Judikatūras krājums

ĢENERĀLADVOKĀTA MACEJA ŠPUNARA [*MACIEJ SZPUNAR*]
SECINĀJUMI,
sniegti 2023. gada 27. aprīlī [1]

Lieta C-491/21

WA

pret

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

(*Înalta Curte de Casație și Justiție* (Augstā kasācijas tiesa, Rumānija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu)

Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu – Savienības pilsonība – LESD 21. pants – Tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā – Direktīva 2004/38/EK – 4. pants – Personas apliecības izsniegšanas nosacījums – Dzīvesvieta (domicils) dokumenta izsniegšanas dalībvalstī – Šīs dalībvalsts iestāžu atteikums izsniegt personas apliecību savam pilsonim, kura dzīvesvieta ir citā dalībvalstī – Vienlīdzīga attieksme – Ierobežojums – Attaisnojums

I. Ievads

1. Kā ģenerāladvokāts F. Dž. Džeikobss [*F. G. Jacobs*] rakstījis secinājumos lietā *Pusa*, "ievērojot pašā [LESD 21.] pantā noteiktos ierobežojumus, nevienam Savienības pilsonim, kurš vēlas īstenot savas tiesības pārvietoties un uzturēties, nedrīkst radīt nepamatotas neērtības" [2].

2. Šajā lietā Tiesā ir iesniegts *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Augstā kasācijas tiesa, Rumānija) lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu par LESD 26. panta 2. punkta un 21. panta 1. punkta, kā arī Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – "Harta") 20. panta, 21. panta 1. punkta un 45. panta 1. punkta, no vienas puses, un par Direktīvas 2004/38/EK [3] 4.–6. panta, no otras puses, interpretāciju.

3. Šis lūgums ir iesniegts saistībā ar strīdu starp prasītāju pamatlietā WA, Rumānijas pilsoni, kurš veic profesionālo darbību gan Francijā, gan Rumānijā, un *Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne* (Iekšlietu ministrijas Personu

[1] Oriģinālvaloda – franču.

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

[3] Eiropas Parlamenta un Padomes direktīva (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV 2004, L 158, 77. lpp.).

reģistrācijas un datu bāzu administrācijas direkcija, Rumānija; turpmāk tekstā – "Reģistrācijas direkcija") par pēdējās minētās iestādes atteikumu izsniegt prasītājam pamatlietā personas apliecību, jo viņa dzīvesvieta (domicils) ir citā dalībvalstī.

II. Atbilstošās tiesību normas

A. Savienības tiesības

4. Papildus dažām primāro tiesību normām, proti, LESD 21. panta 1. punktam un Hartas 20. panta 2. punktam, 21. panta 1. punktam un 45. panta 1. punktam, šajā lietā nozīme ir Direktīvas 2004/38 4. panta 3. punktam, 5. panta 1. un 4. punktam, kā arī 6. panta 1. punktam.

B. Rumānijas tiesības

5. *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români* (Valdības steidzamais rīkojums Nr. 97/2005 par Rumānijas pilsoņu reģistrāciju, dzīvesvietu, uzturēšanās vietu un personu apliecinošiem dokumentiem[4], kas vēlāk grozīts un papildināts (turpmāk tekstā – "*OUG* Nr. 97/2005"), 12. pantā ir noteikts:

"(1) Rumānijas pilsoņiem, kuri ir sasnieguši 14 gadu vecumu, izsniedz personas apliecību.

[..]

(3) Šajā steidzamajā rīkojumā personas dokumenti ir: personas apliecība, vienkārša personas apliecība, elektroniska personas apliecība, pagaidu personas apliecība un personas karte derīguma termiņa darbības laikā."

6. *OUG* Nr. 97/2005 13. pantā ir paredzēts:

"(1) Personas dokumenti apliecina personas identitāti, Rumānijas pilsonību, dzīvesvietas (domicila) adresi un vajadzības gadījumā uzturēšanās vietas adresi.

(2) Saskaņā ar [*Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate* (Likums Nr. 248/2005 par Rumānijas pilsoņu brīvas pārvietošanās uz ārvalstīm nosacījumiem)[5]], kas vēlāk grozīts un papildināts [turpmāk tekstā – "Likums par brīvas pārvietošanās nosacījumiem"], personas apliecība un elektroniskā personas apliecība ir ceļošanas dokuments Eiropas Savienības dalībvalstīs.

(3) Elektroniskā personas apliecība ļauj tās īpašniekam autentificēties Iekšlietu ministrijas informācijas sistēmās un citu valsts vai privāto iestāžu informācijas sistēmās, kā arī izmantot elektronisko parakstu atbilstoši likumā paredzētiem noteikumiem."

[4] Pārpublicēts 2011. gada 12. oktobra *Monitorul Oficial al României*, I daļa, Nr. 719.

[5] 2005. gada 29. jūlija *Monitorul Oficial al României*, I daļa, Nr. 682.

7. *OUG* Nr. 97/2005 15. panta 3. punktā ir noteikts:

"Pieteikumam par jaunu personas dokumentu izsniegšanu pievieno tikai dokumentus, kas atbilstoši likumam apliecina ieinteresētās personas dzīvesvietu (domicilu) un vajadzības gadījumā rezidences vietu, izņemot, ja:

a) ir veiktas izmaiņas datos, kas attiecas uz uzvārdu un vārdu, dzimšanas datumu, civilstāvokli un Rumānijas pilsonību – šādā gadījumā pieteikuma iesniedzējam ir jāiesniedz dokumenti, kas apliecina šīs izmaiņas;

b) pieteikuma iesniedzējam ir pagaidu personas apliecība vai izziņa par identitāti – šādā gadījumā pieteikuma iesniedzējam ir jāiesniedz visi dokumenti, kas minēti 2. punktā."

8. *OUG* Nr. 97/2005 20. panta 1. punkta c) apakšpunktā ir noteikts:

"Pagaidu personas apliecību izsniedz šādos gadījumos:

[..] ārvalstīs dzīvojošiem Rumānijas pilsoņiem, kuri uz laiku uzturas Rumānijā."

9. *OUG* Nr. 97/2005 28. panta 1. punktā ir paredzēts:

"1) Pierādījumu par dzīvesvietu (domicilu) var sniegt ar:

a) aktiem, kuri noslēgti atbilstoši derīguma nosacījumiem, kādi paredzēti spēkā esošajos Rumānijas tiesību aktos attiecībā uz oficiālu dokumentu, kas apliecina tiesības uz apmešanos dzīvesvietā;

b) izmitinātāja – fiziskas vai juridiskas personas – rakstisku paziņojumu, kuram ir apliecinājuma par izmitināšanu spēks, kam pievienots viens no a) vai attiecīgā gadījumā d) apakšpunktā minētajiem dokumentiem;

c) pieteikuma iesniedzēja paziņojumu, kam pievienota policijas darbinieka pārbaudes atzīme, kas apliecina, ka pastāv dzīvojamā ēka, un to, ka pieteikuma iesniedzējs patiešām dzīvo deklarētajā adresē, – tādai fiziskai personai, kura nespēj iesniegt a) un b) apakšpunktā minētos dokumentus;

d) vietējās valsts administrācijas izsniegtu dokumentu, kas apliecina, ka pieteikuma iesniedzējs vai attiecīgā gadījumā persona, kura to izmitinājusi, ir reģistrēts/a [*Registrul agricol* (lauksaimniecības reģistrs)] kā dzīvojamās ēkas īpašnieks;

e) gadījumā, ja personu apliecinoša dokumenta izsniegšanu lūdz nepilngadīgie, viena no vecākiem vai likumīgā pārstāvja personu apliecinošu dokumentu vai aktu par vecāku varas īstenošanu, kam attiecīgā gadījumā pievienots viens no a)–d) apakšpunktā minētajiem dokumentiem."

10. Likuma par brīvas pārvietošanās nosacījumiem 6. un 6.[1] pantā ir noteikts:

"6. pants

(1) Ceļošanas dokumentu veidi, ar kuriem Rumānijas pilsoņi var ceļot uz ārvalstīm, ir šādi:

a) diplomātiskā pase;

b) dienesta pase;

c) elektroniskā diplomātiskā pase;

d) elektroniskā dienesta pase;

e) vienkāršā pase;

f) vienkāršā elektroniskā pase;

g) vienkāršā pagaidu pase;

h) ceļošanas dokuments.

6.[1] pants

(1) Šajā likumā derīga personas apliecība, vienkāršā personas apliecība un elektroniskā personas apliecība ir ceļošanas dokuments, balstoties uz kuru Rumānijas pilsoņi var ieceļot Savienības dalībvalstīs, kā arī trešajās valstīs, kuras tos atzīst par ceļošanas dokumentu.

[..]"

11. Šā likuma 17.[1] panta 1. punkta d) apakšpunktā un 2. punkta b) apakšpunktā ir paredzēts:

"(1) Vienkāršo pagaidu pasi izsniedz Rumānijas pilsoņiem, kas atbilst šajā likumā paredzētajiem nosacījumiem un uz kuriem neattiecas tiesību izceļot uz ārzemēm apturēšana šādos gadījumos:

[..]

d) ja turētājs ir iesniedzis vienkāršu pasi vai vienkāršu elektronisko pasi, lai saņemtu vīzu, un apliecina, ka viņam steidzami jādodas uz ārzemēm;

[..].

2. Vienkāršo pagaidu pasi izsniedz:

[..]

b) situācijās, kas minētas 1. punkta b)–g) apakšpunktā, maksimums trīs darba dienu laikā no pieteikuma iesniegšanas brīža;

[..]."

12. Minētā likuma 34. panta 1., 2. un 6. punktā ir noteikts:

"1. Rumānijas pilsonis ar dzīvesvietu (domicilu) ārzemēs var lūgt vienkāršas elektroniskas pases vai vienkāršas pagaidu pases, kurā ir norādīta viņa dzīvesvieta (domicils), izsniegšanu, ja viņš atrodas vienā no šīm situācijām:

a) viņš ir saņēmis uzturēšanās tiesības vismaz uz vienu gadu vai, atkarībā no gadījuma, viņa uzturēšanās tiesības šajā valstī ir atkārtoti pagarinātas viena gada laikā;

b) viņš ir saņēmis uzturēšanās tiesības minētajā valstī ģimenes atkalapvienošanās nolūkā ar personu, kuras dzīvesvieta (domicils) ir šajā pašā valstī;

c) viņš ir saņēmis ilgtermiņa uzturēšanās tiesības vai, attiecīgā gadījumā, pastāvīgās uzturēšanās tiesības minētajā valstī;

d) viņš ir ieguvis šīs valsts pilsonību;

e) viņš ir saņēmis darba tiesības vai uzņemts privātā vai valsts [mācību] iestādē ar galveno nolūku studēt, tostarp profesionālajā apmācībā.

2. Rumānijas pilsonis ar reģistrācijas apliecību vai dokumentu, kas apliecina viņa dzīvesvietu Eiropas Savienības dalībvalstī, Eiropas Ekonomikas zonas valstī vai Šveices Konfederācijā, ko izsniegušas Eiropas Savienības dalībvalsts, Eiropas Ekonomikas zonas valsts vai Šveices Konfederācijas atbildīgās iestādes, var lūgt vienkāršas elektroniskas pases vai vienkāršas pagaidu pases, kurā šī valsts norādīta kā dzīvesvietas (domicila) valsts, izsniegšanu.

[..]

6. Rumānijas pilsonim ar dzīvesvietu (domicilu) ārvalstīs, saņemot vienkāršu elektronisko pasi vai vienkāršu pagaidu pasi, kurā ir norādīta dzīvesvietas (domicila) valsts, ir jānodod Rumānijas iestāžu izdotais personu apliecinošais dokuments, kas apliecina dzīvesvietas (domicila) esamību Rumānijā."

III. Pamatlieta, prejudiciālais jautājums un tiesvedība Tiesā

13. Prasītājs pamatlietā ir rumāņu valstspiederības advokāts, kurš veic profesionālo darbību gan Francijā, gan Rumānijā un kura dzīvesvieta (domicils) kopš 2014. gada ir Francijā.

14. Rumānijas iestādes viņam ir izsniegušas vienkāršu elektronisko pasi ar norādi, ka viņa dzīvesvieta (domicils) ir Francijā. Tā kā viņa privātā un profesionālā dzīve noris gan Francijā, gan Rumānijā, viņš katru gadu arī deklarē dzīvesvietu Rumānijā un saņem pagaidu personas apliecību. Taču šīs kategorijas apliecība nav dokuments, kas ļauj ceļot uz ārvalstīm.

15. 2017. gada 17. septembrī prasītājs pamatlietā iesniedza pieteikumu Reģistrācijas direkcijā, lūdzot izsniegt viņam personas apliecību vai elektronisko personas apliecību. Šis lūgums tika noraidīts tādēļ, ka viņa dzīvesvieta (domicils) nav Rumānijā.

16. 2017. gada 18. decembrī prasītājs pamatlietā cēla prasību administratīvā lietā *Curtea de Apel București* (Bukarestes apelācijas tiesa, Rumānija), lūdzot uzlikt pienākumu Reģistrācijas direkcijai izsniegt viņam prasīto dokumentu.

17. 2018. gada 28. martā šī tiesa noraidīja prasību kā nepamatotu, pamatojoties uz to, ka Reģistrācijas direkcijas lēmums par atteikumu ir pamatots ar Rumānijas tiesībām, kurās ir paredzēts, ka personas apliecības izsniedz vienīgi Rumānijas pilsoņiem, kuru dzīvesvieta (domicils) ir Rumānijā. Šī tiesa uzskatīja, ka Rumānijas tiesības nav pretrunā Savienības tiesībām, jo Direktīva 2004/38 neuzliek dalībvalstīm pienākumu izsniegt saviem pilsoņiem personas apliecības. Turklāt tā uzskatīja, ka prasītājs pamatlietā nav diskriminēts, jo Rumānijas iestādes izsniedza viņam vienkāršu pasi, kura ir ceļošanas dokuments, kas ļauj viņam ceļot uz ārvalstīm.

18. Uzskatīdams, ka *Curtea de Apel București* (Bukarestes apelācijas tiesa) spriedums pārkāpa vairākas LESD, Hartas un Direktīvas 2004/38 normas, prasītājs pamatlietā iesniedza kasācijas sūdzību iesniedzējtiesā *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Augstā kasācijas tiesa).

19. Šī tiesa pauž šaubas par atteikuma izsniegt prasītājam pamatlietā personas apliecību atbilstību Savienības tiesībām pamatlietas apstākļos.

20. Šajā ziņā iesniedzējtiesa uzsver, ka, lai gan Direktīvas 2004/38 mērķis ir saskaņot dalībvalstu prasības ieceļošanai citas dalībvalsts teritorijā, aplūkotajā valsts tiesiskajā regulējumā ir veikta šīs direktīvas 4. panta 3. punkta šaura interpretācija, kas paredz, ka dalībvalstis izsniedz saviem pilsoņiem personas apliecības vai pases atbilstoši saviem tiesību aktiem. Turklāt dzīvesvietas (domicila) kritērijs varētu veidot diskriminējošu attieksmi, kas – lai to būtu iespējams pamatot attiecībā pret Savienības tiesībām – būtu jābalsta uz objektīviem apsvērumiem neatkarīgi no attiecīgo personu pilsonības un uz apsvērumiem, kas ir samērīgi ar valsts tiesību leģitīmo mērķi. Visbeidzot, šajā gadījumā Reģistrācijas direkcija neesot norādījusi, kādi objektīvi vispārējo interešu apsvērumi varētu attaisnot atšķirīgo attieksmi un to, ka Rumānijas pilsoņiem, kuru dzīvesvieta (domicils) ir citā Savienības dalībvalstī, tiek atteiktas tiesības saņemt valsts personas apliecību. Iesniedzējtiesa norāda, ka nav atradusi šādu pamatojumu.

21. Šādos apstākļos *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Augstā kasācijas tiesa) nolēma apturēt tiesvedību un uzdot Tiesai šādu prejudiciālu jautājumu:

"Vai LESD 26. panta 2. punkts, [Hartas] 20. pants, 21. panta 1. punkts un 45. panta 1. punkts, kā arī [Direktīvas 2004/38] 4.[–]6. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj valsts tiesisko regulējumu, kas neļauj izsniegt dalībvalsts pilsonim personas apliecību, kura būtu derīgs ceļošanas dokuments Eiropas Savienības iekšienē, tādēļ ka viņa dzīvesvieta (domicils) ir citā dalībvalstī?"

22. Rakstveida apsvērumus iesniedza prasītājs pamatlietā, Rumānijas valdība un Eiropas Komisija. Šie paši lietas dalībnieki piedalījās tiesas sēdē 2023. gada 8. februārī.

IV. Juridiskā analīze

23. Ar prejudiciālo jautājumu iesniedzējtiesa būtībā vaicā, vai LESD 26. panta 2. punkts, Hartas 20. pants, 21. panta 1. punkts un 45. panta 1. punkts, kā arī Direktīvas 2004/38 4.–6. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka tie nepieļauj tādu dalībvalsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru

Savienības pilsonim, kas ir šīs dalībvalsts pilsonis un ir īstenojis savas tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties citā dalībvalstī, tiek atteikta personas apliecības, kas ir derīgs ceļošanas dokuments Savienībā, izsniegšana tikai tādēļ, ka viņa dzīvesvieta (domicils) ir šajā citā dalībvalstī.

24. Prasītājs pamatlietā un Komisija uzskata, ka aplūkotie valsts tiesību akti veido nevienlīdzīgu attieksmi, kas ietekmē Rumānijas pilsoņu ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties Savienībā. Turpretim Rumānijas valdība apgalvo, ka dalībvalstīm ir novērtējuma brīvība attiecībā uz personas apliecību izdošanu un aplūkotie tiesību akti nerada Rumānijas pilsoņu tiesību brīvi pārvietoties un uzturēties [Savienībā] ierobežojumu.

25. Šajos secinājumos sniegšu dažus ievada apsvērumus, lai rezumētu faktus, atgādinot atbilstošos tiesību aktus, un lai izskaidrotu piemērojamās Savienības tiesību normas, un pēc tam pievērsīšos prejudiciālajā jautājumā izvirzītajai problēmai saistībā ar šīm tiesību normām.

A. Ievada apsvērumi

26. Kā izriet no iesniedzējtiesas faktu izklāsta, šī lieta attiecas uz Rumānijas pilsoni, kurš kopš 2014. gada dzīvo Francijā un strādā par advokātu gan Francijā, gan Rumānijā[6]. Rumānijas iestādes viņam ir izdevušas vienkāršu elektronisko pasi, kurā norādīts, ka viņa dzīvesvieta (domicils) ir Francijā, kā arī pagaidu personas apliecību[7]. Šo apliecību, kas nav ceļošanas dokuments, izsniedz Rumānijas pilsoņiem, kuru dzīvesvieta (domicils) ir citā dalībvalstī un kuri īslaicīgi uzturas Rumānijā, un šī apliecība ir jāatjauno katru gadu. Prasītājs pamatlietā iesniedza pieteikumu Reģistrācijas direkcijā, lūdzot izsniegt personas apliecību (vienkāršu vai elektronisku), kas ir ceļošanas dokuments, kurš viņam ļauj doties uz Franciju. Šis pieteikums tika noraidīts. Viņš cēla prasību par šo lēmumu *Curtea de Apel București* (Bukarestes apelācijas tiesa), kura to noraidīja kā nepamatotu, galvenokārt tādēļ, ka Rumānijas tiesību akti neesot pretrunā Savienības tiesībām.

27. Šajā ziņā iesniedzējtiesa norāda, ka saskaņā ar Rumānijas tiesībām ikvienam Rumānijas pilsonim neatkarīgi no viņa dzīvesvietas (domicila) ir tiesības saņemt pasi[8]. Tā arī paskaidro, ka atbilstoši šīm tiesībām Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) Rumānijā no 14 gadu vecuma ir tiesības saņemt vai nu vienkāršu personas apliecību, vai elektronisku personas apliecību, kas ir derīgi ceļošanas dokumenti[9]. Turpretim Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī nav tiesību saņemt šos personas dokumentus[10]. Šajā kontekstā iesniedzējtiesa precizē, ka šādiem pilsoņiem, ja viņi saņem pasi, kurā ir norādīta viņu dzīvesvietas (domicila) dalībvalsts, ir pienākums nodot personas dokumentus, kas ir derīgi ceļošanas dokumenti un kas apliecina dzīvesvietas (domicila) esamību Rumānijā[11]. Taču, ja viņi šajā dalībvalstī uzturas īslaicīgi, viņiem tiek izsniegta pagaidu personas apliecība, kas nav derīgs ceļošanas dokuments[12].

6 Prasītājs pamatlietā tiesas sēdē norādīja, ka papildus advokāta darbam viņš ir pasniedzējs Francijas universitātē.

7 Atbildot uz tiesas sēdē Tiesas uzdotu jautājumu, Rumānijas valdība uzsver, ka "pagaidu personas apliecība" neietver personas apliecības drošības elementus Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (ES) 2019/1157 (2019. gada 20. jūnijs) par Savienības pilsoņu personas apliecību un Savienības pilsoņiem un viņu ģimenes locekļiem, kuri izmanto tiesības brīvi pārvietoties, izsniegto uzturēšanās dokumentu drošības uzlabošanu (OV 2019, L 188, 67. lpp.), 2. panta a) punkta un 3. panta izpratnē.

8 Skat. Likuma par brīvas pārvietošanās nosacījumiem 6. panta 1. punkta f) un g) apakšpunktu, kā arī 34. panta 1. un 2. punktu.

9 Skat. *OUG* Nr. 97/2005 12. panta 1. un 2. punktu, kā arī Likuma par brīvas pārvietošanās nosacījumiem 6.[1] panta 1. punktu.

10 Komisija rakstveida apsvērumos ir norādījusi, ka *OUG* Nr. 97/2005 14. panta 2. punktā ir paredzēts, ka vienīgi tie Rumānijas pilsoņi, kuru *dzīvesvieta (domicils) ir Rumānijā* un kuri ārvalstīs uzturas *īslaicīgi*, var lūgt izsniegt personas apliecību.

11 Skat. Likuma par brīvas pārvietošanās nosacījumiem 34. panta 6. punktu.

12 Skat. *OUG* Nr. 97/2005 20. panta 1. punkta c) apakšpunktu. No dokumentiem, ko prasītājs pamatlietā iesniedzis saskaņā ar Tiesas Reglamenta 62. panta 1. punktu, izriet, ka pagaidu personas apliecībā tiek norādīta tās īpašnieka *pagaidu dzīvesvietas adrese* Rumānijā.

28. Skaidrs, ka uz pamatlietas situāciju attiecas Savienības tiesības un it īpaši normas, kas regulē tiesību brīvi pārvietoties un uzturēties īstenošanu.

29. Šajā ziņā atgādināšu, pirmkārt, ka LESD 20. pantā ikvienai personai, kurai ir dalībvalsts pilsonība, ir piešķirts Savienības pilsoņa statuss [13]. Šajā lietā prasītājam pamatlietā ir Rumānijas pilsonība, līdz ar to viņam ir arī Savienības pilsoņa statuss, kas, kā Tiesa ir neskaitāmas reizes norādījusi, "ir paredzēts kā dalībvalstu pilsoņu pamatstatuss" [14]. Kā Savienības pilsonis, kurš ir izmantojis savu brīvību pārvietoties un uzturēties dalībvalstī, kas nav viņa izcelsmes dalībvalsts, viņš var atsaukties uz tiesībām, kas saistītas ar šo statusu, it īpaši tām, kuras paredzētas LESD 21. panta 1. punktā, "tostarp attiecībā pret viņa izcelsmes dalībvalsti" [15].

30. Otrkārt, atgādināšu arī, ka LESD 21. panta 1. punkts prasītājam pamatlietā piešķir tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstīs, ievērojot Līgumos noteiktos ierobežojumus un nosacījumus, kā arī to īstenošanai paredzētos pasākumus. Šādi ierobežojumi un nosacījumi ir it īpaši Direktīvā 2004/38 paredzētie, kuras 1. pantā ir noteikts, ka tās mērķis tostarp ir noteikt šo tiesību īstenošanas nosacījumus un ierobežojumus.

31. Visbeidzot norādīšu, ka, lai gan prejudiciālajos jautājumos ir atsauce uz LESD 26. panta 2. punktu un Hartas 20. pantu un 21. panta 1. punktu, tomēr pamatlietas atrisinājums neprasa, lai Tiesa aplūkotu specifiski šīs tiesību normas.

32. Attiecībā uz Hartas 45. pantu, uz kuru ir arī atsauce prejudiciālajā jautājumā, jāatgādina, ka šā panta 1. punktā ikvienam Savienības pilsonim ir garantētas tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, un šīs tiesības saskaņā ar Paskaidrojumiem par Pamattiesību hartu [16] atbilst tām, kas garantētas LESD 20. panta 2. punkta pirmās daļas a) apakšpunktā, un atbilstoši LESD 20. panta 2. punkta otrajai daļai un Hartas 52. panta 2. punktam tiek īstenotas saskaņā ar nosacījumiem un ierobežojumiem, ko nosaka Līgumos, un ar to īstenošanai paredzētajiem pasākumiem [17].

33. Tāpēc, manuprāt, lai atbildētu uz iesniedzējtiesas uzdoto jautājumu, pietiek atsaukties uz atbilstošām Direktīvas 2004/38 normām un LESD 21. pantu [18].

[13] Skat. it īpaši spriedumus, 2002. gada 11. jūlijs, *D'Hoop* (C-224/98, EU:C:2002:432, 27. punkts) un, 2022. gada 9. jūnijs, *Préfet du Gers* un *Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, 49. punkts un tajā minētā judikatūra).

[14] Spriedumi, 2001. gada 20. septembris, *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458, 31. punkts) un, 2022. gada 1. augusts, *Familienkasse Niedersachsen-Bremen* (C-411/20, EU:C:2022:602, 28. punkts).

[15] Spriedums, 2021. gada 14. decembris, *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"* (C-490/20, EU:C:2021:1008, 42. punkts un tajā minētā judikatūra).

[16] OV 2007, C 303, 29. lpp.

[17] Spriedums, 2022. gada 21. jūnijs, *Ligue des droits humains* (C-817/19, EU:C:2022:491, 275. punkts). Tāpat jāatgādina – no judikatūras izriet, ka valsts pasākums, kas var kavēt personu brīvu pārvietošanos, var būt attaisnojams tikai tad, ja šis pasākums atbilst Hartā, kuras ievērošanu nodrošina Tiesa, garantētajām pamattiesībām. Līdz ar to, kā pamatoti uzsvērusi Komisija, jebkurš LESD 21. panta 1. punktā paredzēto tiesību ierobežojums noteikti būtu pretrunā Hartas 45. panta 1. punktam, jo, kā jau atgādināju, ikvienam Savienības pilsonim Hartā paredzētās tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā atspoguļo tiesības, kas piešķirtas LESD 21. panta 1. punktā. Skat. it īpaši spriedumus, 1991. gada 18. jūnijs, *ERT* (C-260/89, EU:C:1991:254, 43. punkts); 2021. gada 14. decembris, *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"* (C-490/20, EU:C:2021:1008, 58. punkts); 2022. gada 21. jūnijs, *Ligue des droits humains* (C-817/19, EU:C:2022:491, 275. un 281. punkts), kā arī rīkojumu, 2022. gada 24. jūnijs, *Rzecznik Praw Obywatelskich* (C-2/21, EU:C:2022:502, 46. punkts).

[18] Skat. arī šo secinājumu 27. zemsvītras piezīmi.

B. Par Direktīvas 2004/38 4. panta 3. punkta interpretāciju un atšķirīgas attieksmes pastāvēšanu, kas varētu ierobežot tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties

34. Man šķiet lietderīgi atgādināt, pirmkārt, ka, lai ļautu dalībvalstu pilsoņiem īstenot tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties Savienībā, Direktīvas 2004/38 4. panta 3. punktā ir noteikts, ka dalībvalstīm, rīkojoties saskaņā ar saviem tiesību aktiem, ir jāizsniedz saviem valstspiederīgajiem personas apliecība vai pase, kurā norādīta viņu valstiskā piederība [19]. Šajā ziņā Tiesa jau ir nospriedusi, ka dalībvalstīm atbilstoši šai tiesību normai ir jāizsniedz saviem pilsoņiem vai jāatjauno personas apliecība vai pase [20].

35. Otrkārt, jāatgādina, ka no Direktīvas 2004/38 4. panta 3. punkta formulējuma un it īpaši no Savienības likumdevēja izvēles lietot šķiramo sakārtojuma saikli "vai" skaidri izriet, ka saistībā ar pienākumu izsniegt saviem pilsoņiem ceļošanas dokumentu šī tiesību norma ļauj dalībvalstīm izvēlēties ceļošanas dokumenta veidu, proti, personas apliecību *vai* pasi.

36. Tomēr jāuzsver, ka no Direktīvas 2004/38 1.–4. un 11. apsvēruma izriet, ka tās mērķis vispirms ir atvieglot un veicināt Savienības pilsoņu primārās un individuālās tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, kuras Savienības pilsoņiem ir tieši piešķirtas Līgumā [21]. Šajā ziņā saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru, ņemot vērā kontekstu, kādā iekļaujas šī direktīva, un tajā izvirzītos mērķus, tās noteikumus nevar interpretēt šauri un katrā ziņā tiem nedrīkst atņemt to lietderīgo iedarbību [22].

37. Turklāt, lai gan pašreizējā Savienības tiesību situācijā personas apliecību izsniegšana ir dalībvalstu kompetencē, tomēr atgādināšu, ka tām jāīsteno šī kompetence, ievērojot Savienības tiesības un it īpaši Līguma normas par brīvību pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, kas ikvienam Savienības pilsonim piešķirta LESD 21. panta 1. punktā [23].

38. Šajā gadījumā, kā izriet no iesniedzējtiesas nolēmuma, problēma, kas ir prejudiciālā jautājuma pamatā, skar atšķirīgo attieksmi, kura aplūkotajos Rumānijas tiesību aktos ir radīta attiecībā pret Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) Rumānijā un Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī. Šajos tiesību aktos ir paredzēts, ka Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) Rumānijā ir tiesības saņemt divus ceļošanai Savienībā derīgus dokumentus, proti, *personas apliecību un pasi*, turpretim Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī ir tiesības saņemt tikai vienu ceļošanas dokumentu, proti, *pasi* [24].

39. Tādēļ ir jānosaka, vai šī atšķirīgā attieksme ir saderīga ar Savienības tiesību normām par personu brīvu pārvietošanos un uzturēšanos, it īpaši ar Direktīvu 2004/38.

[19] Spriedums, 2021. gada 14. decembris, *Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"* (C-490/20, EU:C:2021:1008, 43. punkts). Direktīvas 2004/38 4. panta 3. punktā ir paredzēts, ka "dalībvalstis saskaņā ar saviem tiesību aktiem izsniedz saviem valstspiederīgajiem personas apliecību vai pasi, kurā norādita to valstiskā piederība, un atjauno šos dokumentus".

[20] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2021. gada 6. oktobris, A (Robežu šķērsošana uz izpriecu kuģa) (C-35/20, EU:C:2021:813, 53. punkts).

[21] Spriedumi, 2008. gada 25. jūlijs, *Metock* u.c. (C-127/08, EU:C:2008:449, 82. punkts), un 2013. gada 19. septembris, *Brey* (C-140/12, EU:C:2013:565, 71. punkts).

[22] Spriedumi, 2007. gada 11. decembris, *Eind* (C-291/05, EU:C:2007:771, 43. punkts); 2008. gada 25. jūlijs, *Metock* u.c. (C-127/08, EU:C:2008:449, 84. punkts); 2010. gada 7. oktobris, *Lassal* (C-162/09, EU:C:2010:592, 31. punkts); 2014. gada 18. decembris, *McCarthy* u.c. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 32. punkts); 2018. gada 5. jūnijs, *Coman* u.c. (C-673/16, EU:C:2018:385, 39. punkts), kā arī 2019. gada 11. aprīlis, *Tarola* (C-483/17, EU:C:2019:309, 38. punkts).

[23] Šajā nozīmē skat. it īpaši spriedumus, 2006. gada 26. oktobris, *Tas-Hagen* un *Tas* (C-192/05, EU:C:2006:676, 22. punkts); 2008. gada 22. maijs, *Nerkowska* (C-499/06, EU:C:2008:300, 24. punkts), kā arī 2018. gada 5. jūnijs, *Coman* u.c. (C-673/16, EU:C:2018:385, 35.–38. punkts). Skat. arī spriedumu, 2021. gada 6. oktobris, A (Robežu šķērsošana uz izpriecu kuģa) (C-35/20, EU:C:2021:813, 53. punkts).

[24] Atgādinu – kā, atbildot uz tiesas sēdē Tiesas uzdotu jautājumu, ir norādījusi arī Komisija –, ka no tiesību uz brīvu pārvietošanos un uzturēšanos viedokļa šīs divas situācijas ir salīdzināmas.

40. Protams, ir taisnība, kā jau norādīju, ka Direktīvas 2004/38 4. panta 3. punktā dalībvalstīm nav noteikts pienākums izsniegt saviem pilsoņiem divus personas dokumentus, kas ir derīgi ceļošanai, proti, personas apliecību *un* pasi. Tieši pretēji, šī tiesību norma ļauj dalībvalstīm izvēlēties izsniegt saviem pilsoņiem personas apliecību *vai* pasi. Taču šī tiesību norma, lasot to no LESD 21. panta skatpunkta, nevar ļaut dalībvalstīm izdarīt *šo izvēli*, izturoties nelabvēlīgāk pret saviem pilsoņiem tādēļ, ka tie izmantojuši savas tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties Savienībā. Citiem vārdiem – Direktīvas 2004/38 4. panta 3. punktā paredzētā dalībvalstu leģitīmā izvēle saistībā ar ceļošanas dokumentu izsniegšanas saviem pilsoņiem sistēmu nevar – kā šajā gadījumā – novest pie nevienlīdzīgas attieksmes iedibināšanas, izsniedzot Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī tikai vienu ceļošanas dokumentu, proti, pasi.

41. Kā pamatoti norādījusi Komisija, Rumānijas pilsoņiem, kuri dzīvo citās dalībvalstīs un vēlas izmantot gan pasi, gan personas apliecību (vienkāršu vai elektronisku), ir jābūt dzīvesvietai (domicilam) Rumānijā. No iesniedzējtiesas nolēmuma izriet, ka pierādījums par šādu dzīvesvietu (domicilu) tiek sniegts citastarp ar īpašumtiesību, īres līguma vai izmitināšanas apliecinājuma palīdzību. Tas nozīmē, ka šādiem pilsoņiem jābūt ne vien kādas mītnesvietas Rumānijā īpašniekiem, īrniekiem vai iemītniekiem izmitinātas personas statusā, bet tiem ir jābūt arī mītnesvietai, kas nepieciešama, lai īstenotu tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties citā dalībvalstī. Šāda prasība skaidri rada nelabvēlīgāku attieksmi šo tiesību īstenošanas dēļ. Tādējādi Rumānijas pilsoņiem, kuri izmantojuši tiesības brīvi pārvietoties, ir jāsaglabā dzīvesvieta (domicils) Rumānijā, lai varētu izmantot divus ceļošanas dokumentus, savukārt tie, kuri nav izmantojuši šīs tiesības un kuru dzīvesvieta (domicils) ir Rumānijā, var tos izmantot, neizpildot nekādus citus nosacījumus.

42. Tādēļ man šķiet, ka šī atšķirīgā attieksme pati par sevi varētu atņemt lietderīgo iedarbību Direktīvas 2004/38 4. panta 3. punktam.

43. Turklāt, no vienas puses, atgādināšu, ka šīs direktīvas 4. panta 1. punktā ir noteikts, ka, "neskarot noteikumus par ceļošanas dokumentiem, ko piemēro valstu robežkontrolei, visiem Savienības pilsoņiem ar derīgu personas apliecību vai pasi [..] ir tiesības izceļot no dalībvalsts teritorijas, lai ceļotu uz citu dalībvalsti". No otras puses, minētās direktīvas 5. panta 1. punktā ir paredzēts, ka, "neskarot noteikumus par ceļošanas dokumentiem, ko piemēro valstu robežkontrolei, dalībvalstis atļauj ieceļot savā teritorijā Savienības pilsoņiem, kam ir derīga personas apliecība vai pase".

44. Tādējādi šķiet, ka pienākums ņemt līdzi personas apliecību vai pasi nav priekšnoteikums ne tiesībām izceļot, ne tiesībām ieceļot, bet gan *formalitāte, kuras mērķis ir vienādot un līdz ar to atvieglot identitātes pārbaudes*, kas var tikt veiktas Regulā (EK) Nr. 562/2006[25] noteiktajos gadījumos[26]. Tas, ka Savienības pilsonis var ceļot tikai ar personas apliecību, tādējādi šim pilsonim ir atvieglojums, jo viņam nav jāņem līdzi pase. Tāpēc atšķirīgā attieksme, ko rada aplūkotie tiesību akti, var atņemt lietderīgo iedarbību gan Direktīvas 2004/38 4. panta 1. punktam, gan 5. panta 1. punktam.

[25] Eiropas Parlamenta un Padomes regula (2006. gada 15. marts), ar kuru ievieš Kopienas Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV 2006, L 105, 1. lpp.), kurā grozījumi izdarīti ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 26. jūnija Regulu (ES) Nr. 610/2013 (OV 2013, L 182, 1. lpp.).

[26] Šajā nozīmē skat. spriedumu, 2021. gada 6. oktobris, A (Robežu šķērsošana uz izpriecu kuģa) (C-35/20, EU:C:2021:813, 73. punkts).

45. To paturot prātā, uzskatu, ka, tā kā pamatlietā aplūkotais tiesiskais regulējums valsts iestādēm ļauj izvēlēties izsniegt vai neizsniegt Rumānijas pilsoņiem personas apliecību, kas ir derīgs ceļošanas dokuments, atkarībā no tā, vai viņu dzīvesvieta (domicils) ir vai nav citā dalībvalstī, un līdz ar to atkarībā no tā, vai viņi ir vai nav īstenojuši savas tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties, ir jāpārbauda, vai pastāv brīvas pārvietošanās ierobežojums LESD 21. panta 1. punkta izpratnē.

C. Par Savienības pilsoņu pārvietošanās brīvības ierobežojuma pastāvēšanu LESD 21. panta 1. punkta izpratnē

46. No iepriekšējiem punktiem izriet, ka pamatlietā aplūkotie tiesību akti rada atšķirīgu attieksmi, kas var ietekmēt Rumānijas pilsoņu ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī tiesības pārvietoties un uzturēties Savienībā LESD 21. panta 1. punkta izpratnē.

47. Šajā ziņā, pirmkārt, atgādināšu, ka saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru valsts tiesiskais regulējums, kas ir nelabvēlīgs atsevišķiem valsts pilsoņiem tikai tāpēc, ka viņi ir izmantojuši savas tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties citā dalībvalstī, ir LESD 21. panta 1. punktā ikvienam Savienības pilsonim atzīto brīvību ierobežojums [27].

48. Otrkārt, jānorāda, ka Tiesa ir atkārtoti nospriedusi, ka iespējas, kas Līgumā piedāvātas saistībā ar brīvu pārvietošanos un uzturēšanos, nevarētu efektīvi izmantot, ja dalībvalsts pilsonis varētu tikt atturēts to izmantot šķēršļu dēļ, kurus viņa dzīvošanai uzņemošajā dalībvalstī rada viņa izcelsmes dalībvalsts tiesiskais regulējums, sodot viņu par šo tiesību izmantošanu [28].

49. Uzskatu, ka ar aplūkotajiem tiesību aktiem radītā atšķirīgā attieksme ir Rumānijas pilsoņu ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī brīvas pārvietošanās un uzturēšanās ierobežojums [29].

50. Pirmkārt, jāuzsver, ka, atsakoties izsniegt personas apliecību, kas ir ceļošanai derīgs dokuments, tikai tādēļ, ka prasītāja pamatlietā dzīvesvieta (domicils) ir citā dalībvalstī, proti, Francijā, šie tiesību akti var atturēt Rumānijas pilsoņus, kuri atrodas tādā situācijā kā prasītājs pamatlietā, īstenot savu brīvību pārvietoties un uzturēties Savienībā.

51. Kā jau norādīju, problēmas cēlonis nav tajā, ka dalībvalsts izsniedz saviem pilsoņiem vai nu pasi, vai personas apliecību. Šāda izvēle noteikti ir leģitīma. Problēma ir tajā, ka, veicot šādu izvēli, dalībvalsts rada atšķirīgu attieksmi, kas – kā šajā gadījumā – ietekmē Savienības pilsoņu brīvību pārvietoties un uzturēties.

52. Otrkārt, jānorāda, ka pretēji Rumānijas valdības apgalvotajam, pat ja Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī ir pase, viņiem ir sarežģītāk īstenot savu brīvību pārvietoties.

53. Šajā ziņā iesniedzējtiesa norāda, ka divpadsmit dienu laikposmā prasītājs pamatlietā nevarēja doties uz Franciju, jo viņam nebija personas apliecības, kas būtu ceļošanai derīgs dokuments, savukārt viņa pase atradās trešās valsts vēstniecībā Bukarestē, lai saņemtu vīzu. Šīs tiesas ieskatā

[27] Spriedumi, 2017. gada 8. jūnijs, *Freitag* (C-541/15, EU:C:2017:432, 35. punkts un tajā minētā judikatūra), kā arī 2020. gada 19. novembris, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, 30. punkts un tajā minētā judikatūra). Šajā nozīmē attiecībā uz Hartas 45. panta 1. punktu skat. spriedumu, 2022. gada 21. jūnijs, *Ligue des droits humains* (C-817/19, EU:C:2022:491, 277. punkts).

[28] Skat. spriedumus, 2004. gada 29. aprīlis, *Pusa* (C-224/02, EU:C:2004:273, 19. punkts); 2006. gada 26. oktobris, *Tas-Hagen* un *Tas* (C-192/05, EU:C:2006:676, 30. punkts); 2008. gada 22. maijs, *Nerkowska* (C-499/06, EU:C:2008:300, 32. punkts), kā arī 2010. gada 14. oktobris, *van Delft* u.c. (C-345/09, EU:C:2010:610, 97. punkts).

[29] Skat. šo secinājumu 38. un 41. punktu.

šādā situācijā Rumānijas pilsonis ar dzīvesvietu (domicilu) Rumānijā būtu varējis doties uz citu dalībvalsti, izmantojot personas apliecību. Tā paskaidro, ka prasītājam pamatlietā turpretim šādas iespējas nebija, jo Reģistrācijas direkcija viņam bija atteikusi personas apliecības izsniegšanu.

54. Rumānijas valdība apgalvo, ka situācijā, kad Rumānijas pilsonis iesniedz savu pasi trešās valsts vēstniecībā vīzas saņemšanai, lai dotos uz šo trešo valsti, trīs darba dienu laikā no pieteikuma iesniegšanas brīža viņam tiek izsniegta pagaidu pase. Šīs valdības ieskatā šāda dokumenta nolūks ir garantēt, lai tādos apstākļos kā pamatlietā Rumānijas pilsoņi neatkarīgi no viņu dzīvesvietas (domicila) varētu ātri un bez šķēršļiem īstenot tiesības brīvi pārvietoties. Tomēr prasītājs pamatlietā tiesas sēdē apgalvoja, ka cilvēku pieplūduma periodā Rumānijas pilsonim ir jāgaida mēnesis, lai vienotos par tikšanos un varētu iesniegt pieteikumu par pagaidu pasi.

55. Manuprāt, tas parāda, cik smagnējs ir tādiem Savienības pilsoņiem kā prasītājs pamatlietā uzliktais administratīvais slogs personas apliecību un/vai pasu izsniegšanas procedūrās, un tas rada šķēršļus viņu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties Savienībā.

56. Treškārt, piekrītu Komisijas viedoklim, ka Savienības pilsoņiem, kuri īsteno savas tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties, parasti ir intereses dažādās dalībvalstīs un līdz ar to viņiem raksturīga zināma mobilitāte Savienības iekšienē.

57. Visbeidzot, ceturtkārt, kā uzsvēris ģenerāladvokāts F. Dž. Džeikobss, "ir acīmredzams, ka pārvietošanās brīvība nozīmē ne tikai šķēršļu likvidēšanu personas tiesībām ieceļot citas dalībvalsts teritorijā, tur uzturēties vai no tās izceļot. Šī brīvība nevar tikt nodrošināta, ja netiek likvidēti arī jelkāda rakstura pasākumi, kas rada nepamatotu nelabvēlīgu situāciju tiem, kas šīs tiesības īsteno. Lai kāds būtu konteksts – izceļojot vai atgriežoties izcelsmes dalībvalstī vai apmetoties uz dzīvi vai pārceļoties citur Savienībā –, nedrīkst radīt nekādu šāda veida nelabvēlīgu situāciju" [30].

58. Vēl atliek noteikt, vai ar aplūkotajiem tiesību aktiem radītais Rumānijas pilsoņu ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī brīvības pārvietoties ierobežojums LESD 21. panta 1. punkta izpratnē var tikt attaisnots no Savienības tiesību skatupunkta.

1. Par attiecīgā ierobežojuma attaisnojumu

59. Saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru tāda personu pārvietošanās brīvības ierobežošana, kas – kā pamatlietā – nav atkarīga no skarto personu pilsonības, var tikt attaisnota, ja tā ir pamatota ar objektīviem vispārējo interešu apsvērumiem un ir samērīga ar valsts tiesībās leģitīmi izvirzīto mērķi [31]. Tāpat no Tiesas judikatūras izriet, ka pasākums ir samērīgs tad, ja tas ir ne vien piemērots izvirzītā mērķa sasniegšanai, bet arī nepārsniedz šī mērķa sasniegšanai nepieciešamo [32].

60. Vai šajā lietā pastāv objektīvs vispārējo interešu apsvērums, kas ļautu attaisnot personu brīvas pārvietošanās un uzturēšanās ierobežojumu?

[30] Ģenerāladvokāta F. Dž. Džeikobsa secinājumi lietā *Pusa* (C-224/02, EU:C:2003:634, 21. punkts).

[31] Spriedums, 2018. gada 5. jūnijs, *Coman* u.c. (C-673/16, EU:C:2018:385, 41. punkts un tajā minētā judikatūra).

[32] Spriedumi, 2006. gada 18. jūlijs, *De Cuyper* (C-406/04, EU:C:2006:491, 42. punkts); 2006. gada 26. oktobris, *Tas-Hagen* un *Tas* (C-192/05, EU:C:2006:676, 35. punkts), un 2018. gada 5. jūnijs, *Coman* u.c. (C-673/16, EU:C:2018:385, 41. punkts).

61. Iesniedzējtiesa norāda, ka nav atklājusi objektīvu vispārējo interešu apsvērumu, kas ļautu attaisnot atšķirīgo attieksmi un to, ka Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī tiek atteiktas tiesības saņemt valsts personas apliecību, kas ir ceļošanai derīgs dokuments.

62. Rumānijas valdība savos rakstveida apsvērumos un tiesas sēdē apstiprināja, ka šādas personas apliecības izsniegšana tiek atteikta Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī būtībā tādēļ, ka tajā nav iespējams ierakstīt šo pilsoņu dzīvesvietu (domicilu) ārpus Rumānijas. Vispirms šī valdība apgalvo, ka atbilstoši Rumānijas Civilkodeksa 91. panta 1. punktam pierādījumi par domicilu un dzīvesvietu tiek iegūti no informācijas, kas minēta personas apliecībā, kura tādējādi *galvenokārt* kalpo, lai pierādītu šo Rumānijas pilsoņa identitātes būtisko elementu un lai viņš varētu īstenot savas tiesības un pildīt pienākumus (it īpaši civilajā un administratīvajā jomā), un *pakārtoti* saskaņā ar Direktīvu 2004/38 tā ir viens no dokumentiem, kas ļauj īstenot tiesības brīvi pārvietoties. Turpinājumā minētā valdība uzsver, ka dzīvesvietas (domicila) adreses norādīšana personas apliecībā ļauj efektīvāk veikt identifikāciju un novērst pārmērīgu Rumānijas pilsoņu personas datu apstrādi. Visbeidzot tā precizē, ka, pat ja personas apliecībā ir norādīta Rumānijas pilsoņa dzīvesvietas (domicila) adrese citā dalībvalstī, valsts iestādes nevar uzņemties atbildību to apstiprināt, jo – papildus kompetences neesamībai šajā ziņā – tām nav iespējas pārbaudīt šo adresi, nepadarot šādu pārbaudi par nesamērīgu vai pat neiespējamu administratīvo slogu.

63. Jāatzīst, ka man ir grūti uzskatīt šādu attaisnojumu par objektīvu vispārējo interešu apsvērumu šādu iemeslu dēļ.

64. Pirmkārt, attiecībā uz adreses, kas norādīta personas apliecībā, pierādījuma spēku, lai gan varu saprast šādas norādes "lietderību" administratīvajām iestādēm, man ir grūti uztvert saikni starp šo attaisnojumu un to, ka personas apliecības izsniegšana tiek atteikta Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī.

65. Otrkārt, tas, ka adreses norādīšana personas apliecībā var padarīt administrācijai efektīvāku Rumānijas pilsoņu dzīvesvietas (domicila) noteikšanu un kontroli, tomēr nav objektīvs vispārējo interešu apsvērums, kas ļautu attaisnot Savienības tiesībās noteiktas pamatbrīvības ierobežojumu. Šajā ziņā atgādināšu, ka saskaņā ar Tiesas pastāvīgo judikatūru administratīva rakstura apsvērumi nevar attaisnot dalībvalsts atkāpi no Savienības tiesību normām, vēl jo vairāk tad, ja šādas atkāpes dēļ tiek izslēgta vai ierobežota kādas no Līgumā garantētajām pamatbrīvībām īstenošana [33].

66. Tādēļ uzskatu, ka pamatlietā aplūkotie Rumānijas tiesību akti ir Rumānijas pilsoņu ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī brīvības pārvietoties un uzturēties Savienībā ierobežojums, kuru nevar attaisnot ne personas apliecībā norādītās adreses pierādījuma spēks, ne atbildīgās administrācijas efektīva šīs adreses noteikšana un kontrole.

67. Gadījumā, ja Tiesa tomēr uzskatītu, ka Rumānijas valdības sniegtais attaisnojums ļauj attaisnot šādu ierobežojumu, īsumā izskatīšu jautājumu, vai aplūkotajos tiesību aktos ir ievērots samērīguma princips.

[33] Skat. it īpaši spriedumus, 1983. gada 3. februāris, *van Luipen* (29/82, EU:C:1983:25, 12. punkts); 1999. gada 26. janvāris, *Terhoeve* (C-18/95, EU:C:1999:22, 45. punkts), un 2011. gada 21. jūlijs, Komisija/Portugāle (C-518/09, nav publicēts, EU:C:2011:501, 66. punkts).

2. Vai aplūkotajos tiesību aktos ir ievērots samērīguma princips?

68. Kā esmu atgādinājis, lai aplūkotie tiesību akti būtu samērīgi, tiem jābūt piemērotiem izvirzītā mērķa sasniegšanai un tie nedrīkst pārsniegt šā mērķa sasniegšanai nepieciešamo [34].

a) Par piemērotību

69. Uzskatu, ka atteikums izsniegt personas apliecību, kas ir ceļošanai derīgs dokuments, Rumānijas pilsoņiem ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī nav piemērots izvirzītā mērķa sasniegšanai. Tas, ka valsts iestādes atsakās izsniegt šādu personas apliecību, taču nepieprasa šiem pilsoņiem saglabāt dzīvesvietu (domicilu) Rumānijā, nav piemērots pasākums, lai nodrošinātu personas apliecībā norādītās adreses pierādījuma spēku un Rumānijas administrācijas veiktu efektīvu šo pilsoņu dzīvesvietas (domicila) noteikšanu un kontroli.

70. Piemēram, persona var būt pārcēlusies, nepieprasot jaunu personas apliecību, vai vienkārši uz laiku vai pavisam vairs nedzīvot personas apliecībā norādītajā dzīvesvietā (domicilā). Patiesībā man šķiet, ka valsts iestāžu rīcībā ir citi līdzekļi, kas ir piemērotāki, lai pārbaudītu domicilu vai dzīvesvietu, piemēram, dzīvesvietas (domicila) apliecinājuma izsniegšana vai dzīvesvietas reģistrācijas vai sertifikāta izsniegšana, balstoties uz Rumānijas iestāžu iedzīvotāju datu bāzēm.

71. Attiecībā uz administrācijas kontroli, lai pārbaudītu, vai persona patiešām dzīvo noteiktā adresē, prasītājs pamatlietā tiesas sēdē uzsvēra, ka praksē Rumānijas iestādes šādu sistemātisku pārbaudi neveic, taču tas jāpārbauda iesniedzējtiesai.

72. Manuprāt, no tā izriet, ka aplūkotie tiesību akti saskaņoti un sistemātiski negarantē izvirzītā mērķa sasniegšanu un tāpēc nav piemēroti šā mērķa sasniegšanai.

b) Par nepieciešamību

73. Man šķiet grūti apgalvot, ka, lai padarītu efektīvāku Rumānijas pilsoņa ar dzīvesvietu (domicilu) citā dalībvalstī adreses noteikšanu Rumānijā, ir nepieciešams izsniegt personas apliecības, kas ir ceļošanai derīgs dokuments, vienīgi tiem pilsoņiem, kuru dzīvesvieta (domicils) ir Rumānijā.

74. Kā Komisija uzsvēra tiesas sēdē, Rumānijai būtu pilnīgi iespējams saglabāt savu sistēmu, proti, pieprasīt norādīt personas apliecībā adresi Rumānijā tiem pilsoņiem, kuru dzīvesvieta (domicils) ir šajā dalībvalstī, taču neatsakot personas apliecību kā ceļošanas dokumentu izsniegšanu tiem Rumānijas pilsoņiem, kuru dzīvesvieta (domicils) ir citā dalībvalstī.

75. Tātad šāds Rumānijas iestāžu atteikums nav nepieciešams, lai sasniegtu Rumānijas valdības izvirzīto mērķi.

[34] Skat. šo secinājumu 59. punktu. Atgādināšu, ka Regulas 2019/1157 3. panta 8. punktā ir paredzēts, ka tad, "ja nepieciešams un ja tas ir samērīgi attiecībā pret sasniedzamo mērķi, dalībvalstis var ievadīt izmantošanai savā valstī paredzētas ziņas un piezīmes, kas var būt prasītas saskaņā ar valsts tiesību aktiem. Minimālo drošības standartu efektivitāte un personas apliecību pārrobežu savietojamība tā rezultātā nemazinās".

V. Secinājumi

76. Ņemot vērā visus minētos apsvērumus, ierosinu Tiesai uz *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Augstā kasācijas tiesa, Rumānija) uzdoto prejudiciālo jautājumu atbildēt šādi:

LESD 21. panta 1. punkts un Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK, 4. panta 3. punkts

ir jāinterpretē tādējādi, ka

tie nepieļauj tādu dalībvalsts tiesisko regulējumu, saskaņā ar kuru Savienības pilsonim, kas ir šīs dalībvalsts pilsonis un ir īstenojis savas tiesības brīvi pārvietoties un uzturēties citā dalībvalstī, tiek atteikta personas apliecības, kas ir derīgs ceļošanas dokuments Savienībā, izsniegšana tikai tādēļ, ka viņa dzīvesvieta (domicils) ir šajā citā dalībvalstī.