



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

6 päivänä lokakuuta 2021 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – Unionin kansalaisten oikeus liikkua vapaasti jäsenvaltioiden alueella – SEUT 21 artikla – Direktiivi 2004/38/EY – 4 ja 5 artikla – Velvollisuus pitää mukana henkilötodistus tai passi – Asetus (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) – Liite VI – Jäsenvaltion merirajan ylittäminen huviveneellä – Seuraamusjärjestelmä, jota sovelletaan tapauksessa, jossa jäsenvaltiosta on matkustettu toiseen ilman henkilötodistusta tai passia – Päiväsakkojärjestelmä – Sakon laskeminen sakotettavan keskimääräisen kuukausitulon perusteella – Oikeasuhteisuus – Rangaistuksen voimakkuus suhteessa rikoksen vakavuuteen

Asiassa C-35/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka korkein oikeus (Suomi) on esittänyt 21.1.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 24.1.2020, saadakseen ennakkoratkaisun rikosasiassa, jossa vastaajana on

A,

syyttäjän

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja E. Regan sekä tuomarit M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (esittelevä tuomari) ja I. Jarukaitis,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- A, edustajanaan U. Väänänen, asianajaja,
- Suomen hallitus, asiamiehenään H. Leppo,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

- Saksan hallitus, asiamiehinään J. Möller ja R. Kanitz,
 - Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin ja I. Koskinen,
- kuultuaan julkisasiamiehen 3.6.2021 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
- on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 21 artiklan 1 kohdan, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) 4 artiklan 1 kohdan, 5 artiklan 1 kohdan ja 27 artiklan 2 kohdan sekä henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2006, L 105, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1), 21 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty rikosasiassa, joka on pantu vireille A:ta vastaan ja joka koskee sitä, että tämä ylitti Suomen valtion rajan huviveneellä ilman, että hänellä oli mukanaan henkilötodistus tai passi.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

Direktiivi 2004/38

- 3 Direktiivin 2004/38 johdanto-osan 1, 7 ja 31 perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:
 - ”(1) Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimenpiteiden mukaisesti.
 - –
 - (7) Olisi määriteltävä selkeästi muodollisuudet, jotka liittyvät unionin kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen jäsenvaltioiden alueella, sanotun kuitenkin vaikuttamatta säännöksiin, joita sovelletaan kansallisilla rajoilla suoritettaviin tarkastuksiin.
 - –
 - (31) Tässä direktiivissä kunnioitetaan perusoikeuksia ja -vapauksia, ja siinä otetaan huomioon erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet. – –”

4 Kyseisen direktiivin 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä säädetään:

- a) edellytykset, jotka koskevat sitä, miten unionin kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä voivat käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;
- b) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeus oleskella pysyvästi jäsenvaltioiden alueella;
- c) edellä a ja b alakohdassa vahvistettuja oikeuksia koskevat rajoitukset, jotka perustuvat yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen.”

5 Saman direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Henkilöt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät toiseen jäsenvaltioon tai oleskelevat toisessa jäsenvaltiossa kuin jonka kansalaisia he ovat, sekä heidän 2 artiklan 2 alakohdassa määriteltuihin perheenjäseniinsä, jotka tulevat heidän mukanaan tai seuraavat heitä myöhemmin.”

6 Direktiivin 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus maasta poistumiseen”, säädetään seuraavaa:

”1. Unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja heidän perheenjäsenillään, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia mutta joilla on voimassa oleva passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

– –

3. Jäsenvaltioiden on kunkin oman lainsäädäntönsä mukaisesti myönnettävä kansalaisilleen henkilötodistus tai passi, jossa mainitaan haltijan kansalaisuus, sekä uusittava se.

– –”

7 Direktiivin 2004/38 5 artiklassa, jonka otsikko on ”Oikeus maahantuloon”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, ja hänen perheenjäsentensä, jotka eivät ole minkään jäsenvaltion kansalaisia ja joilla on voimassa oleva passi, tulo alueelleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.

– –

4. Jos unionin kansalaisella tai hänen perheenjäsenellään, joka ei ole minkään jäsenvaltion kansalainen, ei ole vaadittavia matkustusasiakirjoja tai mahdollisesti tarvittavaa viisumia, asianomaisen jäsenvaltion on ennen maahanpääsyn epäämistä annettava näille henkilöille kaikin kohtuullisin tavoin mahdollisuus hankkia tarpeelliset asiakirjat tai saada ne toimitetuksi heille kohtuullisessa määräajassa, tai vahvistaa tai osoittaa muilla keinoin, että heillä on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

5. Jäsenvaltio voi vaatia asianomaista henkilöä tekemään ilmoituksen jäsenvaltion alueella oleskelustaan määrääjassa, joka on kohtuullinen ja ketään syrjimätön. Tämän velvollisuuden laiminlyönnistä saatetaan asianomaiselle määrätä seuraamuksia, joiden on oltava oikeasuhteisia ja syrjimättömiä.”
- 8 Direktiivin 27 artiklan, jonka otsikko on ”Yleiset periaatteet”, 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:
- ”1. Jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu, jäsenvaltiot voivat rajoittaa unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsentensä, näiden kansalaisuudesta riippumatta, vapaata liikkuvuutta ja oleskelua yleiseen järjestykseen tai yleiseen turvallisuuteen taikka kansanterveyteen liittyvistä syistä. Näihin perusteisiin ei saa vedota taloudellisista syistä.
2. Yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettujen toimenpiteiden on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja niiden on perustuttava yksinomaan asianomaisen henkilön omaan käyttäytymiseen. – –
- –”
- 9 Kyseisen direktiivin 36 artiklassa, joka otsikko on ”Seuraamukset”, säädetään seuraavaa:
- ”Jäsenvaltioiden on annettava säännökset seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin täytäntöönpanemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava niiden soveltamisen varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet. Säädettyjen seuraamusten on oltava tehokkaita ja oikeasuhteisia. – –”

Asetus N:o 562/2006

- 10 Asetuksen N:o 562/2006 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Aihe ja periaatteet”, säädettiin seuraavaa:
- ”Tässä asetuksessa säädetään siitä, ettei Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisiä sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa.
- Siinä vahvistetaan säännöt Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta.”
- 11 Asetuksen 2 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädettiin seuraavaa:
- ”Tässä asetuksessa tarkoitetaan
- 1) ’sisärajoilla’
- a) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina;
 - b) jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta;
 - c) jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen sisäisen lauttaliikenteen osalta;
- 2) ’ulkorajoilla’ jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja;
- –”

- 12 Kyseisen asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Ulkorajojen ylittäminen”, säädettiin seuraavaa:
- ”1. Ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Aukioloajat on ilmoitettava selkeästi niillä rajanylityspaikoilla, jotka eivät ole auki 24 tuntia vuorokaudessa.
- –
2. Edellä olevasta 1 kohdasta poiketen voidaan velvollisuudesta, jonka mukaan ulkorajat on ylitettävä vain rajanylityspaikkojen kautta ja niiden vahvistettuina aukioloaikoina, sallia poikkeuksia seuraavasti:
- –
- c) 18 ja 19 artiklassa, tarkasteltuina yhdessä liitteiden VI ja VII kanssa, esitettyjen erityissääntöjen mukaisesti.
- –”
- 13 Asetuksen N:o 562/2006 7 artiklassa, jonka otsikko on ”Henkilöiden rajatarkastukset”, säädettiin seuraavaa:
- ”1. Rajavartijat valvovat rajanylitysliikennettä ulkorajoilla tarkastuksin. – –
- –
2. Kaikille henkilöille suoritetaan vähimmäistarkastus, jotta heidän henkilöllisyytensä voidaan todeta esitettyjen matkustusasiakirjojen perusteella. Tällaisessa vähimmäistarkastuksessa selvitetään nopeasti ja yksinkertaisesti rajanylitykseen oikeuttavan asiakirjan voimassaolo ja se, onko siinä väärentämiseen tai väärennökseen viittaavia merkkejä, käyttämällä tarvittaessa teknisiä laitteita ja tarkastamalla asiaankuuluvista tietokannoista yksinomaan varastettuja, kavallettuja, kadonneita ja mitätöityjä asiakirjoja koskevat tiedot.
- –
6. Unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt on tarkastettava direktiivin [2004/38] mukaisesti.
- –”
- 14 Kyseisen asetuksen 18 artiklan, jonka otsikko on ”Erityissäännöt erityyppisiä rajoja ja jäsenvaltioiden ulkorajojen ylityksessä käytettäviä eri kulkuneuvoja varten”, sanamuoto oli seuraava:
- ”Liitteessä VI olevia erityissääntöjä sovelletaan erityyppisillä rajoilla suoritettavissa tarkastuksissa ja tarkastettaessa erilaisia rajan ylityksessä käytettäviä kulkuneuvoja.
- Näissä erityissäännöissä voi olla poikkeuksia 4 ja 5 ja 7–13 artiklasta.”

15 Kyseisen asetuksen 20 artiklassa, jonka otsikko on ”Sisärajojen ylittäminen”, säädettiin seuraavaa:
”Sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.”

16 Kyseisen asetuksen 21 artiklassa, jonka otsikko on ”Alueen sisällä tehtävät tarkastukset”, säädettiin seuraavaa:

”Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei vaikuta

a) jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten kansallisen lainsäädännön nojalla käyttämiin poliisivaltuuksiin, kunhan valtuuksien käyttämisellä ei ole vastaavaa vaikutusta kuin rajatarkastuksilla; tätä sovelletaan myös raja-alueilla. Poliisivaltuuksien käyttämistä ei voida rinnastaa rajatarkastusten suorittamiseen, siten kuin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetaan, jos

- i) poliisitoimenpiteen tarkoituksena ei ole rajavalvonta,
- ii) poliisitoimenpiteet perustuvat poliisin yleisiin tietoihin ja kokemuksiin, jotka koskevat yleiseen turvallisuuteen kohdistuvia uhkia, ja niiden erityisenä tarkoituksena on torjua rajat ylittävää rikollisuutta,
- iii) poliisitoimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan henkilöihin ulkorajoilla järjestelmällisesti kohdistuvista rajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla,
- iv) poliisitoimenpiteet toteutetaan satunnaistarkastuksina;

b) kunkin jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön nojalla toimivaltaisten viranomaisten, satamatai lentoasemavirkailijoiden tai liikenteenharjoittajien satamissa ja lentoasemilla suorittamiin henkilöiden turvatarkastuksiin edellyttäen, että samanlaisia tarkastuksia tehdään myös henkilöille, jotka matkustavat jäsenvaltion sisällä;

c) jäsenvaltion mahdollisuuteen säätää omassa lainsäädännössään velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja;

– –

17 Asetuksen N:o 562/2006 liitteessä VI, jonka otsikko on ”Erityissäännöt erityyppisille rajoille ja jäsenvaltioiden ulkorajojen ylityksessä käytettäville eri kulkuneuvoille”, on osa, jonka otsikko on ”Huviveneily” ja jossa säädettiin seuraavaa:

”3.2.5 Edellä 4 ja 7 artiklasta poiketen jäsenvaltion alueella olevasta satamasta tulevissa tai sellaiseen lähtevissä huviveneissä oleville henkilöille ei saa tehdä rajatarkastuksia, ja he voivat poiketa satamaan, joka ei ole rajanylityspaikka.

Laittomaan maahanmuuttoon liittyvien riskien arvioinnin perusteella ja etenkin, jos asianomaisen jäsenvaltion alue on kolmannen maan rannikon välittömässä läheisyydessä, kyseiset henkilöt ja/tai alukset on kuitenkin tarkastettava.

– –

3.2.7 Näissä tarkastuksissa on luovutettava asiakirja, joka sisältää aluksen tekniset ominaisuudet ja aluksella olevien henkilöiden nimet. Jäljennös tästä asiakirjasta on annettava maahantulosataman ja maastalähtösataman viranomaisille. Aluksen asiakirjoissa on säilytettävä jäljennös tästä asiakirjasta, niin kauan kuin alus on jonkin jäsenvaltion aluevesillä.”

- 18 Asetus N:o 562/2006, jota sovellettiin pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, on kumottu ja korvattu henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä 9.3.2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) (EUVL 2016, L 77, s. 1).

Suomen oikeus

Matkustusasiakirjoja koskeva säännöstö

- 19 Passilain (671/2006) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Suomen kansalaisella on oikeus matkustaa maasta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan.”

- 20 Passilain 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Suomen kansalainen osoittaa oikeutensa matkustaa maasta ja saapua maahan passilla, jollei kyseisestä laista, Euroopan yhteisön lainsäädännöstä taikka Suomea sitovasta kansainvälisestä sopimuksesta muuta johdu. Ilman passia Suomen kansalainen saa matkustaa Islantiin, Norjaan, Ruotsiin ja Tanskaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään ne muut maat, joihin Suomen kansalainen saa matkustaa käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta – – henkilökorttia.”

- 21 Passilain 28 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Jos Suomen kansalaisella on matkustaessaan oltava passi tai henkilökortti, hänen on lähtiessään maasta ja myös maahan saapuessaan pyynnöstä esitettävä se rajatarkastusviranomaiselle.”

- 22 Matkustus oikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa annetun valtioneuvoston asetuksen (660/2013) 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Suomen kansalainen saa matkustaa maasta seuraaviin maihin käyttäen matkustusasiakirjana passin sijasta – – henkilökorttia: Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liechtenstein, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Saksa, San Marino, Slovakia, Slovenia, Sveitsi, Tšekki, Unkari ja Viro.”

Rikoslaki

- 23 Rikoslain (39/1889) 17 luvun, jonka otsikko on ”Rikoksista yleistä järjestystä vastaan”, 7 §:ssä, jonka otsikko on ”Valtionrajarikos”, säädetään seuraavaa:

”Joka

- 1) ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman siihen oikeuttavaa matkustusasiakirjaa, viisumia, oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa tai muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai vastoin lakiin perustuvaa muuta kieltoa kuin maahantulokieltoa,

--

on tuomittava valtionrajarikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.”

- 24 Rikoslain saman 17 luvun 7 a §:ssä, jonka otsikko on ”Lievä valtionrajarikos”, säädetään seuraavaa:

”Jos valtionrajarikos, luvattoman oleskelun tai liikkumisen lyhytaikaisuus, kielletyn toimen laatu taikka muut rikokseen liittyvät seikat huomioon ottaen on kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentehtyjä on tuomittava lievistä valtionrajarikoksesta sakkoon.”

- 25 Rikoslain 2 a luvun 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Sakko tuomitaan päiväsakkoina, joiden vähimmäismäärä on yksi ja enimmäismäärä 120.”

- 26 Rikoslain saman 2 a luvun 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Päiväsakon rahamäärä on vahvistettava niin, että se on kohtuullinen sakotettavan maksukykyyn nähden.

Kohtuullisena päiväsakon rahamääränä on pidettävä yhtä kuudeskymmenesosaa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta, josta on vähennetty valtioneuvoston asetuksella määriteltävät verot ja maksut sekä kiinteä peruskulutusvähennys. Sakotettavan elatusvelvollisuus voi alentaa päiväsakkoa.

Kuukausitulon laskemisen ensisijaisena perusteena ovat sakotettavan viimeksi toimitetun verotuksen mukaiset tulot. Jos sakotettavan tuloja ei voida luotettavasti selvittää verotustiedoista tai ne ovat olennaisesti muuttuneet viimeksi toimitetun verotuksen jälkeen, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

--

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin keskimääräisen kuukausitulon laskemisesta, päiväsakon rahamäärän pyöristämisestä, peruskulutusvähennyksen suuruudesta, elatusvelvollisuuden huomioon ottamisesta sekä päiväsakon vähimmäisestä rahamäärästä.”

- 27 Päiväsakon rahamäärästä annetun valtioneuvoston asetuksen (609/1999) 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Päiväsakon rahamäärää ei saa vahvistaa pienemmäksi kuin 6 euroa.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

- 28 Suomen kansalainen A oli 25.8.2015 matkustanut Suomesta Viroon ja takaisin huviveneellä. Matkan lähtö- ja paluupaikka olivat Suomessa. Matkallaan A oli kulkenut Suomen ja Viron välillä sijaitsevan kansainvälisen merialueen kautta.

- 29 A:lla oli voimassa oleva Suomen passi, mutta hänellä ei ollut sitä mukanaan tällä matkalla. Hän ei siis ollut voinut esittää passiaan tai mitään muuta matkustusasiakirjaa paluumatkan yhteydessä Helsingissä suoritettussa rajatarkastuksessa. A:n henkilöllisyys oli kuitenkin kyetty selvittämään hänen mukanaan olleesta ajokortista.
- 30 Syyttäjä nosti Helsingin käräjäoikeudessa (Suomi) A:ta vastaan syytteen lievistä valtionrajarikoksesta.
- 31 Helsingin käräjäoikeus katsoi 5.12.2016 antamallaan tuomiolla A:n syyllistyneen rangaistavaan tekoon ylittäessään Suomen valtionrajan ilman, että matkustusasiakirja oli mukana, ja se täsmensi, että sillä, että hänellä oli voimassa oleva passi, ei ollut merkitystä tässä yhteydessä.
- 32 Käräjäoikeus jätti kuitenkin A:n rangaistukseen tuomitsematta, koska teko oli vähäinen ja koska päiväsakkojärjestelmän mukaisesti A:n keskimääräisen kuukausitulon perusteella määräytyvä sakkorangaistus olisi ollut kohtuuton.
- 33 Syyttäjä valitti tästä tuomiosta Helsingin hovioikeuteen (Suomi). A puolestaan teki vastavalituksen samasta tuomiosta.
- 34 Helsingin hovioikeus katsoi 15.6.2018 antamassaan tuomiossa tulleen selvitettyksi, ettei A:lla ollut Suomen rajaa ylittäessään mukanaan matkustusasiakirjaa, mutta hylkäsi kuitenkin syytteen. Kyseisen tuomioistuimen mukaan nimittäin lievän valtionrajarikoksen tunnusmerkistö ei täyttnyt asiassa.
- 35 Syyttäjä valitti tästä tuomiosta korkeimpaan oikeuteen (Suomi).
- 36 Korkeimman oikeuden mukaan asiaa on tarkasteltava unionin oikeuden kannalta.
- 37 Se muistuttaa, että 21.9.1999 annetun tuomion Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439) 45 kohdassa on jo todettu, että unionin oikeuden vastaista ei ole, että jäsenvaltio asettaa henkilölle velvollisuuden rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla osoittaa kansalaisuutensa, kun hän tulee tämän jäsenvaltion alueelle, edellyttäen, että rangaistukset ovat verrattavissa samankaltaisiin kansallisiin rikkomuksiin sovellettaviin rangaistuksiin ja etteivät ne ole suhteettomia.
- 38 Korkein oikeus pohtii kuitenkin, sovelletaanko tätä oikeuskäytäntöä edelleen, kun otetaan huomioon unionin oikeuteen kyseisen tuomion antamisen jälkeen tehdyt muutokset.
- 39 Vaikka Schengenin rajasäännöstöstä ilmenee, että kukin jäsenvaltio voi asettaa unionin kansalaisille velvollisuuden pitää mukanaan voimassa oleva matkustusasiakirja, korkein oikeus pohtii, voidaanko – ja jos voidaan, missä tilanteissa – tämän velvollisuuden noudattamatta jättämisestä määrätä seuraamus, koska sen mukaan seuraamuksen määrääminen saattaa loukata SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrättyä oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen.
- 40 Korkein oikeus katsoo, että selvitettyä, onko kyseistä oikeutta loukattu, on otettava huomioon direktiivin 2004/38 4 ja 5 artikla ja asetuksen N:o 562/2006 21 artikla, sillä tähän viimeksi mainittuun asetukseen sisältyy pääasian oikeudenkäynnissä sovellettava Schengenin rajasäännöstö.

- 41 Lisäksi korkeimman oikeuden mukaan on määritettävä asetuksen N:o 562/2006 2, 4, 7, 20 ja 21 artiklan sekä sen liitteessä VI olevan 3.2.5 kohdan kannalta, mitä merkitystä on sillä seikalla, että asianomainen unionin kansalainen on liikkunut huviveneellä kahden jäsenvaltion välillä kansainvälisen merialueen kautta.
- 42 Vaikka oletettaisiin, että unionin oikeus ei ole esteenä velvollisuudelle rangaistuksen uhalla pitää mukana voimassa oleva matkustusasiakirja, korkein oikeus pohtii myös, onko rikoslaissa säädetyn kaltainen päiväsakkojärjestelmä suhteellisuusperiaatteen mukainen.
- 43 Korkein oikeus toteaa, että vuonna 2014 keskimääräinen päiväsakko oli 16,70 euroa 1 257 euron kuukausittaisilla nettotuloilla. Se täsmentää lisäksi, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisesta rajojen ylittämistä koskevien sääntöjen rikkomisesta määrätään tavallisesti 15 päiväsakkoa.
- 44 Kun otetaan huomioon A:n keskimääräinen kuukausitulo, yhden päiväsakon rahamäärä olisi hänen tapauksessaan 6 350 euroa, joten sakon kokonaisrahamäärä, joka hänelle voitaisiin määrätä, olisi 95 250 euroa. Tämä määrä selittyy sillä, että vaikka pääasiassa sovellettavassa lainsäädännössä vahvistetaan päiväsakon alimmaksi rahamääräksi 6 euroa, siinä ei sitä vastoin säädetä tälle määrälle mitään enimmäismäärää.
- 45 Tässä tilanteessa korkein oikeus on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko unionin oikeus, erityisesti [direktiivin 2004/38] 4 artiklan 1 kohta, [asetuksen N:o 562/2006] 21 artikla tai unionin kansalaiselle kuuluva oikeus liikkua vapaasti unionin alueella, esteenä kansallisen säännöksen soveltamiselle, jolla henkilölle (riippumatta siitä, onko hän unionin kansalainen) asetetaan velvollisuus rangaistuksen uhalla pitää mukanaan voimassa oleva passi tai muu matkustusasiakirja, kun hän matkustaa jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioon huviveneellä kansainvälisen merialueen kautta käymättä kuitenkaan kolmannen valtion alueella?
- 2) Onko unionin oikeus, erityisesti [direktiivin 2004/38] 5 artiklan 1 kohta, [asetuksen N:o 562/2006] 21 artikla tai unionin kansalaiselle kuuluva oikeus liikkua vapaasti unionin alueella, esteenä kansallisen säännöksen soveltamiselle, jolla henkilölle (riippumatta siitä, onko hän unionin kansalainen) asetetaan velvollisuus rangaistuksen uhalla pitää mukanaan voimassa oleva passi tai muu matkustusasiakirja, kun hän saapuu kyseiseen jäsenvaltioon toisesta jäsenvaltiosta huviveneellä kansainvälisen merialueen kautta kuitenkaan käymättä kolmannen valtion alueella?
- 3) Jos ensimmäisessä tai toisessa kysymyksessä tarkoitettua estettä ei ole, onko Suomen rajan ylittämisestä ilman, että voimassa oleva matkustusasiakirja on mukana, Suomessa tavanomaisesti päiväsakkojärjestelmän mukaisesti määrättävä seuraamus [direktiivin 2004/38] 27 artiklan 2 kohdasta ilmenevän suhteellisuusperiaatteen mukainen?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

- 46 Kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen. Tältä osin kaikista kansallisen tuomioistuimen esittämistä seikoista on poimittava ne unionin oikeutta koskevat seikat, joita on syytä tulkita, kun otetaan huomioon riidan kohde (ks. vastaavasti tuomio 29.4.2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, 32 ja 33 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 47 Ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee, että pääasia koskee Suomen kansalaisen huviveneellä Suomen ja Viron välillä kansainvälisen merialueen kautta tekemää matkaa, jonka lähtö- ja paluupaikka olivat Suomessa. Ennakkoratkaisupyyntöä ilmenee myös, että asianomaista vastaan on pantu vireille rikosoikeudellinen menettely, jossa häntä syytetään Suomen sellaisen lainsäädännön noudattamatta jättämisestä, jossa velvoitetaan Suomen kansalaiset pitämään mukanaan henkilötodistus tai passi, kun he matkustavat Suomen ja muiden jäsenvaltioiden, kuten Viron tasavallan, välillä.
- 48 Näin ollen on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelea ensimmäisellä kysymyksellään pääasiallisesti yhtäältä, onko SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrättyä ja direktiivissä 2004/38 täsmennettyä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, kun otetaan huomioon asetuksessa N:o 562/2006 säädetyt rajojen ylittämistä koskevat säännökset, tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla jäsenvaltio asettaa kansalaisilleen velvollisuuden pitää rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, kun he matkustavat toiseen jäsenvaltioon, ja toisaalta, onko tältä osin merkitystä sillä seikalla, että tällainen matka tehdään huviveneellä ja kansainvälisen merialueen kautta.
- 49 SEUT 21 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrättyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.
- 50 Direktiivin 2004/38 1 artiklan mukaan siinä on tarkoitus muun muassa säätää kyseisen oikeuden käyttämisestä koskevat edellytykset ja sitä koskevat rajoitukset.
- 51 Tässä tarkoituksessa kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, sanotun kuitenkin rajoittamatta sellaisten määräysten soveltamista, jotka koskevat matkustusasiakirjoihin rajoilla kohdistettavia tarkastuksia.
- 52 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 54–57 kohdassa toteaa, tähän säännökseen sisältyvästä lauseesta ”jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi” seuraa, että sen edellytyksenä, että jäsenvaltion kansalaiset käyttävät oikeuttaan siirtyä toiseen jäsenvaltioon, on, että heillä on mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi.

- 53 Vaikka jäsenvaltioiden tehtävänä on direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohdan nojalla myöntää kansalaisilleen henkilötodistus tai passi tai uusia henkilötodistus tai passi, on siis niin, että asettaessaan tämän direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa unionin kansalaisen oikeudelle siirtyä toiseen jäsenvaltioon edellytyksen siitä, että hänellä on mukanaan tällainen asiakirja, unionin lainsäätäjä on halunnut asettaa kyseisen direktiivin johdanto-osan 7 perustelukappaleessa tarkoitetun muodollisuuden, joka liittyy vapaaseen liikkuvuuteen. Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 58 kohdassa, tämän muodollisuuden tavoitteena on helpottaa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämistä varmistamalla, että henkilö, jolla on tämä oikeus, voidaan todeta tällaiseksi henkilöksi mahdollisessa tarkastuksessa (ks. vastaavasti tuomio 21.9.1999, Wijzenbeek, C-378/97, EU:C:1999:439, 43 kohta ja tuomio 17.2.2005, Oulane, C-215/03, EU:C:2005:95, 21 ja 22 kohta).
- 54 Tätä vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseen liittyvää edellytystä sovelletaan direktiivin 2004/38 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikkiin unionin kansalaisiin, jotka siirtyvät muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalaisia he ovat.
- 55 Tästä seuraa, että jäsenvaltio, joka velvoittaa kansalaisensa pitämään mukanaan henkilötodistuksen tai passin, kun he ylittävät valtion rajan siirtyäkseen toiseen jäsenvaltioon, edesauttaa näin tehdessään sellaisen muodollisuuden noudattamista, joka vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseen on liitetty direktiivillä 2004/38. Tällainen kansallinen oikeussääntö on näin ollen osa kyseisen direktiivin täytäntöönpanoa.
- 56 Mainitun direktiivin 36 artiklan mukaisesti jokaisella jäsenvaltiolla on toimivalta antaa säännökset seuraamuksista, joita sovelletaan tämän saman direktiivin täytäntöön panemiseksi annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen.
- 57 Silloin, kun näitä seuraamuksia ei ole yhdenmukaistettu, jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset, kunhan ne käyttävät tätä toimivaltaa unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden mukaisesti (ks. analogisesti tuomio 11.2.2021, K. M. (Aluksen päällikölle määrätty seuraamukset), C-77/20, EU:C:2021:112, 36 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 58 Näin ollen, ja huolimatta 21.9.1999 annetun tuomion Wijzenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439) jälkeisestä kehityksestä, unionin oikeudessa on sen nykyisessä muodossaan edelleen säilytetty jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeus niiden seuraamusten osalta, joita ne voivat määrätä unionin kansalaiselle, joka on jättänyt noudattamatta vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseen liittyvää muodollisuutta. Kuten mainitun tuomion 45 kohdassa on todettu, jäsenvaltiot voivat tällaisessa tapauksessa säätää rikosoikeudellisia seuraamuksia edellyttäen, että seuraamukset ovat muun muassa suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Tämä periaate vahvistetaan nykyisin Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 49 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen.
- 59 Lisäksi on muistutettava, että kansallisissa rikosoikeudellisissa säännöksissä ei voida syrjiä henkilöitä, joille unionin oikeudessa annetaan oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, eikä rajoittaa unionin oikeudessa taattuja perusvapauksia (tuomio 19.11.2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 60 Direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdassa oleva täsmennys, jonka mukaan tällä säännöksellä ei rajoiteta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista, ei voi horjuttaa sitä päätelmää, että jäsenvaltion kansalaisilleen asettama

velvollisuus, jonka mukaan heidän on valtion rajan yli toiseen jäsenvaltioon matkustaessaan pidettävä rikosoikeudellisen seuraamuksen uhalla mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, on sallittu, jos unionin oikeuden yleisiä periaatteita noudatetaan.

- 61 Tästä täsmennyksestä tosin seuraa, että kaikkia kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevia sääntöjä, kuten asetuksen N:o 562/2006 20 artiklaa, jossa säädetään näiden tarkastusten poistamisesta Schengen-alueen sisärajoilta, on sovellettava täysimääräisesti. Näin ollen valvontaa ei lähtökohtaisesti voida suorittaa näiden rajojen ylityksen yhteydessä.
- 62 Rajavalvonnan poistaminen sisärajoilta ei kuitenkaan vaikuta asetuksen N:o 562/2006 21 artiklassa esitettyyn mahdollisuuteen, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat suorittaa henkilöllisyystarkastuksia alueen sisällä ja säätää tässä tarkoituksessa velvollisuudesta pitää hallussa tai mukana asiakirjoja (ks. vastaavasti tuomio 19.7.2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 63 Lisäksi on niin, että vaikka asetuksen N:o 562/2006 liitteessä VI olevan 3.2.5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetaan sääntö, jonka mukaan jäsenvaltion alueella olevasta satamasta tulevissa tai sellaiseen lähtevissä huviveneissä oleville henkilöille, jotka ylittävät Schengen-alueen ulkorajan, ei saa tehdä henkilöllisyystarkastuksia, tämän saman kohdan toisessa alakohdassa vahvistetaan tähän sääntöön poikkeus, jonka mukaan henkilöitä voidaan kuitenkin tarkastaa ”laittomaan maahanmuuttoon liittyvien riskien arvioinnin perusteella”.
- 64 Kun otetaan huomioon jäsenvaltioille täten annettu toimivalta suorittaa asetuksessa N:o 562/2006 täsmennetyissä eri tilanteissa henkilöllisyystarkastuksia, on katsottava, että jäsenvaltio ei loukkaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, kun se asettaa kansalaisilleen ennaltaehkäisevien ja unionin yleisten oikeusperiaatteiden mukaisten, mahdollisesti luonteeltaan rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla velvollisuuden pitää mukanaan henkilötodistus tai passi, kun he poistuvat maan alueelta mennäkseen millä tahansa kulkuvälineellä ja mitä tahansa matkareittiä toiseen jäsenvaltioon. Tällaisella velvollisuudella varmistetaan nimittäin se, että kyseiset kansalaiset pystyvät osoittamaan henkilöllisyytensä, kansalaisuutensa ja siten asemansa unionin kansalaisena, kun jokin näistä asetuksessa N:o 562/2006 säädettyistä tilanteista toteutuu ja johtaa tarkastukseen.
- 65 Ensimmäiseen kysymykseen on näin ollen vastattava, että SEUT 21 artiklassa määrättyä ja direktiivissä 2004/38 täsmennettyä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on, kun otetaan huomioon asetuksessa N:o 562/2006 säädetty rajojen ylittämistä koskevat säännökset, tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla jäsenvaltio asettaa kansalaisilleen velvollisuuden pitää rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, kun he matkustavat toiseen jäsenvaltioon millä tahansa kulkuvälineellä ja mitä tahansa matkareittiä, edellyttäen, että näitä seuraamuksia koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat unionin yleisten oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, mukaisia.

Toinen kysymys

- 66 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 47 kohdassa esitetyt seikat, on katsottava, että toisella kysymyksellä pyritään lähinnä selvittämään yhtäältä, onko SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrättyä ja direktiivissä 2004/38 täsmennettyä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen tulkittava asetuksessa N:o 562/2006 säädetty rajojen ylittämistä koskevat säännökset huomioon ottaen siten, että se on esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla jäsenvaltio

asettaa rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla kansalaisilleen velvollisuuden pitää mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, kun he saapuvat sen alueelle toisesta jäsenvaltiosta, ja toisaalta, onko tältä osin merkitystä sillä, että matka tapahtuu huviveneellä ja kansainvälisen merialueen kautta.

- 67 Aluksi on todettava, että direktiiviä 2004/38 ei sovelleta tilanteeseen, jossa unionin kansalainen ylittää toisesta jäsenvaltiosta saapuessaan sen jäsenvaltion rajan, jonka kansalainen hän on.
- 68 Kyseisen direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivin ainoana tarkoituksena on säännellä unionin kansalaisen maahantulon ja oleskelun edellytyksiä muissa kuin siinä jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän on (tuomio 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, 33 ja 34 kohta).
- 69 Kun otetaan huomioon direktiivin 2004/38 soveltamisalaan näin tehty rajausta ja koska kansainvälisen oikeuden periaatteesta, joka on vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun yleissopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 3 artiklassa, johtuu, että jäsenvaltio ei voi evätä omilta kansalaisiltaan oikeutta tulla alueelleen ja oleskella siellä (ks. vastaavasti tuomio 4.12.1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, 22 kohta ja tuomio 5.5.2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, 29 kohta), unionin kansalaisen maahantulo sen jäsenvaltion alueelle, jonka kansalainen hän on, ei kuulu kyseisen direktiivin 5 artiklassa säädettyjen maahantulo-oikeutta koskevien edellytysten alaan.
- 70 On kuitenkin niin, että unionin kansalaisen paluu sen jäsenvaltion alueelle, jonka kansalainen hän on, kuuluu SEUT 21 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan, jos kyseinen kansalainen on tätä ennen käyttänyt toisessa jäsenvaltiossa kuin lähtöjäsenvaltiossaan tässä määräyksessä tarkoitettua oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen (ks. vastaavasti tuomio 5.6.2018, Coman ym., C-673/16, EU:C:2018:385, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 71 Näin ollen on tutkittava, onko jäsenvaltion kansalaisilleen asettama velvollisuus, jonka mukaan heillä on oltava mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, kun he saapuvat sen alueelle toisesta jäsenvaltiosta, omiaan rajoittamaan SEUT 21 artiklassa määrätyn vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämistä.
- 72 Jollei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen suorittamasta tarkistuksesta muuta ilmene, unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että Suomen kansalaisille, joilla ei ole mukanaan henkilötodistusta tai passia heidän palatessaan Suomeen, sallitaan tämän jäsenvaltion alueelle saapuminen silloin, kun he pystyvät todistamaan henkilöllisyytensä muulla tavoin.
- 73 Näin ollen velvollisuus pitää mukana henkilötodistus tai passi ei siis ilmeisesti ole varsinainen maahantulo-oikeuden edellytys, vaan se on muodollisuus, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja siten helpottaa henkilöllisyystarkastuksia, joita voidaan tehdä asetuksessa N:o 562/2006 määritellyissä tapauksissa.
- 74 Koska jokaisella unionin kansalaisella on henkilötodistus tai passi ja koska heillä on oltava tämä asiakirja mukana, kun he siirtyvät toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalaisia he ovat, kansallisessa säännöstössä asetettu velvollisuus pitää tämä sama asiakirja mukana alkuperäjäsenvaltioon palaamisen yhteydessä ei aiheuta kustannuksia tai haittaa eikä sen osalta voida näin ollen katsoa, että sen vaikutuksena on rajoittaa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämistä, ja lisäksi on täsmennettävä, että tämä velvollisuus ei ole varsinainen edellytys oikeudelle saapua alkuperäjäsenvaltion alueelle, kunhan sen laiminlyönnistä säädetty

seuraamukset ovat perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen ja muiden unionin yleisten oikeusperiaatteiden, kuten syrjintäkiellon periaatteen, mukaisia; kaikkia näitä periaatteita sovelletaan arvioitaessa kansallista säännöstöä SEUT 21 artiklan 1 kohdan valossa (ks. viimeksi mainitun osalta tuomio 8.6.2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, 31 ja 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 75 Lisäksi se seikka, että kyseinen matka on tehty huviveneellä ja että huviveneellä kuljetaan kansainvälisen merialueen läpi, ei ole este sen matkustajien henkilöllisyyden tarkastamiselle.
- 76 Kuten tämän tuomion 63 kohdassa on muistutettu, asetuksen N:o 562/2006 liitteessä VI olevan 3.2.5 kohdan toisessa alakohdassa sallitaan tarkastusten tekeminen ”laittomaan maahanmuuttoon liittyvien riskien arvioinnin perusteella” jäsenvaltion alueella olevasta satamasta tulevissa tai sellaiseen lähtevissä huviveneissä oleville henkilöille, jotka ylittävät Schengen-alueen ulkorajan. Tämän säännöksen tehokas vaikutus vaarantuisi, jos sitä tulkittaisiin siten, että toimivaltaisten viranomaisten on tällaisten tarkastusten yhteydessä tarkastettava vain kyseisessä liitteessä olevassa 3.2.7 kohdassa tarkoitettu asiakirja, joka sisältää aluksen tekniset ominaisuudet ja aluksella olevien henkilöiden nimet, eivätkä viranomaiset voisi henkilöasiakirjat tarkastamalla valvoa edellä mainittuun asiakirjaan sisältyvän nimiluettelon paikkansapitävyyttä.
- 77 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä oleva alus kulki matkansa aikana Suomen ja Viron aluevesien välisen kansainvälisen merialueen läpi, joten sen on katsottava ylittäneen asetuksen N:o 562/2006 2 artiklan 2 alakohdassa tarkoitetun ulkorajan. Lisäksi matka tehtiin elokuussa 2015, jonka osalta pääasian asianosaiset ovat myöntäneet, että laitton maahanmuuton uhka oli kasvanut. Jollei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tehtävä, muuta johdu, Suomen toimivaltaiset viranomaiset vaikuttavat olleen tilanteessa, jossa ne saattoivat laillisesti tarkastaa kyseisellä aluksella olleiden henkilöiden henkilöllisyyden aluksen palatessa Suomen aluevesille.
- 78 Kuten tämän tuomion 73 ja 74 kohdassa todetaan, oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ei ole esteenä sille, että yhdenmukaistaakseen henkilöllisyystarkastukset, joita voidaan tehdä asetuksessa N:o 562/2006 määritellyissä tapauksissa, ja näin ollen helpottaakseen tarkastuksia jäsenvaltio voi asettaa kansalaisilleen velvollisuuden pitää mukanaan henkilötodistus tai passi heidän palatessaan toisesta jäsenvaltiosta sen alueelle, kunhan tämän velvollisuuden laiminlyönnistä määrättävät seuraamukset ovat unionin yleisten oikeusperiaatteiden mukaisia. Tästä seuraa, että kyseisen jäsenvaltion viranomaiset voivat asetuksen N:o 562/2006 liitteessä VI olevan 3.2.5 kohdan toisen alakohdan nojalla laillisesti suoritettujen tarkastusten yhteydessä vaatia asianomaista esittämään henkilötodistuksensa tai passinsa ja määrätä hänelle seuraamuksen, jos tällaista asiakirjaa ei esitetä.
- 79 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrättyä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on, kun otetaan huomioon asetuksessa N:o 562/2006 säädetyt rajojen ylittämistä koskevat säännökset, tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla jäsenvaltio asettaa kansalaisilleen velvollisuuden pitää rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, kun he saapuvat sen alueelle toisesta jäsenvaltiosta, edellyttäen, että tämä velvollisuus ei ole maahan saapumisen edellytys ja että kyseisen velvollisuuden laiminlyönnin tapauksessa säädetyjä seuraamuksia koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat unionin yleisten oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, mukaisia. Se, että matka toisesta jäsenvaltiosta kyseessä olevaan jäsenvaltioon tehdään huviveneellä ja

kansainvälisen merialueen kautta, on asetuksen N:o 562/2006 liitteessä VI olevan 3.2.5 kohdan toisessa alakohdassa säädettyin edellytyksin yksi niistä tilanteista, joissa tällaisen asiakirjan esittämistä voidaan vaatia.

Kolmas kysymys

- 80 Kuten ennakkoratkaisupyyntöissä mainituista rikoslain säännöksistä ilmenee, henkilö, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan ilman matkustusasiakirjaa tai matkustusasiakirjaan rinnastettavaa muuta asiakirjaa, on tuomittava rikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi, ja on täsmennettävä, että kun tekoa on pidettävä vähäisenä, seuraamuksena on sakko, joka tuomitaan päiväsakkoina, ja että päiväsakon rahamäärä on yksi kuudeskymmenesosa sakotettavan keskimääräisestä kuukausitulosta, josta on vähennettävä tietyt verot, maksut ja kulut.
- 81 Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee lisäksi, että lievästä valtionrajarikoksesta määrätään tavanomaisesti 15 päiväsakkoa ja että näin määrättävä sakon rahamäärä on tyypillisesti noin 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausitulosta.
- 82 Käsiteltävässä asiassa syyttäjä nosti A:ta vastaan syytteen siitä, ettei hänellä ollut Suomen rajaa ylittäessään mukana voimassa olevaa passia tai muuta matkustusasiakirjaa, vaikka hänen henkilöllisyytensä olikin kyetty selvittämään hänen mukanaan olleesta ajokortista.
- 83 Näin ollen on katsottava, että kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellä halutaan selvittää, ovatko SEUT 21 artiklan 1 kohta sekä direktiivin 2004/38 4 ja 36 artikla, kun niitä luetaan perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan valossa, esteenä rikosoikeudelliselle seuraamusjärjestelmälle, jossa jäsenvaltio on säätänyt seuraamukseksi valtion rajan ylittämisestä ilman voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia sakon, jonka ohjeellinen rahamäärä voi olla 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausitulosta.
- 84 Perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa ilmaistun säännön mukaan seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien rikkomisten vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus, mutta niillä ei kuitenkaan saa ylittää rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeen kyseisellä lainsäädännöllä hyväksyttävästi tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 11.2.2021, K. M. (Aluksen päällikölle määrätty seuraamukset), C-77/20, EU:C:2021:112, 37 ja 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 85 Vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, onko pääasiassa kyseessä oleva seuraamusjärjestelmä oikeassa suhteessa voimassa olevan henkilötodistuksen tai passin mukana pitämistä koskevalla velvollisuudella tavoitellun hyväksyttävän päämäärän toteuttamiseen, unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää sille kaikki sellaiset unionin oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotka saattavat auttaa sitä ratkaisemaan, onko asia näin (ks. analogisesti tuomio 28.1.2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, 37 kohta ja tuomio 11.2.2021, K. M. (Aluksen päällikölle määrätty seuraamukset), C-77/20, EU:C:2021:112, 39 kohta).
- 86 Kuten tämän tuomion 53 kohdassa todetaan, velvollisuus pitää mukana henkilötodistus tai passi liikuttaessa jäsenvaltiosta toiseen on muodollisuus, jonka tavoitteena on helpottaa vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämistä varmistamalla, että henkilö, jolla on tämä oikeus, voidaan helposti todeta tällaiseksi henkilöksi mahdollisessa tarkastuksessa.

- 87 Rikosoikeudellisesta sakosta, joka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamien tietojen mukaan määrätään siinä tapauksessa, että valtion rajan ylittäminen ilman henkilötodistusta tai passia luokitellaan lieväksi valtionrajarikokseksi, on katsottava, että kyseinen seuraamus, jonka suuruus on tyypillisesti noin 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausitulosta, ei vastaa rikkomisen vakavuutta, kuten erityisesti pääasiassa kyseessä olevista olosuhteista käy ilmi, koska – kuten tämän tuomion 44 kohdassa todetaan – tästä lievästä rikoksesta määrättävän sakon kokonaismäärä voi olla 95 250 euroa ja koska mitään enimmäismäärää ei ole säädetty.
- 88 Vaikka jäsenvaltiot voivat vapaasti määrätä sakon seuraamuksena unionin oikeudessa myönnetyn oikeuden käyttämistä koskevan muotovaatimuksen noudattamatta jättämisestä, tällaisen seuraamuksen on nimenomaan oltava oikeassa suhteessa tämän laiminlyönnin vakavuuteen nähden (ks. vastaavasti tuomio 18.3.2021, A. (Vähennysoikeuden käyttäminen), C-895/19, EU:C:2021:216, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 89 Silloin kun, kuten käsiteltävässä asiassa, velvollisuutta pitää mukana voimassa oleva henkilötodistus tai passi on laiminlyönyt henkilö, jolla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen ja jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi mutta joka on vain jättänyt ottamatta sen mukaan matkalle, rikos on lievä, kuten Suomen hallitus on todennut. Sellaisia tapauksia lukuun ottamatta, joissa rikos uusitaan, tällainen rikos ei näin ollen voi johtaa huomattavan korkeaan rahamääräiseen seuraamukseen, kuten sakkoon, jonka määrä on 20 prosenttia sakotettavan keskimääräisestä nettokuukausitulosta.
- 90 Tällainen seuraamus nimittäin ylittää ankaruudellaan sen rajat, mikä soveltuu tämän tuomion 86 kohdassa mainitun tavoitteen toteuttamiseen ja mikä on tarpeen tältä kannalta.
- 91 On kylläkin huomautettava, kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 121 kohdassa, että unionin oikeus ei ole esteenä sille, että sakkojärjestelmässä otetaan huomioon sakotettavan maksukyky ja säädetään, että sakko lasketaan sakotettavan tulojen määrän perusteella. Se, että unionin kansalaiset noudattavat vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden käyttämiseen liittyviä mahdollisuuksia, voidaan kuitenkin varmistaa riittävän ennaltaehkäisevästi toimenpiteillä, jotka ovat vähemmän rajoittavia kuin ne, joista säädetään pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa lainsäädännössä, ja tällaisiin toimenpiteisiin voivat kuulua muun muassa sellaisista sakoista säättäminen, joiden rahamäärä vastaa pienempää prosenttiosuutta kuukausitulosta, ja enimmäismäärän vahvistaminen sakoille.
- 92 Edellä esitetyn perusteella kolmanteen kysymykseen on vastattava, että SEUT 21 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 2004/38 4 ja 36 artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä rikosoikeudelliselle seuraamusjärjestelmälle, jossa jäsenvaltio on säätänyt seuraamukseksi valtion rajan ylittämisestä ilman voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia sakon, jonka ohjeellinen rahamäärä voi olla 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausitulosta, koska tällainen sakko ei ole oikeassa suhteessa tämän luonteeltaan lievän rikoksen vakavuuteen nähden.

Oikeudenkäyntikulut

- 93 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (viides jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) SEUT 21 artiklassa määrättyä ja Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2004/38/EY täsmennettyä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on, kun otetaan huomioon henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä 15.3.2006 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) N:o 562/2006 (Schengenin rajasäännöstö), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013, säädetyt rajojen ylittämistä koskevat säännökset, tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla jäsenvaltio asettaa kansalaisilleen velvollisuuden pitää rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, kun he matkustavat toiseen jäsenvaltioon millä tahansa kulkuvälineellä ja mitä tahansa matkareittiä, edellyttäen, että näitä seuraamuksia koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat unionin yleisten oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, mukaisia.
- 2) SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrättyä unionin kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen on, kun otetaan huomioon asetuksessa N:o 562/2006, sellaisena kuin se on muutettuna asetuksella N:o 610/2013, säädetyt rajojen ylittämistä koskevat säännökset, tulkittava siten, että se ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jolla jäsenvaltio asettaa kansalaisilleen velvollisuuden pitää rikosoikeudellisten seuraamusten uhalla mukanaan voimassa oleva henkilötodistus tai passi, kun he saapuvat sen alueelle toisesta jäsenvaltiosta, edellyttäen, että tämä velvollisuus ei ole maahan saapumisen edellytys ja että kyseisen velvollisuuden laiminlyönnin tapauksessa säädettyjä seuraamuksia koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat unionin yleisten oikeusperiaatteiden, kuten suhteellisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen, mukaisia. Se, että matka toisesta jäsenvaltiosta kyseessä olevaan jäsenvaltioon tehdään huviveneellä ja kansainvälisen merialueen kautta, on asetuksen N:o 562/2006 liitteessä VI olevan 3.2.5 kohdan toisessa alakohdassa säädetyin edellytyksin yksi niistä tilanteista, joissa tällaisen asiakirjan esittämistä voidaan vaatia.
- 3) SEUT 21 artiklan 1 kohtaa ja direktiivin 2004/38 4 ja 36 artiklaa, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä rikosoikeudelliselle seuraamusjärjestelmälle, jossa jäsenvaltio on säätänyt seuraamukseksi valtion rajan ylittämisestä ilman voimassa olevaa henkilötodistusta tai passia sakon, jonka ohjeellinen rahamäärä voi olla 20 prosenttia sakotettavan nettokuukausitulosta, koska tällainen sakko ei ole oikeassa suhteessa tämän luonteeltaan lievän rikoksen vakavuuteen nähden.

Regan

Ilešič

Juhász

Lycourgos

Jarukaitis

Julistettiin Luxemburgissa 6 päivänä lokakuuta 2021.

A. Calot Escobar
kirjaaja

E. Regan
jaoston puheenjohtaja