

PRESUDA SUDA

21. rujna 1999.(*)

„Slobodno kretanje osoba – Pravo građana Europske unije na slobodno kretanje i boravak
– Granične kontrole – Nacionalno zakonodavstvo prema kojem osobe koje dolaze iz
druge države članice moraju predložiti putovnicu”

U predmetu C-378/97,

povodom zahtjeva na temelju članka 177. UEZ-a, (koji je postao članak 234. UEZ-a) koji je uputio Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Okružni sud u Rotterdamu), Nizozemska, s ciljem da u kaznenom postupku koji se vodi pred tim sudom protiv

Florusa Ariëla Wijsenbeeka

pribavi prethodnu odluku o tumačenju članaka 7.a i 8.a Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjena postali članci 14. UEZ-a i 18. UEZ-a),

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, P. J. G. Kapteyn, J. P. Puissochet i P. Jann (predsjednici vijeća), J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, J. L. Murray, D. A. O. Edwards, H. Ragnemalm, L. Sevfin (izvjestitelj) i M. Wathelet, suci,

nezavisni odvjetnik: G. Cosmas,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

- za Florusa Wijsenbeeka, J. L. Janssen van Raay, odvjetnik, član odvjetničke komore Rotterdama,
- za nizozemsku vladu, J. G. Lammers, vršitelj dužnosti pravnog savjetnika u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,
- za španjolsku vladu, Diaz Abad, *Abogado del Estado*, u svojstvu agenta,
- za irsku vladu, M. A. Buckley, *Chief State Solicitor*, u svojstvu agenta,
- za finsku vladu, H. Rotkirch, veleposlanik, načelnik službe pravnih poslova u Ministarstvu vanjskih poslova i T. Pynna, pravni savjetnik u istom Ministarstvu, u svojstvu agenata,
- za vladu Ujedinjene Kraljevine, S. Ridley, iz Treasury Solicitor's Departmenta, u svojstvu agenta i uz asistenciju P. Salesa i M. Hoskinsa, *Barristers*,

– za Komisiju Europskih zajednica, P. J. Kuijper, pravni savjetnik, u svojstvu agenta,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši usmena očitovanja g. Wijssenbeeka, koji zastupa samoga sebe i kojeg zastupa J. L. Janssen van Raay, nizozemske vlade, koju zastupa M. A. Fierstra, voditelj odjela za pravne poslove u Ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, španjolske vlade, koju zastupa S. Ortiz Vaamonde, *Abogado del Estado*, u svojstvu agenta, irske vlade, koju zastupa D. McGuinness, *Barrister*, vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupaju P. Sales i M. Hoskins i Komisije koju zastupa P. J. Kuijper, na raspravi održanoj 12. siječnja 1999.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 16. ožujka 1999.

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Presudom od 30. listopada 1997., koju je Sud zaprimio 5. studenoga 1997., Arrondissementsrechtbank (Općinski sud) Rotterdam je na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u (koji je postao članak 234. UEZ-a) uputio Sudu dva prethodna pitanja o tumačenju članka 7.a i 8.a Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjena postali članci 14. UEZ-a i 18. UEZ-a).
- 2 Ta dva pitanja postavljena su u kaznenom postupku pokrenutom protiv Florusa Ariéla Wijssenbeeka zbog toga što je, protivno važećim nizozemskim zakonima, odbio predočiti svoju putovnicu i dokazati svoje nizozemsko državljanstvo kad je ulazio u Nizozemsku.

Pravni okvir

- 3 U članku 23. stavku 1. točki (a) uredbe *Vreemdelingenbesluit* (Uredba o strancima od 19. rujna 1966., *Stb.* 1966., 387., u daljem tekstu: Uredba) predviđeno je da stranci koji ulaze u Nizozemsku moraju, ako to od njih zatraži službenik zadužen za graničnu kontrolu, predočiti i predati dokument koji posjeduju kako bi prešli granicu.
- 4 Člankom 25. Uredbe predviđeno je da su nizozemski državljani koji ulaze u Nizozemsku dužni, na zahtjev, službeniku zaduženom za graničnu kontrolu predočiti i predati putnu ili osobnu ispravu koju posjeduju te na bilo koji drugi način, ako je to potrebno, dokazati svoje nizozemsko državljanstvo.
- 5 Uredba je donesena na temelju članka 3. stavka 1. *Wet van 13 januari 1965, houdende nieuwe regelen betreffende: a. de toelating en uitzetting van vreemdelingen, b. het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden, c. de grensbewaking* (nizozemski zakon od 13. siječnja 1965. koji sadržava nova pravila o (a) pristupu i protjerivanju stranaca, (b) nadzoru stranaca koji borave u Nizozemskoj, (c) graničnim

kontrolama, *Stb.* 1965., 40). Na temelju članka 44. tog zakona, svako kršenje Uredbe podliježe kaznenoj sankciji.

6 U članku 7.a Ugovora o EZ-u predviđeno je:

„Zajednica usvaja mjere s ciljem postupne uspostave unutarnjeg tržišta tijekom razdoblja koje istječe 31. prosinca 1992., u skladu s odredbama ovog članka i članaka 7.b, 7.c, 28., članka 57. stavka 2., članka 59., članka 70. stavka 1., članaka 84., 99., 100.a i 100.b i ne dovodeći u pitanje odredbe ovog Ugovora.

Unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem se slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala osigurava u skladu s odredbama ovog Ugovora.”

7 U članku 8.a Ugovora predviđeno je:

„1. Svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u ovom Ugovoru i u mjerama usvojenima radi njegove provedbe.

2. Vijeće može donijeti odredbe radi olakšavanja ostvarivanja prava iz stavka 1.; osim ako je ovim Ugovorom drukčije predviđeno, Vijeće odlučuje jednoglasno, na prijedlog Komisije i uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta.”

8 U trenutku potpisivanja Završnog akta uz Jedinostveni europski akt (u daljnjem tekstu: Jedinostveni akt) 17. i 28. veljače 1986., Konferencija predstavnika vlada usvojila je između ostaloga izjavu o članku 8.a Ugovora o EEZ-u, koja je uključena u članak 13. Jedinostvenog akta i koja je postala članak 7.a Ugovora o EZ-u (u daljnjem tekstu: Izjava o članku 8.a Ugovora o EEZ-u) i opću izjavu o člancima 13. do 19. Jedinostvenog europskog akta (u daljnjem tekstu: Izjava o člancima 13. do 19. Jedinostvenog akta).

9 Prva od tih dviju izjava glasi:

„Konferencija želi odredbama članka 8.a izraziti svoju čvrstu političku volju da do 1. siječnja 1993. donese odluke potrebne za ostvarivanje unutarnjeg tržišta koje se tim odredbama utvrđuje, a osobito odluke potrebne za provedbu *programa* Komisije opisanog u Bijeloj knjizi o unutarnjem tržištu. Određivanje datuma 31. prosinca 1992. nema automatski pravni učinak.”

10 U svojoj izjavi o člancima 13. do 19. Jedinostvenog akta, Konferencija je izjavila:

„Ništa propisano ovim odredbama ne utječe na pravo država članica na poduzimanje mjera koje smatraju potrebnima u svrhu kontrole imigracije iz trećih zemalja, te borbe protiv terorizma, kriminala, trgovine drogom i nedopuštene trgovine umjetničkim djelima i antikvitetima.”

11 Isto tako Konferencija je uzela u obzir posebno političku izjavu vlada država članica o slobodnom kretanju osoba, u kojoj se kaže:

„Radi promicanja slobodnog kretanja osoba, države članice surađuju ne dovodeći u pitanje ovlasti Zajednice, osobito s obzirom na ulazak, kretanje i boravak državljana iz trećih zemalja. One surađuju i u borbi protiv terorizma, kriminala, trgovine drogom i nedopuštene trgovine umjetničkim djelima i antikvitetima.”

- 12 U članku 3. stavku 1. Direktive Vijeća 68/360/EEZ od 15. listopada 1968. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za radnike država članica i njihove obitelji (SL L 257, str. 13.) i Direktive Vijeća 73/148/EEZ od 21. svibnja 1973. o ukidanju ograničenja kretanja i boravka u Zajednici za državljane država članica u vezi s poslovnim nastanom i pružanjem usluga (SL 1973 L 172, str. 14.) predviđeno je:

„Države članice dozvoljavaju osobama iz članka 1. ulazak na svoje državno područje po predloženju valjane osobne iskaznice ili putovnice.” [neslužbeni prijevod]

- 13 Direktiva Vijeća 90/364/EEZ od 28. lipnja 1990. o pravu boravka (SL 1990 L 180, str. 26), Direktiva Vijeća 90/365/EEZ od 28. lipnja 1990. o pravu boravka zaposlenih i samozaposlenih osoba koje su se prestale baviti svojom profesionalnom djelatnošću (SL 1990 L 180, str. 28.) i Direktiva Vijeća 93/96/EEZ od 29. listopada 1993. o pravu boravka za studente (SL 1993 L 317, str. 59) upućuju u članku 2. stavku 2. prvom podstavku posebno na članak 3. Direktive 68/360.

Glavni postupak

- 14 F. A. Wijsenbeek, nizozemski državljanin, optužen je da je pri ulasku u Nizozemsku u rotterdamskoj zračnoj luci 17. prosinca 1993. odbio predočiti i predati svoju putovnicu nacionalnom policijskom službeniku zaduženom za graničnu kontrolu i dokazati svoje državljanstvo na neki drugi način, čime je prekršio članak 25. Uredbe.
- 15 F. A. Wijsenbeek priznaje činjenice na kojima se zasniva optužnica. Međutim, poriče da je počinio prekršaj. U tom pogledu on tvrdi da u rotterdamskoj zračnoj luci, u koju je stigao redovnim letom iz Strasbourga, postoje samo redovni letovi iz jedne u drugu državu članicu i da je članak 25. Uredbe protivan člancima 7.a i 8.a Ugovora.
- 16 Presudom od 8. svibnja 1995. Kantonrechter (sudac) je odlučio da je zbog povrede članka 25. Uredbe F. A. Wijsenbeek dužan platiti novčanu kaznu od 65 NLG ili odslužiti zatvorsku kaznu u trajanju od jednog dana.
- 17 Protiv te odluke F. A. Wijsenbeek žalio se na Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Općinski sud u Rotterdamu), koji je odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li članak 7.a stavak 2. Ugovora o EZ-u, u kojemu se predviđa da unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica u kojem je osigurano slobodno kretanje osoba, i članak 8.a Ugovora o EZ-u, kojim se svim građanima Unije daje pravo da se slobodno kreću i borave na državnom području država članica, tumačiti u smislu da im je protivno nacionalno zakonodavstvo države članice kojim se, pod prijetnjom kaznene sankcije, osoba (bez obzira na to jesu li građani Europske unije ili nisu) obvezuje predočiti putovnicu pri ulasku u državu članicu kad god ulaze u tu državu članicu u nacionalnoj zračnoj luci, a pritom dolaze iz druge države članice?

2. Je li ta Uredba protivna nekoj drugoj odredbi prava Zajednice?"

Dopuštenost

- 18 Irska vlada smatra da su pitanja nedopuštena jer se, s jedne strane, dotični predmet odnosi na primjenu nizozemske odredbe na nizozemskog državljanina u Nizozemskoj, pa je predmet potpuno unutarnji (vidjeti presudu od 23. travnja 1991., Hover i Elser, C-41/50, Zb., str. I-1979., t. 37.), a s druge strane, presuda kojom se upućuje prethodno pitanje ne sadržava činjenične navode potrebne da bi Sud mogao odgovoriti na postavljena pitanja, a posebno na pitanje je li F. A. Wijsenbeek započeo svoje putovanje u državi članici ili u trećoj zemlji.
- 19 U vezi s tim pitanjem Komisija navodi da se po povratku u Nizozemsku F. A. Wijsenbeek koristio svojim pravom slobodnog kretanja u Zajednici da bi mogao ostvariti zaštitu koja proizlazi iz prava Zajednice (vidjeti presudu od 7. srpnja 1992., Singh, C-370/90, Zb., str. I-4365.).
- 20 Kao prvo, valja utvrditi da tvrdnja F. A. Wijsenbeeka da je njegov let bio iz Strasbourga nije sporna.
- 21 U skladu s tim, presuda kojom se upućuje prethodno pitanje te pisana i usmena očitovanja pružaju Sudu dovoljno informacija za tumačenje pravila prava Zajednice u pogledu situacije koja je predmet glavnog postupka (vidjeti presudu od 3. ožujka 1994., Vaneetveld, C-316/93, Zb., str. I-763., t. 14.).
- 22 Kao drugo, pri dolasku u zračnu luku države članice čiji je državljanin, letom iz druge države članice, F. A. Wijsenbeek koristio se pravom slobode kretanja, što je pravo koje se državljanima država članica priznaje Ugovorom. Ako se državljanin, koji imaju pravo slobode kretanja u drugim državama članicama (vidjeti presudu od 24. studenoga 1998., Bickel i Franz, C-274/96, Zb. str. I-7637., t. 15.) ne bi mogli koristiti tim pravom u svojoj državi podrijetla, to pravo ne bi bilo u potpunosti učinkovito (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu Singh, t. 21. i 23.).
- 23 Postavljena pitanja se, dakle, odnose na tumačenje prava Zajednice pa je Sud u načelu obvezan donijeti odluku (vidjeti presudu od 15. prosinca 1995., Bosman, C-415/93, Zb., str. I-4921., t. 59.).

O prethodnim pitanjima

- 24 Svojim pitanjima, koja se mogu zajedno razmotriti, Sud koji je uputio zahtjev u biti pita zabranjuju li članak 7.a ili članak 8.a državi članici da zahtijeva od osobe, bez obzira na to je li ta osoba građanin Europske unije ili nije, da pod prijetnjom kaznenih sankcija dokaže svoje državljanstvo pri ulasku na državno područje te države članice na unutarnjoj granici Zajednice.
- 25 F. A. Wijsenbeek ističe da od 1. siječnja 1993., odnosno od konca razdoblja koje istječe 31. prosinca 1992., članak 7.a Ugovora ima izravan učinak i da države članice više nisu nadležne u tom području jer članak 3. točka (c) Ugovora o EZ-u [koji je nakon izmjena postao članak 3. stavak 1. točka (c) UEZ-a] i članak 7.a Ugovora uključuju potpuni prijenos nadležnosti na Komisiju.

- 26 On tvrdi da se tim odredbama, kao i direktivama 68/360 i 73/148, izravno zabranjuju kontrole na unutarnjim granicama. Nadalje tvrdi da budući da Sud smatra da je svaki turist korisnik usluga, dužan je smatrati i da je nakon 1. siječnja 1993. svaka osoba koja prijeđe granicu potrošač. Kako bi tumačenje članka 7.a Ugovora bilo objektivno, kao što je to slučaj sa slobodom kretanja robe, sloboda kretanja osoba podrazumijeva, u najmanju ruku, da se unutarnje granice mogu prijeći bez i najmanje kontrole i da se kontrola osoba treba provoditi na vanjskim granicama.
- 27 Španjolska i irska vlada, te vlada Ujedinjene Kraljevine, smatraju da ni članak 7.a ni članak 8.a Ugovora nemaju izravan učinak, pa da se tako F. A. Wijsenbeek ne može pozivati na te odredbe pred nacionalnim sudom. Nizozemska vlada i Komisija, sa svoje strane, tvrde da članak 7.a Ugovora nema izravan učinak. Sve one smatraju da su za ukidanje kontrola na unutarnjim granicama Zajednice potrebne prateće mjere.
- 28 Prema mišljenju Komisije, ukidanje tih kontrola odnosi se na sve osobe jer bi zadržavanje kontrola za državljane trećih zemalja na unutarnjim granicama značilo da bi njih trebalo razlikovati od državljana država članica koji bi stoga isto tako trebali prolaziti kontrolu. U skladu s time, na vanjskim granicama trebale bi se uvesti posebne mjere Zajednice kako ni jedna država članica ne bi morala imati posla s nepoželjnim strancima iz trećih zemalja koji ulaze preko druge države članice.
- 29 U tom pogledu nizozemska vlada ističe da spomenute mjere Zajednice koje se odnose na vanjske granice uključuju posebno jednakovrijednu razinu nadzora granica, usklađivanje uvjeta pristupa, zajedničku viznu politiku, pravila za tražitelje azila koji zahtjev podnose u više država članica, jačanje suradnje između policije i sudstva te stvaranje zajedničkog sustava za automatiziranu razmjenu informacija.
- 30 Budući da prema sadašnjem stanju prava Zajednice, a suprotno situaciji u pogledu slobode kretanja robe, ni jedna zajednička politika Zajednice ne uređuje posebno ulazak državljana trećih zemalja u države članice, vlada Ujedinjene Kraljevine smatra da svaka država članica zadržava pravo donošenja svoje imigracijske politike (vidjeti isto tako Izjavu o člancima 13. do 19. Jedinstvenog akta) i pravo da od svake osobe koja pokuša ući na njezino državno područje zahtijeva da predloži valjanu osobnu iskaznicu ili putovnicu, kao jedinog sredstva za razlikovanje državljana trećih zemalja od državljana država članica Zajednice.
- 31 Irska vlada i Komisija navode da iz izjava priloženih Jedinstvenom aktu, posebno iz izjave o članku 8.a Ugovora o EEZ-u koju je Konferencija predstavnika vlada usvojila kako bi se spriječilo da taj članak ima izravan učinak od 1. siječnja 1993., jasno proizlazi da članak 7.a Ugovora nije bezuvjetan i da za njegovo izvršenje ostavlja određenu marginu prosudbe.
- 32 Nizozemska i irska vlada i Komisija isto tako smatraju da je jasno iz presude od 20. listopada 1993., Baglieri, C-297/92, Zb., str. I-5211., t. 16. da, u odsutnosti mjere koju donosi Vijeće u vezi s tim pitanjem, države članice ne podliježu automatski obvezi ukidanja graničnih kontrola dan nakon 31. prosinca 1992.
- 33 Nizozemska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine smatraju da se time ne zabranjuju kontrole na unutarnjim granicama, čak i ako bi članak 7.a Ugovora mogao imati izravan učinak. Taj članak nema širu primjenu od drugih odredaba Ugovora. Prema

tim dvijema vladama, odredbama Ugovora o slobodi kretanja osoba, odnosno člancima 48., 52. i 59. Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjena postali članci 39. UEZ-a, 43. UEZ-a i 49. UEZ-a) i zakonodavstvom donesenim u skladu s tim odredbama, odnosno direktivama 90/364, 90/365 i 93/96, izravno pravo daje se isključivo državljanima država članica Zajednice, dok se državljanima trećih zemalja ne daje nikakvo neovisno pravo slobode kretanja (vidjeti gore navedenu presudu Singh). Budući da je granične kontrole nemoguće neprovoditi nad samo jednom kategorijom osoba, člankom 3. stavkom 1. direktiva 68/360 i 73/148 izričito se priznaje pravo država članica da od svake osobe zahtijevaju predočavanje valjane osobne iskaznice ili putovnice.

- 34 U pogledu članka 8.a Ugovora, irska vlada i vlada Ujedinjene Kraljevine smatraju da su, kao i za članak 7.a Ugovora, potrebne dopunske mjere, a takve mjere još nisu donesene.
- 35 S druge strane, Komisija smatra da je izravan učinak članka 8.a stavka 1. Ugovora neosporan. Pravo slobodnog kretanja i boravka na državnom području država članica u toj se odredbi priznaje izravno, bez ikakve zadržke i bez najmanje margine prosudbe, svakom građaninu Unije. Činjenica da to pravo podliježe „ograničenjima i uvjetima utvrđenima u ovom Ugovoru i u mjerama usvojenima radi njegove provedbe” ne utječe ni na koji način na taj zaključak (vidjeti presude od 21.6.1974., Reyners, 2/74, Zb., str. 631., od 3. prosinca 1974., Ver Binsbergen, 33/74, Zb., str. 1299. i od 4. prosinca 1974., Vets Duyn, 41/74, Zb., str. 1337.). Provedbene mjere koje Vijeće može donijeti na temelju članka 8.a stavka 2. Ugovora omogućit će ostvarivanje prava iz stavka 1. i potvrđuju izravan učinak te posljednje odredbe.
- 36 U pogledu područja primjene članka 8.a Ugovora, Komisija tvrdi da je pravo slobodnog kretanja i boravka autonomno materijalno pravo koje podliježe određenim ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovoru i njegovim provedbenim odredbama. To novo pravo koje je dano građanima Unije treba tumačiti u širem smislu, a izuzeća i ograničenja povezana s tim pravom treba tumačiti strogo. Međutim, dok se ne donesu posebna pravila koja se odnose na kontrole na vanjskim granicama Zajednice i dok ona ne stupe na snagu, zahtjev za predočenje valjane putovnice ili osobne iskaznice na unutarnjim granicama, iz članka 3. stavka 1. Direktive 68/360, ne znači neprimjerenu prepreku slobodi kretanja unutar Zajednice i nije neproporcionalan.
- 37 Nizozemskoj i finskoj vladi i vladi Ujedinjene Kraljevine jasno je iz teksta članka 8.a Ugovora da se tom odredbom također ne stvara pravo slobodnog kretanja i boravka koje nadilazi postojeće odredbe Ugovora i mjere donesene radi njegove provedbe. Člankom 8.a Ugovora stoga se ne dodaje nikakav dodatni element s obzirom na članak 7.a Ugovora. U svakom slučaju, prema mišljenju vlade Ujedinjene Kraljevine, budući da se prava koja se dodjeljuju na temelju članka 8.a primjenjuju samo na osobe koje imaju državljanstvo države članice, provjera identiteta na granicama mora biti dozvoljena.
- 38 Finska vlada dodaje da država članica ima pravo primijeniti kaznene sankcije za nepredočavanje traženih putnih isprava, pod uvjetom da, s obzirom na vrstu počinjenog prekršaja, primjenjive kazne nisu stroge u mjeri da zapravo stvaraju prepreku slobodnom kretanju osoba (vidjeti presudu od 14. srpnja 1977., Sagulo i drugi, 8/77, Zb., str. 1495., t. 12.).

- 39 Sud primjećuje da je u prvom stavku članka 7.a Ugovora predviđeno da Zajednica donosi mjere s ciljem postupnog uspostavljanja unutarnjeg tržišta prije 31. prosinca 1992., u skladu s odredbama Ugovora koje se navode u toj odredbi. Prema drugom stavku članka 7.a, unutarnje tržište obuhvaća područje bez unutarnjih granica na kojem se slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala osigurava u skladu s odredbama Ugovora.
- 40 Taj se članak ne može tumačiti u smislu da ta obveza proizlazi automatski istekom tog razdoblja ako prije 31. prosinca 1992. Vijeće ne donese mjere kojima se od država članica zahtijeva da ukinu kontrole osoba na unutarnjim granicama Zajednice. Kao što nezavisni odvjetnik ističe u točki 77. svojeg mišljenja, usklađivanje zakonodavstava država članica koja uređuju prelazak vanjskih granica Zajednice, imigraciju, odobravanje viza, azil i razmjenu informacija o tim pitanjima pretpostavka je za tu obvezu (vidjeti u tom smislu, u pogledu socijalne sigurnosti, gore navedenu presudu Baglieri, t. 16. i 17.).
- 41 Nadalje, valja podsjetiti da se člankom 8.a stavkom 1. Ugovora daje pravo građanima Unije na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovoru i u mjerama usvojenima radi njegove provedbe. Prema članku 8.a stavku 2. Ugovora, Vijeće može usvojiti odredbe radi olakšavanja ostvarivanja tih prava.
- 42 Međutim, kao što je Komisija ispravno istaknula, sve dok Zajednica ne usvoji odredbe o kontrolama na vanjskim granicama Zajednice, što podrazumijeva i zajednička ili usklađena pravila posebno o uvjetima pristupa, vizama i azilu, ostvarivanje tih prava podrazumijeva da dotična osoba može dokazati da ima državljanstvo države članice.
- 43 Stoga je dovoljno utvrditi da u vrijeme nastanka činjenica iz glavnog postupka nisu postojala zajednička pravila ili usklađeni zakoni država članica, posebno o kontrolama na vanjskim granicama i imigraciji, politici o vizama i azilu. Posljedično, čak i ako su prema članku 7.a ili članku 8.a Ugovora državljani država članica imali bezuvjetno pravo slobodno se kretati na državnom području država članica, države članice zadržale su pravo obavljanja provjere identiteta na unutarnjim granicama Zajednice, na način da zatraže od osobe predočavanje valjane osobne iskaznice ili putovnice, kao što je predviđeno direktivama 68/360, 73/148, 90/364, 90/365 i 93/96, kako bi mogle utvrditi je li dotična osoba državljanin države članice pa stoga ima pravo slobodno se kretati na državnom području država članica, ili je državljanin treće zemlje i nema to pravo.
- 44 Valja dodati da u nedostatku propisa Zajednice koji uređuju to pitanje države članice ostaju nadležne za izricanje kazni za povredu takve obveze, pod uvjetom da su kazne usporedive s onima koje se primjenjuju na slične nacionalne povrede. Međutim, države članice ne smiju propisati kaznu, kao npr. zatvorsku kaznu, koja je neproporcionalna u toj mjeri da zbog nje nastaje prepreka slobodnom kretanju osoba (vidjeti posebno presude od 12. prosinca 1989., Messner, C-265/88, Zb., str. 4209., t. 14. i od 29. veljače 1996., Skanavi i Chryssanthakopoulos, C-193/94, Zb., str. I-929., t. 36.). Iste prosudbe vrijede u pogledu povrede obveze predočavanja osobne iskaznice ili putovnice pri ulasku na državno područje države članice.
- 45 Na postavljena pitanja stoga valja odgovoriti da, s obzirom na stanje primjenjivog prava Zajednice u vrijeme činjenica iz glavnog postupka, ni članku 7.a ni članku 8.a Ugovora nije bilo protivno da država članica zahtijeva od neke osobe, bez obzira na to je li ta osoba građanin Europske unije ili nije, da pod prijetnjom kaznenih sankcija dokaže svoje

državljanstvo pri ulasku na državno područje te države članice na unutarnjoj granici Zajednice, pod uvjetom da su kazne usporedive s onima koje su na snazi za slične nacionalne povrede te da nisu neproporcionalne u smislu da zbog njih nastaje prepreka slobodnom kretanju osoba.

Troškovi

- 46 Troškovi podnošenja očitovanja Sudu koje su imale nizozemska, španjolska, irska, finska vlada kao i vlada Ujedinjene Kraljevine te Komisija ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odgovarajući na pitanja koja mu je uputio Arrondissementsrechtbank te Rotterdam (Okružni sud u Rotterdamu) presudom od 30. listopada 1997. odlučuje:

S obzirom na stanje primjenjivog prava Zajednice u vrijeme činjenica iz glavnog postupka, ni članku 7.a ni članku 8.a Ugovora o EZ-u (koji su nakon izmjena postali članci 14. UEZ-a i 18. UEZ-a) nije bilo protivno da država članica zahtijeva od neke osobe, bez obzira na to je li ta osoba građanin Europske unije ili nije, da pod prijetnjom kaznenih sankcija dokaže svoje državljanstvo pri ulasku na državno područje te države članice na unutarnjoj granici Zajednice, pod uvjetom da su kazne usporedive s onima koje se primjenjuju na slične nacionalne povrede te da nisu neproporcionalne u smislu da zbog njih nastaje prepreka slobodnom kretanju osoba.

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 21. rujna 1999.

[Potpisi]

* Jezik postupka: nizozemski