

**Дело C-491/21****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

10 август 2021 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Румъния)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

11 май 2021 г.

**Жалбоподател:**

WA

**Отвeтник:**

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

**Предмет на главното производство**

Касационна жалба, подадена от WA, с местоживееене във Франция и живущ в Букурещ, срещу решението на Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ), с което последният потвърждава решението на националните органи (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne — дирекция „Гражданско състояние“ и Управление на базите данни на Министерство на вътрешните работи; наричана по-нататък „дирекция „Гражданско състояние“), с което се отхвърля искането на жалбоподателя да му бъде издадена карта за самоличност или електронна карта за самоличност, тъй като той няма местоживееене в Румъния

**Предмет и правно основание на преюдициалното запитване**

На основание член 267ДФЕС се иска тълкуване на член 26, параграф 2ДФЕС, на член 20, член 21, параграф 1 и член 45, параграф 1 от Хартата на

основните права на Европейския съюз, както и на членове 4, 5 и 6 от Директива 2004/38.

### **Преюдициален въпрос**

Трябва ли член 26, параграф 2 ДФЕС, член 20, член 21, параграф 1 и член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз, както и членове 4, 5 и 6 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която не позволява издаването на карта за самоличност — която може да служи като документ за пътуване в рамките на Европейския съюз — на гражданин на държава членка поради факта, че последният е установил своето местоживееене в друга държава членка?

### **Релевантни разпоредби на правото на Съюза и практика на Съда**

Договор за Европейския съюз: член 4, параграф 3

Договор за функционирането на Европейския съюз: член 26, параграф 2

Харта на основните права на Европейския съюз: член 20, член 21, параграф 1 и член 45, параграф 1

Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО: членове 4, 5 и 6

Решения от 8 юни 2017 г., Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, т. 35; от 1 октомври 2009 г., Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, т. 23–25; от 13 юни 2019 г., TopFit и Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, т. 27–32

### **Релевантни национални разпоредби**

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (Извънредно правителствено постановление № 97/2005 за регистрацията,

местоживеенето, пребиваването и документите за самоличност на румънските граждани) — членове 12 и 13, които предвиждат задължение за издаване на карта за самоличност на румънските граждани, навършили 14-годишна възраст, която удостоверява самоличността, румънското гражданство на притежателя, местоживеенето и, когато е приложимо, пребиваването, и която същевременно представлява валиден документ за пътуване между държавите — членки на Европейския съюз; и член 20, който предвижда издаване на временна карта за самоличност за румънските граждани с местоживеене в чужбина, пребиваващи временно в Румъния

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (Закон № 248/2005 за уреждане на режима на свободно движение на румънските граждани в чужбина) — член 6<sup>1</sup>, параграф 1, съгласно който за румънските граждани картата за самоличност представлява документ, валиден за пътувания между държави — членки на Европейския съюз, и към трети държави, които я признават за такъв; и член 34, параграф 6, който предвижда задължение за румънските граждани, установили местоживеенето си в чужбина, да предадат документа за самоличност, удостоверяващ наличието на местоживеене в Румъния, при предаване на паспорта, в който е посочена страната по местоживеене

### **Кратко представяне на фактите и главното производство**

- 1 WA е румънски гражданин с местоживеене във Франция от 2014 г., така че румънските власти му издават обикновен електронен паспорт, в който е посочен неговият адрес по местоживеене във Франция. Тъй като личният и професионалният му живот протича както във Франция, така и в Румъния, той установява своето годишно пребиваване и в Румъния, като получава временна карта за самоличност.
- 2 След това WA иска от румънските власти (дирекция „Гражданско състояние“) да му бъде издадена карта за самоличност или електронна карта за самоличност, но молбата му е отхвърлена, тъй като той няма местоживеене в Румъния.
- 3 WA подава административна жалба срещу това решение на румънските органи пред Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ), който на 28 март 2018 г. отхвърля жалбата като неоснователна с мотива, че отказът на румънските органи да му издадат карта за самоличност е обоснован от румънското национално право, което предвижда, че картите за самоличност се издават само на румънските граждани с местоживеене в Румъния. Същевременно първоинстанционният съд приема, че националната правна уредба не противоречи на правото на Съюза, тъй като Директива 2004/38 не налага на държавите членки задължението да издават на гражданите си лични карти и че жалбоподателят не е бил дискриминиран, тъй като

румънската държава му е издала паспорт, който представлява валиден документ за пътуване.

- 4 Впоследствие, от 8 до 19 юни 2018 г. WA нямал възможност да напусне територията на Румъния и да отиде във Франция, тъй като не разполагал с карта за самоличност, а паспортът му се намирал в посолството на Русия в Букурещ за издаване на виза.
- 5 При това положение WA подава касационна жалба пред запитващата юрисдикция срещу решението на Curtea de Apel București, като твърди нарушение на различни разпоредби от Договора за функционирането на Европейския съюз, на Хартата на основните права на Европейския съюз и на Директива 2004/38.

### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 6 Жалбоподателят счита, че както отказът на ответника да му издаде искания документ, така и първоинстанционното решение, с което този отказ се потвърждава, нарушават правата, прогласени в Договора за функционирането на Европейския съюз (член 26, параграф 2 ДФЕС относно свободното движение на хора и услуги), в Хартата на основните права (член 20, относно правото на равенство, член 21, параграф 1 относно забраната за дискриминация и член 45, параграф 1 относно свободното движение на европейските граждани в рамките на Съюза), както и в членове 4—6 от Директива 2004/38 относно правото на излизане, влизане и пребиваване на територията на държавите — членки на Съюза.
- 7 Освен това WA твърди, че мотивите на първоинстанционния съд, които били ограничени изключително до посочената директива и не взели предвид прогласените в първичното право основни права, не отчитали смисъла на тази директива и също така нарушавали принципа на предимство на правото на Европейския съюз пред националното право. Всъщност, от една страна, WA счита, че като е отказал да установи наличието на дискриминация поради факта, че ако съществувала такава, тя произтичала от закона, първоинстанционният съд е нарушил посочения принцип, който е прогласен и в румънските конституционни разпоредби.
- 8 От друга страна, анализът на първоинстанционния съд противоречал на целта на Директива 2004/38 и на самото понятие за дискриминация; всъщност според жалбоподателя, макар посочената директива да не налага на държавите членки на Съюза задължението да издават лични карти на своите граждани, тя била нарушена поради факта, че румънската държава издава лични карти само на румънските граждани с местоживеене в Румъния, но не и на румънските граждани с местоживеене в чужбина. Следователно правилното тълкуване на директивата било, че държавите членки на Съюза не са задължени да издават лични карти на своите

граждани, но когато решат да го правят, това трябва да се извършва по недискриминационен начин.

- 9 В това отношение WA твърди, че отказът да му бъде издадена карта за самоличност поради факта, че той няма местоживеене в Румъния, водел до неравно третиране, основано на местоживеенето, за което не съществувала никаква легитимна цел и никаква пропорционалност, и следователно то било в противоречие с правото на Съюза и дискриминационно. В тази насока жалбоподателят твърди, че тъй като румънската държава издава на румънските граждани с местоживеене в Румъния два документа, валидни за пътуване в рамките на Европейския съюз, като предоставя обаче само един документ от такова естество на румънските граждани с местоживеене в друга държава членка на Европейския съюз, била налице дискриминация между румънските граждани в зависимост от това дали имат местоживеене в Румъния или в друга държава — членка на Европейския съюз, що се отнася до упражняването на основното право на свободно движение в рамките на Съюза, което нарушавало основното право на равенството и забраната за дискриминация, прогласени в Хартата.
- 10 Освен това той добавя, че нарушаването на правата му не било само хипотетично, а реално и ефективно, тъй като през 2018 г., в продължение на 12 дни, той не е имал възможност да напусне територията на Румъния и да отиде във Франция, като се има предвид, че паспортът му — единственият му документ за пътуване — се е намирал в посолството на Русия в Букурещ, за да получи виза.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 11 В мотивите на акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция поставя въпроса за съвместимостта с разпоредбите на правото на Съюза, на които се позовава жалбоподателят, включително с оглед на забраната за дискриминация, на установената от националното законодателство разлика в третирането. Като припомня разпоредбите на член 4, параграф 3 от Директива 2004/38, съгласно който държавите членки издават на своите граждани карти за самоличност или паспорти в съответствие със своето законодателство, посочената юрисдикция иска да се установи дали, като въвежда разграничителен критерий между своите граждани, а именно критерия за местоживеене, държавата членка спазва напълно принципите, на които се основава свободата на движение на гражданите от държавите членки в рамките на Съюза.
- 12 Най-напред националната юрисдикция припомня конституционните разпоредби, съгласно които правото на Съюза е пряко приложимо и има предимство пред вътрешния правен ред както по отношение на първичното, така и на вторичното право, което води до оставяне без приложение на националните закони, противоречащи на неговото прилагане, и до прилагане

от националните юрисдикции на разпоредбите от първичното право на Съюза.

- 13 Освен това *Curte de Casație* отбелязва, че е налице установена от националното право разлика в третирането, основана на местоживеенето, тъй като според него, за да пътува в държавите — членки на Съюза, румънски гражданин с местоживеене в Румъния разполага с два документа за пътуване, издадени от румънската държава — паспорт и карта за самоличност, като по свой избор може да използва един от тях, докато румънски гражданин с местоживеене в друга държава членка на Съюза разполага само с един документ, издаден от румънската държава, а именно румънския паспорт, тъй като временната карта за самоличност няма стойност на документ за пътуване.
- 14 Ето защо националната юрисдикция отбелязва, че като се има предвид, че Директива 2004/38 има за цел да уеднакви изискванията на държавите членки за влизане на територията на друга държава членка, разглежданата национална правна уредба тълкува стеснително член 4, параграф 3 от тази директива, тъй като съгласно националното право за румънския гражданин, който реши да премести местоживеенето си в държава членка, различна от Румъния, е предвидено ограничение на документите за пътуване, които може да използва. В това отношение запитващата юрисдикция се позовава на точки 31 и 32 от решение от 18 декември 2014 г., *McCarthy и др.*, C-202/13, съгласно които разпоредбите на Директива 2004/38, която цели да улесни упражняването на основното право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, не могат да бъдат тълкувани стеснително, нито могат да бъдат лишавани от полезно действие.
- 15 Според касационния съд ирелевантен е и доводът, че румънският гражданин с местоживеене в друга държава членка евентуално би могъл да се ползва от документ за пътуване, издаден от последната държава, тъй като единственото, което е от значение с оглед на зачитането на правото на свободно движение, е, че румънският национален закон трябва да съответства на правото на Съюза; освен това румънското законодателство не предвижда като условие за връщане на постоянната карта за самоличност представянето на доказателство, че гражданинът, установен в друга държава членка, се ползва там от подобен документ за пътуване.
- 16 Що се отнася до критерия „местоживеене“, запитващата юрисдикция припомня практиката на Съда в тази област, както и разпоредбите на Хартата, и счита, че изброяването на критериите за дискриминация, посочени в членове 20 и 21 от последната, е само примерно и неизчерпателно. В този смисъл тя се позовава, на първо място, на точка 35 от решение от 8 юни 2017 г., *Freitag*, C-541/15, съгласно която национална правна уредба, с която някои граждани на съответната държава се поставят в по-неблагоприятно положение единствено поради обстоятелството, че са упражнили правото си на свободно движение и пребиваване в друга държава

членка, представлява ограничение на свободите, гарантирани с член 21, параграф 1 ДФЕС.

- 17 На второ място, припомня се решение на Съда от 1 октомври 2009 г. *Gottwald*, C-103/08 (т. 23—25), което се отнася до равното третиране на гражданите на Съюза и до забраната за дискриминация, основана на гражданството, във всички хипотези, които попадат в материалния обхват на правото на Съюза, включително тези, които са свързани с упражняването на свободата на движение и пребиваване на територията на държавите членки. Съгласно това решение, с оглед на равното третиране на своите и на чуждите граждани, е забранена както явната дискриминация, основана на гражданство, така и прикритите форми на дискриминация, които чрез прилагане на други разграничителни критерии фактически водят до същия резултат, какъвто е случаят по-специално при мярка, която предвижда разграничение, основано на критерия за местоживеене или за пребиваване.
- 18 Ето защо националният съд счита, че критерият за местоживеене може да представлява основание за дискриминационно третиране, което, за да може да бъде оправдано от гледна точка на правото на Съюза, трябва да се основава на обективни причини, независещи от гражданството на засегнатите лица и съразмерни с преследваната от националното право легитимна цел.
- 19 В това отношение запитващата юрисдикция не може да установи обективна причина от общ интерес, която да оправдае разликата в третирането, тъй като ответникът не изтъква нищо в този смисъл. Тя също така констатира, че разглежданата разлика в третирането не изглежда и съразмерна, в смисъл да е подходяща за осъществяването на преследваната цел и да не надхвърля необходимото за нейното постигане.
- 20 В този смисъл касационната юрисдикция припомня и постановеното в решение от 13 юни 2019 г. (т. 27—32) по дело *TopFit и Biffi* (C-22/18), C-22/18, относно италиански гражданин с пребиваване в Германия, който е упражнил правото си на свободно движение на основание член 21 ДФЕС.
- 21 Накрая, като припомня съдебната практика по дело *CILFIT* за допустимостта на преюдициалните запитвания, *Înalta Curte de Casație și Justiție* (Върховен касационен съд) счита, че в случая е налице основателно съмнение за правилното тълкуване на цитираното право на Съюза, тъй като не е възможно да се установят разпоредби на посочената директива или практика на Съда досежно твърдяната от жалбоподателя разлика в третирането.