

C-491/21. sz. ügy**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2021. augusztus 10.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Románia)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2021. május 11.

Felperes:

WA

Alperes:

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

Az alapeljárás tárgya

A franciaországi lakóhellyel és bukaresti tartózkodási hellyel rendelkező WA által a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla, Románia) azon ítéletével szemben benyújtott felülvizsgálati kérelem, amellyel ez utóbbi helyben hagyta a nemzeti hatóságok (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne [a belügyminisztérium személyi adatok nyilvántartásáért és a nyilvántartás kezeléséért felelős igazgatósága; a továbbiakban: a személyi adatok nyilvántartásáért felelős igazgatóság]) azon határozatát, amely elutasította a felperes személyazonosító igazolvány vagy elektronikus személyazonosító igazolvány kiadása iránti kérelmét arra hivatkozással, hogy nem rendelkezik romániai lakóhellyel.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

Az eljáró bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdésének, az Európai Unió Alapjogi Chartája 20. cikkének, 21. cikke

(1) bekezdésének és 45. cikke (1) bekezdésének, valamint a 2004/38 irányelv 4., 5. és 6. cikkének értelmezését kéri.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

Úgy kell-e értelmezni az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdését, az Európai Unió Alapjogi Chartájának 20. cikkét, 21. cikkének (1) bekezdését és 45. cikkének (1) bekezdését, 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 4., 5. és 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?

A vonatkozó uniós jogi rendelkezések és a Bíróság vonatkozó ítélezési gyakorlata

Az Európai Unióról szóló szerződés: 4. cikk, (3) bekezdés

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés: 26. cikk, (2) bekezdés

Az Európai Unió Alapjogi Chartája: 20. cikk, a 21. cikk (1) bekezdése és a 45. cikk (1) bekezdése

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., 5. és 6. cikk

2017. június 8-i Freitag ítélet (C-541/15, EU:C:2017:432, 35. pont); 2009. október 1-i Gottwald ítélet (C-103/08, EU:C:2009:597, 23–25. pont); 2019. június 13-i TopFit és Biffi ítélet (C-22/18, EU:C:2019:497, 27–32. pont)

A vonatkozó nemzeti rendelkezések

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (a román állampolgárok anyakönyvi nyilvántartásáról, lakóhelyéről, tartózkodási helyéről és

személyazonosító okmányairól szóló 97/2005. sz. sürgősségi kormányrendelet) – 12. és 13. cikk, amelyek kötelezően előírják a személyazonosító igazolványnak a 14. életévüket betöltő román állampolgárok részére való kiadását, amely igazolvány tanúsítja a tulajdonosának személyazonosságát, román állampolgárságát, lakóhelyét és adott esetben tartózkodási helyét, és amely ugyanakkor az Európai Unió tagállamai közötti utazáshoz érvényes okmányként minősül; és a 20. cikk, amely előírja az ideiglenes személyazonosító igazolványnak a külföldön lakóhellyel rendelkező, de ideiglenesen Romániában tartózkodó román állampolgárok részére történő kiadását.

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (a román állampolgárok külföldön történő szabad mozgásának szabályozásáról szóló 248/2005. sz. törvény) – a 6¹. cikk (1) bekezdése, amely értelmében a személyazonosító igazolvány a román állampolgárok számára az Európai Unió tagállamai és az azt ekként elismerő harmadik országok közötti utazás érvényes okmánya; a 34. cikk (6) bekezdése, amely úgy rendelkezik, hogy a külföldön lakóhellyel rendelkező román állampolgároknak a lakóhelyük szerinti országra történő utalást tartalmazó útlevelet kiállításakor át kell adniuk a romániai lakóhely létezését igazoló személyazonosító okmányukat.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 WA román állampolgár, aki 2014 óta Franciaországban rendelkezik lakóhellyel, így a román hatóságok egyszerű elektronikus útlevelet állítottak ki számára, amelyben a franciaországi lakóhelyét tüntették fel. Mivel magánélete és foglalkozása Franciaországhoz és Romániához egyaránt köti, évente tartózkodási helyet létesít Romániában is, így ideiglenes személyazonosító igazolványt kap.
- 2 WA tehát személyazonosító igazolvány vagy elektronikus személyi igazolvány kiállítását kérte a román hatóságoktól (a személyi adatok nyilvántartásáért felelős igazgatóság), de kérelmét elutasították azzal az indokkal, hogy nem rendelkezik Romániában lakóhellyel.
- 3 WA közigazgatási jogi keresetet nyújtott be a román hatóságok e határozatával szemben a Curtea de Apel Bucureștihez (bukaresti ítéltábla), amely 2018. március 28-án a keresetet mint megalapozatlant utasította el azzal az indokkal, hogy a személyazonosító igazolvány kiállításának a román hatóságok részéről történő megtagadását igazolja a román nemzeti jog, amely előírja, hogy személyazonosító igazolványt csak a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok részére állíthatnak ki. Ezzel egyidejűleg az elsőfokú bíróság azt is kijelenti, hogy a nemzeti szabályozás nem ellentétes az uniós joggal, mivel a 2004/38 irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy állampolgáraik számára személyazonosító igazolványt állítsanak ki, és hogy a felperest nem érte hátrányos megkülönböztetés, mivel a román állam kiállított számára útlevelet, amely érvényes úti okmányként minősül.

- 4 Ezt követően 2018. június 8. és 19. között WA nem tudta elhagyni Romániát, és nem tudott Franciaországba utazni, mivel nem rendelkezett személyazonosító igazolvánnyal, és útlevele Oroszország bukaresti nagykövetségén volt vízum kiadása céljából.
- 5 A fentiek alapján WA felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) ítéletével szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, és az Európai Unió működéséről szóló szerződés, az Európai Unió Alapjogi Chartája és a 2004/38 irányelv több rendelkezésének megsértésére hivatkozott.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 6 A felperes úgy véli, hogy mind a kért okmány kiadásának az alperes által történő megtagadása, mind az e megtagadást helybenhagyó elsőfokú ítélet sérti az Európai Unió működéséről szóló szerződésben (az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdése a személyek és szolgáltatások szabad mozgásáról), az Alapjogi Chartában (a 20. cikk az egyenlőséghez való jogról, a 21. cikk (1) bekezdése a megkülönböztetés tilalmáról és a 45. cikk (1) bekezdése az európai polgárok Unión belüli szabad mozgásáról), valamint a 2004/38 irányelvnek az Unió tagállamainak területéről való kiutazáshoz, az oda való beutazáshoz és az ott való tartózkodáshoz való jogról szóló 4–6. cikkében rögzített jogokat.
- 7 WA emellett azt állítja, hogy az elsőfokú bíróság indokolása, amely kizárólag az említett irányelvre korlátozódik, és nem veszi figyelembe az elsődleges jog által biztosított alapvető jogokat, figyelmen kívül hagyja az említett irányelv értelmét, és egyúttal megsérti az uniós jog belső joggal szembeni elsőbbségének elvét is. Egyrészt ugyanis úgy véli, hogy az elsőfokú bíróság megsértette ezt a – román alkotmány rendelkezéseiben is előírt – elvet azért, hogy megtagadta a hátrányos megkülönböztetés megállapítását azzal az indokkal, hogy ha az fennállna, a törvényből eredne.
- 8 Másrészt az első fokon eljáró bíróság elemzése ellentétes a 2004/38 irányelv céljával és magának a hátrányos megkülönböztetésnek a fogalmával; a felperes szerint ugyanis, noha az említett irányelv nem kötelezi az Unió tagállamait arra, hogy állampolgáraik számára személyazonosító igazolványt állítsanak ki, megsérti azt azzal, hogy a román állam kizárólag a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok számára állít ki személyazonosító igazolványt, a külföldi lakóhellyel rendelkező román állampolgárok számára nem. Az irányelv helyes értelmezése szerint tehát az uniós tagállamok nem kötelesek arra, hogy személyazonosító igazolványt állítsanak ki állampolgáraik számára, de ha úgy döntenek, hogy ezt meg akarják tenni, azt hátrányos megkülönböztetéstől mentesen kell tenniük.
- 9 WA e tekintetben azt állítja, hogy a személyazonosító igazolvány kiállításának azzal az indokkal történő megtagadása, hogy Romániában nem rendelkezik lakóhellyel, a lakóhelyen alapuló eltérő bánásmódban nyilvánul meg, amelyet

illetően semmilyen jogszerű cél és arányosság nem áll fenn, ezért az ellentétes az uniós joggal, és hátrányosan megkülönböztető. E tekintetben a felperes azt állítja, hogy azzal, hogy a román állam két érvényes úti okmányt ad ki a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok számára ahhoz, hogy az Európai Unión belül mozogjanak, de az Európai Unió valamely másik tagállamában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok számára csak egy ilyen jellegű engedélyt ad, az Unión belüli szabad mozgáshoz való alapvető jog gyakorlását illetően hátrányos megkülönböztetés áll fenn a román állampolgárok között aszerint, hogy Romániában vagy az Európai Unió valamely más tagállamában rendelkeznek lakóhellyel, ami sérti a Charta által rögzített egyenlőséghez való alapvető jogot és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

- 10 Emellett hozzáteszi, hogy jogainak sérelme nem csupán feltételezett, hanem valós és tényleges, mivel 2018-ban 12 napon keresztül nem hagyhatta el Románia területét, és nem utazhatott Franciaországba, mivel az útlevéle, az egyetlen úti okmánya Oroszország bukaresti nagykövetségén volt vízum kiadása céljából.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 11 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem indoklásában a kérdést előterjesztő bíróság arra keresi a választ, hogy összeegyeztethető-e a nemzeti szabályozás által bevezetett eltérő bánásmód a felperes által hivatkozott uniós jogi rendelkezésekkel, köztük a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvével. Emlékeztetve a 2004/38 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének azon rendelkezéseire, amelyek szerint a tagállamok jogszabályaikkal összhangban állampolgáraik részére személyazonosító igazolványt vagy útlevélet állítanak ki, a bíróság azt kívánja megtudni, hogy az állampolgárai közötti különbségtételre vonatkozó kritérium, azaz a lakóhelyre vonatkozó feltétel bevezetésével a tagállam teljes mértékben tiszteletben tartja-e azokat az elveket, amelyeken a tagállamokból származó polgárok Unión belüli szabad mozgása alapul.
- 12 A nemzeti bíróság mindenekelőtt felidézi azokat az alkotmányos rendelkezéseket, amelyek szerint az uniós jog közvetlenül alkalmazandó, és a belső jogrenddel szemben elsőbbséget élvez mind az elsődleges jog, mind pedig a másodlagos jog tekintetében, ami ahhoz vezet, hogy a nemzeti bíróságok eltekintenek az alkalmazásával ellentétes belső jogszabályok alkalmazásától, és az elsődleges uniós szabályokat alkalmazzák.
- 13 Emellett a Curte de Casație (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia) rámutat arra, hogy a nemzeti jog által bevezetett, lakóhelyen alapuló eltérő bánásmód valósul meg, mivel a nemzeti jog szerint a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok az Unió tagállamaiban való utazáshoz a román állam által kiállított két úti okmánnyal, útlevéllel és személyazonosító igazolvánnyal rendelkeznek, amelyek közül szabadon használhatják csak az egyiket, míg az Unió valamely másik tagállamában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok csak egy, a román állam által kiállított úti okmánnyal, román útlevéllel

rendelkeznek, mivel az ideiglenes személyazonosító igazolvány nem minősül úti okmányoknak.

- 14 Ennélfogva a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, hogy mivel a 2004/38 irányelv célja a tagállamok által egy másik tagállam területére való beutazáshoz megkövetelt feltételek egységesítése, a szóban forgó nemzeti szabályozás megszorítóan értelmezi ezen irányelv 4. cikkének (3) bekezdését, mivel a nemzeti jog szerint azt a román állampolgárt, aki úgy dönt, hogy lakóhelyét egy Romániától eltérő tagállamba helyezi át, korlátozzák az általa felhasználható úti okmányok tekintetében. A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben a 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13) 31. és 32. pontjára hivatkozik, amelyek szerint a 2004/38 irányelv rendelkezései, amelyek célja a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető joga gyakorlásának megkönnyítése, nem értelmezhetők megszorítóan, és semmiképp sem lehet akadályozni azok hatékony érvényesülését.
- 15 A felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróság szerint az az érv sem releváns, amely szerint a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgár esetlegesen részesülhet az ez utóbbi állam által kiállított úti okmányban, mivel a szabad mozgáshoz való jog tiszteletben tartása szempontjából kizárólag az a tény érdekes, hogy a román nemzeti jog tiszteletben tartja-e az uniós jogot; egyébiránt a román szabályozás az állandó személyazonosító igazolvány visszaadásának feltételeként nem írja elő annak igazolását, hogy a más tagállamban letelepedett állampolgár ott hasonló úti okmányban részesül.
- 16 A lakóhely kritériumát illetően a kérdést előterjesztő bíróság a Bíróság e területre vonatkozó ítélezési gyakorlatára, valamint a Charta rendelkezéseire utal, és úgy véli, hogy a megkülönböztetési kritériumoknak a Charta 20. és 21. cikkében szereplő felsorolása csupán példálózó és nem kimerítő jellegű. Ily módon először is a 2017. június 8-i Freitag ítélet (C-541/15) 35. pontjára utal, amely szerint az olyan nemzeti szabályozás, amely egyes állampolgárait pusztán azért hozza hátrányos helyzetbe, mert éltek a más tagállamban való szabad mozgás és tartózkodás jogával, az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében valamennyi uniós polgárnak biztosított szabadságok korlátozását jelenti.
- 17 Másodszor, a kérdést előterjesztő bíróság felidézi a Bíróság 2009. október 1-jei Gottwald ítéletét (C-103/08, 23–25. pont), amely az uniós polgárok közötti egyenlő bánásmódra és az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmára vonatkozik minden olyan helyzetben, amely *ratione materiae* a közösségi jog hatálya alá tartozik, ideértve a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás gyakorlásához kapcsolódó helyzeteket is. Ezen ítélet szerint a saját és a külföldi állampolgárok közötti egyenlő bánásmód szempontjából tilos mind az állampolgárságon alapuló nyílt hátrányos megkülönböztetés, mind az olyan rejtett hátrányos megkülönböztetés, amely a megkülönböztetés más ismérve alkalmazásával voltaképpen azonos eredményre vezet, ami különösen a lakóhely vagy a tartózkodási hely szempontján alapuló különbségtételt bevezető intézkedés esetében áll fenn.

- 18 Így a nemzeti bíróság úgy véli, hogy a lakóhelyre vonatkozó kritérium a hátrányosan megkülönböztető bánásmód olyan indokát képezheti, amelynek ahhoz, hogy az uniós jog alapján igazolható legyen, az érintettek állampolgárságától független, objektív okokon kell alapulnia, és megfelelő arányban kell állnia a nemzeti jog által jogszerűen elérni kívánt céllal.
- 19 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság nem tudott olyan objektív, közérdeken alapuló indokot meghatározni, amely igazolhatná az eltérő bánásmódot, mivel az alperes nem adott elő ezzel kapcsolatban semmit. Azt is megállapítja, hogy a szóban forgó eltérő bánásmód nem tűnik arányosnak sem abban az értelemben, hogy alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására, és nem haladja meg az annak eléréséhez szükséges mértéket.
- 20 A felülvizsgálati kérelmet elbíráló bíróság ebben az értelemben a 2019. június 13-i TopFit és Biffi ítéletben (C-22/18, 27–32. pont) egy, Németországban lakóhellyel rendelkező olyan olasz állampolgárra vonatkozóan megállapítottakra is emlékeztet, aki gyakorolta az EUMSZ 21. cikk szerinti szabad mozgáshoz való jogát.
- 21 Végül az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfelsőbb semmítő- és ítélőszék) az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek elfogadhatósága tekintetében a CILFIT ítéletre hivatkozva úgy véli, hogy a jelen ügyben észszerű kétség merül fel a hivatkozott uniós jog helyes értelmezésével kapcsolatban, mivel nem tudta meghatározni az említett irányelv rendelkezéseit, illetve a Bíróságnak a felperes által kifogásolt eltérő bánásmódra vonatkozó ítélkezési gyakorlatát.