Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 27. travnja 2023.[1]

Predmet C-491/21

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputila Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članak 21. UFEU-a – Pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica – Direktiva 2004/38/EZ – Članak 4. – Uvjet za izdavanje osobne iskaznice – Prebivalište u državi članici izdavateljici dokumenta – Odbijanje tijela te države članice da izdaju osobnu iskaznicu jednom od svojih državljana koji ima prebivalište u drugoj državi članici – Jednako postupanje – Ograničenje – Opravdanje”

I. Uvod

1. Kao što je to nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs napisao u svojem mišljenju u predmetu Pusa, „podložno ograničenjima predviđenima u samom članku [21. UFEU-a], nijednog građanina Unije koji želi ostvariti pravo na kretanje ili boravak ne smije se neopravdano dovesti u nepovoljniji položaj”[2].

2. U ovom predmetu Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska) uputila je Sudu zahtjev za prethodnu odluku koji se odnosi na tumačenje, s jedne strane, članka 26. stavka 2. i članka 21. stavka 1. UFEU-a te članka 20., članka 21. stavka 1. i članka 45. stavka 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i, s druge strane, članaka 4. do 6. Direktive 2004/38/EZ[3].

3. Taj je zahtjev je podnesen u okviru spora između osobe WA, tužitelja iz glavnog postupka, rumunjskog državljanina koji svoju poslovnu djelatnost obavlja i u Francuskoj i u Rumunjskoj, i Direcție pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (Uprava za osobne podatke i upravljanje bazama podataka Ministarstva unutarnjih

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] C-224/02, EU:C:2003:634, t. 22.

[3] Direktiva 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 (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.)

poslova, Rumunjska; u daljnjem tekstu: Uprava za osobne podatke) jer je ta uprava tužitelju iz glavnog postupka odbila izdati osobnu iskaznicu zbog toga što je uspostavio svoje prebivalište u drugoj državi članici.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Osim određenih odredbi primarnog prava, odnosno članka 21. stavka 1. UFEU-a te članka 20. stavka 2., članka 21. stavka 1. i članka 45. stavka 1. Povelje, u okviru ovog predmeta relevantan je članak 4. stavak 3., članak 5. stavci 1. i 4. te članak 6. stavak 1. Direktive 2004/38.

B. Rumunjsko pravo

5. U Ordonanți de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (Hitna vladina uredba br. 97/2005 o matičnim knjigama, prebivalištu, boravištu i osobnim ispravama rumunjskih državljana, kako je naknadno izmijenjena i dopunjena [4], u daljnjem tekstu: OUG br. 97/2005), u njezinu članku 12. navodi se:

„(1) Osobne isprave izdaju se rumunjskim državljanima koji su navršili 14 godina.

[…]

(3) Za potrebe ove uredbe osobna isprava znači: važeća osobna iskaznica, osobna iskaznica bez elektroničkog nosača podataka, elektronička osobna iskaznica, privremena osobna iskaznica i identifikacijska knjižica.”

6. Člankom 13. OUG-a br. 97/2005 predviđa se:

„(1) Osobnom ispravom potvrđuje se identitet, rumunjsko državljanstvo, prebivalište i, po potrebi, boravište.

(2) U skladu s [Legeom nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Zakon br. 248/2005 o sustavu slobodnog kretanja rumunjskih državljana u inozemstvu) [5]], kako je naknadno izmijenjena i dopunjena [u daljnjem tekstu: Zakon o sustavu slobodnog kretanja], osobna iskaznica i elektronička osobna iskaznica su putne isprave u državama članicama Unije.

(3) Elektronička osobna iskaznica svojem nositelju omogućuje provjeru autentičnosti u informatičkim sustavima Ministarstva unutarnjih poslova i u informatičkim sustavima drugih javnih ili privatnih institucija te upotrebu elektroničkog potpisa pod uvjetima predviđenima zakonom.”

[4] Ponovno objavljena u *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 719 od 12. listopada 2011.

[5] *Monitorul Oficial al României*, dio I., br. 682 od 29. srpnja 2005.

7. U članku 15. stavku 3. OUG-a br. 97/2005 navodi se:

„Zahtjevu za izdavanje nove osobne isprave prilažu se samo dokumenti kojima se, u skladu sa zakonom, potvrđuje prebivalište osobe o kojoj je riječ i, po potrebi, njezino boravište, osim:

a) ako je došlo do izmjene podataka koji se odnose na prezime i ime, datum rođenja, bračni status i rumunjsko državljanstvo te je u tom slučaju podnositelj zahtjeva dužan podnijeti dokumente kojima se potvrđuju te izmjene;

b) ako je podnositelj zahtjeva nositelj privremene osobne iskaznice ili osobne isprave te je u tom slučaju podnositelj zahtjeva dužan podnijeti sve dokumente iz stavka 2.”

8. Člankom 20. stavkom 1. točkom (c) OUG-a br. 97/2005 određuje se:

„Privremena osobna iskaznica izdaje se u sljedećim slučajevima:

[…] rumunjskim državljanima s prebivalištem u inozemstvu koji privremeno borave u Rumunjskoj.”

9. Člankom 28. stavkom 1. OUG-a br. 97/2005 predviđa se:

„(1) Dokaz o prebivalištu može se utvrditi na temelju:

a) akata sklopljenih u skladu s uvjetima valjanosti predviđenih važećim rumunjskim zakonom u pogledu javnog dokumenta kojim se potvrđuje pravo korištenja stambenim prostorom;

b) pisane izjave davatelja usluge smještaja, fizičke ili pravne osobe, kojom se potvrđuje smještaj, kojoj se prilaže jedan od dokumenata navedenih u točki (a) ili, ovisno o slučaju, u točki (d);

c) izjave pod prisegom podnositelja zahtjeva kojoj se prilaže zapisnik o nadzoru policijskog službenika kojim se dokazuje postojanje stambene nekretnine i činjenica da podnositelj zahtjeva stvarno boravi na navedenoj adresi, za fizičku osobu koja ne može podnijeti dokumente navedene u točkama (a) i (b);

d) dokumenta koji izdaje lokalna javna uprava kojim se potvrđuje da je podnositelj zahtjeva ili, ovisno o slučaju, osoba koja stanuje u stambenoj nekretnini upisan(a) u [Registrul agricol (poljoprivredni registar)] kao njezin vlasnik;

e) identifikacijske isprave jednog od roditelja ili zakonskog zastupnika ili akta koji se odnosi na izvršavanje roditeljske skrbi, kojoj se prilaže, po potrebi, jedan od dokumenata navedenih u točkama (a) do (d), u slučaju da izdavanje identifikacijskog dokumenta traže maloljetnici.”

10. U članku 6. i članku 6^{1}. Zakona o sustavu slobodnog kretanja navodi se:

„Članak 6.

(1) Rumunjski državljani mogu putovati u inozemstvo na temelju sljedećih vrsta putnih isprava:

a) diplomatske putovnice;

b) putovnice za obavljanje službenih zadataka;

c) elektroničke diplomatske putovnice;

d) elektroničke putovnice za obavljanje službenih zadataka;

e) jednostavne putovnice;

f) jednostavne elektroničke putovnice;

g) jednostavne privremene putovnice;

h) putne isprave.

Članak 6^1.

(1) Za potrebe ovog zakona važeća osobna iskaznica, osobna iskaznica bez elektroničkog nosača podataka i elektronička osobna iskaznica jesu putne isprave na temelju kojih rumunjski državljani mogu otputovati u države članice Unije i u treće države koje ih priznaju kao putne isprave.

[…]”

11. Člankom 17^1. stavkom 1. točkom (d) i člankom 17^1. stavkom 2. točkom (b) tog zakona predviđa se:

„(1) Privremena jednostavna putovnica izdaje se rumunjskim državljanima koji ispunjavaju uvjete predviđene ovim zakonom i kojima nije privremeno oduzeto pravo na putovanje u inozemstvo u sljedećim slučajevima:

[…]

d) ako je nositelj predočio jednostavnu putovnicu ili jednostavnu elektroničku putovnicu u svrhu dobivanja vize i izjavio da hitno mora otputovati u inozemstvo;

[…]

2. Jednostavna privremena putovnica izdaje se:

[…]

b) u situacijama iz stavka 1. točaka (b) do (g) u roku od najviše tri radna dana od datuma podnošenja zahtjeva;

[…]”

12. U članku 34. stavcima 1., 2. i 6. navedenog zakona određuje se:

„1. Rumunjski državljanin koji ima boravište u inozemstvu može zatražiti izdavanje jednostavne elektroničke putovnice ili jednostavne privremene putovnice u kojoj je navedena njegova zemlja prebivališta ako se nalazi u jednoj od sljedećih situacija:

a) stekao je pravo boravka od najmanje jedne godine ili mu je, ovisno o slučaju, pravo boravka na državnom području te države više puta produljeno tijekom jedne godine;

b) stekao je pravo boravka na državnom području te države u svrhu spajanja obitelji s osobom koja ima prebivalište na državnom području te države;

c) stekao je pravo dugotrajnog boravka ili, ovisno o slučaju, pravo stalnog boravka na državnom području navedene države;

d) stekao je državljanstvo te države;

e) stekao je pravo na rad ili je upisan u privatnu ili javnu ustanovu s glavnom svrhom školovanja, uključujući strukovno osposobljavanje.

2. Rumunjski državljanin koji posjeduje potvrdu o prijavi ili dokument kojim se potvrđuje njegov boravak u državi članici Europske unije, Europskom gospodarskom prostoru ili Švicarskoj Konfederaciji, koju(i) su izdala nadležna tijela države članice Europske unije, Europskog gospodarskog prostora ili Švicarske Konfederacije, može zatražiti izdavanje jednostavne elektroničke putovnice ili jednostavne privremene putovnice u kojoj je ta država navedena kao zemlja prebivališta.

[…]

6. Rumunjski državljanin koji je uspostavio prebivalište u inozemstvu, kada mu se izda jednostavna elektronička putovnica ili jednostavna privremena putovnica u kojoj je navedena zemlja prebivališta, dužan je vratiti osobnu ispravu kojom se potvrđuje postojanje prebivališta u Rumunjskoj koju su izdala rumunjska tijela.”

III. Glavni postupak, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

13. Tužitelj iz glavnog postupka je odvjetnik s rumunjskim državljanstvom koji svoju poslovnu djelatnost obavlja i u Francuskoj i u Rumunjskoj te od 2014. ima prebivalište u Francuskoj.

14. Rumunjska tijela izdala su mu jednostavnu elektroničku putovnicu u kojoj je navedeno da ima prebivalište u Francuskoj. Budući da se njegov privatni i poslovni život odvija i u Francuskoj i u Rumunjskoj, godišnje prijavljuje svoje boravište i u Rumunjskoj te dobiva privremenu osobnu iskaznicu. Međutim, ta kategorija iskaznice nije dokument koji mu omogućuje da putuje u inozemstvo.

15. Tužitelj iz glavnog postupka 17. rujna 2017. podnio je Upravi za osobne podatke zahtjev za izdavanje osobne iskaznice ili elektroničke osobne iskaznice. Taj je zahtjev odbijen jer nije uspostavio prebivalište u Rumunjskoj.

16. Tužitelj iz glavnog postupka 18. prosinca 2017. podnio je Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu, Rumunjska) tužbu u upravnom sporu kojom je nastojao obvezati Upravu za osobne podatke da mu izda traženi dokument.

17. Taj je sud 28. ožujka 2018. odbio tužbu kao neosnovanu uz obrazloženje da je odluka o odbijanju Uprave za osobne podatke opravdana rumunjskim pravom kojim se previđa da se osobne iskaznice izdaju samo rumunjskim državljanima s prebivalištem u Rumunjskoj. Smatrao je da rumunjsko pravo nije protivno pravu Unije jer se Direktivom 2004/38 državama članicama ne nalaže obveza da svojim državljanima izdaju osobne iskaznice. Osim toga, smatrao je da tužitelj iz glavnog postupka nije diskriminiran jer su mu rumunjska tijela izdala jednostavnu putovnicu koja je putna isprava koja mu omogućuje da putuje u inozemstvo.

18. Budući da je smatrao da je presudom Curtee de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu) povrijeđeno nekoliko odredbi UFEU-a, Povelje i Direktive 2004/38, tužitelj iz glavnog postupka podnio je žalbu u kasacijskom postupku Înalti Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud), sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku.

19. Taj sud dvoji u pogledu usklađenosti s pravom Unije odbijanja da se tužitelju iz glavnog postupka izda osobna iskaznica u okolnostima glavnog predmeta.

20. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev naglašava da, iako je cilj Direktive 2004/38 usklađivanje uvjeta koje države članice zahtijevaju za ulazak na državno područje druge države članice, nacionalnim propisom o kojem je riječ usko se tumači članak 4. stavak 3. te direktive, kojim se predviđa da države članice u skladu sa svojim zakonodavstvom vlastitim državljanima izdaju osobne iskaznice ili putovnice. Usto, kriterij prebivališta može predstavljati diskriminirajuće postupanje koje se, kako bi se moglo opravdati s obzirom na pravo Unije, treba temeljiti na objektivnim razlozima koji ne ovise o državljanstvu osoba o kojima je riječ i treba biti proporcionalno cilju koji se legitimno nastoji postići nacionalnim pravom. Naposljetku, u ovom slučaju Uprava za osobne podatke nije navela kojim se objektivnim razlogom u općem interesu može opravdati različito postupanje i činjenica da je rumunjskim državljanima s prebivalištem u drugoj državi članici Unije odbijeno pravo na nacionalnu osobnu iskaznicu. Sud koji je uputio zahtjev navodi da nije utvrdio takvo opravdanje.

21. U tim je okolnostima Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud) odlučila prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Treba li članak 26. stavak 2. UFEU-a, članak 20., članak 21. stavak 1. i članak 45. stavak 1. [Povelje] te članke 4. [do] 6. Direktive [2004/38] tumačiti na način da im se protivi propis države članice kojim se toj državi članici ne dopušta da osobnu iskaznicu, koja može biti putna isprava unutar Unije, izda državljaninu države članice zbog toga što je [taj] državljanin uspostavio svoje prebivalište u drugoj državi članici?”

22. Pisana očitovanja podnijeli su tužitelj iz glavnog postupka, rumunjska vlada i Europska komisija. Iste su stranke sudjelovale na raspravi održanoj 8. veljače 2023.

IV. Analiza

23. Svojim prvim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti želi znati treba li članak 26. stavak 2. UFEU-a, članak 20., članak 21. stavak 1. i članak 45. stavak 1. Povelje te članke 4. do 6. Direktive 2004/38 tumačiti na način da im se protivi propis države članice na temelju kojeg se građaninu Unije, državljaninu te države članice koji je ostvario pravo na slobodno kretanje i boravak u drugoj državi članici, odbija izdavanje osobne iskaznice koja može biti putna isprava unutar Unije samo zbog toga što je uspostavio svoje prebivalište na državnom području te druge države članice.

24. Tužitelj iz glavnog postupka i Komisija smatraju da nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ predstavlja nejednako postupanje koje utječe na pravo na slobodno kretanje i boravak unutar Unije rumunjskih državljana s prebivalištem u drugoj državi članici. Suprotno tomu, rumunjska vlada tvrdi da države članice raspolažu diskrecijskom ovlasti u pogledu izdavanja osobnih iskaznica i da predmetno zakonodavstvo ne čini ograničenje prava na slobodno kretanje i boravak tih državljana.

25. U ovom ću mišljenju iznijeti nekoliko uvodnih napomena kako bih sažeo činjenice, pri čemu ću podsjetiti na relevantno zakonodavstvo o kojem je riječ i pojasniti primjenjive odredbe prava Unije prije nego što razmotrim problem koji je istaknut prethodnim pitanjem u pogledu tih odredbi.

A. Uvodne napomene

26. U skladu s prikazom činjenica suda koji je uputio zahtjev, ovaj predmet odnosi se na rumunjskog državljanina koji od 2014. godine ima prebivalište u Francuskoj i koji svoju poslovnu djelatnost kao odvjetnik obavlja i u Francuskoj i u Rumunjskoj [6]. Rumunjska tijela izdala su mu jednostavnu elektroničku putovnicu u kojoj je navedeno da ima prebivalište u Francuskoj te privremenu osobnu iskaznicu [7]. Ta iskaznica, koja nije putna isprava, izdaje se rumunjskim državljanima s prebivalištem u drugoj državi članici koji privremeno borave u Rumunjskoj i treba se produljivati svake godine. Tužitelj iz glavnog postupka podnio je zahtjev Upravi za osobne podatke za izdavanje osobne iskaznice (jednostavne ili elektroničke) koja je putna isprava koja mu omogućuje da putuje u Francusku, ali taj je zahtjev odbijen. Podnio je tužbu protiv te odluke Curtei de Apel București (Žalbeni sud u Bukureštu), koja je odbijena kao neosnovana, osobito zbog toga što rumunjsko zakonodavstvo nije protivno pravu Unije.

27. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da, u skladu s rumunjskim pravom, svi rumunjski državljani, bez obzira na svoje prebivalište, imaju pravo na to da im se izda putovnica [8]. Objašnjava i da na temelju tog prava rumunjski državljani s prebivalištem u Rumunjskoj koji navrše 14 godina imaju pravo na to da im se izda osobna iskaznica bez elektroničkog nosača podataka ili elektronička osobna iskaznica koja može biti putna isprava [9]. Suprotno tomu, rumunjski državljani s prebivalištem u drugoj državi članici nemaju pravo na dobivanje tih

6 Tužitelj iz glavnog postupka na raspravi je naveo da, osim što se bavi odvjetničkom djelatnosti, predaje na francuskom sveučilištu.

7 Rumunjska vlada u odgovoru na pitanje koje je Sud postavio na raspravi naglašava da „privremena osobna iskaznica” ne uključuje sigurnosna obilježja osobne iskaznice u smislu članka 2. točke (a) i članka 3. Uredbe (EU) 2019/1157 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2019. o jačanju sigurnosti osobnih iskaznica građana Unije i boravišnih isprava koje se izdaju građanima Unije i članovima njihovih obitelji koji ostvaruju pravo na slobodno kretanje (SL 2019., L 188, str. 67.).

8 Vidjeti članak 6. stavak 1. točke (f) i (g) te članak 34. stavke 1. i 2. Zakona o sustavu slobodnog kretanja.

9 Vidjeti članak 12. stavke 1. i 2. OUG-a br. 97/2005 te članak 6^1. stavak 1. Zakona o sustavu slobodnog kretanja.

osobnih isprava [10]. U tom pogledu taj sud pojašnjava da su takvi državljani, kada im se izda putovnica u kojoj je navedena država članica njihova prebivališta, dužni vratiti osobnu ispravu koja može biti putna isprava i kojom se potvrđuje postojanje prebivališta u Rumunjskoj [11]. Međutim, ako oni privremeno borave u toj državi članici, izdaje im se privremena osobna iskaznica koja ne može biti putna isprava [12].

28. Jasno je da je situacija iz glavnog postupka obuhvaćena područjem primjene prava Unije, a posebno pravilima kojima je uređeno ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak.

29. U tom pogledu, s jedne strane, podsjećam na to da članak 20. UFEU-a svakoj osobi koja ima državljanstvo države članice daje status građanina Unije [13]. U ovom je slučaju tužitelj iz glavnog postupka rumunjski državljanin i stoga ima status građanina Unije čija je svrha, kao što je to Sud istaknuo u više navrata, „da bude temeljni status državljana država članica" [14]. Kao građanin Unije koji je ostvario svoju slobodu kretanja i boravka u državi članici različitoj od države članice svojeg državljanstva, može se pozivati na prava povezana s tim statusom, a osobito na prava propisana u članku 21. stavku 1. UFEU-a, „uključujući, ovisno o slučaju, u pogledu države članice svojeg državljanstva" [15].

30. S druge strane, podsjećam i na to da se člankom 21. stavkom 1. UFEU-a tužitelju iz glavnog postupka dodjeljuje 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. Konkretno, takva su ograničenja i uvjeti oni predviđeni Direktivom 2004/38, u čijem se članku 1. navodi da je njezin cilj, među ostalim, utvrditi uvjete pod kojima se ostvaruje to pravo kao i njegova ograničenja.

31. Naposljetku, napominjem da čak i ako se u prethodnom pitanju upućuje na članak 26. stavak 2. UFEU-a te članak 20. i članak 21. stavak 1. Povelje, za rješavanje glavnog postupka ipak nije potrebno da Sud konkretno upućuje na te odredbe.

32. Kad je riječ o članku 45. Povelje, na koji se također upućuje u prethodnom pitanju, valja podsjetiti na to da se tim člankom, u njegovu stavku 1., jamči pravo svih građana Unije da se slobodno kreću i borave na državnom području država članica, a to pravo, u skladu s Objašnjenjima koja se odnose na Povelju o temeljnim pravima [16], odgovara pravu zajamčenom člankom 20. stavkom 2. prvim podstavkom točkom (a) UFEU-a te se, u skladu s člankom 20.

[10] Komisija je u svojim pisanim očitovanjima navela da se člankom 14. stavkom 2. OUG-a br. 97/2005 predviđa da samo rumunjski državljani koji *imaju prebivalište u Rumunjskoj* i *privremeno* borave u inozemstvu mogu zatražiti izdavanje osobne iskaznice.

[11] Vidjeti članak 34. stavak 6. Zakona o sustavu slobodnog kretanja.

[12] Vidjeti članak 20. stavak 1. točku (c) OUG-a br. 97/2005. Iz dokumenata koje je tužitelj iz glavnog postupka podnio na temelju članka 62. stavka 1. Poslovnika Suda proizlazi da privremena osobna iskaznica sadržava *adresu* nositeljeva *privremenog boravišta* u Rumunjskoj.

[13] Vidjeti osobito presudu od 11. srpnja 2002., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, t. 27.) i od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, t. 49. i navedena sudska praksa).

[14] Presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.) i od 1. kolovoza 2022., Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, t. 28.)

[15] Presuda od 14. prosinca 2021., Stolična obština, rajon „Pančarevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, t. 42. i navedena sudska praksa)

[16] SL 2007., C 303, str. 17. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 7., str. 120.)

stavkom 2. drugim podstavkom UFEU-a i člankom 52. stavkom 2. Povelje, ostvaruje u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora [17].

33. Stoga, kako bi se odgovorilo na prethodno pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev, dovoljno je, prema mojem mišljenju, pozvati se na relevantne odredbe Direktive 2004/38 i članak 21. UFEU-a [18].

B. Tumačenje članka 4. stavka 3. Direktive 2004/38 i postojanje različitog postupanja kojim se može ograničiti pravo na slobodno kretanje i boravak

34. Čini mi se korisnim podsjetiti, kao prvo, na to da se člankom 4. stavkom 3. Direktive 2004/38 nalaže državama članicama da u skladu sa svojim zakonodavstvom svojim državljanima izdaju osobnu iskaznicu ili putovnicu u kojima je naznačeno njihovo državljanstvo kako bi im omogućile ostvarivanje prava na slobodno kretanje i boravak unutar Unije [19]. U tom je pogledu Sud već presudio da je na državama članicama, na temelju te odredbe, da svojim državljanima izdaju ili produljuju osobne iskaznice ili putovnice [20].

35. Moram istaknuti, kao drugo, da iz teksta članka 4. stavka 3. Direktive 2004/38 i, među ostalim, iz odabira zakonodavca Unije da upotrijebi rastavni veznik „ili" jasno proizlazi da se tom odredbom državama članicama, u okviru njihove obveze da vlastitim državljanima izdaju putnu ispravu, prepušta odabir vrste putne isprave, odnosno osobne iskaznice *ili* putovnice.

36. Međutim, valja naglasiti da iz uvodnih izjava 1. do 4. te uvodne izjave 11. Direktive 2004/38 proizlazi da je njezin cilj, prije svega, olakšavanje i potpora ostvarivanja temeljnog i osobnog prava građanina na slobodno kretanje i boravak na području država članica koje proizlazi neposredno iz Ugovora [21]. U tom pogledu, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, uzimajući u obzir kontekst i zadane ciljeve te direktive, njezine odredbe ne mogu se usko tumačiti te ni u kojem slučaju ne smiju biti lišene svojeg korisnog učinka [22].

[17] Presuda od 21. lipnja 2022., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, t. 275.). Valja podsjetiti i na to da iz sudske prakse proizlazi da se nacionalna mjera koja je takve prirode da priječi ostvarivanje slobodnog kretanja osoba može opravdati samo ako je u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom, čije poštovanje osigurava Sud. Stoga, kao što je to Komisija pravilno naglasila, svako ograničenje prava predviđenih u članku 21. stavku 1. UFEU-a bilo bi nužno protivno članku 45. stavku 1. Povelje jer, kao što sam već na to podsjetio, pravo svih građana Unije da se slobodno kreću i borave na državnom području država članica, predviđeno Poveljom, odražava pravo koje se dodjeljuje člankom 21. stavkom 1. UFEU-a. Vidjeti osobito presude od 18. lipnja 1991., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, t. 43.); od 14. prosinca 2021., Stolična obština, rajon „Pančarevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, t. 58.); od 21. lipnja 2022., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, t. 275. i 281.) i rješenje od 24. lipnja 2022., Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, t. 46.).

[18] Vidjeti i bilješku 27. ovog mišljenja.

[19] Presuda od 14. prosinca 2021., Stolična obština, rajon „Pančarevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, t. 43.). Člankom 4. stavkom 3. Direktive 2004/38 predviđa se da „[d]ržave članice u skladu sa svojim zakonodavstvom vlastitim državljanima izdaju i produljuju osobnu iskaznicu ili putovnicu u kojima je naznačeno njihovo državljanstvo".

[20] Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., A (Prelazak državne granice izletničkim plovilom) (C-35/20, EU:C:2021:813, t. 53.).

[21] Presude od 25. srpnja 2008. Metock i dr. (C-127/08, EU:C:2008:449, t. 82.) i od 19. rujna 2013., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, t. 71.)

[22] Presude od 11. prosinca 2007., Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, t. 43.); od 25. srpnja 2008., Metock i dr. (C-127/08, EU:C:2008:449, t. 84.); od 7. listopada 2010., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, t. 31.); od 18. prosinca 2014., McCarthy i dr. (C-202/13, EU:C:2014:2450, t. 32.); od 5. lipnja 2018., Coman i dr. (C-673/16, EU:C:2018:385, t. 39.) i od 11. travnja 2019., Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, t. 38.)

37. Usto, iako su u trenutačnom stanju prava Unije države članice nadležne za izdavanje osobnih iskaznica, ipak podsjećam na to da one tu nadležnost moraju izvršavati u skladu s pravom Unije i, konkretno, u skladu s odredbama Ugovora o slobodi kretanja i boravka na državnom području država članica, koja je svakom građaninu Unije dodijeljena člankom 21. stavkom 1. UFEU-a [23].

38. U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, pitanje na kojem se temelji prethodno pitanje odnosi se na različito postupanje koje je uspostavljeno rumunjskim zakonodavstvom o kojem je riječ između rumunjskih državljana s prebivalištem u Rumunjskoj i rumunjskih državljana s prebivalištem u drugoj državi članici. Naime, tim se zakonodavstvom predviđa da rumunjski državljani s prebivalištem u Rumunjskoj imaju pravo na dobivanje dvaju važećih dokumenata za putovanje unutar Unije, odnosno *osobne iskaznice i putovnice*, dok rumunjski državljani s prebivalištem u drugoj državi članici imaju pravo na dobivanje samo jedne putne isprave, odnosno *putovnice* [24].

39. Stoga valja utvrditi je li to različito postupanje u skladu s odredbama prava Unije o slobodi kretanja i boravka osoba i, konkretno, u skladu s Direktivom 2004/38.

40. Točno je, kao što sam to već naveo, da se člankom 4. stavkom 3. Direktive 2004/38 državama članicama ne nalaže da svojim državljanima izdaju dvije osobne isprave koje mogu biti putne isprave, odnosno osobnu iskaznicu *i* putovnicu. Suprotno tomu, ta odredba državama članicama omogućuje da odaberu hoće li svojim državljanima izdati osobnu iskaznicu *ili* putovnicu. Međutim, navedenom odredbom, u vezi s člankom 21. UFEU-a, ne može se dopustiti državama članicama da *taj izbor* izvrše nepovoljnijim postupanjem prema svojim državljanima zbog ostvarivanja njihova prava na slobodno kretanje i boravak unutar Unije. Drugim riječima, legitiman izbor država članica u pogledu nacionalnog sustava za izdavanje putnih isprava njihovim državljanima, kako je predviđen u članku 4. stavku 3. Direktive 2004/38, ne može dovesti, kao u ovom slučaju, do uvođenja nejednakog postupanja koje se sastoji u izdavanju rumunjskim državljanima s prebivalištem u drugoj državi članici samo jedne putne isprave, odnosno putovnice.

41. Naime, kao što je to pravilno istaknula Komisija, rumunjski državljani koji borave u drugim državama članicama i žele se istodobno koristiti svojom putovnicom i osobnom iskaznicom (jednostavnom ili elektroničkom) trebaju imati prebivalište u Rumunjskoj. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se to prebivalište dokazuje, među ostalim, aktom o vlasništvu, ugovorom o najmu ili potvrdom o smještaju. To znači da takvi državljani ne trebaju biti samo vlasnici, najmoprimci ili stanari kao osobe smještene u stambenom objektu u Rumunjskoj, nego trebaju imati stambeni objekt koji je potreban kako bi ostvarili pravo na slobodno kretanje i boravak u drugoj državi članici. Taj zahtjev očito dovodi do nepovoljnijeg postupanja zbog ostvarivanja tog prava. Rumunjski državljani koji su ostvarili svoje pravo na slobodno kretanje trebaju stoga zadržati prebivalište u Rumunjskoj kako bi imali pravo na dvije putne isprave, dok se oni koji nisu ostvarili to pravo i koji imaju prebivalište u Rumunjskoj mogu koristiti objema ispravama bez ispunjavanja drugih uvjeta.

42. Stoga mi se čini da se tim različitim postupanjem kao takvim članku 4. stavku 3. Direktive 2004/38 može oduzeti njegov koristan učinak.

[23] Vidjeti osobito u tom smislu presude od 26. listopada 2006., Tas-Hagen i Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, t. 22.); od 22. svibnja 2008., Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, t. 24.) i od 5. lipnja 2018., Coman i dr. (C-673/16, EU:C:2018:385, t. 35. do 38.). Vidjeti i presudu od 6. listopada 2021., A (Prelazak državne granice izletničkim plovilom) (C-35/20, EU:C:2021:813, t. 53.).

[24] Podsjećam na to da su, kao što je to Komisija istaknula u odgovoru na pitanje koje je Sud postavio na raspravi, sa stajališta prava na slobodno kretanje i na boravak, te dvije situacije usporedive.

43. Usto, podsjećam na to da se, s jedne strane, u članku 4. stavku 1. te direktive navodi da, „ne dovodeći u pitanje odredbe o putnim ispravama koje se primjenjuju pri nadzoru […] granice, svi građani Unije s važećom osobnom iskaznicom ili putovnicom […] imaju pravo napustiti državno područje države članice radi putovanja u drugu državu članicu". S druge strane, člankom 5. stavkom 1. navedene direktive predviđa se da, „[n]e 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".

44. Iz toga proizlazi da obveza nošenja osobne iskaznice ili putovnice ne uvjetuje ni pravo izlaska ni pravo ulaska, već *predstavlja formalnost koja je namijenjena ujednačavanju i na taj način olakšavanju provjera identiteta* koje se mogu provesti u slučajevima predviđenima Uredbom (EZ) br. 562/2006 [25], [26]. Činjenica da građanin Unije može putovati samo s osobnom iskaznicom stoga je olakšanje za tog građanina jer mu u tom slučaju ne treba putovnica. Stoga se različitim postupanjem koje se uvodi zakonodavstvom o kojem je riječ članku 4. stavku 1. i članku 5. stavku 1. Direktive 2004/38 može oduzeti njihov koristan učinak.

45. S obzirom na navedeno, budući da propis o kojem je riječ u glavnom postupku nacionalnim tijelima omogućuje da odaberu hoće li rumunjskim državljanima izdati osobnu iskaznicu koja može biti putna isprava ovisno o tome jesu li uspostavili prebivalište u drugoj državi članici i, prema tome, ovisno o tome jesu li ostvarili svoje pravo na slobodno kretanje i boravak, smatram da valja ispitati postoji li ograničenje slobodnog kretanja u smislu članka 21. stavka 1. UFEU-a.

C. Postojanje ograničenja slobodnog kretanja građana Unije u smislu članka 21. stavka 1. UFEU-a

46. Iz prethodnih točaka proizlazi da se zakonodavstvom o kojem je riječ u glavnom postupku uvodi različito postupanje koje može utjecati na pravo rumunjskih državljana s prebivalištem u drugoj državi članici na kretanje i boravak u Uniji u smislu članka 21. stavka 1. UFEU-a.

47. U tom pogledu podsjećam na to da, kao prvo, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, nacionalni propis koji pojedine vlastite državljane dovodi u nepovoljniji položaj samo zbog toga što su ostvarivali slobodu kretanja i boravka u drugoj državi članici čini ograničenje sloboda koje su člankom 21. stavkom 1. UFEU-a priznate svakom građaninu Unije [27].

48. Moram istaknuti, kao drugo, da je Sud opetovano presuđivao da Ugovorom otvorene mogućnosti u području slobodnog kretanja i boravka ne bi mogle razviti svoj puni učinak ako bi se državljanina neke države članice moglo odvratiti od njihova korištenja preprekama koje su nastale zbog njegova boravka u državi članici domaćinu zbog propisa države njegova podrijetla kojim se negativne posljedice za tog građanina vežu uz činjenicu korištenja tim mogućnostima [28].

[25] Uredba 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. i ispravak SL 2014., L 225, str. 91.)

[26] Vidjeti u tom smislu presudu od 6. listopada 2021., A (Prelazak državne granice izletničkim plovilom) (C-35/20, EU:C:2021:813, t. 73.).

[27] Presude od 8. lipnja 2017., Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, t. 35. i navedena sudska praksa) i od 19. studenoga 2020., ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, t. 30. i navedena sudska praksa). Vidjeti u tom smislu u pogledu članka 45. stavka 1. Povelje presudu od 21. lipnja 2022., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, t. 277.).

[28] Vidjeti presude od 29. travnja 2004., Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, t. 19.); od 26. listopada 2006., Tas-Hagen i Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, t. 30.); od 22. svibnja 2008., Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, t. 32.) i od 14. listopada 2010., van Delft i dr. (C-345/09, EU:C:2010:610, t. 97.).

49. Međutim, smatram da nejednako postupanje koje se uvodi zakonodavstvom o kojem je riječ čini ograničenje slobode kretanja i boravka rumunjskih državljana s prebivalištem u drugoj državi članici [29].

50. Kao prvo, moram naglasiti da se tim zakonodavstvom, time što se njime odbija izdati osobna iskaznica koja može biti putna isprava samo zato što je tužitelj iz glavnog postupka uspostavio svoje prebivalište u drugoj državi članici, odnosno u Francuskoj, rumunjske državljane koji se nalaze u situaciji poput one tužitelja iz glavnog postupka može odvratiti od toga da ostvare svoju slobodu kretanja i boravka unutar Unije.

51. Kao što sam to već naveo, problem ne proizlazi iz činjenice da država članica vlastitim državljanima izdaje putovnicu ili osobnu iskaznicu. Takav je izbor jednostavno legitiman. Problem je u tome što država članica izvršavanjem takvog odabira uvodi različito postupanje koje, kao u ovom slučaju, utječe na pravo na slobodno kretanje i boravak građana Unije.

52. Kao drugo, moram istaknuti da, suprotno onomu što tvrdi rumunjska vlada, čak i ako su rumunjski državljani s prebivalištem u drugoj državi članici nositelji putovnice, oni teže ostvaruju svoju slobodu kretanja.

53. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev navodi da tužitelj iz glavnog postupka tijekom razdoblja od 12 dana nije mogao putovati u Francusku jer nije imao osobnu iskaznicu koja može biti putna isprava, a njegova se putovnica nalazila u veleposlanstvu treće države u Bukureštu radi izdavanja vize. Prema mišljenju tog suda, rumunjski državljanin s prebivalištem u Rumunjskoj u takvom bi slučaju mogao otputovati u drugu državu članicu s osobnom iskaznicom. Objašnjava da tužitelj iz glavnog postupka ipak nije imao takvu mogućnost jer je Uprava za osobne podatke odbila njegov zahtjev za izdavanje osobne iskaznice.

54. Rumunjska vlada tvrdi da se rumunjskom državljaninu, u situaciji u kojoj podnese svoju putovnicu u veleposlanstvo treće države radi izdavanja vize za ulazak u tu treću državu, privremena putovnica izdaje u roku od tri radna dana od datuma podnošenja zahtjeva. Prema mišljenju te vlade, cilj je takvog dokumenta zajamčiti da rumunjski državljani, u okolnostima kao što su one u glavnom postupku, mogu neovisno o svojem prebivalištu brzo i bez prepreka ostvariti svoje pravo na slobodno kretanje. Međutim, tužitelj iz glavnog postupka tvrdio je na raspravi da u razdoblju gužvi rumunjski državljanin treba čekati jedan mjesec kako bi zakazao sastanak i mogao podnijeti svoj zahtjev za privremenu putovnicu.

55. Prema mojem mišljenju, to pokazuje težinu administrativnog opterećenja postupaka za izdavanje osobnih iskaznica i/ili putovnica koje je nametnuto građanima Unije, kao što je tužitelj iz glavnog postupka, čime se stvaraju prepreke ostvarivanju njihova prava na slobodno kretanje i boravak unutar Unije.

56. Kao treće, slažem se s Komisijinim mišljenjem prema kojem građani Unije koji ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje i boravak općenito imaju interese u različitim državama članicama i stoga pokazuju određeni stupanj mobilnosti unutar Unije.

57. Naposljetku, kao četvrto, kao što je to naglasio nezavisni odvjetnik F. G. Jacobs, „[o]čito je […] da sloboda kretanja ne podrazumijeva samo ukidanje prepreka pravu neke osobe da uđe na državno područje države članice, da ondje boravi ili da ga napusti. Ta se sloboda može osigurati

[29] Vidjeti točke 38. i 41. ovog mišljenja.

samo ako se ukinu i sve vrste mjera kojima se osobe koje je ostvaruju neopravdano dovode u nepovoljniji položaj. Neovisno o kontekstu, u slučaju odlaska iz države članice podrijetla ili povratka u nju, ili nastanjenja ili preseljenja negdje drugdje u Uniji, ne smije se dovesti u taj nepovoljniji položaj" [30].

58. Stoga mi preostaje utvrditi može li se ograničenje slobodnog kretanja rumunjskih državljana s prebivalištem u drugoj državi članici, u smislu članka 21. stavka 1. UFEU-a, koje se uspostavlja zakonodavstvom o kojem je riječ, opravdati s obzirom na pravo Unije.

1. Opravdanje ograničenja

59. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, ograničenje slobodnog kretanja osoba koje je neovisno o njihovu državljanstvu, kao što je to slučaj u glavnom predmetu, može se opravdati samo ako se temelji na objektivnim razlozima u općem interesu i ako je proporcionalno legitimnom cilju koji se nacionalnim pravom nastoji postići [31]. Iz sudske prakse Suda također proizlazi da je mjera proporcionalna ako je prikladna za ostvarenje zadanog cilja i ako ne prekoračuje ono što je nužno za njegovo postizanje [32].

60. Postoji li u ovom predmetu objektivni razlog u općem interesu kojim se može opravdati ograničenje slobodnog kretanja i boravka osoba?

61. Sud koji je uputio zahtjev navodi da nije utvrdio kojim se objektivnim razlogom u općem interesu može opravdati različito postupanje i činjenica da je rumunjskim državljanima s prebivalištem u drugoj državi članici Unije odbijeno pravo na nacionalnu osobnu iskaznicu koja može biti putna isprava.

62. Rumunjska vlada u svojim je pisanim očitovanjima i na raspravi u biti opravdala činjenicu da je odbila izdati takvu osobnu iskaznicu rumunjskim državljanima s prebivalištem u drugoj državi članici nemogućnošću da se na tu iskaznicu upiše prebivalište tih državljana izvan Rumunjske. Ta je vlada najprije tvrdila da, na temelju članka 91. stavka 1. rumunjskog Građanskog zakonika, informacije navedene na osobnoj iskaznici pružaju dokaz o prebivalištu i boravištu te je ta iskaznica stoga *prije svega* dokaz tog neodvojivog dijela identiteta rumunjskog državljanina kako bi mogao ostvariti svoja prava i ispuniti svoje obveze (osobito u građanskim ili upravnim stvarima) i, *podredno*, na temelju Direktive 2004/38, jedan je od dokumenata koji omogućuju ostvarivanje prava na slobodno kretanje. Navedena vlada zatim naglašava da navođenje adrese prebivališta na osobnoj iskaznici stoga omogućuje učinkovitiju identifikaciju i sprečava pretjeranu obradu osobnih podataka rumunjskih državljana. Naposljetku, pojašnjava da čak i u slučaju kada je na osobnoj iskaznici rumunjskog državljanina navedena njegova adresa prebivališta u drugoj državi članici, nacionalna tijela ne mogu preuzeti odgovornost za njezino potvrđivanje jer, osim što nemaju nadležnost u tom pogledu, ta tijela ne mogu provjeriti tu adresu a da takva provjera ne postane neproporcionalno, pa čak i nemoguće, administrativno opterećenje.

63. Moram priznati da mi je takvo obrazloženje teško smatrati objektivnim razlogom u općem interesu i to zbog sljedećih razloga.

[30] Mišljenje nezavisnog odvjetnika F. G. Jacobsa u predmetu Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, t. 21.)

[31] Presuda od 5. lipnja 2018., Coman i dr. (C-673/16, EU:C:2018:385, t. 41. i navedena sudska praksa)

[32] Presude od 18. srpnja 2006., De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, t. 42.); od 26. listopada 2006., Tas-Hagen i Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, t. 35.) i od 5. lipnja 2018., Coman i dr. (C-673/16, EU:C:2018:385, t. 41.)

64. Kao prvo, kad je riječ o dokaznoj vrijednosti adrese navedene na osobnoj iskaznici, iako mogu razumjeti „korisnost" takvog navođenja za upravna tijela, teško mi je utvrditi povezanost između tog obrazloženja i odbijanja da se izdaju osobne iskaznice rumunjskim državljanima s prebivalištem u drugoj državi članici.

65. Kao drugo, kad je riječ o činjenici da navođenje adrese na osobnoj iskaznici može povećati učinkovitost utvrđivanja i provjere prebivališta rumunjskih državljana koje provodi uprava, to ipak nije objektivan razlog u općem interesu kojim se može opravdati ograničenje temeljne slobode iz prava Unije. U tom pogledu podsjećam na to da se prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda upravnim razlozima ne može opravdati odstupanje države članice od pravilâ prava Unije, osobito kad se predmetnim odstupanjem isključuje ili ograničuje ostvarivanje jedne od temeljnih sloboda zajamčenih Ugovorom [33].

66. Zbog toga smatram da rumunjsko zakonodavstvo o kojem je riječ u glavnom postupku čini ograničenje slobode kretanja i boravka unutar Unije rumunjskih državljana s prebivalištem u drugoj državi članici koje se ne može opravdati ni dokaznom vrijednosti adrese navedene na osobnoj iskaznici ni učinkovitošću utvrđivanja i provjere te adrese koju provodi nadležna uprava.

67. U slučaju da Sud ipak smatra da se obrazloženjem na koje se poziva rumunjska vlada može opravdati takvo ograničenje, ukratko ću ispitati poštuje li se zakonodavstvom o kojem je riječ načelo proporcionalnosti.

2. Poštuje li se zakonodavstvo o kojem je riječ načelo proporcionalnosti?

68. Kao što sam na to već podsjetio, kako bi zakonodavstvo o kojem je riječ bilo proporcionalno, mora biti prikladno za ostvarenje zadanog cilja i ne smije prekoračiti ono što je nužno za njegovo postizanje [34].

a) Prikladnost

69. Smatram da odbijanje izdavanja osobne iskaznice koja može biti putna isprava rumunjskim državljanima s prebivalištem u drugoj državi članici nije prikladno za ostvarenje zadanog cilja. Naime, činjenica da nacionalna tijela odbijaju izdati takvu osobnu iskaznicu a da pritom od tih državljana ne zahtijevaju da zadrže prebivalište u Rumunjskoj nije prikladna mjera u svrhu osiguranja dokazne vrijednosti adrese navedene na osobnoj iskaznici i učinkovitosti provjere utvrđivanja prebivališta tih državljana koju provodi rumunjska uprava.

70. Konkretno, osoba se može preseliti a da pritom ne zatraži novu osobnu iskaznicu ili jednostavno više privremeno ili stalno ne boravi u mjestu prebivališta navedenom na svojoj osobnoj iskaznici. Naime, čini mi se da nacionalna tijela imaju druga prikladnija sredstva za provjeru prebivališta ili boravišta, kao što su potvrda o prebivalištu ili prijavi ili potvrda o boravištu na temelju baze podataka o stanovništvu koju izdaju rumunjska tijela.

[33] Vidjeti osobito presude od 3. veljače 1983., van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, t. 12.); od 26. siječnja 1999., Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, t. 45.) i od 21. srpnja 2011., Komisija/Portugal (C-518/09, neobjavljena, EU:C:2011:501, t. 66.).

[34] Vidjeti točku 59. ovog mišljenja. Podsjećam na to da se člankom 3. stavkom 8. Uredbe 2019/1157 predviđa da, „[k]ada je to nužno i proporcionalno cilju koji treba ostvariti, države članice smiju unositi takve pojedinosti i primjedbe za upotrebu na nacionalnoj razini koje su potrebne u skladu s nacionalnim pravom. Rezultat toga ne smije biti umanjenje učinkovitosti minimalnih sigurnosnih standarda i prekogranične kompatibilnosti osobnih iskaznica."

71. Kad je riječ o provjeri koju uprava provodi kako bi utvrdila živi li stvarno neka osoba na određenoj adresi, tužitelj iz glavnog postupka na raspravi je naglasio da rumunjska tijela u praksi ne provode takvu sustavnu provjeru, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

72. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da se zakonodavstvom o kojem je riječ ne jamči dosljedno i sustavno ostvarenje zadanog cilja i, slijedom toga, ono nije prikladno za njegovo postizanje.

b) Nužnost

73. Čini mi se da se teško može tvrditi da je, kako bi utvrđivanje adrese u Rumunjskoj rumunjskog državljanina s prebivalištem u drugoj državi članici bilo učinkovitije, nužno izdavati osobne iskaznice koje mogu biti putne isprave samo rumunjskim državljanima s prebivalištem u Rumunjskoj.

74. Kao što je Komisija to naglasila na raspravi, sasvim je moguće da Rumunjska zadrži svoj sustav, odnosno da zahtijeva da se na osobnoj iskaznici navede adresa u Rumunjskoj rumunjskih državljana s prebivalištem u toj državi članici a da se pritom rumunjskim državljanima s prebivalištem u drugoj državi članici ne odbije izdavanje osobnih iskaznica kao putnih isprava.

75. Stoga takvo odbijanje rumunjskih tijela nije nužno kako bi se postigao cilj koji nastoji ostvariti rumunjska vlada.

V. Zaključak

76. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputila Înalta Curte de Casație și Justiție (Vrhovni kasacijski sud, Rumunjska) odgovori na sljedeći način:

Članak 21. stavak 1. UFEU-a i članak 4. stavak 3. 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

treba tumačiti na način da:

im se protivi propis države članice na temelju kojeg se građaninu Unije, državljaninu te države članice koji je ostvario svoje pravo na slobodno kretanje i boravak u drugoj državi članici, odbija izdavanje osobne iskaznice koja može biti putna isprava unutar Unije samo zbog toga što je uspostavio svoje prebivalište na državnom području te druge države članice.