MACIEJ SZPUNAR
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. április 27. [1]

C-491/21. sz. ügy

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

(az Înalta Curte de Casație și Justiție [legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem

„Előzetes döntéshozatal – Uniós polgárság – EUMSZ 21. cikk – A tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog – 2004/38/EK irányelv – 4. cikk – A személyazonosító igazolvány kiállításának feltétele – A dokumentumot kiállító tagállamban létesített lakóhely – Személyazonosító igazolványnak a más tagállamban lakóhellyel rendelkező állampolgár részére történő kiállításának a dokumentumot kiállító tagállam hatóságai általi megtagadása – Egyenlő bánásmód – Korlátozás – Igazolás”

I. Bevezetés

1. Amint azt Jacobs főtanácsnok a Pusa ügyre vonatkozó indítványában írta, „[az EUMSZ 21. cikkben] meghatározott korlátozások sérelme nélkül, az uniós polgárokra nem róható indokolatlan teher, függetlenül attól, hogy a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat kívánják gyakorolni” [2].

2. A jelen ügyben a Bírósághoz az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia) által előzetes döntéshozatal iránt benyújtott kérelem egyrészt az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdésének és az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésének, valamint az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 20. cikkének, 21. cikke (1) bekezdésének és 45. cikke (1) bekezdésének, másrészt a 2004/38/EK irányelv [3] 4-6. cikkének értelmezésére vonatkozik.

3. E kérelmet a WA, az alapeljárás felperese, egy Franciaországban és Romániában egyaránt szakmai tevékenységet folytató román állampolgár, és a Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (a belügyminisztérium

[1] Eredeti nyelv: francia.

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

[3] 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 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.).

személynyilvántartási és adatbázis-kezelési igazgatósága, Románia, a továbbiakban: nyilvántartásért felelős igazgatóság) között az alapeljárás felperese részére személyazonosító igazolvány kiállításának az ez utóbbi igazgatóság általi, az alapeljárás felperesének más tagállamban található lakóhelye miatti megtagadása tárgyában folytatott jogvita keretében terjesztették elő.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

4. Az elsődleges jog egyes rendelkezései, nevezetesen az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése, valamint a Charta 20. cikkének (2) bekezdése, 21. cikkének (1) bekezdése és 45. cikkének (1) bekezdése mellett a 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése, 5. cikkének (1) és (4) bekezdése, valamint 6. cikkének (1) bekezdése is releváns a jelen ügy szempontjából.

B. A román jog

5. A Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (a román állampolgárok személyi nyilvántartásáról, lakóhelyéről, tartózkodási helyéről és személyazonosító okmányairól szóló, később módosított és kiegészített 97/2005. számú sürgősségi kormányrendelet (a továbbiakban: OUG 97/2005. számú rendelet)[4] 12. cikke kimondja:

„(1) A román állampolgárok részére [14] éves koruktól kezdve személyazonosító okmányok állíthatóak 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. Az OUG 97/2005. számú rendelet 13. cikke előírja:

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

(2) A későbbiekben módosított és kiegészített [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătateLegea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (a román állampolgárok külföldön történő szabad mozgására vonatkozó szabályozásról szóló 248/2005. sz. törvény, a továbbiakban: a szabad mozgásra vonatkozó szabályokról szóló törvény)][5] értelmében a személyazonosító igazolvány és az elektronikus személyazonosító igazolvány úti okmánynak minősül az Unió tagállamaiban.

[4] Újra közzétéve: *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 2011. október 12-i 719. szám.

[5] *Monitorul Oficial al României*, I. rész, 2005. július 29-i 682. szám.

(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. Az OUG 97/2005. számú rendelet 15. cikkének (3) bekezdése szerint:

„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 esetében 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. Az OUG 97/2005. számú rendelet 20. cikke (1) bekezdésének c) pontja a következőképpen rendelkezik:

„Az ideiglenes személyazonosító igazolványt a következő esetekben állítják ki:

[…] a külföldön lakóhellyel rendelkező, ideiglenesen Romániában tartózkodó román állampolgárok részére.

9. Az OUG 97/2005. számú rendelet 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 mozgásra vonatkozó szabályokról szóló törvény 6. és 6[1. cikk]e kimondja:

„6. cikk

(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:

6[1. cikk]

(1) 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.

[…]”

11. E törvény 17[1. cikk]e (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 az alábbiak szerint állítják ki:

[…]

b) az (1) bekezdés b)–g) pontjában említett esetekben a kérelem benyújtásától számított legfeljebb három munkanapon belül;

[…]”

12. Az említett törvény 34. cikkének (1), (2) és (6) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„(1) A külföldi lakóhellyel rendelkező román állampolgár kérheti egyszerű elektronikus útlevél vagy a lakóhelye szerinti országot feltüntető egyszerű ideiglenes útlevél 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 útlevél vagy egyszerű ideiglenes útlevél 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.”

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

13. Az alapeljárás felperese román állampolgárságú ügyvéd, aki szakmai tevékenységét Franciaországban és Romániában egyaránt folytatja, és 2014 óta Franciaországban rendelkezik lakóhellyel.

14. 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 bejelenti tartózkodását Romániában is, így ideiglenes személyazonosító igazolványt kap. Ez az igazolványkategória azonban nem minősül külföldre utazásra jogosító okmánynak.

15. 2017. szeptember 17–én az alapeljárás felperese személyazonosító igazolvány vagy elektronikus személyi igazolvány kiállítását kérte a nyilvántartásért felelős igazgatóságtól. Ezt a kérelmet elutasították azzal az indokkal, hogy Romániában nem rendelkezik lakóhellyel.

16. 2017. december 18–án az alapeljárás felperese közigazgatási jogi keresetet nyújtott be a Curtea de Apel Bucureștihez (bukaresti ítélőtábla), amelyben kérte, hogy e bíróság kötelezze a nyilvántartásért felelős igazgatóságot a kért dokumentum részére történő kiállítására.

17. E bíróság 2018. március 28-án a keresetet mint megalapozatlant elutasította azzal az indokkal, hogy a nyilvántartásért felelős igazgatóság elutasító határozatát igazolja a román nemzeti jog, amely előírja, hogy személyazonosító igazolványt csak a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok részére állíthatnak ki. Megállapította, hogy a nemzeti jog nem ellentétes az uniós joggal, mivel a 2004/38 irányelv nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy állampolgáraik számára személyazonosító igazolványt állítsanak ki. Úgy vélte tovább, és hogy az alapeljárás felperesét nem érte hátrányos megkülönböztetés, mivel a román hatóságok útlevelet állítottak ki számára, amely utazásra feljogosító érvényes úti okmánynak minősül.

18. Mivel úgy vélte, hogy a Curtea de Apel București (bukaresti ítélőtábla) ítélete az EUMSZ, a Charta és a 2004/38 irányelv több rendelkezését is sérti, az alapeljárás felperese felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a kérdést előterjesztő bírósághoz, az Înalta Curte de Casație și Justiție-hoz (legfőbb semmítő- és ítélőszék).

19. 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 alapeljárás felperese részére.

20. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság hangsúlyozza, hogy bár a 2004/38 irányelv célja a tagállamok által egy másik tagállam területére való belépéshez előírt feltételek harmonizálása, a szóban forgó nemzeti szabályozás megszorítóan értelmezi ezen irányelv 4. cikkének (3) bekezdését, amely előírja, hogy a tagállamok saját jogszabályaiknak megfelelően adják ki állampolgáraiknak a személyazonosító igazolványokat vagy útleveleket. Ezenfelül a lakóhelyre vonatkozó kritérium olyan hátrányosan megkülönböztető bánásmódot jelenthet, amely az uniós jog alapján csak akkor igazolható, ha az érintett személyek állampolgárságától független objektív megfontolásokon alapul, és arányosnak kell lennie a nemzeti jog által jogszerűen elérni kívánt céllal. Végül, a jelen ügyben a nyilvántartásért felelős igazgatóság nem jelölte meg, hogy milyen objektív közérdekű megfontolás igazolhatná az eltérő bánásmódot, valamint azt, hogy az Unió egy másik tagállamában lakóhellyel rendelkező román állampolgároktól megtagadják a nemzeti személyazonosító igazolványhoz való jogot. A kérdést előterjesztő bíróság azt állítja, hogy nem tudott ilyen indokot meghatározni.

21. Ilyen körülmények között az Înalta Curte de Casație și Justiție (legfőbb semmítő- és ítélőszék) úgy döntött, 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?”

22. Írásbeli észrevételt az alapeljárás felperese, a román kormány és az Európai Bizottság nyújtott be. Ugyanezek a felek részt vettek a 2023. február 8-án tartott tárgyaláson.

IV. Elemzés

23. Az előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérdésével lényegében azt kérdezi, hogy 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 úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek alapján egy olyan uniós polgár, aki egy másik tagállam állampolgára, és aki a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát egy másik tagállamban gyakorolja, kizárólag azon az alapon nem kaphat az Unión belüli úti okmányként használható személyazonosító igazolványt, hogy egy másik tagállamban létesített lakóhelyet?

24. Az alapeljárás felperese és a Bizottság úgy véli, hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás olyan egyenlőtlen bánásmódot valósít meg, amely a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgároknak az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát érinti. A román kormány ezzel szemben arra hivatkozik, hogy a tagállamok mérlegelési jogkörrel rendelkeznek a személyazonosító igazolványok kiadása tekintetében, és hogy a szóban forgó szabályozás nem korlátozza az említett állampolgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát.

25. A jelen indítványban, mielőtt az alkalmazandó uniós jogi rendelkezések alapján foglalkoznék az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés által felvetett problémával, néhány előzetes észrevételt teszek, amelyek célja a tényállás összefoglalása és a szóban forgó vonatkozó jogszabályok felidézése, továbbá ezen uniós jogi rendelkezések tisztázása.

A. Előzetes észrevételek

26. A kérdést előterjesztő bíróság által kifejtett tényállás szerint a jelen ügy egy 2014 óta Franciaországban lakóhellyel rendelkező román állampolgárra vonatkozik, aki ügyvédi tevékenységét Franciaországban és Romániában egyaránt végzi[6]. A román hatóságok – a franciaországi lakóhelyét feltüntető – egyszerű elektronikus útlevelet, valamint ideiglenes személyi igazolványt állítottak ki számára[7]. Ezt az igazolványt, amely nem minősül úti okmánynak, a más tagállamban lakóhellyel rendelkező, ideiglenesen Romániában tartózkodó román állampolgárok számára állítják ki, és évente meg kell újítani. Az alapeljárás felperese a Franciaországba történő utazásra jogosító úti okmánynak minősülő (egyszerű vagy elektronikus) személyazonosító igazolvány kiállítása iránti kérelmet nyújtott be a nyilvántartásért felelős igazgatósághoz, amelyet ez utóbbi elutasított. E határozattal szemben fellebbezést nyújtott be a Curtea de Apel București-hez (bukaresti ítélőtábla), amelyet ez utóbbi megalapozatlanként elutasított, lényegében azzal az indokkal, hogy a román szabályozás nem ellentétes az uniós joggal.

6 Az alapeljárás felperese a tárgyaláson kijelentette, hogy ügyvédi munkája mellett egy francia egyetemen tanít.

7 A román kormány a Bíróság által a tárgyaláson feltett kérdésre válaszolva hangsúlyozza, hogy az „ideiglenes személyazonosító igazolvány” nem tartalmazza a személyazonosító igazolványnak az uniós polgárok személyazonosító igazolványai és a szabad mozgás jogával élő uniós polgárok és azok családtagjai részére kiállított tartózkodási okmányok biztonságának megerősítéséről szóló, 2019. június 20-i (EU) 2019/1157 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 188., 67. o,) 2. cikkének a) pontja és 3. cikke értelmében vett biztonsági jellemzőit.

27. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a román jog szerint minden román állampolgárnak – a lakóhelyétől függetlenül – joga van ahhoz, hogy részére útlevelet állítsanak ki[8]. Kifejti továbbá, hogy e jog alapján a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok 14 éves koruktól kezdve jogosultak arra, hogy részükre egyszerű személyazonosító igazolványt vagy úti okmányként használható elektronikus személyazonosító igazolványt állítsanak ki[9]. A más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok azonban nem jogosultak e személyazonosító okmányok megszerzésére[10]. E tekintetben e bíróság egyértelművé teszi, hogy az ilyen állampolgár a lakóhelye szerinti országot feltüntető útlevele kézhezvételével egyidejűleg köteles visszaszolgáltatni a romániai lakóhely meglétét igazoló, úti okmányként használható személyazonosító okmányt[11]. Ha azonban ideiglenesen tartózkodik ebben a tagállamban, akkor úti okmányként nem használható ideiglenes személyazonosító igazolványt állítanak ki részére[12].

28. Egyértelmű, hogy az alapügy tárgyát képező helyzet az uniós jog, és különösen a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog gyakorlására vonatkozó szabályok hatálya alá tartozik.

29. Ezzel összefüggésben emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 20. cikk az uniós polgár jogállását biztosítja mindenki számára, aki valamely tagállam állampolgára[13]. A jelen ügyben az alapeljárás felperese román állampolgár, és ezáltal uniós jogállással rendelkezik, amelynek, amint arra Bíróság több alkalommal rámutatott, az a rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen[14] Olyan uniós polgárként, aki gyakorolta a származási tagállamától eltérő tagállamban való szabad mozgás és tartózkodás jogát, az alapeljárás felperese „többek között adott esetben a származási tagállamával szemben” hivatkozhat az e minőségéhez kapcsolódó, többek között az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében előírt jogokra[15].

30. Másfelől arra is emlékeztetek, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése a Szerződésekben és a végrehajtásukra hozott intézkedésekben megállapított korlátozásokkal és feltételekkel biztosítja az alapeljárás felperese számára a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot. Ilyen korlátozások és feltételek különösen azok, amelyek a 2004/38 irányelvben – amelynek 1. cikke kimondja, hogy célja többek között e jog gyakorlása feltételeinek és korlátainak megállapítása – szerepelnek.

31. Végül megjegyzem, hogy bár az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés az EUMSZ 26. cikk (2) bekezdésére, valamint a Charta 20. cikkére és 21. cikkének (1) bekezdésére hivatkozik, az alapeljárásban szereplő jogvita eldöntése azonban nem teszi szükségessé, hogy a Bíróság kifejezetten e rendelkezésekre hivatkozzon.

8 Lásd: a szabad mozgásra vonatkozó szabályokról szóló törvény 6. cikke (1) bekezdésének f) és g) pontja, valamint 34. cikkének (1) és (2) bekezdése.

9 Lásd: az OUG 97/2005. számú rendelet 12. cikkének (1) és (2) bekezdése; a szabad mozgásra vonatkozó szabályokról szóló törvény 6[1. cikk] ének (1) bekezdése.

10 A Bizottság írásbeli észrevételeiben rámutatott, hogy az OUG 97/2005. számú rendelet 14. cikkének (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy személyazonosító igazolvány kiállítását csak a *Romániában lakóhellyel rendelkező* és *ideiglenesen* külföldön tartózkodó román állampolgárok kérhetik.

11 Lásd: a szabad mozgásra vonatkozó szabályokról szóló törvény 34. cikkének (6) bekezdése.

12 Lásd: az OUG 97/2005. számú rendelet 20. cikke (1) bekezdésének c) pontja. A Bíróság eljárási szabályzata 62. cikke (1) bekezdésének megfelelően az alapeljárás felperese által az alapeljárásban benyújtott dokumentumokból kitűnik, hogy az ideiglenes személyazonosító igazolvány tartalmazza a birtokosa *romániai ideiglenes tartózkodási helyét*.

13 Lásd többek között: 2002. július 11-i D'Hoop ítélet (C-224/98, EU:C:2002:432, 27. pont); 2022. június 9-i Préfet du Gers et 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).

14 2001. szeptember 20-i Grzelczyk ítélet (C-184/99, EU:C:2001:458, 31. pont); 2022. augusztus 1-jei Familienkasse Niedersachsen-Bremen ítélet (C-411/20, EU:C:2022:602, 28. pont).

15 2021. december 14-i Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” ítélet (C-490/20, EU:C:2021:1008, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

32. Ami a Charta 45. cikkét illeti, amelyre az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés szintén hivatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy e cikk (1) bekezdése minden uniós polgár számára biztosítja a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot, amely jog az Alapjogi Chartához fűzött magyarázatok [16] 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 [17].

33. Ezért álláspontom szerint a kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés megválaszolásához elegendő a 2004/38 irányelv vonatkozó rendelkezéseire és az EUMSZ 21. cikkre hivatkozni [18].

B. A 2004/38 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének értelmezéséről és a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog korlátozására alkalmas eltérő bánásmód fennállásáról

34. Először is, hasznosnak tartom emlékeztetni arra, hogy azzal a céllal, hogy a tagállamok lehetővé tegyék állampolgáraik számára a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog Unión belüli gyakorlását, a 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy jogszabályaikkal összhangban állampolgáraik részére az állampolgárságot feltüntető személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítsanak ki [19]. E tekintetben a Bíróság már megállapította, hogy e rendelkezés értelmében a tagállamok feladata, hogy állampolgáraik számára személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítsanak ki [20].

35. Másodszor, meg kell említeni, hogy a 2004/38 irányelv 4. cikke (3) bekezdésének szövegéből, és különösen abból, hogy az uniós jogalkotó a „vagy” kötőszó használatát választotta, egyértelműen az következik, hogy e rendelkezés az úti okmányok saját állampolgáraik számára történő kiállítására vonatkozó kötelezettségükkel összefüggésben a tagállamokra bízza az úti okmány típusának, nevezetesen a személyazonosító igazolványnak vagy az útlevélnek a megválasztását.

36. Ugyanakkor hangsúlyozni kell, hogy a 2004/38 irányelv (1)–(4) preambulumbekezdéséből kitűnik, hogy fő célja mindenekelőtt az, hogy megkönnyítse és megerősítse a tagállamok területén való szabad mozgás és tartózkodás alapvető és egyéni, közvetlenül az uniós polgárokra ruházott jogának a gyakorlását. [21] E tekintetben a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ezen irányelv

16 HL 2007. C 303., 29. o.

17 2022. június 21-i Ligue des droits humains ítélet (C-817/19, EU:C:2022:491, 275. pont). Emlékeztetni kell továbbá arra is, hogy az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy egy olyan nemzeti intézkedés, amely akadályozhatja a személyek szabad mozgását, kizárólag akkor igazolható, ha ezen intézkedés összhangban van a Chartában biztosított alapvető jogokkal, amelyek tiszteletben tartását a Bíróság biztosítja. Ezáltal – amint arra a Bizottság helyesen rámutatott – az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében biztosított jogok bármilyen korlátozása szükségszerűen ellentétes a Charta 45. cikkének (1) bekezdésével, mivel – amint arra már emlékeztettem – a valamennyi uniós polgárt megillető, a Charta által biztosított, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében biztosított jogot tükrözi. Lásd többek között: 1991. június 18-i ERT ítélet (C-260/89, EU:C:1991:254, 43. pont); 2021. december 14-i Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” ítélet (C-490/20, EU:C:2021:1008, 58. pont); 2022. június 21-i Ligue des droits humains végzés (C-817/19, EU:C:2022:491, 275. pont, 281. pont), 2022. június 24-i Rzecznik Praw Obywatelskich végzés (C-2/21, EU:C:2022:502, 46. pont).

18 Lásd még: a jelen indítvány 27. lábjegyzete.

19 2021. december 14-i Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” ítélet (C-490/20, EU:C:2021:1008, 43. pont). A 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése előírja, hogy „[a] tagállamok jogszabályaikkal összhangban állampolgáraik részére az állampolgárságot feltüntető személyazonosító igazolványt vagy útlevelet állítanak ki és hosszabbítanak meg.”

20 Lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i A (Határátlépés kedvtelési célú hajóval) ítélet (C-35/20, EU:C:2021:813, 53. pont).

21 2008. július 25-i Metock és társai ítélet (C-127/08, EU:C:2008:449, 82. pont) és 2013. szeptember 19-i Brey ítélet (C-140/12, EU:C:2013:565, 71. pont).

szabályozási környezetére és kitűzött céljaira tekintettel az irányelv rendelkezései nem értelmezhetők megszorítóan, és semmiképp sem lehet akadályozni azok hatékony érvényesülését [22].

37. Továbbá, bár az uniós jog jelenlegi állása szerint a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel a személyazonosító igazolványok kiadására, mindazonáltal emlékeztetek arra, hogy e hatáskör gyakorlása során kötelesek tiszteletben tartani az uniós jogot, különösen a Szerződésnek az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdésében rögzített, a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogra vonatkozó rendelkezéseit [23].

38. A jelen ügyben – amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik – az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok és a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok vonatkozásában a szóban forgó román szabályozás által bevezetett eltérő bánásmódra vonatkozik. E szabályozás ugyanis úgy rendelkezik, hogy a Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgárok az Unión belüli utazáshoz két érvényes okmányt, nevezetesen *személyazonosító igazolványt* és *útlevelet* szerezhetnek be, míg a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok csak egy úti okmányt, nevezetesen *útlevelet* kaphatnak [24].

39. Ezért azt kell meghatározni, hogy ez az eltérő bánásmód összeegyeztethető-e az uniós jognak a személyek szabad mozgására és tartózkodására vonatkozó rendelkezéseivel, és különösen a 2004/38 irányelvvel.

40. Kétségtelen, hogy a 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdése – amint azt már kifejtettem – nem kötelezi a tagállamokat arra, hogy állampolgáraik számára két úti okmányként használható személyazonosító okmányt, nevezetesen személyazonosító igazolványt és útlevelet állítsanak ki. Ezzel szemben e rendelkezés lehetővé teszi a tagállamok számára azt a választást, hogy állampolgáraik számára személyazonosító igazolványt *vagy* útlevelet állítanak ki. Ez a rendelkezés azonban az EUMSZ 21. cikk fényében értelmezve nem teszi lehetővé a tagállamok számára, hogy *ezt a választást* úgy hozzák meg, hogy állampolgáraikat az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joguk gyakorlása miatt kedvezőtlenebbül kezelik. Más szóval, a tagállamoknak a 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdésében előírt, az állampolgáraik úti okmányainak kiállítására vonatkozó nemzeti rendszerre vonatkozó jogszerű választása nem vezethet – mint a jelen esetben – olyan egyenlőtlen bánásmód bevezetéséhez, amely abban áll, hogy a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok számára egyetlen úti okmányt, nevezetesen útlevelet állítanak ki.

41. Ugyanis – amint arra a Bizottság helyesen rámutatott – azoknak a román állampolgároknak, akik más tagállamokban tartózkodnak, és mind útlevelüket, mind (egyszerű vagy elektronikus) személyi igazolványukat igénybe kívánják venni, romániai lakóhellyel kell rendelkezniük. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a lakóhelyet többek között tulajdonviszonyt létesítő jogi aktus, bérleti szerződés vagy lakóhely-igazolás bizonyítja. Ez azt

[22] 2007. december 11-i Eind ítélet (C-291/05, EU:C:2007:771, 43. pont); 2008. július 25-i Metock és társai ítélet (C-127/08, EU:C:2008:449, 84. pont); 2010. október 7-i Lassal ítélet (C-162/09, EU:C:2010:592, 31. pont); 2014. december 18-i McCarthy és társai ítélet (C-202/13, EU:C:2014:2450, 32. pont); 2018. június 5-i Coman és társai ítélet (C-673/16, EU:C:2018:385, 39. pont); 2019. április 11-i Tarola ítélet (C-483/17, EU:C:2019:309, 38. pont).

[23] Lásd ebben az értelemben különösen: 2006. október 26-i Tas-Hagen és Tas ítélet (C-192/05, EU:C:2006:676, 22. pont); 2008. május 22-i Nerkowska ítélet (C-499/06, EU:C:2008:300, 24. pont); a 2018. június 5-i Coman és társai ítélet (C-673/16, EU:C:2018:385, 35–38. pont). Lásd még: 2021. október 6-i A (Határátlépés kedvtelési célú hajóval) ítélet (C-35/20, EU:C:2021:813, 53. pont).

[24] Emlékeztetek arra, hogy a tárgyaláson a Bizottság a Bíróság által feltett kérdésre válaszolva kifejtette, hogy a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog szempontjából e két helyzet összehasonlítható.

jelenti, hogy ezeknek az állampolgároknak nem csak romániai lakóhely tulajdonosának, bérlőjének vagy ott elszállásolt személynek kell minősülniük, de olyan lakóhellyel kell rendelkezniük, amely szükséges ahhoz, hogy a más tagállamban való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat gyakorolhassák. Ez a követelmény egyértelműen az e jog gyakorlása miatt kedvezőtlenebb bánásmódhoz vezet. A szabad mozgáshoz való jogukat gyakorló román állampolgároknak tehát romániai lakóhellyel kell rendelkezniük ahhoz, hogy a két úti okmányt igénybe vehessék, míg azok, akik nem éltek a szabad mozgáshoz való jogukkal, de romániai lakóhellyel rendelkeznek, minden egyéb feltétel teljesítése nélkül részesülhetnek a két úti okmányból.

42. Ezért úgy tűnik számomra, hogy az eltérő bánásmód alkalmas lehet arra, hogy megfossza a 2004/38 irányelv 4. cikkének (3) bekezdését a hatékony érvényesülésétől.

43. Emellett egyrészt emlékeztetek arra, hogy az említett irányelv 4. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a „nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, valamennyi uniós polgár [aki] érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel, [rendelkezik, jogosult] egy tagállam területét elhagyni egy másik tagállamba való utazás céljából”. Másrészt az említett irányelv 5. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] nemzeti határellenőrzéskor alkalmazandó, úti okmányokra vonatkozó rendelkezések sérelme nélkül, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az uniós polgárok érvényes személyazonosító igazolvánnyal vagy útlevéllel […] beutazhassanak a területükre”.

44. Úgy tűnik tehát, hogy sem a be-, sem a kiutazásnak nem feltétele a személyazonosító igazolvány vagy útlevél megléte, ez olyan *formai követelménynek minősül, amely* az 562/2006/EK rendelet[25] által meghatározott esetekben elvégezhető személyazonosság-ellenőrzések egységesítésére és ezáltal megkönnyítésére irányul[26]. Az a tény tehát, hogy az uniós polgár a személyazonosító igazolványával is utazhat, az adott polgár számára könnyítést jelent, akinek nem kell útlevelet magánál tartania. Ezért a szóban forgó szabályozást bevezető eltérő bánásmód alkalmas arra, hogy megfossza hatékony érvényesülésétől az említett 2004/38 irányelv 4. cikkének (1) bekezdését és 5. cikkének (1) bekezdését.

45. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy mivel az alapügyben szóban forgó szabályozás lehetővé teszi a nemzeti hatóságok számára, hogy attól függően, hogy a román állampolgár más tagállamban lakóhellyel rendelkezik-e vagy sem, és következésképpen attól függően, hogy élt-e a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogával, eldöntsék, hogy kiállítanak-e részére úti okmányként használható személyazonosító igazolványt vagy sem, meg kell vizsgálni, hogy a szabad mozgásnak az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése értelmében vett korlátozása áll-e fenn.

C. Az uniós polgárok szabad mozgásának az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése értelmében vett korlátozásáról

46. A fentiekből következik, hogy az alapügyben szóban forgó szabályozás olyan eltérő bánásmódot vezet be, amely alkalmas arra, hogy az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése értelmében befolyásolja a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgároknak az Unión belüli mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát.

[25] A 2013. június 26-i 610/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2013. L 182., 1. o.) módosított, a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi kódexének (Schengeni határ-ellenőrzési kódex) létrehozásáról szóló, 2006. március 15-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2006. L 105., 1. o.).

[26] 2021. október 6-i A (Határátlépés kedvtelési célú hajóval) ítélet (C-35/20, EU:C:2021:813, 73. pont).

47. E tekintetben először is emlékeztetek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata 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 [27].

48. Másodszor, meg kell említenem, hogy a Bíróság többször kimondta, hogy a Szerződés által a szabad mozgás és tartózkodás terén biztosított lehetőségek nem fejthetik ki teljes hatásukat, ha valamely tagállam állampolgárát eltántoríthatják e jog gyakorlásától a fogadó tagállamban való tartózkodása elé a származási állama e jogok gyakorlását büntető szabályozása miatt állított akadályok [28].

49. Márpedig véleményem szerint a szóban forgó szabályozás által bevezetett egyenlőtlen bánásmód a más tagállamban tartózkodó román állampolgárok szabad mozgásának és tartózkodásának korlátozását jelenti [29].

50. Először is, rá kell mutatnom, hogy az említett szabályozás, mivel az úti okmányként használható személyazonosító igazolvány kiállítását kizárólag amiatt tagadja meg, hogy az alapeljárás felperese egy másik tagállamban, nevezetesen Franciaországban rendelkezik lakóhellyel, alkalmas arra, hogy az alapeljárás felpereséhez hasonló helyzetbe került román állampolgárokat elrettentse az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való joguk gyakorlásától.

51. Így – amint már kifejtettem – a probléma nem az, hogy egy tagállam vagy útlevelet, vagy személyazonosító igazolványt állít ki saját állampolgárai számára. Az ilyen választás teljesen jogszerű. A gond abban a tényben rejlik, ha egy tagállam az ilyen választással olyan eltérő bánásmódot vezet be, amely – mint a jelen esetben is – érinti az uniós polgárok szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát.

52. Másodszor, rá kell mutatnom, hogy – a román kormány érvelésével ellentétben – még ha a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok rendelkeznek is útlevéllel, nehezebben gyakorolják a szabad mozgáshoz való jogukat.

53. E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság megállapítja, hogy az alapeljárás felperese 12 napig nem tudott Franciaországba utazni, mivel nem rendelkezett úti okmányként használható személyazonosító igazolvánnyal, míg útlevele vízumszerzés céljából egy harmadik állam bukaresti nagykövetségén volt. E bíróság szerint ilyen esetben egy Romániában lakóhellyel rendelkező román állampolgár a személyazonosító igazolványával egy másik tagállamba utazhatott volna. Kifejti, hogy az alapeljárás felperesének azonban nem volt ilyen lehetősége, mivel a személyazonosító igazolvány kiállítása iránti kérelmét a nyilvántartásért felelős igazgatóság elutasította.

[27] 2017. június 8-i Freitag ítélet (C-541/15, EU:C:2017:432, 35. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat); 2020. november 19-i ZW ítélet (C-454/19, EU:C:2020:947, 30. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Lásd ebben az értelemben a Charta 45. cikkének (1) bekezdése tekintetében: 2022. június 21-i Ligue des droits humains ítélet (C-817/19, EU:C:2022:491, 277. pont).

[28] Lásd: 2004. április 29-i Pusa ítélet (C-224/02, EU:C:2004:273, 19. pont); 2006. október 26-i Tas-Hagen és Tas ítélet (C-192/05, EU:C:2006:676, 30. pont); 2008. május 22-i Nerkowska ítélet (C-499/06, EU:C:2008:300, 32. pont), 2010. október 14-i van Delft és társai ítélet (C-345/09, EU:C:2010:610, 97. pont).

[29] Lásd: a jelen indítvány 38. és 41. pontja.

54. A román kormány arra hivatkozik, hogy abban az esetben, ha egy román állampolgár valamely harmadik állam nagykövetségén letétbe helyezi útlevelét az e harmadik államba való beutazáshoz szükséges vízum megszerzése céljából, a kérelem benyújtásától számított három munkanapon belül ideiglenes útlevelet állítanak ki számára. 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 román állampolgárnak egy hónapot kell várnia arra, hogy időpontot kapjon az ideiglenes útlevél kérelmezésére.

55. Ez véleményem szerint azt mutatja, hogy a személyazonosító igazolványok és/vagy útlevelek kiállítására irányuló eljárások súlyos adminisztratív terhet rónak az olyan uniós polgárokra, mint az alapügyben szereplő állampolgár, ami akadályozza az Unión belüli szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogukat.

56. Harmadszor, egyetértek a Bizottság azon véleményével, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogát gyakorló uniós polgárok általában különböző tagállamokban rendelkeznek érdekeltséggel, és ezért bizonyos fokú mobilitást mutatnak az Unión belül.

57. Végül, negyedszer – amint azt Jacobs főtanácsnok hangsúlyozta – „[a]z egyértelmű, hogy a szabad mozgás nem pusztán a valamely személynek a tagállam területére való belépése, ott tartózkodása vagy onnan való távozása előtt álló akadályok megszüntetését jelenti. Ez a szabadság csak akkor biztosítható, ha minden olyan intézkedés is megszűnik, amely indokolatlan hátrányt okoz az e szabadságot gyakorlók számára. Egyetlen összefüggésben sem lehet alkalmazni ilyen hátrányt a származási tagállamból való távozás vagy a származási tagállamba való visszatérés, illetve az Unión belül máshol történő letelepedés vagy mozgás esetén [30].

58. Ezért azt kell meghatároznom, hogy igazolható-e az uniós jog alapján a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok szabad mozgásának a szóban forgó szabályozás általi, az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése szerinti korlátozása.

1. A korlátozás igazolásáról

59. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlatának megfelelően az uniós polgárok szabad mozgásának korlátozása, amely mint az alapügyben az érintett személyek állampolgárságától független, igazolható, ha objektív, közérdekű megfontolásokon alapul, és a nemzeti jog által jogszerűen megállapított célkitűzéssel arányos [31]. Az ítélkezési gyakorlatból az is kitűnik, hogy valamely intézkedés akkor arányos, ha – amellett, hogy alkalmas az elérni kívánt cél megvalósítására – nem lépi túl az e cél eléréséhez szükséges mértéket [32].

60. Vajon van-e a jelen esetben olyan objektív közérdekű megfontolás, amely igazolja a személyek szabad mozgásának és tartózkodásának korlátozását?

[30] Jacobs főtanácsnoknak a Pusa ügyre vonatkozó indítványa (C-224/02, EU:C:2003:634, 21. pont).

[31] 2018. június 5-i Coman és társai ítélet (C–673/16, EU:C:2018:385, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[32] 2006. július 18-i De Cuyper ítélet (C-406/04, EU:C:2006:491, 42. pont); 2006. október 26-i Tas-Hagen és Tas ítélet (C-192/05, EU:C:2006:676, 35. pont); 2018. június 5-i Coman és társai ítélet (C-673/16, EU:C:2018:385, 41. pont).

61. A kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy nem azonosított olyan objektív közérdekű megfontolást, amely igazolhatná az eltérő bánásmódot és azt, hogy az Unió más tagállamában lakóhellyel rendelkező román állampolgárokat megfosztják az úti okmányként használható nemzeti személyazonosító igazolvány megszerzéséhez való jogtól.

62. A román kormány az írásbeli észrevételeiben a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok számára ilyen személyazonosító igazolvány kiállításának megtagadását lényegében azzal indokolta, hogy az igazolványon nem lehet feltüntetni az említett állampolgárok Románián kívüli lakóhelyét. E kormány mindenekelőtt arra hivatkozott, hogy a román polgári törvénykönyv 91. cikkének (1) bekezdése értelmében a lakóhely és a tartózkodási hely igazolására a személyazonosító igazolványban szereplő adatok szolgálnak, amely így *elsősorban* a román állampolgár személyazonosságának e lényegi elemét igazolja abból a célból, hogy gyakorolhassa jogait és teljesíthesse kötelezettségeit (különösen polgári és közigazgatási ügyekben), *másodsorban* pedig a 2004/38 irányelv értelmében a szabad mozgáshoz való jog gyakorlását lehetővé tevő dokumentumok egyike. Ezt követően az említett kormány hangsúlyozza, 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 állampolgár személyazonosító igazolványában egy másik tagállamban lévő lakcím van feltüntetve, a nemzeti hatóságok akkor sem vállalhatnak felelősséget ennek igazolásáért, mivel – az e tekintetben fennálló hatáskör hiányán túlmenően – nincsenek eszközeik e cím ellenőrzésére anélkül, hogy ez az ellenőrzés aránytalan, vagy akár kezelhetetlen adminisztratív terhet jelentene.

63. Be kell vallanom, hogy a következő okok miatt nehezen tudnám ezt az indoklást objektív közérdekű megfontolásnak tekinteni.

64. Először is, ami a személyazonosító igazolványon feltüntetett cím bizonyító erejét illeti – bár megértem az ilyen jelzés „hasznosságát” a közigazgatási hatóságok számára – nehezen látok összefüggést ezen indokolás és a személyazonosító igazolvány kiállításának a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok esetében történő megtagadása között.

65. Másodszor, az a körülmény, hogy a lakcímnek a személyazonosító igazolványon való feltüntetése hatékonyabbá teheti a román állampolgárok lakóhelyének a közigazgatás általi azonosítását és ellenőrzését, nem minősül olyan objektív közérdekű megfontolásnak, amely igazolhatná az uniós jog valamely alapvető szabadságának korlátozását. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az adminisztratív jellegű megfontolások nem igazolhatják, hogy a tagállamok eltérjenek az uniós jog szabályaitól, különösen, ha a szóban forgó eltérés a Szerződés által garantált alapvető szabadságok valamelyikének gyakorlását kizárja vagy korlátozza [33].

66. Ezért úgy ítélem meg, hogy az alapügyben szóban forgó román szabályozás a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok Unión belüli szabad mozgásának és tartózkodásának olyan korlátozását jelenti, amely nem igazolható sem a személyazonosító igazolványban feltüntetett lakcím bizonyító erejével, sem az e lakcím illetékes hatóságok általi azonosításának és ellenőrzésének hatékonyságával.

[33] Lásd többek között: 1983. február 3-i van Luipen ítélet (29/82, EU:C:1983:25, 12. pont); 1999. január 26-i Terhoeve ítélet (C-18/95, EU:C:1999:22, 45. pont); 2011. július 21-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-518/09, nem tették közzé, EU:C:2011:501, 66. pont).

67. Arra az esetre, ha a Bíróság mégis úgy ítélné meg, hogy a román kormány által hivatkozott indokolás lehetővé teszi az ilyen korlátozás igazolását, röviden megvizsgálom azt a kérdést, hogy a szóban forgó szabályozás megfelel-e az arányosság elvének.

2. A szóban forgó szabályozás megfelel-e az arányosság elvének?

68. Amint arra már emlékeztettem, ahhoz, hogy a szóban forgó szabályozás arányos legyen, alkalmasnak kell lennie a kitűzött cél elérésére, és nem lépheti túl az annak eléréséhez szükséges mértéket [34].

a) Az alkalmasságról

69. Úgy vélem, hogy az úti okmányként használható személyazonosító igazolvány más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok számára történő kiállításának megtagadása nem alkalmas a kitűzött cél elérésére. Az a tény ugyanis, hogy a nemzeti hatóságok anélkül tagadják meg az ilyen személyazonosító igazolványok kiállítását, hogy ezen állampolgárok számára előírnák romániai lakcím fenntartását, nem megfelelő intézkedés a személyazonosító igazolványon feltüntetett lakcím bizonyító erejének és az ezen állampolgárok lakóhelye valódiságára vonatkozóan a román közigazgatás által végzett ellenőrzés hatékonyságának biztosítása érdekében.

70. Többek között egy személy új személyazonosító igazolvány igénylése nélkül is elköltözhet, vagy egyszerűen megszüntetheti ideiglenes vagy állandó tartózkodását a személyazonosító igazolványában megjelölt lakóhelyen. Úgy látom ugyanis, hogy a nemzeti hatóságoknak más, megfelelőbb eszközök is rendelkezésére állnak a lakóhely vagy a tartózkodási hely ellenőrzésére, mint például a román hatóságok által a lakossági adatbázisok alapján kiállított lakóhely-igazolás, vagy nyilvántartási, illetve tartózkodási igazolás.

71. Ami a közigazgatás által annak ellenőrzése céljából végzett vizsgálatot illeti, hogy egy személy ténylegesen egy bizonyos címen lakik-e, az alapügy felperese a tárgyaláson hangsúlyozta, hogy a román hatóságok a gyakorlatban nem végeznek ilyen rendszeres ellenőrzést; ennek vizsgálata a kérdést előterjesztő bíróság feladata.

72. Véleményem szerint ebből az következik, hogy a szóban forgó szabályozás nem biztosítja a kitűzött cél koherens és szisztematikus módon történő elérését, és következésképpen nem alkalmas e cél elérésére.

b) Szükségességről

73. Véleményem szerint nehezen állítható, hogy a más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgár romániai címének hatékonyabb azonosítása érdekében az szükséges, hogy a személyazonosító igazolványokat úti okmányként csak a romániai lakóhellyel rendelkező állampolgárok számára állítsák ki.

[34] Lásd: a jelen indítvány 59. pontja. Emlékeztetek arra, hogy a 2019/1157 rendelet 3. cikkének (8) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]mennyiben szükséges és az elérendő céllal arányban áll, a tagállamok rögzíthetnek olyan, nemzeti használatra szolgáló adatokat és észrevételeket, amelyek nemzeti jogukkal összhangban szükségesek lehetnek. A biztonsági minimumszabályok hatékonysága és a személyazonosító igazolványok határokon átnyúló kompatibilitása ennek eredményeképpen nem csökkenhet”

74. Amint arra a Bizottság a tárgyaláson rámutatott, Románia számára teljes mértékben lehetséges lenne fenntartani egy olyan rendszert, amely az e tagállamban lakóhellyel rendelkező állampolgárok személyazonosító igazolványán a romániai lakcímet tünteti fel, anélkül, hogy megtagadná a személyazonosító igazolványok más tagállamban lakóhellyel rendelkező román állampolgárok számára úti okmányként történő kiállítását.

75. Ezért a román hatóságok általi ilyen elutasítás nem szükséges a román kormány által kitűzött cél eléréséhez.

V. Végkövetkeztetés

76. A fenti megfontolások összességére tekintettel javaslom, hogy a Bíróság az Înalta Curte de Casație și Justiție legfőbb semmítő- és ítélőszék, Románia) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérdésre az alábbi választ adja:

Az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdését és 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) bekezdését

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal ellentétes az olyan tagállami szabályozás, amelynek alapján egy olyan uniós polgár, aki e tagállam állampolgára, és aki a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát egy másik tagállamban gyakorolja, kizárólag azon az alapon nem kaphat az Unión belüli úti okmányként használható személyazonosító igazolványt, hogy egy másik tagállamban létesített lakóhelyet