Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 27. aprila 2023 [1]

Zadeva C-491/21

WA

proti

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člen 21 PDEU – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Direktiva 2004/38/ES – Člen 4 – Pogoj za izdajo osebne izkaznice – Stalno prebivališče v državi članici izdajateljici dokumenta – Zavrnitev organov te države članice, da izdajo osebno izkaznico enemu od njenih državljanov, ki ima stalno prebivališče v drugi državi članici – Enako obravnavanje – Omejitev – Utemeljitev“

I. Uvod

1. Kot je generalni pravobranilec F. G. Jacobs zapisal v sklepnih predlogih v zadevi Pusa, „ob upoštevanju omejitev iz samega člena [21 PDEU] ni mogoče nobenega državljana Unije, ki želi uresničevati svojo pravico do gibanja ali prebivanja, neutemeljeno postavljati v manj ugoden položaj“. [2]

2. V tej zadevi je Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) pri Sodišču vložilo predlog za sprejetje predhodne odločbe glede razlage člena 26(2) in člena 21(1) PDEU ter člena 20, člena 21(1) in člena 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) na eni strani ter členov od 4 do 6 Direktive 2004/38/ES [3] na drugi strani.

3. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med WA, tožečo stranko v postopku v glavni stvari in romunskim državljanom, ki poklicno dejavnost opravlja tako v Franciji kot v Romuniji, in Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (direktorat za osebna stanja in upravljanje podatkovnih zbirk ministrstva za notranje

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

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

[3] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

zadeve, Romunija; v nadaljevanju: direktorat za osebna stanja) v zvezi z zavrnitvijo tega direktorata, da tožeči stranki v postopku v glavni stvari izda osebno izkaznico, ker ima stalno prebivališče v drugi državi članici.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Poleg nekaterih določb primarnega prava, in sicer člena 21(1) PDEU in ter člena 20(2), člena 21(1) in člena 45(1) Listine, so v okviru te zadeve upoštevni člen 4(3), člen 5(1) in (4) ter člen 6(1) Direktive 2004/38.

B. Romunsko pravo

5. Člen 12 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), kakor je bila naknadno spremenjena in dopolnjena [4] (v nadaljevanju: OUG št. 97/2005), določa:

„1. Romunskim državljanom se po dopolnjenem 14. letu izdajo osebni dokumenti.

[…]

3. Za namene te nujne uredbe osebni dokument pomeni veljavno osebno izkaznico, preprosto osebno izkaznico, elektronsko osebno izkaznico, začasno osebno izkaznico in osebno knjižico.“

6. Člen 13 OUG št. 97/2005 določa:

„1. Osebni dokument potrjuje identiteto, romunsko državljanstvo, naslov stalnega prebivališča in, odvisno od primera, naslov začasnega prebivališča.

2. V skladu z [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) [5]], kakor je bil naknadno spremenjen in dopolnjen [v nadaljevanju: zakon o režimu prostega gibanja], osebna izkaznica in elektronska osebna izkaznica pomenita potovalni dokument v državah članicah Unije.

3. Elektronska osebna izkaznica imetniku omogoča, da dokaže svojo istovetnost v informacijskih sistemih ministrstva za notranje zadeve in informacijskih sistemih drugih javnih ali zasebnih institucij ter da uporablja elektronski podpis pod zakonsko določenimi pogoji.“

[4] Ponovno objavljena v *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 719 z dne 12. oktobra 2011.

[5] *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 682 z dne 29. julija 2005.

7. Člen 15(3) OUG št. 97/2005 določa:

„Vlogi za izdajo novega osebnega dokumenta se priložijo le dokumenti, ki v skladu z zakonom potrjujejo stalno prebivališče vlagatelja in, odvisno od primera, njegovo začasno prebivališče, razen če:

(a) so se spremenili podatki o imenu in priimku, datumu rojstva, osebnem stanju in romunskem državljanstvu, v tem primeru mora vlagatelj predložiti dokumente, ki potrjujejo te spremembe;

(b) je vlagatelj imetnik začasne osebne izkaznice ali osebne knjižice, v tem primeru mora vlagatelj predložiti vse dokumente iz odstavka 2.“

8. Člen 20(1)(c) OUG št. 97/2005 določa:

„Začasna osebna izkaznica se izda v naslednjih primerih:

[…] romunskim državljanom, ki imajo stalno prebivališče v tujini in začasno prebivajo v Romuniji.“

9. Člen 28(1) OUG št. 97/2005 določa:

„1. Dokazilo o naslovu stalnega prebivališča se lahko predloži z:

(a) listinami, sklenjenimi v skladu s pogoji veljavnosti, določenimi v veljavni romunski zakonodaji, kar zadeva javno listino, ki potrjuje pravico do prebivanja v stanovanju;

(b) pisno izjavo ponudnika nastanitve, ki je fizična ali pravna oseba, ki velja kot potrdilo o nastanitvi, skupaj z enim od dokumentov iz točke (a) ali, odvisno od primera, točke (d);

(c) častno izjavo vlagatelja skupaj s kontrolnim zapisnikom policista, ki potrjuje obstoj stanovanjskega objekta in dejstvo, da vlagatelj dejansko prebiva na prijavljenem naslovu, za fizično osebo, ki ne more predložiti dokumentov iz točk (a) in (b);

(d) dokumentom, ki ga izda lokalna javna uprava in ki potrjuje, da je vlagatelj ali, odvisno od primera, oseba, pri kateri je nastanjen, vpisan(-a) v [Registrul agricol (kmetijski register)] kot lastnik stanovanjskega objekta;

(e) osebnim dokumentom enega od staršev ali njegovega zakonitega zastopnika ali aktom o uresničevanju starševske skrbi, ki mu je po potrebi priložen eden od dokumentov iz točk od (a) do (d), v primerih mladoletnih oseb, ki zaprosijo za izdajo osebnega dokumenta.“

10. Člena 6 in 6^1 zakona o režimu prostega gibanja določata:

„Člen 6

1. Potovalni dokumenti, na podlagi katerih lahko romunski državljani potujejo v tujino, so:

(a) diplomatski potni list;

(b) službeni potni list;

(c) elektronski diplomatski potni list;

(d) elektronski službeni potni list;

(e) preprost potni list;

(f) preprost elektronski potni list;

(g) preprost začasni potni list;

(h) potna listina.

Člen 6^1

1. Za namene tega zakona veljavna osebna izkaznica, preprosta osebna izkaznica in elektronska osebna izkaznica pomenijo potovalni dokument, na podlagi katerega lahko romunski državljani potujejo v države članice Unije in tretje države, ki te dokumente priznavajo kot potovalne dokumente.

[…]“

11. Člen 17^1(1)(d) in (2)(b) tega zakona določa:

„1. Preprost začasni potni list se izda romunskim državljanom, ki izpolnjujejo pogoje iz tega zakona in zanje ne velja mirovanje pravice do potovanja v tujino, v teh primerih:

[…]

(d) kadar je imetnik predložil preprost potni list ali preprost elektronski potni list za pridobitev vizuma in izjavil, da mora nujno potovati v tujino;

[…]

2. Začasen preprost potni list se izda:

[…]

(b) v primerih iz odstavka 1, od (b) do (g), v največ treh delovnih dneh od datuma vložitve vloge;

[…]“

12. Člen 34(1), (2) in (6) navedenega zakona določa:

„1. Romunski državljan, ki ima stalno prebivališče v tujini, lahko zaprosi za izdajo preprostega elektronskega potnega lista ali preprostega začasnega potnega lista z navedbo države stalnega prebivališča, kadar je v enem od teh položajev:

(a) pridobil je pravico do prebivanja za najmanj eno leto oziroma, odvisno od primera, je bila njegova pravica do prebivanja na ozemlju te države v obdobju enega leta večkrat podaljšana;

(b) pridobil je pravico do prebivanja na ozemlju navedene države zaradi združitve družine z osebo, ki ima stalno prebivališče na ozemlju iste države;

(c) pridobil je pravico do dolgotrajnega prebivanja ali, odvisno od primera, pravico do stalnega prebivanja na ozemlju navedene države;

(d) pridobil je državljanstvo te države;

(e) pridobil je pravico do dela oziroma je vpisan v zasebno ali javno ustanovo z glavnim namenom študirati, kar vključuje poklicno izobraževanje.

2. Romunski državljan, ki ima potrdilo o prijavi ali dokument, ki potrjuje njegovo prebivališče v državi članici Evropske unije ali Evropskega gospodarskega prostora ali v Švicarski konfederaciji ter so ga izdali pristojni organi države članice Evropske unije ali Evropskega gospodarskega prostora ali Švicarske konfederacije, lahko zaprosi za izdajo preprostega elektronskega potnega lista ali preprostega začasnega potnega lista, v katerem je ta država navedena kot država stalnega prebivališča.

[…]

6. Romunski državljan, ki ima stalno prebivališče v tujini, mora ob prejemu preprostega elektronskega potnega lista ali preprostega začasnega potnega lista, v katerem je navedena država stalnega prebivališča, izročiti osebni dokument, ki potrjuje, da ima stalno prebivališče v Romuniji, in ki so ga izdali romunski organi.“

III. Spor o glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

13. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je odvetnik z romunskim državljanstvom, ki poklicno dejavnost opravlja tako v Franciji kot v Romuniji in ki ima od leta 2014 stalno prebivališče v Franciji.

14. Romunski organi so mu izdali preprost elektronski potni list, v katerem je navedeno, da ima stalno prebivališče v Franciji. Ker se njegovo zasebno in poklicno življenje odvija v Franciji in Romuniji, tudi vsako leto prijavi začasno prebivališče v Romuniji in prejme začasno osebno izkaznico. Ta kategorija osebne izkaznice pa ni dokument, ki bi mu dovoljeval potovati v tujino.

15. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 17. septembra 2017 pri direktoratu za osebna stanja vložila vlogo za izdajo osebne izkaznice ali elektronske osebne izkaznice. Ta vloga je bila zavrnjena z obrazložitvijo, da nima stalnega prebivališča v Romuniji.

16. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 18. decembra 2017 pri Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti, Romunija) vložila tožbo v upravnem sporu, v kateri je predlagala, naj se direktoratu za osebna stanja odredi, da ji izda želeni dokument.

17. To sodišče je 28. marca 2018 tožbo zavrnilo kot neutemeljeno z obrazložitvijo, da je bila zavrnilna odločitev direktorata za osebna stanja utemeljena v skladu z romunskim pravom, ki določa, da se osebne izkaznice izdajo le romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v Romuniji. Menilo je, da romunsko pravo ni v nasprotju s pravom Unije, ker Direktiva 2004/38 državam članicam ne nalaga obveznosti, da svojim državljanom izdajo osebne izkaznice. Poleg tega je presodilo, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari ni bila diskriminirana, ker so ji romunski organi izdali preprost potni list, ki pomeni potovalni dokument, ki ji omogoča potovanje v tujino.

18. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je menila, da je bilo s sodbo Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti) kršenih več določb Pogodbe DEU, Listine in Direktive 2004/38, zato je pri predložitvenem sodišču, Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče), vložila kasacijsko pritožbo.

19. To sodišče izraža dvom glede skladnosti zavrnitve izdaje osebne izkaznice tožeči stranki v postopku v glavni stvari v okoliščinah spora o glavni stvari s pravom Unije.

20. V zvezi s tem predložitveno sodišče poudarja, da čeprav je cilj Direktive 2004/38 harmonizirati pogoje, ki jih države članice zahtevajo za vstop na ozemlje druge države članice, se v zadevni nacionalni zakonodaji člen 4(3) te direktive, ki določa, da države članice svojim državljanom izdajo osebne izkaznice ali potne liste v skladu s svojo zakonodajo, razlaga ozko. Poleg tega naj bi merilo stalnega prebivališča lahko pomenilo diskriminatorno obravnavanje, ki bi moralo, da bi bilo lahko utemeljeno z vidika prava Unije, temeljiti na objektivnih preudarkih, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb in so sorazmerni s ciljem, ki mu legitimno sledi nacionalno pravo. Nazadnje, direktorat za osebna stanja naj v obravnavani zadevi ne bi navedel, kateri objektivni preudarek v splošnem interesu bi lahko utemeljeval različno obravnavanje in dejstvo, da se romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici Unije odreka pravica do nacionalne osebne izkaznice. Predložitveno sodišče navaja, da take utemeljitve ni našlo.

21. V teh okoliščinah je Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 26(2) PDEU, člen 20, člen 21(1) in člen 45(1) [Listine] ter člene 4, 5 in 6 Direktive [2004/38], 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?“

22. Pisna stališča so predložili tožeča stranka v postopku v glavni stvari, romunska vlada in Evropska komisija. Iste stranke so se udeležile obravnave 8. februarja 2023.

IV. Analiza

23. Predložitveno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člen 26(2) PDEU, člen 20, člen 21(1) in člen 45(1) Listine ter člene od 4 do 6 Direktive 2004/38 razlagati tako, da nasprotujejo zakonodaji države članice, na podlagi katere se državljanu Unije, ki je državljan te države članice in je uresničeval pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, zavrne izdaja osebne izkaznice, ki velja kot potovalni dokument v Uniji, le zato, ker ima stalno prebivališče na ozemlju te druge države članice.

24. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari in Komisija menita, da zadevna nacionalna zakonodaja pomeni neenako obravnavanje, ki posega v pravico romunskih državljanov s stalnim prebivališčem v drugi državi članici do prostega gibanja in prebivanja v Uniji. Nasprotno pa romunska vlada trdi, da imajo države članice diskrecijsko pravico pri izdaji osebnih izkaznic in da zadevna zakonodaja ne pomeni omejitve pravice do prostega gibanja in prebivanja teh državljanov.

25. V teh sklepnih predlogih bom predstavil nekaj uvodnih ugotovitev, da bi povzel dejansko stanje, pri čemer bom opozoril na zakonodajo, ki je upoštevna v tej zadevi, in da bi pojasnil določbe prava Unije, ki se uporabljajo, preden bom težavo, izpostavljeno v vprašanju za predhodno odločanje, obravnaval z vidika teh določb.

A. Uvodne ugotovitve

26. Glede na predstavitev dejanskega stanja, ki jo je podalo predložitveno sodišče, se ta zadeva nanaša na romunskega državljana, ki ima že od leta 2014 stalno prebivališče v Franciji in poklicno dejavnost kot odvetnik opravlja v Franciji in Romuniji.[6] Romunski organi so mu izdali preprost elektronski potni list, v katerem je navedeno, da ima stalno prebivališče v Franciji, in začasno osebno izkaznico.[7] Ta izkaznica, ki ni potovalni dokument, se izda romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, ki začasno prebivajo v Romuniji, obnoviti pa jo je treba vsako leto. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je pri direktoratu za osebna stanja vložila vlogo za izdajo (preproste ali elektronske) osebne izkaznice, ki je potovalni dokument, na podlagi katerega se lahko giblje v Franciji, vendar je bila ta vloga zavrnjena. Zoper to odločitev je vložila tožbo pri Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti), ki je tožbo zavrnilo kot neutemeljeno, predvsem ker naj romunska zakonodaja ne bi bila v nasprotju s pravom Unije.

27. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da imajo v skladu z romunskim pravom vsi romunski državljani ne glede na kraj stalnega prebivališča pravico, da se jim izda potni list.[8] Pojasnjuje tudi, da imajo na podlagi tega prava romunski državljani s stalnim prebivališčem v Romuniji od dopolnjenega 14. leta pravico do izdaje ali preproste osebne izkaznice ali elektronske osebne izkaznice, ki veljata kot potovalni dokument.[9] Nasprotno pa romunski državljani s stalnim prebivališčem v drugi državi članici nimajo pravice do teh osebnih

6 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je na obravnavi trdila, da poleg tega, da opravlja odvetniško dejavnost, predava na francoski univerzi.

7 Romunska vlada v odgovoru na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi, poudarja, da „začasna osebna izkaznica“ ne vključuje varnostnih značilnosti osebne izkaznice v smislu člena 2(a) in člena 3 Uredbe (EU) 2019/1157 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2019 o okrepitvi varnosti osebnih izkaznic državljanov Unije in dokumentov za prebivanje, izdanih državljanom Unije in njihovim družinskim članom, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja (UL 2019, L 188, str. 67).

8 Glej člen 6(1)(f) in (g) ter člen 34(1) in (2) zakona o režimu prostega gibanja.

9 Glej člen 12(1) in (2) OUG št. 97/2005 ter člen 6^1(1) zakona o režimu prostega gibanja.

dokumentov.[10] V zvezi s tem to sodišče pojasnjuje, da morajo taki državljani ob izdaji potnega lista, v katerem je navedena država članica njihovega stalnega prebivališča, izročiti osebni dokument, ki velja kot potovalni dokument in potrjuje, da imajo stalno prebivališče v Romuniji.[11] Če pa v tej državi članici prebivajo začasno, se jim izda začasna osebna izkaznica, ki ne velja kot potovalni dokument.[12]

28. Jasno je, da položaj, obravnavan v postopku v glavni stvari, spada na področje uporabe prava Unije in zlasti pravil, ki urejajo uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja.

29. V zvezi s tem moram, prvič, spomniti, da imajo na podlagi člena 20 PDEU vse osebe z državljanstvom ene od držav članic status državljana Unije.[13] V obravnavani zadevi ima tožeča stranka v postopku v glavni stvari romunsko državljanstvo in torej uživa status državljana Unije, ki je, kot je Sodišče večkrat poudarilo, „zasnovan kot temeljni status državljanov držav članic“.[14] Kot državljan Unije, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v državi članici, ki ni njegova izvorna država članica, se lahko sklicuje na pravice, ki jih ima zaradi tega statusa, zlasti na pravice iz člena 21(1) PDEU, „in to po potrebi tudi proti svoji izvorni državi članici“.[15]

30. Drugič, naj spomnim tudi, da člen 21(1) PDEU tožeči stranki v postopku v glavni stvari podeljuje pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev. Take omejitve in pogoji so zlasti določeni v Direktivi 2004/38, katere člen 1 določa, da je njen predmet med drugim določiti pogoje, ki urejajo uresničevanje te pravice, in omejitve te pravice.

31. Nazadnje ugotavljam, da tudi če se vprašanje za predhodno odločanje nanaša na člen 26(2) PDEU ter člen 20 in člen 21(1) Listine, rešitev spora o glavni stvari vseeno ne zahteva, da se Sodišče posebej sklicuje na te določbe.

32. Glede člena 45 Listine, na katerega se prav tako sklicuje vprašanje za predhodno odločanje, je treba spomniti, da v odstavku 1 zagotavlja, da ima vsak državljan Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, kar v skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah[16] ustreza pravici, zagotovljeni s členom 20(2), prvi pododstavek, točka (a), PDEU, in se v skladu s členom 20(2), drugi pododstavek, PDEU in členom 52(2) Listine uresničuje v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje.[17]

[10] Komisija je v pisnem stališču navedla, da člen 14(2) OUG št. 97/2005 določa, da lahko le romunski državljani *s stalnim prebivališčem v Romuniji*, ki *začasno* prebivajo v tujini, zaprosijo za izdajo osebne izkaznice.

[11] Glej člen 34(6) zakona o režimu prostega gibanja.

[12] Glej člen 20(1)(c) OUG št. 97/2005. Iz dokumentov, ki jih je tožeča stranka v postopku v glavni stvari predložila na podlagi člena 62(1) Poslovnika Sodišča, je razvidno, da začasna osebna izkaznica vsebuje imetnikov *naslov v kraju začasnega prebivališča* v Romuniji.

[13] Glej zlasti sodbi z dne 11. julija 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, točka 27), in z dne 9. junija 2022, Préfet du Gers in Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, točka 49 in navedena sodna praksa).

[14] Sodbi z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31), in z dne 1. avgusta 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, točka 28).

[15] Sodba z dne 14. decembra 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, točka 42 in navedena sodna praksa).

[16] UL 2007, C 303, str. 29.

[17] Sodba z dne 21. junija 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, točka 275). Spomniti je treba tudi, da je v skladu s sodno prakso nacionalni ukrep, ki lahko ovira uresničevanje prostega pretoka oseb, lahko utemeljen le, če je v skladu s temeljnimi pravicami iz Listine, katere spoštovanje zagotavlja Sodišče. Zato bi, kot je Komisija pravilno poudarila, vsaka omejitev pravic iz člena 21(1) PDEU nujno kršila člen 45(1) Listine, ker pravica vsakega državljana Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, določena v Listini, kot sem že opozoril, odseva pravico, podeljeno s členom 21(1) PDEU. Glej zlasti sodbe z dne 18. junija 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, točka 43); z dne 14. decembra 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, točka 58), in z dne 21. junija 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, točki 275 in 281), ter sklep z dne 24. junija 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, točka 46).

33. Zato je po mojem mnenju za odgovor na vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, dovolj sklicevanje na upoštevne določbe Direktive 2004/38 in člen 21 PDEU. [18]

B. Razlaga člena 4(3) Direktive 2004/38 in obstoj različnega obravnavanja, ki lahko omejuje pravico do prostega gibanja in prebivanja

34. Na prvem mestu se mi zdi koristno opozoriti, da člen 4(3) Direktive 2004/38 za to, da bi bilo državljanom držav članic omogočeno uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja v Uniji, tem članicam nalaga, naj svojim državljanom v skladu s svojo zakonodajo izdajo osebno izkaznico ali potni list, v katerih je navedeno njihovo državljanstvo. [19] V zvezi s tem je Sodišče že odločilo, da morajo države članice na podlagi te določbe svojim državljanom izdati osebno izkaznico ali obnoviti osebno izkaznico ali potni list. [20]

35. Na drugem mestu moram poudariti, da iz besedila člena 4(3) Direktive 2004/38 in zlasti iz odločitve zakonodajalca Unije, da uporabi priredni ločni veznik „ali“, jasno izhaja, da ta določba državam članicam v okviru njihove obveznosti, da svojim državljanom izdajo potovalni dokument, prepušča, da izberejo vrsto potovalnega dokumenta, in sicer osebno izkaznico *ali* potni list.

36. Vendar je treba poudariti, da iz uvodnih izjav od 1 do 4 Direktive 2004/38 izhaja, da je njen namen predvsem olajšati in krepiti uresničevanje temeljne in individualne pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je dodeljena državljanom Unije neposredno s Pogodbo. [21] V zvezi s tem iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da ob upoštevanju sobesedila te direktive in ciljev, ki jim sledi, njenih določb ni mogoče razlagati ozko in se jim nikakor ne sme odvzeti njihov polni učinek. [22]

37. Poleg tega, čeprav so v sedanjem stanju prava Unije države članice pristojne za izdajo osebnih izkaznic, vseeno opozarjam, da morajo to pristojnost izvajati ob spoštovanju prava Unije in zlasti določb Pogodbe o pravici do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, kot je s členom 21(1) PDEU podeljena vsakemu državljanu Unije. [23]

38. V obravnavani zadevi, kot je razvidno iz predložitvene odločbe, se problem, na katerem temelji vprašanje za predhodno odločanje, nanaša na različno obravnavanje, ki je v romunski zakonodaji vzpostavljeno med romunskimi državljani s stalnim prebivališčem v Romuniji in romunskimi državljani s stalnim prebivališčem v drugi državi članici. Ta zakonodaja namreč določa, da imajo romunski državljani s stalnim prebivališčem v Romuniji pravico pridobiti dva

[18] Glej tudi opombo 27 teh sklepnih predlogov.

[19] Sodba z dne 14. decembra 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, točka 43). Člen 4(3) Direktive 2004/38 določa, da „[d]ržave članice v skladu s svojim pravom svojim državljanom izdajo in obnovijo osebno izkaznico ali potni list, v katerih je navedeno njihovo državljanstvo“.

[20] Glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, A (Prehod meja na rekreacijskem plovilu) (C-35/20, EU:C:2021:813, točka 53).

[21] Sodbi z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449, točka 82), in z dne 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, točka 71).

[22] Sodbe z dne 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, točka 43); z dne 25. julija 2008, Metock in drugi (C-127/08, EU:C:2008:449, točka 84); z dne 7. oktobra 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, točka 31); z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi (C-202/13, EU:C:2014:2450, točka 32); z dne 5. junija 2018, Coman in drugi (C-673/16, EU:C:2018:385, točka 39), in z dne 11. aprila 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, točka 38).

[23] Glej v tem smislu zlasti sodbe z dne 26. oktobra 2006, Tas-Hagen in Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, točka 22); z dne 22. maja 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, točka 24), in z dne 5. junija 2018, Coman in drugi (C-673/16, EU:C:2018:385, točke od 35 do 38). Glej tudi sodbo z dne 6. oktobra 2021, A (Prehod meja na rekreacijskem plovilu) (C-35/20, EU:C:2021:813, točka 53).

veljavna dokumenta za potovanje znotraj Unije, in sicer *osebno izkaznico in potni list*, medtem ko imajo romunski državljani s stalnim prebivališčem v drugi državi članici pravico pridobiti le en potovalni dokument, in sicer *potni list*.[24]

39. Torej je treba ugotoviti, ali je to različno obravnavanje združljivo z določbami prava Unije o prostem gibanju in prebivanju oseb ter zlasti z Direktivo 2004/38.

40. Seveda drži, da člen 4(3) Direktive 2004/38, kot sem že poudaril, državam članicam ne nalaga, da svojim državljanom izdajo dva osebna dokumenta, ki veljata kot potovalna dokumenta, in sicer osebno izkaznico *in* potni list. Nasprotno, ta določba državam članicam omogoča, da izberejo, ali svojim državljanom izdajo osebno izkaznico *ali* potni list. Vendar navedena določba, razlagana z vidika člena 21 PDEU, državam članicam ne more omogočati, da opravijo *to izbiro* tako, da svoje državljane obravnavajo manj ugodno, ker uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v Uniji. Drugače povedano, legitimna izbira držav članic v zvezi z nacionalno ureditvijo izdaje potovalnih dokumentov njihovim državljanom, kot je določena v členu 4(3) Direktive 2004/38, ne more privesti do tega – kot se je zgodilo v obravnavani zadevi – da se uvede neenako obravnavanje v obliki izdaje le enega potovalnega dokumenta, in sicer potnega lista, romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici.

41. Kot je Komisija pravilno poudarila, morajo namreč romunski državljani, ki prebivajo v drugih državah članicah in želijo imeti hkrati potni list in (preprosto ali elektronsko) osebno izkaznico, imeti stalno prebivališče v Romuniji. Iz predložitvene odločbe izhaja, da se dokazilo o tem stalnem prebivališču predloži med drugim z listino o lastništvu, najemno pogodbo ali potrdilom o nastanitvi. To pomeni, da morajo taki državljani ne le biti lastniki ali najemniki ali stanovalci v stanovanju v Romuniji, temveč morajo imeti tudi stanovanje, ki je nujno za uresničevanje njihove pravice do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici. Ta zahteva seveda pripelje do manj ugodnega obravnavanja zaradi uresničevanja te pravice. Romunski državljani, ki so uresničevali svojo pravico do prostega gibanja, morajo tako obdržati stalno prebivališče v Romuniji, da so lahko upravičeni do dveh potovalnih dokumentov, medtem ko tisti, ki te pravice niso uresničevali in imajo stalno prebivališče v Romuniji, lahko pridobijo ta dokumenta, ne da bi morali izpolnjevati druge pogoje.

42. Zdi se mi torej, da bi to različno obravnavanje kot tako lahko členu 4(3) Direktive 2004/38 odvzelo polni učinek.

43. Poleg tega naj spomnim, da na eni strani člen 4(1) te direktive določa, da imajo „[b]rez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, […] vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom […] pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico“. Na drugi strani člen 5(1) navedene direktive določa, da „[b]rez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, države članice dovolijo državljanom Unije vstop na njihovo ozemlje z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom“.

44. Tako je očitno, da obveznost imeti pri sebi osebno izkaznico ali potni list ne pogojuje niti pravice do izstopa niti pravice do vstopa, ampak *pomeni formalnost, katere namen je poenotiti in s tem olajšati preverjanje identitete*, ki ga je mogoče opraviti v primerih, določenih z Uredbo (ES)

[24] Naj opozorim, kot je tudi Komisija na obravnavi navedla v odgovor na vprašanje Sodišča, da sta z vidika pravice do svobodnega gibanja in prebivanja ta dva položaja primerljiva.

št. 562/2006[25].[26] Dejstvo, da državljan Unije lahko potuje samo z osebno izkaznico, zato pomeni ugodnost za tega državljana, ki torej ne potrebuje potnega lista. Zato različno obravnavanje, ki ga uvaja zadevna zakonodaja, lahko tako členu 4(1) kot členu 5(1) Direktive 2004/38 odvzame polni učinek.

45. Ob tem menim, da zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari, nacionalnim organom omogoča, da izberejo, ali bodo romunskim državljanom izdali ali ne osebno izkaznico, ki velja kot potovalni dokument, glede na to, ali imajo ali ne stalno prebivališče v drugi državi članici, in posledično glede na to, ali so uresničevali ali ne svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja, zato je treba preučiti, ali obstaja omejitev prostega gibanja v smislu člena 21(1) PDEU.

C. Obstoj omejitve prostega gibanja državljanov Unije v smislu člena 21(1) PDEU

46. Iz prejšnjih točk je razvidno, da zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari, uvaja različno obravnavanje, ki lahko posega v pravico romunskih državljanov s stalnim prebivališčem v drugi državi članici do prostega gibanja in prebivanja v Uniji v smislu člena 21(1) PDEU.

47. V zvezi s tem moram na prvem mestu spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalna zakonodaja, ki je za nekatere državljane države članice manj ugodna zgolj zato, ker so uresničevali svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, pomeni omejitev svoboščin, ki jih člen 21(1) PDEU priznava vsakemu državljanu Unije.[27]

48. Na drugem mestu moram poudariti, da je Sodišče večkrat razsodilo, da ugodnosti, ki jih Pogodba daje v zvezi s prostim gibanjem in prebivanjem, ne bi polno učinkovale, če bi državljana neke države članice od njihove uporabe lahko odvrnile ovire, ki jih njegovemu bivanju v državi članici gostiteljici postavlja pravna ureditev njegove izvorne države, ki ga kaznuje zgolj zato, ker jih je uporabil.[28]

49. Po mojem mnenju pa neenako obravnavanje, uvedeno z zadevno zakonodajo, pomeni omejitev pravice do prostega gibanja in prebivanja romunskih državljanov s stalnim prebivališčem v drugi državi članici.[29]

50. Na prvem mestu moram poudariti, da ta zakonodaja s tem, da zavrača izdajo osebne izkaznice, ki velja kot potovalni dokument, le zato, ker ima tožeča stranka v postopku v glavni stvari stalno prebivališče v drugi državi članici, in sicer Franciji, romunske državljane, ki so v položaju, v kakršnem je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, lahko odvrača od uresničevanja njihove pravice do prostega gibanja in prebivanja v Uniji.

[25] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2006, L 105, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 610/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 (UL 2013, L 182, str. 1).

[26] Glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, A (Prehod meja na rekreacijskem plovilu) (C-35/20, EU:C:2021:813, točka 73).

[27] Sodbi z dne 8. junija 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, točka 35 in navedena sodna praksa), in z dne 19. novembra 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, točka 30 in navedena sodna praksa). Glej v tem smislu v zvezi s členom 45(1) Listine sodbo z dne 21. junija 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, točka 277).

[28] Glej sodbe z dne 29. aprila 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, točka 19); z dne 26. oktobra 2006, Tas-Hagen in Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, točka 30); z dne 22. maja 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, točka 32), in z dne 14. oktobra 2010, van Delft in drugi (C-345/09, EU:C:2010:610, točka 97).

[29] Glej točki 38 in 41 teh sklepnih predlogov.

51. Kot sem že pojasnil, težava ne izvira iz tega, da država članica svojim državljanom izda ali potni list ali osebno izkaznico. Taka izbira je povsem legitimna. Težava je v tem, da država članica s tako izbiro uvaja neenako obravnavanje, ki, kot v obravnavani zadevi, posega v pravico do prostega gibanja in prebivanja državljanov Unije.

52. Na drugem mestu moram poudariti, da v nasprotju s tem, kar trdi romunska vlada, romunski državljani s stalnim prebivališčem v drugi državi članici. tudi če imajo potni list, težje uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja.

53. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari 12 dni ni mogla oditi v Francijo, ker ni imela osebne izkaznice, ki velja kot potovalni dokument, medtem ko je bil njen potni list zaradi pridobitve vizuma na veleposlaništvu tretje države v Bukarešti. Po navedbah tega sodišča bi v takem primeru romunski državljan s stalnim prebivališčem v Romuniji lahko odšel v drugo državo članico s svojo osebno izkaznico. Pojasnjuje, da pa tožeča stranka v postopku v glavni stvari ni imela take možnosti, ker je direktorat za osebna stanja zavrnil njeno vlogo za izdajo osebne izkaznice.

54. Romunska vlada trdi, da v položaju, v katerem se romunskemu državljanu, ki predloži svoj potni list na veleposlaništvu tretje države, da bi pridobil vizum za vstop v to tretjo državo, izda začasni potni list v treh delovnih dneh od datuma vložitve vloge. Po navedbah te vlade je namen tega dokumenta zagotoviti, da v okoliščinah, kot so te v postopku v glavni stvari, romunski državljani ne glede na njihovo stalno prebivališče lahko hitro in neovirano uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja. Vendar je tožeča stranka v postopku v glavni stvari na obravnavi trdila, da mora v obdobju največjega povpraševanja romunski državljan čakati en mesec, da se dogovori za sestanek in da lahko vloži vlogo za izdajo začasnega potnega lista.

55. To po mojem mnenju kaže na težka upravna bremena v postopkih izdaje osebnih izkaznic in/ali potnih listov, ki so naložena državljanom Unije, kot je državljan v postopku v glavni stvari, kar ustvarja ovire za njihovo pravico do prostega gibanja in prebivanja v Uniji.

56. Na tretjem mestu, strinjam se z mnenjem Komisije, da imajo državljani Unije, ki uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja, praviloma interese v različnih državah članicah in torej izkazujejo določeno stopnjo mobilnosti v Uniji.

57. Nazadnje, na četrtem mestu, kot je poudaril generalni pravobranilec F. G. Jacobs, „[o]čitno je […], da svoboda gibanja ne vključuje samo odprave ovir za pravico osebe, da vstopi na ozemlje ene od držav članic, na njem prebiva ali ga zapusti. Te svoboščine ni mogoče zagotoviti, razen če se odpravijo tudi vsi raznovrstni ukrepi, ki tiste, ki jo uresničujejo, neutemeljeno postavljajo v manj ugoden položaj. V tovrsten manj ugoden položaj se jih ne sme postavljati ne glede na okoliščine – ob odhodu iz izvorne države članice ali vrnitvi v to državo ali ob naselitvi ali gibanju drugje v Uniji.“ [30]

58. Zdaj moram torej še ugotoviti, ali je omejitev pravice do prostega gibanja romunskih državljanov s stalnim prebivališčem v drugi državi članici v smislu člena 21(1) PDEU, ki jo uvaja zadevna zakonodaja, lahko z vidika prava Unije utemeljena.

[30] Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa v zadevi Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, točka 21).

1. Utemeljitev omejitve

59. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča je omejitev pravice do prostega gibanja oseb, ki – tako kot v zadevi v glavni stvari – ni odvisna od državljanstva zadevnih oseb, lahko utemeljena, če temelji na objektivnih preudarkih v splošnem interesu in je sorazmerna s ciljem, ki mu nacionalno pravo legitimno sledi.[31] Iz sodne prakse Sodišča izhaja tudi, da je ukrep sorazmeren, če se z njim lahko uresniči zastavljeni cilj in če ne prekorači tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev.[32]

60. Ali v tej zadevi obstaja objektivni preudarek v splošnem interesu, s katerim je mogoče utemeljiti omejitev pravice oseb do prostega gibanja in prebivanja?

61. Predložitveno sodišče navaja, da ni našlo objektivnega preudarka v splošnem interesu, ki bi lahko utemeljeval različno obravnavanje in dejstvo, da se romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici Unije odreka pravica do nacionalne osebne izkaznice, ki velja kot potovalni dokument.

62. Romunska vlada je v pisnem stališču in na obravnavi zavrnitev izdaje take osebne izkaznice romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici utemeljila predvsem s tem, da nanjo ni mogoče vpisati stalnega prebivališča teh državljanov zunaj Romunije. Ta vlada je najprej trdila, da se na podlagi člena 91(1) romunskega civilnega zakonika dokazilo o stalnem prebivališču in začasnem prebivališču zagotovi z informacijami, navedenimi na osebni izkaznici, ki se torej uporablja *predvsem* za dokazovanje tega elementa, ki je neločljivo povezan z identiteto romunskega državljana, da bi lahko uresničeval svoje pravice in izpolnjeval svoje obveznosti (zlasti v civilnih in upravnih zadevah), in *podredno* na podlagi Direktive 2004/38 pomeni enega od dokumentov, s katerimi je mogoče uresničevati pravico do prostega gibanja. Navedena vlada dalje poudarja, da navedba naslova stalnega prebivališča na osebni izkaznici torej lahko omogoča učinkovitejšo identifikacijo in preprečuje čezmerno obdelavo osebnih podatkov romunskih državljanov. Nazadnje pojasnjuje, da tudi v primeru, v katerem je na osebni izkaznici naveden naslov stalnega prebivališča romunskega državljana v drugi državi članici, nacionalni organi ne morejo prevzeti odgovornosti za potrditev tega naslova, ker poleg tega, da za to nimajo pristojnosti, nimajo sredstev za preverjanje tega naslova, ne da bi tako preverjanje postalo nesorazmerno, celo nemogoče upravno breme.

63. Priznati moram, da si tako utemeljitev težko predstavljam kot objektiven preudarek v splošnem interesu, in to iz naslednjih razlogov.

64. Prvič, kar se tiče dokazne vrednosti naslova, navedenega na osebni izkaznici, čeprav lahko razumem „koristnost“ take navedbe za upravne organe, težko dojemam povezavo med to utemeljitvijo in zavrnitvijo izdaje osebne izkaznice romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici.

65. Drugič, kar se tiče dejstva, da navedba naslova na osebni izkaznici lahko upravi omogoči učinkovitejšo identifikacijo in preverjanje stalnega prebivališča romunskih državljanov, to vseeno ni objektiven preudarek v splošnem interesu, ki lahko utemeljuje omejitev temeljne svoboščine iz prava Unije. V zvezi s tem moram spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča upravni

[31] Sodba z dne 5. junija 2018, Coman in drugi (C-673/16, EU:C:2018:385, točka 41 in navedena sodna praksa).

[32] Sodbe z dne 18. julija 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, točka 42); z dne 26. oktobra 2006, Tas-Hagen in Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, točka 35), in z dne 5. junija 2018, Coman in drugi (C-673/16, EU:C:2018:385, točka 41).

preudarki ne morejo utemeljiti tega, da država članica odstopa od pravil prava Unije, še toliko bolj, kadar zadevno odstopanje pomeni izključitev ali omejitev uresničevanja ene od temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo.[33]

66. Zato menim, da romunska zakonodaja, obravnavana v postopku v glavni stvari, pomeni omejitev pravice romunskih državljanov s stalnim prebivališčem v drugi državi članici do prostega gibanja in prebivanja v Uniji, ki je ni mogoče utemeljiti ne z dokazno vrednostjo naslova, navedenega v osebni izkaznici, ne z učinkovitostjo identifikacije in preverjanja tega naslova s strani pristojne uprave.

67. Če bi Sodišče vseeno menilo, da je z utemeljitvijo, ki jo navaja romunska vlada, mogoče utemeljiti tako omejitev, bom na kratko preučil vprašanje, ali zadevna zakonodaja spoštuje načelo sorazmernosti.

2. Ali zadevna zakonodaja spoštuje načelo sorazmernosti?

68. Kot sem opozoril, mora biti zadevna zakonodaja, da je sorazmerna, primerna za uresničevanje zastavljenega cilja in ne prekoračiti tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev.[34]

a) Primernost

69. Menim, da zavrnitev izdaje osebne izkaznice, ki velja kot potovalni dokument, romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici ni primerna za uresničevanje zastavljenega cilja. Dejstvo, da nacionalni organi zavrnejo izdajo take osebne izkaznice, ne da bi sicer od teh državljanov zahtevali, da obdržijo stalno prebivališče v Romuniji, namreč ni primeren ukrep za zagotavljanje dokazne vrednosti naslova, navedenega na osebni izkaznici, ter učinkovitosti preverjanja in identifikacije stalnega prebivališča teh državljanov s strani romunske uprave.

70. Oseba se je med drugim lahko preselila, ne da bi zato zaprosila za novo osebno izkaznico, ali čisto preprosto ne prebiva več ne začasno ne stalno na naslovu stalnega prebivališča, navedenem na osebni izkaznici. Zdi se mi namreč, da imajo nacionalni organi druga primernejša sredstva za preverjanje stalnega ali začasnega prebivališča, kot je izdaja potrdila o stalnem prebivališču ali prijavi ali potrdila o začasnem prebivališču, za katero se lahko romunski organi oprejo na podatkovne zbirke o prebivalstvu.

71. Kar zadeva preverjanje, ki ga opravi uprava, da se prepriča, ali oseba dejansko prebiva na nekem naslovu, je tožeča stranka v postopku v glavni stvari na obravnavi poudarila, da romunski organi takega sistematičnega preverjanja v praksi ne izvajajo, kar mora preveriti predložitveno sodišče.

72. Iz tega po mojem mnenju sledi, da zadevna zakonodaja ne zagotavlja dosledno in sistematično zastavljenega cilja in posledično ni primerna za uresničitev tega cilja.

[33] Glej zlasti sodbe z dne 3. februarja 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, točka 12); z dne 26. januarja 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, točka 45), in z dne 21. julija 2011, Komisija/Portugalska (C-518/09, neobjavljena, EU:C:2011:501, točka 66).

[34] Glej točko 59 teh sklepnih predlogov. Spomniti moram, da člen 3(8) Uredbe 2019/1157 določa, da „[k]adar je to potrebno in sorazmerno s ciljem, ki ga je treba doseči, lahko države članice po potrebi vpišejo takšne podrobnosti in zaznamke za rabo na nacionalni ravni, ki so potrebni v skladu z nacionalnim pravom. Učinkovitost minimalnih varnostnih standardov in čezmejna združljivost osebnih izkaznic se zaradi tega ne zmanjšata.“

b) Potrebnost

73. Zdi se mi težko trditi, da je za zagotovitev učinkovitejše identifikacije naslova v Romuniji, ki ga ima romunski državljan s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, potrebno izdati osebne izkaznice, ki veljajo kot potovalni dokument, samo državljanom, ki imajo stalno prebivališče v Romuniji.

74. Kot je Komisija poudarila na obravnavi, bi bilo popolnoma mogoče, da Romunija ohrani svoj sistem, in sicer, da zahteva, da se na osebni izkaznici navede naslov v Romuniji za državljane s stalnim prebivališčem v tej državi članici, ne da bi se zavrnila izdaja osebnih izkaznic kot potovalnih dokumentov za romunske državljane s stalnim prebivališčem v drugi državi članici.

75. Zato taka zavrnitev romunskih organov ni potrebna za uresničevanje cilja, ki mu sledi romunska vlada.

V. Predlog

76. Ob upoštevanju vsega navedenega Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija), odgovori:

Člen 21(1) PDEU in člen 4(3) 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,

je treba razlagati tako, da

nasprotujeta zakonodaji države članice, na podlagi katere se državljanu Unije, ki je državljan te države članice in je uresničeval pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, zavrne izdaja osebne izkaznice, ki velja kot potovalni dokument v Uniji, le zato, ker ima ta državljan stalno prebivališče na ozemlju te druge države članice.