

**Zadeva C-491/21****Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

10. avgust 2021

**Predložitevno sodišče:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Romunija)

**Datum predložitvene odločbe:**

11. maj 2021

**Tožeča stranka:**

WA

**Tožena stranka:**

Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne

**Predmet postopka v glavni stvari**

Kasacijska pritožba, ki jo je vložila oseba WA, s stalnim prebivališčem v Franciji in začasnim prebivališčem v Bukarešti, zoper sodbo, s katero je Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti, Romunija) potrdilo sklep nacionalnih organov (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – direktorat za osebna stanja in upravljanje podatkovnih zbirk ministrstva za notranje zadeve; v nadaljevanju: direktorat za osebna stanja) o zavrnitvi prošnje tožeče stranke za izdajo osebne izkaznice ali elektronske osebne izkaznice, ker nima stalnega prebivališča v Romuniji.

**Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje prehodne odločbe**

V skladu s členom 267 PDEU se prosi za razlago člena 26(2) PDEU, členov 20, 21(1) in 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter členov 4, 5 in 6 Direktive 2004/38.

## Vprašanje za predhodno odločanje

Ali je treba člen 26(2) PDEU, člen 20, člen 21(1) in člen 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah ter člene 4, 5 in 6 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC, razlagati tako, da nasprotujejo nacionalni zakonodaji, ki ne omogoča izdaje osebne izkaznice, ki lahko velja kot potna listina v Evropski uniji, državljanu države članice zato, ker ima stalno prebivališče v drugi državi članici?

## Upoštevne določbe prava Unije in sodna praksa Sodišča EU

Pogodba o Evropski uniji: člen 4(3)

Pogodba o delovanju Evropske unije: člen 26(2)

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah: členi 20, 21(1) in 45(1)

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC: členi 4, 5 in 6

Sodbe z dne 8. junija 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, točka 35; z dne 1. oktobra 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, točke od 23 do 25, in z dne 13. junija 2019, TopFit in Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, točke od 27 do 32

## Upoštevne nacionalne določbe

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (nujna uredba vlade št. 97/2005 o registraciji, stalnem prebivališču, začasnem prebivališču in osebnih dokumentih romunskih državljanov) – člena 12 in 13, ki določata, da se romunskim državljanom, ki so dopolnili 14 let, obvezno izda osebna izkaznica, ki potrjuje istovetnost imetnika, njegovo romunsko državljanstvo, stalno prebivališče in, če je primerno, začasno prebivališče, ter je hkrati veljaven dokument za gibanje med državami članicami Evropske unije; in člen 20, ki določa izdajo začasne osebne izkaznice za romunske državljane s stalnim prebivališčem v tujini, ki začasno prebivajo v Romuniji.

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (zakon št. 248/2005 o režimu prostega gibanja romunskih državljanov v tujini) – člen 6<sup>1</sup>(1), ki določa, da je za romunske državljane osebna izkaznica veljaven dokument za gibanje med državami članicami Evropske unije in v tretje države, ki jo priznavajo kot potno listino; in člen 34(6), ki romunskim državljanom, ki imajo stalno prebivališče v tujini, nalaga obveznost, da izročijo identifikacijski dokument, ki potrjuje, da imajo stalno prebivališče v Romuniji, ob izročitvi potnega lista z navedbo države stalnega prebivališča.

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 WA je romunski državljan, ki ima od leta 2014 stalno prebivališče v Franciji, zato so mu romunski organi izdali preprost elektronski potni list, v katerem je navedeno njegovo stalno prebivališče v Franciji. Ker se njegovo zasebno in poklicno življenje odvija v Franciji in v Romuniji, ima začasno prebivališče tudi v Romuniji, zato je prejel začasno osebno izkaznico.
- 2 WA je nato pri romunskih organih (direktorat za osebna stanja) zahteval izdajo osebne izkaznice ali elektronske osebne izkaznice, vendar je bila njegova vloga zavrnjena, ker nima stalnega prebivališča v Romuniji.
- 3 Zoper to odločitev romunskih organov je WA pri Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti, Romunija) vložil tožbo v upravnem sporu, to pa jo je 28. marca 2018 zavrnilo kot neutemeljeno z obrazložitvijo, da je zavrnitev izdaje osebne izkaznice s strani romunskih organov utemeljena v skladu z romunskim nacionalnim pravom, ki določa, da se osebna izkaznica izda samo romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v Romuniji. Prvostopenjsko sodišče je hkrati izjavilo, da nacionalna zakonodaja ni v nasprotju s pravom Unije, ker Direktiva 2004/38 državam članicam ne nalaga obveznosti izdajanja osebnih izkaznic svojim državljanom, in da tožeča stranka ni bila diskriminirana, saj ji je romunska država izdala potni list, ki je veljavna potna lista.
- 4 WA nato od 8. do 19. junija 2018 ni mogel zapustiti ozemlja Romunije in odpotovati v Francijo, ker ni imel osebne izkaznice, njegov potni list pa je bil zaradi izdaje vizuma na ruski ambasadi v Bukarešti.
- 5 Glede na zgoraj navedeno je WA pri predložitvenem sodišču zoper sodbo Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti) vložil kasacijsko pritožbo, v kateri je zatrjeval kršitve več določb Pogodbe o delovanju Evropske unije, Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in Direktive 2004/38.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 6 Tožeča stranka trdi, da zavrnitev izdaje zahtevane listine s strani tožene stranke in prvostopenjska sodba, ki potrjuje to zavrnitev, kršita pravice iz Pogodbe o delovanju Evropske unije (člen 26(2) PDEU o prostem pretoku oseb in storitev),

Listine o temeljnih pravicah (člen 20 o pravici do enakosti pred zakonom, člen 21(1) o prepovedi diskriminacije in člen 45(1) o svobodi gibanja evropskih državljanov v Uniji), ter iz členov od 4 do 6 Direktive 2004/38 o pravici do izstopa, vstopa in prebivanja na ozemlju držav članic Unije.

- 7 WA tudi trdi, da obrazložitev prvostopenjskega sodišča, ki naj bi bila omejena samo na to direktivo in ne upošteva temeljnih pravic iz primarnega prava, ni skladna z namenom te direktive in krši načelo primarnosti prava Unije nad nacionalnim pravom. Po eni strani namreč meni, da je prvostopenjsko sodišče s tem, da je ugotovilo, da ni diskriminacije – ker bi, če bi obstajala, izhajala iz zakona – kršilo navedeno načelo, ki je določeno tudi v romunskih ustavnih določbah.
- 8 Po drugi strani naj bi bila analiza prvostopenjskega sodišča v nasprotju s smislom Direktive 2004/38 in s samim pojmom diskriminacije; tožeča stranka namreč meni, da čeprav ta direktiva državam članicam Unije ne nalaga obveznosti izdaje osebne izkaznice svojim državljanom, je ta smisel kršen, ker romunska država izdaja osebne izkaznice samo romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v Romuniji, ne pa tudi romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v tujini. Pravilna razlaga direktive naj bi torej bila, da države članice Unije niso dolžne izdajati osebnih izkaznic svojim državljanom, če pa se odločijo, da jih bodo izdajale, bi to morale izvajati brez diskriminiranja.
- 9 WA glede tega trdi, da je to, da mu je bila izdaja osebne izkaznice zavrnjena, ker nima stalnega prebivališča v Romuniji, neenako obravnavanje na podlagi stalnega prebivališča, ki nima nobenega zakonitega cilja in ni sorazmerno, zato je v nasprotju s pravom Unije in diskriminatorno. Glede tega tožeča stranka zatrjuje, da dokler bo romunska država izdajala romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v Romuniji dve potni listini, veljavni za gibanje v Evropski uniji, romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici Evropske unije pa samo en tak dokument, bo povzročala diskriminacijo pri uresničevanju temeljne pravice do svobode gibanja v Uniji med romunskimi državljanji glede na to, ali imajo stalno prebivališče v Romuniji ali v drugi državi članici Evropske unije, kar pomeni kršitev temeljne pravice do enakosti pred zakonom in prepovedi diskriminacije, določenih v Listini.
- 10 Dodaja tudi, da kršitev njegovih pravic ni le hipotetična, ampak realna in dejanska, ker leta 2018 12 dni ni mogel zapustiti ozemlja Romunije in odpotovati v Francijo, ker je bil njegov potni list, ki je bil njegova edina potna listina, na ruski ambasadi v Bukarešti zaradi pridobitve vizuma.

### **Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 11 V obrazložitvi predloga za sprejetje predhodne odločbe se predložitveno sodišče sprašuje glede skladnosti neenakega obravnavanja, vzpostavljenega z nacionalno zakonodajo, z določbami prava Unije, na katere se sklicuje tožeča stranka, in sicer tudi z vidika prepovedi diskriminacije. Ob navajanju določb 4(3) Direktive

2004/38, po katerih države članice v skladu s svojim pravom svojim državljanom izdajo osebno izkaznico ali potni list, predložitveno sodišče sprašuje, ali država članica z uvedbo merila za razlikovanje med svojimi državljanji, in sicer merila stalnega prebivališča, v celoti spoštuje načela, na katerih temelji prosto gibanje državljanov držav članic v Uniji.

- 12 Nacionalno sodišče zlasti opozarja na ustavne določbe, po katerih se pravo Unije, in sicer tako primarna kot sekundarna zakonodaja, uporablja neposredno in je nadrejeno nacionalni pravni ureditvi, iz česar sledi, da se nacionalni predpisi, ki niso v skladu s pravom Unije, prenehajo uporabljati, in da nacionalna sodišča uporabijo nadrejene predpise Unije.
- 13 Curte de Casație (kasacijsko sodišče, Romunija) tudi ugotavlja, da je v nacionalnem pravu določeno različno obravnavanje na podlagi stalnega prebivališča, ker ima v skladu z nacionalnim pravom romunski državljan s stalnim prebivališčem v Romuniji za potovanje v države članice Unije na voljo dve potni listini, ki jih izda romunska država, in sicer potni list in osebno izkaznico, pri čemer lahko po lastni izbiri uporablja samo enega, romunski državljan s stalnim prebivališčem v drugi državi članici Unije pa samo eno potno listino, ki jo izda romunska država, in sicer romunski potni list, saj začasna osebna izkaznica ni veljavna potna listina.
- 14 Nacionalno sodišče torej ugotavlja, da obravnavana nacionalna zakonodaja, glede na to, da je bil namen Direktive 2004/38 poenotiti pogoje, ki jih države članice zahtevajo za vstop na ozemlje druge države članice, ozko razlaga člen 4(3) te direktive, ker je v skladu z nacionalnim pravom romunski državljan, ki se odloči prenesti stalno prebivališče v drugo državo članico, ki ni Romunija, omejen glede potnih listih, ki jih lahko uporablja. Predložitveno sodišče glede tega navaja točki 31 in 32 sodbe z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi, C-202/13, po katerih določb Direktive 2004/38, katere namen je olajšati uresničevanje temeljne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ni mogoče razlagati ozko in se jim ne sme odvzeti njihovega učinka.
- 15 Kasacijsko sodišče meni, da poleg tega trditev, da bi lahko romunski državljan s stalnim prebivališčem v drugi državi članici prejel potno listino, izdano v tej drugi državi članici, ni upoštevna, ker je z vidika spoštovanja pravice do prostega gibanja pomembno le dejstvo, da romunsko nacionalno pravo spoštuje pravo Unije; romunska zakonodaja pa ne določa, da je pogoj za vrnitev trajne osebne izkaznice dokaz, da državljan s stalnim prebivališčem v drugi državi članici tam dobi enakovredno potno listino.
- 16 Predložitveno sodišče v zvezi z merilom stalnega prebivališča navaja sodno prakso Sodišča s tega področja in določbe Listine ter meni, da so naštetá merila diskriminacije iz členov 20 in 21 Listine naštetá samo za primer, ne pa izčrpno. V tem smislu napotuje, prvič, na točko 35 sodbe z dne 8. junija 2017, Freitag, C-541/15, po kateri nacionalna zakonska ureditev, ki je za nekatere državljané

manj ugodna zgolj zato, ker uresničujejo svobodo gibanja in prebivanja v drugi državi članici, pomeni omejitev svoboščin, ki jih priznava člen 21(1) PDEU.

- 17 Drugič, navaja se sodba Sodišča z dne 1. oktobra 2009, Gottwald, C-103/08 (točke od 23 do 25), o enakem obravnavanju državljanov Unije in prepovedi diskriminacije na podlagi državljanstva v vseh primerih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, vključno s tistimi, ki spadajo na področje uresničevanja svobode gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic. V skladu s to sodbo je z vidika enakega obravnavanja domačih in tujih državljanov prepovedana tako očitna diskriminacija glede na državljanstvo kot tudi vse prikrite oblike diskriminacije, ki z uporabo drugih meril razlikovanja dejansko privedejo do istega rezultata, kar se dogaja zlasti v primeru ukrepa, ki določa razlikovanje na podlagi merila stalnega ali začasnega prebivališča.
- 18 Nacionalno sodišče zato meni, da je lahko merilo stalnega prebivališča razlog za diskriminacijo, ki mora zato, da se lahko utemelji z vidika prava Unije, temeljiti na objektivnih razlogih, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in biti sorazmerno s ciljem, ki mu nacionalno pravo legitimno sledi.
- 19 Glede tega predložitveno sodišče ni uspelo določiti objektivnega razloga v splošnem interesu, ki bi lahko utemeljil neenako obravnavanje, ker tožena stranka ni navedla ničesar v tem smislu. Ugotavlja tudi, da zadevno neenako obravnavanje tudi ni videti sorazmerno, in sicer primerno za doseganje cilja, ki se želi doseči, in ki ne presega tistega, kar je potrebno za doseganje tega cilja.
- 20 Kasacijsko sodišče v tem smislu tudi opozarja na to, kar je bilo že navedeno v sodbi z dne 13. junija 2019 (točke od 27 do 32), izrečeni v zadevi TopFit in Biffi, C-22/18, ki se nanaša na italijanskega državljana s stalnim prebivališčem v Nemčiji, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja v smislu člena 21 PDEU.
- 21 Nazadnje s sklicevanjem na sodno prakso CILFIT o dopustnosti predloga za predhodno odločanje Înalta Curte de Casație și Justiție (kasacijsko sodišče, Romunija) meni, da v obravnavani zadevi obstaja razumen dvom glede pravilne razlage navedenega prava Unije, ker ni bilo mogoče določiti določb navedene direktive ali sodne prakse Sodišča v zvezi z neenakim obravnavanjem, ki ga očita tožeča stranka.