



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (пети състав)

6 октомври 2021 година \*

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Право на гражданите на Съюза да се движат свободно на територията на държавите членки — Член 21 ДФЕС — Директива 2004/38/ЕО — Членове 4 и 5 — Задължение за носене на лична карта или паспорт — Регламент (ЕО) № 562/2006 (Кодекс на шенгенските граници) — Приложение VI — Преминаване на морската граница на държава членка със спортна лодка — Санкционен режим, приложим при движение между държавите членки без лична карта или паспорт — Санкционен режим на дневни ставки глоба — Изчисляване на глобата в зависимост от средния месечен доход на нарушителя — Пропорционалност — Тежест на наказанието спрямо нарушението“

По дело C-35/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Korkein oikeus (Върховен съд, Финландия) с акт от 21 януари 2020 г., постъпил в Съда на 24 януари 2020 г., в рамките на наказателно производство срещу

**A**

при участието на:

**Syyttäjä,**

СЪДЪТ (пети състав),

състоящ се от: Е. Regan, председател на състава, М. Pešič, Е. Juhász, С. Lycourgos (докладчик) и I. Jarukaitis, съдии,

генерален адвокат: М. Szpunar,

секретар: А. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

- за А, от U. Väänänen, asianajaja,
- за финландското правителство, от Н. Leppo, в качеството на представител,

\* Език на производството: фински.

- за германското правителство, от J. Möller и R. Kanitz, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin и I. Koskinen, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 юни 2021 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 21, параграф 1 ДФЕС, член 4, параграф 1, член 5, параграф 1 и член 27, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), както и член 21 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г. (ОВ L 182, 2013 г., стр. 1).
- 2 Запитването е отправено в рамките на наказателно производство, образувано срещу А във връзка с преминаването на държавната граница на Финландия, което е осъществил на борда на спортна лодка, без да носи лична карта или паспорт.

## Правна уредба

### *Правото на Съюза*

### *Директива 2004/38*

- 3 Съгласно съображения 1, 7 и 31 от Директива 2004/38:  
„(1) Гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на постановените в Договора ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането му.

[...]

(7) Формалностите, свързани със свободното движение на граждани на Съюза на територията на държавите —членки, следва да бъдат ясно определени, без да се засягат разпоредбите, приложими по отношение на контрола на националните граници.

[...]

(31) Настоящата директива спазва основните права и свободи и спазва принципите, признати по-конкретно от Хартата на основните права на Европейския съюз [...].“

4 Член 1 от тази директива, озаглавен „Предмет“, гласи:

„Настоящата директива определя:

- а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;
- б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;
- в) ограниченията, налагани на правата, посочени в букви а) и б), от съображения, свързани с общественения ред, обществената сигурност или общественото здраве“.

5 Член 3 от посочената директива е озаглавен „Бенефициенти“ и в параграф 1 предвижда:

„Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства (така, както са определени в член 2, точка 2, които ги придружават или се присъединяват към тях“.

6 Член 4 от същата директива, озаглавен „Право на излизане“, предвижда:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка.

[...]

3. В съответствие със своето законодателство държавите —членки издават и подновяват на своите граждани карта за самоличност или паспорт, удостоверяващ националността им.

[...]“.

7 Член 5 от Директива 2004/38 е озаглавен „Право на влизане“ и гласи:

„1. Без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза

разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт и дават на членовете на семейството, които не са граждани на държава членка, разрешение да влязат на тяхна територия с валиден паспорт.

[...]

4. В случаите, когато гражданин на Съюза или член на семейството, който не е гражданин на държава членка, няма необходимите документи за пътуване или необходимите визи (ако се изискват такива), въпросната държава членка, преди да ги върне, предоставя на такива лица всички разумни възможности да получат необходимите документи или те да им бъдат донесени в разумен срок от време или да потвърдят или докажат чрез други средства, че те имат право на свободно движение и пребиваване.

5. Държавата членка може да изиска от въпросното лице да докладва за присъствието си на нейна територия в рамките на разумен и недискриминационен срок. Неспазването на това изискване може да доведе до налагане на съразмерна и недискриминационна санкция на въпросното лице“.

8 Член 27 от посочената директива е озаглавен „Общи принципи“ и в параграфи 1 и 2 предвижда:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалност[...] и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. [...]

[...]“.

9 Съгласно член 36 от посочената директива, озаглавен „Санкции“:

„Държавите членки определят разпоредби относно санкциите, приложими по отношение на нарушаването на националните правила, приети за прилагането на настоящата директива, и предприемат мерките, необходими за тяхното приложение. Постановените санкции следва да бъдат ефективни и съразмерни. [...]“.

### **Регламент № 562/2006**

10 Член 1 от Регламент № 562/2006 е озаглавен „Предмет и принципи“ и гласи:

„Настоящият регламент предвижда премахването на граничен контрол на лица, които пресичат вътрешните граници между държавите членки на Европейския съюз.

Той установява правила за граничния контрол на лица, които пресичат външните граници на държавите — членки на Европейския съюз“.

11 Член 2 от този регламент, озаглавен „Определения“, предвижда:

„По смисъла на настоящия регламент:

1. „вътрешни граници“ са:

- а) общите сухопътни граници, включително реки и езера, на държавите членки;
- б) летищата на държавите членки за вътрешни полети;
- в) морски, речни и езерни пристанища на държавите членки за редовни фериботни превози;

2. „външни граници“ са сухопътните граници на държавите членки, включително реки и езера, морски граници и техните пристанища, речни пристанища и езерни пристанища, доколкото те не представляват вътрешни граници;

[...]“.

12 Член 4 от посочения регламент е озаглавен „Преминаване на външни граници“ и гласи:

„1. Външните граници могат да се преминават единствено на гранично-пропускателни пунктове, и то в рамките на определеното работно време. Работното време ясно се обозначава на гранично-пропускателните пунктове, които не са отворени 24 часа в денонощието.

[...]

2. Чрез дерогация от член 1 се позволяват изключения на задължението за преминаване на външни граници единствено на гранично-пропускателни пунктове и в рамките на определеното работно време:

[...]

в) в съответствие със специфичните правила, установени в членове 18 и 19 във връзка с приложения VI и VII.

[...]“.

13 Съгласно член 7 от Регламент № 562/2006, озаглавен „Гранични проверки на лица“:

„1. При преминаване на външни граници се извършват проверки от граничната охрана. [...]

[...]

2. Всички лица подлежат [на минимална] проверка за установяване на самоличността въз основа на представяне или показване на пътните им документи. Тази минимална проверка се състои от бърза и целенасочена проверка, когато е необходимо чрез използване на технически устройства и справка в съответните бази данни за откраднати, незаконно присвоени, загубени или невалидни документи, на валидността на документа, с който се разрешава на законния му притежател да премине границата, и на наличието на знаци за фалшифициране или подправяне.

[...]

6. Проверки на лица, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза, се извършват в съответствие с Директива [2004/38].

[...]“.

14 Член 18 от същия регламент, озаглавен „Специфични правила за различните видове граници и различните превозни средства за преминаване на външни граници“, предвижда:

„Специфичните правила, съдържащи се в приложение VI, се прилагат по отношение на проверките, извършвани на различните видове граници и различните превозни средства, използвани за преминаване през гранично-пропускателни пунктове.

Тези специфични правила могат да съдържат дерогации от членове 4 и 5 и членове 7—13“.

15 Член 20 от посочения регламент е озаглавен „Преминаване на външни граници“ и гласи:

„Вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата, независимо от [тяхното гражданство]“.

16 Член 21 от същия регламент, озаглавен „Проверки на територията“, гласи:

„Премахването на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява:

а) упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки; това важи също така за граничните зони. По смисъла на първото изречение упражняването на полицейски правомощия не може, по-специално, да се смята за равностойно на упражняването на гранични проверки, когато полицейските мерки:

i) нямат за цел граничен контрол,

ii) се основават на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят, по-специално, да се противопоставят на презграничната престъпност,

iii) са планирани и изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници,

iv) са извършени въз основа на проверки на място;

б) проверки за сигурност, извършвани на пристанища и летища от компетентните органи съгласно правото на всяка държава членка, от пристанищни или летищни служители или превозвачи, при условие че тези проверки също се извършват и на лица, които пътуват в рамките на дадена държава членка;

в) възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи;

[...]“.

- 17 Приложение VI от Регламент № 562/2006, озаглавен „Специфични правила за различните видове граници и различните превозни средства, използвани за преминаване на външните граници на държавите членки“, гласи следното:

„3.2.5. Чрез дерогация от членове 4 и 7 лица на кораби с развлекателна цел, които идват или отпътуват от пристанище, разположено в държава членка, не подлежат на гранични проверки и могат да влизат в пристанище, което не е гранично-пропускателен пункт.

В зависимост от оценката на рисковете, свързани с нелегалната имиграция обаче, и по-специално, когато в непосредствена близост до територията на съответната държава членка се намира брегова зона на трета страна, се извършват проверки на лицата и/или физическо претърсване на кораба с развлекателна цел.

[...]

3.2.7. По време на тези проверки се представя документ, който съдържа всички технически характеристики на съда и имената на лицата на борда. Копие на този документ се предава на органите на пристанищата на влизане и излизане. За времето, през което корабът остава в териториалните води на една от държавите членки, копие на този документ се включва в документите на кораба“.

- 18 Регламент № 562/2006, който е приложим към момента на настъпване на фактите в главното производство, е отменен и заменен с Регламент (ЕС) 2016/399 на Европейския парламент и на Съвета от 9 март 2016 година относно Кодекс на Съюза за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 77, 2016 г., стр. 1).

### **Финландското право**

#### **Нормативна уредба относно пътните документи**

- 19 Съгласно член 1 от passilaki (Закон за паспортите) (671/2006):

„Всеки финландски гражданин има право да напуска страната в съответствие с предвидените в този закон разпоредби.

Не се допуска отказ на финландски гражданин да влиза в страната“.

- 20 Член 2 от Закона за паспортите гласи:

„Всеки финландски гражданин удостоверява правото си на излизане и влизане в страната, като представи паспорт, освен ако не е предвидено друго в настоящия закон, в правото на Съюза или в обвързващи Финландия международни споразумения. Всеки финландски гражданин може да пътува без паспорт до Исландия, Норвегия, Швеция и Дания. С наредба на Министерски съвет се определят другите страни, до които всеки финландски гражданин може да пътува, като вместо паспорт използва като пътен документ лична карта [...]“.

21 Съгласно член 28, първа алинея от Закона за паспортите:

„Ако по време на пътуването финландски гражданин следва да носи паспорт или лична карта, той трябва да представи този документ при напускане на страната и при пристигането си в страната на надзорния орган на границата, ако му бъде поискан“.

22 Член 1 от valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (Наредба на Министерски съвет относно доказването на правото на пътуване в някои точно определени случаи) (660/2013) предвижда:

„Всеки финландски гражданин може да пътува от Финландия до следните страни, като вместо паспорт използва като пътен документ лична карта [...]: Нидерландия, Белгия, България, Испания, Ирландия, Обединеното кралство, Италия, Австрия, Гърция, Хърватия, Кипър, Латвия, Лихтенщайн, Литва, Люксембург, Малта, Португалия, Полша, Франция, Румъния, Германия, Сан Марино, Словакия, Словения, Швейцария, Чешка република, Унгария и Естония“.

### **Наказателен кодекс**

23 Член 7 от rikoslaki (Наказателен кодекс) (39/1889), озаглавен „Нарушение на границите“, който се съдържа в глава 17, озаглавена „Нарушения на обществения ред“, гласи:

„Лице, което:

1) преминава или извършва опит да премине финландската граница без пътен документ, виза, разрешение за пребиваване или друг документ, равностоен на валиден пътен документ, или на място, различно от определеното място за влизане или излизане, или в нарушение на законова забрана, различна от забраната за влизане,

[...]

извършва нарушение на границите, което се наказва с глоба или с лишаване от свобода за срок до една година“.

24 Член 7а от същата глава 17 е озаглавен „Нарушение на границата, съставляващо маловажен случай“ и гласи:

„Нарушителят се наказва с глоба за нарушение на границата, съставляващо маловажен случай, когато, предвид краткия срок на незаконния престой или движение, естеството на забраненото деяние или други свързани с деянието обстоятелства, бъде преценено, че разгледано в неговата цялост, деянието е малозначително“.

25 Съгласно член 1, първа алинея от глава 2а от Наказателния кодекс:

„Наказанието парична глоба се налага под формата на най-малко една дневна ставка и не повече от 120 дневни ставки глоба“.

26 Член 2 от същата глава 2а от Наказателния кодекс гласи:

„Размерът на дневната ставка се определя по справедливост с оглед на финансовото състояние на нарушителя.“



За справедлив размер на дневна ставка глоба се счита една шестдесета от средния месечен доход на нарушителя, като се приспадат определени с наредба на Министерски съвет данъци, такси и фиксирана сума на ежедневни разходи. Ако нарушителят изпълнява задължение за издръжка, размерът на дневната ставка може да бъде намален.

Месечният доход се изчислява въз основа на доходите на нарушителя, посочени при последното данъчно облагане. Ако доходите на нарушителя не могат да се определят достатъчно надеждно въз основа на данните за данъка или в тях са настъпили съществени изменения след последното данъчно облагане, те могат да се определят въз основа на друг достъпен документ.

[...]

С наредба на Министерски съвет се урежда по-конкретно изчисляването на средния месечен доход, начинът на закръгляване на размера на дневната ставка, фиксираната сума на ежедневни разходи, вземането предвид на задължението за издръжка, както и минималният размер на дневната ставка глоба“.

- 27 Член 5 от valtioneuvoston asetus päiväsakon rahamäärästä (Наредба на Министерски съвет относно размера на дневните ставки глоба) (609/1999) предвижда:

„Размерът на дневната ставка глоба не може да бъде по-нисък от 6 EUR“.

### **Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси**

- 28 На 25 август 2015 г. А, финландски гражданин, преминава със спортна лодка от Финландия до Естония, след което се завръща обратно. Мястото на заминаване и мястото на връщане в това пътуване се намират във Финландия. По време на пътуването А преминава през международните води между двете държави членки.
- 29 Макар да притежава валиден финландски паспорт, по време на пътуването А не го носи със себе си. Поради това, когато се завръща, при проверка на границата в Хелзинки А не може да представи този паспорт, нито какъвто и да е друг документ за пътуване. Въпреки това самоличността на А е установена със свидетелството за управление на моторно превозно средство, което той носи със себе си.
- 30 Suuttäjä (финландската прокуратура) внесе в Helsingin käräjäoikeus (Първоинстанционен съд Хелзинки, Финландия) обвинителен акт срещу А за извършено малозначително нарушение на държавната граница.
- 31 С решение от 5 декември 2016 г. Helsingin käräjäoikeus (първоинстанционен съд Хелзинки) установява, че А е извършил нарушение, като е преминал финландската граница, без да разполага с пътен документ, с уточнението, че притежаването на валиден паспорт от заинтересованото лице в това отношение е без значение.
- 32 Съдът обаче не му налага наказание, тъй като приема, че нарушението е малозначително и ако бъде наложена глоба, нейният размер, изчислен според средния месечен доход на А в съответствие със санкционния режим на дневни ставки глоба, би бил прекомерен.
- 33 Прокурорът подава протест пред Helsingin hovioikeus (Апелативен съд Хелзинки, Финландия). От своя страна А подава насрещна жалба срещу същото решение.

- 34 С решение от 15 юни 2018 г. *Helsingin hovioikeus* (Апелативен съд Хелзинки) отхвърля протеста и жалбата, като приема за надлежно установено, че при преминаването на финландската граница А не е носил със себе си пътен документ. Тази юрисдикция приема, че в случая не е достатъчно изразено малозначителното престъпление, свързано с преминаване на границата.
- 35 Прокурорът подава касационен протест срещу това решение пред *Korkein oikeus* (Върховен съд, Финландия).
- 36 Върховният съд счита, че делото трябва да се разгледа през призмата на правото на Съюза.
- 37 Той напомня направената от Съда констатация — в точка 45 от решение от 21 септември 1999 г., *Wijzenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), — че правото на Съюза допуска възможността държава членка да задължи дадено лице, под страх от налагане на санкции, да представи доказателство за своето гражданство при влизане на територията на тази държава членка, стига санкциите да са сравними с тези, които се прилагат за сходни нарушения на нейни граждани, и да не са непропорционални.
- 38 Запитващата юрисдикция обаче иска да установи дали тази съдебна практика продължава да е приложима, предвид настъпилите след това решение изменения в правото на Съюза.
- 39 Всъщност, макар съгласно Кодекса на шенгенските граници всяка държава членка да може действително да предвиди задължение за гражданите на Съюза да притежават валиден пътен документ, запитващата юрисдикция иска да се установи дали, и ако това е така, при какви условия неизпълнението на това задължение може да бъде санкционирано, тъй като не е изключено налагането на санкция да нарушава правото на свободно движение, предвидено в член 21, параграф 1 ДФЕС.
- 40 За да се установи дали това право е нарушено, следвало да се вземат предвид по-конкретно членове 4 и 5 от Директива 2004/38, както и член 21 от Регламент № 562/2006, тъй като този регламент е Кодексът на шенгенските граници, приложим към спора в главното производство.
- 41 Също така следвало да се уточни с оглед на членове 2, 4, 7, 20 и 21 от Регламент № 562/2006, както и на точка 3.2.5 от приложение VI към него, какво е значението на обстоятелството, че гражданин на държавата членка е пътувал между две държави членки на борда на спортна лодка, преминавайки през международни води.
- 42 Ако се приеме, че правото на Съюза допуска задължението за носене на валиден пътен документ под страх от налагане на наказание, запитващата юрисдикция иска да установи също дали санкционен режим на дневни ставки глоба, какъвто е предвиденият в Наказателния кодекс, е съобразен с принципа на пропорционалност.
- 43 Запитващата юрисдикция посочва, че през 2014 г. средният размер на дневната ставка глоба е бил 16,70 EUR при средномесечен нетен доход от 1 257 EUR. Освен това тя уточнява, че за нарушение на правилата за преминаване на границите като разглежданото в главното производство обикновено се налага наказание в размер на петнадесет дневни ставки глоба.

- 44 Като се има предвид обаче средният месечен доход на А, размерът на дневната ставка глоба в случая за него е 6 350 EUR, така че общият размер на глобата, която би могла да му бъде наложена е 95 250 EUR. Подобен размер се обяснявал с факта, че макар приложимата в главното производство правна уредба да определя минимално равнище от 6 EUR като размер на дневната ставка глоба, тя не предвижда никаква горна граница за този размер.
- 45 При тези условия *Korkein oikeus* (Върховен съд) решава да спре производството по делото и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Допуска ли правото на Съюза, и по-специално член 4, параграф 1 от Директива [2004/38], член 21 от Регламент [№ 562/2006] или правото на гражданите на Съюза на свободно движение на територията на Съюза прилагането на национална разпоредба, с която на лице (независимо дали е гражданин на Съюза или не) се възлага задължението, под заплахата от налагане на наказание, да носи със себе си валиден паспорт или друг валиден пътен документ в случаите, когато това лице пътува със спортна лодка по международни води от една държава членка в друга, без да влиза на територията на трета държава?
  - 2) Допуска ли правото на Съюза, и по-специално член 5, параграф 1 от Директива [2004/38], член 21 от Регламент [№ 562/2006] или правото на гражданите на Съюза на свободно движение на територията на Съюза прилагането на национална разпоредба, с която на лице (независимо дали е гражданин на Съюза или не), под заплахата от налагане на наказание, се възлага задължението да носи със себе си валиден паспорт или друг валиден пътен документ в случаите, когато това лице, пътувайки със спортна лодка по международни води, влиза в съответната държава членка от друга държава членка, без да е навлизало на територията на трета държава?
  - 3) Доколкото от правото на Съюза не произтича пречка по смисъла на първия или втория въпрос, съвместима ли е санкцията при преминаване на финландската държавна граница без валиден пътен документ, която обичайно се налага във Финландия под формата на дневни ставки, с произтичащия от член 27, параграф 2 от Директива [2004/38] принцип на пропорционалност?“

## **По преюдициалните въпроси**

### ***По първия въпрос***

- 46 В рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда, той трябва да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът трябва да преформулира въпросите, които са му зададени. За целта от всички предоставени от националната юрисдикция данни следва да се извлекат разпоредбите от правото на Съюза, които изискват тълкуване предвид предмета на спора (вж. в този смисъл решение от 29 април 2021 г., *Granarolo*, С-617/19, ЕУ:С:2021:338, т. 32 и 33 и цитираната съдебна практика).
- 47 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че делото в главното производство се отнася до пътуване между Финландия и Естония, извършено чрез преминаване през международни води от финландски гражданин на борда на спортна лодка, като местата на

отпътуване и връщане са във Финландия. От този акт следва също, че срещу заинтересованото лице е образувано наказателно производство за неспазване на финландската правна уредба, която задължава финландските граждани да носят лична карта или паспорт, когато пътуват между Финландия и други държави членки, включително Република Естония.

- 48 При тези условия следва да се приеме, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи, от една страна, дали правото на гражданите на Съюза на свободно движение, предвидено в член 21, параграф 1 ДФЕС и уточнено в Директива 2004/38, с оглед на разпоредбите относно преминаването на граници в Регламент № 562/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, с която държава членка, под страх от наказателноправни санкции, задължава своите граждани да носят валидна карта за самоличност или паспорт при пътуване към друга държава членка, и от друга страна, дали в случая има значение обстоятелството, че подобно пътуване е осъществено на борда на спортна лодка чрез преминаване през международни води.
- 49 Съгласно член 21, параграф 1 ДФЕС всеки гражданин на Съюза има право свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване.
- 50 Съгласно член 1 от Директива 2004/38, последната има за цел по-специално да определи условията за упражняване на това право, както и приложимите към него ограничения.
- 51 Член 4, параграф 1 от същата директива предвижда, че без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка.
- 52 Както отбелязва генералният адвокат в точки 54—57 от своето заключение, от съдържащия се в тази разпоредба израз „с валидна карта за самоличност или паспорт“ следва, че упражняването от гражданите на държава членка на правото им да отидат в друга държава членка е подчинено на условието те да носят валидна лична карта или паспорт.
- 53 Така, докато по силата на член 4, параграф 3 от Директива 2004/38 държавите членки издават или подновяват картите за самоличност или паспортите на своите граждани, законодателят на Съюза е искал да въведе формално изискване, свързано със свободното движение по смисъла на съображение 7 от посочената директива, като в съответствие с член 4, параграф 1 от тази директива е поставил правото на гражданин на Съюза да отиде в друга държава членка в зависимост от условието да разполага с такъв документ. Както отбелязва генералният адвокат в точка 58 от своето заключение, това формално изискване цели да улесни упражняването на правото на свободно движение, като при евентуална проверка гарантира лесното установяване на самоличността на всяко лице, което се ползва от това право (вж. в този смисъл решения от 21 септември 1999 г., *Wijsenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, т. 43 и от 17 февруари 2005 г., *Oulane*, C-215/03, EU:C:2005:95, т. 21 и 22).
- 54 Съгласно член 3, параграф 1 от Директива 2004/38 това условие, свързано с упражняването на правото на свободно движение, се прилага за всеки гражданин на Съюза, който отива в държава членка, различна от тази, на която е гражданин.

- 55 От това следва, че държава членка, която задължава своите граждани да носят личната си карта или паспорт при преминаване на държавната граница, за да отидат в друга държава членка, допринася за спазването на формално изискване, което съгласно Директива 2004/38 съпътства упражняването на правото на свободно движение. Ето защо подобна национална правна норма попада в приложното поле на тази директива.
- 56 Съгласно член 36 от посочената директива всяка държава членка има правомощието да предвиди санкции, приложими при нарушаване на приетите въз основа на същата директива национални разпоредби.
- 57 При липсата на хармонизация на тези санкции, държавите членки запазват собствена компетентност да изберат тези от тях, които считат за подходящи, при условие че упражняват тази компетентност, като спазват правото на Съюза и неговите общи принципи (вж. по аналогия решение от 11 февруари 2021 г., К. М. (Санкции, наложени на капитан на кораб), С-77/20, ЕУ:С:2021:112, т. 36 и цитираната съдебна практика).
- 58 Следователно независимо от развитието му след постановяването на решение от 21 септември 1999 г., *Wijsenbeek* (С-378/97, ЕУ:С:1999:439), правото на Съюза запазва и понастоящем автономията на държавите членки по отношение на санкциите, които могат да бъдат наложени на гражданин на Съюза, неспазващ формално изискване, свързано с упражняването на правото на свободно движение. Както отбелязва Съдът в точка 45 от посоченото решение, в подобен случай държавите членки могат да предвидят наказателни санкции, при условие че зачитат по-специално принципа на пропорционалност. Този принцип е вече закрепен в член 49, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), съгласно който тежестта на наказанията не трябва да бъде несъразмерна спрямо престъплението.
- 59 Впрочем следва да се напомни, че националните наказателноправни разпоредби не трябва да дискриминират лица, на които правото на Съюза предоставя право на равно третиране, или да ограничават основните свободи, гарантирани от правото на Съюза (решение от 19 ноември 2020 г., *ZW*, С-454/19, ЕУ:С:2020:947, т. 27 и цитираната съдебна практика).
- 60 При спазване на общите принципи на правото на Съюза, законосъобразността на задължението, наложено от държава членка на нейните граждани, да носят под страх от наказателна санкция валидна лична карта или паспорт, когато преминават държавната граница, за да отидат в друга държава членка, не се подлага на съмнение от уточнението в член 4, параграф 1 от Директива 2004/38, че тази разпоредба „[не засяга] разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници“.
- 61 Несъмнено от това уточнение следва, че напълно приложимо е всяко правило относно контрола на държавните граници, каквото е съдържащото се в член 20 от Регламент № 562/2006, съгласно което контролът на вътрешните граници в Шенгенското пространство се премахва. Поради това по принцип не може да се извършва контрол при преминаването на тези граници.
- 62 Премахването на проверките по вътрешните граници обаче не накърнява предвидената в член 21 от Регламент № 562/2006 възможност държавите членки да извършват проверки на самоличността във вътрешността на територията и да предвидят за тази цел задължение за притежаване и носене на удостоверения и документи (вж. в този смисъл решение от 19 юли 2012 г., *Adil*, С-278/12 PPU, ЕУ:С:2012:508, т. 63 и цитираната съдебна практика).

- 63 Освен това, макар първата алинея на точка 3.2.5 от приложение VI към Регламент № 562/2006 да въвежда правилото, че лицата, които се намират на борда на спортна лодка и идват или отпътуват от пристанище, разположено в държава членка, и които преминават външна граница на Шенгенското пространство, не подлежат на проверки за самоличност, то втората алинея от същата точка предвижда изключение от това правило, съгласно което тези лица все пак могат да бъдат подложени на проверки „в зависимост от оценката на рисковете, свързани с нелегалната имиграция“.
- 64 С оглед на така предоставеното на държавите членки право да проверяват в предвидени в Регламент № 562/2006 хипотези самоличността на лицата, следва да се приеме, че дадена държава членка не нарушава правото на свободно движение, когато задължава своите граждани при напускането на националната територия, за да пътуват с каквото и да е транспортно средство и по какъвто и да е маршрут до друга държава членка, да носят лична карта или паспорт, като в противен случай им налага санкции, включително наказателни, които са възпиращи и в съответствие с общите принципи на правото на Съюза. Подобно задължение всъщност гарантира, че тези граждани могат да докажат своята самоличност и гражданство, а следователно и статута си на граждани на Съюза, когато някоя от предвидените в Регламент № 562/2006 хипотези е налице и дава основание за проверка.
- 65 Следователно на първия поставен въпрос следва да се отговори, че правото на гражданите на Съюза на свободно движение, предвидено в член 21 ДФЕС и уточнено в Директива 2004/38, с оглед на разпоредбите относно преминаването на граници в Регламент № 562/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, с която държава членка, под страх от наказателноправни санкции, задължава своите граждани да носят валидна карта за самоличност или паспорт при пътуване към друга държава членка с каквото и да е транспортно средство и по какъвто и да е маршрут, при условие че санкциите се налагат в съответствие с основните принципи на правото на Съюза, сред които принципите на пропорционалност и на недопускане на дискриминация.

### ***По втория въпрос***

- 66 Предвид обстоятелства в точка 47 от настоящото решение, с втория въпрос по същество се иска да се установи, от една страна, дали правото на гражданите на Съюза на свободно движение, предвидено в член 21, параграф 1 ДФЕС и уточнено в Директива 2004/38, с оглед на разпоредбите относно преминаването на граници в Регламент № 562/2006, трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, с която държава членка, под страх от наказателноправни санкции, задължава своите граждани да носят валидна лична карта или паспорт, когато влизат на нейна територия, идвайки от друга държава членка, и от друга страна, дали в това отношение има значение обстоятелството, че пътуването е осъществено на борда на спортна лодка чрез преминаване през международни води.
- 67 В началото следва да се отбележи, че Директива 2004/38 не урежда случая на преминаване на границата на държава членка от гражданин на Съюза, който е неин гражданин, идвайки от друга държава членка.

- 68 Всъщност съгласно член 3, параграф 1 от тази директива тя урежда единствено условията за влизане и пребиваване на гражданин на Съюза в държавите членки, различни от държавата, на която е гражданин (решение от 14 ноември 2017 г., *Lounes*, С-165/16, ЕУ:С:2017:862, т. 33 и 34).
- 69 Предвид така направеното ограничаване на приложното поле на Директива 2004/38 и доколкото съгласно принцип на международното право, потвърден в член 3 от Протокол № 4 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., следва, че държава членка не може да откаже на собствените си граждани правото на достъп до нейната територия и на пребиваване в нея (вж. в този смисъл решения от 4 декември 1974 г., *van Duyn*, 41/74, ЕУ:С:1974:133, т. 22 и от 5 май 2011 г., *McCarthy*, С-434/09, ЕУ:С:2011:277, т. 29), влизането на гражданин на Съюза на територията на държавата членка, на която той е гражданин, не попада в обхвата на условията, отнасящи се до посоченото в член 5 от тази директива право на влизане.
- 70 Остава обстоятелството, че връщането на гражданин на Съюза на територията на държавата членка, на която е гражданин, попада в приложното поле на член 21, параграф 1 ДФЕС, ако този гражданин предварително е упражнил предвиденото в тази разпоредба право на свободно движение в държава членка, различна от неговата държава членка по произход (вж. в този смисъл решение от 5 юни 2018 г., *Soman и др.*, С-673/16, ЕУ:С:2018:385, т. 31 и цитираната съдебна практика).
- 71 Ето защо следва да се провери дали наложеното от държава членка задължение на гражданите ѝ да носят валидна лична карта или паспорт при влизане на нейна територия, идвайки от друга държава членка, може да възпрепятства упражняването на правото на свободно движение, предвидено в член 21 ДФЕС.
- 72 Освен ако запитващата юрисдикция не установи друго, от материалите по делото, с които разполага Съдът, е видно, че финландските граждани, които не носят лична карта или паспорт при завръщането си във Финландия, имат право да влязат на територията на тази държава членка, щом успеят да докажат самоличността си по друг начин.
- 73 Така се оказва, че задължението за носене на лична карта или паспорт не обуславя правото на влизане, а представлява формално изискване, имащо за цел да се уеднаквят и по този начин да се улеснят проверките на самоличността, които могат да се извършват в случаите по Регламент № 562/2006.
- 74 След като всеки гражданин на Съюза притежава лична карта или паспорт и трябва да разполага с този документ, когато отива в държава членка, различна от тази, на която е гражданин, наложеното с национална правна уредба задължение за носене на този документ при неговото завръщане в държавата членка по произход не е нито обременяващо, нито досадно, и следователно не може да се счита, че има за последица да възпре упражняването на правото на свободно движение, при което за отбелязване е също така, че това задължение не обуславя правото на влизане на територията на държавата членка по произход, стига, разбира се, предвидените в случай на неговото неизпълнение санкции да са съвместими с принципа на пропорционалност, установен в член 49, параграф 3 от Хартата, както и с останалите общи принципи на правото на Съюза, сред които принципа на недопускане на дискриминация, които всички са приложими при

преценката на дадена национална правна уредба с оглед на член 21, параграф 1 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 8 юни 2017 г., Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, т. 31 и 42 и цитираната съдебна практика).

- 75 Освен това обстоятелството, че съответното пътуване се осъществява на борда на спортна лодка чрез преминаване през международни води не е пречка да се провери самоличността на неговите пасажери.
- 76 Всъщност, както бе припомнено в точка 63 от настоящото решение, точка 3.2.5, втора алинея от приложение VI към Регламент № 562/2006 разрешава „в зависимост от оценката на рисковете, свързани с нелегалната имиграция“ да се проверяват лицата, които се намират на борда на спортна лодка и идват или отпътуват от пристанище, разположено в държава членка, и които преминават външна граница на Шенгенското пространство. Полезното действие на тази разпоредба би било накърнено, ако тя се тълкува в смисъл, че при тези проверки компетентните органи трябва да се ограничат до проверка на документа, който съгласно точка 3.2.7 от това приложение съдържа всички технически характеристики на плавателния съд, както и имената на лицата на борда, без да могат да проверят истинността на списъка с имена чрез проверка на документите за самоличност.
- 77 В случая от материалите, с която разполага Съдът, е видно, че по време на пътуването си разглежданата в главното производство лодка е преминала през международни води, разположени между териториалните води на Финландия и Естония, поради което трябва да се приеме, че тя е преминала външна граница по смисъла на член 2, точка 2 от Регламент № 562/2006. Освен това пътуването е извършено през август 2015 г. — период, за който страните в главното производство са признали наличието на повишен риск от незаконна имиграция. Така, освен ако не се установи друго при проверките, които запитващата юрисдикция следва да извърши, изглежда, че компетентните финландски органи са се намирали в положение, при което са имали законно основание да извършат проверка на самоличността на лицата на борда на посочената лодка при нейното завръщане във финландските териториални води.
- 78 Както бе посочено в точки 73 и 74 от настоящото решение, правото на свободно движение не препятства възможността държава членка да задължи своите граждани да носят лична карта или паспорт, когато се завръщат на нейна територия, идвайки от друга държава членка, стига санкциите при неспазване на това задължение да са съвместими с общите принципи на правото на Съюза, когато целта е да се уеднаквят и по този начин да се улеснят проверките на самоличността, които могат да се извършват в случаите по Регламент № 562/2006. Това означава, че властите на държавата членка могат при осъществяването на законосъобразна проверка съгласно точка 3.2.5, втора алинея от приложение VI от Регламент № 562/2006 да изискат от съответното лице да представи личната си карта или паспорт, а при непредставянето на такъв документ — да му наложат наказание.
- 79 С оглед на всички изложени по-горе доводи, на втория поставен въпрос следва да се отговори, че правото на гражданите на Съюза на свободно движение, предвидено в член 21, параграф 1 ДФЕС, трябва с оглед на разпоредбите относно преминаването на граници в Регламент № 562/2006, да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, с която държава членка, под страх от наказателноправни санкции, задължава своите граждани да носят валидна лична карта или паспорт, когато влизат на нейна територия, идвайки от друга държава членка, стига това задължение да не обуславя



правото на влизане и условията за предвидените в случай на неизпълнението му санкции да са съвместими с общите принципи на правото на Съюза, сред които принципите на пропорционалност и на недопускане на дискриминация. Пътуването към дадена държава членка от друга държава членка на борда на спортна лодка чрез преминаване през международни води е сред случаите, при които съгласно условията по точка 3.2.5, втора алинея от приложение VI към този регламент може да се изиска представянето на такъв документ.

### ***По третия въпрос***

- 80 Както следва от цитираните в акта за преюдициално запитване разпоредби от Наказателния кодекс, всеки, който преминава или се опитва да премине финландската граница без пътен документ или друг документ, който може да бъде приравнен към него, извършва нарушение, за което се налага глоба или наказание лишаване от свобода до една година, с уточнението че когато нарушението е незначително, предвидената санкция е глоба, наложена под формата на дневни ставки, като размерът на дневната ставка глоба се определя на една шестдесета от средния месечен доход на нарушителя, с приспадане на определени данъци, такси и разходи.
- 81 Освен това от акта за преюдициално запитване следва, че глобата, налагана в случай на леко нарушение на държавната граница, обикновено е в размер на петнадесет дневни ставки глоба, а размерът на окончателно наложената глоба обикновено възлиза на около 20 % от нетния месечен доход на нарушителя.
- 82 В случая прокурорът е образувал наказателно производство срещу А, тъй като при преминаването на финландската граница той не е разполагал с валиден паспорт, нито с какъвто и да е друг документ за пътуване, макар самоличността му да е могла да бъде установена въз основа на неговото свидетелство за управление на моторно превозно средство.
- 83 Ето защо следва да се приеме, че с третия преюдициален въпрос се цели да се установи дали член 21, параграф 1 ДФЕС, и членове 4 и 36 от Директива 2004/38, във връзка с член 49, параграф 3 от Хартата, допускат режим на наказателноправни санкции, с който държава членка прави преминаването на държавната ѝ граница без валидна лична карта или паспорт наказуемо с глоба, която ориентировъчно може да достигне 20 % от нетния месечен доход на нарушителя.
- 84 По силата на правилото, установено в член 49, параграф 3 от Хартата, строгостта на санкциите трябва да бъде в съответствие с тежестта на наказваните с тях престъпления, като по-специално се гарантира реално възпиращ ефект, при което не се надхвърлят границите на необходимото за постигането на легитимно преследваните от съответното законодателство цели (вж. в този смисъл решение от 11 февруари 2021 г., К. М. (Санкции, наложени на капитан на кораб), C-77/20, EU:C:2021:112, т. 37 и 38 и цитираната съдебна практика).
- 85 Макар че запитващата юрисдикция трябва да прецени дали разглежданият в главното производство санкционен режим е пропорционален на осъществяването на легитимната цел, преследвана със задължението за носене на валидна лична карта или паспорт, Съдът все пак може да ѝ предостави всички насоки за тълкуване на правото на Съюза, които да ѝ

позволят да определи дали това е така (вж. по аналогия решения от 28 януари 2016 г., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, т. 37 и от 11 февруари 2021 г., К. М. (Санкции, наложени на капитан на кораб), C-77/20, EU:C:2021:112, т. 39).

- 86 Както бе посочено в точка 53 от настоящото решение, задължението за носене на лична карта или паспорт при преместване от една държава членка в друга представлява формално изискване, което цели да улесни упражняването на правото на свободно движение, като гарантира, че всяко лице, което се ползва от това право, може лесно да бъде идентифицирано като такова в рамките на евентуална проверка.
- 87 Що се отнася до глобата, която съгласно данните на запитващата юрисдикция се налага при преминаване на държавната граница без лична карта или паспорт и се квалифицира като леко нарушение, следва да се приеме, че тази санкция, която обикновено възлиза на около 20 % от нетния месечен доход на нарушителя, не съответства на тежестта на нарушението, както е видно по-специално от обстоятелствата по делото в главното производство, в което, както бе посочено в точка 44 от настоящото решение, възможният общ размер на глобата за това нарушение достига 95 250 EUR, без да е предвидена горна граница.
- 88 При все че държавите членки могат да налагат глоба, за да санкционират неспазването на формално изискване, свързано с упражняването на предоставено от правото на Съюза право, особено важно е подобна санкция да бъде пропорционална на тежестта на това нарушение (вж. в този смисъл решение от 18 март 2021 г., А. (Упражняване на правото на приспадане), C-895/19, EU:C:2021:216, т. 53 и цитираната съдебна практика).
- 89 Когато обаче, както в случая, не е изпълнено задължението за носене на валидна лична карта или паспорт от лице, ползващо се от правото на свободно движение, което притежава такъв документ, но просто не го е взело със себе си при пътуването, то нарушението е малозначително, което впрочем се признава и от финландското правителство. Следователно, освен в случаите на повторност на нарушението, подобно нарушение не може да доведе до налагане на тежка имуществена санкция като тази, състояща се в глоба, достигаща 20 % от нетния среден месечен доход на нарушителя.
- 90 Строгостта на такава санкция всъщност надхвърля границите на подходящото и необходимото за постигането на целта, припомнена в точка 86 от настоящото решение.
- 91 Действително, както отбелязва генералният адвокат в точка 121 от своето заключение, правото на Съюза допуска даден режим на имуществени санкции да отчита платежоспособността на нарушителя, като предвижда глобата да се изчислява в зависимост от равнището на неговите доходи. Въпреки това спазването от гражданите на Съюза на формалните изисквания, свързани с упражняването на правото на свободно движение, може да се постигне по достатъчно възпиращ начин чрез по-слаби ограничителни мерки от тези, които са предвидени в разглежданата правна уредба, каквито биха могли да бъдат по-специално определянето на глобата в по-малък процентен размер спрямо месечния доход и установяването на горна граница за размера на глобата.
- 92 С оглед на гореизложеното на третия поставен въпрос следва да се отговори, че член 21, параграф 1 ДФЕС, и членове 4 и 36 от Директива 2004/38, във връзка с член 49, параграф 3 от Хартата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат режим на наказателноправни санкции, с който държава членка прави преминаването на държавната си граница без

валидна лична карта или паспорт наказуемо с глоба, която ориентировъчно може да достигне 20 % от нетния месечен доход на нарушителя, щом подобна глоба не е пропорционална на тежестта на нарушението, което е малозначително.

### **По съдебните разноски**

- 93 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (пети състав) реши:

- 1) Правото на свободно движение на гражданите на Съюза, предвидено в член 21 ДФЕС и уточнено с Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, предвид разпоредбите относно преминаването на границите в Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 г., трябва да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, с която държава членка, под страх от наказателноправни санкции, задължава своите граждани да носят валидна карта за самоличност или паспорт при пътуване към друга държава членка с каквото и да е транспортно средство и по каквото и да е маршрут, при условие че санкциите се налагат в съответствие с основните принципи на правото на Съюза, сред които принципите на пропорционалност и на недопускане на дискриминация.
- 2) Правото на свободно движение на гражданите на Съюза, предвидено в член 21, параграф 1 ДФЕС, трябва с оглед на разпоредбите относно преминаването на граници в Регламент № 562/2006, изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013, да се тълкува в смисъл, че допуска национална правна уредба, с която държава членка, под страх от наказателноправни санкции, задължава своите граждани да носят валидна лична карта или паспорт когато влизат на нейна територия, идвайки от друга държава членка, стига това задължение да не обуславя правото на влизане и условията за предвидените в случай на неизпълнението му санкции да са съвместими с общите принципи на правото на Съюза, сред които принципите на пропорционалност и на недопускане на дискриминация. Пътуването към дадена държава членка от друга държава членка на борда на спортна лодка чрез преминаване през международни води е сред случаите, при които, съгласно условията по точка 3.2.5, втора алинея от приложение VI към този регламент може да се изиска представянето на такъв документ.

- 3) Член 21, параграф 1 ДФЕС и членове 4 и 36 от Директива 2004/38 във връзка с член 49, параграф 3 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат режим на наказателноправни санкции, с който държава членка прави преминаването на държавната ѝ граница без валидна лична карта или паспорт наказуемо с глоба, която ориентировъчно може да достигне 20 % от нетния месечен доход на нарушителя, щом подобна глоба не е пропорционална на тежестта на нарушението, което е малозначително.

Подписи