Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (peto vijeće)

6. listopada 2021.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Pravo građana Unije na slobodno kretanje na području država članica – Članak 21. UFEU-a – Direktiva 2004/38/EZ – Članci 4. i 5. – Obveza nošenja osobne iskaznice ili putovnice – Uredba (EZ) br. 562/2006 (Zakonik o schengenskim granicama) – Prilog VI. – Prelazak morske granice države članice izletničkim plovilom – Sustav sankcija primjenjivih u slučaju kretanja između država članica bez osobne iskaznice ili putovnice – Kazneni sustav dnevnog iznosa kazne – Izračun novčane kazne ovisno o mjesečnom prihodu počinitelja – Proporcionalnost – Strogost kazne u odnosu na povredu”

U predmetu C-35/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Korkein oikeus (Vrhovni sud, Finska), odlukom od 21. siječnja 2020., koju je Sud zaprimio 24. siječnja 2020., u kaznenom postupku protiv

**A**

uz sudjelovanje:

**Syyttäjä,**

SUD (peto vijeće),

u sastavu: E. Regan, predsjednik vijeća, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos (izvjestitelj) i I. Jarukaitis, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za osobu A, U. Väänänen, *asianajaja*,

– za finsku vladu, H. Leppo, u svojstvu agenta,

– za njemačku vladu, J. Möller i R. Kanitz, u svojstvu agenata,

* Jezik postupka: finski

– za Europsku komisiju, E. Montaguti, G. Wils, J. Tomkin i I. Koskinen, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 3. lipnja 2021.,

donosi sljedeću

**Presudu**

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 21. stavka 1. UFEU-a, članka 4. stavka 1., članka 5. stavka 1. i članka 27. stavka 2. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.), kao i članka 21. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2006., L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. (SL 2013., L 182, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 12., str. 285.).

2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv osobe A u vezi s njezinim prelaskom državne granice Finske izletničkim plovilom bez osobne iskaznice ili putovnice.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

### *Direktiva 2004/38*

3 U skladu s uvodnim izjavama 1., 7. i 31. Direktive 2004/38:

„(1) Građanstvom Unije dodjeljuje se svakom građaninu Unije temeljno i osobno pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, koje je podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovoru i mjerama donesenima za njegovu provedbu.

[...]

(7) Trebalo bi jasno utvrditi formalnosti povezane sa slobodnim kretanjem građana Unije na državnom području država članica, ne dovodeći u pitanje odredbe koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice.

[...]

(31) Ova je Direktiva u skladu s temeljnim pravima i slobodama, te načelima koja su priznata osobito u Povelji o temeljnim pravima Europske unije. [...]”

4 Članak 1. te direktive, naslovljen „Predmet”, glasi:

„Ovom se Direktivom utvrđuju:

(a) uvjeti pod kojima građani Unije i članovi njihovih obitelji ostvaruju pravo na slobodno kretanje i boravak unutar državnog područja država članica;

(b) pravo na stalni boravak na državnom području država članica za građane Unije i članove njihovih obitelji;

(c) ograničenja prava navedenih u točkama (a) i (b) ovog članka zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.”

5 Člankom 3. te direktive, naslovljenim „Nositelji prava”, u njegovu stavku 1. određuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one čiji su državljani i na članove njihovih obitelji, u smislu članka 2. točke 2. ove Direktive, koji ih prate ili im se pridružuju.”

6 Članak 4. te direktive, naslovljen „Pravo na izlazak”, predviđa:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, svi građani Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovi njihovih obitelji koji nisu državljani države članice i koji imaju važeću putovnicu, imaju pravo napustiti državno područje države članice radi putovanja u drugu državu članicu.

[...]

3. Države članice u skladu sa svojim zakonodavstvom vlastitim državljanima izdaju i produljuju osobnu iskaznicu ili putovnicu u kojima je naznačeno njihovo državljanstvo.

[...]”

7 Članak 5. Direktive 2004/38, naslovljen „Pravo na ulazak”, glasi kako slijedi:

„1. Ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, države članice odobravaju ulazak na svoje državno područje građanima Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom te članovima obitelji koji nisu državljani države članice s važećom putovnicom.

[...]

4. Kada građanin Unije ili član obitelji koji nije državljanin države članice nema potrebne putne isprave odnosno, ako se to zahtijeva, potrebne vize, dotična država članica tim osobama, prije nego što ih vrati, pruža svaku razumnu mogućnost da pribave potrebne isprave ili da im se isprave dostave u razumnom roku ili da drugim sredstvima potvrde ili dokažu da uživaju pravo na slobodno kretanje i boravak.

5. Država članica može od dotične osobe zahtijevati da prijavi svoju prisutnost na njezinom državnom području u razumnom i nediskriminirajućem roku. Nepoštovanje ovog zahtjeva može dovesti do proporcionalnih i nediskriminirajućih sankcija protiv dotične osobe."

8 U članku 27. navedene direktive, naslovljenom „Opća načela", u stavcima 1. i 2. propisuje se:

„1. Podložno odredbama ovog poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka građanima Unije i članovima njihovih obitelji, bez obzira na njihovo državljanstvo, zbog razloga javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Na ove razloge ne može se pozivati u gospodarske svrhe.

2. Mjere poduzete zbog razloga javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu s načelom proporcionalnosti i temeljiti se isključivo na osobnom ponašanju dotičnog pojedinca. [...]

[...]"

9 U skladu s člankom 36. navedene direktive, naslovljenim „Sankcije":

„Države članice utvrđuju odredbe o sankcijama koje se primjenjuju na povrede nacionalnih pravila donesenih u svrhu provedbe ove Direktive te poduzimaju mjere potrebne za njihovu primjenu. Utvrđene sankcije moraju biti učinkovite i proporcionalne. [...]"

### *Uredba br. 562/2006*

10 Člankom 1. Uredbe br. 562/2006, naslovljenim „Predmet i načela", određivalo se:

„Ovom se Uredbom ukidaju granične kontrole osoba koje prelaze unutarnje granice država članica Europske unije.

Njome se utvrđuju pravila granične kontrole osoba koje prelaze vanjske granice država članica Europske nije."

11 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Definicije", određivao je:

„U smislu ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije;

1. ‚unutarnje granice' znači:
   (a) zajedničke kopnene granice, uključujući granice na rijekama i jezerima država članica;
   (b) zračne luke država članica za unutarnje letove;
   (c) morske, riječne i jezerske luke država članica za redovne unutarnje trajektne linije;

2. ‚vanjske granice' znači kopnene granice država članica, uključujući granice na rijekama i jezerima, granice na moru i njihove zračne, riječne, pomorske i luke na jezerima, ako se ne radi o unutarnjim granicama;

[...]"

12 Člankom 4. navedene uredbe, naslovljenim „Prelazak vanjskih granica”, određivalo se:

„1. Vanjske se granice mogu prijeći samo na graničnim prijelazima i tijekom utvrđenog radnog vremena. Radno vrijeme je jasno naznačeno na graničnim prijelazima koji nisu otvoreni 24 sata dnevno.

[...]

2. Odstupajući od stavka 1., izuzeci od obveze prelaženja vanjskih granica samo na graničnim prijelazima i tijekom utvrđenog radnog vremena mogu se dopustiti:

[...]

(c) u skladu s posebnim pravilima utvrđenima u člancima 18. i 19. u vezi s prilozima VI. i VII.

[...]”

13 U skladu s člankom 7. Uredbe br. 562/2006, naslovljenim „Granična kontrola osoba”:

„1. Kretanje preko vanjskih granica podliježe kontrolama službenika graničnog nadzora. [...]

[...]

2. Sve se osobe podvrgavaju osnovnoj kontroli u svrhu utvrđivanja njihovog identiteta na temelju predočenja njihovih putnih isprava. Takva se osnovna kontrola sastoji od brze i jednostavne provjere, prema potrebi uporabom odgovarajućih tehničkih sredstava i pregledom u odgovarajućim bazama podataka informacija isključivo o ukradenim, otuđenim, izgubljenim i poništenim ispravama, o važenju isprave koja ovlašćuje zakonitog nositelja za prelazak granice i o prisutnosti znakova krivotvorenja.

[...]

6. Kontrole nad osobama koje uživaju pravo Unije na slobodno kretanje provode se u skladu s Direktivom 2004/38/EZ.

[...]”

14 Člankom 18. navedene uredbe, naslovljenim „Posebna pravila za različite vrste granica i prijevoznih sredstava koja se koriste [za prelazak vanjskih granica]”, određuje se:

„Posebna pravila navedena u Prilogu VI. primjenjuju se na kontrole koje se provode na različitim vrstama granica i nad prijevoznim sredstvima koja se koriste pri prelasku graničnih prijelaza.

Ta posebna pravila mogu sadržavati odstupanja od članaka 4 i 5. te od članaka od 7. do 13.”

15 Člankom 20. navedene uredbe, naslovljenim „Prelazak unutarnjih granica”, određivalo se:

„Unutarnje se granice mogu prijeći na bilo kojem mjestu bez provođenja granične kontrole osoba bez obzira na njihovo državljanstvo.”

16 Člankom 21. navedene uredbe, naslovljenim „Kontrole unutar državnog područja”, predviđalo se:

„Ukidanje nadzora državne granice na unutarnjim granicama ne utječe na:

(a) izvršavanje policijskih ovlasti od strane nadležnih tijela država članica prema nacionalnom pravu, u mjeri u kojoj izvršavanje tih ovlasti nema učinak istovjetan graničnoj kontroli; to se također primjenjuje u pograničnim područjima. U smislu prve rečenice, izvršavanje policijskih ovlasti ne može se smatrati istovjetnim provođenju granične kontrole kada policijske mjere:
   i. za cilj nemaju nadzor državne granice,
   ii. se temelje na općim policijskim informacijama i iskustvu vezanom za moguće prijetnje javnoj sigurnosti te im je cilj, posebno, suzbijanje prekograničnog kriminaliteta,
   iii. su osmišljene i provode se na razvidno drugačiji način od sustavnih kontrola osoba na vanjskim granicama,
   iv. se provode na temelju provjera na licu mjesta;

(b) sigurnosne provjere nad osobama koje u skladu s pravom svake države članice provode nadležna tijela službenici ili prijevoznici u lukama i zračnim lukama ako se te provjere također provode nad osobama koje putuju unutar države članice;

(c) mogućnost da država članica zakonom odredi obvezu nošenja dokumenata i isprava;

[...]”

17 Prilog VI. Uredbi br. 562/2006, naslovljen „Posebna pravila za različite vrste granica i različita prijevozna sredstva koja se koriste za prelazak vanjskih granica država članica”, sadržavao je rubriku naslovljenu „Izletnička plovidba” koja je glasila:

„3.2.5. Odstupajući od članaka 4. i 7., osobe koje se nalaze na plovilu za izletničku plovidbu koje dolazi iz ili polazi prema luci u državi članici ne podliježu graničnoj kontroli i mogu ući u luku koja nije granični prijelaz.

Međutim, u skladu s procjenom rizika od nezakonitog useljavanja, a posebno kada je obala treće zemlje u neposrednoj blizini državnog područja dotične države članice, provodi se kontrola osoba i/ili fizički pretražuje izletničko plovilo.

[...]

3.2.7. Tijekom tih kontrola predaje se dokument koji sadrži sve tehničke karakteristike plovila te imena osoba na brodu. Primjerak tog dokumenta dostavlja se tijelima u lukama ulaska i izlaska. Sve dok se plovilo zadržava u teritorijalnim vodama jedne od država članica, primjerak tog dokumenta nalazi se među ispravama plovila.”

18 Ta je uredba, koja je bila primjenjiva na dan nastanka činjenica u glavnom postupku, stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL 2016., L 77, str. 1.).

### *Finsko pravo*

#### *Propisi o putnim ispravama*

19 Člankom 1. passilaki (671/2006) (Zakon o putovnicama (671/2006)) predviđa se:

„Finski državljani imaju pravo napustiti zemlju u skladu s odredbama ovog zakona.

Finski državljani ne smiju biti spriječeni u ulasku na državno područje."

20 Članak 2. Zakona o putovnicama određuje:

„Finski državljani imaju pravo na izlazak iz zemlje i ulazak u zemlju uz predočenje putovnice, osim ako ovaj zakon, pravo Unije ili međunarodni ugovor koji obvezuje Finsku ne određuju drukčije. Bez putovnice finski državljani mogu putovati na Island, u Norvešku, Švedsku i Dansku. Uredbom Vlade određuju se druge države u koje finski državljani mogu putovati koristeći osobnu iskaznicu kao putnu ispravu umjesto putovnice [...]."

21 U skladu s člankom 28. stavkom 1. Zakona o putovnicama:

„Ako finski državljanin mora prilikom putovanja imati putovnicu ili osobnu iskaznicu, on mora, kada napušta zemlju i kada pristigne u zemlju, pokazati tu ispravu tijelu za granični nadzor, ako ga ono to zatraži."

22 U članku 1. valtioneuvoston asetus matkustusoikeuden osoittamisesta eräissä tapauksissa (660/2013) (Uredba Vlade o dokazivanju prava na putovanje u točno određenim slučajevima (660/2013)) navodi se:

„Finski državljani mogu putovati iz Finske koristeći se kao putnom ispravom, umjesto putovnicom, osobnom iskaznicom u sljedeće zemlje [...]: Nizozemska, Belgija, Bugarska, Španjolska, Irska, Ujedinjena Kraljevina, Italija, Austrija, Grčka, Hrvatska, Cipar, Latvija, Lihtenštajn, Litva, Luksemburg, Malta, Portugal, Poljska, Francuska, Rumunjska, Njemačka, San Marino, Slovačka, Slovenija, Švicarska, Češka Republika, Mađarska i Estonija."

#### *Kazneni zakonik*

23 Članak 7., naslovljen „Povreda državne granice", poglavlja 17., naslovljenog „Kažnjiva djela protiv javnog poretka", rikoslaki (39/1889) (Kazneni zakonik (39/1889)), određuje:

„Tko god

(1) prijeđe ili pokuša prijeći finsku granicu bez putne isprave, vize, dozvole boravka ili bilo koje druge isprave koja se izjednačava s važećom putnom ispravom ili izvan mjesta odobrenog ulaska ili izlaska ili protivno bilo kojoj zakonskoj zabrani koja nije zabrana ulaska,

[...]

čini povredu državne granice koja se kažnjava novčanom kaznom ili kaznom zatvora u trajanju od najviše jedne godine."

24 U članku 7.a istog poglavlja 17. tog zakonika, naslovljenom „Lakša povreda državne granice”, navodi se:

„Počinitelj se zbog lakše povrede državne granice kažnjava novčanom kaznom ako se to djelo, uzimajući u obzir kratko trajanje nezakonitog boravka ili kretanja, način poduzimanja zabranjene radnje ili druge okolnosti povezane s djelom sveukupno smatra njegovim blažim oblikom.”

25 U skladu s člankom 1. prvim stavkom poglavlja 2.a Kaznenog zakonika:

„Novčana kazna izriče se u dnevnim iznosima čiji najmanji broj iznosi jedan, a najveći broj 120.”

26 Člankom 2. tog poglavlja istog zakonika određuje se:

„Visina dnevnog iznosa utvrđuje se na razuman način, uzimajući u obzir počiniteljevu platežnu sposobnost.

Primjerenom visinom dnevnog iznosa smatra se jedna šezdesetina prosječnih mjesečnih prihoda počinitelja, uz odbitak poreza i davanja koji su određeni vladinom uredbom kao i fiksnog paušalnog iznosa troškova. Zbog osuđenikove obveze uzdržavanja taj se dnevni iznos može umanjiti.

Glavna osnova za izračun navedenog mjesečnog prihoda su počiniteljevi prihodi navedeni u posljednjoj poreznoj kartici koju je dostavio. Ako se počiniteljevi prihodi ne mogu dovoljno pouzdano odrediti na temelju podataka o oporezivanju ili ako su se njegovi prihodi znatno promijenili od zadnje porezne kartice, mogu se odrediti na temelju drugog dostupnog dokumenta.

[...]

Uredbom vlade uređuje se preciznije izračun prosječnog mjesečnog prihoda, način zaokruživanja visine dnevnog iznosa kazne, fiksan iznos koji odgovara troškovima svakodnevne potrošnje, uzimanje u obzir obveze uzdržavanja kao i najmanja visina dnevnog iznosa kazne.”

27 Člankom 5. valtioneuvoston asetus päiväsakon rahamäärästä (609/1999) (Uredba vlade o visini dnevnog iznosa) (609/1999) određuje se:

„Visina dnevnog iznosa ne može biti manja od 6 eura.”

## Glavni postupak i prethodna pitanja

28 Osoba A, finski državljanin, izletničkim je plovilom 25. kolovoza 2015. putovala iz Finske u Estoniju i vratila se natrag. Mjesto polaska tog putovanja kao i mjesto povratka nalazili su se u Finskoj. Tijekom tog putovanja osoba A putovala je preko međunarodnih voda koje se nalaze između Finske i Estonije.

29 Iako je posjedovala važeću finsku putovnicu, osoba A nije je nosila tijekom putovanja. Slijedom toga, prilikom granične kontrole provedene u Helsinkiju u trenutku povratka osoba A nije mogla predočiti tu putovnicu niti ikakvu drugu putnu ispravu. Međutim, identitet osobe A mogao se utvrditi na temelju vozačke dozvole koju je imala.

30 Syyttäjä (državni odvjetnik, Finska) pokrenuo je protiv osobe A postupak pred Helsingin käräjäoikeusom (Prvostupanjski sud u Helsinkiju, Finska) zbog kažnjivog djela lakše povrede državne granice.

31 Helsingin käräjäoikeus (Prvostupanjski sud u Helsinkiju) odlukom od 5. prosinca 2016. utvrdio je da je osoba A počinila povredu time što je prešla finsku granicu a da nije nosila putnu ispravu te je pojasnio da u tom pogledu okolnost da je zainteresirana osoba inače posjedovala važeću putovnicu nije relevantna.

32 Taj sud ipak nije izrekao kaznu smatrajući da je povreda lakša i da bi, u slučaju izricanja novčane kazne, njezin iznos, izračunan ovisno o mjesečnom prihodu osobe A u skladu s kaznenim sustavom dnevnih iznosa, bio prekomjeran.

33 Državni odvjetnik podnio je protiv te odluke žalbu Helsingin hovioikeusu (Žalbeni sud u Helsinkiju, Finska). S druge strane, osoba A podnijela je protužalbu protiv iste odluke.

34 Helsingin hovioikeus (Žalbeni sud u Helsinkiju), iako je smatrao da je pravilno utvrđeno da osoba A nije nosila putnu ispravu prilikom prelaska finske državne granice, presudom od 15. lipnja 2018. ipak je odbio optužnicu. Naime, taj je sud smatrao da u ovom slučaju povreda državne granice nije bila dovoljno teška.

35 Državni odvjetnik podnio je reviziju protiv te presude Korkein oikeusu (Vrhovni sud, Finska).

36 Taj sud smatra da predmet treba ispitati s gledišta prava Unije.

37 On napominje da je Sud u točki 45. presude od 21. rujna 1999., Wijsenbeek, (C-378/97, EU:C:1999:439), odlučio da se pravu Unije ne protivi to da država članica, pod prijetnjom kazne, zahtijeva od neke osobe da prilikom ulaska na njezino državno područje dokaže svoje državljanstvo, pod uvjetom da se sankcije mogu usporediti s onima koje se primjenjuju za slične nacionalne povrede i da nisu neproporcionalne.

38 Međutim, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje je li ta sudska praksa i dalje primjenjiva, s obzirom na izmjene prava Unije do kojih je došlo nakon te presude.

39 Naime, iako iz Zakonika o schengenskim granicama doista proizlazi da svaka država članica može predvidjeti obvezu za građane Unije da nose važeću putnu ispravu, sud koji je uputio zahtjev pita se može li i, u slučaju potvrdnog odgovora, pod kojim uvjetima nepoštovanje te obveze biti sankcionirano s obzirom na to da nije isključeno da se izricanjem sankcije povređuje pravo na slobodno kretanje predviđeno člankom 21. stavkom 1. UFEU-a.

40 Kako bi se utvrdilo je li došlo do povrede tog prava, valja uzeti u obzir članke 4. i 5. Direktive 2004/38, kao i članak 21. Uredbe br. 562/2006, s obzirom na to da potonja predstavlja Zakonik o schengenskim granicama koji se primjenjuje u glavnom postupku.

41 Potrebno je također utvrditi, s obzirom na članke 2., 4., 7., 20. i 21. Uredbe br. 562/2006, kao i točku 3.2.5 Priloga VI. toj uredbi, je li relevantna činjenica da je dotični građanin Unije izletničkim plovilom putovao iz jedne države članice u drugu preko međunarodnih voda.

42 Osim toga, pod pretpostavkom da se pravu Unije ne protivi obveza nošenja važeće putne isprave pod prijetnjom sankcije, sud koji je uputio zahtjev pita i je li sustav dnevnih iznosa, kao što je onaj koji se predviđa Kaznenim zakonikom u skladu s načelom proporcionalnosti.

43 On navodi da je 2014. godine prosječna visina dnevnog iznosa bila 16,70 eura za prosječni mjesečni neto prihod od 1257 eura. Osim toga, taj sud pojašnjava da se povreda pravila o prelasku državne granice, kao što je ona iz glavnog postupka, uobičajeno kažnjava s petnaest dnevnih iznosa.

44 Međutim, uzimajući u obzir prosječan mjesečni prihod osobe A, u njezinu bi slučaju dnevna novčana kazna iznosila 6350 eura, tako da bi ukupan iznos novčane kazne koja joj se može izreći bio 95 250 eura. Takav iznos objašnjava se činjenicom da, iako se propisom koji se primjenjuje u glavnom postupku utvrđuje minimalni iznos od 6 eura za iznos dnevne novčane kazne, njime se, s druge strane, ne predviđa gornja granica tog iznosa.

45 U tim je okolnostima Korkein oikeus (Vrhovni sud) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Protivi li se pravu Unije, osobito članku 4. stavku 1. Direktive [2004/38], članku 21. Uredbe [br. 562/2006] ili pravu građana Unije da se na području Unije slobodno kreću, primjena odredbe nacionalnog prava kojom se osobi (neovisno o tome je li građanin Unije) pod prijetnjom kazne nameće obveza nošenja važeće putovnice ili neke druge važeće putne isprave ako brodicom za razonodu ili sport iz jedne države članice u drugu državu članicu putuje preko međunarodnih voda a da pritom ne stupi na državno područje treće zemlje?

2. Protivi li se pravu Unije, osobito članku 5. stavku 1. Direktive [2004/38], članku 21. Uredbe [br. 562/2006] ili pravu građana Unije da se na području Unije slobodno kreću, primjena odredbe nacionalnog prava kojom se osobi (neovisno o tome je li građanin Unije) pod prijetnjom kazne nameće obveza nošenja važeće putovnice ili neke druge važeće putne isprave ako u dotičnu državu članicu iz druge države članice brodicom za razonodu ili sport uđe preko međunarodnih voda a da pritom nije stupila na državno područje treće zemlje?

3. Ako iz prava Unije ne proizlazi nikakva smetnja u smislu prvog i drugog pitanja: je li sankcija za prelazak finske državne granice bez važeće putne isprave koja se u Finskoj uobičajeno izriče u dnevnim iznosima u skladu s načelom proporcionalnosti koje proizlazi iz članka 27. stavka 2. Direktive [2004/38]?”

## O prethodnim pitanjima

### *Prvo pitanje*

46 U okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljenog člankom 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud može, ako je potrebno, preoblikovati postavljena pitanja. U tom je smislu na Sudu da iz svih elemenata koje je dostavio nacionalni sud izvede one dijelove prava Unije koje je potrebno tumačiti uzimajući u obzir predmet spora (vidjeti, u tom smislu, presudu od 29. travnja 2021., Granarolo, C-617/19, EU:C:2021:338, t. 32. i 33. i navedenu sudsku praksu).

47 U ovom slučaju iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se glavni postupak odnosi na putovanje između Finske i Estonije koje je izvršio finski državljanin na izletničkom plovilu, s mjestom polaska i povratka u Finskoj i s prelaskom međunarodnih voda. Iz te odluke

također proizlazi da se protiv dotične osobe vodi kazneni postupak zbog nepoštovanja finskog propisa koji obvezuje finske državljane da nose osobnu iskaznicu ili putovnicu kada putuju između Finske i drugih država članica, uključujući Republiku Estoniju.

48 U tim okolnostima valja smatrati da svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita, s jedne strane, treba li pravo građana Unije na slobodno kretanje predviđeno u članku 21. stavku 1. UFEU-a i pojašnjeno Direktivom 2004/38, s obzirom na odredbe koje se odnose na prelazak granica utvrđene u Uredbi br. 562/2006, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim država članica, pod prijetnjom kaznenih sankcija, obvezuje svoje državljane da nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu kada putuju u drugu državu članicu i, s druge strane, ima li činjenica da je takvo putovanje obavljeno izletničkim plovilom i prelaskom međunarodnih voda utjecaja u tom pogledu.

49 U skladu s člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe.

50 Kao što je navedeno u članku 1. Direktive 2004/38, njezin je predmet, među ostalim, utvrditi uvjete pod kojima se ostvaruje to pravo kao i njegova ograničenja.

51 U tom smislu, članak 4. stavak 1. navedene direktive navodi da, ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice, svi građani Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom imaju pravo napustiti državno područje države članice radi putovanja u drugu državu članicu.

52 Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 54. do 57. svojeg mišljenja, iz izraza „s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom” navedenog u toj odredbi proizlazi da je ostvarivanje prava državljana jedne države članice na odlazak u drugu državu članicu uvjetovano time da sa sobom nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu.

53 Stoga, iako je na državama članicama, na temelju članka 4. stavka 3. Direktive 2004/38, da svojim građanima izdaju odnosno produljuju osobne iskaznice ili putovnice, zakonodavac Unije je, time što je u skladu s člankom 4. stavkom 1. te direktive pravo građanina Unije da ode u drugu državu članicu podvrgnuo uvjetu da nose takav dokument, namjeravao utvrditi formalnost koja se odnosi na slobodno kretanje, u smislu uvodne izjave 7. navedene direktive. Kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 58. svojeg mišljenja, ta formalnost ima za cilj olakšati ostvarivanje prava na slobodno kretanje jamčeći da je svaka osoba koja ima to pravo bez poteškoća identificirana kao takva u okviru eventualne provjere (vidjeti u tom smislu presude od 21. rujna 1999., Wijsenbeek, C-378/97, EU:C:1999:439, t. 43. i od 17. veljače 2005., Oulane, C-215/03, EU:C:2005:95, t. 21. i 22.).

54 Taj uvjet povezan s ostvarivanjem prava na slobodno kretanje primjenjuje se, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Direktive 2004/38, na sve građane Unije koji odlaze u državu članicu različitu od države članice čiji su državljani.

55 Iz toga slijedi da država članica koja svoje državljane obvezuje da pri prijelazu državne granice, kako bi otputovali u drugu državu članicu, ponesu svoje osobne iskaznice ili putovnice, doprinosi poštovanju formalnosti s kojom je, na temelju Direktive 2004/38, povezano ostvarivanje prava na slobodno kretanje. Stoga je takvo pravilo nacionalnog prava obuhvaćeno provedbom te direktive.

56 U skladu s člankom 36. navedene direktive, svaka država članica ima ovlast odrediti pravila o sankcijama koja se primjenjuju na povrede nacionalnih odredbi donesenih u primjeni te direktive.

57 S obzirom na to da te sankcije nisu bile predmet usklađivanja, države članice ostaju nadležne za odabir onih koje im se čine primjerenima, pod uvjetom da tu nadležnost ostvaruju u skladu s pravom Unije i njegovim općim načelima (vidjeti, po analogiji, presudu od 11. veljače 2021., K. M. (Sankcije izrečene zapovjedniku plovila), C-77/20, EU:C:2021:112, t. 36. i navedenu sudsku praksu).

58 Stoga, i bez obzira na razvoj prava Unije od objave presude od 21. rujna 1999., Wijsenbeek (C-378/97, EU:C:1999:439), to pravo u stanju u kojem se trenutačno nalazi još uvijek zadržava autonomiju država članica u pogledu sankcija koje se mogu izreći građaninu Unije koji ne poštuje formalnost povezanu s izvršavanjem prava na slobodno kretanje. Kao što je to Sud istaknuo u točki 45. navedene presude, u takvom slučaju države članice mogu predvidjeti kaznenopravne sankcije, pod uvjetom da poštuju, među ostalim, načelo proporcionalnosti. U međuvremenu je to načelo utvrđeno u članku 49. stavku 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljem tekstu: Povelja), u skladu s kojim strogost kazne ne smije biti nerazmjerna kaznenom djelu.

59 Osim toga, treba podsjetiti na to da se odredbama nacionalnog kaznenog zakonodavstva ne smije provoditi diskriminacija prema osobama kojima pravo Unije daje pravo na jednako postupanje niti ograničavati temeljne slobode zajamčene pravom Unije (presuda od 19. studenoga 2020., ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, t. 27. i navedena sudska praksa).

60 Valjanost, pod uvjetom poštovanja općih načela prava Unije, obveze koju država članica nameće svojim državljanima da pod prijetnjom kaznene sankcije nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu kada prelaze državnu granicu kako bi otišli u drugu državu članicu nije dovedena u pitanje pojašnjenjem iz članka 4. stavka 1. Direktive 2004/38, prema kojem ta odredba „ne dovodi u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru državne granice”.

61 Doduše, iz tog pojašnjenja proizlazi da se svako pravilo koje se primjenjuje na nadzor državne granice, poput onog iz članka 20. Uredbe br. 562/2006, kojim se predviđa ukidanje tih kontrola na unutarnjim granicama schengenskog područja, mora u potpunosti primjenjivati. Stoga se nadzor u načelu ne može provesti na prijelazu tih granica.

62 Međutim, ukidanje kontrola na unutarnjim granicama ne utječe na mogućnost država članica, utvrđenu u članku 21. Uredbe br. 562/2006, da provode kontrole identiteta unutar svojeg državnog područja i da u tu svrhu predvide obvezu držanja i nošenja isprava (vidjeti, u tom smislu, presudu od 19. srpnja 2012., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, t. 63. i navedenu sudsku praksu).

63 Osim toga, iako se u prvom stavku točke 3.2.5 Priloga VI. Uredbi br. 562/2006 utvrđuje pravilo prema kojem osobe koje se nalaze na plovilu za izletničku plovidbu koje dolazi iz ili polazi prema luci u državi članici i koje prelazi vanjsku granicu schengenskog prostora ne podliježu kontroli identiteta, u drugom stavku te iste točke se navodi iznimka od tog pravila prema kojoj te osobe ipak mogu biti podvrgnute provjerama „u skladu s procjenom rizika od nezakonitog useljavanja”.

64 S obzirom na tako utvrđenu ovlast država članica da provjeravaju, u različitim situacijama preciziranima u Uredbi br. 562/2006, identitet osoba, valja smatrati da država članica ne dovodi u pitanje pravo na slobodno kretanje kada, pod prijetnjom sankcija, pa čak i kaznenih, koje su istovremeno odvraćajuće i usklađene s općim načelima prava Unije, obvezuje svoje državljane da

nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu kada napuštaju državno područje kako bi, bilo kojim prijevoznim sredstvom i bilo kojim putem, otišli u drugu državu članicu. Naime, takvom se obvezom jamči da ti državljani mogu dokazati svoj identitet, državljanstvo i, slijedom toga, svoj status građana Unije kada dođe do jedne od navedenih situacija predviđenih Uredbom br. 562/2006 te je potrebno provesti provjere.

65 Stoga na prvo postavljeno pitanje valja odgovoriti da pravo građana Unije na slobodno kretanje predviđeno u članku 21. UFEU-a i pojašnjeno Direktivom 2004/38 treba, s obzirom na odredbe koje se odnose na prelazak granica utvrđene u Uredbi br. 562/2006, tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim država članica, pod prijetnjom kaznenih sankcija, obvezuje svoje državljane da nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu kada putuju, bilo kojim prijevoznim sredstvom i bilo kojim putem, u drugu državu članicu, pod uvjetom da su te sankcije sukladne s općim načelima prava Unije, uključujući i načelima proporcionalnosti i nediskriminacije.

### *Drugo pitanje*

66 S obzirom na elemente navedene u točki 47. ove presude, drugim se pitanjem u biti želi utvrditi, s jedne strane, treba li pravo građana Unije na slobodno kretanje predviđeno u članku 21. stavku 1. UFEU-a i pojašnjeno Direktivom 2004/38, s obzirom na odredbe koje se odnose na prelazak granica utvrđene u Uredbi br. 562/2006, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim država članica, pod prijetnjom kaznenih sankcija, obvezuje svoje državljane da nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu kada ulaze na njezino državno područje dolazeći iz druge države članice i, s druge strane, ima li u tom pogledu utjecaja činjenica da je putovanje poduzeto izletničkim plovilom i prelaskom međunarodnih voda.

67 Najprije valja istaknuti da situacija u kojoj građanin Unije prelazi granicu države članice čiji je državljanin dolazeći iz druge države članice nije uređena Direktivom 2004/38.

68 Naime, u skladu s njezinim člankom 3. stavkom 1., ta direktiva uređuje samo uvjete za ulazak i boravak građana Unije u države članice različite od one čiji su državljani (presuda od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 33. i 34.).

69 Imajući u vidu tako određeno područje primjene Direktive 2004/38, i s obzirom na to da iz načela međunarodnog prava, potvrđenog i člankom 3. Protokola br. 4 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950., prema kojem država članica ne može svojim vlastitim državljanima uskratiti pravo da uđu na njezino državno područje i da tamo borave (vidjeti, u tom smislu, presude od 4. prosinca 1974., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, t. 22. i od 5. svibnja 2011., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, t. 29.), ulazak građanina Unije na područje države članice čiji je državljanin nije obuhvaćen uvjetima koji se odnose na pravo ulaska navedenima u članku 5. te direktive.

70 Činjenica je da je povratak građanina Unije na područje države članice čiji je državljanin obuhvaćen člankom 21. stavkom 1. UFEU-a ako je taj građanin prethodno ostvario, u državi članici različitoj od države članice svojeg podrijetla, svoje pravo na slobodno kretanje predviđeno u toj odredbi (vidjeti, u tom smislu, presudu od 5. lipnja 2018., Coman i dr., C-673/16, EU:C:2018:385, t. 31. i navedena sudska praksa).

71 Stoga valja ispitati može li obveza, koju država članica nameće svojim državljanima, da nose važeće osobne iskaznice ili putovnice kada ulaze na njezino državno područje dolazeći iz druge države članice, biti preprekom ostvarivanju prava na slobodno kretanje predviđenog člankom 21. UFEU-a.

72 Pod uvjetom da to provjeri sud koji je uputio zahtjev, iz elemenata spisa kojim raspolaže Sud proizlazi da su finski državljani koji nemaju osobnu iskaznicu ili putovnicu prilikom svojeg povratka u Finsku ovlašteni ući na državno područje te države članice ako drugim sredstvima mogu dokazati svoj identitet.

73 Iz toga proizlazi da obveza nošenja osobne iskaznice ili putovnice ne uvjetuje pravo ulaska, već predstavlja formalnost koja je namijenjena ujednačavanju i na taj način olakšavanju provjera identiteta koje se mogu provesti u slučajevima predviđenima Uredbom br. 562/2006.

74 Budući da svaki građanin Unije posjeduje osobnu iskaznicu ili putovnicu te da mora nositi taj dokument kada ide u državu članicu različitu od one čiji je državljanin, obveza, koju nameće nacionalni propis, da prilikom povratka u državu članicu podrijetla nosi istu ispravu nije ni opetrećujuća ni neprihvatljiva i stoga se ne može smatrati da za učinak ima odvraćanje od ostvarivanja prava na slobodno kretanje, pri čemu valja precizirati da ta obveza nije uvjet prava ulaska na područje države članice podrijetla, pod uvjetom, međutim, da su sankcije predviđene za slučaj povrede te obveze spojive s načelom proporcionalnosti utvrđenim u članku 49. stavku 3. Povelje, kao i s drugim općim načelima prava Unije, posebice načelom nediskriminacije, jer se sva ta načela primjenjuju u okviru ocjene nacionalnog propisa s obzirom na članak 21. stavak 1. UFEU-a (vidjeti, u potonjem pogledu, presudu od 8. lipnja 2017., Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, t. 31. i 42. i navedena sudska praksa).

75 Osim toga, činjenica da je predmetno putovanje poduzeto izletničkim plovilom koje je prešlo međunarodne vode ne sprečava provođenje provjere identiteta njegovih putnika.

76 Naime, kao što je to navedeno u točki 63. ove presude, drugi stavak točke 3.2.5 Priloga VI. Uredbi br. 562/2006 dopušta, „u skladu s procjenom rizika od nezakonitog useljavanja”, provjere osoba koje se nalaze na izletničkim plovilima koja dolaze iz ili polaze prema luci u državi članici i koja prelaze vanjsku granicu schengenskog prostora. Koristan učinak te odredbe bio bi ugrožen ako bi je se tumačilo na način da nadležna tijela moraju, prilikom tih provjera, samo provjeriti dokument koji sadržava sve tehničke značajke plovila kao i imena osoba koje se na njemu nalaze, naveden u točki 3.2.7 tog priloga, a da pritom provjerom osobnih isprava ne bi mogla provjeriti točnost popisa imena sadržanog u tom dokumentu.

77 U ovom slučaju iz spisa kojim Sud raspolaže proizlazi da je plovilo o kojem je riječ u glavnom postupku tijekom svojeg putovanja prelazilo međunarodne vode koje se nalaze između teritorijalnih voda Finske i Estonije, tako da treba smatrati da je prešlo vanjsku granicu u smislu članka 2. točke 2. Uredbe br. 562/2006. Osim toga, putovanje je provedeno u kolovozu 2015., u razdoblju za koje su stranke glavnog postupka priznale da je predstavljalo povećan rizik nezakonitog useljavanja. Isto tako, podložno provjerama koje treba izvršiti sud koji je uputio zahtjev, proizlazi da su se nadležna finska tijela nalazila u položaju da su opravdano mogla pristupiti provjeri identiteta osoba koje su se nalazile na tom plovilu po njegovu povratku u finske teritorijalne vode.

78 Kako je istaknuto u točkama 73. i 74. ove presude, pravu na slobodno kretanje ne protivi se to da država članica svojim državljanima prilikom povratka na svoje državno područje dolazeći iz druge države članice uvede obvezu nošenja osobne iskaznice ili putovnice kako bi ujednačila i na taj način olakšala provjere identiteta koje se mogu provesti u slučajevima predviđenima Uredbom br. 562/2006, pod uvjetom da su sankcije predviđene za slučaj povrede te obveze spojive s općim načelima prava Unije. Iz toga slijedi da tijela te države članice mogu, u okviru nadzora koji je valjano proveden na temelju drugog stavka točke 3.2.5 Priloga VI. Uredbi br. 562/2006, od dotične osobe zahtijevati da predoči svoju osobnu iskaznicu ili putovnicu i, u slučaju nepredočavanja takvog dokumenta, istoj odrediti sankciju.

79 S obzirom na prethodno navedeno, na drugo postavljeno pitanje valja odgovoriti da pravo građana Unije na slobodno kretanje predviđeno u članku 21. stavku 1. UFEU-a treba, s obzirom na odredbe koje se odnose na prelazak granica utvrđene u Uredbi br. 562/2006, tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim država članica, pod prijetnjom kaznenih sankcija, obvezuje svoje državljane da nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu kada ulaze na njezino državno područje dolazeći iz druge države članice, pod uvjetom da ta obveza ne predstavlja uvjet prava ulaska i da su sankcije predviđene za slučaj njezine povrede usklađene s općim načelima prava Unije, uključujući i s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije. Putovanje iz druge države članice prema dotičnoj državi članici poduzeto izletničkim plovilom i prelaskom međunarodnih voda nalazi se, pod uvjetima navedenima u drugom stavku točke 3.2.5 Priloga VI. navedenoj uredbi, među slučajevima u kojima se može zahtijevati predočenje takvog dokumenta.

### *Treće pitanje*

80 Kao što to proizlazi iz odredbi Kaznenog zakonika navedenih u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje, osoba koja je prešla ili pokušala prijeći finsku granicu bez putne isprave ili druge isprave koja se s njom može izjednačiti čini kazneno djelo za koje se može izreći novčana kazna ili kazna zatvora u trajanju od najviše godine dana, s time da se, ako se utvrdi da je povreda lakša, predviđena sankcija sastoji od novčane kazne izrečene u obliku dnevnih iznosa, pri čemu iznos jednog dnevnog iznosa odgovara šezdesetini prosječnog mjesečnog prihoda počinitelja, umanjenog za određene poreze, pristojbe i troškove.

81 Osim toga, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da se novčana kazna izrečena u slučaju lakše povrede državne granice obično sastoji od petnaest dnevnih iznosa i da iznos konačno izrečene novčane kazne obično iznosi oko 20 % neto mjesečnog prihoda počinitelja povrede.

82 U ovom slučaju državni odvjetnik pokrenuo je postupak protiv osobe A jer ona prilikom prelaska finske granice nije nosila važeću putovnicu niti neku drugu putnu ispravu, iako se njezin identitet mogao utvrditi na temelju vozačke dozvole koju je imala.

83 Stoga valja smatrati da se trećim prethodnim pitanjem želi saznati protivi li se članku 21. stavku 1. UFEU-a i člancima 4. i 36. Direktive 2004/38, u vezi s člankom 49. stavkom 3. Povelje, sustav kaznenih sankcija kojim država članica prelazak svoje državne granice bez važeće osobne iskaznice ili putovnice kažnjava novčanom kaznom koja, primjerice, može iznositi 20 % mjesečnog neto prihoda počinitelja povrede.

84 U skladu s pravilom sadržanim u članku 49. stavku 3. Povelje, strogost kazne mora biti razmjerna težini povrede koja se njome suzbija, osobito na način da osigurava stvarni odvraćajući učinak, a da ne prelazi granice onoga što je nužno za ostvarenje ciljeva kojima predmetno zakonodavstvo legitimno teži (vidjeti u tom smislu presudu od 11. veljače 2021., K. M. (Sankcije izrečene zapovjedniku plovila), C-77/20, EU:C:2021:112, t. 37. i 38. i navedenu sudsku praksu).

85 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni je li sustav kazni o kojem je riječ u glavnom postupku proporcionalan ostvarenju legitimnog cilja koji se želi postići obvezom nošenja važeće osobne iskaznice ili putovnice, Sud mu ipak može pružiti sve elemente tumačenja koji se odnose na pravo Unije koji mu mogu omogućiti da utvrdi je li to slučaj (vidjeti po analogiji presudu od 28. siječnja 2016., Laezza, C-375/14, EU:C:2016:60, t. 37. i od 11. veljače 2021., K. M. (Sankcije izrečene zapovjedniku plovila), C-77/20, EU:C:2021:112, t. 39.).

86 Kao što je to istaknuto u točki 53. ove presude, obveza nošenja osobne iskaznice ili putovnice prilikom putovanja iz jedne države članice u drugu predstavlja formalnost kojom se želi olakšati ostvarivanje prava na slobodno kretanje, jamčeći da se svaka osoba koja ima to pravo bez poteškoća može identificirati kao takva u okviru moguće provjere.

87 Kad je riječ o novčanoj kazni koja se, prema informacijama koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev, izriče u slučaju kada se prelazak državne granice bez osobne iskaznice ili putovnice kvalificira kao lakša povreda, valja smatrati da ta kazna, koja obično iznosi oko 20 % mjesečnog prihoda počinitelja povrede, nije u skladu s težinom povrede, kao što to osobito proizlazi iz okolnosti glavnog predmeta, u kojem, kao što je to istaknuto u točki 44. ove presude, ukupan iznos novčane kazne koji bi bilo moguće izreći iznosi 95 250 eura, a da nije predviđena nikakva gornja granica.

88 Iako države članice mogu izreći novčanu kaznu kako bi sankcionirale povredu formalnog zahtjeva u vezi s izvršavanjem prava dodijeljenog pravom Unije, takva sankcija mora biti proporcionalna težini te povrede (vidjeti, u tom smislu, presudu od 18. ožujka 2021., A. (Ostvarenje prava na odbitak), C-895/19, EU:C:2021:216, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

89 Međutim, kada, kao u ovom slučaju, nositelj prava na slobodno kretanje, koji posjeduje važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu, povrijedi obvezu nošenja takvog dokumenta, na način da je jednostavno propustio ponijeti taj dokument prilikom svojeg putovanja, kažnjivo djelo je, kao što je to uostalom potvrdila i finska vlada, male težine. Slijedom toga, osim u slučajevima ponavljanja povrede, takva povreda ne može dovesti do izricanja teške novčane kazne, poput one koja se sastoji od novčane kazne u visini od 20 % iznosa prosječnog mjesečnog neto dohotka počinitelja povrede.

90 Naime, strogost takve sankcije prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje cilja navedenog u točki 86. ove presude.

91 Točno je, kao što je to istaknuo nezavisni odvjetnik u točki 121. svojeg mišljenja, da se pravu Unije ne protivi to da se u sustavu novčanih kazni uzme u obzir sposobnost plaćanja osobe koja je počinila povredu time što se predviđa da se novčana kazna računa s obzirom na visinu prihoda. Međutim, poštovanje od strane građana Unije formalnosti povezanih s ostvarivanjem prava na slobodno kretanje može se, na dovoljno odvraćajući način, osigurati mjerama koje su manje ograničavajuće od onih predviđenih propisom poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku s obzirom na to da te mjere mogu biti, među ostalim, određivanje novčanih kazni u nižem postotku od mjesečnog dohotka i uvođenje gornje granice iznosa novčanih kazni.

92 S obzirom na prethodno navedeno, na treće postavljeno pitanje valja odgovoriti da članak 21. stavak 1. UFEU-a i članke 4. i 36. Direktive 2004/38, u vezi s člankom 49. stavkom 3. Povelje, treba tumačiti na način da im se protivi sustav kaznenih sankcija kojim država članica prelazak svoje državne granice bez važeće osobne iskaznice ili putovnice kažnjava novčanom kaznom koja, primjerice, može iznositi 20 % mjesečnog neto prihoda počinitelja povrede, s obzirom na to da takva novčana kazna nije proporcionalna težini te povrede, koja je manjeg značaja.

## Troškovi

93 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (peto vijeće) odlučuje:

1. **Pravo građana Unije na slobodno kretanje predviđeno u članku 21. UFEU-a i pojašnjeno Direktivom 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ treba, s obzirom na odredbe koje se odnose na prelazak granica utvrđene u Uredbi (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013., tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim država članica, pod prijetnjom kaznenih sankcija, obvezuje svoje državljane da nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu kada putuju, bilo kojim prijevoznim sredstvom i bilo kojim putem, u drugu državu članicu, pod uvjetom da su te sankcije usklađene s općim načelima prava Unije, uključujući i s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije.**

2. **Pravo građana Unije na slobodno kretanje predviđeno u članku 21. stavku 1. UFEU-a treba, s obzirom na odredbe koje se odnose na prelazak granica utvrđene u Uredbi (EZ) br. 562/2006, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 610/2013, tumačiti na način da mu se ne protivi nacionalni propis kojim država članica, pod prijetnjom kaznenih sankcija, obvezuje svoje državljane da nose važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu kada ulaze na njezino državno područje dolazeći iz druge države članice, pod uvjetom da ta obveza ne predstavlja uvjet prava ulaska i da su sankcije predviđene za slučaj njezine povrede usklađene s općim načelima prava Unije, uključujući i s načelima proporcionalnosti i nediskriminacije. Putovanje iz druge države članice prema dotičnoj državi članici poduzeto izletničkim plovilom i prelaskom međunarodnih voda nalazi se, pod uvjetima navedenima u drugom stavku točke 3.2.5 Priloga VI. navedenoj uredbi, među slučajevima u kojima se može zahtijevati predočenje takvog dokumenta.**

**3. Članak 21. stavak 1. UFEU-a i članke 4. i 36. Direktive 2004/38, u vezi s člankom 49. stavkom 3. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da im se protivi sustav kaznenih sankcija kojim država članica prelazak svoje državne granice bez važeće osobne iskaznice ili putovnice kažnjava novčanom kaznom koja, primjerice, može iznositi 20 % mjesečnog neto prihoda počinitelja povrede s obzirom na to da takva novčana kazna nije proporcionalna težini te povrede, koja je manjeg značaja.**

Potpisi