

Mål C-491/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

10 augusti 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumänien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

11 maj 2021

Klagande:

WA

Motpart:

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

Saken i det nationella målet

Kassationsöverklagande som har ingetts av WA, med bosättningsort i Frankrike och vistelseort i Bukarest, av den dom genom vilken Curtea de Apel București fastställde de nationella myndigheternas (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – direktoratet för folkbokföring och förvaltning av inrikesministeriets databaser, nedan kallat folkbokföringsdirektoratet) beslut varigenom hans ansökan om identitetskort eller elektroniskt identitetskort avslogs eftersom han inte är bosatt i Rumänien.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av artikel 26.2 FEUF, artiklarna 20, 21.1 och 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt artiklarna 4–6 i direktiv 2004/38.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 26.2 FEUF, artiklarna 20, 21.1 och 45.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna samt artiklarna 4–6 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG tolkas på så sätt att de utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken ett identitetskort som kan användas som resehandling inom unionen inte får utfärdas till en medborgare i en medlemsstat eftersom han har bosatt sig i en annan medlemsstat?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Fördraget om Europeiska unionen: artikel 4.3

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt: artikel 26.2

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: artiklarna 20, 21.1 och 45.1

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG: artiklarna 4–6

Dom av den 8 juni 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, punkt 35, dom av den 1 oktober 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, punkterna 23–25, och dom av den 13 juni 2019, TopFit och Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punkterna 27–32

Anförda nationella bestämmelser

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (lagdekret nr 97/2005 om folkbokföring, bosättningsort, vistelseort och identitetshandlingar för rumänska medborgare) – artiklarna 12 och 13, enligt vilka det är obligatoriskt att utfärda identitetskort till rumänska medborgare som har fyllt 14 år. Detta kort styrker identiteten, innehavarens rumänska medborgarskap, bosättningsort och i förekommande fall vistelseort. Nämda kort utgör samtidigt en giltig handling för resor mellan medlemsstaterna. Därutöver anføres artikel 20, enligt vilken det

provisoriska identitetskortet får utfärdas till rumänska medborgare med bosättningsort i utlandet som tillfälligt vistas i Rumänien.

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (lag nr 248/2005 som reglerar den fria rörligheten för rumänska medborgare i utlandet) – artikel 6¹.1 enligt vilken identitetskortet, för rumänska medborgare, utgör en giltig handling för resor mellan medlemsstaterna och till tredjeländer som godkänner det som resehandling. Därutöver anförs artikel 34.6, som föreskriver en skyldighet för en rumänsk medborgare som är bosatt i utlandet att överlämna det identitetskort som styrker att det finns en bosättningsort i Rumänien i samband med överlämnandet av passet med uppgift om bosättningslandet.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 WA är en rumänsk medborgare som har varit bosatt i Frankrike sedan år 2014. De rumänska myndigheterna har därför utfärdat ett elektroniskt förenklat pass till honom som anger hans bosättningsort i Frankrike. Eftersom hans privatliv och arbetsliv utspelar sig både i Frankrike och Rumänien har han även uppgett Rumänien som årligen återkommande vistelseort och erhållit ett provisoriskt identitetskort.
- 2 WA ansökte därför om att de rumänska myndigheterna (folkbokföringsdirektoratet) skulle utfärda ett identitetskort eller elektroniskt identitetskort, men hans ansökan avslogs eftersom han inte är bosatt i Rumänien.
- 3 WA ingav förvaltningsrättsligt överklagande av de rumänska myndigheternas beslut till Curtea de Apel București som den 28 mars 2018 lämnade det utan bifall, eftersom det saknade grund, med motiveringen att de rumänska myndigheternas avslag på hans ansökan om identitetskort understöds av den rumänska nationella lagstiftningen, enligt vilken identitetskort endast får utfärdas till rumänska medborgare som är bosatta i Rumänien. Vidare ansåg domstolen i första instans att den nationella lagstiftningen inte är i strid med unionsrätten, eftersom det i direktiv 2004/38 inte fastställs någon skyldighet för medlemsstaterna att utfärda identitetskort till sina medborgare. WA diskriminerades inte, i och med att rumänska staten utfärdade hans pass, vilket utgör en giltig resehandling.
- 4 Till följd av detta kunde WA från och med den 8 juni till och med den 19 juni 2018 inte lämna Rumäniens territorium och resa till Frankrike, eftersom han inte hade något identitetskort och hans pass fanns på den ryska ambassaden i Bukarest i ett viseringsärende.
- 5 Mot denna bakgrund har WA ingett kassationsöverklagande till den hänskjutande domstolen av domen meddelad av Curtea de Apel București. WA har åberopat åsidosättande av en rad bestämmelser i fördraget om Europeiska unionens

funktionssätt, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och direktiv 2004/38.

Parternas huvudargument

- 6 WA anser att både motpartens avslag på ansökan om att utfärda handlingen och domen i första instans, som fastställde detta avslag, kränker de rättigheter som anges i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (artikel 26.2 FEUF om den fria rörligheten för personer och tjänster), stadgan om de grundläggande rättigheterna (artikel 20 om rätten till likhet inför lagen, artikel 21.1 om förbudet mot diskriminering och artikel 45.1 om den fria rörligheten för unionsmedborgare inom unionen) samt artiklarna 4–6 i direktiv 2004/38 om rätten till ut- och inresa och rätten att uppehålla sig på EU-medlemsstaternas territorium.
- 7 WA har vidare gjort gällande att motiveringen till domen i första instans, som endast var begränsad till nämnda direktiv och inte tog hänsyn till de grundläggande rättigheter som garanteras i primärrätten, undergräver syftet med direktivet och dessutom åsidosätter principen om unionsrättens företräde framför den nationella lagstiftningen. Enligt hans uppfattning åsidosatte domstolen i första instans denna princip, som även fastslås i de rumänska konstitutionella bestämmelserna, när den inte konstaterade diskrimineringen mot bakgrund av den omständigheten att den för att föreligga ska följa av lagen.
- 8 Dessutom är bedömningen av domstolen i första instans i strid med syftet med direktiv 2004/38 och med begreppet diskriminering. WA hävdar nämligen att, även om detta direktiv inte föreskriver att EU-medlemsstaterna ska utfärda identitetskort till sina medborgare, är det fråga om ett åsidosättande av direktivet för det fall att rumänska staten endast utfärdar identitetskort till rumänska medborgare som är bosatta i Rumänien men inte till rumänska medborgare som är bosatta i utlandet. Den korrekta tolkningen av direktivet skulle därför vara att EU-medlemsstaterna inte har någon skyldighet att utfärda identitetskort till sina medborgare, men ifall de beslutar sig för att göra det, ska detta göras på ett icke-diskriminerande sätt.
- 9 I detta sammanhang har WA gjort gällande att avslaget på hans ansökan om identitetskort, av den anledningen att han inte är bosatt i Rumänien, leder till en skillnad i behandling på grund av bosättningsort som inte har något legitimt syfte och inte är proportionerlig. Avslaget strider därför mot unionsrätten och är diskriminerande. WA har i detta hänseende även anfört att så länge rumänska staten utfärdar två giltiga resehandlingar för att resa inom unionen till rumänska medborgare som är bosatta i Rumänien, men däremot endast utfärdar en sådan handling till rumänska medborgare som är bosatta i en annan EU-medlemsstat, föreligger det en diskriminering mellan rumänska medborgare beroende på om de är bosatta i Rumänien eller i en annan EU-medlemsstat när det gäller utövandet av den grundläggande rätten till fri rörlighet inom unionen. Detta innebär en

kränkning av den grundläggande rätten till likhet inför lagen och av förbudet mot diskriminering, vilka båda erkänns i stadgan.

- 10 WA har även påpekat att kränkningen av hans rättigheter inte enbart är hypotetisk utan faktisk och verklig, eftersom han under 12 dagar år 2018 inte kunde lämna Rumäniens territorium och resa till Frankrike, i och med att hans pass som var hans enda resehandling fanns på den ryska ambassaden i Bukarest i ett viseringsärende.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 11 I motiveringen till sitt beslut att begära förhandsavgörande uttrycker den hänskjutande domstolen tvivel om huruvida den skillnad i behandling som har införts genom den nationella lagstiftningen är förenlig med de bestämmelser i unionsrätten som har åberopats av WA, däribland med avseende på förbudet mot diskriminering. Med hänvisning till artikel 4.3 i direktiv 2004/38, där det stadgas att medlemsstaterna i enlighet med sina lagar för sina egna medborgares räkning ska utfärda identitetskort eller pass, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida medlemsstaten till fullo uppfyller principerna som ligger till grund för den fria rörligheten för unionsmedborgare inom unionen för det fall att den inför ett kriterium för att göra åtskillnad mellan sina egna medborgare, det vill säga kriteriet om bosättningsort.
- 12 Den nationella domstolen erinrar först och främst om de konstitutionella bestämmelser enligt vilka unionsrätten är direkt tillämplig och har företräde framför den nationella lagstiftningen vad gäller både primärrätten och sekundärrätten. Av detta följer att de nationella domstolarna ska låta bli att tillämpa den nationella lagstiftning som är i strid med unionsrätten och i stället tillämpa de unionsrättsliga bestämmelserna av högre rangordning.
- 13 Înalta Curte de Casație și Justiție påpekar även att det har införts en skillnad i behandling grundad på bosättningsort genom den nationella lagstiftningen i den meningen att en rumänsk medborgare som är bosatt i Rumänien för att resa inom unionen förfogar över två resehandlingar som utfärdas av rumänska staten, det vill säga pass och identitetskort, och fritt kan välja att använda bara den ena handlingen, medan en rumänsk medborgare som är bosatt i en annan medlemsstat endast förfogar över en enda handling som utfärdas av rumänska staten, det vill säga det rumänska passet, eftersom det provisoriska identitetskortet inte är giltigt som resehandling.
- 14 Mot bakgrund av att direktiv 2004/38 syftar till att harmonisera medlemsstaternas villkor för inresa till en annan medlemsstats territorium innebär den aktuella nationella lagstiftningen enligt den nationella domstolen en restriktiv tolkning av artikel 4.3 i direktivet. I enlighet med den nationella lagstiftningen är nämligen en rumänsk medborgare som bestämmer sig för att bosätta sig i en annan medlemsstat än Rumänien föremål för en inskränkning av de resehandlingar som han kan använda sig av. Den hänskjutande domstolen hänvisar i detta

sammanhang till punkterna 31 och 32 i dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl., C-202/13, enligt vilka bestämmelserna i direktiv 2004/38 som syftar till att underlätta utövandet av den primära rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier inte kan tolkas restriktivt och inte under några förhållanden får fråntas sin ändamålsenliga verkan.

- 15 Argumentet att en rumänsk medborgare som är bosatt i en annan medlemsstat eventuellt kan dra fördel av en resehandling som har utfärdats av denna medlemsstat saknar enligt den hänskjutande domstolen dessutom betydelse, eftersom det som är relevant med avseende på respekten för rätten till fri rörlighet uteslutande är att den rumänska nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten. I övrigt innehåller den rumänska lagstiftningen inte något om att återlämnandet av det permanenta identitetskortet villkoras av att det kan styrkas att medborgaren som är bosatt i en annan medlemsstat där har tillgång till en liknande resehandling.
- 16 Vad gäller kriteriet om bosättningsort hänvisar den hänskjutande domstolen till unionsrättslig praxis på området och bestämmelserna i stadgan. Den hänskjutande domstolen finner att förteckningen över diskrimineringskriterier i artiklarna 20 och 21 i stadgan endast är vägledande och icke uttömmande. I detta sammanhang hänvisar den hänskjutande domstolen till punkt 35 i dom av den 8 juni 2017, Freitag, C-541/15, där det slogs fast att en nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare endast på grund av att de har utnyttjat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat utgör en begränsning av den frihet som garanteras enligt artikel 21.1 FEUF.
- 17 Vidare anför den hänskjutande domstolen EU-domstolens dom av den 1 oktober 2009, Gottwald, C-103/08 (punkterna 23–25), om lika behandling av unionsmedborgare och förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet i alla de situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde. Dessa situationer omfattar bland annat utövandet av grundläggande friheter som följer av fördraget och utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Enligt denna dom förbjuder reglerna om likabehandling av ett lands medborgare och utlänningar inte bara öppen diskriminering på grund av nationalitet utan även dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat. Så är fallet bland annat då det i en bestämmelse föreskrivs att det ska göras en åtskillnad grundad på kriteriet avseende bosättnings- eller vistelseort.
- 18 Den nationella domstolen finner därför att kriteriet om bosättningsort kan ge anledning till diskriminerande behandling som mot bakgrund av unionsrätten endast kan rättfärdigas om den grundar sig på objektiva skäl som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med den nationella lagstiftningen.
- 19 I detta avseende kan den hänskjutande domstolen inte hitta något objektivt skäl av allmänintresse som motiverar skillnaden i behandling, i och med att motparten

inte har anfört något i detta hänseende. Den hänskjutande domstolen konstaterar även att den aktuella skillnaden i behandling inte heller verkar vara proportionerlig i den meningen att den är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

- 20 Den hänskjutande domstolen erinrar i detta sammanhang vidare om det som slogs fast i dom av den 13 juni 2019 (punkterna 27–32) i målet TopFit och Biffi, C-22/18, om en italiensk medborgare som var bosatt i Tyskland och hade utövat sin rätt till fri rörlighet i den mening som avses i artikel 21 FEUF.
- 21 Med hänvisning till domen CILFIT om frågan huruvida tolkningsfrågor kan tas upp till sakprövning finner Înalta Curte de Casație și Justiție slutligen att det i förevarande fall föreligger rimligt tvivel om den korrekta tolkningen av den anförda unionsrätten, eftersom det inte har varit möjligt att hitta bestämmelser i det nämnda direktivet eller unionsrättslig praxis med avseende på den skillnad i behandling som har angripits av WA.

ARBETS-DOKUMENT