

Дело C-35/20

Преюдициално запитване

Дата на постъпване в Съда:

24 януари 2020 г.

Запитваща юрисдикция:

Korkein oikeus (Финландия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

21 януари 2020 г.

Касатор:

Suuttäjä

Ответник по касационната жалба:

A

KORKEIN OIKEUS ОПРЕДЕЛЕНИЕ [...]**(ВЪРХОВЕН СЪД)** [...]

Открито съдебно Дата на заседание съдебно заседание определението на [...]

21 януари 2020 г. [...]

КАСАТОР: Suuttäjä (Прокуратура)**ОТВЕТНИК ПО
КАСАЦИОННАТА ЖАЛБА** A**ПРЕДМЕТ** Нарушение на държавната граница, представляващо маловажен случай**РЕШЕНИЕ НА KORKEIN OIKEUS**

Предмет на производството

1. Настоящото дело повдига въпроса дали може да бъде вменено във вина на обвиняемия А, че е извършил малозначително нарушение на държавната граница, след като пътува със спортна лодка от Република Финландия до Република Естония и оттам отново обратно до Финландия, преминавайки финландската външна граница, без да е носил със себе си паспорт или друг пътен документ.
2. От гледна точка на правото на Съюза делото се отнася до свободното движение на хора. По-конкретно следва да се установи дали държава членка може да налага на гражданин на Съюза задължението, под заплахата от налагане на наказание, да носи със себе си валиден паспорт или друг валиден пътен документ, когато отива в друга държава членка и отново се завръща в първата държава членка. В зависимост от отговора на посочения въпрос по делото следва да се установи също дали глобата, която обичайно [ориг. 2] се налага във Финландия за малозначително нарушение на държавната граница като описаното в обвинителния акт, представлява несъразмерна пречка за свободното движение на хора.

Релевантните факти и наказателно производство

Обстоятелства, предхождащи спора по делото

3. На 25 август 2015 г. А пътува със спортна лодка от Република Финландия до Република Естония и отново се връща във Финландия. Издаден му е финландски паспорт, който е и валиден. А има право да напуска територията на Финландия. В рамките на гранична проверка, извършена в Хелзинки при завръщането му във Финландия, А не представя паспорт или друг пътен документ. Въпреки това самоличността му е могла да бъде установена въз основа на наличното свидетелство за управление на моторно превозно средство. Също така е по време на граничната проверка е можело да бъде установена валидността на паспорта на А. При напускането на територията на Финландия А не е преминал на гранична проверка, като такава не е извършена и в Естония.
4. *Syyttäjä* (финландската прокуратура) внася в *Helsingin käräjäoikeus* (първоинстанционен съд Хелзинки) обвинителен акт, с който повдига на А обвинение за извършване на малозначително нарушение на държавната граница. А оспорва обвинението.

Решение на Helsingin käräjäoikeus от 5 декември 2016 г.

5. Първоинстанционният съд приема, че А е виновен за извършено нарушение на държавната граница, съставляващо маловажен случай. Според този съд преминаването на държавната граница, без да е налице пътен документ е

наказуемо деяние. С оглед на наказуемостта на деянието било без значение дали лицето, преминаващо държавната граница, има валиден паспорт. Първоинстанционният съд обаче не налага наказание [ориг. 3] на А поради малозначителност на деяние, в извършването на което е бил обвинен, като посочва, че в този случай глобата, която съгласно общоприложимата практика относно определянето на размера на наказанията, е следвало да бъде наложена под формата на дневни ставки, би довела до несъразмерен краен резултат.

Решение на Helsingin hovioikeus (апелативен съд Хелзинки) от 15 юни 2018 г.

6. Suuttäjä подава протест пред апелативния съд и иска на А. да бъде наложено наказание парична глоба за престъплението, за извършването на което първоинстанционният съд го е признал за виновен. А подава насрещна жалба и иска да бъде оправдан.
7. Апелативният съд приема за установено, че А не е носил със себе си нито паспорт, нито пътен документ. Той обаче оправдава А, тъй като приема, че извършеното от А деяние не осъществява състава на малозначително нарушение на държавната граница.

Производство по касационно обжалване пред Korkein oikeus

8. Korkein oikeus допуска подадения от Suuttäjä касационен протест по отношение на въпроса дали А е виновен в извършването на деянието, прието от апелативния съд за установено и съставляващо малозначително нарушение на държавната граница.

Приложими разпоредби

Правото на Съюза

9. Правото на свободно движение и на свободно пребиваване на територията на държавите членки е едно от най-съществените права на гражданите на Съюза, както е видно по-конкретно от член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, от член 3 [ориг. 4], параграф 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и от член 21, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).
10. Основният инструмент за осъществяване на свободното движение на хора е Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници), впоследствие кодифициран като Регламент (ЕС) 2016/399 (Кодекс на шенгенските граници, кодифициран текст). Предвид установения в

наказателното право принцип на законност, позоваванията на Кодекса на шенгенските граници следва да се считат по-нататък за позовавания на Регламент (ЕО) № 562/2006 в редакцията му, която през периода на извършване на подлежащото на преценка деяние е била в сила на 25 август 2015 г.

11. Съгласно член 2, точка 1 от Кодекса на шенгенските граници „вътрешни граници“ са, наред с останалото, морските пристанища на държавите членки за редовни фериботни превози. Съгласно точка 2 от този член „външни граници“ са, наред с останалото, морските граници и техните пристанища, доколкото те не представляват вътрешни граници.
12. Съгласно член 20 от Кодекса на шенгенските граници вътрешните граници могат да се преминават на всяко място, без да се извършва гранична проверка на лицата независимо от тяхната националност. Съгласно член 21, буква в) от Кодекса на шенгенските граници премахването на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи. **[ориг. 5]**
13. Съгласно член 4, параграф 1 от Кодекса на шенгенските граници външните граници могат да се преминават единствено на гранично-пропускателни пунктове, и то в рамките на определеното работно време. Съгласно член 7, параграф 2 от Кодекса на шенгенските граници всички лица подлежат най-малкото на проверка за установяване на самоличността въз основа на представяне или показване на пътните им документи. Тази минимална проверка се състои от бърза и целенасочена проверка, когато е необходимо чрез използване на технически устройства, на валидността на документа, с който се разрешава на законния му притежател да премине границата, и на наличието на знаци за фалшифициране или подправяне. Съгласно параграф 6 от този член проверки на лица, които се ползват с право на свободно движение съгласно правото на Съюза, се извършват в съответствие с Директива 2004/38/ЕО. Съгласно точка 3.2.5. от приложение VI, чрез дерогация от членове 4 и 7, лица на кораби с развлекателна цел, които идват или отпътуват от пристанище, разположено в държава членка, не подлежат на гранични проверки и могат да влизат в пристанище, което не е гранично-пропускателен пункт. В зависимост от оценката на рисковете, свързани с нелегалната имиграция обаче, и по-специално, когато в непосредствена близост до територията на съответната държава членка се намира брегова зона на трета страна, се извършват проверки на лицата и/или физическо претърсване на кораба с развлекателна цел.
14. Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО,

68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (наричана по-нататък „Директивата относно свободното движение“), без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга **[ориг. 6]** държава членка. Съгласно параграф 2 от този член по отношение на лицата, за които се прилага параграф 1, не следва да се изисква изходна виза или да се налага друго равностойно задължение.

15. Съгласно член 5, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО, без да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт. Съгласно параграф 4 от посочения член в случаите, когато гражданин на Съюза няма необходимите документи за пътуване или необходимите визи (ако се изискват такива), въпросната държава членка, преди да го върне, предоставя на такова лице всички разумни възможности да получи необходимите документи или те да му бъдат донесени в разумен срок от време или да потвърди или докаже чрез други средства, че то има право на свободно движение и пребиваване. Съгласно параграф 5 от този член държавата членки може да наложи на въпросното лице съразмерна и недискриминационна санкция за неспазването на изискване да се докладва присъствието на нейна територия.
16. Държавите членки могат на основание член 27, [параграф 1] от Директива 2004/38/ЕО, при спазване на разпоредбите на глава VI от тази директива, да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза по съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. **[ориг. 7]** Съгласно параграф 2 от този член мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалност и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице.

Национални разпоредби

17. Съгласно член 7, параграф 1, точка 1 от глава 17 от Rikoslaki (19.12.1889/39) (Наказателен кодекс) (19.12.1889/39) в редакцията му, приложима към момента на извършване на разглежданото деяние, който преминава или извършва опит да премине финландската държавна граница без пътен документ, даващ право на преминаване на границата, виза, разрешение за пребиваване или друг документ, равностоеен на пътен документ, е виновен за извършване на нарушение на границите.
18. Съгласно глава 17, член 7а от Наказателния кодекс извършителят се наказва с глоба за нарушение на границата, представляващо маловажен случай, когато, предвид краткия срок на незаконния престой или движение,

естеството на забраненото деяние или други свързани с деянието обстоятелства, бъде преценено, че разгледано в неговата цялост, деянието е малозначително.

19. Съгласно член 9, втора алинея от Suomen Perustuslaki (Конституция на Финландия) (11.6.1999/731) всеки има правото да напуска страната. Със закон могат да бъдат установени ограничения на това право, които са абсолютно необходими за целите на гарантиране на правосъдието и на изпълнението на наказанията или за обезпечаване изпълнението на задължението за отбиване на военна служба. По силата на трета алинея от този член на гражданин на Финландия не може да бъде възпрепятстван да влезе в страната, той не може да бъде експулсиран от страната или против волята му да бъде екстрадиран или отведен в друга страна. Правото на финландските граждани да влизат в и да излизат от страната е конкретизирано с разпоредбите на Passilaki (Закон за паспортите) (21.7.2006/671). Съгласно член 1, параграф 1 от Закона за паспортите **[ориг. 8]** всеки финландски гражданин има право да напуска страната в съответствие с разпоредбите на въпросния закон. В параграф 2 от този член е установена забрана да се отказва на финландски гражданин да влиза в страната.
20. Член 2, параграф 1 от Закона за паспортите предвижда, че всеки финландски гражданин удостоверява правото си на излизане и влизане, като представи паспорт, освен ако не е предвидено друго във въпросния закон, в актовете на Европейската общност или в обвързващи Финландия международни споразумения. Всеки финландски гражданин може да пътува без паспорт до Исландия, Норвегия, Швеция и Дания. С наредба на правителството се определят другите страни, до които всеки финландски гражданин може да пътува, като вместо паспорт използва като пътен документ лична карта по смисъла на член 1, параграф 1 Henkilökorttilaki (Закон за личните карти) (829/1999). Законът за личните карти 829/1999 е отменен с влезлия в сила на 1 януари 2017 г. Henkilökorttilaki (Закон за личните карти) (663/2016), член 2, параграф 1 от който предвижда, че вместо паспорт като пътен документ може да се използва издадена на финландски гражданин лична карта в съответствие с разпоредбите, издадени въз основа на член 2, параграф 1 от Закона за паспортите.
21. Съгласно член 1, параграф 1 от глава 2а от Наказателния кодекс наказанието парична глоба се налага под формата на най-малко една дневна ставка и максимално 120 дневни ставки.
22. Съгласно приложимия към момента на извършване на разглежданото деяние член 2, параграф 1 (в редакцията му съгласно № 808/2007) от посочената глава [от Наказателния кодекс] размерът на дневната ставка се определя така, че той да е справедлив с оглед на финансовото състояние на осъдения. Съгласно член 2, параграф 2 за справедлив размер на дадена дневна ставка се счита една шеста **[ориг. 9]** от средните месечни доходи на осъдения, като

се приспадат определени с наредба на правителството данъци и налози и фиксирана сума на разходи. Ако осъденият изпълнява задължението за издръжка, размерът на дневната ставка може да бъде намален. Съгласно параграф 3 [от тази разпоредба] съдът определя размера на дневната ставка въз основа на данните, релевантни към момента на провеждане на производството. Съгласно член 5 от Asetus päiväsakon rahamäärästä (Наредба относно размера на дневните ставки) (№ 609/1999) дневната ставка не може да бъде в размер, по-малък от шест евро. Не е определен максимален размер на дневната ставка.

23. Съгласно член 3, параграф 1 от глава 2а общият размер на глобата се определя след като се умножи броят на дневните ставки по размера на ставката.
24. Глобата, която обичайно се налага за нарушение на границите, което съответства на извършеното при фактическата обстановка по настоящото дело е в размер на 15 дневни ставки. През 2014 г. размерът на една дневна ставка е възлизал средно на 16,70 EUR, което съответства на нетен месечен доход в размер на 1 257 EUR. Видно от представените по делото документи, при доходите, които е имал А, една дневна ставка щяла да възлиза на 6 350 EUR, а общият размер на паричната глоба — на 95 250 EUR.

Необходимост от преюдициалното запитване

25. По делото е необходимо чрез тълкуване да се установи дали е съвместимо с правото на Съюза да се налага наказание на гражданин на Съюза, който е пътувал до друга държава членка и отново се е върнал в първата държава членка, без да е носил със себе си валиден паспорт или друг валиден пътен документ. При утвърдителен отговор на този въпрос, по делото следва също да се прецени дали паричната глоба, [ориг. 10] налагана обичайно във Финландия при такъв пропуск, ограничава непропорционално свободното движение на хора.

Контекст, в който са поставени първият и вторият въпрос

26. В решение *Wijsenbeek* (C-378/97, ECLI:EU:C:1999:439) Съдът постановява, че съгласно общностното право, в сила към момента на настъпване на фактите, нито член 7а, нито член 8а от Договора за ЕО забраняват на държава членка да изисква от дадено лице, независимо дали е гражданин или не е гражданин на Европейския съюз, под заплахата от налагане на наказание, да представи доказателство за гражданството си при влизане на територията на тази държава членка през вътрешна граница на Общността, стига санкциите, които са приложими, да са сходни със санкциите, които се прилагат за национални нарушения и следователно да не представляват пречка за свободното движение на лицата (точка 45).

27. В решение *Oulane*, (C-215/03, ECLI:EU:C:2005:95) Съдът посочва, че задължението за представяне на валидна лична карта или паспорт има за цел, от една страна, да улесни разрешаването на проблеми, свързани с доказването на правото на пребиваване, не само за гражданите, но и за националните органи, и от друга страна, да по този начин да се определят максимумът условия, на които държава членка може да изисква от заинтересованите лица да отговарят с оглед на признаването на правото им на пребиваване (точка 22). Изискването дадено лице да представи валидна лична карта или паспорт, за да докаже статуса си на **[ориг. 11]** гражданин на Общността, обаче представлява административна формалност, която служи единствено за установяване от националните органи на съществуването на право, което пряко произтича от статуса на заинтересованото лице (точка 24). Ако все пак заинтересованото лице не може да представи валидна лична карта или паспорт, но може да докаже по несъмнен начин гражданството си с други средства, приемащата държава членка не може да постави под съмнение съществуването на правото му на пребиваване единствено с мотива, че това лице не е представило нито един от посочените документи (точка 25).
28. От практиката на Съда не става ясно дали с правото на Съюза е съвместима национална разпоредба, която налага на гражданин на Съюза задължението, под заплахата от налагане наказание, да носи със себе си валиден паспорт или друг валиден пътен документ при влизането в друга държава членка и следователно на практика — и по време на пребиваването си в друга държава членка. Считано от датата на влизане в сила на измененията на Договорите, както и на Кодекса на шенгенските граници и на Директивата относно свободното движение, няма яснота и по въпроса дали решението, поставено от Съда по въпроса, поставен по дело *Wijzenbeek*, все още намира приложение като такова с оглед на понастоящем действащото право на Съюза.
29. Съгласно член 21, буква в) от Кодекса на шенгенските граници държавите членки имат право да предвидят в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи. С оглед на разпоредбата обаче продължава да е необходимо да се установи чрез тълкуване дали при неизпълнение на това задължение може да бъде наложено **[ориг. 12]** наказание и ако това е така, в кои хипотези е възможно това.
30. Липсва яснота и по въпроса дали член 4, параграф 1 и член 5, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО предоставят на държава членка правото да възложи на гражданин на Съюза задължението, под заплахата от налагане на наказание, да носи със себе си паспорт или друг пътен документ, когато напуска или влиза на територията на съответната държава. Съгласно членовете от глава II от посочената директива, отнасяща се до правото на излизане и влизане, държава членка категорично разполага с правото да налага санкция само при неизпълнение на посоченото в член 5, параграф 5 задължение за докладване.

31. Въз основа на разпоредбите на Съюза, посочени в точки 11—13 по-горе, също не става ясно какви последици има за прилагането на правото на държава членка да налага на дадено лице задължението, под заплахата от налагане на наказание, да носи със себе си валиден пътен документ, обстоятелството, че пътуването от една в друга държава членка по международни води със спортна лодка се извършва по такъв начин, че по време на пътуването гражданинът на Съюза не влиза на територията на трета държава, но преминава външната граница на Съюза.

Контекст, в който е поставен третият въпрос

32. В практиката си Съдът е постановил, че макар да се компетентни да санкционират неизпълнението на определени задължения, все пак държавите членки не могат да предвиждат несъразмерна санкция като например наказание лишаване от свобода, която представлява пречка за свободното [ориг. 13] движение на хора (т. 44 от посоченото решение *Wijzenbeek* и цитираната съдебна практика). В решение *Jira* (C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396), позовавайки се на по-ранните си решения и на произтичащия от член 27, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО принцип на пропорционалност, Съдът посочва, че ограничаването на правото на излизане трябва да може да гарантира осъществяването на преследваната с него цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане (точка 29). Задължението на държавата членка да зачита принципа на пропорционалност произтича и от член 5, параграф 5 от Директива 2004/38/ЕО.
33. Не е ясно дали паричната глоба, която обичайно се налага за деяние, което попада в хипотезата на изложените в главното производство факти, представлява несъразмерна пречка за свободното движение на хора в хипотеза, в която лицето всъщност притежава паспорт и самоличността му и валидността на паспорта могат да бъдат установени надеждно и по друг начин.

Преюдициали въпроси

34. След като предостави възможност на страните да вземат отношение по съдържанието на преюдициалното запитване, *Korkein* реши да спре производството по делото и да постави на Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:

1. Допуска ли правото на Съюза, и по-специално член 4, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО, член 21 от Регламент (ЕО) № 562/2006 (Кодекс на шенгенските граници) или [ориг. 14] правото на гражданите на Съюза на свободно движение на територията на Съюза прилагането на национална разпоредба, с която на лице (независимо дали е гражданин на Съюза или не) се възлага задължението, под заплахата от налагане на

наказание, да носи със себе си валиден паспорт или друг валиден пътен документ в случаите, когато това лице пътува със спортна лодка по международни води от една в друга държава членка, без да влиза на територията на трета държава?

2. Допуска ли правото на Съюза, и по-специално член 5, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО, член 21 от Регламент (ЕО) № 562/2006 (Кодекс на шенгенските граници) или правото на гражданите на Съюза на свободно движение на територията на Съюза прилагането на национална разпоредба, с която на лице (независимо дали е гражданин на Съюза или не), под заплахата от налагане на наказание, се възлага задължението да носи със себе си валиден паспорт или друг валиден пътен документ в случаите, когато това лице, пътувайки със спортна лодка по международни води, влиза в съответната държава членка от друга държава членка, без да е навлизал на територията на трета държава?

3. Доколкото от правото на Съюза не произтича пречка по смисъла на първия и втория въпрос, санкцията при преминаване на финландската държавна граница без валиден пътен документ, която обичайно се налага във Финландия под формата на дневни ставки, съвместима ли е с произтичащия от член 27, параграф 2 от Директива 2004/38/ЕО принцип на пропорционалност? [ориг. 15]

[...]