GENERALINIO ADVOKATO
MACIEJ SZPUNAR IŠVADA,
pateikta 2023 m. balandžio 27 d.[1]

Byla C-491/21

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

(*Înalta Curte de Casație și Justiție* (Aukščiausiasis Kasacinis ir Teisingumo Teismas, Rumunija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Sąjungos pilietybė – SESV 21 straipsnis – Teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje – Direktyva 2004/38/EB – 4 straipsnis – Asmens tapatybės kortelės išdavimo sąlyga – Nuolatinė gyvenamoji vieta dokumentą išduodančioje valstybėje narėje – Šios valstybės narės valdžios institucijų atsisakymas išduoti asmens tapatybės kortelę vienam iš savo piliečių, nuolat gyvenančiam kitoje valstybėje narėje – Vienodas požiūris – Ribojimas – Pateisinimas“

I. Įvadas

1. Kaip nurodė generalinis advokatas F. G. Jacobs savo išvadoje, pateiktoje byloje *Pusa*, „atsižvelgiant į pačiame [SESV 21] straipsnyje nurodytus apribojimus, jokiam Sąjungos piliečiui, siekiančiam pasinaudoti savo teise laisvai judėti arba apsigyventi šalyje, negali būti nustatyta jokių nepagrįstų reikalavimų“[2].

2. Šioje byloje *Curte de Casație și Justiție* (Aukščiausiasis Kasacinis ir Teisingumo Teismas, Rumunija) Teisingumo Teismui pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl, viena vertus, SESV 26 straipsnio 2 dalies ir 21 straipsnio 1 dalies bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 20 straipsnio, 21 straipsnio 1 dalies ir 45 straipsnio 1 dalies ir, kita vertus, Direktyvos 2004/38/EB[3] 4–6 straipsnių išaiškinimo.

3. Šis prašymas pateiktas nagrinėjant WA, kasatoriaus pagrindinėje byloje, Rumunijos piliečio, vykdančio profesinę veiklą tiek Prancūzijoje, tiek Rumunijoje, ir *Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne* (Vidaus reikalų

[1] Originalo kalba: prancūzų.

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

[3] 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti [d]irektyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk, 5 t., p. 46).

ministerijos Civilinės metrikacijos valdyba ir Duomenų bazių administravimo skyrius) (toliau – Civilinės metrikacijos valdyba) ginčą dėl pastarosios atsisakymo išduoti kasatoriui pagrindinėje byloje asmens tapatybės kortelę, nes jo nuolatinė gyvenamoji vieta yra kitoje valstybėje narėje.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

4. Be tam tikrų pirminės teisės nuostatų, t. y. SESV 21 straipsnio 1 dalies ir 20 straipsnio 2 dalies, Chartijos 20 straipsnio 2 dalies, 21 straipsnio 1 dalies ir 45 straipsnio 1 dalies, šioje byloje yra reikšmingos Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalis, 5 straipsnio 1 ir 4 dalys bei 6 straipsnio 1 dalis.

B. Rumunijos teisė

5. *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români* (Nepaprastasis vyriausybės potvarkis Nr. 97/2005 dėl Rumunijos piliečių civilinės metrikacijos, nuolatinės gyvenamosios vietos, gyvenamosios vietos ir asmens tapatybės dokumentų), vėliau iš dalies pakeisto ir papildyto[4] (toliau – OUG Nr. 97/2005), 12 straipsnyje nustatyta:

„(1) Rumunijos piliečiams nuo 14 metų išduodami asmens tapatybės dokumentai.

<…>

(3) Pagal šį nepaprastąjį vyriausybės potvarkį asmens tapatybės dokumentas – tai galiojanti asmens tapatybės kortelė, paprasta asmens tapatybės kortelė, elektroninė asmens tapatybės kortelė, laikinoji asmens tapatybės kortelė ir asmens tapatybės knygelė.“

6. OUG Nr. 97/2005 13 straipsnyje nurodyta:

„(1) Asmens tapatybės dokumentas patvirtina asmens tapatybę, Rumunijos pilietybę, nuolatinės gyvenamosios vietos adresą ir prireikus gyvenamosios vietos adresą.

(2) Pagal [*Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate* (Įstatymas Nr. 248/2005 dėl Rumunijos piliečių laisvo judėjimo užsienyje tvarkos)[5]], vėliau iš dalies pakeistą ir papildytą (toliau – Įstatymas dėl laisvo judėjimo užsienyje tvarkos), asmens tapatybės kortelė ir elektroninė asmens tapatybės kortelė yra kelionės dokumentai vykstant į Sąjungos valstybes nares.

(3) Elektroninė asmens tapatybės kortelė leidžia jos turėtojui įstatyme nustatytomis sąlygomis patvirtinti savo tapatybę Vidaus reikalų ministerijos ir kitų valstybinių ar privačių įstaigų informacinių technologijų sistemose ir naudotis elektroniniu parašu.“

[4] Iš naujo paskelbto *Monitorul Oficial al României*, 2011 m. spalio 12 d., I dalis, Nr. 719.

[5] *Monitorul Oficial al României*, 2005 m. liepos 29 d., I dalis, Nr. 682.

7. OUG Nr. 97/2005 15 straipsnio 3 dalyje įtvirtinta:

„Kartu su prašymu išduoti naują asmens dokumentą pateikiami tik dokumentai, kuriais pagal įstatymą patvirtinama suinteresuotojo asmens nuolatinė gyvenamoji vieta ir prireikus jo gyvenamoji vieta, išskyrus atvejus, kai:

a) pasikeitė duomenys, susiję su pavarde ir vardu, gimimo data, šeimine padėtimi ir Rumunijos pilietybe; tokiu atveju prašymą pateikęs asmuo turi pateikti šiuos pasikeitimus patvirtinančius dokumentus;

b) prašymą pateikęs asmuo turi laikinąją asmens tapatybės kortelę arba asmens tapatybę patvirtinančią pažymą; tokiu atveju pareiškėjas privalo pateikti visus 2 dalyje nurodytus dokumentus.“

8. OUG Nr. 97/2005 20 straipsnio 1 dalies c punkte nurodyta:

„Laikinoji asmens tapatybės kortelė išduodama šiais atvejais:

<…> užsienyje nuolat gyvenantiems Rumunijos piliečiams, kurie laikinai gyvena Rumunijoje.“

9. OUG Nr. 97/2005 28 straipsnio 1 dalyje nustatyta:

„1) Nuolatinės gyvenamosios vietos adresas gali būti įrodytas remiantis:

a) aktais, sudarytais pagal galiojančiuose Rumunijos įstatymuose nurodytas galiojimo sąlygas, kiek tai susiję su oficialiu dokumentu, patvirtinančiu teisę gyventi būste;

b) rašytiniu apgyvendinančiojo asmens, fizinio ar juridinio asmens, pareiškimu, lygiaverčiu apgyvendinimo pažymai, kartu su kuriuo nors iš a punkte arba prireikus d punkte nurodytų dokumentų;

c) pareiškėjo savideklaracija, prie kurios pridedama policijos pareigūno patikrinimo pažyma, kuria patvirtinamas gyvenamosios paskirties pastato buvimas ir tai, kad pareiškėjas iš tikrųjų gyvena deklaruotu adresu, jei tai fizinis asmuo, kuris negali pateikti a ir b punktuose nurodytų dokumentų;

d) viešojo administravimo institucijos išduotu dokumentu, patvirtinančiu, kad pareiškėjas arba prireikus jį apgyvendinantis asmuo yra registruotas [*Registrul agricol* (Žemės ūkio registras)] kaip gyvenamosios paskirties pastato savininkas;

e) vieno iš tėvų arba jo teisėto atstovo asmens tapatybės dokumentu arba su tėvų valdžios vykdymu susijusiu dokumentu, prireikus kartu su kuriuo nors iš a–d punktuose nurodytų dokumentų, tuo atveju, jei asmens tapatybės dokumentą prašo išduoti nepilnametis.“

10. Įstatymo dėl laisvo judėjimo užsienyje tvarkos 6 ir 6^1 straipsniuose nurodyta:

„6 straipsnis

(1) Kelionės dokumentų, kuriais remdamiesi Rumunijos piliečiai gali vykti į užsienį, rūšys yra šios:

a) diplomatinis pasas;

b) tarnybinis pasas;

c) elektroninis diplomatinis pasas;

d) elektroninis tarnybinis pasas;

e) paprastas pasas;

f) paprastas elektroninis pasas;

g) paprastas laikinasis pasas;

h) kelionės dokumentas.

6[1] straipsnis

(1) Pagal šį įstatymą galiojanti asmens tapatybės kortelė, paprasta asmens tapatybės kortelė ir elektroninė asmens tapatybės kortelė yra kelionės dokumentas, kuriuo remdamiesi Rumunijos piliečiai gali vykti į Sąjungos valstybes nares, taip pat į trečiąsias valstybes, kurios jas pripažįsta kaip kelionės dokumentą.

<…>“

11. Šio įstatymo 17[1] straipsnio 1 dalies d punkte ir 2 dalies b punkte įtvirtinta:

„(1) Paprastas laikinasis pasas išduodamas Rumunijos piliečiams, kurie atitinka šiame įstatyme nurodytas sąlygas ir kurių teisė vykti į užsienį nėra sustabdyta, šiais atvejais:

<…>

d) kai jo turėtojas vizai gauti pateikia paprastą pasą arba paprastą elektroninį pasą ir pareiškia, kad turi skubiai vykti į užsienį;

<…>

2. Paprastas laikinasis pasas išduodamas:

<…>

b) 1 dalies b–g punktuose nurodytais atvejais – daugiausiai per tris darbo dienas nuo prašymo pateikimo dienos;

<…>“

12. Minėto įstatymo 34 straipsnio 1, 2 ir 6 dalyse nustatyta:

„1. Rumunijos pilietis, apsigyvenęs užsienyje, gali prašyti išduoti paprastą elektroninį pasą arba paprastą laikinąjį pasą, kuriame būtų nurodyta jo nuolatinės gyvenamosios vietos šalis, kai atsiduria kurioje nors iš toliau nurodytų situacijų:

a) jis įgijo teisę bent vienus metus gyventi šalyje arba, atsižvelgiant į konkretų atvejį, jo teisė gyventi minėtos valstybės teritorijoje per vienus metus buvo pakartotinai atnaujinta;

b) jis įgijo teisę apsigyventi minėtos valstybės teritorijoje šeimos susijungimo tikslu su asmeniu, kurio nuolatinė gyvenamoji vieta yra tos valstybės teritorijoje;

c) jis įgijo teisę ilgai gyventi šalyje arba, prireikus, teisę nuolat gyventi minėtos valstybės teritorijoje;

d) jis įgijo tos valstybės pilietybę;

e) jis įgijo teisę dirbti arba įstojo į privačią ar valstybinę įstaigą pagrindiniu tikslu joje mokytis, įskaitant profesinį mokymą.

2. Rumunijos pilietis, turintis Europos Sąjungos valstybės narės, Europos ekonominės erdvės valstybės narės arba Šveicarijos Konfederacijos kompetentingų valdžios institucijų išduotą registracijos pažymėjimą arba dokumentą, patvirtinantį, kad jis gyvena Europos Sąjungos valstybėje narėje, Europos ekonominės erdvės valstybėje ar Šveicarijos Konfederacijoje, gali prašyti išduoti paprastą elektroninį pasą arba paprastą laikinąjį pasą, kuriame ši valstybė būtų nurodyta kaip jo nuolatinės gyvenamosios vietos šalis.

<…>

6. Užsienyje apsigyvenęs Rumunijos pilietis, gavęs paprastą elektroninį pasą arba paprastą laikinąjį pasą, kuriame nurodyta jo nuolatinės gyvenamosios vietos šalis, privalo grąžinti Rumunijos valdžios institucijų išduotą asmens tapatybės dokumentą, kuriame patvirtinama, kad jo nuolatinė gyvenamoji vieta yra Rumunijoje.“

III. Pagrindinė byla, prejudicinis klausimas ir procesas Teisingumo Teisme

13. Kasatorius pagrindinėje byloje yra Rumunijos pilietis, advokatas, vykdantis profesinę veiklą tiek Prancūzijoje, tiek Rumunijoje ir nuo 2014 m. nuolat gyvenantis Prancūzijoje.

14. Rumunijos valdžios institucijos jam išdavė paprastą elektroninį pasą, kuriame nurodyta, kad jo nuolatinė gyvenamoji vieta yra Prancūzijoje. Kadangi jo asmeninis ir profesinis gyvenimas vyksta tiek Prancūzijoje, tiek Rumunijoje, jis kasmet nurodo savo gyvenamąją vietą Rumunijoje ir gauna laikinąją asmens tapatybės kortelę. Vis dėlto tokios rūšies kortelė nėra dokumentas, leidžiantis jam vykti į užsienį.

15. 2017 m. rugsėjo 17 d. kasatorius pagrindinėje byloje Civilinės metrikacijos valdybai pateikė prašymą išduoti asmens tapatybės kortelę arba elektroninę asmens tapatybės kortelę. Šis prašymas buvo atmestas remiantis tuo, kad jo nuolatinė gyvenamoji vieta yra ne Rumunijoje.

16. 2017 m. gruodžio 18 d. kasatorius pagrindinėje byloje pateikė administracinį skundą *Curtea de Apel București* (Bukarešto apeliacinis teismas, Rumunija), siekdamas, kad Civilinės metrikacijos valdybai būtų nurodyta išduoti jam prašomą dokumentą.

17. 2018 m. kovo 28 d. tas teismas šį skundą atmetė kaip nepagrįstą, motyvuodamas tuo, kad Civilinės metrikacijos valdybos atsisakymas tenkinti jo prašymą yra pagrįstas pagal Rumunijos teisę, nes joje nustatyta, jog tapatybės kortelė išduodama tik tiems Rumunijos piliečiams, kurie nuolat gyvena Rumunijoje. Minėtas teismas nurodė, kad Rumunijos teisė neprieštarauja Sąjungos teisei, nes Direktyva 2004/38 valstybės narės neįpareigojamos savo piliečiams išduoti asmens tapatybės kortelių. Be to, minėtas teismas nurodė, kad kasatorius pagrindinėje byloje nebuvo diskriminuojamas, nes Rumunijos valdžios institucijos jam išdavė paprastą pasą, kuris yra kelionės dokumentas, leidžiantis jam vykti į užsienį.

18. Būdamas tos nuomonės, kad *Curtea de Apel București* (Bukarešto apeliacinis teismas) pažeidė įvairias SESV, Chartijos ir Direktyvos 2004/38 nuostatas, kasatorius pagrindinėje byloje pateikė kasacinį skundą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui, *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Aukščiausiasis Kasacinis ir Teisingumo Teismas).

19. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui kyla abejonių dėl atsisakymo kasatoriui pagrindinėje byloje išduoti asmens tapatybės kortelę atitikties Sąjungos teisei pagrindinės bylos aplinkybėmis.

20. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pabrėžia, kad, nors Direktyva 2004/38 siekiama suderinti valstybėse narėse nustatytas sąlygas atvykti į kitos valstybės narės teritoriją, aptariami nacionalinės teisės aktai lemia siaurą šios direktyvos 4 straipsnio 3 dalies aiškinimą, nes pagal šią nuostatą valstybės narės savo piliečiams išduoda asmens tapatybės korteles arba pasus pagal savo nacionalinę teisę. Be to, nuolatinės gyvenamosios vietos kriterijus gali tapti pagrindu diskriminaciniam požiūriui, kuris, kad būtų pateisinamas pagal Sąjungos teisę, turi būti pagrįstas objektyviais veiksniais, nesusijęs su suinteresuotojo asmens pilietybe ir proporcingas nacionaline teise siekiamam teisėtam tikslui. Galiausiai nagrinėjamu atveju Civilinės metrikacijos valdyba nenurodė, kokia objektyvia bendruoju interesu grindžiama priežastimi būtų galima pateisinti skirtingą požiūrį ir tai, kad Rumunijos piliečiams, gyvenantiems kitoje Sąjungos valstybėje narėje, atsisakoma suteikti teisę turėti nacionalinę asmens tapatybės kortelę. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad jis nenustatė tokios priežasties.

21. Šiomis aplinkybėmis *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Aukščiausiasis Kasacinis ir Teisingumo Teismas) nusprendė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar SESV 26 straipsnio 2 dalį, [Chartijos] 20 straipsnį, 21 straipsnio 1 dalį ir 45 straipsnio 1 dalį, taip pat [Direktyvos 2004/38] 4[–]6 straipsnius reikia aiškinti taip, kad pagal juos draudžiami nacionalinės teisės aktai, kuriais neleidžiama išduoti asmens tapatybės kortelės, kuri gali būti naudojama kaip kelionės Europos Sąjungoje dokumentas, valstybės narės piliečiui dėl to, kad šis nuolat apsigyveno kitoje valstybėje narėje?“

22. Rašytines pastabas pateikė kasatorius pagrindinėje byloje, Rumunijos vyriausybė ir Europos Komisija. Šios šalys taip pat dalyvavo 2023 m. vasario 8 d. įvykusiame teismo posėdyje.

IV. Analizė

23. Savo prejudiciniu klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia sužinoti, ar SESV 26 straipsnio 2 dalis, Chartijos 20 straipsnis, 21 straipsnio 1 dalis ir 45 straipsnio 1 dalis, taip pat Direktyvos 2004/38 4–6 straipsniai turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiami valstybės narės teisės aktai, kuriais Sąjungos piliečiui, šios valstybės narės piliečiui, pasinaudojusiam teise laisvai judėti ir gyventi kitoje valstybėje narėje, neleidžiama išduoti asmens tapatybės kortelės, kuri gali būti naudojama kaip kelionės Sąjungoje dokumentas, vien dėl to, kad jis nuolat apsigyveno kitoje valstybėje narėje.

24. Kasatorius pagrindinėje byloje ir Komisija laikosi nuomonės, kad aptariami nacionalinės teisės aktai reiškia skirtingą požiūrį, darantį poveikį Rumunijos piliečių, nuolat gyvenančių kitoje valstybėje narėje, teisei laisvai judėti ir apsigyventi Sąjungoje. O Rumunijos vyriausybė teigia, kad valstybės narės turi diskreciją išduoti asmens tapatybės korteles ir kad aptariamais teisės aktais nėra ribojama šių piliečių teisė laisvai judėti ir apsigyventi šalyje.

25. Šioje išvadoje pateiksiu kelias preliminarias pastabas, siekdamas apibendrinti faktines aplinkybes, priminti šioje byloje reikšmingus teisės aktus ir paaiškinti taikytinas Sąjungos teisės nuostatas, o paskui, atsižvelgdamas į šias nuostatas, išnagrinėsiu prejudiciniame klausime nurodytą probleminį aspektą.

A. Pirminės pastabos

26. Remiantis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo nurodytomis faktinėmis aplinkybėmis, ši byla susijusi su Rumunijos piliečiu, kuris nuo 2014 m. nuolat gyvena Prancūzijoje ir savo profesinę advokato veiklą vykdo tiek Prancūzijoje, tiek Rumunijoje[6]. Rumunijos valdžios institucijos jam išdavė paprastą elektroninį pasą, kuriame nurodyta, kad jis nuolat gyvena Prancūzijoje, ir laikinąją asmens tapatybės kortelę[7]. Ši kortelė, kuri nėra kelionės dokumentas, išduodama kitoje valstybėje narėje nuolat gyvenantiems Rumunijos piliečiams, laikinai gyvenantiems Rumunijoje, ir turi būti atnaujinama kiekvienais metais. Kasatorius pagrindinėje byloje Civilinės metrikacijos valdybai pateikė prašymą išduoti asmens tapatybės kortelę (paprastą arba elektroninę), kuri būtų kelionės dokumentas, leidžiantis jam vykti į Prancūziją; šis prašymas buvo atmestas. Kasatorius pagrindinėje byloje *Curtea de Apel București* (Bukarešto apeliacinis teismas) pateikė skundą dėl šio sprendimo, tačiau šis skundas buvo atmestas kaip nepagrįstas, iš esmės remiantis tuo, kad Rumunijos teisės aktai neprieštarauja Sąjungos teisei.

27. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad pagal Rumunijos teisę visi Rumunijos piliečiai, neatsižvelgiant į jų nuolatinę gyvenamąją vietą, turi teisę gauti pasą[8]. Jis taip pat paaiškina, kad pagal šią teisę Rumunijos piliečiai, nuolat gyvenantys Rumunijoje, nuo 14 metų turi teisę gauti arba paprastą asmens tapatybės kortelę, arba

[6] Kasatorius pagrindinėje byloje per posėdį nurodė, kad ne tik vykdo profesinę advokato veiklą, bet ir dėsto viename Prancūzijos universitete.

[7] Atsakydama į Teisingumo Teismo per posėdį užduotą klausimą, Rumunijos vyriausybė pabrėžė, kad „laikinojoje asmens tapatybės kortelėje“ neįdiegtos asmens tapatybės kortelės apsaugos priemonės, kaip tai suprantama pagal 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2019/1157 dėl Sąjungos piliečių tapatybės kortelių ir Sąjungos piliečiams bei jų šeimos nariams, kurie naudojasi laisvo judėjimo teise, išduodamų teisę gyventi šalyje patvirtinančių dokumentų saugumo didinimo (OL L 188, 2019, p. 67) 2 straipsnio a punktą ir 3 straipsnį.

[8] Žr. Įstatymo dėl laisvo judėjimo užsienyje tvarkos 6 straipsnio 1 dalies f ir g punktus bei 34 straipsnio 1 ir 2 dalis.

elektroninę tapatybės kortelę, kuri gali būti naudojama kaip kelionės dokumentas [9]. Rumunijos piliečiai, nuolat gyvenantys kitoje valstybėje narėje, neturi teisės gauti šių asmens tapatybės dokumentų [10]. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas patikslina, kad tokie piliečiai, gavę pasą, kuriame nurodyta jų nuolatinės gyvenamosios vietos valstybė narė, privalo grąžinti asmens tapatybės dokumentą, kuris gali būti naudojamas kaip kelionės dokumentas ir kuriame patvirtinama nuolatinė gyvenamoji vieta Rumunijoje [11]. Vis dėlto, jeigu jie laikinai gyvena Rumunijoje, jiems išduodama laikinoji asmens tapatybės kortelė, kuri negali būti naudojama kaip kelionės dokumentas [12].

28. Aišku, kad pagrindinėje byloje aptariama situacija patenka į Sąjungos teisės – visų pirma taisyklių, reglamentuojančių naudojimąsi teise laisvai judėti ir apsigyventi šalyje, – taikymo sritį.

29. Šiuo klausimu primintina, viena vertus, kad pagal SESV 20 straipsnį kiekvienam asmeniui, turinčiam valstybės narės pilietybę, suteikiamas Sąjungos piliečio statusas [13]. Nagrinėjamu atveju kasatorius pagrindinėje byloje turi Rumunijos pilietybę, taigi naudojasi Sąjungos piliečio statusu, kuris, kaip ne kartą yra nurodęs Teisingumo Teismas, „pripažįstamas kaip pagrindinis valstybių narių piliečių statusas“ [14]. Kaip Sąjungos pilietis, kuris pasinaudojo teise laisvai judėti ir apsigyventi kitoje nei savo kilmės valstybėje narėje, jis gali remtis pagal šį statusą suteikiamomis teisėmis, įtvirtintomis, be kita ko, SESV 21 straipsnio 1 dalyje, „[prireikus] taip pat savo kilmės valstybės narės atžvilgiu“ [15].

30. Kita vertus, taip pat primintina, kad pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį kasatorius pagrindinėje byloje turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, laikydamasis Sutartyse ir joms įgyvendinti priimtose nuostatose nurodytų apribojimų bei sąlygų. Pirmiausia – tai apribojimai ir sąlygos, nustatyti Direktyvoje 2004/38, kurios 1 straipsnyje nurodyta, kad šia direktyva siekiama, be kita ko, nustatyti naudojimosi šia teise sąlygas ir jos apribojimus.

31. Galiausiai pažymėtina, kad nors prejudiciniame klausime daroma nuoroda į SESV 26 straipsnio 2 dalį, taip pat į Chartijos 20 straipsnį ir 21 straipsnio 1 dalį, vis dėlto sprendimui pagrindinėje byloje priimti nebūtina, kad Teisingumo Teismas remtųsi būtent šiomis nuostatomis.

32. Dėl Chartijos 45 straipsnio, į kurį taip pat daroma nuoroda prejudiciniame klausime, primintina, kad šio straipsnio 1 dalyje įtvirtinta kiekvieno Sąjungos piliečio teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, kuri, remiantis Su Pagrindinių teisių chartija susijusiais

[9] Žr. OUG Nr. 97/2005 12 straipsnio 1 ir 2 dalis, taip pat Įstatymo dėl laisvo judėjimo užsienyje tvarkos 6^1 straipsnio 1 dalį.

[10] Komisija savo rašytinėse pastabose pažymėjo, kad OUG Nr. 97/2005 14 straipsnio 2 dalyje nurodyta, jog tik Rumunijos piliečiai, *nuolat gyvenantys Rumunijoje* ir *laikinai* gyvenantys užsienyje, gali pateikti prašymą išduoti asmens tapatybės kortelę.

[11] Žr. Įstatymo dėl laisvo judėjimo užsienyje tvarkos 34 straipsnio 6 dalį.

[12] Žr. OUG Nr. 97/2005 20 straipsnio 1 dalies c punktą. Iš kasatoriaus pagrindinėje byloje pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 62 straipsnio 1 dalį pateiktų dokumentų matyti, kad laikinojoje asmens tapatybės kortelėje nurodomas jos turėtojo *laikinos gyvenamosios vietos* Rumunijoje *adresas*.

[13] Žr., be kita ko, 2002 m. liepos 11 d. Sprendimą *D'Hoop* (C-224/98, EU:C:2002:432, 27 punktas) ir 2022 m. birželio 9 d. Sprendimą *Préfet du Gers ir Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, 49 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[14] 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 punktas) ir 2022 m. rugpjūčio 1 d. Sprendimas *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* (C-411/20, EU:C:2022:602, 28 punktas).

[15] 2021 m. gruodžio 14 d. Sprendimas *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“* (C-490/20, EU:C:2021:1008, 42 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

išaiškinimais [16], atitinka SESV 20 straipsnio 2 dalies pirmos pastraipos a punkte įtvirtintą teisę ir įgyvendinama pagal SESV 20 straipsnio 2 dalies antrą pastraipą ir Chartijos 52 straipsnio 2 dalį, laikantis Sutartyse ir joms įgyvendinti skirtose priemonėse nustatytų sąlygų ir apribojimų [17].

33. Taigi, mano manymu, siekiant atsakyti į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusio teismo klausimą pakanka remtis reikšmingomis Direktyvos 2004/38 nuostatomis ir SESV 21 straipsniu [18].

B. Dėl Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalies aiškinimo ir skirtingo požiūrio, galinčio lemti teisės laisvai judėti ir apsigyventi šalyje ribojimą, buvimo

34. Mano manymu, pirma, vertėtų priminti, jog tam, kad piliečiai galėtų pasinaudoti teise laisvai judėti ir apsigyventi Sąjungoje, pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalį valstybės narės, veikdamos pagal savo teisės aktus, įpareigojamos savo piliečiams išduoti jų pilietybę patvirtinančią asmens tapatybės kortelę arba pasą [19]. Šiuo klausimu Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad valstybės narės pagal šią nuostatą privalo savo piliečiams išduoti arba atnaujinti asmens tapatybės kortelę arba pasą [20].

35. Antra, pažymėtina, kad iš Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalies formuluotės ir ypač iš Sąjungos teisės aktų leidėjo pasirinkimo vartoti skiriamąjį jungtuką „ar“ aiškiai matyti, jog vykdydamos pareigą išduoti savo piliečiams kelionės dokumentą valstybės narės pagal šią nuostatą gali pasirinkti kelionės dokumento rūšį, t. y. asmens tapatybės kortelę arba pasą.

36. Vis dėlto pabrėžtina, kad Direktyvos 2004/38 1–4 ir 11 konstatuojamosiose dalyse nurodyta, jog šia direktyva visų pirma siekiama supaprastinti ir sustiprinti naudojimąsi pagrindine ir asmenine teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, tiesiogiai suteikta Sąjungos piliečiams pagal Sutartį [21]. Šiuo klausimu pažymėtina, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją atsižvelgiant į šios direktyvos kontekstą ir ja siekiamus tikslus, jos nuostatos negali būti aiškinamos siaurai ir bet kuriuo atveju jos neturi tapti neveiksmingos [22].

16 OL C 303, 2007, p. 29.

17 2022 m. birželio 21 d. Sprendimas *Ligue des droits humains* (C-817/19, EU:C:2022:491, 275 punktas). Taip pat primintina, kad iš jurisprudencijos matyti, jog nacionalinė priemonė, kuri gali riboti asmenų judėjimo laisvę, gali būti pateisinama tik jei ši priemonė nepažeidžia Chartijoje, kurios laikymąsi užtikrina Teisingumo Teismas, įtvirtintų pagrindinių teisių. Taigi, kaip teisingai pabrėžė Komisija, bet kuriuo teisių, nurodytų SESV 21 straipsnio 1 dalyje, apribojimu būtinai būtų pažeidžiama Chartijos 45 straipsnio 1 dalis, nes, kaip minėta, Chartijoje įtvirtinta kiekvieno Sąjungos piliečio teisė laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje atitinka teisę, įtvirtintą SESV 21 straipsnio 1 dalyje. Žr., be kita ko, 1991 m. birželio 18 d. Sprendimą *ERT* (C-260/89, EU:C:1991:254, 43 punktas), 2021 m. gruodžio 14 d. Sprendimą *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“* (C-490/20, EU:C:2021:1008, 58 punktas), 2022 m. birželio 21 d. Sprendimą *Ligue des droits humains* (C-817/19, EU:C:2022:491, 275 ir 281 punktai), taip pat 2022 m. birželio 24 d. Nutartį *Rzecznik Praw Obywatelskich* (C-2/21, EU:C:2022:502, 46 punktas).

18 Taip pat žr. šios išvados 27 išnašą.

19 2021 m. gruodžio 14 d. Sprendimas *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“* (C-490/20, EU:C:2021:1008, 43 punktas). Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad „valstybės narės pagal savo įstatymus išduoda savo piliečiams ir atnaujina tapatybės kortelę ar pasą, nurodančius jų pilietybę“.

20 Šiuo klausimu žr. 2021 m. spalio 6 d. Sprendimą *A (Sienos kirtimas pramoginiu laivu)* (C-35/20, EU:C:2021:813, 53 punktas).

21 2008 m. liepos 25 d. Sprendimas *Metock ir kt.* (C-127/08, EU:C:2008:449, 82 punktas) ir 2013 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, 71 punktas).

22 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimas *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771, 43 punktas), 2008 m. liepos 25 d. Sprendimas *Metock ir kt.* (C-127/08, EU:C:2008:449, 84 punktas), 2010 m. spalio 7 d. Sprendimas *Lassal* (C-162/09, EU:C:2010:592, 31 punktas), 2014 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *McCarthy ir kt.* (C-202/13, EU:C:2014:2450, 32 punktas), 2018 m. birželio 5 d. Sprendimas *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 39 punktas) ir 2019 m. balandžio 11 d. Sprendimas *Tarola* (C-483/17, EU:C:2019:309, 38 punktas).

37. Be to, nors pagal šiuo metu galiojančią Sąjungos teisę valstybės narės yra kompetentingos išduoti asmens tapatybės korteles, vis dėlto primintina, kad šia kompetencija jos turi naudotis laikydamosi Sąjungos teisės, pirmiausia Sutarties nuostatų dėl kiekvienam Sąjungos piliečiui suteikiamos teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje, įtvirtintos SESV 21 straipsnio 1 dalyje [23].

38. Šioje byloje, kaip matyti iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, klausimas, kylantis iš prejudicinio klausimo, yra susijęs su skirtingu požiūriu, kurio laikomasi pagal aptariamus Rumunijos teisės aktus, į Rumunijos piliečius, nuolat gyvenančius Rumunijoje, ir Rumunijos piliečius, nuolat gyvenančius kitoje valstybėje narėje. Iš tikrųjų šiuose teisės aktuose nurodyta, kad Rumunijos piliečiai, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra Rumunijoje, turi teisę gauti du dokumentus, kurie gali būti naudojami kaip kelionės Sąjungoje dokumentai, t. y. *asmens tapatybės kortelę ir pasą*, o Rumunijos piliečiai, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra kitoje valstybėje narėje, turi teisę gauti tik vieną kelionės dokumentą – *pasą* [24].

39. Taigi reikia nustatyti, ar šis skirtingas požiūris suderinamas su Sąjungos teisės nuostatomis, susijusiomis su asmenų teise laisvai judėti ir apsigyventi šalyje, pirmiausia – su Direktyva 2004/38.

40. Tiesa, kaip minėta, pagal Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalį nereikalaujama, kad valstybės narės savo piliečiams išduotų asmens tapatybės dokumentus, kurie gali būti naudojami kaip kelionės dokumentai, t. y. asmens tapatybės kortelę *ir* pasą. Atvirkščiai, pagal šią nuostatą valstybės narės gali pasirinkti savo piliečiams išduoti asmens tapatybės kortelę arba pasą. Vis dėlto pagal šią nuostatą, siejamą su SESV 21 straipsniu, valstybės narės negali *taip pasirinkti* laikydamosi mažiau palankaus požiūrio į savo piliečius dėl to, kad jie pasinaudojo teise laisvai judėti ir apsigyventi Sąjungoje. Kitaip tariant, teisėtas valstybių narių pasirinkimas dėl kelionės dokumentų išdavimo savo piliečiams sistemos, kaip numatyta Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalyje, negali lemti skirtingo požiūrio, kaip šioje byloje, kai Rumunijos piliečiams, nuolat gyvenantiems kitoje valstybėje narėje, išduodamas tik vienas kelionės dokumentas – pasas.

41. Iš tikrųjų, kaip teisingai pažymėjo Komisija, Rumunijos piliečiai, kurie gyvena kitose valstybėse narėse ir pageidauja naudotis tiek pasu, tiek asmens tapatybės kortele (paprasta arba elektronine), turi turėti nuolatinę gyvenamąją vietą Rumunijoje. Iš nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad šią nuolatinę gyvenamąją vietą patvirtina, be kita ko, nuosavybės teisės aktas, nuomos sutartis arba apgyvendinimo pažyma. Tai reiškia, kad tokie piliečiai turi būti ne tik arba savininkai, arba nuomininkai, arba asmenys, apgyvendinti būste Rumunijoje, bet ir turėti būstą, kuris būtinas siekiant pasinaudoti teise laisvai judėti ir apsigyventi kitoje valstybėje narėje. Šis reikalavimas aiškiai lemia mažiau palankų požiūrį dėl naudojimosi šia teise. Taigi Rumunijos piliečiai, kurie įgyvendino teisę laisvai judėti, turi išlaikyti nuolatinę gyvenamąją vietą Rumunijoje, kad galėtų naudotis abiem kelionės dokumentais, o tie, kurie jos neįgyvendino ir kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra Rumunijoje, gali jais naudotis neprivalėdami įvykdyti kitų sąlygų.

42. Taigi manau, kad vien dėl tokio skirtingo požiūrio Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 3 dalis gali netekti veiksmingumo.

[23] Šiuo klausimu žr., be kita ko, 2006 m. spalio 26 d. Sprendimą *Tas-Hagen ir Tas* (C-192/05, EU:C:2006:676, 22 punktas), 2008 m. gegužės 22 d. Sprendimą *Nerkowska* (C-499/06, EU:C:2008:300, 24 punktas) ir 2018 m. birželio 5 d. Sprendimą *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 35–38 punktai). Taip pat žr. 2021 m. spalio 6 d. Sprendimą *A (Sienos kirtimas pramoginiu laivu)* (C-35/20, EU:C:2021:813, 53 punktas).

[24] Primintina, kad, kaip atsakydama į Teisingumo Teismo per posėdį pateiktą klausimą pažymėjo Komisija, teisės laisvai judėti atžvilgiu šios dvi situacijos yra panašios.

43. Be to, primintina, viena vertus, kad šios direktyvos 4 straipsnio 1 dalyje nustatyta, jog „nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, visi Sąjungos piliečiai, turintys galiojančią tapatybės kortelę ar pasą <…>, turi teisę išvažiuoti iš valstybės narės teritorijos į kitą valstybę narę“. Kita vertus, minėtos direktyvos 5 straipsnio 1 dalyje nurodyta, kad „nepažeidžiant nuostatų dėl kelionės dokumentų, taikomų nacionaliniam pasienio patikrinimui, valstybės narės suteikia tapatybės kortelę ar pasą turintiems Sąjungos piliečiams <…> teisę įvažiuoti į jų teritoriją“.

44. Taigi atrodo, kad pareiga su savimi turėti asmens tapatybės kortelę arba pasą nėra nei teisės išvykti, nei teisės atvykti sąlyga, *tai formalumas, kuriuo siekiama suvienodinti ir atitinkamai palengvinti tapatybės patikrinimus*, kurie gali būti atliekami Reglamente (EB) Nr. 562/2006 [25] apibrėžtais atvejais [26]. Tai, kad Sąjungos pilietis gali keliauti tik su asmens tapatybės kortele, yra lengvata šiam piliečiui, kuriam, vadinasi, nereikia tam turėti paso. Taigi dėl skirtingo požiūrio, kurį lemia aptariami teisės aktai, tiek Direktyvos 2004/38 4 straipsnio 1 dalis, tiek šios direktyvos 5 straipsnio 1 dalis gali netekti veiksmingumo.

45. Šiomis aplinkybėmis manau, jog, kadangi pagal pagrindinėje byloje aptariamus teisės aktus nacionalinės valdžios institucijos gali pasirinkti, ar išduoti Rumunijos piliečiams asmens tapatybės kortelę, kuri gali būti naudojama kaip kelionės dokumentas, ar jos neišduoti, atsižvelgiant į tai, ar jie nuolat gyvena kitoje valstybėje narėje, taigi atsižvelgiant į tai, ar jie pasinaudojo teise laisvai judėti ir apsigyventi šalyje, reikia išnagrinėti klausimą, ar yra ribojamas laisvas judėjimas, kaip tai suprantama pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį.

C. Dėl Sąjungos piliečių laisvo judėjimo, kaip tai suprantama pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį, ribojimo buvimo

46. Iš pirmesnių punktų matyti, kad pagrindinėje byloje aptariami teisės aktai lemia skirtingą požiūrį, galintį paveikti Rumunijos piliečių, kurių nuolatinė gyvenamoji vieta yra kitoje valstybėje narėje, teisę laisvai judėti ir apsigyventi Sąjungoje, kaip tai suprantama pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį.

47. Šiuo klausimu primintina, pirma, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją nacionalinės teisės nuostatos, dėl kurių atitinkamos valstybės narės piliečiai atsiduria mažiau palankioje padėtyje tik todėl, kad pasinaudojo teise laisvai judėti ir apsigyventi kitoje valstybėje narėje, reiškia kiekvieno Sąjungos piliečio teisių, įtvirtintų SESV 21 straipsnio 1 dalyje, ribojimą [27].

48. Antra, pažymėtina, kad Teisingumo Teismas ne kartą yra nusprendęs, jog pagal Sutartį suteikiamos galimybės laisvo judėjimo ir apsigyvenimo šalyje srityje nebūtų visiškai veiksmingos, jei valstybės narės pilietį nuo pasinaudojimo jomis būtų galima atgrasyti sudarant kliūčių apsigyventi priimančiojoje valstybėje narėje jo kilmės valstybės teisės aktais, baudžiančiais jį dėl to, kad pasinaudojo šiomis galimybėmis [28].

[25] 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 105, 2006, p. 1), iš dalies pakeistas 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 610/2013 (OL L 182, 2013, p. 1).

[26] Šiuo klausimu žr. 2021 m. spalio 6 d. Sprendimą *A (Sienos kirtimas pramoginiu laivu)* (C-35/20, EU:C:2021:813, 73 punktas).

[27] 2017 m. birželio 8 d. Sprendimas *Freitag* (C-541/15, EU:C:2017:432, 35 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) ir 2020 m. lapkričio 19 d. Sprendimas *ZW* (C-454/19, EU:C:2020:947, 30 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija). Šiuo klausimu, kiek tai susiję su Chartijos 45 straipsnio 1 dalimi, žr. 2022 m. birželio 21 d. Sprendimą *Ligue des droits humains* (C-817/19, EU:C:2022:491, 277 punktas).

[28] Žr. 2004 m. balandžio 29 d. Sprendimą *Pusa* (C-224/02, EU:C:2004:273, 19 punktas), 2006 m. spalio 26 d. Sprendimą *Tas-Hagen ir Tas* (C-192/05, EU:C:2006:676, 30 punktas), 2008 m. gegužės 22 d. Sprendimą *Nerkowska* (C-499/06, EU:C:2008:300, 32 punktas) ir 2010 m. spalio 14 d. Sprendimą *Van Delft ir kt.* (C-345/09, EU:C:2010:610, 97 punktas).

49. Taigi esu tos nuomonės, kad skirtingas požiūris, kurį lemia aptariami teisės aktai, reiškia Rumunijos piliečių, nuolat gyvenančių kitoje valstybėje narėje, teisės laisvai judėti ir apsigyventi šalyje ribojimą [29].

50. Pirma, pažymėtina, kad pagal šiuos teisės aktus atsisakant išduoti asmens tapatybės kortelę, kuri gali būti naudojama kaip kelionės dokumentas, vien dėl to, kad kasatorius pagrindinėje byloje įsikūrė kitoje valstybėje narėje, Prancūzijoje, Rumunijos piliečiai, atsidūrę tokioje padėtyje kaip kasatorius pagrindinėje byloje, gali būti atgrasyti nuo naudojimosi teise laisvai judėti ir apsigyventi Sąjungoje.

51. Kaip minėta, problema kyla ne dėl to, kad valstybė narė išduoda savo piliečiams arba pasą, arba asmens tapatybės kortelę. Toks pasirinkimas yra tiesiog teisėtas. Problema ta, kad taip pasirinkdama valstybė narė laikosi skirtingo požiūrio, lemiančio tai, kad, kaip nagrinėjamu atveju, pažeidžiama Sąjungos piliečių teisė laisvai judėti ir apsigyventi šalyje.

52. Antra, pažymėtina, kad, priešingai, nei teigia Rumunijos vyriausybė, nors Rumunijos piliečiai, nuolat gyvenantys kitoje valstybėje narėje, turi pasą, naudotis judėjimo laisve jiems yra sunkiau.

53. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad kasatorius pagrindinėje byloje 12 dienų negalėjo išvykti į Prancūziją, nes neturėjo asmens tapatybės kortelės, kuri gali būti naudojama kaip kelionės dokumentas, o jo pasas buvo pateiktas trečiosios valstybės ambasadai Bukarešte siekiant gauti vizą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas teigia, kad tokiu atveju Rumunijos pilietis, nuolat gyvenantis Rumunijoje, būtų galėjęs vykti į kitą valstybę narę su asmens tapatybės kortele. Jis paaiškina, kad kasatorius pagrindinėje byloje tokios galimybės neturėjo, nes Civilinės metrikacijos valdyba jo prašymą išduoti asmens tapatybės kortelę atmetė.

54. Rumunijos vyriausybė teigia, kad tuo atveju, kai Rumunijos pilietis pateikia savo pasą trečiosios valstybės ambasadai, kad gautų vizą atvykti į šią trečiąją valstybę, laikinasis pasas jam išduodamas per tris darbo dienas nuo prašymo pateikimo dienos. Šios vyriausybės teigimu, tokiu dokumentu siekiama užtikrinti, kad tokiomis aplinkybėmis, kokios susiklostė pagrindinėje byloje, Rumunijos piliečiai galėtų neatsižvelgiant į jų nuolatinę gyvenamąją vietą greitai ir netrukdomai pasinaudoti teise laisvai judėti. Vis dėlto kasatorius pagrindinėje byloje per posėdį tvirtino, kad, jeigu yra daug suinteresuotųjų asmenų, Rumunijos pilietis turi laukti mėnesį, kad susitartų dėl susitikimo ir galėtų pateikti prašymą išduoti laikinąjį pasą.

55. Mano nuomone, tai rodo, kad Sąjungos piliečiams, kaip antai kasatoriui pagrindinėje byloje, tenka didelė administracinių procedūrų, susijusių su asmens tapatybės kortelių ir (arba) pasų išdavimu, našta, o tai trukdo jiems naudotis teise laisvai judėti ir apsigyventi Sąjungoje.

56. Trečia, pritariu Komisijos nuomonei, kad Sąjungos piliečiai, kurie naudojasi teise laisvai judėti ir apsigyventi šalyje, paprastai turi interesų įvairiose valstybėse narėse, taigi atspindi tam tikrą judumo Sąjungoje lygį.

57. Galiausiai, ketvirta, kaip pabrėžė generalinis advokatas F. G. Jacobs, „akivaizdu, kad teisė laisvai judėti reiškia ne tik kliūčių, trukdančių asmeniui atvykti į valstybės narės teritoriją, joje gyventi ar išvykti iš jos, panaikinimą. Ši teisė negali būti užtikrinta, jei kartu nėra panaikinamos bet kokios priemonės, kuriomis sudaroma mažiau palanki padėtis tiems, kurie ja naudojasi.

[29] Žr. šios išvados 38 ir 41 punktus.

Neatsižvelgiant į aplinkybes – susijusias su išvykimu iš kilmės valstybės narės ar grįžimu į ją, įsikūrimu kitoje valstybėje narėje ar išvykimu į kitą valstybė narę – neturi kilti jokių tokio pobūdžio kliūčių.“ [30]

58. Taigi lieka nustatyti, ar Rumunijos piliečių, nuolat gyvenančių kitoje valstybėje narėje, teisės laisvai judėti ribojimas, kaip tai suprantama pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį, gali būti pateisinamas atsižvelgiant į Sąjungos teisę.

1. Dėl ribojimo pateisinimo

59. Pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją asmenų laisvės ribojimas, kuris, kaip pagrindinėje byloje, nepriklauso nuo atitinkamų asmenų pilietybės, gali būti pateisinamas tik jeigu jis grindžiamas objektyviais bendrojo intereso pagrindais ir yra proporcingas nacionaline teise siekiamam teisėtam tikslui [31]. Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos taip pat matyti, kad priemonė yra proporcinga, jei yra tinkama siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršija to, kas būtina jam pasiekti [32].

60. Ar šioje byloje yra objektyvus bendrojo intereso pagrindas, leidžiantis pateisinti asmenų teisės laisvai judėti ir apsigyventi šalyje ribojimą?

61. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad jis nenustatė objektyvaus bendrojo intereso pagrindo, kuriuo būtų galima pateisinti skirtingą požiūrį ir atsisakymą Rumunijos piliečiams, nuolat gyvenantiems kitoje Sąjungos valstybėje narėje, suteikti teisę turėti nacionalinę asmens tapatybės kortelę, kuri gali būti naudojama kaip kelionės dokumentas.

62. Rumunijos vyriausybė savo rašytinėse pastabose ir per posėdį atsisakymą išduoti tokią asmens tapatybės kortelę Rumunijos piliečiams, nuolat gyvenantiems kitoje valstybėje narėje, iš esmės grindė tuo, kad tokioje kortelėje neįmanoma įrašyti ne Rumunijoje esančios šių piliečių nuolatinės gyvenamosios vietos. Ši vyriausybė pirmiausia tvirtina, kad pagal Rumunijos civilinio kodekso 91 straipsnio 1 dalį nuolatinė gyvenamoji vieta ir gyvenamoji vieta įrodoma remiantis informacija, nurodyta asmens tapatybės kortelėje, kuri *iš esmės* skirta įrodyti šiai aplinkybei, paprastai susijusiai su Rumunijos piliečio tapatybe, tam, kad jis galėtų naudotis savo teisėmis ir vykdyti savo pareigas (be kita ko, civilinio arba administracinio pobūdžio), *be to*, pagal Direktyvą 2004/38 yra vienas iš dokumentų, leidžiančių naudotis teise laisvai judėti. Ši vyriausybė taip pat pabrėžia, kad nuolatinės gyvenamosios vietos adreso nurodymas asmens tapatybės kortelėje gali padaryti identifikavimą veiksmingesnį ir užkirsti kelią pertekliniam Rumunijos piliečių asmens duomenų tvarkymui. Galiausiai ji paaiškina, kad netgi tuo atveju, kai Rumunijos piliečio nuolatinės gyvenamosios vietos adresas kitoje valstybėje narėje yra nurodytas jo asmens tapatybės kortelėje, nacionalinės valdžios institucijos negali prisiimti atsakomybės už jo patvirtinimą, nes be to, kad šiuo klausimu nėra kompetentingos, jos neturi priemonių šio adreso patikrinti taip, kad toks patikrinimas netaptų neproporcinga ar net neįmanoma administracine našta.

63. Turiu pripažinti, kad man sunku tokį pateisinimą laikyti objektyviu bendrojo intereso pagrindu dėl toliau nurodytų priežasčių.

[30] Generalinio advokato F. G. Jacobs išvada, pateikta byloje *Pusa* (C-224/02, EU:C:2003:634, 21 punktas).

[31] 2018 m. birželio 5 d. Sprendimas *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[32] 2006 m. liepos 18 d. Sprendimas *De Cuyper* (C-406/04, EU:C:2006:491, 42 punktas), 2006 m. spalio 26 d. Sprendimas *Tas-Hagen ir Tas* (C-192/05, EU:C:2006:676, 35 punktas) ir 2018 m. birželio 5 d. Sprendimas *Coman ir kt.* (C-673/16, EU:C:2018:385, 41 punktas).

64. Pirma, kalbant apie asmens tapatybės kortelėje nurodyto adreso įrodomąją galią, nors galiu suprasti tokios nuorodos „naudingumą“ administracinėms institucijoms, man sunku suprasti ryšį tarp šio pagrindimo ir atsisakymo išduoti asmens tapatybės kortelę Rumunijos piliečiams, nuolat gyvenantiems kitoje valstybėje narėje.

65. Antra, kalbant apie tai, kad adreso nurodymas asmens tapatybės kortelėje gali padėti administracinėms institucijoms veiksmingiau nustatyti ir tikrinti Rumunijos piliečių nuolatinę gyvenamąją vietą, tai vis dėlto nėra objektyvus bendrojo intereso pagrindas, kuriuo būtų galima pateisinti pagrindinės laisvės, įtvirtintos Sąjungos teisėje, ribojimą. Šiuo klausimu primintina, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją administracinio pobūdžio sumetimais negalima pateisinti to, kad valstybė narė nukrypsta nuo Sąjungos teisės normų, juo labiau tuo atveju, kai pagal atitinkamą leidžiančią nukrypti nuostatą užkertamas kelias naudotis kuria nors iš Sutartyje įtvirtintų pagrindinių laisvių arba ši laisvė ribojama [33].

66. Taigi manau, kad pagrindinėje byloje aptariami Rumunijos teisės aktai reiškia Rumunijos piliečių, nuolat gyvenančių kitoje valstybėje narėje, teisės laisvai judėti ir apsigyventi Sąjungoje ribojimą, kurio negalima pateisinti nei asmens tapatybės kortelėje nurodyto adreso įrodomąja galia, nei kompetentingos administracinės institucijos atliekamo šio adreso nustatymo ir tikrinimo veiksmingumu.

67. Tam atvejui, jei Teisingumo Teismas vis dėlto nuspręstų, kad Rumunijos vyriausybės nurodytas pagrindimas leidžia pateisinti tokį ribojimą, glaustai išnagrinėsiu klausimą, ar aptariami teisės aktai atitinka proporcingumo principą.

2. Ar aptariami teisės aktai atitinka proporcingumo principą?

68. Kaip minėta, tam, kad aptariami teisės aktai būtų proporcingi, jie turi būti tinkami siekiamam tikslui įgyvendinti ir neviršyti to, kas būtina jam pasiekti [34].

a) Dėl tinkamumo

69. Mano manymu, atsisakymas Rumunijos piliečiams, nuolat gyvenantiems kitoje valstybėje narėje, išduoti asmens tapatybės kortelę, kuri gali būti naudojama kaip kelionės dokumentas, nėra tinkama priemonė siekiamam tikslui įgyvendinti. Iš tikrųjų tai, kad nacionalinės valdžios institucijos atsisako išduoti tokią asmens tapatybės kortelę, tačiau nereikalauja, kad šie piliečiai išlaikytų nuolatinę gyvenamąją vietą Rumunijoje, nėra tinkama priemonė siekiant užtikrinti asmens tapatybės kortelėje nurodyto adreso įrodomąją galią ir šių piliečių nuolatinės gyvenamosios vietos tikrinimo, kurį atlieka Rumunijos administracinės institucijos, veiksmingumą.

70. Pirmiausia pažymėtina, kad asmuo gali būti persikėlęs ir nepateikęs prašymo išduoti naują asmens tapatybės kortelę arba paprasčiausiai laikinai ar visiškai nebegyventi jo asmens tapatybės kortelėje nurodytu adresu. Iš tikrųjų, mano manymu, nacionalinės valdžios institucijos turi kitų,

[33] Žr. 1983 m. vasario 3 d. Sprendimą *Van Luipen* (29/82, EU:C:1983:25, 12 punktas), 1999 m. sausio 26 d. Sprendimą *Terhoeve* (C-18/95, EU:C:1999:22, 45 punktas) ir 2011 m. liepos 21 d. Sprendimą *Komisija / Portugalija* (C-518/09, nepaskelbtas Rink., EU:C:2011:501, 66 punktas).

[34] Žr. šios išvados 59 punktą. Primintina, kad Reglamento 2019/1157 3 straipsnio 8 dalyje nurodyta, jog „kai tai būtina ir proporcinga siektinam tikslui, valstybės narės gali įrašyti tokios nacionaliniu lygmeniu naudotinos papildomos informacijos ir pastabų, kaip gali būti reikalaujama atsižvelgiant į nacionalinę teisę. Dėl to nesumažinamas tapatybės kortelių minimaliųjų saugumo standartų efektyvumas ir tarpvalstybinis suderinamumas.“

tinkamesnių, priemonių nuolatinei gyvenamai vietai arba gyvenamajai vietai patikrinti, pavyzdžiui, jos gali atsižvelgti į Rumunijos valdžios institucijų išduotą nuolatinės gyvenamosios vietos arba registracijos pažymą ar gyvenamosios vietos pažymą remdamosi su gyventojais susijusiomis duomenų bazėmis.

71. Dėl administracinių institucijų atliekamų patikrinimų, ar asmuo tikrai gyvena atitinkamu adresu, kasatorius pagrindinėje byloje per posėdį nurodė, kad Rumunijos valdžios institucijos tokio sisteminio patikrinimo praktiškai nevykdo; prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi tai patikrinti.

72. Mano manymu, tai reiškia, kad aptariamais teisės aktais neužtikrinama, kad būtų nuosekliai ir sistemingai įgyvendinamas siekiamas tikslas, todėl jie nėra tinkami šiam tikslui pasiekti.

b) Dėl būtinumo

73. Mano nuomone, sunku tvirtinti, jog tam, kad būtų galima veiksmingiau nustatyti Rumunijos piliečio, nuolat gyvenančio kitoje valstybėje narėje, adresą Rumunijoje, asmens tapatybės kortelę, kuri gali būti naudojama kaip kelionės dokumentas, būtina išduoti tik Rumunijoje nuolat gyvenantiems piliečiams.

74. Kaip per posėdį pabrėžė Komisija, Rumunija galėtų išlaikyti savo sistemą, t. y. reikalauti, kad šioje valstybėje narėje nuolat gyvenančių piliečių asmens tapatybės kortelėje būtų nurodytas jų adresas Rumunijoje, bet neatsisakyti išduoti asmens tapatybės kortelės, kuri gali būti naudojama kaip kelionės dokumentas, Rumunijos piliečiams, nuolat gyvenantiems kitoje valstybėje narėje.

75. Taigi toks Rumunijos valdžios institucijų atsisakymas nėra būtinas Rumunijos vyriausybės siekiamam tikslui įgyvendinti.

V. Išvada

76. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui į *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Aukščiausiasis Kasacinis ir Teisingumo Teismas, Rumunija) pateiktą prejudicinį klausimą atsakyti taip:

SESV 21 straipsnio 1 dalis bei 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios [d]irektyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB, 4 straipsnio 3 dalis

turi būti aiškinamos taip:

pagal jas draudžiami valstybės narės teisės aktai, kuriais Sąjungos piliečiui, šios valstybės narės piliečiui, pasinaudojusiam teise laisvai judėti ir gyventi kitoje valstybėje narėje, neleidžiama išduoti asmens tapatybės kortelės, kuri gali būti naudojama kaip kelionės Sąjungoje dokumentas, vien dėl to, kad jis nuolat apsigyveno kitoje valstybėje narėje.