

Predmet C-491/21**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98. stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

10. kolovoza 2021.

Sud koji je uputio zahtjev:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumunjska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

11. svibnja 2021.

Žalitelj:

WA

Druga stranka u žalbenom postupku:

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

Predmet glavnog postupka

Žalba u kasacijskom postupku koju je osoba WA, s prebivalištem u Francuskoj i boravištem u Bukureštu, podnijela protiv presude Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) kojom je potonji sud potvrdio odluku nacionalnih tijela (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (Uprava za osobne podatke i upravljanje bazama podataka Ministarstva unutarnjih poslova, Rumunjska, u daljnjem tekstu: Uprava za osobne podatke)) kojom je odbijen žaliteljev zahtjev da mu se izda osobna iskaznica ili elektronička osobna iskaznica jer nema prebivalište u Rumunjskoj

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

U skladu s člankom 267. UFEU-a traži se tumačenje članka 26. stavka 2. UFEU-a, članka 20., članka 21. stavka 1. i članka 45. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te članaka 4., 5. i 6. Direktive 2004/38.

Prethodno pitanje

Treba li članak 26. stavak 2. UFEU-a, članak 20., članak 21. stavak 1. i članak 45. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima te članke 4., 5. i 6. 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 stavljanju 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 tumačiti na način da im je protivno nacionalno zakonodavstvo kojim se ne dopušta da se osobna iskaznica, koja može biti putna isprava unutar Europske unije, izda državljaninu države članice zbog toga što je taj državljanin uspostavio svoje prebivalište u drugoj državi članici?

Relevantne odredbe prava Unije i sudska praksa Suda

Članak 4. stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji

Članak 26. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije

Članak 20., članak 21. stavak 1. i članak 45. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima

Članci 4., 5. i 6. 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 stavljanju 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

Presude od 8. lipnja 2017., Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, t. 35.; od 1. listopada 2009., Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, t. 23. do 25.; od 13. lipnja 2019., TopFit i Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, t. 27. do 32.

Relevantne nacionalne odredbe

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (Uredba sa zakonskom snagom br. 97/2005 o matičnim knjigama, prebivalištu, boravištu i osobnim ispravama rumunjskih državljana) – članci 12. i 13. kojima se propisuje obveza da se rumunjskim državljanima koji su navršili 14 godina izda osobna iskaznica kojom se potvrđuje identitet, rumunjsko državljanstvo imatelja isprave, prebivalište i, po potrebi, njegovo boravište te koja je istodobno valjana isprava za kretanja između država članica Europske unije; i članak 20. kojim se propisuje

izdavanje privremene osobne iskaznice za rumunjske državljane s prebivalištem u inozemstvu koji privremeno borave u Rumunjskoj

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Zakon br. 248/2005 o sustavu slobodnog kretanja rumunjskih državljana u inozemstvu) – članak 6.¹ stavak 1. u skladu s kojim osobna iskaznica za rumunjske državljane predstavlja valjanu ispravu za kretanja između država članica Europske unije i kretanja u treće države koje priznaju tu osobnu iskaznicu kao takvu; i članak 34. stavak 6. kojim se za rumunjskog državljanina koji je uspostavio svoje prebivalište u inozemstvu propisuje obveza da prilikom predaje putovnice u kojoj se navodi zemlja prebivališta preda identifikacijsku ispravu kojom se potvrđuje postojanje prebivališta u Rumunjskoj

Kratki prikaz činjeničnog stanja i glavnog postupka

- 1 Osoba WA je rumunjski državljanin koji od 2014. ima prebivalište u Francuskoj, tako da su mu rumunjska tijela izdala jednostavnu elektroničku putovnicu u kojoj se navodi njegovo prebivalište u Francuskoj. Budući da se njezin privatni i poslovni život odvija i u Francuskoj i u Rumunjskoj, osoba WA godišnje prijavljuje svoje boravište i u Rumunjskoj, pri čemu dobiva privremenu osobnu iskaznicu.
- 2 Stoga je osoba WA tražila od rumunjskih tijela (Uprave za osobne podatke) da joj izdaju osobnu iskaznicu ili elektroničku osobnu iskaznicu, ali njezin je zahtjev odbijen jer nema prebivalište u Rumunjskoj.
- 3 Osoba WA podnijela je tužbu kojom se pokreće upravni spor Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) koja je 28. ožujka 2018. odbila tužbu kao neosnovanu uz obrazloženje da je činjenica da su rumunjska tijela odbila izdati joj osobnu iskaznicu opravdana nacionalnim rumunjskim pravom kojim se propisuje da se osobne iskaznice izdaju samo rumunjskim državljanima s prebivalištem u Rumunjskoj. Prvostupanjski sud istodobno navodi da nacionalno zakonodavstvo nije protivno pravu Unije, s obzirom na to da se Direktivom 2004/38 državama članicama ne nalaže obveza da svojim državljanima izdaju osobne iskaznice i da žalitelj nije diskriminiran jer mu je rumunjska država izdala svoju putovnicu koja predstavlja valjanu putnu ispravu.
- 4 Nakon toga, od 8. do 19. lipnja 2018., osoba WA nije mogla napustiti rumunjsko državno područje i otputovati u Francusku zato što nije imala osobnu iskaznicu, a njezina putovnica nalazila se u ruskom veleposlanstvu u Bukureštu radi izdavanja vize.
- 5 Osoba WA u tim je okolnostima sudu koji je uputio zahtjev podnijela žalbu u kasacijskom postupku protiv presude Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu), pri čemu se pozvala na povredu nekoliko odredbi Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Povelje Europske unije o temeljnim pravima i Direktive 2004/38.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 6 Žalitelj smatra da se i činjenicom da mu je druga stranka u žalbenom postupku odbila izdati traženi dokument i presudom u prvostupanjskom postupku kojom se potvrđuje to odbijanje povređuju prava zajamčena Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (članak 26. stavak 2. UFEU-a o slobodnom kretanju osoba i usluga), Poveljom (članak 20. o pravu na jednakost, članak 21. stavak 1. o zabrani diskriminacije i članak 45. stavak 1. o slobodi kretanja građana Unije unutar Unije), kao i člancima 4. do 6. Direktive 2004/38 o pravu na izlazak, ulazak i boravak na državnom području država članica Unije.
- 7 Isto tako, osoba WA tvrdi da se obrazloženjem prvostupanjskog suda, koje se odnosi samo na navedenu direktivu i kojim se ne uzimaju u obzir temeljna prava zajamčena primarnim pravom, zanemaruje smisao navedene direktive i da se također povređuje načelo nadređenosti prava Europske unije nad nacionalnim pravom. Naime, s jedne strane, osoba WA smatra da je prvostupanjski sud povrijedio navedeno načelo, koje je također utvrđeno rumunjskim ustavnim odredbama, jer je odbio utvrditi diskriminaciju uz obrazloženje da, ako postoji, ta diskriminacija proizlazi iz zakona.
- 8 S druge strane, analiza prvostupanjskog suda nije u skladu sa svrhom Direktive 2004/38 i samim pojmom diskriminacije; naime, žalitelj smatra da je Direktiva povrijeđena zbog toga što rumunjska država izdaje osobne iskaznice samo rumunjskim državljanima s prebivalištem u Rumunjskoj, ali ne i rumunjskim državljanima s prebivalištem u inozemstvu, iako ta direktiva državama članicama Unije ne nalaže obvezu da svojim državljanima izdaju osobne iskaznice. Stoga je pravilno tumačenje Direktive to da države članice Unije nisu obvezne izdati osobne iskaznice svojim državljanima, ali ako to odluče učiniti, to treba provesti na nediskriminirajući način.
- 9 Osoba WA u tom pogledu tvrdi da odbijanje da joj se izda osobna iskaznica zbog toga što nema prebivalište u Rumunjskoj dovodi do nejednakog postupanja na temelju prebivališta, koje nema nikakav legitiman cilj i nije proporcionalno te je stoga protivno pravu Unije i diskriminirajuće. Žalitelj u tom pogledu tvrdi da sve dok rumunjska država rumunjskim državljanima s prebivalištem u Rumunjskoj izdaje dvije putne isprave koje su valjane za kretanja unutar Europske unije, a samo jednu takvu ispravu rumunjskim državljanima s prebivalištem u nekoj drugoj državi članici Europske unije, s obzirom na ostvarivanje temeljnog prava slobodnog kretanja unutar Unije postoji diskriminacija između rumunjskih državljana ovisno o tome imaju li ti državljani prebivalište u Rumunjskoj ili u nekoj drugoj državi članici Europske unije, čime se povređuje temeljno pravo na jednakost i zabrana diskriminacije koji su zajamčeni Poveljom.
- 10 Osim toga, žalitelj dodaje da povreda njegovih prava nije samo hipotetska, nego je postojeća i stvarna, s obzirom na to da tijekom 2018. 12 dana nije mogao napustiti rumunjsko državno područje i oputovati u Francusku jer se njegova putovnica,

koja je njegova jedina putna isprava, nalazila u ruskom veleposlanstvu u Bukureštu radi izdavanja vize.

Kratki pregled obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 11 U obrazloženju zahtjeva za prethodnu odluku, sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanje o usklađenosti nejednakog postupanja uspostavljenog nacionalnim zakonodavstvom s odredbama prava Unije na koje se poziva žalitelj, također s obzirom na zabranu diskriminacije. Podsjećajući na odredbe članka 4. stavka 3. Direktive 2004/38, u skladu s kojima države članice u skladu sa svojim zakonodavstvom vlastitim državljanima izdaju osobne iskaznice ili putovnice, navedeni sud pita poštuje li država članica u potpunosti načela na kojima se temelji sloboda kretanja državljana podrijetlom iz država članica unutar Unije ako uvodi kriterij razlikovanja između svojih državljana, odnosno kriterij prebivališta.
- 12 Prije svega, nacionalni sud podsjeća na ustavne odredbe u skladu s kojima se pravo Unije izravno primjenjuje i ima nadređen položaj u odnosu na nacionalni pravni poredak, i u pogledu primarnog i u pogledu sekundarnog prava, iz čega proizlazi da se iz primjene izuzimaju nacionalni zakoni koji su protivni primjeni prava Unije te da nacionalni sudovi primjenjuju pravila primarnog prava Unije.
- 13 Osim toga, Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska) ističe da postoji razlika u postupanju koja se temelji na prebivalištu i koja je uspostavljena nacionalnim pravom jer, u skladu s nacionalnim pravom, rumunjski državljanin s prebivalištem u Rumunjskoj za putovanja u države članice Unije ima dvije putne isprave koje mu je izdala rumunjska država, odnosno putovnicu i osobnu iskaznicu, pri čemu slobodno može odabrati koristiti se samo jednom, dok rumunjski državljanin s prebivalištem u drugoj državi članici Unije ima samo jednu ispravu koju mu je izdala rumunjska država, odnosno rumunjsku putovnicu jer privremena osobna iskaznica ne vrijedi kao putna isprava.
- 14 Stoga nacionalni sud ističe da, s obzirom na to da je cilj Direktive 2004/38 ujednačiti uvjete koje države članice zahtijevaju za ulazak na državno područje druge države članice, nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ usko tumači članak 4. stavak 3. navedene direktive jer se, u skladu s nacionalnim pravom, u pogledu rumunjskog državljanina koji odluči prenijeti svoje prebivalište u drugu državu članicu koja nije Rumunjska ograničavaju putne isprave kojima se može koristiti. Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu upućuje na točke 31. i 32. presude od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr., C-202/13, u skladu s kojima se odredbe Direktive 2004/38, čiji je cilj olakšati ostvarivanje temeljnog prava slobodnog kretanja i boravka na području država članica, ne mogu restriktivno tumačiti i ne mogu se lišiti korisnog učinka.
- 15 Prema mišljenju kasacijskog suda, također nije relevantan argument u skladu s kojim rumunjski državljanin s prebivalištem u drugoj državi članici može ostvariti korist od putne isprave koju je izdala ta država članica zato što je s aspekta poštovanja prava na slobodno kretanje važna samo činjenica da se nacionalnim

rumunjskim zakonom poštuje pravo Unije; osim toga, rumunjskim zakonodavstvom ne propisuje se kao uvjet za vraćanje trajne osobne iskaznice dokaz da državljanin s prebivalištem u drugoj državi članici ondje ima sličnu putnu ispravu.

- 16 Što se tiče kriterija prebivališta, sud koji je uputio zahtjev upućuje na sudsku praksu Suda u tom području i na odredbe Povelje te smatra da nabrojanje kriterija na kojima se temelji diskriminacija iz članaka 20. i 21. Povelje služi samo kao primjer i nije taksativno. Taj sud u tom pogledu upućuje, kao prvo, na točku 35. presude od 8. lipnja 2017., Freitag, C-541/15, u skladu s kojom nacionalni propis koji određene svoje građane dovodi u nepovoljniji položaj samo zbog činjenice da su izvršavali svoju slobodu kretanja i boravka u drugoj državi članici čini ograničenje sloboda priznatih člankom 21. stavkom 1. UFEU- a.
- 17 Kao drugo, podsjeća se na presudu Suda od 1. listopada 2009., Gottwald, C-103/08 (točke 23. do 25.) koja se odnosi na jednako postupanje prema građanima Unije i na zabranu diskriminacije koja se temelji na državljanstvu u svim slučajevima koji su obuhvaćeni materijalnim područjem primjene prava Unije, uključujući slučajeve obuhvaćene ostvarivanjem slobode kretanja i boravka na državnom području država članica. U skladu s tom presudom, s aspekta jednakog postupanja između domaćih i stranih državljana zabranjuju se i očita diskriminacija koja se temelji na kriteriju državljanstva kao i prikrivena diskriminacija, koja primjenom drugih kriterija razlikovanja zapravo ima isti ishod i do koje dolazi, konkretno, u slučaju mjere kojom se uvodi razlikovanje koje se temelji na kriteriju prebivališta ili boravišta.
- 18 Stoga nacionalni sud smatra da kriterij prebivališta može biti razlog za diskriminirajuće postupanje koje se, kako bi se moglo opravdati s obzirom na pravo Unije, treba temeljiti na objektivnim razlozima koji ne ovise o državljanstvu dotičnih osoba i treba biti proporcionalno cilju koji se legitimno nastoji postići nacionalnim pravom.
- 19 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu nije mogao utvrditi objektivan razlog u općem interesu kojim se može opravdati nejednako postupanje, s obzirom na to da druga stranka u žalbenom postupku nije ništa istaknula u tom smislu. Taj je sud također utvrdio da se čini da nejednako postupanje o kojem je riječ nije ni proporcionalno, u smislu da se njime može ostvariti cilj koji se nastoji postići i da ne prekoračuje ono što je nužno kako bi se taj cilj ostvario.
- 20 Kasacijski sud u tom smislu također podsjeća na utvrđenja u presudi od 13. lipnja 2019. (točke 27. do 32.) donesenoj u predmetu TopFit i Biffi, C-22/18, koja se odnosi na talijanskog državljanina s prebivalištem u Njemačkoj koji je iskoristio svoje pravo na slobodno kretanje u smislu članka 21. UFEU- a.
- 21 Naposljetku, pozivajući se na sudsku praksu proizašlu iz presude CILFIT koja se odnosi na dopuštenost zahtjevâ za prethodnu odluku, Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) smatra da u ovom slučaju postoji razumna dvojba

u pogledu pravilnog tumačenja navedenog prava Unije, s obzirom na to da nije bilo moguće utvrditi odredbe navedene direktive ili sudsku praksu Suda u području nejednakog postupanja koje je istaknuo žalitelj.

RADNI DOKUMENT