



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 22. februarja 2024\*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člen 21(1) PDEU – Pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic – Člen 45 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Direktiva 2004/38/ES – Člen 4 – Izdaja osebne izkaznice – Pogoj stalnega prebivališča v državi članici izdajateljici dokumenta – Zavrnitev organov te države članice, da izdajo osebno izkaznico enemu od svojih državljanov s stalnim prebivališčem v drugi državi članici – Enako obravnavanje – Omejitve – Utemeljitev“

V zadevi C-491/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija) z odločbo z dne 11. maja 2021, ki je na Sodišče prispela 10. avgusta 2021, v postopku

**WA**

proti

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

SODIȘÇE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, L. Bay Larsen, podpredsednik v funkciji sodnika prvega senata, T. von Danwitz, P. G. Xuereb in A. Kumin (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: R. Șereș, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 8. februarja 2023,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za WA C. L. Popescu, avocat,
- za romunsko vlado L.-E. Bațagoi, E. Gane in A. Rotăreanu, agentke,
- za Evropsko komisijo A. Biolan in E. Montaguti, agenta,

\* Jezik postopka: romunščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 27. aprila 2023

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 26(2) PDEU, člena 20, člena 21(1) in člena 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina) ter členov od 4 do 6 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med WA, 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 zadeve, Romunija) (v nadaljevanju: direktorat za osebna stanja) v zvezi z zavrnitvijo tega direktorata, da WA izda osebno izkaznico, ker ima stalno prebivališče v drugi državi članici kot Romuniji.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 V uvodnih izjavah od 1 do 4 Direktive 2004/38 je navedeno:
  - „(1) Državljanstvo [Evropske u]nije podeljuje vsakemu državljanu Unije temeljno in individualno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbi, in ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje.
  - (2) Prosti pretok oseb predstavlja eno od temeljnih svoboščin notranjega trga, ki zajema področje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljena svoboda v skladu z določbami Pogodbe.
  - (3) Državljanstvo Unije bi moralo predstavljati temeljni status državljanov držav članic, ko uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja. Zato je treba kodificirati in pregledati obstoječe instrumente Skupnosti, ki ločeno obravnavajo delavce, samozaposlene osebe kot tudi študente in druge nezaposlene osebe z namenom poenostavitve in krepitev pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije.
  - (4) Da bi presegli takšen sektorski in posamični pristop k pravici do prostega gibanja in prebivanja ter olajšali uresničevanje te pravice, je potreben enotni pravni akt [...].“

4 Člen 4 Direktive 2004/38, naslovljen „Pravica do izstopa“, določa:

„1. Brez vpliva na določbe o potnih listinah, ki se uporabljajo pri nadzorih državne meje, imajo vsi državljani Unije z veljavno osebno izkaznico ali potnim listom in njihovi družinski člani, ki niso državljani države članice in ki imajo veljavni potni list, pravico, da zapustijo ozemlje države članice zaradi potovanja v drugo državo članico.

2. Od oseb, na katere se nanaša odstavek 1, se ne sme zahtevati nikakršnega izstopnega vizuma ali enakovrednih formalnosti.

3. Države članice v skladu s svojim pravom svojim državljanom izdajo in obnovijo osebno izkaznico ali potni list, v katerih je navedeno njihovo državljanstvo.

4. Potni list velja najmanj za vse države članice in za države, skozi katere mora imetnik iti, ko potuje med državami članicami. Kadar zakonodaja države članice ne predvideva izdajanja osebnih izkaznic, se potni list izda ali obnovi z veljavnostjo najmanj pet let.“

**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, ponovno objavljena v *Monitorul Oficial al României*, del I, št. 719 z dne 12. oktobra 2011, v nadaljevanju: OUG št. 97/2005) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje iz zadeve v glavni stvari, določa:

„1. Romunskim državljanom se po dopolnjenem [štirinajstem] 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) (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 682 z dne 29. julija 2005)], kakor je bil naknadno spremenjen in dopolnjen (v nadaljevanju: zakon o režimu prostega gibanja), osebna izkaznica in elektronska osebna izkaznica pomenita potno listino 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.“

7 Člen 15(3) OUG št. 97/2005 določa:

„Vlogi za izdajo novega osebne 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 primeru česar mora vlagatelj predložiti dokumente, ki potrjujejo te spremembe;
- (b) je vlagatelj imetnik začasne osebne izkaznice ali osebne knjižice, v primeru česar 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:

- (c) [...] 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 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 osebne dokumenta.“

10 Člen 6 zakona o režimu prostega gibanja določa:

„1. Potne listine, 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) potovalni dokument.

[...]"

- 11 Člen 6<sup>1</sup>(1) tega zakona določa:

„Za namene tega zakona veljavna osebna izkaznica, preprosta osebna izkaznica in elektronska osebna izkaznica pomenijo potno listino, na podlagi katere lahko romunski državljani potujejo v države članice Unije in tretje države, ki te dokumente priznavajo kot potne listine.

[...]"

- 12 Člen 17<sup>1</sup>(1)(d) in (2)(b) navedenega 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. Preprost začasni potni list se izda:

[...]

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

- 13 Člen 34(1), (2) in (6) zakona o režimu prostega gibanja 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 navedene 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.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 14 Tožeča stranka iz postopka 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.
- 15 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 tako v Franciji kot v Romuniji, tudi vsako leto prijavi začasno prebivališče v Romuniji in iz tega naslova prejme začasno osebno izkaznico, vendar pa ta kategorija osebne izkaznice ni dokument, ki bi mu dovoljeval potovati v tujino.
- 16 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je 17. septembra 2017 pri direktoratu za osebna stanja zaprosila za izdajo osebne izkaznice ali elektronske osebne izkaznice. Ta vloga je bila zavrnjena z obrazložitvijo, da nima stalnega prebivališča v Romuniji.
- 17 Tožeča stranka iz postopka 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 zaproseni dokument.
- 18 Navedeno sodišče je s sodbo z dne 28. marca 2018 to 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. Štelo 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. Navedeno sodišče je poleg tega presodilo, da tožeča stranka iz postopka v glavni stvari ni bila diskriminirana, ker so ji romunski organi izdali preprost elektronski potni list, ki pomeni potno listino, ki ji omogoča potovanje v tujino.

- 19 Ker je tožeča stranka iz postopka v glavni stvari menila, da je bilo s sodbo Curtea de Apel București (višje sodišče v Bukarešti) kršenih več določb Pogodbe DEU, Listine in Direktive 2004/38, je vložila kasacijsko pritožbo pri Înalta Curte de Casație și Justiție (vrhovno kasacijsko sodišče, Romunija), ki je predložitevno sodišče.
- 20 Navedeno sodišče dvomi o tem, ali je zavrnitev izdaje osebne izkaznice tožeči stranki iz postopka v glavni stvari v okoliščinah spora o glavni stvari v skladu s pravom Unije.
- 21 V zvezi s tem predložitevno sodišče poudarja, da je cilj Direktive 2004/38 harmonizacija pogojev, ki jih države članice zahtevajo za vstop na ozemlje druge države članice. Z nacionalno zakonodajo iz postopka v glavni stvari pa se člen 4(3) te direktive, ki določa, da države članice svojim državljanom izdajajo osebne izkaznice ali potne liste v skladu s svojo zakonodajo, uporablja ozko. Poleg tega naj bi merilo stalnega prebivališča, s katerim je pogojena izdaja osebne izkaznice, 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, v obravnavani zadevi naj direktorat za osebna stanja ne bi navedel, s katerim objektivnim preudarkom v splošnem interesu bi bilo mogoče utemeljiti različno obravnavanje, ki se odraža v dejstvu, da se romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici Unije odreka pravica do nacionalne osebne izkaznice. Predložitevno sodišče navaja, da take utemeljitve ni našlo.
- 22 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 lista v Uniji, državljanu države članice zato, ker ima stalno prebivališče v drugi državi članici?“

### **Vprašanje za predhodno odločanje**

- 23 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika Sodišče lahko presodi, da je treba upoštevati določbe prava Unije, na katere se nacionalno sodišče v besedilu svojega vprašanja ni sklicevalo. To, da je predložitevno sodišče vprašanje za predhodno odločanje formalno oblikovalo tako, da se je sklicevalo na nekatere določbe prava Unije, namreč Sodišča ne ovira, da temu sodišču poda vse elemente razlage, ki bi mu lahko koristili pri odločanju o zadevi, ki mu je bila predložena, ne glede na to, ali se je v besedilu svojih vprašanj nanje sklicevalo ali ne. V zvezi s tem mora Sodišče iz vseh elementov, ki jih je predložilo nacionalno sodišče, in zlasti iz obrazložitve predložitvene odločbe razbrati elemente prava Unije, ki jih je treba razložiti ob upoštevanju predmeta spora (sodba z dne 5. decembra 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, točka 99 in navedena sodna praksa).

- 24 V obravnavanem primeru ni sporno, da položaj tožeče stranke iz postopka v glavni stvari spada na področje uporabe prava Unije, zlasti pravil, ki urejajo uresničevanje pravice državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja.
- 25 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 20 PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije, ki naj bi bil v skladu z ustaljeno sodno prakso temeljni status državljanov držav članic (sodba 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).
- 26 Poleg tega se državljan države članice, ki je na podlagi svojega statusa državljana Unije uresničeval svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v državi članici, ki ni njegova izvorna država članica, 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 (sodba z dne 14. decembra 2021, *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“*, C-490/20, EU:C:2021:1008, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 27 Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari se torej lahko sklicuje na pravice iz navedenih določb, in sicer ob upoštevanju – kot določa člen 21(1) PDEU – omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev. Take omejitve in pogoji so določeni v Direktivi 2004/38, katere predmet je med drugim določitev pogojev za uresničevanje teh pravic in njihovih omejitev.
- 28 V teh okoliščinah je treba – ne da bi se bilo treba izreči o razlagi člena 26 PDEU, člena 20 in člena 21(1) Listine ter členov 5 in 6 Direktive 2004/38 – šteti, da predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 21 PDEU in člen 45(1) Listine v povezavi s členom 4 Direktive 2004/38 razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji države članice, na podlagi katere se državljanu Unije, in sicer državljanu te države članice, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, zavrne izdaja osebne izkaznice, ki velja kot potna listina v Uniji, zgolj zato, ker ima stalno prebivališče na ozemlju te druge države članice.
- 29 V uvodu je treba opozoriti, da je iz spisa, ki ga ima Sodišče na voljo, razvidno, da ima tožeča stranka iz postopka v glavni stvari stalno prebivališče v Franciji od leta 2014 in da poklicno dejavnost opravlja kot odvetnik tako v Franciji kot v Romuniji. Romunski organi so mu izdali preprost elektronski potni list, v katerem je navedeno, da ima stalno prebivališče v prvonavedeni državi članici, inčasno osebno izkaznico.
- 30 Slednja ni potna listina. Izda se romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, kičasno prebivajo v Romuniji, in jo je treba vsako leto obnoviti. Tožeča stranka iz postopka v glavni stvari je pri direktoratu za osebna stanja zaprosila za izdajo preproste ali elektronske osebne izkaznice, ki pomeni potno listino, s katero bi lahko potovala v Francijo. Ta vloga je bila zavrnjena predvsem zato, ker naj ta zakonodaja ne bi določala take izdaje v primeru stalnega prebivališča v tujini, kar naj poleg tega ne bi bilo v nasprotju s pravom Unije.
- 31 Iz spisa, ki ga ima Sodišče na voljo, je razvidno, da imajo vsi romunski državljani ne glede na kraj svojega stalnega prebivališča pravico, da se jim izda potni list na podlag člena 6(1)(f) in (g) ter člena 34(1) in (2) zakona o režimu prostega gibanja. Poleg tega imajo romunski državljani, ki imajo stalno prebivališče v Romuniji, od dopolnjenega štirinajstega leta na podlagi



člena 12(1) in (3) OUG št. 97/2005 v povezavi s členom 6<sup>1</sup>(1) zakona o režimu prostega gibanja pravico do izdaje bodisi preproste osebne izkaznice bodisi elektronske osebne izkaznice, ki veljata kot potna listina.

- 32 Nasprotno romunski državljani s stalnim prebivališčem v drugi državi članici nimajo pravice do pridobitve teh osebnih izkaznic. V zvezi s tem predložitveno sodišče pojasnjuje, da morajo ti državljani v skladu s členom 34(6) zakona o režimu prostega gibanja, kadar jim je izdan potni list, v katerem je navedena država članica njihovega stalnega prebivališča, vrniti osebni dokument, ki velja kot potna listina in potrjuje obstoj stalnega prebivališča v Romuniji. Če pa začasno prebivajo v tej državi članici, se jim izda začasna osebna izkaznica, ki v skladu s členom 12(3) OUG št. 97/2005 v povezavi s členom 13(2) te uredbe ne velja kot potna listina.
- 33 Iz tega sledi, da romunska zakonodaja na področju izdaje potnih listin uvaja različno obravnavanje romunskih državljanov s stalnim prebivališčem v tujini, tudi v drugi državi članici, in romunskih državljanov s stalnim prebivališčem v Romuniji, pri čemer se zadnjenavedenim lahko izda ena potna listina ali dve, ki jim omogočata potovanje znotraj Unije, in sicer osebna izkaznica in potni list, medtem ko se lahko prvonavedenim kot potna listina izda le potni list.
- 34 Ugotoviti je torej treba, ali je tako različno obravnavanje v nasprotju s členom 21 PDEU, členom 45(1) Listine in členom 4(3) Direktive 2004/38.
- 35 Člen 4(3) Direktive 2004/38 za to, da bi bilo državljanom držav članic omogočeno uresničevanje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, državam članicam nalaga, naj svojim državljanom v skladu s svojo zakonodajo izdajo ali obnovijo osebno izkaznico ali potni list, v katerih je navedeno njihovo državljanstvo.
- 36 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 35 sklepnih predlogov, je iz besedila te določbe in zlasti iz odločitve zakonodajalca Unije, da uporabi priredni ločni veznik „ali“, jasno razvidno, da je z navedeno določbo državam članicam prepuščena izbira vrste potne listine, in sicer osebne izkaznice ali potnega lista, ki jo morajo izdati svojim državljanom.
- 37 Vendar je treba opozoriti, da je namen Direktive 2004/38, kot je razvidno iz njenih uvodnih izjav od 1 do 4, olajšati uresničevanje temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s členom 21(1) PDEU neposredno podeljena državljanom Unije, in zlasti okrečiti navedeno pravico (sodba z dne 11. aprila 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 38 Poleg tega, čeprav je v obstoječem stanju prava Unije izdaja osebnih izkaznic v pristojnosti držav članic, je treba vseeno opozoriti, da morajo te to pristojnost izvajati ob spoštovanju prava Unije in zlasti določb Pogodbe o pravici do prostega gibanja in prebivanja na njihovem ozemlju, kot je s členom 21(1) PDEU podeljena vsem državljanom Unije (glej v tem smislu sodbo z dne 6. oktobra 2021, A (Prehod meja na rekreacijskem plovilu), C-35/20, EU:C:2021:813, točki 53 in 57).
- 39 Zato, čeprav je res, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 40 sklepnih predlogov, da člen 4(3) Direktive 2004/38 državam članicam ne nalaga, da svojim državljanom izdajo dva osebna dokumenta, ki veljata kot potni listini, ampak, nasprotno, tem državam prepušča izbiro, da jim izdajo bodisi osebno izkaznico bodisi potni list, s to določbo ob upoštevanju člena 21 PDEU državam članicam vseeno ne more biti dovoljeno, da to izbiro opravijo tako, da manj ugodno

obravnavajo tiste od svojih državljanov, ki so uresničevali svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v Uniji, in to pravico omejuje brez utemeljitve z objektivnimi preudarki v splošnem interesu.

- 40 V tem okviru je treba ugotoviti, da morajo v obravnavani zadevi romunski državljani, ki prebivajo v drugih državah članicah in želijo hkrati pridobiti potni list in osebno izkaznico (preprosto ali elektronsko), imeti stalno prebivališče v Romuniji. V zvezi s tem je iz predložitvene odločbe razvidno, da se naslov stalnega prebivališča dokazuje med drugim z listino o lastništvu, najemno pogodbo ali potrdilom o nastanitvi, kar pomeni, da morajo biti ti državljani bodisi lastniki, bodisi najemniki bodisi stanovalci v stanovanju v Romuniji. Taka zahteva pa povzroči manj ugodno obravnavanje navedenih državljanov zaradi uresničevanja njihove pravice do prostega gibanja, saj morajo tako ohraniti stalno prebivališče v Romuniji, da bi lahko pridobili dve potni listini, kar je pogoj, ki ga romunski državljani, ki te pravice niso izvrševali, lažje izpolnjujejo.
- 41 V zvezi s tem je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča nacionalna ureditev, 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 (sodba z dne 19. novembra 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 42 Poleg tega je Sodišče že razsodilo, da ugodnosti, ki jih daje Pogodba na področju gibanja državljanov Unije, ne bi polno učinkovale, če bi državljana države članice od njihove uporabe lahko odvrnile ovire, ki zaradi njegovega prebivanja v drugi državi članici izhajajo iz ureditve njegove države izvora, ki ga postavlja v slabši položaj zgolj zato, ker je izkoristil navedene ugodnosti (sodba z dne 25. julija 2018, A (Pomoč za invalidne osebe), C-679/16, EU:C:2018:601, točka 61 in navedena sodna praksa).
- 43 V obravnavani zadevi je treba navesti, da lahko zakonodaja iz postopka v glavni stvari s tem, da se tožeči stranki iz postopka v glavni stvari zgolj zato, ker ima stalno prebivališče v drugi državi članici, in sicer v Franciji, zavrne izdaja osebne izkaznice, ki velja kot potna listina, romunske državljane, ki so v položaju, v kakršnem je ta tožeča stranka, odvrne od izvrševanja pravice do prostega gibanja in prebivanja v Uniji.
- 44 Kot je v bistvu navedel generalni pravobranilec v točki 55 sklepnih predlogov, v nasprotju s tem, kar trdi romunska vlada, lahko zakonodaja iz postopka v glavni stvari, tudi če imajo romunski državljani s stalnim prebivališčem v drugi državi članici potni list, ovira izvrševanje njihove pravice do prostega gibanja.
- 45 Glede tega je iz spisa, ki ga ima Sodišče na voljo, in iz odgovorov na vprašanja, ki so bila postavljena na obravnavi, razvidno, da tožeča stranka iz postopka v glavni stvari dvanajst dni ni mogla oditi v Francijo, ker ni imela osebne izkaznice, ki velja kot potna listina, medtem ko je bil njen potni list zaradi pridobitve vizuma na veleposlaništvu tretje države v Bukarešti (Romunija). V takem primeru pa bi romunski državljani s stalnim prebivališčem v Romuniji lahko odšel v drugo državo članico s svojo osebno izkaznico. Romunska vlada v zvezi s tem trdi, da se v položaju, kakršen je ta, na katerega se sklicuje tožeča stranka iz postopka v glavni stvari, začasni potni list izda v treh delovnih dneh po datumu vložitve vloge v tem smislu. Namen tega dokumenta naj bi bil 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 iz postopka v glavni stvari na obravnavi trdila, da je treba v obdobju največjega povpraševanja na sestanek in vložitev vloge za izdajo začasnega potnega lista čakati en mesec.

- 46 Vsekakor je razvidno, da morajo romunski državljani, ki so v položaju, kakršen je položaj tožeče stranke iz postopka v glavni stvari, v zvezi s postopkom izdaje osebnih izkaznic in/ali potnih listov nositi večje upravno breme kot romunski državljani s stalnim prebivališčem v Romuniji, kar ustvarja ovire za njihovo pravico do prostega gibanja in prebivanja v Uniji.
- 47 V tem okviru je treba tudi poudariti, da, kot trdi Evropska komisija, imajo državljani Unije, ki uresničujejo to pravico, običajno interese v različnih državah članicah in je torej zanje značilna neka mobilnost med temi državami. Zato je verjetno, da te osebe vseskozi potrebujejo veljavno potno listino, pri čemer je posedovanje še enega tovrstnega dokumenta zanje lahko potrebno ali celo nujno.
- 48 Iz navedenega izhaja, da zakonodaja iz postopka v glavni stvari pomeni omejitev pravice do prostega gibanja in prebivanja iz člena 21(1) PDEU.
- 49 V zvezi s členom 45 Listine je treba opozoriti, da ta člen v odstavku 1 zagotavlja, da ima vsak državljan Unije pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki v skladu s Pojasnili k Listini o temeljnih pravicah (UL 2007, C 303, str. 17) ustreza pravici, zagotavljeni 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.
- 50 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da je nacionalni ukrep, ki lahko ovira uresničevanje prostega gibanja oseb, lahko upravičen le, če je v skladu s temeljnimi pravicami, zagotovljenimi z Listino, katere spoštovanje zagotavlja Sodišče (sodba z dne 21. junija 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, točka 281 in navedena sodna praksa). Zato bi bila vsaka omejitev pravic iz člena 21(1) PDEU nujno v nasprotju s členom 45(1) Listine, ker pravica vsakega državljana Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, določena v Listini, odraža pravico iz člena 21(1) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 21. junija 2022, *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, točka 275).
- 51 Ker je bila v točki 48 te sodbe že ugotovljena omejitev pravice iz člena 21(1) PDEU, je treba takšno omejitev ugotoviti tudi glede pravice, zagotovljene s členom 45(1) Listine.
- 52 Omejitev, kakršna je navedena v točki 48 te sodbe, je lahko z vidika prava Unije utemeljena le, če temelji na objektivnih preudarkih v splošnem interesu, ki niso odvisni od državljanstva zadevnih oseb, in če je sorazmerna s ciljem, ki mu legitimno sledi nacionalno pravo. Iz sodne prakse Sodišča je razvidno, da je ukrep sorazmeren, če se z njim lahko uresniči zastavljeni cilj in če ne prekorači tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev (sodba z dne 25. julija 2018, *A (Pomoč za invalidne osebe)*, C-679/16, EU:C:2018:601, točka 67 in navedena sodna praksa).
- 53 Predložitveno sodišče pa ni opredelilo objektivnih preudarkov v splošnem interesu, na katerih bi lahko temeljila zakonodaja iz postopka v glavni stvari.

- 54 Vendar je romunska vlada v pisnih stališčih in na obravnavi trdila, da je zavrnitev izdaje nacionalne osebne izkaznice, ki velja kot potna listina, romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici utemeljena zlasti z nezmožnostjo vpisa naslova stalnega prebivališča teh državljanov zunaj Romunije na to izkaznico.
- 55 V zvezi s tem ta vlada najprej trdi, da se na podlagi člena 91(1) Codul civil (civilni zakonik) stalno prebivališče in začasno prebivališče dokazujeta z informacijami na osebni izkaznici, s katero se torej primarno dokazuje ta bistveni element identitete romunskih državljanov, da bi ti lahko uveljavljali svoje pravice in izpolnjevali svoje obveznosti, zlasti na civilnem ali upravnem področju. Navedena vlada v nadaljevanju poudarja, da navedba naslova stalnega prebivališča na osebni izkaznici torej lahko omogoča učinkovitejšo identifikacijo teh državljanov in preprečuje čezmerno obdelavo osebnih podatkov navedenih državljanov. Nazadnje pojasnjuje, da tudi če bi bil na osebni izkaznici romunskega državljan naveden naslov stalnega prebivališča v drugi državi članici, nacionalni organi ne bi mogli prevzeti odgovornosti za potrditev resničnosti tega naslova, saj poleg tega, da za to nimajo pristojnosti, nimajo sredstev za preverjanje tega naslova, ne da bi tako preverjanje postalo nesorazmerno ali celo nemogoče upravno breme.
- 56 Ugotoviti je treba, da na podlagi trditev romunske vlade ni mogoče šteti, da nacionalna ureditev iz postopka v glavni stvari temelji na objektivnih preudarkih v splošnem interesu v smislu sodne prakse Sodišča, navedene v točki 52 te sodbe.
- 57 Kar zadeva dokazno vrednost informacije o naslovu stalnega prebivališča, navedenem na osebni izkaznici, romunska vlada ni dokazala povezave med navedbo takega naslova na tem dokumentu, kar je informacija, ki je nedvomno koristna za upravo, in obveznostjo zavrnitve izdaje osebne izkaznice romunskim državljanom s stalnim prebivališčem v drugi državi članici.
- 58 Poleg tega zadošča ugotoviti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča preudarki upravne narave ne morejo utemeljiti tega, da država članica odstopa od prava prava Unije, še toliko bolj, kadar zadevno odstopanje pomeni omejitev ali izključitev uresničevanja ene od temeljnih svoboščin, zagotovljenih s Pogodbo (glej v tem smislu sodbo z dne 23. novembra 1999, Arblade in drugi, C-369/96 in C-376/96, EU:C:1999:575, točka 37). Zato učinkovitost identifikacije in preverjanja naslova stalnega prebivališča romunskih državljanov s stalnim prebivališčem v drugi državi članici prav tako ni objektivni preudarek v splošnem interesu, s katerim bi bilo mogoče utemeljiti zakonodajo, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari.
- 59 Te ugotovitve ne omajajo sodna praksa, v skladu s katero državam članicam ni mogoče odreči možnosti, da legitimne cilje uresničijo z uvedbo pravil, ki bi jih pristojni organi preprosto upravljali in nadzorovali (sodba z dne 24. februarja 2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, točka 33 in navedena sodna praksa), na katero se sklicuje romunska vlada. Tak preudarek namreč predpostavlja obstoj legitimnega cilja, ki ga romunska vlada v obravnavani zadevi ni uspela dokazati.
- 60 Iz teh preudarkov izhaja, da zakonodaja, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, pomeni omejitev prostega gibanja in prebivanja v Uniji v smislu člena 4(3) Direktive 2004/38 ob upoštevanju člena 21(1) PDEU in člena 45(1) Listine za romunske državljane s stalnim prebivališčem v drugi državi članici, ki je ni mogoče utemeljiti niti s potrebo, da se naslovu stalnega prebivališča, ki je naveden na osebni izkaznici, prizna dokazna vrednost, niti z učinkovitostjo identifikacije in preverjanja tega naslova s strani pristojnega nacionalnega upravnega organa.

- 61 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba člen 21 PDEU in člen 45(1) Listine v povezavi s členom 4(3) Direktive 2004/38 razlagati tako, da nasprotujeta zakonodaji države članice, na podlagi katere se državljanu Unije, in sicer državljanu te države članice, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, zavrne izdaja osebne izkaznice, ki velja kot potna listina v Uniji, zgolj zato, ker ima stalno prebivališče na ozemlju te druge države članice.

### **Stroški**

- 62 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

**Člen 21 PDEU in člen 45(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v povezavi s členom 4(3) Direktive 2004/38 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,**

**je treba razlagati tako, da**

**nasprotujeta zakonodaji države članice, na podlagi katere se državljanu Evropske unije, in sicer državljanu te države članice, ki je uresničeval svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja v drugi državi članici, zavrne izdaja osebne izkaznice, ki velja kot potna listina v Evropski uniji, zgolj zato, ker ima stalno prebivališče na ozemlju te druge države članice.**

Podpisi