Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MACIEJ SZPUNAR
της 27ης Απριλίου 2023 [1]

Υπόθεση C-491/21

WA

κατά

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

[αίτηση του Înalta Curte de Casație și Justiție (Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, Ρουμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Ιθαγένεια της Ένωσης – Άρθρο 21 ΣΛΕΕ – Δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών – Οδηγία 2004/38/ΕΚ – Άρθρο 4 – Προϋποθέσεις χορηγήσεως του δελτίου ταυτότητας – Κατοικία στο κράτος μέλος εκδόσεως του εγγράφου – Άρνηση των αρχών του εν λόγω κράτους μέλους να χορηγήσουν δελτίο ταυτότητας σε υπήκοό του, κάτοικο άλλου κράτους μέλους – Ίση μεταχείριση – Περιορισμός – Δικαιολόγηση»

I. Εισαγωγή

1. Όπως επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Pusa, «[μ]ε την επιφύλαξη των προβλεπομένων στο ίδιο το άρθρο [21 ΣΛΕΕ] περιορισμών, καμία αδικαιολόγητη διάκριση, ανεξαρτήτως της φύσεώς της, δεν μπορεί να επιβληθεί σε πολίτη της Ένωσης, ο οποίος επιδιώκει να ασκήσει το δικαίωμά του κυκλοφορίας ή διαμονής» [2].

2. Στην υπό κρίση υπόθεση, το Δικαστήριο έχει επιληφθεί αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε το Înalta Curte de Casație și Justiție (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, Ρουμανία) σχετικά με την ερμηνεία, αφενός μεν, του άρθρου 26, παράγραφος 2, και του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, καθώς και του άρθρου 20, του άρθρου 21, παράγραφος 1, και του άρθρου 45, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), αφετέρου δε, των άρθρων 4 έως 6 της οδηγίας 2004/38/ΕΚ [3].

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

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

[3] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ (ΕΕ 2004, L 158, σ. 77).

3. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του WA, αναιρεσείοντος της κύριας δίκης, Ρουμάνου υπηκόου που ασκεί τις επαγγελματικές του δραστηριότητες τόσο στη Γαλλία όσο και στη Ρουμανία, και της Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (Διεύθυνσης μητρώου πολιτών και διαχείρισης βάσεων δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών, Ρουμανία) (στο εξής: Διεύθυνση μητρώου), σχετικά με την άρνηση της τελευταίας να χορηγήσει στον αναιρεσείοντα της κύριας δίκης δελτίο ταυτότητας για τον λόγο ότι έχει την κατοικία του σε άλλο κράτος μέλος.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

4. Πέραν ορισμένων διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου, ήτοι του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, και του άρθρου 20, παράγραφος 2, του άρθρου 21, παράγραφος 1, και του άρθρου 45, παράγραφος 1, του Χάρτη, κρίσιμες στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως είναι οι διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 3, του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4, καθώς και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38.

B. Το ρουμανικό δίκαιο

5. Το Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (έκτακτο κυβερνητικό διάταγμα 97/2005 σχετικά με την εγγραφή στο μητρώο προσώπων, την κατοικία, τη διαμονή και τα έγγραφα ταυτότητας των Ρουμάνων υπηκόων, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα[4] (στο εξής: OUG 97/2005), ορίζει στο άρθρο 12 τα εξής:

«(1) Από την ηλικία των 14 ετών, χορηγούνται στους Ρουμάνους υπηκόους έγγραφα ταυτότητας.

[…]

(3) Για τους σκοπούς του παρόντος έκτακτου κυβερνητικού διατάγματος, ως έγγραφο ταυτότητας νοείται: το δελτίο ταυτότητας, το απλό δελτίο ταυτότητας, το ηλεκτρονικό δελτίο ταυτότητας, το προσωρινό δελτίο ταυτότητας και το βιβλιάριο ταυτότητας εν ισχύ.»

6. Το άρθρο 13 του OUG 97/2005 προβλέπει τα εξής:

«(1) Το έγγραφο ταυτότητας πιστοποιεί την ταυτότητα, τη ρουμανική ιθαγένεια, τη διεύθυνση κατοικίας και, κατά περίπτωση, τη διεύθυνση διαμονής.

(2) Κατά τον [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (νόμο 248/2005 περί του καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας των Ρουμάνων υπηκόων στην αλλοδαπή)[5]], όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε μεταγενέστερα [στο εξής: νόμος περί του καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας], το δελτίο ταυτότητας και το ηλεκτρονικό δελτίο ταυτότητας αποτελούν ταξιδιωτικό έγγραφο για τις μετακινήσεις στα κράτη μέλη της Ένωσης.

[4] Επαναδημοσιευθέν στο *Monitorul Oficial al României*, μέρος I, αριθ. 719, της 12ης Οκτωβρίου 2011.

[5] *Monitorul Oficial al României*, μέρος I, αριθ. 682, της 29ης Ιουλίου 2005.

(3) Το ηλεκτρονικό δελτίο ταυτότητας παρέχει στον κάτοχό του τη δυνατότητα πιστοποίησης των στοιχείων του στα πληροφοριακά συστήματα του Υπουργείου Εσωτερικών και στα πληροφοριακά συστήματα άλλων δημόσιων ή ιδιωτικών οργανισμών, καθώς και τη δυνατότητα χρήσης της ηλεκτρονικής υπογραφής, υπό τους όρους που προβλέπει ο νόμος.»

7. Το άρθρο 15, παράγραφος 3, του OUG 97/2005 ορίζει τα εξής:

«Η αίτηση για τη χορήγηση νέου εγγράφου ταυτότητας συνοδεύεται μόνον από τα έγγραφα που πιστοποιούν, σύμφωνα με τον νόμο, την κατοικία του ενδιαφερομένου και, κατά περίπτωση, τη διαμονή του, εκτός εάν:

a) έχουν υπάρξει μεταβολές στα στοιχεία που αφορούν το επώνυμο και το όνομα, την ημερομηνία γέννησης, την οικογενειακή κατάσταση και τη ρουμανική ιθαγένεια, οπότε ο αιτών υποχρεούται να προσκομίσει τα έγγραφα που πιστοποιούν τις μεταβολές αυτές·

b) ο αιτών είναι κάτοχος προσωρινού δελτίου ταυτότητας ή πιστοποιητικού ταυτοπροσωπίας, οπότε ο αιτών υποχρεούται να προσκομίσει όλα τα έγγραφα της παραγράφου 2.»

8. Το άρθρο 20, παράγραφος 1, στοιχείο c, του OUG 97/2005 ορίζει τα εξής:

«Το προσωρινό δελτίο ταυτότητας χορηγείται στις εξής περιπτώσεις:

[…] στους Ρουμάνους πολίτες που είναι κάτοικοι αλλοδαπής και διαμένουν προσωρινά στη Ρουμανία.»

9. Το άρθρο 28, παράγραφος 1, του OUG 97/2005 προβλέπει τα εξής:

«1) Η διεύθυνση κατοικίας μπορεί να αποδεικνύεται με:

a) πράξεις συναφθείσες σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από την ισχύουσα ρουμανική νομοθεσία προϋποθέσεις κύρους, όσον αφορά το δημόσιο έγγραφο που πιστοποιεί το δικαίωμα χρήσης κατοικίας·

b) γραπτή δήλωση του φιλοξενούντος, φυσικού ή νομικού προσώπου, που επέχει θέση βεβαίωσης φιλοξενίας, συνοδευόμενη από ένα εκ των εγγράφων που μνημονεύονται στο στοιχείο a ή, κατά περίπτωση, στο στοιχείο d·

c) υπεύθυνη δήλωση του αιτούντος, συνοδευόμενη από σημείωμα ελέγχου του αστυνομικού υπαλλήλου, που βεβαιώνει την ύπαρξη ακινήτου με χρήση κατοικίας και το γεγονός ότι ο αιτών διαμένει πράγματι στη δηλούμενη διεύθυνση, προκειμένου περί φυσικού προσώπου το οποίο δεν δύναται να προσκομίσει τα έγγραφα που μνημονεύονται στα στοιχεία a και b·

d) έγγραφο που έχει εκδοθεί από την τοπική αυτοδιοίκηση, το οποίο πιστοποιεί ότι ο αιτών ή, κατά περίπτωση, το πρόσωπο που τον φιλοξενεί είναι εγγεγραμμένος(-η) στο [Registrul agricol (αγροτικό μητρώο)] ως κύριος ακινήτου με χρήση κατοικίας·

e) έγγραφο ταυτότητας ενός εκ των γονέων ή του νομίμου εκπροσώπου του ή έγγραφο περί ασκήσεως της γονικής μέριμνας, συνοδευόμενο, κατά περίπτωση, από ένα εκ των εγγράφων που μνημονεύονται στα στοιχεία a έως d, προκειμένου περί ανηλίκων που ζητούν να τους χορηγηθεί έγγραφο ταυτότητας.»

10. Τα άρθρα 6 και 6[1] του νόμου περί του καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας ορίζουν τα εξής:

«Άρθρο 6

(1) Τα είδη των ταξιδιωτικών εγγράφων με τα οποία οι Ρουμάνοι υπήκοοι μπορούν να ταξιδεύουν στην αλλοδαπή είναι τα ακόλουθα:

a) διπλωματικό διαβατήριο·

b) υπηρεσιακό διαβατήριο·

c) ηλεκτρονικό διπλωματικό διαβατήριο·

d) ηλεκτρονικό υπηρεσιακό διαβατήριο·

e) απλό διαβατήριο·

f) απλό ηλεκτρονικό διαβατήριο·

g) προσωρινό απλό διαβατήριο·

h) τίτλος ταξιδίου·

Άρθρο 6[1]

(1) Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, το δελτίο ταυτότητας, το απλό δελτίο ταυτότητας και το ηλεκτρονικό δελτίο ταυτότητας εν ισχύ αποτελούν ταξιδιωτικό έγγραφο με το οποίο οι Ρουμάνοι υπήκοοι μπορούν να ταξιδεύουν στα κράτη μέλη της Ένωσης καθώς και σε τρίτες χώρες που τα αναγνωρίζουν ως ταξιδιωτικό έγγραφο.

[…]»

11. Το άρθρο 17[1], παράγραφος 1, στοιχείο d, και παράγραφος 2, στοιχείο b, του εν λόγω νόμου προβλέπει τα εξής:

«(1) Το προσωρινό απλό διαβατήριο χορηγείται στους Ρουμάνους υπηκόους οι οποίοι πληρούν τις προϋποθέσεις του παρόντος νόμου και για τους οποίους δεν έχει ανασταλεί το δικαίωμα να ταξιδεύουν στην αλλοδαπή, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

[…]

d) όταν ο κάτοχος έχει προσκομίσει απλό διαβατήριο ή απλό ηλεκτρονικό διαβατήριο για τη λήψη θεώρησης (visa) και δηλώνει ότι υποχρεούται να μεταβεί επειγόντως στην αλλοδαπή·

[…]

2. Το προσωρινό απλό διαβατήριο χορηγείται:

[…]

b) στις περιπτώσεις της παραγράφου 1, στοιχεία b έως g, εντός τριών εργάσιμων ημερών κατ' ανώτατο όριο από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης·

[…]».

12. Το άρθρο 34, παράγραφοι 1, 2 και 6, του εν λόγω νόμου ορίζει τα εξής:

«1. Ρουμάνος πολίτης που έχει την κατοικία του στην αλλοδαπή μπορεί να ζητήσει τη χορήγηση απλού ηλεκτρονικού διαβατηρίου ή προσωρινού απλού διαβατηρίου στο οποίο αναγράφεται η χώρα κατοικίας του, εφόσον συντρέχει στο πρόσωπό του μία από τις εξής περιπτώσεις:

a) έχει αποκτήσει δικαίωμα διαμονής τουλάχιστον ενός έτους ή, κατά περίπτωση, το δικαίωμα διαμονής του στο έδαφος του εν λόγω κράτους ανανεώθηκε επανειλημμένα κατά τη διάρκεια ενός έτους·

b) έχει αποκτήσει δικαίωμα διαμονής στο έδαφος του εν λόγω κράτους για λόγους οικογενειακής επανένωσης με πρόσωπο που έχει την κατοικία του στο έδαφος του κράτους αυτού·

c) έχει αποκτήσει δικαίωμα διαμονής επί μακρόν διαμένοντος ή, ενδεχομένως, δικαίωμα μόνιμης διαμονής στο έδαφος του εν λόγω κράτους·

d) έχει αποκτήσει την ιθαγένεια του κράτους αυτού·

e) έχει αποκτήσει δικαίωμα εργασίας ή έχει εγγραφεί σε ιδιωτικό ή δημόσιο εκπαιδευτικό ίδρυμα με κύριο σκοπό την πραγματοποίηση σπουδών, συμπεριλαμβανομένης της επαγγελματικής κατάρτισης.

2. Ρουμάνος πολίτης ο οποίος διαθέτει βεβαίωση εγγραφής ή έγγραφο που πιστοποιεί την κατοικία του σε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή της Ελβετικής Συνομοσπονδίας και που έχει εκδοθεί από τις αρμόδιες αρχές κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή της Ελβετικής Συνομοσπονδίας μπορεί να ζητήσει την έκδοση απλού ηλεκτρονικού διαβατηρίου ή προσωρινού απλού διαβατηρίου στο οποίο αναγράφεται το εν λόγω κράτος ως χώρα κατοικίας.

[…]

6. Ρουμάνος υπήκοος που έχει την κατοικία του στην αλλοδαπή, όταν του χορηγείται απλό ηλεκτρονικό διαβατήριο ή προσωρινό απλό διαβατήριο στο οποίο αναγράφεται η χώρα κατοικίας, υποχρεούται να επιστρέψει το εκδοθέν από τις ρουμανικές αρχές έγγραφο ταυτότητας που πιστοποιεί την ύπαρξη κατοικίας στη Ρουμανία.»

III. Η διαφορά της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

13. Ο αναιρεσείων της κύριας δίκης είναι δικηγόρος, Ρουμάνος υπήκοος, ο οποίος ασκεί την επαγγελματική του δραστηριότητα τόσο στη Γαλλία όσο και στη Ρουμανία και ο οποίος από το 2014 είναι κάτοικος Γαλλίας.

14. Οι ρουμανικές αρχές τού χορήγησαν απλό ηλεκτρονικό διαβατήριο στο οποίο αναγραφόταν ότι είναι κάτοικος Γαλλίας. Δεδομένου ότι διάγει τον ιδιωτικό και τον επαγγελματικό του βίο τόσο στη Γαλλία όσο και στη Ρουμανία, δηλώνει επίσης κάθε χρόνο τη διαμονή του στη Ρουμανία και λαμβάνει προσωρινό δελτίο ταυτότητας. Ωστόσο, αυτό το είδος δελτίου ταυτότητας δεν αποτελεί έγγραφο που του παρέχει τη δυνατότητα να ταξιδέψει στην αλλοδαπή.

15. Στις 17 Σεπτεμβρίου 2017 ο αναιρεσείων της κύριας δίκης υπέβαλε στη Διεύθυνση μητρώου αίτηση για τη χορήγηση δελτίου ταυτότητας ή ηλεκτρονικού δελτίου ταυτότητας. Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι δεν είχε την κατοικία του στη Ρουμανία.

16. Στις 18 Δεκεμβρίου 2017 ο αναιρεσείων της κύριας δίκης άσκησε ένδικη διοικητική προσφυγή ενώπιον του Curtea de Apel București (εφετείου Βουκουρεστίου, Ρουμανία) ζητώντας να υποχρεωθεί η Διεύθυνση μητρώου να του χορηγήσει το ζητηθέν έγγραφο.

17. Στις 28 Μαρτίου 2018 το εν λόγω δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως αβάσιμη, με την αιτιολογία ότι η άρνηση της Διεύθυνσης μητρώου ήταν δικαιολογημένη βάσει της ρουμανικής νομοθεσίας, η οποία προβλέπει ότι τα δελτία ταυτότητας χορηγούνται μόνο σε Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν στη Ρουμανία. Έκρινε δε ότι η ρουμανική νομοθεσία δεν αντιβαίνει προς το δίκαιο της Ένωσης, καθόσον η οδηγία 2004/38 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να χορηγούν δελτία ταυτότητας στους υπηκόους τους. Επιπλέον, το εν λόγω δικαστήριο έκρινε ότι ο αναιρεσείων της κύριας δίκης δεν είχε υποστεί δυσμενή διάκριση, δεδομένου ότι οι ρουμανικές αρχές του χορήγησαν απλό διαβατήριο, το οποίο αποτελεί ταξιδιωτικό έγγραφο που του παρέχει τη δυνατότητα να ταξιδέψει στην αλλοδαπή.

18. Θεωρώντας ότι η απόφαση του Curtea de Apel București (εφετείου Βουκουρεστίου) παραβίαζε διάφορες διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ, του Χάρτη και της οδηγίας 2004/38, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης άσκησε αναίρεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, ήτοι του Înalta Curte de Casație și Justiție (Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου).

19. Το αιτούν δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες ως προς το κατά πόσον η άρνηση χορήγησης δελτίου ταυτότητας στον αναιρεσείοντα της κύριας δίκης είναι σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης υπό τις περιστάσεις της κύριας δίκης.

20. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, ενώ η οδηγία 2004/38 έχει ως σκοπό την εναρμόνιση των προϋποθέσεων που απαιτούν τα κράτη μέλη για την είσοδο στο έδαφος άλλου κράτους μέλους, η επίμαχη εθνική ρύθμιση ερμηνεύει στενά το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, το οποίο προβλέπει ότι τα κράτη μέλη εκδίδουν στους υπηκόους τους δελτία ταυτότητας ή διαβατήρια σύμφωνα με τη νομοθεσία τους. Επιπλέον, το κριτήριο της κατοικίας μπορεί να εισάγει διακριτική μεταχείριση η οποία, για να μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του δικαίου της Ένωσης, πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικούς λόγους, ανεξάρτητους από την ιθαγένεια των ενδιαφερομένων και ανάλογους προς τον θεμιτώς επιδιωκόμενο σκοπό της εθνικής νομοθεσίας. Τέλος, εν προκειμένω, η Διεύθυνση μητρώου δεν ανέφερε ποιος αντικειμενικός λόγος γενικού συμφέροντος θα μπορούσε να δικαιολογήσει τη διαφορετική μεταχείριση και τη μη παροχή στους Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος της Ένωσης του δικαιώματος να διαθέτουν εθνικό δελτίο ταυτότητας. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το ίδιο δεν διαπίστωσε τέτοιον λόγο.

21. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Înalta Curte de Casație și Justiție (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Έχουν το άρθρο 26, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το άρθρο 20, το άρθρο 21, παράγραφος 1, και το άρθρο 45, παράγραφος 1, του [Χάρτη] καθώς και τα άρθρα 4 [έως] 6 της οδηγίας [2004/38] την έννοια ότι αντιτίθενται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση που δεν επιτρέπει τη χορήγηση δελτίου ταυτότητας, το οποίο επέχει θέση ταξιδιωτικού εγγράφου εντός της Ένωσης, σε υπήκοο κράτους μέλους για τον λόγο ότι αυτός έχει την κατοικία του σε άλλο κράτος μέλος;»

22. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν ο αναιρεσείων της κύριας δίκης, η Ρουμανική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι ως άνω μετέχοντες στη διαδικασία έλαβαν μέρος στην επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 8 Φεβρουαρίου 2023.

IV. Ανάλυση

23. Με το προδικαστικό ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 26, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το άρθρο 20, το άρθρο 21, παράγραφος 1, και το άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη, καθώς και τα άρθρα 4 έως 6 της οδηγίας 2004/38 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε ρύθμιση κράτους μέλους δυνάμει της οποίας δεν χορηγείται δελτίο ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου εντός της Ένωσης σε πολίτη της Ένωσης, υπήκοο του εν λόγω κράτους μέλους, ο οποίος έχει ασκήσει το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, για τον λόγο και μόνον ότι έχει την κατοικία του στο έδαφος του εν λόγω άλλου κράτους μέλους.

24. Ο αναιρεσείων της κύριας δίκης και η Επιτροπή είναι της γνώμης ότι η επίμαχη εθνική νομοθεσία εισάγει άνιση μεταχείριση η οποία θίγει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής εντός της Ένωσης των Ρουμάνων υπηκόων που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος. Αντιθέτως, η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν εξουσία εκτιμήσεως όσον αφορά τη χορήγηση δελτίων ταυτότητας και ότι η επίμαχη νομοθεσία δεν συνιστά περιορισμό του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των υπηκόων αυτών.

25. Στις παρούσες προτάσεις, θα εκθέσω ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις προκειμένου να συνοψίσω τα πραγματικά περιστατικά, υπενθυμίζοντας την επίμαχη σχετική νομοθεσία και να αποσαφηνίσω τις εφαρμοστέες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης, προτού εξετάσω το ζήτημα που εγείρεται με το προδικαστικό ερώτημα υπό το πρίσμα των διατάξεων αυτών.

A. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

26. Βάσει των πραγματικών περιστατικών που εκθέτει το αιτούν δικαστήριο, η υπό κρίση υπόθεση αφορά Ρουμάνο υπήκοο, κάτοικο Γαλλίας από το 2014, ο οποίος ασκεί τις επαγγελματικές του δραστηριότητες ως δικηγόρος τόσο στη Γαλλία όσο και στη Ρουμανία[6]. Οι ρουμανικές αρχές τού χορήγησαν απλό ηλεκτρονικό διαβατήριο, στο οποίο αναγραφόταν ότι

[6] Ο αναιρεσείων της κύριας δίκης ανέφερε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, επιπλέον της δραστηριότητάς του ως δικηγόρου, διδάσκει και σε γαλλικό πανεπιστήμιο.

κατοικεί στη Γαλλία, καθώς και προσωρινό δελτίο ταυτότητας [7]. Το εν λόγω δελτίο, το οποίο δεν αποτελεί ταξιδιωτικό έγγραφο, χορηγείται στους Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος και διαμένουν προσωρινά στη Ρουμανία και ανανεώνεται κάθε χρόνο. Ο αναιρεσείων της κύριας δίκης υπέβαλε αίτηση ενώπιον της Διεύθυνσης μητρώου προκειμένου να του χορηγηθεί δελτίο ταυτότητας (απλό ή ηλεκτρονικό), το οποίο αποτελεί ταξιδιωτικό έγγραφο που του παρέχει τη δυνατότητα να ταξιδεύει στη Γαλλία, αίτηση η οποία απορρίφθηκε. Κατά της αποφάσεως αυτής άσκησε προσφυγή ενώπιον του Curtea de Apel București (εφετείου Βουκουρεστίου), η οποία απορρίφθηκε ως αβάσιμη, κατ' ουσίαν με την αιτιολογία ότι η ρουμανική νομοθεσία δεν αντιβαίνει προς το δίκαιο της Ένωσης.

27. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, κατά τη ρουμανική νομοθεσία, όλοι οι Ρουμάνοι υπήκοοι, ανεξαρτήτως του τόπου κατοικίας τους, έχουν δικαίωμα να τους χορηγηθεί διαβατήριο [8]. Διευκρινίζει επίσης ότι, βάσει της νομοθεσίας αυτής, οι Ρουμάνοι υπήκοοι που κατοικούν στη Ρουμανία έχουν, από την ηλικία των δεκατεσσάρων ετών, το δικαίωμα να τους χορηγηθεί είτε απλό δελτίο ταυτότητας είτε ηλεκτρονικό δελτίο ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου [9]. Αντιθέτως, οι Ρουμάνοι υπήκοοι που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος δεν έχουν δικαίωμα να λάβουν αυτά τα έγγραφα ταυτότητας [10]. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι οι υπήκοοι αυτοί, όταν τους χορηγείται διαβατήριο στο οποίο αναγράφεται το κράτος μέλος της κατοικίας τους, υποχρεούνται να επιστρέψουν το δελτίο ταυτότητας που έχει ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου και πιστοποιεί την ύπαρξη κατοικίας στη Ρουμανία [11]. Ωστόσο, εάν διαμένουν προσωρινά στο εν λόγω κράτος μέλος, τους χορηγείται προσωρινό δελτίο ταυτότητας το οποίο δεν έχει ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου [12].

28. Είναι σαφές ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη κατάσταση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και, ειδικότερα, στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων που διέπουν την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής.

29. Συναφώς, υπενθυμίζω, αφενός, ότι το άρθρο 20 ΣΛΕΕ αναγνωρίζει σε κάθε πρόσωπο που έχει την ιθαγένεια κράτους μέλους την ιδιότητα του πολίτη της Ένωσης [13]. Στην προκειμένη περίπτωση, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης έχει τη ρουμανική ιθαγένεια και, ως εκ τούτου, απολαύει της ιδιότητας του πολίτη της Ένωσης, η οποία, όπως έχει επανειλημμένως επισημάνει το Δικαστήριο, «τείνει να αποτελέσει τη θεμελιώδη ιδιότητα των υπηκόων των κρατών μελών» [14]. Ως

[7] Η Ρουμανική Κυβέρνηση επισημαίνει, απαντώντας σε ερώτηση που έθεσε το Δικαστήριο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι το «προσωρινό δελτίο ταυτότητας» δεν διαθέτει τα χαρακτηριστικά ασφαλείας ενός δελτίου ταυτότητας, κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α', και του άρθρου 3 του κανονισμού (ΕΕ) 2019/1157 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2019, για την ενίσχυση της ασφάλειας των δελτίων ταυτότητας των πολιτών της Ένωσης και των εγγράφων διαμονής που εκδίδονται για πολίτες της Ένωσης και τα μέλη των οικογενειών τους που ασκούν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας (ΕΕ 2019, L 188, σ. 67).

[8] Βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχεία f και g, καθώς και άρθρο 34, παράγραφοι 1 και 2, του νόμου περί του καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας.

[9] Βλ. άρθρο 12, παράγραφοι 1 και 2, του OUG 97/2005, καθώς και άρθρο 6[1], παράγραφος 1, του νόμου περί του καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας.

[10] Η Επιτροπή επισήμανε στις γραπτές παρατηρήσεις της ότι το άρθρο 14, παράγραφος 2, του OUG 97/2005 προβλέπει ότι μόνον οι Ρουμάνοι υπήκοοι *που κατοικούν στη Ρουμανία* και διαμένουν *προσωρινά* στην αλλοδαπή μπορούν να ζητήσουν τη χορήγηση δελτίου ταυτότητας.

[11] Βλ. άρθρο 34, παράγραφος 6, του νόμου περί του καθεστώτος ελεύθερης κυκλοφορίας.

[12] Βλ. άρθρο 20, παράγραφος 1, στοιχείο c, του OUG 97/2005. Από τα έγγραφα που προσκόμισε ο αναιρεσείων της κύριας δίκης σύμφωνα με το άρθρο 62, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου προκύπτει ότι στο προσωρινό δελτίο ταυτότητας αναγράφεται *η διεύθυνση προσωρινής διαμονής* στη Ρουμανία του κατόχου του.

[13] Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, σκέψη 27), και της 9ης Ιουνίου 2022, Préfet du Gers και Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, σκέψη 49 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[14] Αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, σκέψη 31), και της 1ης Αυγούστου 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, σκέψη 28).

πολίτης της Ένωσης ο οποίος άσκησε το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε κράτος μέλος άλλο από το κράτος μέλος καταγωγής του μπορεί να επικαλεσθεί τα δικαιώματα που σχετίζονται με την ιδιότητα αυτή, ιδίως τα προβλεπόμενα στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, «ενδεχομένως και έναντι του κράτους μέλους καταγωγής του» [15].

30. Αφετέρου, υπενθυμίζω επίσης ότι το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ παρέχει στον αναιρεσείοντα της κύριας δίκης το δικαίωμα να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στις Συνθήκες και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους. Ειδικότερα, τέτοιους περιορισμούς και προϋποθέσεις προβλέπει η οδηγία 2004/38, της οποίας το άρθρο 1 ορίζει ότι σκοπός της είναι, μεταξύ άλλων, να καθορίσει τους όρους για την άσκηση του εν λόγω δικαιώματος καθώς και τους περιορισμούς αυτού.

31. Τέλος, σημειώνω ότι, μολονότι στο προδικαστικό ερώτημα γίνεται αναφορά στο άρθρο 26, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, καθώς και στο άρθρο 20 και στο άρθρο 21, παράγραφος 1, του Χάρτη, εντούτοις η επίλυση της διαφοράς της κύριας δίκης δεν απαιτεί από το Δικαστήριο να παραπέμψει ειδικώς στις διατάξεις αυτές.

32. Όσον αφορά το άρθρο 45 του Χάρτη, το οποίο επίσης μνημονεύεται στο προδικαστικό ερώτημα, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο αυτό εγγυάται, στην παράγραφο 1, το δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών, δικαίωμα το οποίο, κατά τις επεξηγήσεις σχετικά με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων [16], αντιστοιχεί στο δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 20, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α′, ΣΛΕΕ και ασκείται, σύμφωνα με το άρθρο 20, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ και το άρθρο 52, παράγραφος 2, του Χάρτη, υπό τους όρους και εντός των ορίων που καθορίζονται από τις Συνθήκες και από τα μέτρα που θεσπίζονται για την εφαρμογή τους [17].

33. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα που υπέβαλε το αιτούν δικαστήριο, αρκεί να γίνει παραπομπή στις κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας 2004/38 καθώς και στο άρθρο 21 ΣΛΕΕ [18].

Β. Επί της ερμηνείας του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 και επί της υπάρξεως διαφορετικής μεταχείρισης ικανής να περιορίσει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής

34. Θεωρώ χρήσιμο να υπενθυμίσω, κατά πρώτον, ότι, προκειμένου να καταστεί δυνατόν στους πολίτες τους να ασκήσουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής εντός της Ένωσης, το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 επιβάλλει στα κράτη μέλη, ενεργώντας

[15] Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, σκέψη 42 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[16] ΕΕ 2007, C 303, σ. 29.

[17] Απόφαση της 21ης Ιουνίου 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, σκέψη 275). Υπενθυμίζεται, επίσης, ότι από τη νομολογία προκύπτει ότι εθνικό μέτρο το οποίο είναι ικανό να παρακωλύσει την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων δεν μπορεί να δικαιολογείται παρά μόνον εφόσον συνάδει με τα θεμελιώδη δικαιώματα που κατοχυρώνονται στον Χάρτη, του οποίου την τήρηση διασφαλίζει το Δικαστήριο. Συνεπώς, όπως ορθώς υπογράμμισε η Επιτροπή, κάθε περιορισμός των δικαιωμάτων που προβλέπονται στο άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ θα αντιβαίνει κατ' ανάγκην και στο άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη, στο μέτρο που, όπως ήδη υπενθύμισα, το προβλεπόμενο από τον Χάρτη δικαίωμα κάθε πολίτη της Ένωσης να κυκλοφορεί και να διαμένει ελεύθερα στο έδαφος των κρατών μελών αντιστοιχεί στο δικαίωμα που παρέχει το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ. Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 18ης Ιουνίου 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, σκέψη 43)· της 14ης Δεκεμβρίου 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, σκέψη 58)· της 21ης Ιουνίου 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, σκέψεις 275 και 281), καθώς και διάταξη της 24ης Ιουνίου 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, σκέψη 46).

[18] Βλ., επίσης, υποσημείωση 27 των παρουσών προτάσεων.

σύμφωνα με το δίκαιό τους, να εκδίδουν στους υπηκόους τους δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο που αναγράφει την ιθαγένειά τους [19]. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι απόκειται στα κράτη μέλη, βάσει της διατάξεως αυτής, να χορηγούν στους πολίτες τους δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο, ή να τα ανανεώνουν [20].

35. Κατά δεύτερον, οφείλω να επισημάνω ότι από το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 και, ιδίως, από την επιλογή του νομοθέτη της Ένωσης να χρησιμοποιήσει τον διαζευκτικό σύνδεσμο «ή» προκύπτει σαφώς ότι, στο πλαίσιο της υποχρεώσεώς τους να χορηγούν ταξιδιωτικό έγγραφο στους υπηκόους τους, η εν λόγω διάταξη αφήνει στα κράτη μέλη την επιλογή του είδους του ταξιδιωτικού εγγράφου, δηλαδή δελτίου ταυτότητας *ή* διαβατηρίου.

36. Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι από τις αιτιολογικές σκέψεις 1 έως 4 και 11 της οδηγίας 2004/38 προκύπτει ότι σκοπός της οδηγίας αυτής είναι, πρωτίστως, να διευκολυνθεί και να ενισχυθεί η άσκηση του θεμελιώδους και ατομικού δικαιώματος της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, το οποίο αντλούν οι πολίτες της Ένωσης απευθείας από τη Συνθήκη [21]. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, λαμβανομένων υπόψη του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται η εν λόγω οδηγία και των σκοπών που επιδιώκει, οι διατάξεις της δεν πρέπει να ερμηνεύονται στενά και δεν πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να καθίστανται άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας [22].

37. Επιπλέον, μολονότι, στο παρόν στάδιο εξέλιξης του δικαίου της Ένωσης, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια για τη χορήγηση των δελτίων ταυτότητας, υπενθυμίζω ωστόσο ότι οφείλουν να ασκούν την αρμοδιότητα αυτή τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης και, ιδίως, τις διατάξεις της Συνθήκης σχετικά με την ελευθερία κυκλοφορίας και διαμονής στο έδαφος των κρατών μελών, όπως αυτή παρέχεται από το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ σε κάθε πολίτη της Ένωσης [23].

38. Στην υπό κρίση περίπτωση, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, η αμφιβολία που αποτελεί τη βάση του προδικαστικού ερωτήματος αφορά την προβλεπόμενη από την επίμαχη ρουμανική νομοθεσία διαφορετική μεταχείριση των Ρουμάνων υπηκόων που κατοικούν στη Ρουμανία και των Ρουμάνων υπηκόων που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος. Συγκεκριμένα, η επίμαχη νομοθεσία προβλέπει ότι οι Ρουμάνοι υπήκοοι που κατοικούν στη Ρουμανία έχουν δικαίωμα να λάβουν δύο έγγραφα που ισχύουν για ταξίδια εντός της Ένωσης, ήτοι *ένα δελτίο ταυτότητας και ένα διαβατήριο*, ενώ οι Ρουμάνοι υπήκοοι που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος έχουν δικαίωμα να λάβουν μόνον ένα ταξιδιωτικό έγγραφο, ήτοι *ένα διαβατήριο* [24].

[19] Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2021, Stolichna obshtina, rayon «Pancharevo» (C-490/20, EU:C:2021:1008, σκέψη 43). Το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι «[τ]α κράτη μέλη, ενεργώντας σύμφωνα με το δίκαιό τους, εκδίδουν ή ανανεώνουν στους υπηκόους τους δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο που αναγράφει την ιθαγένειά τους».

[20] Πρβλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, A (Διέλευση συνόρων με σκάφος αναψυχής) (C-35/20, EU:C:2021:813, σκέψη 53).

[21] Αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Metock κ.λπ. (C-127/08, EU:C:2008:449, σκέψη 82), και της 19ης Σεπτεμβρίου 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, σκέψη 71).

[22] Αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, σκέψη 43)· της 25ης Ιουλίου 2008, Metock κ.λπ. (C-127/08, EU:C:2008:449, σκέψη 84)· της 7ης Οκτωβρίου 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, σκέψη 31)· της 18ης Δεκεμβρίου 2014, McCarthy κ.λπ. (C-202/13, EU:C:2014:2450, σκέψη 32)· της 5ης Ιουνίου 2018, Coman κ.λπ. (C-673/16, EU:C:2018:385, σκέψη 39), καθώς και της 11ης Απριλίου 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, σκέψη 38).

[23] Πρβλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 26ης Οκτωβρίου 2006, Tas-Hagen και Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, σκέψη 22)· της 22ας Μαΐου 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, σκέψη 24), καθώς και της 5ης Ιουνίου 2018, Coman κ.λπ. (C-673/16, EU:C:2018:385, σκέψεις 35 έως 38). Βλ., επίσης, απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, A (Διέλευση συνόρων με σκάφος αναψυχής) (C-35/20, EU:C:2021:813, σκέψη 53).

[24] Υπενθυμίζω ότι, όπως επισήμανε η Επιτροπή απαντώντας σε ερώτηση που έθεσε το Δικαστήριο κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, από την άποψη του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, οι δύο αυτές καταστάσεις είναι συγκρίσιμες.

39. Πρέπει, επομένως, να κριθεί αν αυτή η διαφορετική μεταχείριση είναι συμβατή με τις διατάξεις του δικαίου της Ένωσης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των προσώπων και, ειδικότερα, με την οδηγία 2004/38.

40. Είναι βεβαίως αληθές ότι, όπως προανέφερα, το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να χορηγούν στους υπηκόους τους δύο έγγραφα ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου, δηλαδή ένα δελτίο ταυτότητας *και* ένα διαβατήριο. Αντιθέτως, η διάταξη αυτή παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να επιλέξουν αν θα χορηγήσουν στους υπηκόους τους δελτίο ταυτότητας *ή* διαβατήριο. Πλην όμως, η εν λόγω διάταξη, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του άρθρου 21 ΣΛΕΕ, δεν μπορεί να επιτρέπει στα κράτη μέλη να πραγματοποιούν *την επιλογή αυτή* επιφυλάσσοντας δυσμενή μεταχείριση στους υπηκόους τους επειδή άσκησαν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής εντός της Ένωσης. Με άλλα λόγια, η ευχέρεια επιλογής των κρατών μελών σχετικά με το εθνικό καθεστώς χορήγησης ταξιδιωτικών εγγράφων στους υπηκόους τους, όπως προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38, δεν μπορεί να οδηγήσει, όπως εν προκειμένω, στη θέσπιση άνισης μεταχείρισης η οποία συνίσταται στη χορήγηση στους Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος ενός μόνον ταξιδιωτικού εγγράφου, ήτοι ενός διαβατηρίου.

41. Πράγματι, όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή, οι Ρουμάνοι υπήκοοι που διαμένουν σε άλλα κράτη μέλη και επιθυμούν να λάβουν τόσο το διαβατήριο όσο και το δελτίο ταυτότητας (απλό ή ηλεκτρονικό) πρέπει να έχουν την κατοικία τους στη Ρουμανία. Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η κατοικία αυτή αποδεικνύεται, μεταξύ άλλων, με τίτλο κυριότητας, συμφωνητικό μισθώσεως ή βεβαίωση φιλοξενίας. Τούτο σημαίνει ότι οι υπήκοοι αυτοί πρέπει όχι μόνον είτε να έχουν στην κυριότητά τους, είτε να μισθώνουν, είτε να έχουν στην κατοχή τους ως φιλοξενούμενοι κατοικία στη Ρουμανία, αλλά και να διαθέτουν κατοικία η οποία είναι απαραίτητη για την άσκηση του δικαιώματός τους ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε άλλο κράτος μέλος. Η απαίτηση αυτή συνεπάγεται σαφώς δυσμενή μεταχείριση λόγω της ασκήσεως του εν λόγω δικαιώματος. Συγκεκριμένα, οι Ρουμάνοι υπήκοοι που έχουν ασκήσει το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας πρέπει να διατηρούν κατοικία στη Ρουμανία προκειμένου να λάβουν αμφότερα τα ταξιδιωτικά έγγραφα, ενώ όσοι δεν έχουν ασκήσει το δικαίωμα αυτό και έχουν την κατοικία τους στη Ρουμανία μπορούν να τα λάβουν χωρίς να απαιτείται να πληρούν άλλες προϋποθέσεις.

42. Επομένως, φρονώ ότι η διαφορετική αυτή μεταχείριση μπορεί, αυτή καθεαυτήν, να στερήσει το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38 από την πρακτική του αποτελεσματικότητα.

43. Επιπλέον, υπενθυμίζω, αφενός, ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής ορίζει ότι, «με την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, όλοι οι πολίτες της Ένωσης οι οποίοι φέρουν ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο […] έχουν το δικαίωμα να εγκαταλείπουν το έδαφος κράτους μέλους προκειμένου να μεταβούν σε άλλο κράτος μέλος». Αφετέρου, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 προβλέπει ότι, «[μ]ε την επιφύλαξη των διατάξεων επί των ταξιδιωτικών εγγράφων που ισχύουν για τους εθνικούς συνοριακούς ελέγχους, τα κράτη μέλη επιτρέπουν την είσοδο στην επικράτειά τους σε πολίτη της Ένωσης ο οποίος φέρει ισχύον δελτίο ταυτότητας ή διαβατήριο».

44. Τουτέστιν, η υποχρέωση επίδειξης δελτίου ταυτότητας ή διαβατηρίου δεν αποτελεί προϋπόθεση ούτε του δικαιώματος εξόδου ούτε του δικαιώματος εισόδου, αλλά *συνιστά διατύπωση που αποσκοπεί στην τυποποίηση και, επομένως, στη διευκόλυνση των ελέγχων ταυτότητας* που μπορούν να διενεργούνται στις περιπτώσεις που καθορίζει ο κανονισμός (ΕΚ)

562/2006 [25] [26]. Επομένως, το ότι ένας πολίτης της Ένωσης μπορεί να ταξιδεύει μόνο με το δελτίο ταυτότητάς του συνιστά διευκόλυνση για τον εν λόγω πολίτη, ο οποίος δεν χρειάζεται να φέρει διαβατήριο. Κατά συνέπεια, η διαφορετική μεταχείριση που εισάγει η επίμαχη ρύθμιση ενδέχεται να στερήσει τόσο το άρθρο 4, παράγραφος 1, όσο και το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/38 από την πρακτική τους αποτελεσματικότητα.

45. Τούτου λεχθέντος, φρονώ ότι, εφόσον η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση παρέχει στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να επιλέξουν αν θα χορηγήσουν ή όχι δελτίο ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου στους Ρουμάνους υπηκόους ανάλογα με το αν αυτοί έχουν την κατοικία τους σε άλλο κράτος μέλος ή όχι, ήτοι ανάλογα με το αν έχουν ασκήσει ή όχι το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής, επιβάλλεται να εξεταστεί αν υφίσταται περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας κατά την έννοια του άρθρου 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

Γ. Επί της υπάρξεως περιορισμού στην ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών της Ένωσης κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ

46. Από τα ανωτέρω σημεία προκύπτει ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη νομοθεσία εισάγει διαφορετική μεταχείριση που δύναται να θίξει το δικαίωμα των Ρουμάνων υπηκόων που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος να κυκλοφορούν και να διαμένουν εντός της Ένωσης κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

47. Συναφώς, υπενθυμίζω πρώτον ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, εθνική ρύθμιση η οποία περιάγει σε δυσμενή θέση ορισμένους υπηκόους ενός κράτους μέλους απλώς και μόνον επειδή άσκησαν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε άλλο κράτος μέλος συνιστά περιορισμό των ελευθεριών που διασφαλίζει σε κάθε πολίτη της Ένωσης το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ [27].

48. Δεύτερον, οφείλω να επισημάνω ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι οι διευκολύνσεις που παρέχει η Συνθήκη στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής δεν θα μπορούσαν να παραγάγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους αν υπήρχε το ενδεχόμενο να αποτραπεί ο υπήκοος κράτους μέλους από τη χρήση τους εξαιτίας κωλυμάτων που τίθενται στη διαμονή του στο κράτος μέλος υποδοχής λόγω ρυθμίσεως του κράτους καταγωγής του που τον αντιμετωπίζει δυσμενώς επειδή ακριβώς επωφελήθηκε των διευκολύνσεων αυτών [28].

49. Είμαι της γνώμης ότι η άνιση μεταχείριση που εισάγει η επίμαχη νομοθεσία συνιστά περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των Ρουμάνων υπηκόων που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος [29].

[25] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2006, για τη θέσπιση του κοινοτικού κώδικα σχετικά με το καθεστώς διέλευσης προσώπων από τα σύνορα (κώδικας συνόρων του Σένγκεν) (ΕΕ 2006, L 105, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 610/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 2013 (ΕΕ 2013, L 182, σ. 1).

[26] Πρβλ. απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 2021, A (Διέλευση συνόρων με σκάφος αναψυχής) (C-35/20, EU:C:2021:813, σκέψη 73).

[27] Αποφάσεις της 8ης Ιουνίου 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), καθώς και της 19ης Νοεμβρίου 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, σκέψη 30 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Πρβλ., όσον αφορά το άρθρο 45, παράγραφος 1, του Χάρτη, απόφαση της 21ης Ιουνίου 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, σκέψη 277).

[28] Βλ. αποφάσεις της 29ης Απριλίου 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, σκέψη 19)· της 26ης Οκτωβρίου 2006, Tas-Hagen και Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, σκέψη 30)· της 22ας Μαΐου 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, σκέψη 32), καθώς και της 14ης Οκτωβρίου 2010, van Delft κ.λπ. (C-345/09, EU:C:2010:610, σκέψη 97).

[29] Βλ. σημεία 38 και 41 των παρουσών προτάσεων.

50. Πρώτον, οφείλω να υπογραμμίσω ότι, μη επιτρέποντας τη χορήγηση δελτίου ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου για τον λόγο και μόνον ότι ο αναιρεσείων της κύριας δίκης έχει την κατοικία του σε άλλο κράτος μέλος, ήτοι στη Γαλλία, η νομοθεσία αυτή μπορεί να αποτρέψει τους Ρουμάνους υπηκόους που βρίσκονται σε κατάσταση όπως αυτή του αναιρεσείοντος της κύριας δίκης να ασκήσουν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής εντός της Ένωσης.

51. Όπως προανέφερα, το πρόβλημα δεν οφείλεται στο γεγονός ότι το κράτος μέλος χορηγεί στους υπηκόους του είτε διαβατήριο είτε δελτίο ταυτότητας. Μια τέτοια επιλογή είναι απολύτως θεμιτή. Το πρόβλημα έγκειται στο ότι, κάνοντας μια τέτοια επιλογή, το κράτος μέλος εισάγει διαφορετική μεταχείριση η οποία, όπως εν προκειμένω, θίγει το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής των πολιτών της Ένωσης.

52. Δεύτερον, πρέπει να επισημάνω ότι, σε αντίθεση με ό,τι υποστηρίζει η Ρουμανική Κυβέρνηση, οι Ρουμάνοι υπήκοοι που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος, ακόμη και αν είναι κάτοχοι διαβατηρίου, ασκούν δυσχερέστερα την ελευθερία κυκλοφορίας τους.

53. Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, για χρονικό διάστημα δώδεκα ημερών, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης δεν μπορούσε να μεταβεί στη Γαλλία, διότι δεν διέθετε δελτίο ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου, ενώ το διαβατήριό του βρισκόταν στην πρεσβεία τρίτου κράτους στο Βουκουρέστι προκειμένου να λάβει θεώρηση εισόδου. Κατά το αιτούν δικαστήριο, σε μια τέτοια περίπτωση, ένας Ρουμάνος υπήκοος, κάτοικος Ρουμανίας, θα μπορούσε να μεταβεί σε άλλο κράτος μέλος με το δελτίο ταυτότητάς του. Το ίδιο δικαστήριο εξηγεί ότι, εντούτοις, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης δεν είχε αυτή τη δυνατότητα, δεδομένου ότι η Διεύθυνση μητρώου είχε απορρίψει την αίτησή του για χορήγηση δελτίου ταυτότητας.

54. Η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, σε περίπτωση που Ρουμάνος υπήκοος καταθέτει το διαβατήριό του στην πρεσβεία τρίτου κράτους προκειμένου να λάβει θεώρηση εισόδου στο εν λόγω τρίτο κράτος, του χορηγείται προσωρινό διαβατήριο εντός τριών εργάσιμων ημερών από την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Κατά τη Ρουμανική Κυβέρνηση, σκοπός ενός τέτοιου εγγράφου είναι να διασφαλιστεί ότι, υπό περιστάσεις όπως αυτές της κύριας δίκης, οι Ρουμάνοι υπήκοοι θα μπορούν, ανεξαρτήτως της κατοικίας τους, να ασκήσουν ταχέως και ακώλυτα το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας. Παρά ταύτα, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης υποστήριξε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι, σε περιόδους αιχμής, ένας Ρουμάνος υπήκοος πρέπει να περιμένει έναν μήνα για να κλείσει ραντεβού και να μπορέσει να υποβάλει την αίτησή του για προσωρινό διαβατήριο.

55. Τούτο καταδεικνύει, κατά τη γνώμη μου, τον σημαντικό διοικητικό φόρτο που συνεπάγονται οι διαδικασίες έκδοσης δελτίων ταυτότητας και/ή διαβατηρίων για τους πολίτες της Ένωσης, όπως ο υπήκοος της κύριας δίκης, γεγονός που δημιουργεί προσκόμματα στο δικαίωμά τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα εντός της Ένωσης.

56. Τρίτον, συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής ότι οι πολίτες της Ένωσης που ασκούν το δικαίωμά τους ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής έχουν κατά κανόνα συμφέροντα σε διαφορετικά κράτη μέλη και, επομένως, εκδηλώνουν ορισμένο βαθμό κινητικότητας εντός της Ένωσης.

57. Τέλος, τέταρτον, όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας F. G. Jacobs, «[ε]ίναι […] προφανές ότι η ελεύθερη κυκλοφορία δεν συνεπάγεται μόνον την κατάργηση των εμποδίων [στο] δικαίωμα ενός προσώπου να εισέρχεται στο έδαφος κράτους μέλους, να διαμένει ή να το

εγκαταλείπει. Η ελευθερία αυτή μπορεί να διασφαλιστεί μόνον αν καταργηθούν επίσης όλα τα μέτρα, ανεξαρτήτως της φύσεώς τους, τα οποία δημιουργούν αδικαιολόγητη διάκριση για αυτούς που ασκούν την ελευθερία αυτή. Ανεξαρτήτως του πλαισίου –επ' ευκαιρία αναχωρήσεως ή επιστροφής προς το κράτος μέλος καταγωγής, ή εγκαταστάσεως ή μετακινήσεως αλλού μέσα στην Ένωση– δεν μπορεί να επιβάλλεται καμία τέτοια διάκριση» [30].

58. Μένει, επομένως, να κριθεί αν ο περιορισμός στην ελεύθερη κυκλοφορία των Ρουμάνων υπηκόων που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος, κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, τον οποίο συνεπάγεται η επίμαχη νομοθεσία, μπορεί να δικαιολογηθεί υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης.

1. Επί της δικαιολόγησης του περιορισμού

59. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, περιορισμός στην ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων ο οποίος, όπως στην υπόθεση της κύριας δίκης, είναι ανεξάρτητος από την ιθαγένεια των οικείων προσώπων, μπορεί να δικαιολογηθεί μόνο βάσει αντικειμενικών λόγων γενικού συμφέροντος και εφόσον είναι ανάλογος προς τον θεμιτώς επιδιωκόμενο από το εθνικό δίκαιο σκοπό [31]. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει επίσης ότι ένα μέτρο είναι ανάλογο όταν είναι πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξή του όριο [32].

60. Συντρέχει στην υπό κρίση υπόθεση αντικειμενικός λόγος γενικού συμφέροντος που να μπορεί να δικαιολογήσει τον περιορισμό στην ελεύθερη κυκλοφορία και διαμονή των προσώπων;

61. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι δεν εντόπισε αντικειμενικό λόγο γενικού συμφέροντος που θα μπορούσε να δικαιολογήσει τη διαφορετική μεταχείριση και τη μη παροχή στους Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος της Ένωσης του δικαιώματος να διαθέτουν εθνικό δελτίο ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου.

62. Η Ρουμανική Κυβέρνηση ανέφερε, τόσο στις γραπτές παρατηρήσεις της όσο και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η μη χορήγηση τέτοιου δελτίου ταυτότητας στους Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος δικαιολογείται, κατ' ουσίαν, από την αδυναμία εγγραφής στο δελτίο ταυτότητας της κατοικίας εκτός Ρουμανίας των υπηκόων αυτών. Η Ρουμανική Κυβέρνηση υποστήριξε, κατ' αρχάς, ότι, βάσει του άρθρου 91, παράγραφος 1, του ρουμανικού αστικού κώδικα, η απόδειξη της κατοικίας και της διαμονής χωρεί βάσει των στοιχείων που αναγράφονται στο δελτίο ταυτότητας, το οποίο συνεπώς χρησιμεύει *προεχόντως* ως αποδεικτικό του αναπόσπαστου αυτού στοιχείου της ταυτότητας του Ρουμάνου υπηκόου, προκειμένου να μπορεί να ασκεί τα δικαιώματά του και να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις του (μεταξύ άλλων, σε αστικές ή διοικητικές υποθέσεις), *επικουρικώς* δε συνιστά, δυνάμει της οδηγίας 2004/38, ένα εκ των εγγράφων που καθιστούν δυνατή την άσκηση του δικαιώματος ελεύθερης κυκλοφορίας. Εν συνεχεία, η Ρουμανική Κυβέρνηση τονίζει ότι η αναγραφή της διεύθυνσης κατοικίας στο δελτίο ταυτότητας μπορεί, επομένως, να καταστήσει πιο αποτελεσματική την ταυτοποίηση και να αποτρέψει την υπέρμετρη επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα των Ρουμάνων υπηκόων. Τέλος, διευκρινίζει ότι, ακόμη και αν η διεύθυνση κατοικίας ενός Ρουμάνου υπηκόου σε άλλο κράτος μέλος αναγράφεται στο δελτίο ταυτότητάς του, οι

[30] Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. G. Jacobs στην υπόθεση Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, σημείο 21).

[31] Απόφαση της 5ης Ιουνίου 2018, Coman κ.λπ. (C-673/16, EU:C:2018:385, σκέψη 41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[32] Αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, σκέψη 42)· της 26ης Οκτωβρίου 2006, Tas-Hagen και Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, σκέψη 35), και της 5ης Ιουνίου 2018, Coman κ.λπ. (C-673/16, EU:C:2018:385, σκέψη 41).

εθνικές αρχές δεν μπορούν να αναλάβουν την ευθύνη να επιβεβαιώσουν το γεγονός αυτό, δεδομένου ότι, πέραν της έλλειψης της σχετικής αρμοδιότητας, δεν έχουν τα μέσα για να προβούν στην εξακρίβωση της διεύθυνσης χωρίς τούτο να συνεπάγεται διοικητικό φόρτο δυσανάλογο, ή ακόμη και τόσο βαρύ, ώστε να είναι αδύνατο να τον επωμιστούν.

63. Ομολογώ ότι δυσκολεύομαι να δεχθώ ότι η δικαιολόγηση αυτή συνιστά αντικειμενικό λόγο γενικού συμφέροντος, τούτο δε για τους εξής λόγους.

64. Πρώτον, όσον αφορά την αποδεικτική αξία της διεύθυνσης που αναγράφεται στο δελτίο ταυτότητας, μολονότι μπορώ να κατανοήσω τη «χρησιμότητα» μιας τέτοιας αναγραφής για τις διοικητικές αρχές, εντούτοις δυσκολεύομαι να αντιληφθώ τη σχέση μεταξύ του λόγου αυτού και της μη χορήγησης δελτίου ταυτότητας στους Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.

65. Δεύτερον, όσον αφορά το ότι η αναγραφή της διεύθυνσης στο δελτίο ταυτότητας μπορεί να καταστήσει πιο αποτελεσματική την ταυτοποίηση και την εξακρίβωση της κατοικίας των Ρουμάνων υπηκόων από τη Διοίκηση, τούτο δεν συνιστά, εντούτοις, αντικειμενικό λόγο γενικού συμφέροντος ικανό να δικαιολογήσει περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας του δικαίου της Ένωσης. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η εκ μέρους κράτους μέλους παρέκκλιση από τους κανόνες του δικαίου της Ένωσης δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους διοικητικής φύσεως, τούτο δε κατά μείζονα λόγο όταν η εν λόγω παρέκκλιση καταλήγει να αποκλείει ή να περιορίζει την άσκηση μίας από τις θεμελιώδεις ελευθερίες που εγγυάται η Συνθήκη [33].

66. Για τους λόγους αυτούς, φρονώ ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρουμανική νομοθεσία συνιστά περιορισμό της ελευθερίας κυκλοφορίας και διαμονής εντός της Ένωσης των Ρουμάνων υπηκόων που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος, ο οποίος δεν μπορεί να δικαιολογηθεί ούτε από την αποδεικτική αξία της αναγραφόμενης στο δελτίο ταυτότητας διεύθυνσης ούτε από την αποτελεσματικότητα της ταυτοποίησης και της εξακρίβωσης της διεύθυνσης αυτής από την αρμόδια διοικητική αρχή.

67. Ωστόσο, σε περίπτωση που ήθελε κριθεί από το Δικαστήριο ότι ο λόγος που επικαλείται η Ρουμανική Κυβέρνηση μπορεί να δικαιολογήσει τέτοιον περιορισμό, θα εξετάσω, εν συντομία, το ζήτημα κατά πόσον η επίμαχη νομοθεσία είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας.

2. Είναι η επίμαχη νομοθεσία σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας;

68. Όπως υπενθύμισα, για να είναι αναλογική η επίμαχη νομοθεσία, πρέπει να είναι πρόσφορη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και να μην υπερβαίνει το αναγκαίο για την επίτευξή του μέτρο [34].

[33] Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 3ης Φεβρουαρίου 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, σκέψη 12)· της 26ης Ιανουαρίου 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, σκέψη 45), και της 21ης Ιουλίου 2011, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-518/09, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2011:501, σκέψη 66).

[34] Βλ. σημείο 59 των παρουσών προτάσεων. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 3, παράγραφος 8, του κανονισμού 2019/1157 προβλέπει ότι, «[ό]ταν είναι αναγκαίο και αναλογικό προς τον επιδιωκόμενο στόχο, τα κράτη μέλη μπορούν να αναγράφουν προς εθνική χρήση στοιχεία και παρατηρήσεις, όπως απαιτείται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο. Τούτο δεν μειώνει την αποτελεσματικότητα των ελάχιστων προτύπων ασφαλείας και τη διασυνοριακή συμβατότητα των δελτίων ταυτότητας».

α) Επί της προσφορότητας

69. Εκτιμώ ότι η άρνηση χορήγησης δελτίου ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου στους Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος δεν είναι πρόσφορη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Συγκεκριμένα, το να αρνούνται οι εθνικές αρχές να χορηγήσουν τέτοιο δελτίο ταυτότητας, χωρίς να απαιτούν από τους υπηκόους αυτούς να διατηρούν κατοικία στη Ρουμανία, δεν αποτελεί κατάλληλο μέτρο για τη διασφάλιση της αποδεικτικής αξίας της αναγραφόμενης στο δελτίο ταυτότητας διεύθυνσης, καθώς και της αποτελεσματικότητας του ελέγχου εξακρίβωσης της κατοικίας των υπηκόων αυτών από τη ρουμανική Διοίκηση.

70. Ειδικότερα, ένα πρόσωπο μπορεί να έχει μετακομίσει χωρίς να ζητήσει την έκδοση νέου δελτίου ταυτότητας ή απλώς να μη διαμένει πλέον, προσωρινά ή μόνιμα, στην κατοικία που αναγράφεται στο δελτίο ταυτότητάς του. Πράγματι, φρονώ ότι οι εθνικές αρχές διαθέτουν άλλα καταλληλότερα μέσα για την εξακρίβωση της διεύθυνσης κατοικίας ή διαμονής, όπως η έκδοση από τις ρουμανικές αρχές βεβαίωσης κατοικίας ή εγγραφής ή πιστοποιητικού διαμονής με τη χρήση των βάσεων δεδομένων που αφορούν τον πληθυσμό.

71. Όσον αφορά τον έλεγχο που διενεργεί η Διοίκηση προκειμένου να εξακριβώσει αν ένα πρόσωπο κατοικεί πράγματι σε ορισμένη διεύθυνση, ο αναιρεσείων της κύριας δίκης τόνισε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι στην πράξη δεν υφίσταται τέτοιος συστηματικός έλεγχος εκ μέρους των ρουμανικών αρχών, πράγμα που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

72. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, η επίμαχη νομοθεσία δεν διασφαλίζει κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό τον επιδιωκόμενο σκοπό και, κατά συνέπεια, δεν είναι πρόσφορη για την επίτευξη του σκοπού αυτού.

β) Επί της αναγκαιότητας

73. Φρονώ ότι είναι δύσκολο να υποστηριχθεί ότι, προκειμένου να καθίσταται αποτελεσματικότερη η εξακρίβωση της διεύθυνσης στη Ρουμανία ενός Ρουμάνου υπηκόου που κατοικεί σε άλλο κράτος μέλος, είναι αναγκαία η χορήγηση δελτίων ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου μόνο στους υπηκόους που κατοικούν στη Ρουμανία.

74. Όπως τόνισε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, είναι απολύτως δυνατό για τη Ρουμανία να διατηρήσει το σύστημά της, ήτοι να απαιτεί να αναγράφεται στο δελτίο ταυτότητας η διεύθυνση στη Ρουμανία για τους υπηκόους που έχουν την κατοικία τους στο εν λόγω κράτος μέλος, χωρίς ωστόσο να αρνείται τη χορήγηση δελτίου ταυτότητας ως ταξιδιωτικού εγγράφου για τους Ρουμάνους υπηκόους που κατοικούν σε άλλο κράτος μέλος.

75. Κατά συνέπεια, η άρνηση αυτή των ρουμανικών αρχών δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από τη Ρουμανική Κυβέρνηση σκοπού.

V. Πρόταση

76. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Înalta Curte de Casație și Justiție (Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο, Ρουμανία) ως εξής:

Το άρθρο 21, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ και το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας 2004/38/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών της Ένωσης και των μελών των οικογενειών τους να κυκλοφορούν και να διαμένουν ελεύθερα στην επικράτεια των κρατών μελών, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1612/68 και την κατάργηση των οδηγιών 64/221/ΕΟΚ, 68/360/ΕΟΚ, 72/194/ΕΟΚ, 73/148/ΕΟΚ, 75/34/ΕΟΚ, 75/35/ΕΟΚ, 90/364/ΕΟΚ, 90/365/ΕΟΚ και 93/96/ΕΟΚ,

έχουν την έννοια ότι:

αντιτίθενται σε ρύθμιση κράτους μέλους δυνάμει της οποίας δεν χορηγείται δελτίο ταυτότητας με ισχύ ταξιδιωτικού εγγράφου εντός της Ένωσης σε πολίτη της Ένωσης, υπήκοο του εν λόγω κράτους μέλους, ο οποίος έχει ασκήσει το δικαίωμά του ελεύθερης κυκλοφορίας και διαμονής σε άλλο κράτος μέλος, για τον λόγο και μόνον ότι έχει την κατοικία του στο έδαφος του εν λόγω άλλου κράτους μέλους.