

**Sag C-491/21****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

10. august 2021

**Forelæggende ret:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumænien)

**Afgørelse af:**

11. maj 2021

**Kassationsappellant:**

WA

**Kassationsindstævnt:**

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

**Hovedsagens genstand**

Kassationsanke iværksat af WA, med bopæl i Frankrig og sædvanligt opholdssted i Bukarest, til prøvelse af den dom, hvormed Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) stadfæstede afgørelsen truffet af de nationale myndigheder (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – direktoratet for folkeregistret og forvaltning af indenrigsministeriets databaser, herefter »folkeregisterdirektoratet«) om at give afslag på hans ansøgning om udstedelse af identitetskort eller elektronisk identitetskort, fordi han ikke har bopæl i Rumænien.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrører fortolkningen af artikel 26, stk. 2, TEUF, artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt artikel 4-6 i direktiv 2004/38.

## Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 26, stk. 2, TEUF, artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 45, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder samt artikel 4-6 i Europa-Parlamentets og rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, hvorefter et identitetskort, der kan gælde som rejsedokument i EU, ikke kan udstedes til statsborgeren i en medlemsstat, fordi han har flyttet sin bopæl til en anden medlemsstat?

### Anførte EU-retlige forskrifter

Traktaten om Den Europæiske Union: artikel 4, stk. 3

Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde: artikel 26, stk. 2

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder: artikel 20, artikel 21, stk. 1, og artikel 45, stk. 1

Europa-Parlamentets og rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF: artikel 4-6

Dom af 8. juni 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, præmis 35, af 1. oktober 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, præmis 23-25, og af 13. juni 2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, præmis 27-32

### Anførte nationale forskrifter

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (lovdekret nr. 97/2005 om folkeregister, bopæl, opholdssted og identitetsdokumenter for rumænske statsborgere) – artikel 12 og 13, som gør det obligatorisk at udstede identitetskort til rumænske statsborgere, der er fyldt 14 år, idet dette kort attesterer identitet, indehaverens rumænske statsborgerskab, bopæl og i givet fald opholdssted samt udgør et gyldigt dokument for rejser mellem EU-medlemsstaterne; og artikel 20, hvorefter det midlertidige identitetskort kan udstedes til rumænske statsborgere, der har bopæl i udlandet og opholder sig midlertidigt i Rumænien.

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (lov nr. 248/2005 om ordningen vedrørende fri bevægelighed for rumænske statsborgere i udlandet) – artikel 6<sup>1</sup>, stk. 1, hvorefter identitetskort for rumænske statsborgere udgør et gyldigt dokument for rejser mellem EU-medlemsstaterne og til de tredjelande, der godkender det som rejselegitimation; og artikel 34, stk. 6, som pålægger en rumænsk statsborger, som har flyttet sin bopæl til udlandet, at aflevere det identitetsdokument, som attesterer, at han har bopæl i Rumænien, i forbindelse med udlevering af pas med angivelse af bopælslandet.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 WA er rumænsk statsborger og har haft bopæl i Frankrig siden 2014, og de rumænske myndigheder har således kun udstedt et simpelt elektronisk pas til ham, hvori hans bopæl i Frankrig er angivet. Eftersom hans privat- og erhvervsliv udfolder sig i både Frankrig og Rumænien, har han hvert år bekræftet også at have opholdssted i Rumænien, og han har derfor modtaget et midlertidigt identitetskort.
- 2 WA ansøgte derfor hos de rumænske myndigheder (folkeregisterdirektoratet) om udstedelse af identitetskort eller elektronisk identitetskort, men hans ansøgning blev afslået, fordi han ikke har bopæl i Rumænien.
- 3 WA anlagde et forvaltningsretligt søgsmål til prøvelse af de rumænske myndigheders afgørelse ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), som den 28. marts 2018 forkastede det med den begrundelse, at de rumænske myndigheders afslag på at udstede identitetskort til ham er hjemlet i den rumænske nationale lovgivning, der fastsætter, at identitetskort kun udstedes til rumænske statsborgere med bopæl i Rumænien. I samme forbindelse erklærede den nævnte domstol, som traf afgørelse i første instans, at den nationale lovgivning ikke er i strid med EU-retten, fordi direktiv 2004/38 ikke pålægger medlemsstaterne at udstede identitetskort til deres statsborgere, og at kassationsappellanten ikke blev genstand for forskelsbehandling, eftersom den rumænske stat udstedte et pas, som er et gyldigt rejsedokument, til ham.
- 4 Efterfølgende, fra den 8. til den 19. juni 2018, var WA forhindret i at forlade det rumænske område og tage til Frankrig, fordi han ikke havde identitetskort, og hans pas var på den russiske ambassade i Bukarest med henblik på udstedelse af et visum.
- 5 På denne baggrund har WA iværksat kassationsanke til prøvelse af dommen afsagt af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) ved den forelæggende ret og påberåbt sig tilsidesættelsen af en række bestemmelser i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og direktiv 2004/38.

### De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 6 Kassationsappellanten har gjort gældende, at både kassationsindstævntes afslag på at udstede det ansøgte dokument og dommen i første instans, som stadfæstede dette afslag, krænker de rettigheder, der sikres i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (artikel 26, stk. 2, TEUF om den frie bevægelighed for personer og tjenesteydelser), chartret om grundlæggende rettigheder (artikel 20 om retten til lighed for loven, artikel 21, stk. 1, om forbuddet mod forskelsbehandling og artikel 45, stk. 1, om den frie bevægelighed for unionsborgere i EU) samt artikel 4-6 i direktiv 2004/38 om retten til at udrejse fra, indrejse i og opholde sig på EU-medlemsstaternes område.
- 7 WA har desuden gjort gældende, at førsteinstansrettens begrundelse, som er begrænset til det nævnte direktiv og ikke tager højde for de grundlæggende rettigheder, der er garanteret i den primære ret, tager afstand fra ånden i direktivet og ligeledes tilsidesætter princippet om EU-rettens forrang for den nationale lovgivning. Efter kassationsappellantens opfattelse tilsidesatte førsteinstansretten dette princip, som ligeledes er fastsat i de rumænske forfatningsbestemmelser, da den ikke konstaterede forskelsbehandlingen, henset til, at såfremt denne forskelsbehandling forelå, ville den følge af loven.
- 8 Endvidere strider førsteinstansrettens bedømmelse mod rationalet med direktiv 2004/38 og med selve begrebet forskelsbehandling; ifølge kassationsappellanten pålægger direktivet ganske vist ikke EU-medlemsstaterne at udstede identitetskort til deres statsborgere, men der er tale om en tilsidesættelse af direktivet, når den rumænske stat kun udsteder identitetskort til rumænske statsborgere med bopæl i Rumænien, men ikke til rumænske statsborgere med bopæl i udlandet. Den korrekte fortolkning af direktivet ville derfor være den, ifølge hvilken EU-medlemsstaterne ikke har pligt til at udstede identitetskort til deres statsborgere, men når de beslutter at gøre det, skal dette da gennemføres uden forskelsbehandling.
- 9 I denne forbindelse har WA gjort gældende, at afslag på at udstede identitetskortet til ham, fordi han ikke har bopæl i Rumænien, giver anledning til forskelsbehandling på grundlag af bopæl, som ikke er begrundet i et legitimt formål, og som er uforholdsmæssig, således at den er i strid med EU-retten og diskriminerende. Kassationsappellanten har i denne henseende også anført, at så længe den rumænske stat udsteder to slags rejsedokumenter, som er gyldige for rejser i EU, til rumænske statsborgere med bopæl i Rumænien, men derimod kun udsteder en slags rejsedokument til rumænske statsborgere med bopæl i en anden EU-medlemsstat, foreligger en forskelsbehandling mellem rumænske statsborgere afhængigt af, om de har bopæl i Rumænien eller i en anden EU-medlemsstat, med hensyn til udøvelsen af den grundlæggende ret til fri bevægelighed i EU, og dette udgør en krænkelse af den grundlæggende ret til lighed for loven og af forbuddet mod forskelsbehandling, som sikres ved chartret.

- 10 Kassationsappellanten har tilføjet, at krænkelsen af hans rettigheder ikke alene er hypotetisk, men reel og faktisk, fordi han i 12 dage i 2018 var forhindret i at forlade det rumænske område og tage til Frankrig, eftersom hans pas, dvs. hans eneste rejsedokument, var på den russiske ambassade i Bukarest med henblik på udstedelse af et visum.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 11 I sin begrundelse for forelæggelsen har den forelæggende ret udtrykt tvivl om, hvorvidt den i den nationale lovgivning indførte forskelsbehandling er forenelig med de af kassationsappellanten påberåbte EU-retlige bestemmelser, herunder henset til forbuddet mod forskelsbehandling. Med henvisning til bestemmelserne i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38, hvorefter medlemsstaterne i overensstemmelse med deres nationale lovgivning udsteder identitetskort eller pas til deres statsborgere, ønsker den forelæggende ret oplyst, om en medlemsstat fuldt ud overholder principperne til grund for fri bevægelighed for unionsborgere i EU, såfremt den indfører et kriterium til at sondre mellem sine egne statsborgere, dvs. kriteriet om bopæl.
- 12 Den nationale ret har først og fremmest anført de forfatningsbestemmelser, ifølge hvilke EU-retten finder umiddelbar anvendelse og har forrang for den nationale lovgivning både hvad angår den primære og den afledte ret, hvilket indebærer, at de nationale retter skal se bort fra de nationale bestemmelser, som er i strid med EU-retten, og anvende de trin højere bestemmelser.
- 13 [Înalta] Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) har påpeget, at den nationale lovgivning har indført en forskelsbehandling på grundlag af bopæl, fordi en rumænsk statsborger med bopæl i Rumænien i henhold til denne lovgivning råder over to slags rejsedokumenter for rejser i EU, som er udstedt af den rumænske stat, dvs. pas og identitetskort, og frit kan vælge at anvende et af dem, hvorimod en rumænsk statsborger med bopæl i en anden EU-medlemsstat kun har et enkelt dokument udstedt af den rumænske stat, dvs. det rumænske pas, eftersom det midlertidige identitetskort ikke er et gyldigt rejsedokument.
- 14 Henset til, at direktiv 2004/38 sigter mod at harmonisere medlemsstaternes betingelser for indrejse til en anden medlemsstat, bevirker den omhandlede nationale lovgivning efter den forelæggende rets opfattelse en restriktiv fortolkning af direktivets artikel 4, stk. 3, fordi en rumænsk statsborger, som beslutter at flytte sin bopæl til en anden medlemsstat end Rumænien, i medfør af den nationale lovgivning bliver genstand for en indskrænkning med hensyn til de rejsedokumenter, som han kan gøre brug af. I denne forbindelse har den forelæggende ret henvist til præmis 31 og 32 i dom af 18. december 2014, McCarthy m.fl., C-202/13, hvorefter bestemmelserne i direktiv 2004/38, der tilsigter at lette udøvelsen af den grundlæggende ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, ikke kan fortolkes restriktivt og under alle omstændigheder ikke bør fratages deres effektive virkning.

- 15 Argumentet om, at en rumænsk statsborger med bopæl i en anden medlemsstat eventuelt kan drage fordel af rejsedokumentet udstedt af den sidstnævnte stat, savner ifølge kassationsdomstolen endvidere betydning, fordi det med hensyn til respekten for retten til fri bevægelighed udelukkende er det forhold, at den rumænske nationale lovgivning er forenelig med EU-retten, som har betydning; i øvrigt betinger den rumænske lovgivning ikke tilbagelevering af det permanente identitetskort af, at statsborgeren med bopæl i en anden medlemsstat godtgør, at han der råder over et lignende rejsedokument.
- 16 Hvad angår kriteriet om bopæl har den forelæggende ret henvist til Domstolens praksis på området samt chartrets bestemmelser, idet de i chartrets artikel 20 og 21 anførte kriterier for forskelsbehandling efter rettens opfattelse er vejledende og ikke udtømmende. I denne retning har den forelæggende ret henvist for det første til præmis 35 i dom af 8. juni 2017, Freitag, C-541/15, ifølge hvilken en national lovgivning, som stiller visse egne statsborgere ringere, blot fordi de har gjort brug af deres ret til frit at færdes og tage ophold i en anden medlemsstat, udgør en begrænsning af de friheder, som sikres ifølge artikel 21, stk. 1, TEUF.
- 17 For det andet har den forelæggende ret anført Domstolens dom af 1. oktober 2009, Gottwald, C-103/08 (præmis 23-25), om ligebehandling af unionsborgere og forbud mod enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i alle de situationer, der er omfattet af EU-rettens materielle anvendelsesområde, bl.a. situationer, der er knyttet til udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Ifølge denne dom forbyder reglerne om ligebehandling af egne statsborgere og udlændinge ikke blot åbenlys forskelsbehandling begrundet i nationalitet, men desuden enhver form for skjult forskelsbehandling, som ved anvendelse af andre kriterier reelt fører til samme resultat, hvilket navnlig er tilfældet med hensyn til en foranstaltning, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl eller opholdssted.
- 18 Den nationale ret finder derfor, at kriteriet om bopæl kan give anledning til en form for forskelsbehandling, som i lyset af EU-retten kun er begrundet, såfremt den er støttet på objektive hensyn uden sammenhæng med de berørtes nationalitet og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt forfølges med den nationale lovgivning.
- 19 I denne sammenhæng har den forelæggende ret ikke fundet et eneste objektivi alment hensyn, som kan begrunde forskelsbehandlingen, idet kassationsinstævnte ikke har gjort noget gældende i denne henseende. Den forelæggende ret har også konstateret, at den omhandlede forskelsbehandling heller ikke synes forholdsmæssig i den forstand, at den er egnet til at sikre opfyldelsen af det tilstræbte formål og ikke går videre, end hvad der er nødvendigt hertil.
- 20 Kassationsdomstolen har i denne henseende endvidere henvist til dom af 13. juni 2019 (præmis 27-32), som Domstolen afsagde i sagen TopFit og Biffi, C-22/18,

om en italiensk statsborger med bopæl i Tyskland, som havde udøvet sin ret til fri bevægelighed som omhandlet i artikel 21 TEUF.

- 21 Med henvisning til CILFIT-dommen om formaliteten med hensyn til præjudicielle spørgsmål finder Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) afslutningsvis, at der i den foreliggende sag hersker rimelig tvivl om den korrekte fortolkning af de anførte EU-retlige bestemmelser, eftersom det ikke har været muligt at finde bestemmelser i det nævnte direktiv eller praksis fra Domstolen om den af kassationsappellanten anfægtede forskelsbehandling.

ARBEJDSDOKUMENT