



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2024. február 22.*

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése – A tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 45. cikke – 2004/38/EK irányelv – 4. cikk – Személyazonosító igazolvány kiállítása – Az okiratot kibocsátó tagállamban lévő lakóhelyre vonatkozó feltétel – A személyazonosító igazolvány e tagállam más tagállamban lakóhellyel rendelkező állampolgára számára történő kiállításának e tagállam hatóságai általi megtagadása – Egyenlő bánásmód – Korlátozások – Igazolás”

A C-491/21. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfelsőbb semmítő- és ítélszék, Románia) a Bírósághoz 2021. augusztus 10-én érkezett, 2021. május 11-i határozatával terjesztett elő a

WA

és

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

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Arabadjiev tanácselnök, L. Bay Larsen elnökhelyettes, az első tanács bírójaként eljárva, T. von Danwitz, P. G. Xuereb és A. Kumin (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Szpunar,

hivatalvezető: R. Șereș tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. február 8-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– WA képviselőjében C. L. Popescu avocat,

* Az eljárás nyelve: román.

- a román kormány képviselőjében L.-E. Bațagoi, E. Gane és A. Rotăreanu, meghatalmazotti minőségben,
 - az Európai Bizottság képviselőjében A. Biolan és E. Montaguti, meghatalmazotti minőségben,
- a főtanácsnok indítványának a 2023. április 27-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,
meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdésének, az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 20. cikkének, 21. cikke (1) bekezdésének és 45. cikke (1) bekezdésének, valamint az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.) 4–6. cikkének az értelmezésére irányul.
- 2 E kérelmet a Franciaországban és Romániában egyaránt szakmai tevékenységet folytató WA román állampolgár, és a Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (a belügyminisztérium személynyilvántartási és adatbázis-kezelési igazgatósága, Románia, a továbbiakban: a nyilvántartásért felelős igazgatóság) között az alapeljárás felperese részére személyazonosító igazolvány kiállításának ezen igazgatóság általi, az alapeljárás felperesének más tagállamban található lakóhelye miatti megtagadása tárgyában folytatott jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 A 2004/38 irányelv (1)–(4) preambulumbekkezdése értelmében:
 - „(1) Az [európai] uniós polgárság elsődleges és egyéni jogot ruház az Unió valamennyi polgárára annak érdekében, hogy szabadon mozoghassanak és tartózkodhassanak a tagállamok területén, a Szerződésben és az alkalmazására hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokra és feltételekre is figyelemmel.
 - (2) A személyek szabad mozgása testesíti meg annak a belső piacnak az egyik alapvető szabadságát, amely olyan belső határok nélküli térség, amelyben a szabad mozgás a Szerződés rendelkezéseinek megfelelően biztosított.

- (3) Az uniós polgárság a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása kell, hogy legyen, mikor a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolják. Ezért szükséges a külön a munkavállalókkal, az önálló vállalkozókkal, valamint a diákokkal és más inaktív személyekkel foglalkozó, meglévő közösségi jogi eszközök [helyesen: jogszabályok] egységes szerkezetbe foglalása és felülvizsgálata valamennyi uniós polgár szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának egyszerűsítése és megerősítése érdekében.
- (4) A szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog ezen ágazatonkénti és fragmentált megközelítésének orvoslása érdekében, valamint e jogok gyakorlásának megkönnyítése érdekében egyetlen jogalkotói aktusra van szükség [...].”

4 A 2004/38 irányelvnek „A kiutazás joga” című 4. cikke a következőképpen szól:

„(1) A nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, és azok a családtagjaik, akik nem valamelyik tagállam állampolgárai és érvényes útlevéllel rendelkeznek, jogosultak egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából.

(2) Az (1) bekezdés hatálya alá tartozó személyektől kiutazási vízum vagy azzal egyenértékű formai követelmények nem kérhetők.

(3) A tagállamok jogszabályaikkal összhangban állampolgáraik részére az állampolgárságot feltüntető személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítanak ki és hosszabbítanak meg.

(4) Az útlevélnek legalább a tagállamokban és a tagállamok közti közlekedés során érintett országokban érvényesnek kell lennie. Ha egy tagállam joga nem rendelkezik személyazonosító igazolvány kiállításáról, bármely útlevél kiállításakor vagy meghosszabbításakor az érvényességi időt legalább öt évben kell meghatározni.”

A román jog

5 Az Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (a személyek nyilvántartásáról, lakóhelyéről, tartózkodási helyéről és személyazonosító okmányairól szóló 97/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet; újra közzétéve: Monitorul Oficial al României, I. rész, 719. szám, 2011. október 12.; a továbbiakban: 97/2005. sz. OUG) alapügy tényállására alkalmazandó szövegének 12. cikke szerint:

„(1) A román állampolgárok részére [tizennégy] éves koruktól kezdve személyazonosító okmányok állíthatók ki.

[...]

(3) A jelen sürgősségi rendelet alkalmazásában személyazonosító okmányok a következő érvényes okmányok: személyazonosító igazolvány, egyszerű személyazonosító igazolvány, elektronikus személyazonosító igazolvány, ideiglenes személyazonosító igazolvány és személyazonosító könyv.”

6 A 97/2005. sz. kormányrendelet 13. cikke előírja:

„(1) A személyazonosító okmány igazolja a személyazonosságot, a román állampolgárságot, a lakóhelyet és adott esetben a tartózkodási helyet.

(2) A [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (a román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásáról szóló 248/2005. sz. törvény, Monitorul Oficial al României, I. rész, 2005. július 29-i 682. szám; a továbbiakban: a szabad mozgásról szóló törvény)] később módosított és kiegészített változata értelmében a személyazonosító igazolvány és az elektronikus személyazonosító igazolvány úti okmánynak minősül az Unió tagállamaiban.

(3) Az elektronikus személyazonosító igazolvány lehetővé teszi a birtokosának, hogy a törvényben meghatározott feltételek mellett a belügyminisztérium számítógépes rendszereiben és más köz- vagy magánintézmények számítógépes rendszereiben azonosítsa magát, valamint hogy elektronikus aláírást használjon.”

7 A 97/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet 15. cikkének (3) bekezdése előírja:

„Az új személyazonosító okmány kiállítása iránti kérelemhez csak olyan okmányok csatolhatók, amelyek a jogszabályoknak megfelelően igazolják az érintett személy lakóhelyét és adott esetben tartózkodási helyét, kivéve, ha:

- a) a családi és utónévre, születési időre, családi állapotra és román állampolgárságra vonatkozó adatok megváltoztak; ebben az esetben a kérelmezőnek be kell nyújtania az e változásokat igazoló dokumentumokat;
- b) a bejelentő ideiglenes személyazonosító igazolvánnyal vagy személyazonosító igazolvánnyal rendelkezik; ebben az esetben a kérelmezőnek be kell nyújtania a (2) bekezdésben említett valamennyi dokumentumot.”

8 A 97/2005. sz. OUG 20. cikkének (1)–(3) bekezdése a következőképpen fogalmaz:

„Az ideiglenes személyazonosító igazolványt a következő esetekben állítják ki:

- c) [...] a külföldön lakóhellyel rendelkező, ideiglenesen Romániában tartózkodó román állampolgárok részére.”

9 A 97/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet 28. cikkének (1) bekezdése előírja:

„(1) A lakóhely címét a következő dokumentumok bizonyíthatják:

- a) A hatályos román jog által előírt érvényességi feltételeknek megfelelően létrehozott jogi aktusok, amennyiben a lakáshasználati jogot igazoló közokiratról van szó;
- b) a szállásadó természetes vagy jogi személy írásbeli nyilatkozata, amely szállásadói igazolásnak minősül, és amelyet az a) vagy adott esetben a d) pontban említett dokumentumokhoz csatolnak;

- c) olyan természetes személy esetében, aki nem tudja bemutatni az a) és b) pontban említett dokumentumokat, a kérelmező saját nyilatkozata, a rendőrtiszt ellenőrzési feljegyzéséhez csatolva, amely igazolja a lakóépület meglétét és azt, hogy a kérelmező ténylegesen a bejelentett címen tartózkodik;
- d) a helyi közigazgatási szerv által kiállított dokumentum, amely igazolja, hogy a kérelmező vagy adott esetben az őt befogadó személy a Registrul agricol (mezőgazdasági nyilvántartás) nyilvántartásában lakóépület tulajdonosaként szerepel;
- e) a személyazonosító okmány kiállítását kérelmező kiskorúak esetében az egyik szülő vagy törvényes képviselőjének személyazonosító okmánya vagy a szülői felügyeleti jog gyakorlására vonatkozó okmány, adott esetben az a)-d) pontban említett okmányok valamelyikével együtt.”

10 A szabad mozgásról szóló törvény 6. cikke értelmében:

„(1) A román állampolgárok a következő típusú úti okmányokkal utazhatnak külföldre:

- a) diplomata útlevél;
- b) szolgálati útlevél;
- c) elektronikus diplomata útlevél;
- d) elektronikus szolgálati útlevél;
- e) egyszerű útlevél;
- f) egyszerű elektronikus útlevél;
- g) egyszerű ideiglenes útlevél;
- h) úti okmány.

[...]”

11 E törvény 6¹. cikke (1) bekezdésének szövege az alábbi:

„A jelen törvény alkalmazásában az érvényes személyazonosító igazolvány, egyszerű személyazonosító igazolvány és elektronikus személyazonosító igazolvány olyan úti okmánynak minősül, amely alapján a román állampolgárok az Unió tagállamaiba, valamint az ezeket úti okmányként elismerő harmadik államokba utazhatnak.

[...]”

12 E törvény 17¹. cikke (1) bekezdésének d) pontja és (2) bekezdésének b) pontja előírja:

„(1) Az ideiglenes egyszerű útlevelet az e törvényben előírt feltételeknek megfelelő és a külföldre utazás jogának felfüggesztése alatt nem álló román állampolgárok számára az alábbi esetekben kell kiállítani:

[...]

d) ha a jogosult vízumszerzés céljából egyszerű útlevelet vagy egyszerű elektronikus útlevelet mutatott be, és kijelenti, hogy sürgősen külföldre kell utaznia;

[...]

(2) Az ideiglenes egyszerű útlevelet a következő esetekben állítják ki:

[...]

b) az (1) bekezdés b)-g) pontjában említett esetekben a kérelem benyújtásától számított legfeljebb három munkanapon belül”.

13 A szabad mozgás rendszeréről szóló törvény 34. cikkének (1), (2) és (6) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A külföldi lakóhellyel rendelkező román állampolgár kérheti egyszerű elektronikus útlevét vagy a lakóhelye szerinti országot feltüntető egyszerű ideiglenes útlevét kiállítását, ha az alábbi helyzetek valamelyikében van:

a) legalább egyéves tartózkodási jogot szerzett, vagy adott esetben, az ezen állam területén való tartózkodási jogát egy éven belül ismételten megújították;

b) az említett állam területén lakóhellyel rendelkező személlyel való családegyesítés céljából tartózkodási jogot szerzett ugyanezen állam területén;

c) az említett állam területén hosszú távú tartózkodási jogot vagy adott esetben állandó tartózkodási jogot szerzett;

d) megszerezte ezen állam állampolgárságát;

e) munkavállalási jogot szerzett, vagy tanulmányok folytatása – beleértve a szakképzést is – céljából beiratkozott egy magán- vagy állami intézménybe.

(2) Az a román állampolgár, aki az Európai Unió, az Európai Gazdasági Térség vagy a Svájci Államszövetség valamely tagállamának illetékes hatóságai által kiállított, az Európai Unió, az Európai Gazdasági Térség vagy a Svájci Államszövetség valamely tagállamában fennálló lakóhelyet igazoló bejelentésről szóló igazolással vagy dokumentummal rendelkezik, kérheti egyszerű elektronikus útlevét vagy egyszerű ideiglenes útlevét kiállítását, amelyben az adott államot tüntetik fel lakóhelyként.

[...]

(6) A külföldön lakóhelyet létesítő román állampolgár az egyszerű elektronikus útlevele vagy a lakóhelye szerinti országot feltüntető egyszerű ideiglenes útlevele kézhezvételével egyidejűleg köteles visszaszolgáltatni a román hatóságok által kiállított, romániai lakóhely meglétét igazoló személyazonosító okmányt.”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

- 14 Az alapeljárás felperese román állampolgárságú ügyvéd, aki szakmai tevékenységét Franciaországban és Romániában egyaránt folytatja, és 2014 óta Franciaországban rendelkezik lakóhellyel.
- 15 A román hatóságok egyszerű elektronikus útlevelet állítottak ki számára, amelyben a franciaországi lakóhelyét tüntették fel. Mivel magánélete és szakmai élete mind Franciaországban, mind Romániában zajlik, évente Romániában is rendelkezik lakóhellyel, és így ideiglenes személyazonosító igazolványt kap, ezen igazolványkategória azonban nem minősül olyan okmánynak, amely lehetővé tenné számára, hogy külföldre utazzon.
- 16 2017. szeptember 17-én az alapeljárás felperese személyazonosító igazolvány vagy elektronikus személyazonosító igazolvány kiállítását kérte a nyilvántartásért felelős igazgatóságtól. Ezt a kérelmet elutasították azzal az indokkal, hogy Romániában nem rendelkezik lakóhellyel.
- 17 2017. december 18-án az alapeljárás felperese közigazgatási per keretében keresetet indított a Curtea de Apel București (bukaresti ítéltábla) előtt, amelyben kérte, hogy e bíróság kötelezze a nyilvántartásért felelős igazgatóságot a kért dokumentum részére történő kiállítására.
- 18 E bíróság 2018. március 28-án a keresetet mint megalapozatlant elutasította azzal az indokkal, hogy a nyilvántartásért felelős igazgatóság elutasító határozata a román jog szerint, amely előírja, hogy személyazonosító igazolványt csak a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok részére lehet kiállítani, megalapozott. E bíróság úgy ítélte meg, hogy a román jog nem ellentétes az uniós joggal, mivel a 2004/38 irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy saját állampolgáraik számára személyazonosító igazolványt állítsanak ki. Egyébiránt e bíróság úgy ítélte meg, hogy az alapeljárás felperesét nem érte hátrányos megkülönböztetés, mivel a román hatóságok egyszerű elektronikus útlevelet állítottak ki számára, amely a külföldi utazásra jogosító úti okmánynak minősül.
- 19 Az alapeljárás felperese, mivel úgy ítélte meg, hogy a Curtea de Apel București (bukaresti fellebbviteli bíróság) ítélete sérti az EUM-Szerződés, a Charta és a 2004/38 irányelv több rendelkezését, felülvizsgálati kérelmet nyújtott be az Înalta Curte de Casație și Justiție-hez (legfőbb semmítő- és ítéлőszék, Románia), amely a kérdést előterjesztő bíróság.
- 20 Ez a bíróság kétségeit fejezi ki azzal kapcsolatban, hogy az alapügy körülményei között megfelel-e az uniós jognak annak megtagadása, hogy személyazonosító igazolványt állítsanak ki az előtte folyó eljárás felperese részére.
- 21 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy a 2004/38 irányelv célja a tagállamok által egy másik tagállam területére történő beutazáshoz megkövetelt feltételek harmonizálása. Márpedig az alapügyben vitatott nemzeti szabályozás a megszorító alkalmazását eredményezi ezen irányelv 4. cikke (3) bekezdésének, amely előírja, hogy a tagállamok állampolgáraik részére a jogszabályaiknak megfelelően személyazonosító igazolványokat vagy

útleveleket állítanak ki. Ezenkívül a lakóhelyre vonatkozó, a személyazonosító igazolvány kiállításának feltételéül szolgáló kritérium lehetővé teheti olyan hátrányosan megkülönböztető bánásmód alkalmazását, amelynek ahhoz, hogy az uniós jogra tekintettel igazolható legyen, az érintett személyek állampolgárságától független, objektív megfontolásokon kell alapulnia, és arányban kell állnia a nemzeti jog által jogszerűen megállapított célkitűzéssel. Végül a jelen ügyben a nyilvántartásért felelős igazgatóság nem jelölte meg, hogy mely közérdekű objektív megfontolás igazolhatja az eltérő bánásmódot, amely abban nyilvánul meg, hogy a más uniós tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgároktól megtagadják a nemzeti személyazonosító igazolványhoz való jogot. A kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy nem tudott ilyen igazoló indokot meghatározni.

- 22 Ilyen körülmények között az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdését, [a Charta] 20. cikkét, 21. cikkének (1) bekezdését és 45. cikkének (1) bekezdését, valamint a [2004/38] irányelv 4[-]6. cikkét, hogy azokkal ellentétes az a nemzeti szabályozás, amely nem teszi lehetővé az Európai Unión belül úti okmányként használható személyazonosító igazolvány kiadását valamely tagállam állampolgára számára arra hivatkozással, hogy ez utóbbi egy másik tagállamban létesített lakóhelyet?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

- 23 A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ezt szem előtt tartva a Bíróság figyelembe vehet olyan uniós jogi normákat, amelyekre a nemzeti bíróság kérdésében nem hivatkozott. Az a körülmény ugyanis, hogy valamely nemzeti bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdést formálisan bizonyos uniós jogi rendelkezésekre hivatkozva fogalmazta meg, nem akadályozza annak, hogy a Bíróság megadja e bíróság számára az uniós jog értelmezésének minden olyan elemét, amely hasznos lehet az utóbbi előtt lévő ügy megítéléséhez, akár hivatkozott ezekre a kérdéseinek megfogalmazásában, akár nem. E tekintetben a Bíróságnak kell a nemzeti bíróság által szolgáltatott információk összessége és különösen az előzetes döntéshozatalra utaló határozat indokolása alapján meghatározni az uniós jog azon rendelkezéseit, amelyeknek az értelmezése a jogvita tárgyára figyelemmel szükséges (2023. december 5-i Nordic Info ítélet, C-128/22, EU:C:2023:951, 99. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 24 A jelen ügyben nem vitatott, hogy az alapeljárás felperesének helyzete az uniós jog, különösen az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának gyakorlására vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik.
- 25 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 20. cikk mindenki számára, aki valamely tagállam állampolgára, uniós polgári jogállást biztosít, amely az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása (2022. június 9-i Préfet du Gers és Institut national de la statistique et des études économiques ítélet, C-673/20, EU:C:2022:449, 49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 26 Ezenkívül valamely tagállam azon állampolgára, aki uniós polgárként gyakorolta a származási tagállamától eltérő tagállamban való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, hivatkozhat az e jogálláshoz kapcsolódó, különösen az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében foglalt jogokra, adott esetben a származási tagállamával szemben is (2021. december 14-i *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”* ítélet, C-490/20, EU:C:2021:1008, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 27 Az alapeljárás felperese tehát hivatkozhat az említett rendelkezések által biztosított jogokra, figyelemmel azonban az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésének megfelelően a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben előírt korlátozásokra és feltételekre is. Ilyen korlátozásokat és feltételeket ír elő a 2004/38 irányelv, amelynek célja többek között az, hogy meghatározza e jogok gyakorlásának feltételeit, valamint e jogok korlátozásait.
- 28 E körülmények között, anélkül hogy határozni kellene az EUMSZ 26. cikknek, a Charta 20. cikkének és 21. cikke (1) bekezdésének, valamint a 2004/38 irányelv 5. és 6. cikkének értelmezéséről, meg kell állapítani, hogy a kérdést előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az EUMSZ 21. cikket és a Charta 45. cikkének (1) bekezdését a 2004/38 irányelv 4. cikkével összefüggésben akként kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek alapján e tagállam az olyan uniós polgár állampolgárától, aki egy másik tagállamban gyakorolta a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, pusztán azzal az indokkal tagadja meg az Unión belül úti okmányoknak minősülő személyazonosító igazolvány kiállítását, hogy ezen uniós polgár e másik tagállam területén létesített lakóhelyet.
- 29 Előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy az alapeljárás felperese 2014 óta Franciaországban rendelkezik lakóhellyel, és ügyvédi szakmai tevékenységet gyakorol mind Franciaországban, mind Romániában. A román hatóságok – a franciaországi lakóhelyét feltüntető – egyszerű elektronikus útlevelet, valamint ideiglenes személyazonosító igazolványt állítottak ki az alapeljárás felperese számára.
- 30 Ez az ideiglenes személyazonosító igazolvány nem minősül úti okmányoknak. Ezt az igazolványt a más tagállamban lakóhellyel rendelkező, ideiglenesen Romániában tartózkodó román állampolgárok számára állítják ki, és évente meg kell újítani. Az alapeljárás felperese olyan – egyszerű vagy elektronikus – személyazonosító igazolvány kiállítását kérte a nyilvántartásért felelős igazgatóságtól, amely úti okmányoknak minősül, és amely lehetővé tette volna számára, hogy Franciaországba utazzon. E kérelmet lényegében azzal az indokkal utasították el, hogy e jogszabály a külföldi lakóhely esetén nem írja elő, hogy ilyen okmányt kell kiállítani, ami egyébként nem ellentétes az uniós joggal.
- 31 A Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, hogy a szabad mozgásról szóló törvény 6. cikke (1) bekezdésének f) és g) pontja, valamint 34. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján útlevélhez minden román állampolgárnak joga van, a lakóhelyétől függetlenül. Ezenkívül a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgár tizennégy éves korától jogosult arra, hogy a 97/2005. sz. OUG 12. cikkének a szabad mozgásról szóló törvény 6¹. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (1) és (3) bekezdése alapján egyszerű személyazonosító igazolványt vagy úti okmányoknak minősülő elektronikus személyazonosító igazolványt állítsanak ki számára.
- 32 A más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgár azonban nem jogosult e személyazonosító okmányok megszerzésére. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság pontosítja, hogy az ilyen állampolgár a szabad mozgásról szóló törvény 34. cikkének (6) bekezdése értelmében a lakóhelye szerinti tagállamot feltüntető útlevél kiállításakor köteles

visszaszolgáltatni azt az úti okmányoknak minősülő személyazonosító okmányt, amely igazolja, hogy Romániában rendelkezik lakóhellyel. Ha azonban ideiglenesen e tagállamban tartózkodik, ideiglenes személyazonosító igazolványt kell kiállítani számára, amely a 97/2005. sz. OUG 13. cikkének (2) bekezdésével összefüggésben értelmezett 12. cikkének (3) bekezdése értelmében nem minősül úti okmányoknak.

- 33 Ebből következik, hogy az úti okmányok kiállítására vonatkozó román jogszabályok eltérő bánásmódot valósítanak meg a külföldön – ideértve a más tagállamban – lakóhellyel rendelkező román állampolgárokat, illetve a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárokat illetően, mivel ez utóbbiak számára kiállítható egy vagy két úti okmány, amelyek lehetővé teszik számukra az Unión belüli utazást, nevezetesen a személyazonosító igazolvány és az útlevél, míg az előbbiek számára kizárólag útlevél állítható ki úti okmányként.
- 34 Meg kell tehát határozni, hogy az ilyen eltérő bánásmód ellentétes-e az EUMSZ 21. cikkel, a Charta 45. cikkének (1) bekezdésével, valamint a 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdésével.
- 35 A 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése a tagállamokat annak érdekében, hogy az állampolgáraik gyakorolhassák a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat, arra kötelezi, hogy jogszabályaikkal összhangban állampolgáraik számára az állampolgárságot feltüntető személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítsanak ki vagy hosszabbítsanak meg.
- 36 Amint arra a főtanácsnok az indítványának 35. pontjában rámutat, e rendelkezés szövegéből, és különösen az uniós jogalkotó azon döntéséből, hogy a „vagy” választó kötőszót használja, egyértelműen kitűnik, hogy az említett rendelkezés a tagállamokra bízta az úti okmány típusának, azaz a személyazonosító igazolványnak vagy útlevélnek a megválasztását, amelyet saját állampolgáraik számára ki kell állítaniuk.
- 37 Mindazonáltal emlékeztetni kell arra, hogy a 2004/38 irányelv célja – amint az (1)–(4) preambulumbekkezdéséből kitűnik –, hogy megkönnyítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni jogának a gyakorlását, amelyet közvetlenül az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése ruház az uniós polgárokra, és megerősítse e jogot (2019. április 11-i Tarola ítélet, C-483/17, EU:C:2019:309, 23. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 38 Ezenkívül, noha az uniós jog jelenlegi állapotában a személyazonosító igazolványok kiállítása a tagállamok hatáskörébe tartozik, emlékeztetni kell arra, hogy e hatáskörüket az uniós jog, és különösen a Szerződésnek az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében valamennyi uniós polgár számára biztosított, a területükön való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogra vonatkozó rendelkezéseinek tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i A (Kedvtelési célú vízi járművel történő határátlépés) ítélet, C-35/20, EU:C:2021:813, 53. és 57. pont).
- 39 Ennélfogva, bár igaz, hogy a 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése, amint arra a főtanácsnok indítványának 40. pontjában rámutat, nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy állampolgáraik számára két olyan személyazonosító okmányt állítsanak ki, amelyek úti okmányoknak minősülnek, hanem e tagállamokra bízta annak megválasztását, hogy ezen állampolgárok számára személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítsanak-e ki, e rendelkezés az EUMSZ 21. cikkel összefüggésben értelmezve, nem teheti azonban lehetővé a tagállamok számára, hogy e választás

során – közérdekű objektív megfontolásokra alapított igazolás nélkül – kedvezőtlenebb bánásmódban részesítik az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorló állampolgáraikat, és korlátozzák e jogot.

- 40 Ebben az összefüggésben meg kell állapítani, hogy ebben az esetben azoknak a román állampolgároknak, akik más tagállamokban rendelkeznek lakóhellyel, és akik egyszerre kívánnak (egyszerű vagy elektronikus) útlevélet és személyazonosító igazolványt szerezni, Romániában kell letelepedniük. E tekintetben az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a lakcím igazolása többek között tulajdoni lappal, bérleti szerződéssel vagy szállásigazolással történik, ami azt jelenti, hogy az ilyen állampolgárnak vagy romániai lakás tulajdonosának, vagy bérelőjének vagy használójának kell lennie. Márpedig az ilyen követelmény ezen állampolgárokkal szembeni, a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlása miatt kedvezőtlenebb bánásmódhoz vezet, mivel ily módon Romániában kell lakniuk ahhoz, hogy két úti okmányt kaphassanak, amely feltételnek azok a román állampolgárok, akik nem éltek e joggal, könnyebben eleget tesznek.
- 41 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az olyan nemzeti szabályozás, amely egyes állampolgárokat pusztán azért hoz hátrányos helyzetbe, mert éltek a más tagállamban való szabad mozgás és tartózkodás jogával, az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében valamennyi uniós polgárnak biztosított szabadságok korlátozásának minősül (2020. november 19-i ZW ítélet, C-454/19, EU:C:2020:947, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 42 Ezenkívül a Bíróság már kimondta, hogy a Szerződés által az uniós polgárok számára a szabad mozgás terén biztosított lehetőségek nem fejthetik ki teljes hatásukat, ha valamely tagállam állampolgárát eltántoríthatják e jog gyakorlásától a más tagállamban való tartózkodása elé a származási tagállamának e lehetőségek gyakorlásához hátrányos következményt fűző szabályozása miatt állított akadályok (2018. július 25-i A [Fogyatékossgal élő személy részére nyújtott támogatás] ítélet, C-679/16, EU:C:2018:601, 61. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 43 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az alapügyben szóban forgó jogszabály azzal, hogy az alapeljárás felperesétől kizárólag azzal az indokkal tagadja meg az úti okmánynak minősülő személyazonosító igazolvány kiállítását, hogy a lakóhelyét egy másik tagállamban, nevezetesen Franciaországban létesítette, visszatarthatja az e felperes helyzetéhez hasonló helyzetben lévő román állampolgárokat az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joguk gyakorlásától.
- 44 Amint arra a főtanácsnok indítványának 55. pontjában lényegében rámutat, ellentétben azzal, amit a román kormány állít, még ha a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok rendelkeznek is útlevéllel, a szabad mozgáshoz való joguk gyakorlását az alapügyben szóban forgó szabályozás akadályozhatja.
- 45 E tekintetben a Bíróság rendelkezésére álló iratokból, valamint a tárgyaláson feltett kérdésekre adott válaszokból kitűnik, hogy az alapeljárás felperese tizenkét napon keresztül nem utazhatott Franciaországba, mivel nem rendelkezett úti okmánynak minősülő személyazonosító igazolvánnyal, miközben útlevéle egy harmadik ország bukaresti (Románia) nagykövetségén volt vízumszerzés céljából. E bíróság szerint ilyen esetben egy Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgár a személyazonosító igazolványával utazhatott volna másik tagállamba. A román kormány e tekintetben arra hivatkozik, hogy az alapeljárás felperese által hivatkozotthoz hasonló helyzetben az erre irányuló kérelem benyújtásától számított három munkanapon belül

ideiglenes útlevelet állítanak ki. E kormány szerint az ilyen okmány célja annak biztosítása, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló körülmények között a román állampolgárok lakóhelyüktől függetlenül gyorsan és akadálytalanul gyakorolhassák a szabad mozgáshoz való jogukat. Az alapeljárás felperese azonban a tárgyaláson azt állította, hogy forgalmas időszakokban egy hónapot kell várni arra, hogy időpontot kapjon az ideiglenes útlevél iránti kérelem benyújtására.

- 46 Mindenesetre úgy tűnik, hogy az alapeljárás felpereséhez hasonló helyzetben lévő román állampolgároknak a személyazonosító igazolványok és/vagy útlevelek kiállítására irányuló eljárás tekintetében súlyosabb adminisztratív terheket kell viselniük, mint a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgároknak, ami akadályozza az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat.
- 47 Ebben az összefüggésben azt is hangsúlyozni kell, hogy – amint arra az Európai Bizottság hivatkozik – az e jogot gyakorló uniós polgárok általában különböző tagállamokban rendelkeznek érdekeltségekkel, és így bizonyos fokú mobilitást mutatnak e tagállamok között. Ezért valószínűsíthető, hogy mindig szükségük van érvényes úti okmányra, és egy második ilyen okmány birtoklása szükségesnek, ha nem nélkülözhetetlennek bizonyulhat számukra.
- 48 A fentiekből következik, hogy az alapügyben szóban forgó szabályozás az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében írt szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozásának minősül.
- 49 A Charta 45. cikkét illetően emlékeztetni kell arra, hogy e cikk az (1) bekezdésében minden uniós polgár számára biztosítja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot, amely jog az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatok (HL 2007. C 303., 17. o.) szerint megfelel az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése első albekezdésének a) pontjában biztosított jognak, és e jog az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdése második albekezdésének és a Charta 52. cikke (2) bekezdésének megfelelően a Szerződésekben és a végrehajtásukra elfogadott intézkedésekben megállapított feltételekkel és korlátozásokkal gyakorolható.
- 50 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az olyan nemzeti intézkedés, amely akadályozhatja a személyek szabad mozgásának gyakorlását, csak akkor igazolható, ha ez az intézkedés összhangban van a Chartában biztosított alapvető jogokkal, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja (2022. június 21-i Ligue des droits humains ítélet, C-817/19, EU:C:2022:491, 281. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Következésképpen az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében írt jogok bármely korlátozása szükségszerűen ellentétes a Charta 45. cikkének (1) bekezdésével, mivel a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való, a Charta által biztosított, valamennyi uniós polgárt megillető jog az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében biztosított jogot tükrözi (lásd ebben az értelemben: 2022. június 21-i Ligue des droits humains ítélet, C-817/19, EU:C:2022:491, 275. pont).
- 51 Mivel az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében írt jog korlátozása a jelen ítélet 48. pontjában már megállapításra került, az ilyen korlátozást a Charta 45. cikkének (1) bekezdésében biztosított jogot illetően is meg kell állapítani.
- 52 A jelen ítélet 48. pontjában említetthez hasonló korlátozás az uniós jog szempontjából csak akkor igazolható, ha az közérdekű objektív megfontolásokon alapul, az érintett személyek állampolgárságától független, és a nemzeti jog által jogszerűen megállapított célkitűzéssel arányos. A Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy valamely intézkedés akkor arányos, ha

– amellet, hogy alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására – nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket (2018. július 25-i A [Fogyatékossggal élő személy részére nyújtott támogatás] ítélet, C-679/16, EU:C:2018:601, 67. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 53 Márpedig a kérdést előterjesztő bíróság nem jelölt meg olyan közérdekű objektív megfontolást, amely alkalmas lenne az alapügyben szóban forgó szabályozás megalapozására.
- 54 Ezzel szemben a román kormány mind írásbeli észrevételeiben, mind pedig a tárgyaláson arra hivatkozott, hogy az úti okmányoknak minősülő nemzeti személyazonosító igazolvány kiállításának a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgároktól való megtagadása többek között azzal igazolható, hogy ezen állampolgárok Románián kívüli lakcímét nem lehet abban feltüntetni.
- 55 E tekintetben e kormány mindenekelőtt arra hivatkozik, hogy a Codul civil (polgári törvénykönyv) 91. cikkének (1) bekezdése értelmében a lakóhely és a tartózkodási hely igazolásául a személyazonosító igazolványban szereplő adatok szolgálnak, amely igazolvány tehát elsősorban a román állampolgárok személyazonosságának ezen lényegi elemét igazolja annak érdekében, hogy ezen állampolgárok gyakorolhassák a jogaikat, és teljesíthessék a kötelezettségeiket, többek között polgári vagy közigazgatási ügyekben. E kormány hangsúlyozza továbbá, hogy a lakcímnek a személyazonosító igazolványban való feltüntetése alkalmas arra, hogy hatékonyabbá tegye az azonosítást, és megakadályozza a román állampolgárok személyes adatainak túlzott mértékű feldolgozását. Végül pontosítja, hogy még ha a román állampolgárok másik tagállamban lévő lakcímét fel is tüntetnék a személyazonosító igazolványaikban, a román hatóságok nem vállalhatnák a felelősséget e lakcím helytállóságáért, mivel azon túl, hogy nem rendelkeznek hatáskörrel e tekintetben, eszközeik sincsenek e cím ellenőrzésének olyan elvégzésére, hogy az ne váljon aránytalan, sőt akár kezelhetetlen adminisztratív teherrel.
- 56 Meg kell állapítani, hogy a román kormány által előadott érvek nem teszik lehetővé annak megállapítását, hogy az alapügyben szóban forgó nemzeti szabályozás a Bíróságnak a jelen ítélet 52. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlata értelmében vett közérdekű objektív megfontolásokon alapul.
- 57 Ami a lakcímre vonatkozó, a személyazonosító igazolványban feltüntetett információ bizonyító erejét illeti, a román kormány nem bizonyította az ilyen cím ezen okmányon való feltüntetése – amely információ a közigazgatás számára kétségtelenül hasznos – és a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok esetében a személyazonosító igazolvány kiállításának megtagadására vonatkozó kötelezettség közötti kapcsolatot.
- 58 Ezenkívül elegendő megállapítani, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint adminisztratív jellegű megfontolások nem igazolhatják, hogy valamely tagállam eltérjen az uniós jog szabályaitól, annál is inkább, ha a szóban forgó eltérés a Szerződés által biztosított alapvető szabadságok valamelyikének gyakorlását korlátozza, sőt kizárja (lásd ebben az értelemben: 1999. november 23-i Arblade és társai ítélet, C-369/96 és C-376/96, EU:C:1999:575, 37. pont). Ennélfogva a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok lakcíme azonosításának és ellenőrzésének hatékonysága sem minősül olyan közérdekű objektív megfontolásnak, amely igazolhatná az alapügyben szereplőhöz hasonló szabályozást.

- 59 E megfontolást nem gyengíti az az ítélkezési gyakorlat, amely szerint nem tagadható meg a tagállamoktól az a lehetőség, hogy a hatáskörrel rendelkező hatóságok által könnyen kezelhető és ellenőrizhető szabályok bevezetésével jogszerű célokat valósítsanak meg (2015. február 24-i Sopora ítélet, C-512/13, EU:C:2015:108, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), amelyre a román kormány hivatkozik. Az ilyen megfontolás ugyanis jogszerű cél fennállását feltételezi, amelyet a román kormány a jelen ügyben nem tudott bizonyítani.
- 60 E megfontolásokból következik, hogy az olyan szabályozás, mint amelyről az alapügyben szó van, a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok tekintetében a 2004/38 irányelv 4. cikkének az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésével és a Charta 45. cikkének (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett (3) bekezdése értelmében vett, az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozásának minősül, amely nem igazolható sem annak szükségességével, hogy a személyazonosító igazolványban feltüntetett lakcím bizonyító erővel bírjon, sem pedig e cím hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóság általi azonosításának és ellenőrzésének hatékonyságával.
- 61 A fentiek összességéből az következik, hogy az EUMSZ 21. cikket és a Charta 45. cikkének (1) bekezdését – a 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben – akként kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek alapján e tagállam az olyan uniós polgár állampolgárától, aki egy másik tagállamban gyakorolta a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, pusztán azzal az indokkal tagadja meg az Unión belül úti okmányának minősülő személyazonosító igazolvány kiállítását, hogy ezen uniós polgár e másik tagállam területén létesített lakóhelyet.

A költségekről

- 62 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

Az EUMSZ 21. cikket és az Európai Unió Alapjogi Chartája 45. cikkének (1) bekezdését – az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 4. cikkének (3) bekezdésével összefüggésben –

a következőképpen kell értelmezni:

e rendelkezésekkel ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek alapján e tagállam az olyan európai uniós polgár állampolgárától, aki egy másik tagállamban gyakorolta a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát, pusztán azzal az indokkal tagadja meg az Európai Unión belül úti okmányának minősülő személyazonosító igazolvány kiállítását, hogy ezen uniós polgár e másik tagállam területén létesített lakóhelyet.

Aláírások