



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a cincea)

6 octombrie 2021 *

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii – Dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație pe teritoriul statelor membre – Articolul 21 TFUE – Directiva 2004/38/CE – Articolele 4 și 5 – Obligația de a deține o carte de identitate sau un pașaport – Regulamentul (CE) nr. 562/2006 (Codul frontierei Schengen) – Anexa VI – Trecerea frontierei maritime a unui stat membru la bordul unei nave de agrement – Dispoziții privind sancțiunile aplicabile în cazul circulației între statele membre fără carte de identitate sau pașaport – Regim penal de zile-amendă – Calculul amenzii în funcție de venitul mediu lunar al făptuitorului – Proportionalitate – Gravitatea pedepsei în raport cu infracțiunea”

În cauza C-35/20,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Korkein oikeus (Curtea Supremă, Finlanda), prin decizia din 21 ianuarie 2020, primită de Curte la 24 ianuarie 2020, în procedura penală împotriva lui

A

cu participarea:

Syyttäjä,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul E. Regan, președinte de cameră, și domnii M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (raportor) și I. Jarukaitis, judecători,

avocat general: domnul M. Szpunar,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru A, de U. Väänänen, asianajaja;
- pentru guvernul finlandez, de H. Leppo, în calitate de agent;

* Limba de procedură: finlandeza.

- pentru guvernul german, de J. Möller și R. Kanitz, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin și I. Koskinen, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 3 iunie 2021,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 21 alineatul (1) TFUE, a articolului 4 alineatul (1), a articolului 5 alineatul (1) și a articolului 27 alineatul (2) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56), precum și a articolului 21 din Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO 2006, L 105, p. 1, Ediție specială, 19/vol. 8, p. 5), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 (JO 2013, L 182, p. 1).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unei proceduri penale inițiate împotriva lui A în legătură cu trecerea de către acesta a frontierei naționale a Finlandei la bordul unei nave de agrement fără a deține o carte de identitate sau un pașaport.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

Directiva 2004/38

- 3 Potrivit considerentelor (1), (7) și (31) ale Directivei 2004/38:
 - „(1) Cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratat și a măsurilor adoptate în scopul aplicării acestuia.
 - [...]
 - (7) Formalitățile legate de libera circulație a cetățenilor Uniunii pe teritoriul statelor membre ar trebui să fie clar definite, fără a se aduce atingere dispozițiilor aplicabile la controalele la frontierele naționale.
 - [...]

(31) Prezenta directivă respectă drepturile și libertățile fundamentale, precum și principiile recunoscute în special de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. [...]"

4 Articolul 1 din această directivă, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Prezenta directivă stabilește:

- (a) condițiile de exercitare a dreptului la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;
- (b) dreptul de ședere permanentă pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;
- (c) restrângerile drepturilor menționate la literele (a) și (b) pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică.”

5 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Destinatarii”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2, care îl însoțesc sau i se alătură.”

6 Articolul 4 din aceeași directivă, intitulat „Dreptul de ieșire”, prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile și membrii familiei acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.

[...]

(3) Hotărând în conformitate cu legislația proprie, statele membre eliberează și reînnoiesc cetățenilor lor cărțile de identitate sau pașapoartele care le atestă cetățenia.

[...]”

7 Articolul 5 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de intrare”, are următorul cuprins:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale, statele membre permit intrarea pe teritoriul lor a cetățenilor Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile, precum și a membrilor familiilor acestora care nu au cetățenia unui stat membru și care dețin pașapoarte valabile.

[...]

(4) În cazul în care un cetățean al Uniunii sau un membru al familiei acestuia care nu are cetățenia unui stat membru nu posedă documentele de călătorie necesare sau, după caz, viza necesară, statul membru în cauză acordă acestor persoane, înainte de a proceda la expulzarea acestora, toate mijloacele rezonabile pentru a le permite să obțină, într-un termen rezonabil,

documentele necesare sau pentru a confirma ori a dovedi prin alte mijloace că beneficiază de dreptul de liberă circulație și ședere.

(5) Statul membru poate cere persoanei în cauză să-și raporteze prezența pe teritoriul său într-un termen rezonabil și nediscriminatoriu. Nerespectarea acestei cerințe poate face persoana respectivă pasibilă de sancțiuni nediscriminatorii și proporționale.”

8 Articolul 27 din această directivă, intitulat „Principii generale”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) Sub rezerva dispozițiilor prezentului capitol, statele membre pot restrânge libertatea de circulație și de ședere a cetățenilor Uniunii și a membrilor lor de familie, indiferent de cetățenie, pentru motive de ordine publică, siguranță publică sau sănătate publică. Aceste motive nu pot fi invocate în scopuri economice.

(2) Măsurile luate din motive de ordine publică sau siguranță publică respectă principiul proporționalității și se întemeiază exclusiv pe conduita persoanei în cauză. [...]

[...]”

9 Potrivit articolului 36 din directiva menționată, intitulat „Sanțiuni”:

„Statele membre prevăd dispoziții privind sancțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor de drept intern adoptate pentru aplicarea prezentei directive și adoptă orice măsură necesară pentru punerea lor în aplicare. Sancțiunile prevăzute sunt eficiente și proporționale. [...]”

Regulamentul nr. 562/2006

10 Articolul 1 din Regulamentul nr. 562/2006, intitulat „Obiect și principii”, prevede:

„Prezentul regulament prevede absența controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor interne dintre statele membre ale Uniunii Europene.

Prezentul regulament stabilește normele aplicabile controlului asupra persoanelor la trecerea frontierelor externe ale statelor membre ale Uniunii Europene.”

11 Articolul 2 din acest regulament, intitulat „Definiții”, dispunea:

„În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

1. «frontiere interne» înseamnă:

- (a) frontierele terestre comune, inclusiv frontierele fluviale și pe lacuri ale statelor membre;
- (b) aeroporturile statelor membre destinate zborurilor interne;
- (c) porturile maritime, fluviale și pe lacuri ale statelor membre pentru legăturile interne regulate cu feribotul;

2. «frontiere externe» înseamnă frontierele terestre ale statelor membre, inclusiv frontierele fluviale și pe lacuri, frontierele maritime, precum și aeroporturile, porturile fluviale, porturile maritime și pe lacuri, cu condiția să nu fie frontiere interne;

[...]”

12 Articolul 4 din regulamentul menționat, intitulat „Trecerea frontierelor externe”, prevedea:

„(1) Frontierele externe nu pot fi trecute decât pe la punctele de trecere a frontierei și în timpul programului de funcționare stabilit. Programul de funcționare este indicat clar la punctele de trecere a frontierei care nu sunt deschise 24 ore pe zi.

[...]

(2) Prin derogare de la alineatul (1), pot fi permise excepții de la obligația de trecere a frontierelor externe numai prin punctele de trecere a frontierei și în timpul programului de funcționare stabilit:

[...]

(c) în conformitate cu normele specifice prevăzute la articolele 18 și 19 în coroborare cu anexele VI și VII.

[...]”

13 Potrivit articolului 7 din Regulamentul nr. 562/2006, intitulat „Verificările la frontiere efectuate asupra persoanelor”:

„(1) Circulația transfrontalieră la frontierele externe face obiectul unor verificări din partea polițiștilor de frontieră. [...]

[...]

(2) Toate persoanele fac obiectul unei verificări minime vizând stabilirea identității pe baza producerii sau prezentării documentelor de călătorie. Verificarea minimă constă într-o examinare simplă și rapidă a valabilității documentului care îl autorizează pe titularul legitim să treacă frontiera și a prezenței indiciilor de falsificare sau de contrafacere, recurgându-se, după caz, la dispozitive tehnice și consultând bazele de date relevante cu privire la informațiile referitoare exclusiv la documentele furate, deținute fără drept, pierdute sau anulate.

[...]

(6) Controlul asupra persoanelor care beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului Uniunii se efectuează în conformitate cu [Directiva 2004/38].

[...]”

14 Articolul 18 din acest regulament, intitulat „Dispoziții speciale referitoare la diferitele tipuri de frontiere și mijloacele de transport utilizate pentru trecerea frontierelor externe”, prevedea:

„Dispozițiile speciale referitoare la verificările la frontiere descrise în anexa VI se aplică verificărilor efectuate la diferitele tipuri de frontiere și cu privire la diferitele mijloace de transport utilizate pentru trecerea frontierelor externe.

Respectivele dispoziții speciale pot conține derogări de la articolele 4 și 5, precum și de la articolele 7-13.”

- 15 Articolul 20 din regulamentul menționat, intitulat „Trecerea frontierelor interne”, prevedea:
„Frontierele interne pot fi trecute prin orice punct fără a fi realizată o verificare la frontiere asupra persoanelor, indiferent de cetățenie.”
- 16 Articolul 21 din același regulament, intitulat „Verificări în interiorul teritoriului”, prevedea:
„Eliminarea controlului la frontierele interne nu aduce atingere:
- (a) exercitării competențelor polițienești de către autoritățile competente ale statelor membre în temeiul legislației interne, în măsura în care exercitarea respectivelor competențe nu are un efect echivalent cu cel al verificărilor la frontiere; acest lucru se aplică, de asemenea, și în zonele de frontieră. În sensul primei teze, exercitarea competențelor polițienești nu poate fi considerată, în special, echivalentă cu exercitarea verificărilor la frontiere în cazul în care măsurile poliției:
 - (i) nu au ca obiectiv controlul la frontiere;
 - (ii) se bazează pe informații generale și pe experiența serviciilor de poliție privind eventualele amenințări la adresa siguranței publice și vizează, în special, combaterea criminalității transfrontaliere;
 - (iii) sunt concepute și executate într-o manieră net diferită de verificările sistematice asupra persoanelor efectuate la frontierele externe;
 - (iv) sunt realizate pe baza verificărilor inopinate;
 - (b) exercitării verificărilor de securitate în porturi sau aeroporturi, efectuate asupra persoanelor de către autoritățile competente în temeiul legislației interne a fiecărui stat membru, de către responsabilii portului sau ai aeroportului sau de operatori de transport, cu condiția ca respectivele verificări să fie realizate, de asemenea, asupra persoanelor care călătoresc în interiorul unui stat membru;
 - (c) posibilității unui stat membru de a prevedea în legislația sa internă obligația de a deține și de a purta permise și alte documente;

[...]

- 17 Anexa VI la Regulamentul nr. 562/2006, intitulată „Dispoziții speciale privind diferitele tipuri de frontiere și mijloacele de transport utilizate pentru trecerea frontierelor externe ale statelor membre”, conținea o rubrică intitulată „Navigația de agrement”, care avea următorul cuprins:

„3.2.5. Prin derogare de la articolele 4 și 7, persoanele aflate la bordul navelor de agrement cu proveniența sau destinația într-un port situat într-un stat membru nu fac obiectul verificărilor la frontiere și pot intra într-un port care nu este punct de trecere a frontierei.

Cu toate acestea, în funcție de analiza riscurilor legate de imigrația ilegală și în special în cazul în care coasta unei țări terțe este situată în imediata apropiere a teritoriului statului membru în cauză, se efectuează verificări asupra persoanelor și/sau percheziții ale navei de agrement.

[...]

3.2.7. Un document care conține toate caracteristicile navei și numele persoanelor care se află la bord trebuie să fie prezentat cu ocazia verificărilor. Un exemplar al documentului se înmânează autorităților porturilor de intrare și de ieșire. Atât timp cât nava rămâne în apele teritoriale ale unui stat membru, un exemplar din acest document trebuie să figureze printre documentele aflate la bord.”

- 18 Acest regulament, aplicabil la data faptelor din litigiul principal, a fost abrogat și înlocuit de Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul frontierelor Schengen) (JO 2016, L 77, p. 1).

Dreptul finlandez

Reglementarea privind documentele de călătorie

- 19 Articolul 1 din passilaki (671/2006) [Legea privind pașapoartele (671/2006)] prevede:
„Resortisanții finlandezi au dreptul de a părăsi țara în conformitate cu dispozițiile prevăzute de această lege.
Resortisanții finlandezi nu pot fi împiedicați să intre pe teritoriul țării.”
- 20 Articolul 2 din Legea privind pașapoartele prevede:
„Cetățenii finlandezi au dreptul de a părăsi și de a intra pe teritoriul țării dacă dețin un pașaport, sub rezerva excepțiilor prevăzute de prezenta lege, de dreptul Uniunii sau de un acord internațional obligatoriu pentru Finlanda. Cetățenii finlandezi se pot deplasa în Islanda, în Norvegia, în Suedia și în Danemarca fără pașaport. Prin regulament adoptat de Consiliul de Miniștri se stabilesc celelalte țări în care cetățenii finlandezi pot călători utilizând ca document de călătorie, în locul unui pașaport, o carte de identitate [...]”
- 21 Potrivit articolului 28 primul paragraf din Legea privind pașapoartele:
„În cazul în care un cetățean finlandez trebuie să dețină un pașaport sau o carte de identitate în timpul călătoriei sale, atunci când părăsește țara și atunci când sosește în țară trebuie să arate documentul respectiv autorității de supraveghere a frontierelor, la solicitarea acesteia.”
- 22 Articolul 1 din valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) [Regulamentul adoptat de Consiliul de Miniștri referitor la dovada dreptului de a călători în anumite cazuri precise (660/2013)] prevede:
„Cetățenii finlandezi pot călători din Finlanda în următoarele țări, utilizând ca document de călătorie, în locul unui pașaport, o carte de identitate [...]: Țările de Jos, Belgia, Bulgaria, Spania, Irlanda, Regatul Unit, Italia, Austria, Grecia, Croația, Cipru, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburg, Malta, Portugalia, Polonia, Franța, România, Germania, San Marino, Slovacia, Slovenia, Elveția, Republica Cehă, Ungaria și Estonia.”

Codul penal

- 23 Articolul 7, intitulat „Infrațiuni la regimul frontierei de stat”, din capitolul 17, intitulat „Infrațiuni contra ordinii publice”, din rikoslaki (39/1889) [Codul penal (39/1889)] prevede:

„Orice persoană care

- 1) trece sau încearcă să treacă frontiera finlandeză fără un document de călătorie, o viză, un permis de ședere sau orice alt document echivalent unui document de călătorie valabil sau prin alt loc decât printr-un punct de intrare sau de ieșire autorizat sau cu încălcarea oricărei alte interdicții legale decât interdicția de intrare,

[...]

săvârșește o infracțiune la regimul frontierei de stat care poate fi sancționată cu amendă sau cu închisoarea de cel mult un an.”

- 24 Articolul 7a din același capitol 17 din acest cod, intitulat „Infrațiune minoră la regimul frontierei de stat”, prevede:

„În cazul în care, atunci când este evaluată în ansamblu, infracțiunea la regimul frontierei de stat, având în vedere durata scurtă a șederii sau a deplasării neautorizate, natura faptei interzise sau celelalte circumstanțe ale infracțiunii, este minoră, făptuitorul este pedepsit cu amendă pentru infracțiune minoră la regimul frontierei de stat.”

- 25 Potrivit articolului 1 primul paragraf din capitolul 2a din Codul penal:

„Amenda este stabilită prin sistemul zilelor-amendă, ale cărui limite sunt o zi-amendă (minimum) și 120 de zile-amendă (maximum).”

- 26 Articolul 2 din același capitol 2a din Codul penal prevede:

„Cuantumul unei zile-amendă trebuie stabilit astfel încât să fie rezonabil în raport cu capacitatea de plată a făptuitorului.

Cuantumul unei zile-amendă este considerat rezonabil dacă reprezintă a șizecea parte din venitul lunar al făptuitorului, din care se scad taxele și impozitele stabilite prin regulament adoptat de Consiliul de Miniștri, precum și o sumă fixă corespunzătoare cheltuielilor de consum curent. Obligația de întreținere care revine făptuitorului poate reduce cuantumul zilei-amendă.

Veniturile indicate în ultima fișă de impunere furnizată de făptuitor reprezintă baza principală de calcul al venitului lunar menționat. Dacă venitul persoanei amendate nu poate fi stabilit cu suficientă fiabilitate din evidențele fiscale sau dacă acesta s-a modificat în mod esențial de la ultima fișă de impunere furnizată, el va fi evaluat pe baza altui document accesibil.

[...]

Prevederi mai detaliate referitoare la calculul venitului mediu lunar, la rotunjirea cuantumului zilei-amendă, la cuantumul fix corespunzător cheltuielilor de consum curent, la modalitatea în care obligația de întreținere trebuie luată în calcul și la cuantumul minim al unei zile-amendă vor fi adoptate prin regulament adoptat de Consiliul de Miniștri.”

27 Articolul 5 din valtioneuvoston asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999) [Regulamentul adoptat de Consiliul de Miniștri referitor la cuantumul zilei-amendă (609/1999)] prevede:

„Cuantumul zilei-amendă nu poate fi mai mic de 6 euro.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

28 La 25 august 2015, A, resortisant finlandez, a efectuat o călătorie dus-întors între Finlanda și Estonia la bordul unei nave de agrement. Atât locul de plecare, cât și cel de întoarcere erau situate în Finlanda. În timpul călătoriei menționate, A a traversat apele internaționale situate între cele două state membre.

29 Deși era titularul unui pașaport finlandez valabil, A nu îl deținea în timpul călătoriei. În consecință, cu ocazia unui control la frontieră efectuat la Helsinki la momentul întoarcerii sale, A nu a putut prezenta nici acest pașaport, nici vreun alt document de călătorie. Cu toate acestea, identitatea lui A a putut fi stabilită pe baza permisului de conducere pe care îl avea asupra sa.

30 Syyttäjä (procurorul, Finlanda) a introdus o acțiune penală împotriva lui A în fața Helsingin käräjäoikeus (Tribunalul de Primă Instanță din Helsinki, Finlanda) pentru săvârșirea unei infracțiuni minore la regimul frontierei de stat.

31 Prin decizia din 5 decembrie 2016, Helsingin käräjäoikeus (Tribunalul de Primă Instanță din Helsinki) a constatat că A săvârșise o infracțiune prin trecerea frontierei finlandeze fără a deține un document de călătorie și a precizat că împrejurarea că persoana interesată era titulara unui pașaport valabil era lipsită de relevanță în această privință.

32 Totuși, această instanță nu a pronunțat nicio pedeapsă, pentru motivul că infracțiunea era minoră și că, în cazul condamnării la plata unei amenzi, cuantumul acesteia, calculat potrivit regimului penal al zilelor-amendă în funcție de venitul mediu lunar al lui A, ar fi fost excesiv.

33 Procurorul a declarat apel împotriva acestei decizii la Helsingin hovioikeus (Curtea de Apel din Helsinki, Finlanda). La rândul său, A a formulat un apel incident împotriva aceleiași decizii.

34 Prin hotărârea din 15 iunie 2018, Helsingin hovioikeus (Curtea de Apel din Helsinki), deși a constatat că era dovedit în mod corespunzător că A nu deținuse, la momentul trecerii frontierei finlandeze, un document de călătorie, a respins acțiunea penală. Astfel, această instanță a apreciat că infracțiunea minoră la regimul frontierei de stat nu era caracterizată în speță.

35 Procurorul a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Korkein oikeus (Curtea Supremă, Finlanda).

36 Potrivit acestei instanțe, cauza trebuie examinată din perspectiva dreptului Uniunii.

37 Ea amintește că, la punctul 45 din Hotărârea din 21 septembrie 1999, *Wijsenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), Curtea a statuat că acest drept nu se opunea ca un stat membru să impună, sub sancțiuni penale, unei persoane să facă dovada cetățeniei sale la intrarea pe teritoriul acestui stat membru, cu condiția ca sancțiunile să fie comparabile cu cele care se aplică unor infracțiuni naționale similare și să nu fie disproporționate.

- 38 Instanța de trimitere ridică însă problema dacă această jurisprudență este încă aplicabilă, ținând seama de modificările aduse dreptului Uniunii ulterior acestei hotărâri.
- 39 Astfel, deși din Codul frontierelor Schengen reiese efectiv că orice stat membru poate prevedea obligația cetățenilor Uniunii de a deține un document de călătorie valabil, instanța de trimitere ridică problema dacă și, în cazul unui răspuns afirmativ, în ce condiții nerespectarea acestei obligații poate face obiectul unei sancțiuni, întrucât nu ar fi exclus ca impunerea unei sancțiuni să aducă atingere dreptului la liberă circulație prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE.
- 40 Pentru a se stabili dacă se aduce atingere acestui drept, ar trebui să se țină seama de articolele 4 și 5 din Directiva 2004/38, precum și de articolul 21 din Regulamentul nr. 562/2006, acest din urmă regulament constituind Codul frontierelor Schengen aplicabil cauzei principale.
- 41 Ar fi de asemenea necesar să se precizeze, în raport cu articolele 2, 4, 7, 20 și 21 din Regulamentul nr. 562/2006, precum și cu punctul 3.2.5 din anexa VI la acesta, ce relevanță are faptul că cetățeanul Uniunii în cauză s-a deplasat între două state membre la bordul unei nave de agrement și cu traversarea apelor internaționale.
- 42 Presupunând că dreptul Uniunii nu se opune obligației, sub sancțiune, de a deține un document de călătorie valabil, instanța de trimitere ridică de asemenea problema dacă un regim de zile-amendă precum cel prevăzut de Codul penal este compatibil cu principiul proporționalității.
- 43 Ea arată că, în cursul anului 2014, cuantumul mediu al unei zile-amendă era de 16,70 de euro pentru un venit mediu lunar net de 1 257 de euro. Pe de altă parte, ea precizează că o încălcare a normelor de trecere a frontierelor precum cea în discuție în litigiul principal este în mod normal sancționată cu 15 zile-amendă.
- 44 Or, ținând seama de venitul mediu lunar al lui A, cuantumul unei zile-amendă s-ar ridica, în cazul său, la 6 350 de euro, astfel încât cuantumul total al amenzii care îi poate fi aplicată ar fi de 95 250 de euro. Un asemenea quantum s-ar explica prin faptul că, deși reglementarea aplicabilă în litigiul principal stabilește un nivel minim de 6 euro pentru cuantumul zilei-amendă, ea nu prevede în schimb niciun plafon pentru acest quantum.
- 45 În aceste condiții, Korkein oikeus (Curtea Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Dreptul Uniunii, în special articolul 4 alineatul (1) din Directiva [2004/38], articolul 21 din Regulamentul [nr. 562/2006] sau dreptul cetățenilor Uniunii de a circula liber pe teritoriul Uniunii se opune aplicării unei dispoziții de drept intern care impune unei persoane (indiferent dacă aceasta este sau nu cetățean al Uniunii [...]), sub sancțiune penală, obligația de a deține un pașaport valabil sau un alt document de călătorie valabil atunci când se deplasează cu o ambarcațiune de agrement, traversând apele internaționale, dintr-un stat membru în altul, fără a intra pe teritoriul unui stat terț?
- 2) Dreptul Uniunii, în special articolul 5 alineatul (1) din Directiva [2004/38], articolul 21 din Regulamentul [nr. 562/2006] sau dreptul cetățenilor Uniunii de a circula liber pe teritoriul Uniunii se opune aplicării unei dispoziții de drept intern care impune unei persoane (indiferent dacă aceasta este sau nu cetățean al Uniunii [...]), sub sancțiune penală, obligația

de a deține un pașaport valabil sau un alt document de călătorie valabil, în cazul în care intră în statul membru respectiv din alt stat membru cu o ambarcațiune de agrement, traversând apele internaționale, fără a intra pe teritoriul unui stat terț?

- 3) În cazul în care din dreptul Uniunii nu rezultă un obstacol în sensul primei sau al celei de a doua întrebări de mai sus: sancțiunea aplicată în mod obișnuit, în zile-amendă, în Finlanda pentru trecerea frontierei de stat finlandeze fără a deține un document de călătorie valabil este compatibilă cu principiul proporționalității care decurge din articolul 27 alineatul (2) din Directiva [2004/38]?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 46 În cadrul procedurii de cooperare între instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acesteia din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util, care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate. În această privință, este necesar să se extragă din ansamblul elementelor furnizate de instanța națională elementele de drept al Uniunii care necesită o interpretare, având în vedere obiectul litigiului (a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 aprilie 2021, Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, punctele 32 și 33, precum și jurisprudența citată).
- 47 În speță, din decizia de trimitere reiese că litigiul principal privește o călătorie între Finlanda și Estonia efectuată de un resortisant finlandez la bordul unei nave de agrement, cu puncte de plecare și de întoarcere în Finlanda și cu traversarea apelor internaționale. Din această decizie rezultă de asemenea că persoana interesată face obiectul unei acțiuni penale pentru nerespectarea reglementării finlandeze care obligă resortisanții finlandezi să dețină o carte de identitate sau un pașaport atunci când călătoresc între Finlanda și alte state membre, printre care Republica Estonia.
- 48 În aceste condiții, este necesar să se considere că, prin intermediul primei întrebări formulate, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească, pe de o parte, dacă dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE și detaliat de Directiva 2004/38 trebuie să fie interpretat, având în vedere dispozițiile referitoare la trecerea frontierelor prevăzute de Regulamentul nr. 562/2006, în sensul că se opune unei reglementări naționale prin care un stat membru își obligă resortisanții, sub sancțiuni penale, să dețină o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil atunci când efectuează o călătorie în alt stat membru și, pe de altă parte, dacă faptul că o asemenea călătorie este efectuată la bordul unei nave de agrement și cu traversarea apelor internaționale are o incidență în această privință.
- 49 Potrivit articolului 21 alineatul (1) TFUE, orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora.
- 50 După cum prevede articolul 1 din Directiva 2004/38, aceasta are ca obiect printre altele să stabilească condițiile de exercitare a dreptului menționat, precum și restrângerile acestuia.

- 51 În acest sens, articolul 4 alineatul (1) din această directivă precizează că, fără a aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontiere, toți cetățenii Uniunii care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile au dreptul de a părăsi teritoriul unui stat membru pentru a se deplasa în alt stat membru.
- 52 Așa cum a arătat domnul avocat general la punctele 54-57 din concluzii, din sintagma „care dețin cărți de identitate valabile sau pașapoarte valabile”, cuprinsă în această dispoziție, rezultă că exercitarea de către resortisanții unui stat membru a dreptului lor de a se deplasa în alt stat membru este supusă condiției ca aceștia să aibă asupra lor o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil.
- 53 Astfel, și în condițiile în care revine statelor membre, în temeiul articolului 4 alineatul (3) din Directiva 2004/38, obligația de a elibera cetățenilor lor sau de a reînnoi o carte de identitate sau un pașaport, legiuitorul Uniunii, prin condiționarea, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din această directivă, a dreptului unui cetățean al Uniunii de a se deplasa în alt stat membru de deținerea unui asemenea document, a intenționat să definească o formalitate legată de libera circulație, în sensul considerentului (7) al directivei menționate. După cum a arătat domnul avocat general la punctul 58 din concluzii, această formalitate urmărește să faciliteze exercitarea dreptului la liberă circulație, garantând că orice persoană care beneficiază de acest drept este identificată ca atare fără dificultate în cadrul unei eventuale verificări (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 1999, *Wijzenbeek*, C-378/97, EU:C:1999:439, punctul 43, precum și Hotărârea din 17 februarie 2005, *Oulane*, C-215/03, EU:C:2005:95, punctele 21 și 22).
- 54 Această condiție legată de exercitarea dreptului la liberă circulație se aplică, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este.
- 55 Rezultă că un stat membru care își obligă resortisanții să dețină cartea lor de identitate sau pașaportul lor atunci când trec frontiera națională pentru a se deplasa în alt stat membru contribuie, în acest fel, la respectarea unei formalități care însoțește exercitarea dreptului la liberă circulație în temeiul Directivei 2004/38. O asemenea normă de drept național rezultă, prin urmare, din punerea în aplicare a acestei directive.
- 56 În conformitate cu articolul 36 din directiva menționată, fiecare stat membru are puterea de a prevedea dispoziții privind sancțiunile aplicabile în cazul încălcării dispozițiilor de drept intern adoptate pentru aplicarea acesteia.
- 57 În lipsa unei armonizări a acestor sancțiuni, statele membre rămân competente să le aleagă pe cele care le par adecvate, cu condiția să își exercite aceste competențe cu respectarea dreptului Uniunii și a principiilor sale generale [a se vedea prin analogie Hotărârea din 11 februarie 2021, *K. M.* (Sancțiuni aplicate comandantului de navă), C-77/20, EU:C:2021:112, punctul 36 și jurisprudența citată].
- 58 În consecință și în pofida evoluției pe care a înregistrat-o de la pronunțarea Hotărârii din 21 septembrie 1999, *Wijzenbeek* (C-378/97, EU:C:1999:439), dreptul Uniunii menține încă, în stadiul său actual, autonomia statelor membre în ceea ce privește sancțiunile care pot fi aplicate unui cetățean al Uniunii care nu respectă o formalitate legată de exercitarea dreptului la liberă circulație. După cum a arătat Curtea la punctul 45 din hotărârea menționată, statele membre pot, într-o asemenea situație, să prevadă sancțiuni penale, cu condiția ca acestea să respecte printre

altele principiul proporționalității. Acest principiu este, în prezent, consacrat la articolul 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), în temeiul căruia pedepsele nu trebuie să fie disproporționate față de infracțiune.

- 59 Pe de altă parte, trebuie amintit că dispozițiile legislative penale naționale nu pot să discrimineze persoanele cărora dreptul Uniunii le conferă dreptul la egalitate de tratament și nici să restrângă libertățile fundamentale garantate de dreptul Uniunii (Hotărârea din 19 noiembrie 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punctul 27 și jurisprudența citată).
- 60 Legitimitatea, cu condiția respectării principiilor generale ale dreptului Uniunii, a obligației impuse de un stat membru resortisanților săi de a deține, sub sancțiune penală, o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil atunci când trec frontiera națională pentru a se deplasa în alt stat membru nu este infirmată de precizarea care figurează la articolul 4 alineatul (1) din Directiva 2004/38 potrivit căreia această dispoziție nu „aduce atingere dispozițiilor privind documentele de călătorie aplicabile controalelor la frontierele naționale”.
- 61 Desigur, din această precizare rezultă că orice normă referitoare la controalele la frontierele naționale, precum cea care figurează la articolul 20 din Regulamentul nr. 562/2006, care prevede eliminarea acestor controale la frontierele interne ale spațiului Schengen, trebuie să se aplice pe deplin. Prin urmare, în principiu, nu poate să fie efectuat un control la trecerea acestor frontiere.
- 62 Cu toate acestea, eliminarea controalelor la frontierele interne nu aduce atingere posibilității statelor membre, prevăzută la articolul 21 din Regulamentul nr. 562/2006, de a efectua controale de identitate în interiorul teritoriului și de a prevedea în acest scop obligația de a deține și de a purta permise și alte documente (a se vedea în acest sens Hotărârea din 19 iulie 2012, Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, punctul 63 și jurisprudența citată).
- 63 Pe de altă parte, deși punctul 3.2.5 din anexa VI la Regulamentul nr. 562/2006 impune, la primul paragraf, regula potrivit căreia persoanele aflate la bordul unei nave de agrement cu proveniența sau destinația într-un port situat într-un stat membru și care trec o frontieră externă a spațiului Schengen nu fac obiectul verificărilor de identitate, același punct enunță, la al doilea paragraf, o excepție de la această regulă, excepție potrivit căreia aceste persoane pot face totuși obiectul unor verificări „în funcție de analiza riscurilor legate de imigrația ilegală”.
- 64 Având în vedere competența astfel rezervată statelor membre de a verifica, în diverse situații precizate în Regulamentul nr. 562/2006, identitatea persoanelor, este necesar să se considere că un stat membru nu aduce atingere dreptului la liberă circulație atunci când își obligă resortisanții, sub sancțiuni, eventual de natură penală, disuasive și totodată conforme principiilor generale ale dreptului Uniunii, să dețină cartea lor de identitate sau pașaportul lor atunci când părăsesc teritoriul național pentru a se deplasa, cu orice mijloace de transport și pe orice itinerar, în alt stat membru. O asemenea obligație garantează, astfel, că acești resortisanți sunt în măsură să își dovedească identitatea, cetățenia și, în consecință, statutul de cetățean al Uniunii atunci când una dintre situațiile menționate prevăzute de Regulamentul nr. 562/2006 se ivește și conduce la o verificare.
- 65 Prin urmare, este necesar să se răspundă la prima întrebare adresată că dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație prevăzut la articolul 21 TFUE și detaliat de Directiva 2004/38 trebuie să fie interpretat, având în vedere dispozițiile referitoare la trecerea frontierelor prevăzute de Regulamentul nr. 562/2006, în sensul că nu se opune unei reglementări naționale prin care un stat membru își obligă resortisanții, sub sancțiuni penale, să dețină o carte de identitate valabilă

sau un pașaport valabil atunci când efectuează, cu orice mijloace de transport și pe orice itinerar, o călătorie în alt stat membru, cu condiția ca modalitățile acestor sancțiuni să fie conforme principiilor generale ale dreptului Uniunii, printre care cele ale proporționalității și nediscriminării.

Cu privire la a doua întrebare

- 66 Având în vedere elementele prezentate la punctul 47 din prezenta hotărâre, a doua întrebare urmărește în esență să se stabilească, pe de o parte, dacă dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE și detaliat de Directiva 2004/38 trebuie să fie interpretat, având în vedere dispozițiile referitoare la trecerea frontierelor prevăzute de Regulamentul nr. 562/2006, în sensul că se opune unei reglementări naționale prin care un stat membru își obligă resortisanții, sub sancțiuni penale, să dețină o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil atunci când intră pe teritoriul său la sosirea din alt stat membru și, pe de altă parte, dacă faptul că, în speță, călătoria este efectuată la bordul unei nave de agrement și cu traversarea apelor internaționale are o incidență în această privință.
- 67 Este necesar să se arate de la bun început că situația în care un cetățean al Uniunii trece, la sosirea din alt stat membru, frontiera statului membru al cărui resortisant este nu este reglementată de Directiva 2004/38.
- 68 Astfel, în conformitate cu articolul 3 alineatul (1), această directivă reglementează doar condițiile de intrare și de ședere ale unui cetățean al Uniunii în alte state membre decât cel al cărui resortisant este (Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punctele 33 și 34).
- 69 Ținând seama de delimitarea adusă astfel domeniului de aplicare al Directivei 2004/38 și din moment ce rezultă dintr-un principiu de drept internațional, reafirmat la articolul 3 din Protocolul nr. 4 la Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950, că un stat membru nu poate refuza propriilor resortisanți dreptul de a avea acces pe teritoriul său și de a avea reședința pe teritoriul respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 decembrie 1974, van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, punctul 22, și Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, punctul 29), intrarea unui cetățean al Uniunii pe teritoriul statului membru al cărui resortisant este nu intră sub incidența condițiilor referitoare la dreptul de intrare enunțate la articolul 5 din această directivă.
- 70 Rezultă că întoarcerea unui cetățean al Uniunii pe teritoriul statului membru a cărui cetățenie o deține intră sub incidența articolului 21 alineatul (1) TFUE dacă acest cetățean și-a exercitat în prealabil, într-un alt stat membru decât statul său membru de origine, dreptul la liberă circulație prevăzut la această dispoziție (a se vedea în acest sens Hotărârea din 5 iunie 2018, Coman și alții, C-673/16, EU:C:2018:385, punctul 31, precum și jurisprudența citată).
- 71 Prin urmare, trebuie să se examineze dacă obligația impusă de un stat membru resortisanților săi de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil atunci când intră pe teritoriul său la sosirea din alt stat membru este de natură să împiedice exercitarea dreptului la liberă circulație prevăzut la articolul 21 TFUE.

- 72 Sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, din elementele dosarului de care dispune Curtea reiese că resortisanților finlandezi care nu dețin cartea lor de identitate sau pașaportul lor la întoarcerea în Finlanda li se permite să intre pe teritoriul acestui stat membru din momentul în care sunt în măsură să își dovedească identitatea prin alt mijloc.
- 73 Rezultă astfel că obligația de a deține o carte de identitate sau un pașaport nu condiționează dreptul de intrare, ci constituie o formalitate prin care se urmărește uniformizarea și, în acest fel, facilitarea controalelor de identitate care pot fi efectuate în cazurile delimitate de Regulamentul nr. 562/2006.
- 74 Din moment ce fiecare cetățean al Uniunii este titular al unei cărți de identitate sau al unui pașaport și trebuie să dețină documentul respectiv atunci când se deplasează în alt stat membru decât cel al cărui resortisant este, obligația, impusă de o reglementare națională, de a deține acest document la întoarcerea în statul membru de origine nu este nici oneroasă, nici intruzivă și, prin urmare, nu se poate considera că are ca efect descurajarea exercitării dreptului la liberă circulație, cu precizarea, în plus, că obligația amintită nu condiționează dreptul de intrare pe teritoriul statului membru de origine, cu condiția însă ca sancțiunile prevăzute în caz de nerespectare a acestei obligații să fie compatibile cu principiul proporționalității consacrat la articolul 49 alineatul (3) din cartă, precum și cu celelalte principii generale ale dreptului Uniunii, printre care cel al nediscriminării, toate aceste principii fiind aplicabile în cadrul aprecierii unei reglementări naționale în lumina articolului 21 alineatul (1) TFUE (a se vedea în această ultimă privință Hotărârea din 8 iunie 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punctele 31 și 42, precum și jurisprudența citată).
- 75 Pe de altă parte, faptul că respectiva călătorie este efectuată la bordul unei nave de agrement și că aceasta traversează apele internaționale nu împiedică efectuarea verificării identității ocupanților navei menționate.
- 76 Astfel, după cum s-a amintit la punctul 63 din prezenta hotărâre, punctul 3.2.5 al doilea paragraf din anexa VI la Regulamentul nr. 562/2006 autorizează, „în funcție de analiza riscurilor legate de imigrația ilegală”, verificările asupra persoanelor aflate la bordul navelor de agrement cu proveniența sau destinația într-un port situat într-un stat membru și care trec o frontieră externă a spațiului Schengen. S-ar aduce atingere efectului util al acestei dispoziții dacă ea ar fi interpretată în sensul că autoritățile competente trebuie, cu ocazia verificărilor respective, să se limiteze la controlul documentului care conține toate caracteristicile navei și numele persoanelor care se află la bord, menționat la punctul 3.2.7 din anexa amintită, fără a putea controla, prin verificarea documentelor de identitate, exactitatea listei cu nume care figurează în acest document.
- 77 În speță, din dosarul de care dispune Curtea reiese că nava în discuție în litigiul principal a traversat, în timpul călătoriei sale, apele internaționale dintre apele teritoriale ale Finlandei și ale Estoniei, astfel încât trebuie să se considere că aceasta a trecut o frontieră externă, în sensul articolului 2 punctul 2 din Regulamentul nr. 562/2006. În plus, călătoria a fost efectuată în luna august 2015, perioadă recunoscută de părțile din litigiul principal ca prezentând un risc crescut de imigrație ilegală. Astfel, sub rezerva verificărilor care trebuie efectuate de instanța de trimitere, rezultă că autoritățile competente finlandeze se aflau într-o situație în care puteau efectua în mod legitim verificarea identității persoanelor aflate la bordul navei menționate la întoarcerea acesteia în apele teritoriale finlandeze.

- 78 După cum s-a arătat la punctele 73 și 74 din prezenta hotărâre, dreptul la liberă circulație nu se opune ca un stat membru să își oblige resortisanții, pentru a uniformiza și, astfel, pentru a facilita controalele de identitate care pot fi efectuate în cazurile delimitate de Regulamentul nr. 562/2006, să dețină o carte de identitate sau un pașaport atunci când se întorc pe teritoriul său la sosirea din alt stat membru, cu condiția ca sancțiunile în caz de nerespectare a acestei obligații să fie compatibile cu principiile generale ale dreptului Uniunii. Rezultă că, în cadrul unui control efectuat în mod legitim în temeiul punctului 3.2.5 al doilea paragraf din anexa VI la Regulamentul nr. 562/2006, autoritățile acestui stat membru pot să solicite persoanei interesate să își prezinte cartea de identitate sau pașaportul și, în cazul neprezentării unui asemenea document, să îi aplice o sancțiune.
- 79 Având în vedere toate elementele care precedă, este necesar să se răspundă la a doua întrebare adresată că dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE trebuie să fie interpretat, având în vedere dispozițiile referitoare la trecerea frontierelor prevăzute de Regulamentul nr. 562/2006, în sensul că nu se opune unei reglementări naționale prin care un stat membru își obligă resortisanții, sub sancțiuni penale, să dețină o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil atunci când intră pe teritoriul său la sosirea din alt stat membru, numai în cazul în care această obligație nu condiționează dreptul de intrare, iar modalitățile sancțiunilor prevăzute în cazul nerespectării obligației menționate sunt conforme principiilor generale ale dreptului Uniunii, printre care cele ale proporționalității și nediscriminării. O călătorie către statul membru în cauză dintr-un alt stat membru, efectuată la bordul unei nave de agrement și cu traversarea apelor internaționale, figurează, în condițiile prevăzute la punctul 3.2.5 al doilea paragraf din anexa VI la acest regulament, printre cazurile în care se poate solicita prezentarea unui asemenea document.

Cu privire la a treia întrebare

- 80 Astfel cum reiese din dispozițiile Codului penal citate în decizia de trimitere, orice persoană care trece sau încearcă să treacă frontiera finlandeză fără un document de călătorie sau un alt document care poate fi asimilat acestuia săvârșește o infracțiune care poate fi sancționată cu amendă sau cu închisoarea de cel mult un an, fiind precizat că, atunci când infracțiunea este considerată minoră, sancțiunea prevăzută constă într-o amendă aplicată sub formă de zile-amendă, cuantumul unei zile-amendă reprezentând a șizecea parte din venitul lunar al făptuitorului, din care se scad anumite impozite, taxe și cheltuieli.
- 81 Pe de altă parte, din decizia de trimitere rezultă că amenda impusă în cazul unei infracțiuni minore la regimul frontierei naționale constă în mod normal în 15 zile-amendă și că cuantumul amenzii aplicate în final se ridică de regulă la aproximativ 20 % din venitul lunar net al făptuitorului.
- 82 În speță, procurorul a inițiat acțiunea penală împotriva lui A ca urmare a faptului că acesta nu deținea, cu ocazia trecerii frontierei finlandeze, un pașaport valabil și niciun alt document de călătorie, chiar în condițiile în care identitatea sa a putut fi stabilită pe baza permisului de conducere pe care îl avea asupra sa.
- 83 Prin urmare, este necesar să se considere că prin a treia întrebare preliminară se urmărește să se stabilească dacă articolul 21 alineatul (1) TFUE și articolele 4 și 36 din Directiva 2004/38, citite în lumina articolului 49 alineatul (3) din cartă, se opun unor dispoziții privind sancțiunile penale prin care un stat membru stabilește ca trecerea frontierei sale naționale fără o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil să poată fi sancționată cu amendă care se poate ridica, cu titlu indicativ, la 20 % din venitul lunar net al făptuitorului.

- 84 În temeiul regulii enunțate la articolul 49 alineatul (3) din cartă, rigoarea sancțiunilor trebuie să fie adecvată gravității încălcărilor pe care le reprimă, mai ales prin asigurarea unui efect realmente disuasiv, fără a se depăși în același timp limitele a ceea ce este necesar pentru realizarea obiectivelor urmărite în mod legitim de legislația în discuție [a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 februarie 2021, K. M. (Sancțiuni aplicate comandantului de navă), C-77/20, EU:C:2021:112, punctele 37 și 38, precum și jurisprudența citată].
- 85 Deși revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă dispozițiile privind sancțiunile în discuție în litigiul principal sunt proporționale cu realizarea obiectivului legitim urmărit de obligația de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil, este la fel de adevărat că Curtea poate să îi furnizeze toate elementele de interpretare proprii dreptului Uniunii care îi pot permite să stabilească dacă situația se prezintă astfel [a se vedea prin analogie Hotărârea din 28 ianuarie 2016, Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, punctul 37, și Hotărârea din 11 februarie 2021, K. M. (Sancțiuni aplicate comandantului de navă), C-77/20, EU:C:2021:112, punctul 39].
- 86 După cum s-a arătat la punctul 53 din prezenta hotărâre, obligația de a deține o carte de identitate sau un pașaport cu ocazia deplasării dintr-un stat membru în altul constituie o formalitate care urmărește să faciliteze exercitarea dreptului la liberă circulație, garantând că orice persoană care beneficiază de acest drept este identificată ca atare fără dificultate în cadrul unei eventuale verificări.
- 87 În ceea ce privește amenda penală care, potrivit informațiilor furnizate de instanța de trimitere, este aplicată în cazul în care trecerea frontierei naționale fără carte de identitate sau pașaport este calificată drept infracțiune minoră, este necesar să se considere că această sancțiune, care se ridică de regulă la aproximativ 20 % din venitul lunar net al făptuitorului, nu este adecvată gravității infracțiunii, astfel cum reiese în special din împrejurările cauzei principale, în care, după cum s-a arătat la punctul 44 din prezenta hotărâre, cuantumul total al amenzii care poate fi aplicată pentru această infracțiune minoră s-ar ridica la 95 250 de euro, fără să se prevadă niciun plafon.
- 88 Deși statelor membre le este permis să aplice o amendă pentru a sancționa nerespectarea unei cerințe de formă referitoare la exercitarea unui drept conferit de dreptul Uniunii, este important tocmai ca o asemenea sancțiune să fie proporțională cu gravitatea acestei nerespectări [a se vedea în acest sens Hotărârea din 18 martie 2021, A. (Exercitarea dreptului de deducere), C-895/19, EU:C:2021:216, punctul 53 și jurisprudența citată].
- 89 Or, atunci când, precum în speță, obligația de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil este încălcată de un beneficiar al dreptului la liberă circulație care este titular al unui asemenea document, însă doar a omis să îl dețină cu ocazia călătoriei sale, infracțiunea este, după cum a recunoscut, de altfel, guvernul finlandez, de gravitate redusă. În consecință, sub rezerva cazurilor de recidivă, o asemenea infracțiune nu poate conduce la aplicarea unei sancțiuni pecuniare împovărătoare, precum cea care constă într-o amendă care se ridică la 20 % din cuantumul venitului mediu lunar net al făptuitorului.
- 90 Rigoarea unei asemenea sancțiuni depășește, astfel, limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivului amintit la punctul 86 din prezenta hotărâre.
- 91 Desigur, după cum a arătat domnul avocat general la punctul 121 din concluzii, dreptul Uniunii nu se opune ca un regim de sancțiuni pecuniare să țină seama de capacitatea de plată a făptuitorului, prevăzând ca amenda să fie calculată în funcție de nivelul veniturilor acestuia. Cu

toate acestea, respectarea de către cetățenii Uniunii a formalităților legate de exercitarea dreptului la liberă circulație poate fi asigurată, într-un mod suficient de descurajator, prin măsuri mai puțin restrictive decât cele prevăzute de o reglementare precum cea în discuție în litigiul principal, aceste măsuri putând fi printre altele stabilirea unor amenzi într-un quantum care să corespundă unui procent mai mic din venitul lunar și instituirea unui plafon pentru quantumul amenzilor.

- 92 Având în vedere ceea ce precedă, este necesar să se răspundă la a treia întrebare adresată că articolul 21 alineatul (1) TFUE și articolele 4 și 36 din Directiva 2004/38, citite în lumina articolului 49 alineatul (3) din cartă, trebuie să fie interpretate în sensul că se opun unui regim de sancțiuni penale prin care un stat membru stabilește ca trecerea frontierei sale naționale fără o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil să poată fi sancționată cu amendă care se poate ridica, cu titlu indicativ, la 20 % din venitul lunar net al făptuitorului, din moment ce o asemenea amendă nu este proporțională cu gravitatea infracțiunii respective, aceasta având un caracter minor.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 93 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

- 1) **Dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE și detaliat de Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE trebuie să fie interpretat, având în vedere dispozițiile referitoare la trecerea frontierelor prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 562/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 15 martie 2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (Codul Frontierelor Schengen), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013, în sensul că nu se opune unei reglementări naționale prin care un stat membru își obligă resortisanții, sub sancțiuni penale, să dețină o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil atunci când efectuează, cu orice mijloace de transport și pe orice itinerar, o călătorie în alt stat membru, cu condiția ca modalitățile acestor sancțiuni să fie conforme principiilor generale ale dreptului Uniunii, printre care cele ale proporționalității și nediscriminării.**
- 2) **Dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație prevăzut la articolul 21 alineatul (1) TFUE trebuie să fie interpretat, având în vedere dispozițiile referitoare la trecerea frontierelor prevăzute de Regulamentul (CE) nr. 562/2006, astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) nr. 610/2013, în sensul că nu se opune unei reglementări naționale prin care un stat membru își obligă resortisanții, sub sancțiuni penale, să dețină o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil atunci când intră pe teritoriul său la sosirea din alt stat membru, numai în cazul în care această obligație nu condiționează dreptul de**

intrare, iar modalitățile sancțiunilor prevăzute în cazul nerespectării obligației menționate sunt conforme principiilor generale ale dreptului Uniunii, printre care cele ale proporționalității și nediscriminării. O călătorie către statul membru în cauză dintr-un alt stat membru, efectuată la bordul unei nave de agrement și cu traversarea apelor internaționale, figurează, în condițiile prevăzute la punctul 3.2.5 al doilea paragraf din anexa VI la acest regulament, printre cazurile în care se poate solicita prezentarea unui asemenea document.

- 3) Articolul 21 alineatul (1) TFUE și articolele 4 și 36 din Directiva 2004/38, citite în lumina articolului 49 alineatul (3) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, trebuie să fie interpretate în sensul că se opun unui regim de sancțiuni penale prin care un stat membru stabilește ca trecerea frontierei sale naționale fără o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil să poată fi sancționată cu amendă care se poate ridica, cu titlu indicativ, la 20 % din venitul lunar net al făptuitorului, din moment ce o asemenea amendă nu este proporțională cu gravitatea infracțiunii respective, aceasta având un caracter minor.**

Semnături