



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2021 m. birželio 3 d.¹

Byla C-35/20

Syittāja prieš A

(*Korkein oikeus* (Aukščiausiasis Teismas, Suomija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti valstybių narių teritorijoje – SESV 21 straipsnis – Pareiga turėti asmens tapatybės kortelę arba pasą kertant valstybės narės sieną, priešingu atveju numatant sankcijas – Direktyva 2004/38/EB – 4 ir 5 straipsniai – Valstybės narės jūrų sienos kirtimas pramoginiu laivu – Reglamentas (EB) Nr. 562/2006 (Šengeno sienų kodeksas) – VI priedas – Baudžiamoji baudų skyrimo dienomis tvarka – Baudos apskaičiavimas atsižvelgiant į pažeidėjo mokumą – Proporcingumas“

I. Įžanga

1. Europos Sąjungos pilietis, keliaudamas pramoginiu laivu iš vienos valstybės į kitą ir atgal, t. y. Suomijos ir Estijos, kerta nacionalinę jūrų sieną neturėdamas kelionės dokumentų.
2. Būtent šiomis aplinkybėmis pateikiami *Korkein oikeus* (Aukščiausiasis Teismas, Suomija) prejudiciniai klausimai, kuriais iš esmės siekiama išsiaiškinti, ar valstybės narės gali įpareigoti Sąjungos piliečius turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą kertant valstybės narės sieną ir numatyti baudžiamąją sankciją už šios pareigos nesilaikymą. Teisingumo Teismo taip pat prašoma pareikšti nuomonę, ar yra proporcinga baudžiamoji baudų skyrimo dienomis tvarka, taikoma Suomijoje tokios pareigos nesilaikymo atveju.

¹ Originalo kalba: prancūzų.

3. Taigi šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą pateiktas dėl, be kita ko, SESV 21 straipsnio 1 dalies, Direktyvos 2004/38/EB² 4, 5 ir 36 straipsnių (pastarojo straipsnio Teisingumo Teismas dar nėra aiškinęs) ir Reglamento (EB) Nr. 562/2006³ VI priedo išaiškinimo.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Direktyva 2004/38

4. Direktyvos 2004/38 4 straipsnio „Išvažiavimo teisė“ 1 dalyje nustatyta:

„Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą, ir jų šeimos nariai, kurie nėra valstybės narės piliečiai ir turi galiojančią pasą, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę.“

5. Šios direktyvos 5 straipsnio „Įvažiavimo teisė“ 1, 4 ir 5 dalyse nustatyta:

„1. Nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, valstybės narės suteikia [galiojančią] tapatybės kortelę ar pasą turintiems Sąjungos piliečiams ir [galiojančią] pasą turintiems šeimos nariams[, kurie nėra valstybės narės piliečiai,] teisę įvažiuoti į jų teritoriją.

<...>

4. Jei Sąjungos pilietis ar šeimos narys, kuris nėra valstybės narės pilietis, neturi būtinų kelionės dokumentų arba, jei reikalaujama, būtinų vizų, atitinkama valstybė narė, prieš grąžindama juos, suteikia tokiems asmenims visas pagrįstas galimybes gauti būtinus dokumentus ar pristatyti juos jiems per pagrįstą laikotarpį, patvirtinti ar kitomis priemonėmis įrodyti, kad jie turi laisvo judėjimo ir gyvenimo šalyje teisę.

5. Valstybės narės gali reikalauti atitinkamo asmens [gali įpareigoti atitinkamą asmenį] pranešti apie savo buvimą jos teritorijoje per pagrįstą ir nediskriminacinį laikotarpį. Šio reikalavimo nesilaikančiam asmeniui gali būti pritaikytos proporcingos ir nediskriminacinės sankcijos.“

6. Minėtos direktyvos 36 straipsnis „Sankcijos“ suformuluotas taip:

„Valstybės narės priima nuostatas dėl sankcijų, taikomų už pagal šią direktyvą priimtų nacionalinių taisyklių pažeidimus, ir imasi būtinų priemonių jų taikymui užtikrinti. Numatytos

² 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46, klaidų ištaisymas OL L 274, 2009, p. 47).

³ 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 105, 2006, p. 1), su pakeitimais, padarytais 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 610/2013 (OL L 182, 2013, p. 1, klaidų ištaisymas OL L 225, 2014, p. 91) (toliau – Reglamentas Nr. 562/2006). Reglamentas Nr. 562/2006, kuris buvo taikomas klostantis faktinėms aplinkybėms pagrindinėje byloje, buvo panaikintas ir pakeistas 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016, p. 1).

sankcijos turi būti veiksmingos ir proporcingos. Valstybės narės praneša apie tokias nuostatas Komisijai ne vėliau kaip iki 2006 m. balandžio 30 d. ir nedelsdamos praneša apie bet kokius vėlesnius su jomis susijusius pakeitimus.“

2. *Reglamentas Nr. 562/2006*

7. Reglamento Nr. 562/2006⁴ 1 straipsnyje „Reguliavimo dalykas ir principai“ buvo nustatyta:

„Šiame reglamente numatoma, kad nebus asmenų kontrolės jiems kertant Europos Sąjungos valstybių narių vidaus sienas.

Jame nustatomos taisyklės, reglamentuojančios asmenų kontrolę jiems kertant [Sąjungos] valstybių narių išorės sienas.“

8. Šio reglamento 2 straipsnyje „Apibrėžimai“ buvo nurodyta:

„Šiame reglamente naudojami tokie apibrėžimai:

1) „vidaus sienos“:

<...>

c) valstybių narių jūrų, upių ir ežerų uostai reguliariam vidaus susisiekimui keltais;

2) „išorės sienos“ – valstybių narių sausumos sienos, įskaitant upių, ežerų bei jūrų sienas ir jų oro uostus, upių uostus, jūrų uostus bei ežerų uostus, jei tai nėra vidaus sienos;

<...>

8) „sienos perėjimo punktas“ – vieta, kurioje kompetentingų institucijų leidžiama kirsti išorės sienas;

<...>“

9. Minėto reglamento 4 straipsnyje „Išorės sienų kirtimas“ buvo nustatyta:

„1. Išorės sienas galima kirsti tik sienos perėjimo punktuose ir nustatytais jų darbo valandomis. Sienos perėjimo punktuose, kurie neveikia visą parą, turi būti aiškiai nurodytos darbo valandos.

<...>

⁴ Šio reglamento 1, 2, 22 ir 23 straipsnių tekstas iš esmės yra identiškas atitinkamai Reglamento Nr. 562/2006 1, 2, 20 ir straipsnių tekstui. Tas pats pasakytina apie Reglamento 2016/399 VI priedo 3.2.4 ir 3.2.6 punktus bei Reglamento Nr. 562/2006 VI priedo 3.2.5 ir 3.2.7 punktus.

2. Nukrypstant nuo 1 dalies, prievolės kirsti išorės sienas tik sienos perėjimo punktuose nustatytomis jų darbo valandomis išimtis gali būti leidžiamos:

a) asmenims arba asmenų grupėms, kilus ypatingai būtinybei nereguliariai kirsti išorės sienas ne sienos perėjimo punktuose arba ne nustatytomis jų darbo valandomis, jei jie turi leidimus, kurių reikalaujama pagal nacionalinę teisę, ir tai neprieštarauja valstybių narių viešosios tvarkos ir vidaus saugumo interesams. Dvišaliuose susitarimuose valstybės narės gali nustatyti konkrečią tvarką. Apie bendrąsias išimtis, nustatytas nacionalinėje teisėje ir dvišaliuose susitarimuose, Komisija informuojama pagal 34 straipsnį;

<...>

c) pagal konkrečias taisykles, išdėstytas 18 ir 19 straipsniuose kartu su VI ir VII priedais.

<...>“

10. To paties reglamento 7 straipsnyje „Asmenų patikrinimas kertant sienas“ buvo nurodyta:

„<...>

2. Visi asmenys minimaliai patikrinami siekiant pagal jų pateiktus arba parodytus [kelionės] dokumentus nustatyti jų tapatybę. Ši minimalų patikrinimą sudaro greitas ir tiesioginis dokumento, leidžiančio teisėtam turėtojui kirsti sieną, galiojimo patikrinimas, tinkamais atvejais panaudojant techninius prietaisus ir ieškant informacijos tik apie pavogtus, neteisėtai pasisavintus, dingusius ir negaliojančius dokumentus atitinkamose duomenų bazėse, ir patikrinimas ieškant falsifikavimo arba klastojimo požymių.

Pirmoje pastraipoje nurodytas minimalus patikrinimas taikomas kaip taisyklė asmenims, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę.

Vis dėlto atlikdami minimalų asmenų, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, patikrinimą, sienos apsaugos pareigūnai nesistemiškai gali patikrinti nacionalines arba Europos duomenų bazes, siekdami užtikrinti, kad asmuo nekeltų realios, dabartinės ir pakankamai rimtos grėsmės valstybių narių vidaus saugumui, viešajai tvarkai, tarptautiniams santykiams bei grėsmės visuomenės sveikatai.

Dėl tokio duomenų bazių patikrinimo nepakenkiama asmenų, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, teisei patekti į atitinkamos valstybės narės teritoriją, kaip nurodyta Direktyvoje [2004/38].

<...>

6. Asmenų, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, patikrinimai atliekami pagal Direktyvą [2004/38].

<...>“

11. Reglamento Nr. 562/2006 18 straipsnis „Specialios taisyklės, skirtos įvairioms sienos rūšims ir įvairioms transporto priemonėms, naudojamoms kertant išorės sienas“ buvo suformuluotas taip:

„VI priede nustatytos specialios taisyklės taikomos atliekant patikrinimus kertant įvairių rūšių sienas ir įvairioms transporto priemonėms, naudojamoms kertant sienos perėjimo punktus.

Tose konkrečiose taisyklėse gali būti nuostatų, leidžiančių nukrypti nuo 4 ir 5 straipsnių bei 7–13 straipsnių.“

12. Šio reglamento 20 straipsnyje „Vidaus sienų kirtimas“ buvo nurodyta:

„Vidaus sienas galima kirsti bet kurioje vietoje, ir jas kertantys asmenys, nepaisant jų pilietybės, kertant sieną netikrinami.“

13. Minėto reglamento 21 straipsnyje „Patikrinimas teritorijoje“ buvo numatyta:

„Kontrolės kertant vidaus sienas panaikinimas neturi įtakos:

<..>

c) valstybės narės galimybei teisės aktais nustatyti prievolę turėti ar nešiotis dokumentus;

<...>“

14. Reglamento Nr. 562/2006 VI priede, remiantis paties priedo pavadinimu, buvo nustatytos „[k]onkrečios taisyklės, skirtos įvairioms sienos rūšims ir įvairioms transporto priemonėms, naudojamoms kertant valstybių narių išorės sienas“. Šio priedo 3 dalyje „Jūrų siena“ buvo 3.1 punktas, savo ruožtu, pavadintas „Bendra jūrų eismo kontrolės tvarka“, kuriame buvo nustatyta:

„3.1.1. Laivai tikrinami atvykimo arba išvykimo uoste, arba tam tikslui skirtoje vietoje, esančioje prie pat laivo, arba teritoriniuose vandenyse esančiame laive, kaip nustatyta Jungtinių Tautų jūrų teisės konvencijoje⁵. Valstybės narės gali sudaryti susitarimus, pagal kuriuos patikrinimus taip pat galima atlikti trečiosios šalies teritorijoje laivui plaukiant arba laivui atvykus arba išvykus pagal principus, išdėstytus 1.1.4 punkte.“

15. Šio priedo 3.2 punkte „Konkreiti tam tikrų laivybos rūšių tikrinimo tvarka“ buvo skyrius „Plaukiojimas pramoginiais laivais“, kuris buvo suformuluotas taip:

„3.2.5. Nukrypstant nuo 4 ir 7 straipsnių, asmenys, esantys pramoginiuose laivuose, atvykstančiuose iš valstybėje narėje esančio uosto ar į tokį uostą vykstantys, kertant sieną netikrinami ir gali atvykti į uostą, kuriame nėra sienos perėjimo punkto.

Tačiau atsižvelgiant į nelegalios imigracijos pavojų įvertinimą, ypač tais atvejais, kai prie pat atitinkamos valstybės narės teritorijos eina trečiosios šalies kranto linija, atliekami tokių asmenų patikrinimai ir (arba) fizinė pramoginių laivų apžiūra.

⁵ 1982 m. gruodžio 10 d. Montego Bėjuje pasirašyta konvencija (toliau – Montego Bėjaus konvencija), įsigaliojusi 1994 m. lapkričio 16 d. (*Jungtinių Tautų sutarčių rinkinys*, t. 1833, 1834 ir 1835, p. 3). Europos Bendrijos vardu Montego Bėjaus konvencija buvo patvirtinta 1998 m. kovo 23 d. Tarybos sprendimu 98/392/EB (OL L 179, 1998, p. 1).

3.2.6. Nukrypstant nuo 4 straipsnio, iš trečiosios šalies atvykstantis pramoginis laivas gali išimties tvarka įplaukti į uostą, kuriame nėra sienos perėjimo punkto. <...>

<...>

3.2.7. Atliekant šiuos patikrinimus, įteikiamas dokumentas, kuriame nurodomos visos laivo techninės charakteristikos ir laive esančių asmenų sąrašas. Šio dokumento kopijos pateikiamos atvykimo ir išvykimo uostų administracijoms. Tol, kol laivas yra vienos iš valstybių narių teritoriniuose vandenyse, šio dokumento kopija saugoma kartu su laivo dokumentais.“

B. Suomijos teisė

16. Pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos *Passilaki* (Pasų įstatymas) (671/2006) 1 straipsnyje, kurio tekstas iš esmės identiškas *Perustuslaki* (Suomijos Konstitucija) (791/1999) 9 straipsniui, nustatyta:

„Suomijos piliečiai turi teisę išvykti iš šalies pagal šio įstatymo nuostatas.

Suomijos piliečiams negali būti trukdoma atvykti į šalies teritoriją.“

17. Pasų įstatymo 2 straipsnyje nustatyta:

„Suomijos piliečiai turi teisę išvykti iš šalies teritorijos ir atvykti į ją turėdami pasą, išskyrus šiame įstatyme, Sąjungos teisėje arba Suomiją saistančioje tarptautinėje sutartyje numatytas išimtis. Be paso Suomijos pilietis gali vykti į Islandiją, Norvegiją, Švediją ir Daniją. Ministrų Tarybos nutarimu nustatomos kitos šalys, į kurias Suomijos pilietis gali vykti kaip kelionės dokumentą naudodamas ne pasą, o asmens tapatybės kortelę <...>“

18. Pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos *Valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa* (Ministrų Tarybos nutarimas dėl teisės keliauti tam tikrais konkrečiais atvejais įrodymo) (660/2013) 1 straipsnyje nurodyta:

„Suomijos piliečiai, kaip kelionės dokumentą naudodami asmens tapatybės kortelę vietoje paso, gali keliauti iš Suomijos į šias šalis <...>: Nyderlandus, Belgiją, Bulgariją, Ispaniją, Airiją, Jungtinę Karalystę, Italiją, Austriją, Graikiją, Kroatiją, Kiprą, Latviją, Lichtenšteiną, Lietuvą, Liuksemburgą, Maltą, Portugaliją, Lenkiją, Prancūziją, Rumuniją, Vokietiją, San Mariną, Slovakiją, Slovėniją, Šveicariją, Čekijos Respubliką, Vengriją ir Estiją.“

19. Pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos *Rikoslaki* (Baudžiamasis kodeksas) (39/1889) 7 straipsnyje „Sienos kirtimo tvarkos pažeidimas“, esančiame šio kodekso 17 skyriuje „Viešosios tvarkos pažeidimai“, numatyta:

„Tas, kas

kerta arba bando kirsti Suomijos sieną neturėdamas kelionės dokumento, vizos, leidimo gyventi šalyje ar bet kokio kito dokumento, prilyginamo galiojančiam kelionės dokumentui, arba kitur nei patvirtintoje atvykimo ar išvykimo vietoje, arba pažeisdamas bet kokius kitus teisės aktuose nustatytus draudimus, išskyrus draudimą atvykti,

<...>

padaro sienos kirtimo tvarkos pažeidimą, už kurį baudžiama pinigine bauda arba laisvės atėmimu iki vienu metų.“

20. Šio kodekso to paties skyriaus 7a straipsnyje „Nesunkus sienos kirtimo tvarkos pažeidimas“ nurodyta:

„Pažeidėjas baudžiamas bauda už nesunkų sienos kirtimo tvarkos pažeidimą, jeigu, atsižvelgiant į nedidelę buvimo šalyje ar neteisėto judėjimo trukmę, draudžiamos veikos pobūdį arba kitas pažeidimo aplinkybes, sienos kirtimo tvarkos pažeidimas laikytinas mažareikšmiu.“

21. Minėto kodekso 2a skyriaus 1 straipsnyje numatyta:

„Bauda skiriama dienomis; mažiausias baudos dienų skaičius yra 1 diena, o didžiausias – 120 dienų.“

22. To paties kodekso šio skyriaus 2 straipsnyje nustatyta:

„Nustatomas protingas vienos dienos baudos dydis, atsižvelgiant į pažeidėjo mokumą.“

Vienos dienos baudos dydis laikomas protingu, jei jis atitinka vieną šešiasdešimtąją pažeidėjo vidutinių mėnesio pajamų, atskaičius Ministrų Tarybos nutarimu nustatytus mokesčius ir rinkliavas bei fiksuotą sumą, atitinkančią einamojo vartojimo išlaidas. Pažeidėjui tenkanti išlankymo prievolė gali sumažinti vienos dienos baudos dydį.

Pajamos, nurodytos paskutiniame pažeidėjo pateikto apmokestinimo lape, sudaro pagrindinę minėtų mėnesio pajamų apskaičiavimo bazę. Jei pažeidėjo pajamos negali būti pakankamai patikimai nustatytos remiantis mokesčiais duomenimis arba jos gerokai pasikeitė po to, kai buvo pateiktas paskutinis atlikto apmokestinimo lapas, jos gali būti nustatytos remiantis kitu prieinamu dokumentu.

Vienos dienos baudos dydį nustato teismas, remdamasis duomenimis, kurie yra prieinami teismo proceso metu, o vykstant baudžiamajam procesui supaprastinta tvarka – remdamasis duomenimis, prieinamais tuo metu, kai prašoma taikyti šią tvarką. Vis dėlto prokuroras nustato baudą remdamasis duomenimis, turimais tuo metu, kai supaprastinto proceso tvarka priimamas baudžiamasis įsakymas, jei paaiškėja, kad asmens, kuriam skirtas įsakymas, mokumas gerokai pasikeitė, palyginti su duomenimis, turėtais tuo momentu, kai buvo prašoma taikyti šią tvarką.

Ministrų Taryba priima nutarimą, kuriame detalčiau reglamentuojamas vidutinių mėnesio pajamų apskaičiavimas, vienos dienos baudos sumos apvalinimo būdas, fiksuota suma, atitinkanti einamojo vartojimo išlankas, atsižvelgimas į išlankymo prievolę ir minimalus vienos dienos baudos dydis.“

23. Pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos *asetus päiväsakon rahamäärästä* (Nutarimas dėl baudų, mokėtinų už dieną, dydžio) (609/1999) 5 straipsnyje nurodyta:

„Vienos dienos baudos dydis negali būti mažesnis nei 6 EUR.“

III. Faktinės aplinkybės pagrindinėje byloje, prejudiciniai klausimai ir procesas Teisingumo Teisme

24. Remiantis nutartimi dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, pagrindinės bylos faktinės aplinkybės gali būti apibūdintos taip, kaip išdėstyta toliau.

25. 2015 m. rugpjūčio 25 d. Suomijos pilietis A pramoginiu laivu keliavo iš Suomijos į Estiją ir atgal. Šios kelionės išvykimo ir grįžimo vieta buvo Suomijoje. Kelionės metu A kirto tarptautinę jūrų zoną, esančią tarp Suomijos ir Estijos.

26. A turėjo galiojantį Suomijos pasą, tačiau vykstant šiai kelionei jis nepasiėmė nei jo, nei jokio kito kelionės dokumento, todėl negalėjo pateikti savo paso, kai kelionės atgal metu buvo atliekamas patikrinimas prie sienos Helsinkyje (Suomija). Nepaisant to, kad nebuvo pateiktas kelionės dokumentas, A tapatybė buvo nustatyta remiantis jo turėtu vairuotojo pažymėjimu. Be to, neginčijama, kad buvo galimybė patikrinti elektroniniu būdu, ar A turi galiojantį pasą.

27. *Syyttäjä* (prokuroras) kreipėsi į *Helsingin käräjäoikeus* (Helsinkio pirmosios instancijos teismas, Suomija) pareikšdamas kaltinimus A dėl nesunkaus sienos kirtimo tvarkos pažeidimo. A šiuos kaltinimus ginčijo.

28. 2016 m. gruodžio 5 d. sprendimu *Helsingin käräjäoikeus* (Helsinkio pirmosios instancijos teismas) konstatavo, kad A padarė nesunkų sienos kirtimo tvarkos pažeidimą. Nacionalinės sienos kirtimas be kelionės dokumento iš tiesų yra baustinas veiksmas. Tai, kad A turi galiojantį pasą, neturi reikšmės. Vis dėlto šis teismas neskyrė bausmės, manydamas, kad pažeidimas buvo mažareikšmis ir kad, jei būtų paskirta bauda, jos dydis, apskaičiuotas pagal A vidutines mėnesio pajamas remiantis baudžiamąja baudų skyrimo dienomis tvarka, būtų per didelis.

29. Prokuroras padavė apeliacinį skundą *Helsingin hovioikeus* (Helsinkio apeliacinis teismas, Suomija). A padavė priešpriešinį apeliacinį skundą.

30. 2018 m. birželio 15 d. sprendimu *Helsingin hovioikeus* (Helsinkio apeliacinis teismas) konstatavo, jog buvo tinkamai nustatyta, kad A patikrinimo metu neturėjo kelionės dokumento, tačiau atmetė prokuroro skundą. Šis teismas nusprendė, kad A veiksmai nesudarė nesunkaus sienos kirtimo tvarkos pažeidimo.

31. Prokuroras apskundė šį teismo sprendimą *Korkein oikeus* (Aukščiausiasis Teismas). Šis teismas mano, kad byla turi būti nagrinėjama atsižvelgiant į Sąjungos teisę.

32. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Sprendimo *Wijsenbeek*⁶ 45 punkte Teisingumo Teismas nusprendė, jog pagal Sąjungos teisę, galiojusią tuo metu, kai klostėsi faktinės aplinkybės pagrindinėje byloje, nedraudžiama, kad valstybė narė įpareigotų asmenį, nesvarbu, ar jis yra valstybės narės, ar trečiosios šalies pilietis, įrodyti savo pilietybę atvykstant į šios valstybės narės teritoriją per Sąjungos vidaus sieną ir nustatytų baudžiamąsias sankcijas už šios pareigos nesilaikymą, jeigu šios sankcijos yra panašios į tas, kurios taikomos už panašius nacionalinius pažeidimus, ir jeigu jos nėra neproporcingos.

⁶ 1999 m. rugsėjo 21 d. sprendimas (C-378/97, EU:C:1999:439).

33. Šis teismas taip pat pažymi, kad Sprendime *Oulane*⁷ Teisingumo Teismas nagrinėjo, ar įpareigojimas tam tikrais atvejais pateikti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą atitiko tuo metu galiojusią Sąjungos teisę. Vis dėlto, jo nuomone, yra neaišku, ar nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai nagrinėjamos pagrindinėje byloje, atitinka Sąjungos teisę, įsigaliojusią po šių dviejų sprendimų priėmimo.

34. Tiesa, iš Reglamento Nr. 562/2006 matyti, kad kiekviena valstybė narė gali nustatyti pareigą „turėti ar nešiotis dokumentus“⁸. Vis dėlto, darant prielaidą, jog tai reiškia, kad valstybės narės gali nustatyti visiems asmenims pareigą turėti kelionės dokumentą kertant nacionalinę sieną, lieka neaišku, ar už tokios pareigos nesilaikymą gali būti baudžiama ir, jei taip, kokiomis sąlygomis. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 5 dalyje numatyta galimybė valstybei narei nustatyti suinteresuotajam asmeniui pareigą „pranešti apie savo buvimą jos teritorijoje per pagrįstą ir nediskriminacinį laikotarpį“ ir kad būtent dėl šios priežasties Sąjungos teisės aktų leidėjas šiame straipsnyje numatė galimybę skirti sankcijas.

35. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas neatmeta galimybės, kad šios pareigos nustatymas Sąjungos piliečiams, numatant sankcijas už jos nesilaikymą, gali pažeisti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 45 straipsnio 1 dalyje ir SESV 21 straipsnio 1 dalyje įtvirtintą teisę laisvai judėti valstybių narių teritorijoje.

36. Siekiant nustatyti, ar ši teisė buvo pažeista, visų pirma reikia atsižvelgti į Direktyvos 2004/38 4 ir 5 straipsnius ir Reglamento Nr. 562/2006 21 straipsnį, nes šiuo reglamentu buvo nustatytas Šengeno sienų kodeksas, galiojęs faktinių aplinkybių pagrindinėje byloje metu.

37. Taip pat, atsižvelgiant į Reglamento Nr. 562/2006 2, 4, 7, 20 ir 21 straipsnius bei VI priedo 3.2.5 punktą, reikia nustatyti, ar yra svarbu tai, kad atitinkamam asmeniui keliaujant pramoginiu laivu iš vienos valstybės narės į kitą buvo kiršta tarptautinė jūrų zona.

38. Be to, darant prielaidą, kad pagal Sąjungos teisę nedraudžiama nustatyti pareigą turėti kitą galiojančią kelionės dokumentą, numatant sankcijas už šios pareigos nesilaikymą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui taip pat kyla klausimas, ar baudų skyrimo dienomis tvarka, kaip antai numatyta Baudžiamajame kodekse, atitinka proporcingumo principą atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalį.

39. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas patikslina, kad už tokį nesunkų sienos kirtimo tvarkos pažeidimą, kaip nagrinėjamu atveju apibūdintas kaltinamajame akte, paprastai skiriama 15 dienų bauda. Taikant Baudžiamajame kodekse numatytus kriterijus, pažeidimo padarymo momentu vienos dienos baudos dydis A atveju būtų 6 350 EUR. Todėl bendra baudos, kuri tuo metu galėjo būti jam skirta, suma būtų 95 250 EUR.

⁷ 2005 m. vasario 17 d. sprendimas (C-215/03, EU:C:2005:95).

⁸ Žr. Reglamento Nr. 562/2006 21 straipsnio c punktą (Reglamento 2016/399 23 straipsnio c punktas).

40. Šiomis aplinkybėmis *Korkein oikeus* (Aukščiausiasis Teismas) 2020 m. sausio 21 d. sprendimu, kurį Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2020 m. sausio 24 d., nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

- „1) Ar pagal Sąjungos teisę, pirmiausia [Direktyvos 2004/38] 4 straipsnio 1 dalį, [Reglamento Nr. 562/2006] 21 straipsnį arba Sąjungos piliečių teisę laisvai judėti Sąjungos teritorijoje, draudžiama nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią asmeniui (neatsižvelgiant į tai, ar jis yra [Sąjungos] pilietis) nustatoma pareiga nešiotis galiojantį pasą ar kitą galiojantį kelionės dokumentą, priešingu atveju numatant baudžiamąsias sankcijas, jeigu jis pramoginiu laivu keliauja tarptautiniais vandenimis iš vienos valstybės narės į kitą, bet nepatenka į trečiosios šalies teritoriją?
- 2) Ar pagal Sąjungos teisę, pirmiausia [Direktyvos 2004/38] 5 straipsnio 1 dalį, [Reglamento Nr. 562/2006] 21 straipsnį arba Sąjungos piliečių teisę laisvai judėti Sąjungos teritorijoje, draudžiama nacionalinės teisės nuostata, pagal kurią asmeniui (neatsižvelgiant į tai, ar jis yra [Sąjungos] pilietis) nustatoma pareiga nešiotis galiojantį pasą ar kitą galiojantį kelionės dokumentą, priešingu atveju numatant baudžiamąsias sankcijas, jeigu jis pramoginiu laivu tarptautiniais vandenimis atvyksta į atitinkamą valstybę narę iš kitos valstybės narės, bet nepatenka į trečiosios šalies teritoriją?
- 3) Jeigu pagal Sąjungos teisę nedraudžiamos [pirmajame ir antrajame klausimuose] nurodytos nuostatos, ar paprastai Suomijoje už Suomijos valstybės sienos kirtimą be galiojančio kelionės dokumento skiriama už dieną mokėtina bauda suderinama su proporcingumo principu, įtvirtintu [Direktyvos 2004/38] 27 straipsnio 2 dalyje?“

41. Rašytines pastabas pateikė Suomijos ir Vokietijos vyriausybės bei Europos Komisija. Tos pačios šalys taip pat atsakė raštu į Teisingumo Teismo pateiktus klausimus, nes šis nusprendė priimti sprendimą nerengdamas posėdžio.

IV. Analizė

42. Iš prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad A nebuvo patikrintas jam išvykstant iš Suomijos. Iš tiesų Suomijos valdžios institucijos pareigos turėti kelionės dokumentą nesilaikymą konstatavo tik A grįžtant, atliekant patikrinimą prie sienos Helsinkyje. Vis dėlto baudžiamoji byla pagrindinėje byloje susijusi tiek su išvykimu iš Suomijos, tiek su grįžimu į šią valstybę narę, nes pareiga turėti kelionės dokumentą taikoma kiekvienam sienos kirtimui.

43. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas uždavė tris klausimus. Kaip matyti iš jo pateiktų nuorodų, pirmaisiais dviem klausimais iš esmės siekiama sužinoti, ar, atsižvelgiant į asmenų teisę laisvai judėti, valstybei narei draudžiama įpareigoti Sąjungos piliečius turėti kelionės dokumentą, kai jie juda iš šios valstybės narės į kitą valstybę narę ir atgal kirsdami tarptautinę jūrų zoną, ir numatyti baudžiamąją sankciją už šios pareigos nesilaikymą. Jei į šiuos klausimus būtų atsakyta neigiamai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas formuluoja trečiąjį klausimą, kuriuo siekiama išsiaiškinti, ar baudų skyrimo dienomis tvarka, kaip antai numatyta Suomijos baudžiamajame kodekse, atitinka proporcingumo principą.

44. Atsižvelgdamas į pirmojo ir antrojo klausimų sąsają, juos nagrinėsiu kartu, tačiau pateiksiu atskirus atsakymus. Pirma, išnagrinėsiu Sąjungos piliečiams nustatytą pareigą turėti kelionės dokumentą, priešingu atveju numatant baudžiamąją sankciją, pirma, kiek tai susiję su teise išvykti

pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalį (pirmasis klausimas) ir, antra, kiek tai susiję su teise atvykti pagal Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalį (antrasis klausimas). Antra, išnagrinėsiu patikrinimus kertant sieną, susijusius su asmenimis, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, kaip numatyta Reglamente Nr. 562/2006 (pirmasis ir antrasis klausimai). Trečia, išnagrinėsiu baudžiamosios baudos, skiriamos už tokios pareigos nesilaikymą, dydžio proporcingumą (trečiasis klausimas).

45. Prieš pradėdamas šią analizę man atrodo naudinga pateikti kelias pirmines pastabas dėl Direktyvos 2004/38 4 ir 5 straipsnių sąsajos ir dėl jų ryšio su Šengeno sienų kodeksu.

A. Pirminės pastabos

46. Pirmiausia norėčiau priminti, kad kiekvienas valstybės narės pilietis pagal SESV 20 straipsnį turi Sąjungos piliečio statusą, todėl gali remtis tokį statusą turintiems asmenims suteiktomis teisėmis, taip pat prieš savo kilmės valstybę narę, ir visų pirma SESV 21 straipsniu suteikta teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje⁹.

47. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad teisė laisvai judėti apima tiek Sąjungos piliečių teisę atvykti į valstybę narę, kuri nėra jų pilietybės valstybė narė, tiek teisę iš jos išvykti¹⁰. Kaip Teisingumo Teismas yra pažymėjęs, ESV sutarties garantuojamos pagrindinės laisvės netektų prasmės, jei kilmės valstybė narė galėtų be pateisinamos priežasties uždrausti savo piliečiams išvykti iš jos teritorijos į kitos valstybės narės teritoriją¹¹. Iš to matyti, jog tam, kad ši Direktyvos 2004/38 4 straipsnyje garantuojama išvykimo teisė būtų visiškai veiksminga, Sąjungos pilietis, kuris naudojami laisvo judėjimo teise išvykdamas iš savo pilietybės valstybės narės į kitą valstybę narę, turi galėti pasinaudoti teise grįžti į savo valstybę narę šios direktyvos 5 straipsnyje nustatyta tvarka ir sąlygomis.

48. Šengeno *acquis* ypač svarbus įgyvendinant laisvo judėjimo teisę, taigi ir Direktyvos 2004/38 4 ir 5 straipsniuose numatytas išvykimo ir atvykimo teises. Tiek iš Šengeno *acquis* konstatuojamųjų dalių, tiek iš atitinkamų nuostatų matyti¹², kad priemonės, susijusios su valstybių narių išorės ir vidaus sienų kirtimu, taikomos nepažeidžiant asmenų, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, teisių¹³. Kaip jau turėjo galimybę pažymėti Teisingumo

⁹ Šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 10 d. Sprendimą *Jipa* (C-33/07, EU:C:2008:396, 17 punktą), 2011 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Gaydarov* (C-430/10, EU:C:2011:749, 24 punktą) ir 2011 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Aladzhov* (C-434/10, EU:C:2011:750, 24 punktą).

¹⁰ Šiuo klausimu žr. 2008 m. liepos 10 d. Sprendimą *Jipa* (C-33/07, EU:C:2008:396, 18 punktą), 2011 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Gaydarov* (C-430/10, EU:C:2011:749, 25 punktą) ir 2011 m. lapkričio 17 d. Sprendimą *Aladzhov* (C-434/10, EU:C:2011:750, 25 punktą).

¹¹ Žr., be kita ko, 2008 m. liepos 10 d. Sprendimą *Jipa* (C-33/07, EU:C:2008:396, 18 punktą) ir 2012 m. spalio 4 d. Sprendimą *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608, 31 punktą).

¹² Reglamento Nr. 562/2006 5 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad „[a]smenų judėjimo per sienas bendr[os] taisykl[ės] nekvestionuoja ir nepažeidžia laisvo judėjimo teisių, kuriomis naudojami Sąjungos piliečiai bei jų šeimos nariai“. Pavyzdžiui, šio reglamento 3 straipsnyje „Taikymo sritis“ nustatyta, kad šis reglamentas taikomas „asmenims, kertantiems valstybių narių vidaus ar išorės sienas, nepažeidžiant[, be kita ko,] asmenų, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, teisių“, ir, antra, to paties reglamento 7 straipsnio „Asmenų patikrinimas kertant sienas“ 6 dalyje numatyta, kad „[a]smenų, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, patikrinimai atliekami pagal Direktyvą [2004/38]“. Kursyvu išskirta mano.

¹³ Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 5 punkto a papunktyje asmenys, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, apibrėžti kaip „Sąjungos piliečiai, kaip apibrėžta [SESV] 20 straipsnio 1 dalyje, ir trečiųjų šalių piliečiai, kurie yra Sąjungos piliečio, besinaudojančio teise laisvai judėti, šeimos nariai, kuriems taikoma [Direktyva 2004/38]“.

Teismas, Šengeno erdvei taikytinose nuostatose aiškiai nurodyta, jog jos nedaro poveikio Sąjungos piliečių ir juos lydinių ar pas juos atvykstančių šeimos narių judėjimo laisvei, kurią garantuoja, be kita ko, Direktyva 2004/38¹⁴, įskaitant Šengeno erdvei nepriklausančių valstybių narių piliečius¹⁵.

49. Būtent šiame kontekste siūlau nagrinėti tris prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo klausimus.

B. Dėl pirmojo ir antrojo prejudicinių klausimų

1. Dėl pareigos turėti kelionės dokumentą, numatant baudžiamąją sankciją dėl šios pareigos nesilaikymo

a) Kiek tai susiję su teise išvykti, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalį

50. Pirmiausia reikia priminti, kad pagal SESV 21 straipsnį kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis „Sutartyse ir joms įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų“, t. y. Direktyvoje 2004/38.

51. Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalyje, nereikalaujant prieš tai pasinaudoti teise laisvai judėti ir apsigyventi šalyje, aiškiai numatyta, kad „visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą[, turi] teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę“¹⁶.

52. Nagrinėjamu atveju A yra Suomijos pilietis, kuris, keliaudamas pramoginiu laivu maršrutu pirmyn ir atgal, išvyko iš Suomijos į Estiją. Taigi, kaip konstatavo prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, jo situacijai taikoma ši nuostata.

53. Todėl kyla klausimas, ar Suomijos teisės aktuose nustatyta pareiga turėti asmens tapatybės kortelę arba pasą keliaujant iš Suomijos į Estiją ir atgal, numatant sankcijas už šios pareigos nesilaikymą, atitinka Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalį.

1) Dėl frazės „turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą“

54. Iš pačios Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalies formuluotės, ypač iš frazės „turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą“, matyti, kad išvykimo teisei taikoma sąlyga „turėti“ galiojančią kelionės dokumentą.

55. Atrodo, jog Suomijos vyriausybė žodį „turintys“ supranta taip, kad Sąjungos pilietis tuo momentu, kai jis išvyksta iš atitinkamos valstybės narės teritorijos, turi *ne turėti* kelionės dokumentą, o turi būti tokio dokumento *turėtojas*.

56. Nepritariu šiam Suomijos vyriausybės aiškinimui dėl toliau nurodytų priežasčių.

¹⁴ 2020 m. birželio 18 d. Sprendimas *Ryanair Designated Activity Company* (C-754/18, EU:C:2020:478, 40 punktas).

¹⁵ 2020 m. birželio 18 d. Sprendime *Ryanair Designated Activity Company* (C-754/18, EU:C:2020:478, 41 punktas) Teisingumo Teismas konstatavo, kad „apskritai [Direktyva 2004/38] vienodai taikoma visoms valstybėms narėms, nesvarbu, ar jos priklauso Šengeno erdvei, ar ne“. Byla, kurioje priimtas tas sprendimas, buvo susijusi su teise atvykti į valstybę narę su Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės išduota Sąjungos piliečio šeimos nario leidimo nuolat gyventi šalyje kortele.

¹⁶ 2012 m. spalio 4 d. Sprendimas *Byankov* (C-249/11, EU:C:2012:608, 32 punktas). Taip pat žr. šios išvados 46 punktą.

57. Pirma, pažymiu, kad Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalyje vartojamas žodis „turintys“ reiškia kelionės dokumento nešiojimąsi. Iš tikrųjų, teisės aktų leidėjo pasirinkimas vartoti šį žodį negali būti suprantamas kaip nuoroda tik į tai, kad asmuo turi būti toko dokumento turėtojas. Šiuo klausimu pažymėtina, kad iš nagrinėtų kalbinių versijų nematyti, jog taikytinas priešingas aiškinimas¹⁷.

58. Antra, tokį aiškinimą patvirtina Direktyvos 2004/38 tikslo analizė. Šia direktyva, kaip matyti iš jos 1–4 konstatuojamųjų dalių, siekiama palengvinti naudojimąsi teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, kuri tiesiogiai suteikta Sąjungos piliečiams pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį, ir, be kita ko, – sustiprinti minėtą teisę¹⁸. Taigi Direktyvos 2004/38 4 straipsniu siekiama užtikrinti, kad asmuo, kuris naudojasi teise laisvai judėti, galėtų būti identifikuotas, jei būtų tikrinama jo tapatybė¹⁹. Šiam tikslui būtų pakenkta, jei Sąjungos piliečiai galėtų manyti, jog yra atleisti nuo šiame straipsnyje nustatytos pareigos turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą judant iš vienos valstybės narės į kitą.

59. Galiausiai, trečia, šį aiškinimą patvirtina Direktyvos 2004/38 genezė. Iš tiesų pradinio Komisijos pasiūlymo²⁰ 5 straipsnio 1 dalyje (Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalis) nurodyta, kad „1 dalyje iš esmės pakartojamas Direktyvos 68/360/EEB^[21] 2 straipsnio 1 dalies tekstas, kuriame numatyta, kad teise išvykti iš valstybės narės teritorijos „galima pasinaudoti paprasčiausiai pateikiant galiojančią asmens tapatybę patvirtinantį dokumentą arba pasą“, jį pritaikant naujai Sąjungos vidaus sienų kontrolės panaikinimo tvarkai. Šiuo tikslu žodis „pateikiant“ pakeičiamas žodžiu „turintys“.“²². Iš šios direktyvos pasiūlymo nuostatos matyti, kad šis pakeitimas atspindi kontrolės prie Sąjungos vidaus sienų panaikinimą Šengeno *acquis* sistemoje.

60. Šiomis aplinkybėmis manau, kad pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalį Sąjungos piliečiai įpareigojami turėti kelionės dokumentus išvykdam iš valstybės narės teritorijos²³. Todėl Suomijos teisės nuostatos, pagal kurias įpareigojama turėti asmens tapatybės kortelę arba pasą keliaujant iš Suomijos į Estiją, atitinka Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalį.

61. Tai konstatavus, dabar reikia nustatyti, ar valstybė narė gali skirti sankciją, jei šios pareigos nesilaikoma.

¹⁷ Žr., be kita ko, versijas ispanų („estén en posesión“), vokiečių („mit sich führen“), graikų („φέρου“), anglų („with“), italų („munito“), lietuvių („turintys“), lenkų („posiadający“), portugalų („munitos“), rumunų („dețin“) ir slovėnų („z“) kalbomis.

¹⁸ 2019 m. balandžio 11 d. Sprendimas *Tarola* (C-483/17, EU:C:2019:309, 23 punktas ir nurodyta jurisprudencija).

¹⁹ Toks tapatybės nustatymas taip pat gali būti būtinas įgyvendinant laisvo judėjimo apribojimus, pateisinamus viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo sumetimais.

²⁰ Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje pasiūlymas, COM(2001) 257 *final*, p. 10.

²¹ 1968 m. spalio 15 d. Tarybos direktyva dėl valstybių narių darbuotojų bei jų šeimų judėjimo ir teisės apsigyventi Bendrijoje apribojimų panaikinimo (OL L 257, 1968, p. 13).

²² Be to, pagal šio pasiūlymo 6 straipsnio 1 dalį (Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalis) „šioje dalyje pakartojamas Direktyvos [68/360] dėl teisės atvykti į valstybės narės teritoriją, kuria Sąjungos piliečiai bei jų šeimos nariai naudojasi tiesiog [pateikdami] galiojančią asmens tapatybės kortelę arba galiojančią pasą, 3 straipsnio 1 dalies tekstas. Šioje nuostatoje žodis „pateikus [pateikdami]“ taip pat buvo pakeistas žodžiu „turintys““.

²³ Tie patys argumentai taikytini aiškinant žodį „turintiems“, vartojamą Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalyje, dėl kurios pateiktas antrasis klausimas. Šiuo klausimu žr. šios išvados 58 punktą ir 22 išnašą.

2) *Dėl galimybės skirti sankciją, jei nesilaikoma pareigos turėti kelionės dokumentą*

62. Lakoniškumo sumetimais ir atsižvelgiant į tai, kad nagrinėjamu atveju pareigos turėti galiojančią kelionės dokumentą nesilaikymas buvo konstatuotas tik grįžtant į Suomiją, kai Suomijos valdžios institucijos atliko patikrinimus, klausimas, ar valstybė narė gali skirti baudžiamąją sankciją tokioje situacijoje, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, bus analizuojamas nagrinėjant pareigą turėti kelionės dokumentą, kiek tai susiję su teise atvykti.

b) Kiek tai susiję su teise atvykti, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalį

63. Suomijos vyriausybė savo rašytinėse pastabose teigia, kad pagal Sąjungos teisę draudžiama taikyti nagrinėjamas nacionalinės teisės nuostatas, kai valstybės narės piliečiai išvyksta iš šios valstybės narės ir į ją grįžta. Vis dėlto ši vyriausybė patikslina, pirma, kad aukščiausiųjų instancijų teismai dar nėra pareiškę nuomonės, ar tokios aplinkybės, kaip A atvejis, sudaro pažeidimą, kaip tai suprantama pagal Baudžiamąjį kodeksą. Antra, ji pabrėžia, kad iš Baudžiamojo kodekso parengiamųjų dokumentų matyti, jog pagrindinėje byloje nagrinėjama situacija nepriskirtina nei prie „sienos kirtimo tvarkos pažeidimo“, kaip tai suprantama pagal šio kodekso 17 skyriaus 7 straipsnį, nei prie „nesunkaus pažeidimo“, kaip tai suprantama pagal minėto kodekso 17 skyriaus 7a straipsnį²⁴.

64. Pirmiausia norėčiau priminti, kad kaip Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalyje garantuojamos teisės išvykti neišvengiama pasekmė šios direktyvos 5 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje užtikrinama teisė atvykti į valstybių narių teritoriją. Šioje nuostatoje numatyta, kad *valstybės narės* suteikia galiojančią tapatybės kortelę ar galiojančią pasą *turintiems* Sąjungos piliečiams teisę įvažiuoti į jų teritoriją²⁵. Pagal suformuotą Teisingumo Teismo jurisprudenciją vienos valstybės narės piliečių teisė atvykti į kitos valstybės narės teritoriją, atsižvelgiant į Sutartimi siekiamus tikslus, yra tiesiogiai Sutartimi arba tam tikrais atvejais ją įgyvendinant priimtomis nuostatomis suteikta teisė²⁶.

65. Nagrinėjamu atveju Suomijos pilietis A buvo patikrintas grįžtantis į Suomiją. Taigi A vyko ne į kitą nei jo pilietybės valstybę, kaip numatyta Direktyvos 2004/38 3 straipsnyje, o į valstybę narę, kurios pilietybę jis turi. Kitaip tariant, matyti, kad šioje byloje nagrinėjamas atvejis neatitiko Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 1 dalies taikymo sąlygų.

66. Šiomis aplinkybėmis kyla toks preliminarus klausimas: ar Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalis netaikoma tais atvejais, kai Sąjungos pilietis grįžta į savo pilietybės valstybę narę?

1) *Dėl Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalies taikymo apimties*

67. Komisija teigia, kad Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalis pagal analogiją taikytina tokiai situacijai, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje.

²⁴ Žr. šios išvados 19 ir 20 punktus.

²⁵ Dėl žodžio „turintiems“, kaip jis suprantamas pagal Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalį, aiškinimo žr. šios išvados 57–61 punktus.

²⁶ 1976 m. balandžio 8 d. Sprendimas *Royer* (48/75, EU:C:1976:57, 31 punktas), 1991 m. kovo 5 d. Sprendimas *Giagounidis* (C-376/89, EU:C:1991:99, 12 punktas) ir 2005 m. vasario 17 d. Sprendimas *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95, 17 punktas).

68. Klausimą, ar ši direktyva taikoma tais atvejais, kai Sąjungos pilietis grįžta į savo pilietybės valstybę narę, Teisingumo Teismas jau nagrinėjo byloje, susijusiose su trečiųjų šalių piliečiais, kurie yra Sąjungos piliečio šeimos nariai, teise atvykti ir apsigyventi šalyje. Šios jurisprudencijos analizė leidžia nustatyti dvi jurisprudencijos kryptis.

69. Pirma, dėl *teisės atvykti* Teisingumo Teismas Sprendime *McCarthy ir kt.*²⁷ pirmiausia nusprendė, kad jei atitinkamas Sąjungos pilietis pasinaudojo savo teise laisvai judėti ir *apsigyveno* kitoje nei jo pilietybės valstybėje narėje, ir jo sutuoktinis, trečiosios šalies pilietis, gyvena su juo kartu, jie abu naudojami Direktyva 2004/38, kaip tai suprantama pagal šios direktyvos 3 straipsnio 1 dalį²⁸. Paskui Teisingumo Teismas konstatavo, kad Direktyvos 2004/38 5 straipsnyje minimos „valstybės narės“ ir jos neišskiriamos pagal atvykimo valstybę narę, be kita ko, numatant, kad šios direktyvos 10 straipsnyje nurodytos galiojančios leidimo gyventi šalyje kortelės turėjimas atleidžia Sąjungos piliečio šeimos narius, kurie neturi valstybės narės pilietybės, nuo pareigos gauti atvykimo vizą. Galiausiai Teisingumo Teismas pažymėjo, jog iš minėtos direktyvos 5 straipsnio tikrai negalima daryti išvados, kad Sąjungos piliečio šeimos narių, kurie neturi valstybės narės pilietybės, teisė atvykti apima tik kitas valstybes nares nei ta, kurios pilietybę turi Sąjungos pilietis²⁹.

70. Antra, dėl *teisės gyventi šalyje* Teisingumo Teismas, be kita ko, sprendimuose *O. ir B.*³⁰, *Coman ir kt.*³¹ ir *Banger*³², kurie yra susiję su sprendimais *Singh*³³ ir *Eind*³⁴, dėl Direktyvos 2004/38 3 straipsnio 1 dalies pažymėjo, jog iš pažodinio, sisteminio ir teleologinio šios direktyvos nuostatų aiškinimo matyti, kad ja reglamentuojamos tik Sąjungos piliečio atvykimo į kitą nei jo pilietybės valstybę narę ir apsigyvenimo joje sąlygos ir kad ja negalima pagrįsti trečiųjų šalių piliečių, Sąjungos piliečio šeimos narių, išvestinės teisės apsigyventi valstybėje narėje, kurios pilietybę turi šis Sąjungos pilietis³⁵. Tačiau tam, kad Sąjungos pilietis nebūtų atgrasytas išvykti iš savo pilietybės valstybės narės siekdamas pasinaudoti teise gyventi kitoje valstybėje narėje, Teisingumo Teismas nusprendė, jog tam tikrais atvejais trečiųjų šalių piliečiams, Sąjungos piliečio šeimos nariams, kurie negali remdamiesi Direktyva 2004/38 pasinaudoti išvestine teise apsigyventi valstybėje narėje, kurios pilietybę turi šis Sąjungos pilietis, ši teisė vis dėlto gali būti pripažinta remiantis SESV 21 straipsnio 1 dalimi³⁶. Teisingumo Teismo teigimu, išvestinės teisės gyventi šalyje pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį suteikimo sąlygos, kalbant apie trečiosios šalies pilietį, Sąjungos piliečio šeimos narį, su kuriuo šis Sąjungos pilietis gyvena tik kaip Sąjungos pilietis priimančiojoje valstybėje narėje, iš principo negali būti griežtesnės nei Direktyvoje 2004/38 numatytos tokios teisės suteikimo sąlygos, taikomos trečiosios šalies piliečiui, kuris yra Sąjungos piliečio, pasinaudojusio teise laisvai judėti ir apsigyvenusio kitoje nei

²⁷ 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas (C-202/13, EU:C:2014:2450).

²⁸ 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *McCarthy ir kt.* (C-202/13, EU:C:2014:2450, 36 punktas). Taip pat žr. 2008 m. liepos 25 d. Sprendimą *Metock ir kt.* (C-127/08, EU:C:2008:449, 73 punktas) ir 2014 m. kovo 12 d. Sprendimą *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 39 punktas).

²⁹ 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *McCarthy ir kt.* (C-202/13, EU:C:2014:2450, 41 punktas).

³⁰ 2014 m. kovo 12 d. sprendimas (C-456/12, EU:C:2014:135, 37 punktas).

³¹ 2018 m. birželio 5 d. sprendimas (C-673/16, EU:C:2018:385).

³² 2018 m. liepos 12 d. sprendimas (C-89/17, EU:C:2018:570).

³³ 1992 m. liepos 7 d. sprendimas (C-370/90, EU:C:1992:296).

³⁴ 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimas (C-291/05, EU:C:2007:771).

³⁵ 2014 m. kovo 12 d. Sprendimas *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 37 punktas), 2018 m. birželio 5 d. Sprendimas *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 20 punktas) ir 2018 m. liepos 12 d. sprendimas *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570, 23 punktas). Taip pat žr. 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Chavez-Vilchez ir kt.* (C-133/15, EU:C:2017:354, 53 punktas) ir 2017 m. lapkričio 14 d. Sprendimą *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 33 punktas).

³⁶ 2014 m. kovo 12 d. Sprendimas *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 54 punktas), 2018 m. birželio 5 d. Sprendimas *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 23 ir 24 punktai) ir 2018 m. liepos 12 d. Sprendimas *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570, 27 ir 28 punktai).

savo pilietybės valstybėje narėje, šeimos narys. Taigi, nors Teisingumo Teismas nustatė, kad Direktyva 2004/38 neapima tokio grįžimo atvejo, jis nusprendė, kad ši direktyva turi būti taikoma pagal analogiją³⁷.

71. Mano nuomone, šių dviejų jurisprudencijos kryptių analizė leidžia padaryti kelias išvadas dėl Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalies taikymo apimties šioje byloje.

72. Sprendime *McCarthy ir kt.*³⁸ Teisingumo Teismas nusprendė, kad nors atitinkamas Sąjungos pilietis keliavo į savo pilietybės valstybę narę (Jungtinė Karalystė), jam buvo taikoma Direktyva 2004/38, kaip tai suprantama pagal jos 3 straipsnio 1 dalį, nes jis „buvo įsikūręs“ kitoje valstybėje narėje (Ispanija). Todėl Teisingumo Teismas nusprendė, kad atvykdamas į Jungtinę Karalystę šis pilietis vis dar naudojosi savo teisėmis laisvai judėti, nes jis gyveno priimančiojoje valstybėje narėje (Ispanija). Jo sutuoktiniui, trečiosios šalies piliečiui, kadangi šis gyveno su minėtu Sąjungos piliečiu Ispanijoje, taip pat buvo taikoma Direktyva 2004/38, kaip tai suprantama pagal jos 3 straipsnio 1 dalį. Šiomis aplinkybėmis, atsižvelgdamas į tai, kad Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalies tekste nurodytos „valstybės narės“ neišskiriant jų pagal atvykimo valstybę narę, Teisingumo Teismas nusprendė, kad ši nuostata, taigi ir joje numatyti formalumai, susiję su naudojimosi teise atvykti, taikomi Sąjungos piliečio sutuoktiniui, trečiosios šalies piliečiui.

73. Atvirkščiai, sprendimuose *O. ir B.*³⁹, *Coman ir kt.*⁴⁰ ir *Banger*⁴¹, taip pat jurisprudencijoje, kuria pagrįsti šie sprendimai⁴², atitinkamas Sąjungos pilietis iš esmės galutinai išvyko iš priimančiosios valstybės narės ir su savo šeimos nariais, trečiųjų šalių piliečiais, grįžo į savo pilietybės valstybę narę. Tokiomis aplinkybėmis, Teisingumo Teismo teigimu, šis Sąjungos pilietis nebebuvo naudosis pagal Direktyvą 2004/38, kaip tai suprantama pagal jos 3 straipsnio 1 dalį, todėl nepateko į jos taikymo sritį. Vis dėlto, atsižvelgiant į tai, kad jis pasinaudojo savo teise laisvai judėti, jo šeimos nariams, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, gyvenę su juo priimančiojoje valstybėje narėje, galėjo būti pripažinta išvestinė teisė gyventi jo pilietybės valstybėje narėje remiantis SESV 21 straipsnio 1 dalimi. Šiais atvejais dėl pirmiau nurodytų priežasčių⁴³ Teisingumo Teismas nusprendė, kad Direktyva 2004/38 atitinkamiems Sąjungos piliečiams turėjo būti taikoma pagal analogiją⁴⁴.

74. Šioje byloje A situacija – tai Sąjungos piliečio, kuris grįžta į savo pilietybės valstybę narę po to, kai nuvyko į kitą valstybę narę keliaudamas pramoginiu laivu maršrutu pirmyn ir atgal, situacija. Taigi, priešingai, nei bylose, kuriose buvo priimti Teisingumo Teismo sprendimai, atitinkantys dvi pirmiau nagrinėtas jurisprudencijos kryptis⁴⁵, šioje byloje, pirma, iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą nematyti, kad grįždamas į Suomiją A buvo lydimas jo šeimos narių, kurie yra trečiųjų šalių piliečiai, ir, antra, nors jis ir pasinaudojo savo teise laisvai judėti, savo grįžimo į Suomiją momentu jis nebuvo įsikūręs Estijoje.

³⁷ 2014 m. kovo 12 d. Sprendimas *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 50 ir 61 punktai), 2018 m. birželio 5 d. Sprendimas *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 25 punktas) ir 2018 m. liepos 12 d. Sprendimas *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570, 29 punktas).

³⁸ 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas (C-202/13, EU:C:2014:2450).

³⁹ 2014 m. kovo 12 d. sprendimas (C-456/12, EU:C:2014:135).

⁴⁰ 2018 m. birželio 5 d. sprendimas (C-673/16, EU:C:2018:385).

⁴¹ 2018 m. liepos 12 d. sprendimas (C-89/17, EU:C:2018:570).

⁴² 1992 m. liepos 7 d. Sprendimas *Singh* (C-370/90, EU:C:1992:296) ir 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771).

⁴³ Žr. šios išvados 70 punktą.

⁴⁴ 2014 m. kovo 12 d. Sprendimas *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 50 ir 61 punktai), 2018 m. birželio 5 d. Sprendimas *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 25 punktas) ir 2018 m. liepos 12 d. Sprendimas *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570, 29 punktas).

⁴⁵ Žr. šios išvados 69–73 punktus.

75. Todėl Sprendime *McCarthy ir kt.*⁴⁶ suformuota jurisprudencija neturi reikšmės šioje byloje⁴⁷. Vis dėlto, kaip turi būti vertinama jurisprudencija, suformuota sprendimuose *O. ir B.*⁴⁸, *Coman ir kt.*⁴⁹ ir *Banger*⁵⁰?

76. Iš šios antros jurisprudencijos krypties matyti, kad šiuose sprendimuose Teisingumo Teismas pagal analogiją taikė Direktyvą 2004/38 *Sąjungos piliečiams*, kurie, pasinaudoję savo teise laisvai judėti, grįžta į savo pilietybės valstybę narę, būtent dėl to, kad jiems būtų *užtikrintas visapusiškas naudojimas jų pagrindine teise laisvai judėti* ir taip išvengta situacijos, kai jie būtų atgrasyti nuo išvykimo iš savo pilietybės valstybės narės siekdami pasinaudoti savo teise apsigyventi kitoje valstybėje narėje pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį. Kitaip tariant, Sąjungos pilietis, kuris grįžta į savo valstybę narę ir dėl to nepatenka į Direktyvos 2004/38 taikymo sritį, neturi būti vertinamas mažiau palankiai nei į šios direktyvos taikymo sritį patenkantis Sąjungos pilietis, atvykęs į kitą valstybę narę ir joje apsigyvenęs.

77. Nors Teisingumo Teismas SESV 21 straipsnio 1 dalį aiškino taip, kad trečiosios šalies pilietis, Sąjungos piliečio šeimos narys, turi išvestinę teisę gyventi valstybės narės, kurios pilietybę turi šis Sąjungos pilietis, teritorijoje ir kad šiai išvestinei teisei gyventi šalyje negali būti taikomos griežtesnės sąlygos nei numatytosios Direktyvoje 2004/38, taip yra būtent dėl to, kad *atvykimo ir gyvenimo šalyje tvarka ir sąlygos, nustatytos šioje direktyvoje Sąjungos piliečiams*, apima, kiek tai susiję su jų šeimos nariais, pastarųjų teisę lydėti Sąjungos pilietį arba pas jį atvykti, kad ir kokia būtų jų pilietybė.

78. Tiesa, nagrinėjama byla nesusijusi su išvestine Sąjungos piliečio šeimos narių teise gyventi šalyje. Vis dėlto, kaip jau nurodžiau, ši jurisprudencija man atrodo reikšminga šioje byloje dėl toliau išdėstytų priežasčių.

79. Pirma, Teisingumo Teismas ne kartą yra nurodęs, kad Sąjungos pilietybe siekiama suteikti valstybių narių piliečiams esminį statusą⁵¹. Iš jo jurisprudencijos matyti, kad valstybės narės pilietis, kaip Sąjungos pilietis, pasinaudojęs savo teise laisvai judėti ir apsigyventi kitoje nei jo pilietybės valstybėje narėje, gali remtis su šiuo statusu susijusiomis teisėmis, be kita ko, numatytomis SESV 21 straipsnio 1 dalyje, įskaitant, jei reikia, – valstybės narės, kurios pilietybę jis turi, atžvilgiu⁵².

80. Antra, jeigu būtų taikoma ši jurisprudencija, kaip ir šios išvados 70 ir 73 punktuose nagrinėta jurisprudencija, pagrindinėje byloje tai reikštų, kad, Sąjungos piliečiui grįžus į savo pilietybės valstybę narę, materialinės sąlygos, susijusios su teise atvykti į šalį, kylančios iš SESV 21 straipsnio 1 dalies, negali būti aiškinamos kaip griežtesnės nei numatytosios Direktyvos 2004/38 5 straipsnio

⁴⁶ 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas (C-202/13, EU:C:2014:2450).

⁴⁷ Vis dėlto, kaip jau nurodžiau savo išvadoje byloje *McCarthy ir kt.* (C-202/13, EU:C:2014:345, 57 ir 60–88 punktai), abejoju, ar Direktyva 2004/38 taikytina pagal analogiją, atsižvelgiant į pirminės teisės ir antrinės teisės hierarchijos principą. Iš esmės manau, kad būtent antrinė teisė turi būti aiškinama atsižvelgiant į Sutartį, o ne atvirkščiai, be kita ko, siekiant išvengti situacijos, kai Sąjungos teisės aktas lemtų Sutarčių persvarstymą nesilaikant šiuo tikslu numatytų procedūrų. Taigi, toje išvadoje pasiūliau Teisingumo Teismui nuspręsti, be kita ko, kad Direktyva 2004/38, aiškinama atsižvelgiant į SESV 21 straipsnio 1 dalį, turi būti taikoma trečiųjų šalių piliečiams, Sąjungos piliečio šeimos nariams, kaip tai suprantama pagal jos 2 straipsnio 2 punktą, jeigu Sąjungos pilietis, prieš tai pasinaudojęs teise į laisvą judėjimą ir iš tikrųjų apsigyvenęs kitoje valstybėje narėje, ir jo šeimos nariai persikelia į valstybę narę, kurios pilietybę jis turi. Tai patikslinęs, pritariu Teisingumo Teismo požiūriui.

⁴⁸ 2014 m. kovo 12 d. sprendimas (C-456/12, EU:C:2014:135).

⁴⁹ 2018 m. birželio 5 d. sprendimas (C-673/16, EU:C:2018:385).

⁵⁰ 2018 m. liepos 12 d. sprendimas (C-89/17, EU:C:2018:570).

⁵¹ Žr. 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimą *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 punktas), 2011 m. kovo 8 d. Sprendimą *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2011:124, 41 punktas), 2016 m. spalio 6 d. Nutartį *Bogendorff von Wolfersdorff* (C-438/14, EU:C:2016:758, 29 punktas) ir 2018 m. birželio 5 d. Sprendimą *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 30 punktas).

⁵² 2017 m. lapkričio 14 d. Sprendimas *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 51 punktas).

1 dalyje⁵³. Iš tiesų, kaip pažymėjau⁵⁴, tam, kad šios direktyvos 4 straipsnyje garantuojama išvykimo teisė būtų visiškai veiksminga, Sąjungos pilietis, kuris įgyvendina savo teisę laisvai judėti išvykdamas iš valstybės narės, kurios pilietybę jis turi, į kitą valstybę narę, net jeigu Direktyva 2004/38 neapima grįžimo į šią valstybę narę, turi turėti galimybę pasinaudoti teise atvykti į savo pilietybės valstybę narę laikydamasis šioje direktyvoje, visų pirma jos 5 straipsnyje, nustatytos tvarkos ir sąlygų.

81. Todėl tokiu atveju, kaip nagrinėjamas pagrindinėje byloje, pagal analogiją reikia taikyti Direktyvą 2004/38, įskaitant jos 5 straipsnio 1 dalį, kiek tai susiję su sąlygomis, kuriomis valstybės narės suteikia „[galiojančią] tapatybės kortelę ar pasą turintiems“ Sąjungos piliečiams teisę įvažiuoti į jų teritoriją.

82. Be to, pažymiu, kad iš Suomijos vyriausybės rašytinių pastabų matyti, jog *Ulkomaalaislaki* (Užsieniečių įstatymas) (301/2004) 155 straipsnio 1 ir 2 dalys susijusios su Sąjungos piliečių atvykimu į Suomijos teritoriją ir gyvenimu joje⁵⁵. Šiuo klausimu ši vyriausybė, atsakydama į Teisingumo Teismo raštu pateiktą klausimą, patvirtino, kad Užsieniečių įstatymo 155 straipsnio 1 ir 2 dalimis į Suomijos teisę perkeliama Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 ir 4 dalys⁵⁶.

2) Dėl galimybės skirti sankciją, jei nesilaikoma pareigos turėti kelionės dokumentą

83. Direktyvos 2004/38 36 straipsnyje nustatyta, kad „[v]alstybės narės priima nuostatas dėl sankcijų, taikomų už pagal šią direktyvą priimtų nacionalinių taisyklių pažeidimus, ir imasi būtinų priemonių jų taikymui užtikrinti“.

84. Taigi, pirma, kyla klausimas, ar šis straipsnis yra reikšmingas atsakant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo pirmąjį ir antrąjį klausimus. Manau, kad būtent taip ir yra, kaip paaiškinsiu toliau.

⁵³ Šiuo klausimu žr. 2014 m. kovo 12 d. Sprendimą *O. ir B.* (C-456/12, EU:C:2014:135, 50 ir 61 punktai), 2017 m. lapkričio 14 d. Sprendimą *Lounes* (C-165/16, EU:C:2017:862, 61 punktas), 2018 m. birželio 5 d. Sprendimą *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 25 punktas) ir 2018 m. liepos 12 d. Sprendimą *Banger* (C-89/17, EU:C:2018:570, 29 punktas). Taip pat žr. 2017 m. gegužės 10 d. Sprendimą *Chavez-Vilchez ir kt.* (C-133/15, EU:C:2017:354, 54 ir 55 punktai).

⁵⁴ Žr. šios išvados 47 punktą.

⁵⁵ Šios vyriausybės teigimu, šio įstatymo 155 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Sąjungos pilietis, kuris atvyksta į šalies teritoriją arba joje gyvena, turi turėti galiojančią tapatybės kortelę arba galiojantį pasą“, o 2 dalyje – kad „jei Sąjungos pilietis neturi reikalaujamo kelionės dokumento arba vizos, jei ji būtina, prieš atsisakant leisti įvažiuoti į šalį jam suteikiama galimybė gauti reikiamus dokumentus arba pasirūpinti, kad jie būtų jam perduoti, arba kitais būdais įrodyti, kad jis turi teisę laisvai judėti arba apsigyventi“.

⁵⁶ Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad pagal pagrindinėje byloje nagrinėjamas Suomijos teisės nuostatas A leidžiama įvažiuoti į nacionalinę teritoriją, kai tik jis kitu būdu, nagrinėjamu atveju – pateikdamas vairuotojo pažymėjimą, gali įrodyti savo, kaip teisę atvykti turinčio asmens, statusą. Šiuo aspektu, atsakydama į Teisingumo Teismo klausimą, Suomijos vyriausybė nurodė, kad Suomijoje vairuotojo pažymėjimas tam tikrais atvejais pripažįstamas dokumentu, patvirtinančiu jo turėtojo tapatybę. Ši vyriausybė nurodo, kad galima manyti, jog tuo atveju, kai Sąjungos pilietis pamiršo savo asmens tapatybės kortelę arba pasą Suomijoje, kai išvyko iš šios valstybės narės, grįždamas jis galėtų įrodyti savo tapatybę, be kita ko, pateikdamas vairuotojo pažymėjimą, ir jam leidžiama įvažiuoti į Suomiją. Ji patikslina, kad Suomijos teisės nuostatose vis dėlto nenumatyta jokios pareigos šiuo klausimu ir kad būtent Suomijos valdžios institucijos turi įvertinti, kas konkrečiu atveju laikytina įrodymu ar dokumentu, leidžiančiu nustatyti suinteresuotojo asmens tapatybę.

85. Iš direktyvos pasiūlymo⁵⁷ matyti, kad šio pasiūlymo 33 straipsnyje (Direktyvos 2004/38 36 straipsnis) kodifikuojama ankstesnė Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal kurią Sąjungos teisė nedraudžia valstybėms narėms skirti sankcijų asmenims, kuriems ši teisė taikytina ir kurie nepasirūpino tuo, kad gautų vieną iš asmens tapatybės dokumentų⁵⁸.

86. Konkrečiau kalbant, šiame straipsnyje nurodytos sankcijos yra numatytos Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 5 dalyje⁵⁹, 8 straipsnio 2 dalyje⁶⁰, 9 straipsnio 3 dalyje⁶¹ ir 20 straipsnio 2 dalyje⁶².

87. Kita vertus, nei šios direktyvos 4 straipsnyje, nei jos 5 straipsnyje nėra specialių nuostatų, pagal kurias valstybės narės galėtų taikyti sankcijas už bet kurio Sąjungos piliečio pareigos turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą nesilaikymą⁶³. Iš tiesų priežastis, dėl kurios Sąjungos teisės aktų leidėjas Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 5 dalyje numatė galimybę skirti sankcijas, paaiškinama tuo, kad šioje nuostatoje nurodyta, jog valstybė narė gali įpareigoti suinteresuotąjį asmenį „pranešti apie savo buvimą jos teritorijoje per pagrįstą ir nediskriminacinį laikotarpį“.

88. Vis dėlto man atrodo, jog tai, kad šios direktyvos 4 ir 5 straipsniuose nieko nepasakyta apie galimybę skirti sankciją, jei nesilaikoma kiekvieno Sąjungos piliečio pareigos turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę ar pasą, atsveria minėtos direktyvos 36 straipsnio buvimas, nes šiuo straipsniu kodifikuojama ankstesnė Teisingumo Teismo jurisprudencija, susijusi su valstybių narių galimybe skirti sankcijas asmenims, kuriems taikytina Sąjungos teisė ir kurie nepasirūpino tuo, kad gautų vieną iš asmens tapatybės dokumentų⁶⁴.

89. Todėl, remiantis Direktyvos 2004/38 36 straipsniu, jei nesilaikoma pareigos turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą vykstant iš vienos valstybės narės į kitą, gali būti taikomos sankcijos.

90. Antra, taip pat kyla klausimas, koks yra sankcijos, kurią valstybės narės gali skirti už Direktyvoje 2004/38 numatyto administracinio formalumo nesilaikymą, pobūdis⁶⁵, nes šios direktyvos 36 straipsnyje nenustatytos sankcijų, kurios gali būti skiriamos neįvykdžius šios pareigos, rūšys (administracinė ar baudžiamoji sankcija).

91. Tiesa, dėl teisės atvykti ir apsigyventi šalyje Teisingumo Teismas jau yra pabrėžęs, kad galiojančios asmens tapatybės kortelės arba paso pateikimas siekiant pateisinti valstybės narės piliečio statusą „yra *administracinis formalumas*, kurio vienintelis tikslas – nacionalinių valdžios

⁵⁷ COM(2001) 257 *final*, p 26.

⁵⁸ Dėl formalumų, kurių reikalaujama siekiant konstatuoti darbuotojo, saugomo pagal Direktyvą [68/360] ir 1973 m. gegužės 21 d. Tarybos direktyvą 73/148/EEB dėl valstybių narių piliečių judėjimo ir gyvenimo Bendrijoje apribojimų, susijusių su įsisteigimu ir paslaugų teikimu, panaikinimo (OL L 172, 1973, p. 14; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 1 t., p. 167) (šios direktyvos panaikintos Direktyva 2004/38), teisę gyventi šalyje, nesilaikymo žr. 1976 m. liepos 7 d. Sprendimą *Watson ir Belmann* (118/75, EU:C:1976:106, 20–21 punktai ir rezoliucinės dalies 2 punktas), 1989 m. gruodžio 12 d. Sprendimą *Messner* (C-265/88, EU:C:1989:632, 14 ir 15 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija) ir 1998 m. balandžio 30 d. Sprendimą *Komisija / Vokietija* (C-24/97, EU:C:1998:184, 14 punktas).

⁵⁹ Jei nesilaikoma Sąjungos piliečio ar jo šeimos nario, kuris neturi valstybės narės pilietybės, pareigos pranešti apie jų buvimą priimančiosios valstybės narės teritorijoje.

⁶⁰ Jei nesilaikoma pareigos užsiregistruoti priimančiosios valstybės narės kompetentingose institucijose.

⁶¹ Jei nesilaikoma pareigos pateikti prašymą išduoti leidimo gyventi šalyje kortelę šeimos nariams, kurie nėra valstybės narės piliečiai.

⁶² Jei nesilaikoma pareigos pateikti prašymą išduoti leidimo nuolat gyventi šalyje kortelę.

⁶³ Dėl teisės atvykti žr. Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 4 dalį.

⁶⁴ Žr. šios išvados 85 punktą ir 58 išnašą.

⁶⁵ Remiantis Direktyvos 2004/38 7 konstatuojamąja dalimi sankcijų pobūdis turėtų būti aiškiai apibrėžtas, nepažeidžiant patikrinimui ties šalių sienomis taikytinų nuostatų. Taip pat žr. Reglamento Nr. 562/2006 21 straipsnio c punktą.

institucijų teisės, tiesiogiai kylančios iš asmens padėties, konstatavimas“⁶⁶, todėl valstybė narė negali Sąjungos piliečiui kaip įvažiavimo į jos teritoriją sąlygos nustatyti kitokios pareigos nei pareiga turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą⁶⁷.

92. Vis dėlto, kadangi Direktyvos 2004/38 36 straipsnyje nieko nepasakyta apie sankcijų, kurios gali būti taikomos nesilaikant pagal šią direktyvą priimtų nacionalinių nuostatų, pobūdį⁶⁸, manau, kad *baudžiamosios* sankcijos skyrimas už pareigos turėti kelionės dokumentą nesilaikymą nėra nesuderinamas su Direktyva 2004/38, nes valstybės narės turi teisę „pasirinkti, kaip jos pačios mano, tinkamas sankcijas“, jei jos įgyvendina savo kompetenciją laikydamosi Sąjungos teisės ir jos bendrųjų principų, taigi ir proporcingumo principo⁶⁹.

93. Šiomis aplinkybėmis, atsižvelgdamas į tai, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo trečiasis prejudicinis klausimas susijęs su Suomijos baudžiamąja baudų skyrimo dienomis tvarka, grįšiu prie šio aspekto nagrinėdamas šį klausimą.

94. Pirmiausia išnagrinėsiu patikrinimus kertant sieną pagal Reglamentą Nr. 562/2006.

2. Dėl patikrinimų kertant sieną, susijusių su asmenimis, kurie naudojami teise laisvai judėti pagal Sąjungos teisę taikant Reglamentą Nr. 562/2006

95. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo pirmajame ir antrajame klausimuose taip pat daroma nuoroda į Reglamento Nr. 562/2006 21 straipsnį.

96. Šiuo aspektu iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad keliaudamas iš Estijos į Suomiją plaukė pramoginiu laivu tarptautinėje jūrų zonoje ir taip kirto Suomijos jūrų sieną.

97. Šiuo klausimu pirmiausia reikia pažymėti, kad tai, jog A kirto Suomijos jūrų sieną, atrodo nereikšminga, nes šiuo atveju kalbama apie Sąjungos pilietį, kuris pasinaudojo savo laisvo judėjimo tarp dviejų valstybių narių teise, ir kad, nesvarbu, ar jis kirto vidaus, ar išorės sieną, ją kirsdamas jis turi turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalį ir 5 straipsnio 1 dalį. Vis dėlto papildomai ir siekdamas išsamumo išnagrinėsiu klausimą, ar reikia laikyti, jog A situacijoje esantis asmuo kerta Šengeno erdvės išorės sieną keliaudamas tarp dviejų valstybių narių, siekiant nustatyti, ar pagal Reglamentą Nr. 562/2006 draudžiamas toks patikrinimas, koks buvo atliktas A atžvilgiu.

98. Šiuo tikslu pirmiausia išnagrinėsiu sąvokos „jūrų siena“, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 2 punktą, apimtį.

⁶⁶ 2005 m. vasario 17 d. Sprendimas *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95, 24 punktas). Kursyvu išskirta mano.

⁶⁷ Šiuo klausimu žr. 1980 m. liepos 3 d. Sprendimą *Pieck* (157/79, EU:C:1980:179, 10 punktas).

⁶⁸ Tam tikrame teisėkūros procedūros etape visose nuostatose, susijusiose su sankcijomis, buvo numatyta galimybė skirti tik administracines sankcijas, tačiau to nebeliko galutiniam dokumente. Žr. 33 pakeitimą ir jį pagrindžiančius argumentus pakeistame pasiūlyme, COM(2003) 199 *final*, p 6.

⁶⁹ Šiuo klausimu žr., be kita ko, 2020 m. kovo 4 d. Sprendimą *Schenker* (C-655/18, EU:C:2020:157, 42 punktas) ir 2016 m. spalio 19 d. Sprendimą *EL-EM-2001* (C-501/14, EU:C:2016:777, 37 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

a) Dėl sąvokos „jūrų siena“, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 2 punktą, apimties

99. Atsakydamas į Teisingumo Teismo raštu pateiktą klausimą A nurodė, kad plaukė pramoginiu laivu iš vienos valstybės į kitą, kurios yra Šengeno susitarimo šalys, nekirsdamas už Šengeno erdvės ribų esančios zonos⁷⁰. Dėl sąvokos „jūrų siena“, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 2 punktą, Suomijos ir Vokietijos vyriausybės teigė, kad ji reiškia teritorinės jūros išorines ribas, kaip tai suprantama pagal Montego Bėjaus konvencijos 4 straipsnį⁷¹, o Komisija nurodė, kad tai yra specifinė Reglamentui Nr. 562/2006 taikytina sąvoka, kuri nebūtinai atitinka Montego Bėjaus konvencijos 4 straipsnyje apibrėžtą sąvoką „jūros riba“.

100. Pritariu Komisijos požiūriui. Iš esmės Teisingumo Teismas yra nusprendęs, jog vien tai, kad asmuo kirto „sienos perėjimo punktą“, kaip tai suprantama Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 8 punktą, arba kad jis buvo patikrintas vykdant šiame reglamente nustatytą išorės sienų kontrolę, nereiškia, kad šis asmuo išvyko iš Šengeno erdvės, jeigu jis vis dar gyvena valstybės, priklausančios šiai erdvei, teritorijos dalyje⁷². Tiesa, Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 2 punkte Šengeno erdvės „išorės sienos“ apibrėžtos, pirma, kaip valstybių narių sausumos ir jūrų sienos ir, antra, be kita ko, kaip jų oro uostai ir jūrų uostai, jei tai nėra vidaus sienos. Vis dėlto Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad ši nuostata, kaip matyti iš jos formuluotės, susijusi tik su tam tikrais valstybių, kurios yra Šengeno erdvės dalis, oro ir jūrų uostais, kurie pripažįstami šios erdvės išorės siena tik siekiant pagal SESV 77 straipsnio 2 dalies b punktą palengvinti konkretų asmenų, kertančių Šengeno erdvės išorės sienas, kontrolės taikymą⁷³.

101. Nagrinėjamu atveju savo rašytinėse pastabose A nurodė, kad vieną dieną plaukiojo pramoginiu laivu tarp Helsinkio ir Talino. Jis taip pat paaiškino, kad jam grįžtant Suomijos sienos apsaugos pareigūnai, kapitonui sutikus, lydėjo pramoginį laivą, kuriuo plaukė A, iki jo išvykimo vietos Helsinkyje, iki Katajanokos (Suomija) pramoginių laivų uosto, esančio Helsinkio miesto centre, ir patikslino, kad šis uostas nėra „sienos perėjimo punktas“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 8 punktą, t. y. tai nėra „vieta, kurioje kompetentingų institucijų leidžiama kirsti išorės sienas“.

102. Šiuo klausimu man atrodo naudinga pažymėti, kad iš Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 8 punkte nurodytų sienos perėjimo punktų sąrašo, parengto remiantis Suomijos Respublikos Komisijai pateikta informacija pagal šio reglamento 34 straipsnio 1 dalies b punktą⁷⁴, matyti, kad pagrindinei bylai reikšmingą dieną, Katajanokos pramoginių laivų uostas nebuvo nurodytas tarp „pakrančių apsaugos postų, veikiančių kaip sienos perėjimo punktai pramoginiams laivams“⁷⁵.

⁷⁰ Iš esmės A paaiškino, kad pagal Estijos ir Suomijos teisės aktus, taikant bendrąją taisyklę dėl jų jūros zonų ribų, Šengeno jūrų sienos beveik sutampa zonoje tarp Talino (Estija) ir Helsinkio, išskyrus 11,11 km. (t. y. 6 jūrmyles padauginus iš 1,852) laisvos laivybos koridorių. Dėl Suomijos jūrų sienos A remiasi Įstatymo Nr. 981/1995 5 straipsniu.

⁷¹ Šios konvencijos 4 straipsnyje numatyta, kad „[i]šorinė teritorinės jūros riba yra linija, kurios kiekvienas taškas yra nutolęs nuo artimiausio bazinės linijos taško per nuotolį, lygų teritorinės jūros pločiui“.

⁷² 2020 m. vasario 5 d. Sprendimas *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Jūrininkų darbas Roterdamo uoste)* (C-341/18, EU:C:2020:76, 45 punktas).

⁷³ Dėl sąvokos „išvykimas“, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 562/2006 11 straipsnį, žr. 2020 m. vasario 5 d. Sprendimą *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Jūrininkų darbas Roterdamo uoste)* (C-341/18, EU:C:2020:76, 47 ir 48 punktai). Taip pat žr. Tarybos reglamento, nustatančio asmenų judėjimą per valstybių sienas reglamentuojančias taisykles apimančią Bendrijos kodeksą, pasiūlymą (COM(2004) 391 *final*, 2004 m. gegužės 26 d., p. 28), kuriame nurodyta, kad „uostai paprastai visada yra laikomi išorinėmis sienomis“ taikant Reglamentą Nr. 562/2006 (kursyvu išskirta mano).

⁷⁴ Atnaujintas sienos perėjimo punktų, nurodytų [Reglamento Nr. 562/2006] 2 straipsnio [8 punkte], sąrašas (OL C 72, 2015, p. 17).

⁷⁵ Vis dėlto iš Atnaujinto sienos perėjimo punktų, nurodytų [Reglamento 2016/399] 2 straipsnio [8 punkte], sąrašo (OL C 484, 2016, p. 30), kuris netaikytinas šioje byloje, matyti, kad Helsinkio uostas nurodytas tarp „pakrančių apsaugos postų, veikiančių kaip sienos perėjimo punktai pramoginiams laivams“.

103. Darytina išvada, kad pagrindinei bylai reikšmingą dieną A, judėdamas iš Estijos į Suomiją, iš esmės kirto ne „išorės sieną“, kaip ji suprantama pagal Reglamento Nr. 562/2006 2 straipsnio 2 punktą, o „vidaus sieną“, kaip ji suprantama pagal šio reglamento 2 straipsnio 1 punktą. Todėl jo situacijai, taigi ir Suomijos valdžios institucijų A atžvilgiu atliktiems patikrinimams iš principo taikytinas minėto reglamento 21 straipsnis, susijęs su galimybe valstybei narei savo nacionalinėje teisėje numatyti pareigą turėti ir nešiotis leidimus ir dokumentus. Vis dėlto dėl toliau nurodytų priežasčių manau, kad nagrinėjamu atveju taip nėra.

b) A situacijoje esantis asmuo kerta Šengeno erdvės išorės sieną, kai keliauja iš vienos valstybės narės į kitą

104. Visų pirma pažymiu, kad A plaukė pramoginiu laivu, todėl jo situacijai turėtų būti taikomas ne Reglamento Nr. 562/2006 21 straipsnis, o jo VI priedas. Iš tiesų, iš šio reglamento 4 straipsnio 1 dalies matyti, kad išorės sienas galima kirsti tik sienos perėjimo punktuose, apie kuriuos valstybės narės turi pranešti Komisijai. Vis dėlto minėto reglamento 4 straipsnio 2 dalies c punkte numatyta *šios pareigos išimtis, taikoma pramoginiams laivams*. Taigi, remiantis „bendra jūrų eismo kontrolės tvarka“, nustatyta to paties reglamento VI priedo 3.1 punkte, laivai iš principo tikrinami „atvykimo arba išvykimo uoste, arba tam tikslui skirtoje vietoje, esančioje prie pat laivo“.

105. Iš to matyti, jog tai, kad pramoginiai laivai atleidžiami nuo pareigos kirsti išorės sienas sienos perėjimo punktuose, apie kuriuos valstybės narės pranešė Komisijai, nereiškia, kad A nekirto Šengeno erdvės išorės sienos, net jei, kaip nurodžiau šios išvados 102 punkte, Katanokos uostas pagrindinei bylai reikšmingą dieną nebuvo nurodytas tarp sienos perėjimo punktų šios rūšies laivams⁷⁶.

106. Be to, nors iš principo gali būti laikoma, kad asmuo kirto Šengeno erdvės išorės sieną, jei leidimą atvykti į šią erdvę arba išvykti iš jos patvirtinantis antspaudas dedamas jo kelionės dokumentuose „atvykstant“ ir „išvykstant“⁷⁷, tai, kad asmens, turinčio teisę laisvai judėti pagal Sąjungos teisę, kelionės dokumentai nebuvo pažymėti antspaudais atliekant patikrinimus kertant išorės sienas, nereiškia, jog šis asmuo nekerta išorės sienos, kai jis keliauja iš vienos valstybės narės į kitą ir atgal kirsdamas jūrų sieną, kaip šioje byloje⁷⁸. Tačiau primenu, jog tai, kad asmuo kirto išorės sieną, nereiškia, kad jis išvyko iš Šengeno erdvės, jeigu jis vis dar gyvena valstybės, priklausančios šiai erdvei, teritorijos dalyje⁷⁹. Todėl konstatuoju, kad keliaudamas iš Estijos į Suomiją ir atgal A kirto išorės sieną, kaip ji suprantama pagal Reglamentą Nr. 562/2006, tačiau neišvyko iš Šengeno erdvės.

107. Kiek tai susiję su patikrinimais, kurie buvo atlikti A atžvilgiu Suomijos sienos apsaugos pareigūnų vykdomos kontrolės metu, pažymėtina, kad Reglamento Nr. 562/2006 VI priedo 3.2.5 punkto pirmoje pastraipoje numatyta, jog nukrypstant nuo šio reglamento 4 ir

⁷⁶ Žr. šios išvados 100 punktą ir 73 išnašą.

⁷⁷ Šiuo klausimu žr. 2020 m. vasario 5 d. Sprendimą *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Jūrininkų darbas Roterdamo uoste)* (C-341/18, EU:C:2020:76, 33 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

⁷⁸ Tokį aiškinimą patvirtina Reglamento Nr. 562/2006 VII priedas „Specialios nuostatos dėl tam tikrų kategorijų asmenų“, kurio 8 punkte nustatyta, kad, „[n]ukrypstant nuo 4 ir 7 straipsnių, jūroje esančiuose įrenginiuose dirbantys darbuotojai, kaip apibrėžta 2 straipsnio 18a punkte, reguliariai grįžtantys jūra arba oru į valstybių narių teritoriją nepabuvę trečiosios šalies teritorijoje, sistemškai netikrinami“. Todėl darytina išvada, kad darbuotojai, vykstantys į valstybės narės teritoriniuose vandenyse esantį išorinį įrenginį, kerta išorės sienas, nes priešingu atveju nebūtų pagrindo numatyti leidimo nukrypti nuo šio reglamento 4 ir 7 straipsnių.

⁷⁹ Šiuo klausimu žr. 2020 m. vasario 5 d. Sprendimą *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Jūrininkų darbas Roterdamo uoste)* (C-341/18, EU:C:2020:76, 45 punktas). Šiuo klausimu taip pat žr. šios išvados 100 punktą ir 73 išnašą.

7 straipsnių⁸⁰ minimalus asmenų patikrinimas kertant išorės sienas netaikomas, jei plaukiama pramoginiu laivu⁸¹. Tačiau šio priedo 3.2.5 punkto antroje pastraipoje savo ruožtu numatyta išimtis dėl ankstesnėje pastraipoje suteikto leidimo nukrypti, pagal kurią, „atsižvelgiant į nelegalios imigracijos pavojų įvertinimą, <...> [vis dėlto] atliekami tokių asmenų patikrinimai ir (arba) fizinė pramoginių laivų apžiūra“.

108. Šiuo klausimu iš A pastabų matyti, kad jo kelionė vyko padidėjusios nelegalios imigracijos rizikos laikotarpiu. Suomijos vyriausybė teigia, kad, remiantis sienos apsaugos tarnybos pateikta informacija, nelegalios imigracijos rizika pradėjo augti nuo 2015 m. balandžio mėn. ir kad imigracija labai išaugo 2015 m. liepos mėn., o piką pasiekė laikotarpiu nuo 2015 m. rudens iki tų metų pabaigos. Todėl Suomijos valdžios institucijos turėjo teisę atlikti patikrinimus pasienyje, kai 2015 m. rugpjūčio 25 d. A grįžo į Helsinkį kirtęs Suomijos jūrų sieną. Atsižvelgiant į tai, kad Suomijos sienos apsaugos pareigūnai, atrodo, taikė Reglamento Nr. 562/2006 VI priedo 3.2.5 punkto antroje pastraipoje numatytą išimtį, leidimas nukrypti nuo šio reglamento 4 ir 7 straipsnių netaikytinas.

109. Taigi, atsižvelgiant į tai, kad A yra Sąjungos pilietis, remiantis Reglamento Nr. 562/2006 7 straipsnio 2 dalies pirma pastraipa Suomijos sienos apsaugos pareigūnai A atžvilgiu galėjo atlikti šioje nuostatoje nurodytą *minimalų patikrinimą*, kuris „taikomas kaip taisyklė asmenims, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę“⁸². Šiuo minimaliu patikrinimu siekiama nustatyti asmenų tapatybę „pagal jų pateiktus arba parodytus [kelionės] dokumentus“ ir jį „sudaro greitas ir tiesioginis [šių dokumentų] galiojimo patikrinimas“.

110. Šiuo klausimu, man atrodo, svarbu pabrėžti, pirma, kad Reglamento Nr. 562/2006 7 straipsnio 2 dalies ketvirtoje pastraipoje nustatyta, jog, kiek tai susiję su asmenimis, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, galimos „nesisteminio“ nacionalinių ir Europos duomenų bazių patikrinimo pasekmės *nepakenkia šių asmenų teisei patekti į atitinkamos valstybės narės teritoriją, kaip nurodyta Direktyvoje 2004/38*. Antra, Reglamento Nr. 562/2006 7 straipsnio 6 dalyje numatyta, kad asmenų, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, patikrinimai *atliekami pagal Direktyvą 2004/38*⁸³.

111. Todėl, nors sienos apsaugos pareigūnai turėjo teisę atlikti patikrinimą kertant Suomijos išorės sieną tuo metu, kai A grįžo į Suomiją iš Estijos, negalėjo būti pažeista A teisė į laisvą judėjimą, visų pirma teisė atvykti, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 ir 4 dalis. Šiuo klausimu primenu, jog Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad Šengeno erdvei taikytinose nuostatose aiškiai nurodyta, jog jos nedaro poveikio Sąjungos piliečių ir juos lydinių ar pas juos atvykstančių jų šeimų narių judėjimo laisvei, kurią garantuoja, be kita ko, Direktyva 2004/38⁸⁴.

⁸⁰ Man atrodo naudinga pabrėžti, jog tai, kad Reglamento Nr. 562/2006 VI priedo 3.2.5 punkto pirmoje pastraipoje, nukrypstant nuo šio reglamento 4 ir 7 straipsnių, numatyta išimtis dėl minimalių patikrinimų kertant išorės sienas netaikymo pramoginės laivybos atveju, rodo, jog laikoma, kad vykstant šiai laivybai kertama išorės siena, nes priešingu atveju nereikėtų numatyti leidimo nukrypti nuo šio reglamento 4 ir 7 straipsnių. Šiuo klausimu žr. šios išvados 107 punktą.

⁸¹ Žr. Reglamento Nr. 562/2006 7 straipsnio 2 ir 6 dalis.

⁸² Reglamento Nr. 562/2006 7 straipsnio 2 dalies antra pastraipa.

⁸³ Šiuo klausimu žr. mano pirmines pastabas ir ypač šios išvados 48 punktą.

⁸⁴ 2020 m. birželio 18 d. Sprendimas *Ryanair Designated Activity Company* (C-754/18, EU:C:2020:478, 40 punktas). Šiuo klausimu žr. šios išvados 48 punktą.

3. Tarpinė išvada dėl pirmojo ir antrojo prejudicinių klausimų

112. Iš atliktos analizės matyti, kad teisei į laisvą asmenų judėjimą neprieštarauja tai, kad valstybė narė įpareigoja Sąjungos piliečius turėti kelionės dokumentą, kai jie keliauja iš šios valstybės narės į kitą ir atgal kirsdami tarptautinę jūrų zoną pramoginiu laivu. Nors baudžiamosios sankcijos skyrimas nesilaikant pareigos turėti kelionės dokumentą iš principo nėra nesuderinamas su Direktyva 2004/38, dar reikia išnagrinėti tokios sankcijos proporcingumą.

C. Dėl trečiojo prejudicinio klausimo

113. Trečiuoju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimu siekiama išnagrinėti tokios baudų skyrimo dienomis tvarkos, kaip numatyta Suomijos baudžiamajame kodekse, proporcingumą atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 27 straipsnio 2 dalį. Šis straipsnis susijęs su laisvo judėjimo apribojimų pateisinimu dėl viešosios tvarkos, visuomenės saugumo ar visuomenės sveikatos priežasčių. Vis dėlto, Teisingumo Teismo teigimu, pats faktas, kad nebuvo atlikti teisiniai formalumai, susiję su asmenų atvykimu į šalį, judėjimu ir gyvenimu šalyje, negali kelti grėsmės viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui⁸⁵.

114. Todėl, kaip jau nurodžiau⁸⁶, baudžiamąją baudų skyrimo dienomis tvarką, nagrinėjamą pagrindinėje byloje, reikia analizuoti atsižvelgiant ne į Direktyvos 2004/38 27 straipsnį, o į jos 36 straipsnį.

115. Taigi manau, jog tam, kad Teisingumo Teismas prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui galėtų pateikti naudingą atsakymą, kuris leistų šiam teismui išspręsti nagrinėjamą bylą⁸⁷, trečiąjį klausimą reikia performuluoti taip, kad juo iš esmės siekiama išsiaiškinti, ar SESV 21 straipsnio 1 dalis ir Direktyvos 2004/38 36 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad pastarojoje nuostatoje nurodytų sankcijų veiksmingumo ir proporcingumo reikalavimams prieštarauja tokia baudžiamoji baudų skyrimo dienomis tvarka, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, taikoma, jei nesilaikoma pareigos turėti galiojantį kelionės dokumentą kertant sieną, tiek, kiek pagal šią tvarką už nesunkų pažeidimą numatyta bauda, kurios dydis siekia 20 % pažeidėjo mėnesio pajamų.

116. Šios direktyvos 36 straipsnio tekstas yra labai aiškus: sankcijos, taikomos už pagal minėtą direktyvą priimtų nacionalinių taisyklių pažeidimus, turi būti „veiksmingos ir proporcingos“⁸⁸.

⁸⁵ 2005 m. vasario 17 d. Sprendimas *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95, 42 punktus).

⁸⁶ Žr. šios išvados 83–93 punktus.

⁸⁷ 2016 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, 33 punktus ir jame nurodyta jurisprudencija).

⁸⁸ Šiuo klausimu reikia priminti, jog iš direktyvos pasiūlymo matyti, kad šiame straipsnyje aiškiai apibrėžti principai, kurių turi būti laikomasi skiriant sankcijas už nacionalinių nuostatų, priimtų pagal šią direktyvą, pažeidimus (COM(2001) 257 *final*, p. 26). Nors šio direktyvos pasiūlymo 33 straipsnyje (Direktyvos 2004/38 36 straipsnis) buvo nustatyta, kad „numatytos sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios ir jos turi būti panašios į tas, kurias valstybės narės taiko savo pačių piliečiams už nesunkius įstatymo pažeidimus“, iš dalies pakeisto pasiūlymo aiškinamajame memorandume vis dėlto nurodyta, kad Europos Parlamento pasiūlytu ir galutiniame dokumente įtvirtintu su šiuo straipsniu susijusiu pakeitimu „siekiama nustatyti, kad vieninteliai svarbūs sankcijų skyrimo kriterijai būtų veiksmingumo ir proporcingumo principai“. Žr. 90 pakeitimą ir pakeistą pasiūlymą pagrindžiančius argumentus, COM(2003) 199 *final*, p. 10. Taip pat žr. Europos Parlamento ataskaitą, *Final* A5-0009/2003, p. 51.

117. Šiuo klausimu iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, jog pagal proporcingumo principą reikalaujama, kad valstybės narės priimtų priemones, tinkamas siekiamiems tikslams įgyvendinti ir neviršijančias to, kas būtina jiems pasiekti⁸⁹.

118. Pirma, kalbant apie šią bylą, Suomijos baudžiamajame kodekse numatyta baudų skyrimo dienomis tvarka neturi viršyti to, kas tinkama ir būtina šio teisės akto teisėtiems tikslams pasiekti, atsižvelgiant į tai, kad, kai galima rinktis iš kelių tinkamų priemonių, reikia taikyti mažiausiai suvaržančią, o sukelti nepatogumai neturi būti neproporcingi nurodytiems tikslams⁹⁰.

119. Primenu, jog dėl teisės gyventi šalyje Teisingumo Teismas jau yra patikslinęs, pirma, kad vienintelis tikslas, kurio siekiama įpareigojant teisę laisvai judėti turinčius asmenis pateikti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą, yra tai, kad nacionalinės valdžios institucijos galėtų konstatuoti šios teisės buvimą, ir, antra, kad jei nepateikęs šių dokumentų suinteresuotasis asmuo vis dėlto gali nedviprasmiškai įrodyti savo tapatybę kitais būdais, priimančioji valstybė narė negali ginčyti jo teisės gyventi šalyje motyvuodama tik tuo, kad jis nepateikė vieno ar kito iš nurodytų dokumentų⁹¹.

120. Mano nuomone, ši jurisprudencija, susijusi su Sąjungos piliečių teise gyventi šalyje, taikytina pagal analogiją šių piliečių teisei atvykti, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalį. Šia nuostata siekiama užtikrinti, kad asmuo, kuris naudojasi pagrindine ir asmenine teise laisvai judėti valstybių narių teritorijoje, galėtų būti identifikuotas kaip toks, siekiant palengvinti naudojimąsi šia teise. Taigi šios direktyvos 5 straipsnio 1 dalyje nustatytos pareigos turėti galiojančią asmens tapatybės kortelę arba pasą nesilaikymas negali būti laikomas sunkiu pažeidimu, jei šios pareigos tikslas pasiekiamas kitomis priemonėmis⁹². Tiesa, iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad pagal Baudžiamojo kodekso 17 skyriaus 7a straipsnį pažeidimas, už kurį paprastai baudžiama Suomijoje, laikomas *nesunki*. Vis dėlto nagrinėjamu atveju A gresia 15 dienų dydžio bauda, o baudos dydis sudaro 20 % grynujų mėnesio pajamų⁹³.

121. Antra, reikia pažymėti, kad pati baudžiamoji baudų skyrimo dienomis tvarka, pagal kurią atsižvelgiama į pažeidėjo mokumą⁹⁴, savaime neatrodo neproporcinga⁹⁵. Vis dėlto, atsižvelgdamas į pažeidimo, kuris laikomas nesunki pažeidimu, pobūdį ir sunkumą, manau, kad baudos, kurios dydis siekia 20 % pažeidėjo vidutinių mėnesio pajamų, skyrimas už administracinio formalumo nesilaikymą prieštarauja proporcingumo principui. Šio konstatavimo negali paneigti Suomijos vyriausybės nurodyta aplinkybė, kad teismas visada gali nuspręsti išteisinti kaltinamąjį, jei, kaip šioje byloje, baudos dydis atrodo per didelis.

⁸⁹ 2018 m. spalio 4 d. Sprendimas *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810, 40 punktas). Pagal šio sprendimo 41 punktą „[š]is principas, kuris taip pat įtvirtintas [Chartijos] 49 straipsnio 3 dalyje, kurioje numatyta, kad baumės griežtumas neturi būti neproporcingas pažeidimui, remiantis Chartijos 51 straipsnio 1 dalimi taikomas valstybėms narėms, kai jos įgyvendina Sąjungos teisę“. Atsižvelgdamas į tai manau, kad tiek, kiek nagrinėjamu atveju kalbama apie teisę į laisvą asmenų judėjimą, proporcingumo vertinimas turi būti griežtesnis ir atliekamas atsižvelgiant į Direktyvos 2004/38 36 straipsnį, nes Chartijos 49 straipsnio 3 dalis taikoma visoms sankcijų rūšims daug platesniame kontekste.

⁹⁰ Šiuo klausimu žr. 2017 m. kovo 22 d. Sprendimą *euro-Team ir Spirál-Gép* (C-497/15 ir C-498/15, EU:C:2017:229, 40 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

⁹¹ Šiuo klausimu žr. 2005 m. vasario 17 d. Sprendimą *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95, 24 ir 25 punktai). Taip pat žr. 1991 m. kovo 5 d. Sprendimą *Giagounidis* (C-376/89, EU:C:1991:99, 15 ir 18 punktai). Taip pat žr. Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 4 dalį.

⁹² Šiuo klausimu darau nuorodą į Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 4 dalį.

⁹³ Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad 2014 m. vienos dienos baudos dydis vidutiniškai siekė 16,70 EUR esant 1 257 EUR grynosioms mėnesio pajamoms.

⁹⁴ Žr. Baudžiamojo kodekso 17 skyriaus 2 straipsnį.

⁹⁵ 2019 m. rugsėjo 12 d. Sprendimas *Maksimovic ir kt.* (C-64/18, C-140/18, C-146/18 ir C-148/18, EU:C:2019:723, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

122. Nagrinėjama atveju iš sprendimo dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad, nepaisant to, jog A įrodė savo tapatybę kitomis priemonėmis, jam galėjo būti skirta 95 250 EUR dydžio bauda⁹⁶. Todėl neatrodo, kad į šią aplinkybę būtų atsižvelgta nustatant baudos dydį⁹⁷.

123. Trečia, negalima ginčyti Suomijos baudžiamajame kodekse numatytos baudų skyrimo dienomis tvarkos veiksmingumo. Vis dėlto manau, jog tokios didelės baudos skyrimas dėl to, kad Sąjungos pilietis nesilaikė formalaus reikalavimo, susijusio su naudojimusi teise laisvai judėti, viršija tai, kas būtina Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalimi siekiamiems tikslams įgyvendinti, ir kelia grėsmę pačiai tiesiogiai Sutartimi suteiktos teisės laisvai judėti esmei⁹⁸, nes tai yra kliūtis šio piliečio laisvam judėjimui.

124. Todėl manau, kad ši tvarka neproporcinga, atsižvelgiant į tai, kad padarytas pažeidimas yra nesunkus pažeidimas.

125. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau į trečiąjį klausimą atsakyti taip: SESV 21 straipsnio 1 dalis ir Direktyvos 2004/38 36 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad pastarojoje nuostatoje nurodytų sankcijų veiksmingumo ir proporcingumo reikalavimams prieštarauja tokia baudų skyrimo dienomis tvarka, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, taikoma, jei nesilaikoma pareigos turėti galiojantį kelionės dokumentą kertant sieną, tiek, kiek pagal šią tvarką už nesunkų pažeidimą numatytas baudos dydis siekia 20 % pažeidėjo mėnesio pajamų.

V. Išvada

126. Atsižvelgdamas į visus išdėstytus argumentus siūlau Teisingumo Teismui į *Korkein oikeus* (Aukščiausiasis Teismas, Suomija) pateiktus prejudicinius klausimus atsakyti taip:

- 1) Pagal 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, 4 straipsnio 1 dalį ir 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas), su pakeitimais, padarytais 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 610/2013, VI priedo 3.2.5 punktą nedraudžiamos valstybės teisės nuostatos, pagal kurias Sąjungos piliečiai įpareigojami, numatant sankcijas už pareigos nesilaikymą, turėti galiojantį kelionės dokumentą, kai jie išvyksta iš vienos valstybės narės ir vyksta į kitą valstybę narę kirsdami tarptautinę jūrų zoną pramoginiu laivu.
- 2) Pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį, Direktyvos 2004/38 5 straipsnio 1 dalį ir Reglamento Nr. 562/2006 su pakeitimais, padarytais Reglamentu Nr. 610/2013, VI priedo 3.2.5 punktą nedraudžiamos valstybės narės teisės nuostatos, pagal kurias Sąjungos piliečiai įpareigojami, numatant sankcijas už pareigos nesilaikymą, turėti galiojantį kelionės dokumentą, kai jie grįžta į šią valstybę narę kirsdami tarptautinę jūrų zoną pramoginiu laivu.

⁹⁶ Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškina, kad tuo momentu, kai buvo padarytas pažeidimas, atsižvelgiant į A pajamas bauda už vieną dieną būtų buvusi 6 350 EUR, o visa bauda būtų siekusi 95 250 EUR. Žr. šios išvados 39 išnašą.

⁹⁷ Žr. 2001 m. liepos 12 d. Sprendimą *Louloudakis* (C-262/99, EU:C:2001:407, 75 ir 76 punktai).

⁹⁸ Šiuo klausimu žr. 2005 m. vasario 17 d. Sprendimą *Oulane* (C-215/03, EU:C:2005:95, 40 punktas). Taip pat žr. 2019 m. rugsėjo 12 d. Sprendimą *Maksimovic ir kt.* (C-64/18, C-140/18, C-146/18 ir C-148/18, EU:C:2019:723, 45 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

- 3) SESV 21 straipsnio 1 dalis ir Direktyvos 2004/38 36 straipsnis turi būti aiškinami taip, kad pastarojoje nuostatoje nurodytų sankcijų veiksmingumo ir proporcingumo reikalavimams prieštarauja tokia baudų skyrimo dienomis tvarka, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, taikoma, jei nesilaikoma pareigos turėti galiojantį kelionės dokumentą kertant sieną, tiek, kiek pagal šią tvarką už nesunkų pažeidimą numatytas baudos dydis siekia 20 % pažeidėjo mėnesio pajamų.