Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
M. SZPUNAR
представено на 27 април 2023 година [1]

Дело C-491/21

WA

срещу

Direcαia pentru Evidenca persoanelor αi Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne

(Преюдициално запитване, отправено от Înalta Curte de Casaţie şi Justiţie (Върховен касационен съд, Румъния)

„Преюдициално запитване — Гражданство на Съюза — Член 21 ДФЕС — Право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки — Директива 2004/38/ЕО — Член 4 — Условие за издаване на карта за самоличност — Местоживеене в държавата членка, която издава документа — Отказ на органите на тази държава членка да издадат карта за самоличност на неин гражданин с местоживеене в друга държава членка — Равно третиране — Ограничение — Обосновка“

I. Въведение

1. Както посочва генерален адвокат Jacobs в заключението си по дело Pusa, „[п]ри спазване на ограниченията, предвидени в самия член [21 ДФЕС], на никой гражданин на Съюза, който иска да упражни правото си на движение или пребиваване, не може да се налага необоснована тежест“ [2].

2. По настоящото дело Съдът е сезиран от Înalta Curte de Casaćie (Върховен касационен съд, Румъния) с преюдициално запитване относно тълкуването, от една страна, на член 26, параграф 2 ДФЕС и член 21, параграф 1 ДФЕС, както и на член 20, член 21, параграф 1 и член 45, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и от друга страна, на членове 4—6 от Директива 2004/38/ЕО [3].

[1] Език на оригиналния текст: френски

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

[3] Директива 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 (ОВ L 158, 2004 г., стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

3. Запитването е отправено в рамките на спор между WA, жалбоподател в главното производство, румънски гражданин, който упражнява професионалната си дейност както във Франция, така и в Румъния, и Direcția pentru evidența persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (дирекция, която отговаря за регистъра на лицата и за управление на базите данни на Министерството на вътрешните работи, Румъния) (наричана по-нататък „дирекция „Гражданско състояние“) по повод отказа на последната да издаде на жалбоподателя в главното производство карта за самоличност, тъй като е установил местоживеенето си в друга държава членка.

II. Правна уредба

А. Правото на Съюза

4. Освен някои разпоредби на първичното право, а именно член 21, параграф 1 ДФЕС и член 20, параграф 2, член 21, параграф 1 и член 45, параграф 1 от Хартата, релевантни за настоящото дело са член 4, параграф 3, член 5, параграфи 1 и 4 и член 6, параграф 1 от Директива 2004/38.

Б. Румънското право

5. Член 12 от 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, с последващите му изменения и допълнения)[4] (наричано по-нататък „OUG № 97/2005“) гласи:

„(1) На румънските граждани се издават документи за самоличност след навършване на [14]-годишна възраст.

[…]

(3) За целите на настоящото извънредно постановление документ за самоличност означава: валидна карта за самоличност, валидна обикновена карта за самоличност, валидна електронна карта за самоличност, валидна временна карта за самоличност и валидна книжка за самоличност“.

6. Член 13 от OUG № 97/2005 предвижда:

„(1) Документът за самоличност удостоверява самоличността, румънското гражданство, адреса по местоживеене и когато е приложимо, адреса на пребиваване.

(2) Съгласно [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)[5], с последващите му изменения и допълнения (наричан по-нататък

[4] Публикуван повторно в Monitorul Oficial al României, част I, бр. 719 от 12 октомври 2011.

[5] Monitorul Oficial al României, част I, бр. 682 от 29 юли 2005.

„Законът за свободното движение“) картата за самоличност и електронната карта за самоличност представляват документ за пътуване в държавите членки на Съюза.

(3) Електронната карта за самоличност позволява на притежателя ѝ да се идентифицира в информационните системи на Министерството на вътрешните работи и в информационните системи на други публични или частни институции, както и да използва електронен подпис при предвидените в закона условия“.

7. Член 15, параграф 3 от OUG № 97/2005 гласи:

„Молбата за издаване на нов документ за самоличност се придружава само от документите, които съгласно закона удостоверяват местоживеенето на заинтересованото лице и евентуално неговото пребиваване, освен ако:

a) са налице промени в данните относно фамилното и собственото име, датата на раждане, семейното положение и румънската националност, като в този случай молителят е длъжен да представи документи, удостоверяващи тези промени;

b) молителят притежава временна карта за самоличност или удостоверение за издаване на документ за самоличност, като в този случай молителят трябва да представи всички документи, посочени в параграф 2“.

8. Член 20, параграф 1, буква c) от OUG № 97/2005 гласи:

„Временната карта за самоличност се издава в следните случаи:

[…] на румънските граждани с местожителство в чужбина, които временно пребивават в Румъния“.

9. Член 28, параграф 1 от OUG № 97/2005 предвижда:

„1) Адресът по местоживеене може да се установи чрез:

a) актове, сключени в съответствие с изискванията за валидност, предвидени в действащия румънски закон, що се отнася до официалните документи, удостоверяващи правото на обитаване на жилище;

b) писмена декларация на настаняващото физическо или юридическо лице, равностойна на удостоверение за настаняване, придружена от един от документите, посочени в буква a) или в зависимост от случая, буква d);

c) клетвена декларация на молителя, придружена от контролна бележка на полицейския служител, удостоверяваща съществуването на недвижим имот, използван за жилищни цели, както и факта, че молителят действително живее на декларирания адрес, когато той не е в състояние да представи посочените в букви a) и b) документи;

d) документ, издаден от местната държавна администрация, удостоверяващ вписването на молителя или евентуално на настаняващото го лице в [Registrul agricol (земеделски регистър)] като собственик на недвижим имот, използван за жилищни цели;

e) документ за самоличност на единия от родителите или на законния представител или акт относно упражняването на родителските права, придружен при необходимост от един от документите, посочени в букви a)—d), когато ненавършило пълнолетие лице иска издаването на документ за самоличност“.

10. Членове 6 и 6[1] от Закона за свободното движение гласят:

„Член 6

(1) Видовете документи за пътуване, въз основа на които румънските граждани могат да пътуват в чужбина, са следните:

a) дипломатически паспорт;

b) служебен паспорт;

c) електронен дипломатически паспорт;

d) електронен служебен паспорт;

e) обикновен паспорт;

f) обикновен електронен паспорт;

g) временен обикновен паспорт;

h) документ за пътуване.

Член 6[1]

(1) За целите на настоящия закон валидната карта за самоличност, валидната обикновена карта за самоличност и валидната електронна карта за самоличност представляват документи за пътуване, въз основа на които румънските граждани могат да пътуват до държавите членки на Съюза, както и до трети държави, които признават тези документи като документ за пътуване.

[…]“.

11. Член 17[1], параграф 1, буква d) и параграф 2, буква b) от този закон предвижда:

„(1) Временен обикновен паспорт се издава на румънски граждани, които отговарят на предвидените в настоящия закон условия и по отношение на които не е отнето временно правото на пътуване в чужбина, в следните случаи:

[…]

d) когато притежателят е представил обикновен паспорт или обикновен електронен паспорт с цел получаване на виза и декларира, че трябва спешно да замине в чужбина;

[…]

2. Обикновен временен паспорт се издава:

[…]

b) в случаите, посочени в параграф 1, букви b)—g), в срок от не повече от три работни дни, считано от датата на подаване на молбата;

[…]“.

12. Член 34, параграфи 1, 2 и 6 от посочения закон гласи:

„1. Румънски гражданин, който се е установил в чужбина, може да подаде молба за издаване на обикновен електронен паспорт или на обикновен временен паспорт, посочващ държавата, в която пребивава, когато се намира в едно от следните положения:

a) придобил е право на пребиваване за най-малко една година или, в зависимост от случая, правото му на пребиваване на територията на тази държава е било подновявано няколко пъти последователно в рамките на една година;

b) придобил е право на пребиваване на територията на тази държава за целите на събиране на семейството с лице, което има местожителство на територията на същата държава;

c) придобил е право на дългосрочно пребиваване или, където е приложимо, право на постоянно пребиваване на територията на тази държава;

d) придобил е гражданството на тази държава;

e) придобил е право на работа или е записан в частно или държавно учебно заведение с основната цел да премине курс на обучение, включително професионално обучение.

2. Румънски гражданин, който притежава удостоверение за регистрация или документ, удостоверяващ пребиваването му в държава — членка на Европейския съюз, на Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария, издаден от компетентните органи на държава — членка на Европейския съюз, на Европейското икономическо пространство или на Конфедерация Швейцария, може да поиска да му бъде издаден обикновен електронен паспорт или обикновен временен паспорт, посочващ тази държава като държава по местоживеене.

[…]

6. Румънски гражданин, който е установил местоживеенето си в чужбина, е длъжен, когато получи обикновен електронен паспорт или обикновен временен паспорт, посочващ страната по местоживеене, да върне издадения от румънските органи документ за самоличност, удостоверяващ наличието на местоживеене в Румъния“.

III. Спорът в главното производство, преюдициалният въпрос и производството пред Съда

13. Жалбоподателят в главното производство е адвокат с румънско гражданство, който упражнява професионалната си дейност както във Франция, така и в Румъния и който от 2014 г. живее във Франция.

14. Румънските органи му издават обикновен електронен паспорт, в който е посочено, че той има местоживеене във Франция. Тъй като личният и професионалният му живот протичат както във Франция, така и в Румъния, той декларира ежегодно, че пребивава и в Румъния, като получава временна карта за самоличност. Този вид карта обаче не представлява документ, който му позволява да пътува в чужбина.

15. На 17 септември 2017 г. жалбоподателят в главното производство подава молба до дирекция „Гражданско състояние“ да му бъде издадена карта за самоличност или електронна карта за самоличност. Тази молба е отхвърлена с мотива, че той не е установил местоживеенето си в Румъния.

16. На 18 декември 2017 г. жалбоподателят в главното производство подава жалба по реда на административното съдопроизводство пред Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния), с която иска дирекция „Гражданско състояние“ да бъде задължена да му издаде искания документ.

17. На 28 март 2018 г. този съд отхвърля жалбата като неоснователна с мотива, че отказът на дирекция „Гражданско състояние“ е основателен съгласно румънското законодателство, което предвижда, че картите за самоличност се издават само на румънски граждани с местоживеене в Румъния. Посоченият съд приема, че румънското право не противоречи на правото на Съюза, тъй като Директива 2004/38 не налага на държавите членки задължение да издават карти за самоличност на собствените си граждани. Освен това той приема, че жалбоподателят в главното производство не е бил дискриминиран, тъй като румънските власти са му издали обикновен паспорт, който представлява документ за пътуване, позволяващ му да пътува в чужбина.

18. Тъй като жалбоподателят в главното производство счита, че решението на Curtea de Apel București нарушава редица разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, на Хартата и на Директива 2004/38, той подава касационна жалба пред запитващата юрисдикция Înalta Curte de Casaagnostiie (Върховен касационен съд).

19. Тази юрисдикция изразява съмнения относно съответствието с правото на Съюза на отказа да се издаде карта за самоличност на жалбоподателя в главното производство при обстоятелствата в главното производство.

20. В това отношение запитващата юрисдикция подчертава, че макар Директива 2004/38 да има за цел да хармонизира изискванията на държавите членки за влизане на територията на друга държава членка, разглежданата национална правна уредба възприема стеснително тълкуване на член 4, параграф 3 от тази директива, който предвижда, че държавите членки издават на своите граждани лични карти за самоличност или паспорти в съответствие със своето законодателство. Освен това критерият за местоживеене би могъл да представлява дискриминационно третиране, което, за да бъде обосновано от гледна точка на правото на Съюза, трябва да се основава на обективни причини, независещи от гражданството на

засегнатите лица и пропорционални на преследваната от националното право легитимна цел. Накрая, в настоящия случай дирекция „Гражданско състояние“ не е посочила какви обективни съображения от общ интерес биха могли да обосноват различното третиране и факта, че на румънските граждани с местоживеене в друга държава — членка на Съюза, се отказва правото на национална карта за самоличност. Запитващата юрисдикция посочва, че не е установила такава обосновка.

21. При тези обстоятелства Înalta Curte de CasaSepaie (Върховен касационен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли член 26, параграф 2 ДФЕС, член 20, член 21, параграф 1 и член 45, параграф 1 от Хартата […], както и членове 4[—]6 от Директива 2004/38/ЕО […] 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 местоживеене в друга държава членка?“.

22. Писмени становища представят жалбоподателят в главното производство, румънското правителство и Европейската комисия. Същите страни вземат участие в съдебното заседание, проведено на 8 февруари 2023 г.

IV. Анализ

23. С преюдициалния си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 26, параграф 2 ДФЕС, член 20, член 21, параграф 1 и член 45, параграф 1 от Хартата, както и членове 4—6 от Директива 2004/38 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, съгласно която на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и е упражнил правото си на свободно движение и пребиваване в друга държава членка, се отказва издаването на карта за самоличност, представляваща документ за пътуване в рамките на Съюза, само защото е установил местоживеенето си на територията на тази друга държава членка.

24. Жалбоподателят в главното производство и Комисията са на мнение, че разглежданото национално законодателство представлява неравно третиране, засягащо правото на свободно движение и пребиваване в рамките на Съюза на румънските граждани, които имат местоживеене в друга държава членка. Обратно на това, румънското правителство изтъква, че държавите членки разполагат с право на преценка по отношение на издаването на карти за самоличност и че разглежданата правна уредба не представлява ограничение на правото на свободно движение и пребиваване на тези граждани.

25. В настоящото заключение ще изложа няколко предварителни бележки с цел да обобщя фактите, като припомня съответното разглеждано законодателство и изясня приложимите разпоредби на правото на Съюза, преди да разгледам повдигнатия с преюдициалния въпрос проблем в светлината на тези разпоредби.

A. Предварителни бележки

26. Съгласно изложението на фактите от запитващата юрисдикция настоящото дело се отнася до румънски гражданин с местоживеене във Франция от 2014 г., който упражнява професионалната си дейност като адвокат както във Франция, така и в Румъния[6]. Румънските органи му издават обикновен електронен паспорт, в който се посочва, че той е с местоживеене във Франция, както и временна карта за самоличност[7]. Тази карта, която не представлява документ за пътуване, се издава на временно пребиваващи в Румъния румънски граждани с местоживеене в друга държава членка и трябва да се подновява всяка година. Жалбоподателят в главното производство подава до дирекция „Гражданско състояние“ молба за издаване на (обикновена или електронна) карта за самоличност, представляваща документ за пътуване, позволяващ му да пътува във Франция, която молба е отхвърлена. Той подава жалба срещу това решение пред Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ), която е отхвърлена като неоснователна главно с мотива, че румънското законодателство не противоречи на правото на Съюза.

27. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че съгласно румънското законодателство всички румънски граждани имат право да получат паспорт, независимо от своето местоживеене[8]. Тази юрисдикция обяснява също така, че по силата на това законодателство румънските граждани с местоживеене в Румъния имат право след навършване на 14-годишна възраст да получат или обикновена, или електронна карта за самоличност, представляваща документ за пътуване[9]. От друга страна, румънските граждани с местоживеене в друга държава членка нямат право да получат тези документи за самоличност[10]. В това отношение посочената юрисдикция уточнява, че когато получат паспорт, указващ държавата членка на тяхното местоживеене, такива граждани са длъжни да върнат документа за самоличност, който представлява документ за пътуване и удостоверява наличието на местоживеене в Румъния[11]. Ако обаче пребиват временно в тази държава членка, те получават временна карта за самоличност, която не представлява документ за пътуване[12].

28. Очевидно разглежданото в главното производство положение попада в приложното поле на законодателството на Съюза, и по-специално на нормите, уреждащи упражняването на правото на свободно движение и пребиваване.

6 В съдебното заседание пред Съда жалбоподателят в главното производство посочва, че освен развиваната от него адвокатска дейност, той преподава във френски университет.

7 В отговор на въпрос, поставен от Съда в съдебното заседание, румънското правителство подчертава, че „временната карта за самоличност“ не включва защитните елементи на лична карта по смисъла на член 2, буква а) и член 3 от Регламент (ЕС) 2019/1157 на Европейския парламент и на Съвета от 20 юни 2019 година относно повишаване на сигурността на личните карти на гражданите на Съюза и на документите за пребиваване, издавани на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства, които упражняват правото си на свободно движение (ОВ L 188, 2019 г., стр. 67).

8 Вж. член 6, параграф 1, букви f) и g), както и член 34, параграфи 1 и 2 от Закона за свободното движение.

9 Вж. член 12, параграфи 1 и 2 от OUG № 97/2005, както и член 6[1], параграф 1 от Закона за свободното движение.

10 В писменото си становище Комисията посочва, че член 14, параграф 2 от OUG № 97/2005 предвижда, че само румънските граждани с *местоживеене в Румъния*, които пребиват *временно* в чужбина, могат да поискат издаването на карта за самоличност.

11 Вж. член 34, параграф 6 от Закона за свободното движение.

12 Вж. член 20, параграф 1, буква c) от OUG № 97/2005. От документите, представени от жалбоподателя в главното производство по силата на член 62, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда, е видно, че временната карта за самоличност съдържа *адреса на временното местопребиваване* на нейния притежател в Румъния.

29. В това отношение припомням, от една страна, че член 20 ДФЕС предоставя на всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, статут на гражданин на Съюза [13]. В настоящия случай жалбоподателят в главното производство притежава румънско гражданство и следователно се ползва със статут на гражданин на Съюза, който, както Съдът многократно е отбелязвал, „е създаден, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки“ [14]. Като гражданин на Съюза, който е упражнил свободата си да се движи и да пребивава в държава членка, различна от държавата членка по произход, той може да се позовава на свързаните с този статут права, по-специално на предвидените в член 21, параграф 1 ДФЕС, „включително — в съответните случаи — пред своята държава членка по произход“ [15].

30. От друга страна, припомням също, че член 21, параграф 1 ДФЕС предоставя на жалбоподателя в главното производство правото свободно да се движи и да пребивава в рамките на територията на държавите членки при спазване на ограниченията и условията, предвидени в Договорите, и на мерките, приети за тяхното осъществяване. По-специално такива ограничения и условия са предвидените в Директива 2004/38, чийто член 1 гласи, че тя има за цел по-специално да определи условията за упражняване на това право, както и приложимите към него ограничения.

31. Накрая отбелязвам, че макар преюдициалният въпрос да се позовава на член 26, параграф 2 ДФЕС, както и на член 20 и член 21, параграф 1 от Хартата, разрешаването на спора в главното производство все пак не изисква Съдът да се позове конкретно на тези разпоредби.

32. Що се отнася до член 45 от Хартата, който също се споменава в преюдициалния въпрос, следва да се припомни, че в параграф 1 той гарантира правото на всеки гражданин на Съюза свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите членки — право, което съгласно Разясненията относно Хартата на основните права [16] съответства на правото, гарантирано в член 20, параграф 2, първа алинея, буква а) ДФЕС, и се прилага, съгласно член 20, параграф 2, втора алинея ДФЕС и член 52, параграф 2 от Хартата, при условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане [17].

33. Ето защо според мен е достатъчно да се направи позоваване на релевантните разпоредби от Директива 2004/38, както и на член 21 ДФЕС, за да се отговори на поставения от запитващата юрисдикция въпрос [18].

[13] Вж. по-специално решения от 11 юли 2002 г., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, т. 27), и от 9 юни 2022 г., Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, т. 49 и цитираната съдебна практика).

[14] Решения от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31), и от 1 август 2022 г., Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, т. 28).

[15] Решение от 14 декември 2021 г., Столична община, район „Панчарево“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, т. 42 и цитираната съдебна практика).

[16] ОВ C 303, стр., 2007 г., т. 29.

[17] Решение от 21 юни 2022 г., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, т. 275). Следва също да се припомни, че съгласно съдебната практика национална мярка, която може да възпрепятства упражняването на свободното движение на хора, може да бъде обоснована само ако е в съответствие с основните права, гарантирани от Хартата, за чието спазване следи Съдът. Следователно, както правилно подчертава Комисията, всяко ограничение на правата, предвидени в член 21, параграф 1 ДФЕС, непременно би противоречало на член 45, параграф 1 от Хартата, доколкото, както вече припомних, предвиденото в Хартата право на всеки гражданин на Съюза свободно да се движи и да пребивава на територията на държавите членки, отразява правото, предоставено с член 21, параграф 1 ДФЕС. Вж. по-специално решения от 18 юни 1991 г., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, т. 43), от 14 декември 2021 г., Столична община, район „Панчарево“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, т. 58), от 21 юни 2022 г., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, т. 275 и 281), и определение от 24 юни 2022 г., Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, т. 46).

[18] Вж. също така бележка под линия 27 от настоящото заключение.

Б. Относно тълкуването на член 4, параграф 3 от Директива 2004/38 и наличието на разлика в третирането, която може да ограничи правото на свободно движение и пребиваване

34. Струва ми се полезно да припомня, на първо място, че за да може държавите членки да позволят на гражданите си да упражняват правото на свободно движение и пребиваване, член 4, параграф 3 от Директива 2004/38 задължава тези държави членки, действащи в съответствие със своето законодателство, да издават на гражданите си карта за самоличност или паспорт, удостоверяващи гражданството им [19]. В това отношение Съдът вече е постановил, че тази разпоредба задължава държавите членки да издават или подновяват картите за самоличност или паспортите на своите граждани [20].

35. На второ място, трябва да отбележа, че от текста на член 4, параграф 3 от Директива 2004/38, и по-специално от избора на законодателя на Съюза да използва разделителния съюз „или“, ясно следва, че в рамките на задължението на държавите членки да издават пътни документи на собствените си граждани, тази разпоредба предоставя на посочените държави избора на вида документ за пътуване, а именно карта за самоличност *или* паспорт.

36. Следва обаче да се подчертае, че в съображения 1—4 и 11 от Директива 2004/38 се посочва, че тя цели преди всичко да улесни и укрепи упражняването на основното и лично право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което се предоставя на гражданите на Съюза пряко от Договора [21]. В това отношение съгласно постоянната практика на Съда, с оглед на контекста, в който се вписва тази директива, и на целите, които преследва, разпоредбите ѝ не следва да се тълкуват стеснително и при всяко положение не трябва да бъдат лишавани от своето полезно действие [22].

37. Освен това, въпреки че съгласно действащото право на Съюза държавите членки са компетентни да издават карти за самоличност, припомням все пак, че при упражняването на тази компетентност те трябва да спазват правото на Съюза, и по-конкретно разпоредбите на Договора относно свободата на всеки гражданин на Съюза да се движи и да пребивава на територията на държавите членки, предоставена с член 21, параграф 1 ДФЕС [23].

38. В случая, както е видно от акта за преюдициално запитване, въпросът в основата на преюдициалното запитване се отнася до установената от разглежданото румънско законодателство разлика в третирането между румънските граждани с местоживеене в Румъния и румънските граждани с местоживеене в друга държава членка. Всъщност това законодателство предвижда, че румънските граждани с местоживеене в Румъния имат

[19] Решение от 14 декември 2021 г., Столична община, район „Панчарево“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, т. 53). Член 4, параграф 3 от Директива 2004/38 предвижда, че „[в] съответствие със своето законодателство държавите членки издават и подновяват на своите граждани карта за самоличност или паспорт, удостоверяващ националността им“.

[20] Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., A (Преминаване на граници със спортна лодка) (C-35/20, EU:C:2021:813, т. 53).

[21] Решения от 25 юли 2008 г., Metock и др. (C-127/08, EU:C:2008:449, т. 82), и от 19 септември 2013 г., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, т. 71).

[22] Решения от 11 декември 2007 г., Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, т. 43), от 25 юли 2008 г., Metock и др. (C-127/08, EU:C:2008:449, т. 84), от 7 октомври 2010 г., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, т. 31), от 18 декември 2014 г., McCarthy и др. (C-202/13, EU:C:2014:2450, т. 32), от 5 юни 2018 г., Coman и др. (C-673/16, EU:C:2018:385, т. 39), и от 11 април 2019 г., Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, т. 38).

[23] Вж. по-специално в този смисъл решения от 26 октомври 2006 г., Tas-Hagen и Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, т. 22), от 22 май 2008 г., Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, т. 24), и от 5 юни 2018 г., Coman и др. (C-673/16, EU:C:2018:385, т. 35—38). Вж. също решение от 6 октомври 2021 г., A (Преминаване на граници със спортна лодка) (C-35/20, EU:C:2021:813, т. 53).

право да получат два валидни документа за пътуване в рамките на Съюза, а именно *карта за самоличност и паспорт*, докато румънските граждани с местоживеене в друга държава членка имат право да получат само един документ за пътуване, а именно *паспорт* [24].

39. Ето защо следва да се определи дали тази разлика в третирането е съвместима с разпоредбите на правото на Съюза относно свободата на движение и пребиваване на лицата, и по-специално с Директива 2004/38.

40. Несъмнено е вярно, както вече посочих, че член 4, параграф 3 от Директива 2004/38 не задължава държавите членки да издават на своите граждани два документа за самоличност, имащи качеството на документи за пътуване, а именно карта за самоличност *и* паспорт. Напротив, тази разпоредба позволява на държавите членки да изберат дали да издават на своите граждани карта за самоличност, *или* паспорт. При все това посочената разпоредба, разглеждана в светлината на член 21 ДФЕС, не би следвало да допуска държавите членки да направят *този избор*, като третират по по-неблагоприятен начин своите граждани поради това, че са упражнили правото си на свободно движение и пребиваване в рамките на Съюза. С други думи, легитимният избор на държавите членки относно националния режим за издаване на документи за пътуване на техните граждани, предвиден в член 4, параграф 3 от Директива 2004/38, не може да доведе, както в настоящия случай, до неравно третиране, изразяващо се в издаването на румънски граждани с местоживеене в друга държава членка само на един документ за пътуване, а именно паспорт.

41. Всъщност, както правилно отбелязва Комисията, румънските граждани, които пребивават в други държави членки и искат да се ползват едновременно от паспорта си и от картата си за самоличност (обикновена или електронна), трябва да имат местоживеене в Румъния. От акта за преюдициално запитване е видно, че това местоживеене се доказва по-специално с акт на собственост, договор за наем или удостоверение за настаняване. Това означава, че тези граждани трябва не само да бъдат собственици, наематели или обитатели, настанени в жилище в Румъния, но и да имат жилище, което е необходимо за упражняване на правото им на свободно движение и пребиваване в друга държава членка. Това изискване очевидно води до по-неблагоприятно третиране поради упражняването на това право. Така румънските граждани, които са упражнили правото си на свободно движение, трябва да запазят местоживеене в Румъния, за да се ползват от двата документа за пътуване, докато тези, които не са го упражнили и чието местоживеене е в Румъния, могат да се ползват от тях, без да е необходимо да отговарят на други условия.

42. Ето защо ми се струва, че сама по себе си тази разлика в третирането би могла да лиши член 4, параграф 3 от Директива 2004/38 от неговото полезно действие.

43. Освен това припомням, от една страна, че член 4, параграф 1 от тази директива предвижда, че „[б]ез да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, всички граждани на Съюза с валидна карта за самоличност или паспорт […] имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка“. От друга страна, член 5, параграф 1 от посочената директива предвижда, че „[б]ез да се засягат разпоредбите относно документите за пътуване, приложими при контрола на държавните граници, държавите членки дават на гражданите на Съюза разрешение да влизат на тяхна територия с валидна карта за самоличност или паспорт“.

[24] Ще припомня, както Комисията е посочила в отговор на въпрос, поставен ѝ от Съда в съдебното заседание, че от гледна точка на правото на свободно движение и пребиваване тези две положения са сравними.

44. Така се оказва, че задължението за притежание на карта за самоличност или паспорт не обуславя нито правото на излизане, нито правото на влизане, *а представлява формалност, която има за цел да унифицира и по този начин да улесни проверките на самоличността*, които в случаите, определени в Регламент (ЕО) № 562/2006 [25], могат да бъдат извършени [26]. Поради това обстоятелството, че гражданин на Съюза може да пътува единствено със своята карта за самоличност, представлява улеснение за този гражданин, който следователно не се нуждае от паспорт. Ето защо въведената с разглежданото законодателство разлика в третирането може да лиши както член 4, параграф 1, така и член 5, параграф 1 от Директива 2004/38 от тяхното полезно действие.

45. При това положение считам, че доколкото разглежданата в главното производство правна уредба позволява на националните органи да изберат дали да издадат на румънските граждани карта за самоличност, представляваща документ за пътуване, в зависимост от това дали съответните граждани са установили или не местоживеенето си в друга държава членка и следователно в зависимост от това дали са упражнили или не правото си на свободно движение и пребиваване, следва да се провери дали е налице ограничение на свободното движение по смисъла на член 21, параграф 1 ДФЕС.

B. Относно наличието на ограничение на свободното движение на гражданите на Съюза по смисъла на член 21, параграф 1 ДФЕС

46. От предходните точки следва, че разглежданото в главното производство законодателство въвежда разлика в третирането, която може да засегне правото на румънските граждани с местоживеене в друга държава членка да се движат и да пребивават в Съюза по смисъла на член 21, параграф 1 ДФЕС.

47. В това отношение припомням, на първо място, че съгласно постоянната практика на Съда 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, признати на всеки гражданин на Съюза с член 21, параграф 1 ДФЕС [27].

48. На второ място, трябва да отбележа, че Съдът многократно е постановявал, че предвидените в Договора възможности във връзка със свободното движение и пребиваване не могат да проявят пълното си действие, ако гражданин на държава членка може да бъде възпрепятстван да ги използва поради пречки за пребиваването си в приемащата държава членка, произтичащи от правна уредба в държавата му на произход, които го поставят в по-неблагоприятно положение поради обстоятелството, че се е възползвал от посочените възможности [28].

[25] Регламент на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, 2006 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 1, стр. 1), изменен с Регламент (ЕС) № 610/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 26 юни 2013 година (ОВ L 182, 2013 г., стр. 1).

[26] Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2021 г., A (Преминаване на граници със спортна лодка) (C-35/20, EU:C:2021:813, т. 73).

[27] Решения от 8 юни 2017 г., Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, т. 35 и цитираната съдебна практика), и от 19 ноември 2020 г., ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, т. 30 и цитираната съдебна практика). Вж. в този смисъл, що се отнася до член 45, параграф 1 от Хартата, решение от 21 юни 2022 г., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, т. 277).

[28] Вж. решения от 29 април 2004 г., Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, т. 19), от 26 октомври 2006 г., Tas-Hagen и Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, т. 30), от 22 май 2008 г., Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, т. 32), и от 14 октомври 2010 г., van Delft и др. (C-345/09, EU:C:2010:610, т. 97).

49. Считам обаче, че въведеното с разглежданото законодателство неравно третиране представлява ограничение на свободата на движение и пребиваване на румънските граждани, които имат местоживеене в друга държава членка [29].

50. На първо място, трябва да подчертая, че посоченото законодателство, което предвижда отказ да се издаде карта за самоличност, представляваща документ за пътуване, единствено поради това, че жалбоподателят в главното производство е установил местоживеенето си в друга държава членка, а именно във Франция, може да разубеди румънските граждани, които се намират в положение като това на жалбоподателя в главното производство, да упражнят правото си на свободно движение и пребиваване в рамките на Съюза.

51. Както вече посочих, проблемът не произтича от това, че държава членка издава на собствените си граждани паспорт или карта за самоличност. Подобен избор е напълно законосъобразен. Проблемът се състои в това, че посредством подобен избор държава членка въвежда разлика в третирането, която, както в настоящия случай, засяга правото на свободно движение и пребиваване на гражданите на Съюза.

52. На второ място, трябва да отбележа, противно на твърденията на румънското правителство, че макар румънските граждани с местоживеене в друга държава членка да притежават паспорт, те упражняват по-трудно свободата си на движение.

53. В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че в продължение на 12 дни жалбоподателят в главното производство не е могъл да отиде във Франция, тъй като не е разполагал с карта за самоличност, представляваща документ за пътуване, докато паспортът му се е намирал в посолството на трета държава в Букурещ, за да получи виза. Според тази юрисдикция в подобен случай румънски гражданин с местоживеене в Румъния би могъл да отиде в друга държава членка с картата си за самоличност. Тя пояснява, че жалбоподателят в главното производство не е разполагал с такава възможност, тъй като молбата му за издаване на карта за самоличност е била отхвърлена от дирекция „Гражданско състояние“.

54. Румънското правителство изтъква, че когато румънски гражданин подаде паспорта си в посолството на трета държава с цел получаване на виза за влизане в тази трета държава, му се издава временен паспорт в срок от три работни дни от датата на подаване на молбата. Според това правителство целта на посочения документ е да гарантира, че при обстоятелства като тези по главното производство румънските граждани могат да упражнят бързо и безпрепятствено правото си на свободно движение, независимо от местоживеенето си. Жалбоподателят в главното производство обаче поддържа в съдебното заседание, че в по-натоварени периоди румънски гражданин трябва да изчака един месец, за да насрочи среща и да подаде молбата си за временен паспорт.

55. Според мен това показва голямата тежест на административните задължения в рамките на процедурите за издаване на карти за самоличност и/или паспорти, наложени на гражданите на Съюза, какъвто е гражданинът в главното производство, като това създава пречки за правото им да се движат и да пребивават свободно в рамките на Съюза.

[29] Вж. точки 38 и 41 от настоящото заключение.

56. На трето място, споделям становището на Комисията, че гражданите на Съюза, които упражняват правото си на свободно движение и пребиваване, обикновено имат интереси в различни държави членки и следователно имат определена степен на мобилност в рамките на Съюза.

57. Накрая, на четвърто място, както подчертава генерален адвокат Jacobs, „очевидно [е], че свободата на движение не включва само премахването на пречките пред правото на дадено лице да влиза, да пребивава или да напуска територията на държава членка. Тази свобода не може да бъде гарантирана, освен ако бъдат отменени и всички мерки от какъвто и да е характер, които налагат необоснована тежест на лицата, които я упражняват. Какъвто и да е контекстът — при заминаване или връщане в държавата членка по произход или при установяване или преместване другаде в Съюза — не може да бъде налагана необоснована тежест от този вид“.[30].

58. Ето защо остава да се провери дали създаденото с разглежданото законодателство ограничение на свободното движение на румънски граждани с местоживеене в друга държава членка по смисъла на член 21, параграф 1 ДФЕС може да бъде обосновано от гледна точка на правото на Съюза.

1. Относно обосновката на ограничението

59. Съгласно постоянната практика на Съда всяко ограничение на свободното движение на граждани на Съюза, което — както в случая в главното производство — не е обусловено от гражданството на съответните лица, може да бъде обосновано, ако се основава на обективни съображения от общ интерес и е пропорционално на легитимно преследваната от националното законодателство цел[31]. От практиката на Съда също така е видно, че определена мярка е пропорционална, когато е годна да осъществи преследваната цел и същевременно не надхвърля необходимото за постигането ѝ[32].

60. Налице ли е по настоящото дело обективно съображение от общ интерес, което може да обоснове ограничаването на свободното движение и пребиваване на лицата?

61. Запитващата юрисдикция посочва, че не е установила обективни съображения от общ интерес, които биха могли да обосноват различното третиране и факта, че на румънските граждани с местоживеене в друга държава членка на Съюза се отказва правото да разполагат с национална карта за самоличност.

62. В писменото си становище и в съдебното заседание румънското правителство обосновава отказа да се издаде такава карта за самоличност на румънските граждани с местоживеене в друга държава членка, главно с невъзможността в нея да се впише местоживеенето на тези граждани извън Румъния. Това правителство изтъква най-напред, че по силата на член 91, параграф 1 от румънския граждански кодекс обстоятелствата относно местоживеенето и пребиваването се установяват с данните от картата за самоличност, която следователно служи *главно* за доказване на този присъщ елемент на самоличността на румънския гражданин, за да може той да упражни правата си и да

[30] Заключение на генерален адвокат Jacobs по дело Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, т. 21).

[31] Решение от 5 юни 2018 г., Coman и др. (C-673/16, EU:C:2018:385, т. 41 и цитираната съдебна практика).

[32] Решения от 18 юли 2006 г., De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, т. 42), от 26 октомври 2006 г., Tas-Hagen и Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, т. 35), и от 5 юни 2018 г., Coman и др. (C-673/16, EU:C:2018:385, т. 41).

изпълни задълженията си (по-специално по граждански или административни въпроси), и *в допълнение*, по силата на Директива 2004/38, представлява един от документите, позволяващи упражняването на правото на свободно движение. По-нататък това правителство подчертава, че посочването на адреса на местоживеене в картата за самоличност следователно може да направи идентифицирането по-ефективно и да предотврати прекомерно обработване на личните данни на румънските граждани. Накрая то уточнява, че дори когато адресът на местоживеене на румънски гражданин в друга държава членка е посочен в неговата карта за самоличност, националните органи не могат да поемат отговорността за удостоверяването му, тъй като, освен липсата на компетентност в това отношение, те не разполагат със средства да проверят този адрес, без подобна проверка да се превърне в непропорционална и дори невъзможна административна тежест.

63. Трябва да призная, че се затруднявам да приема подобна обосновка като обективно съображение от общ интерес поради следните причини.

64. На първо място, що се отнася до доказателствената стойност на посочения в картата за самоличност адрес, макар да разбирам „ползата“ от такова указание за административните органи, трудно ми е да разбера връзката между тази обосновка и отказа да се издаде карта за самоличност на румънски граждани с местоживеене в друга държава членка.

65. На второ място, що се отнася до обстоятелството, че посочването на адреса в картата за самоличност може да направи по-ефикасни идентифицирането и проверката на местоживеенето на румънските граждани от страна на администрацията, това все пак не представлява обективно съображение от общ интерес, което да може да обоснове ограничение на основна свобода, гарантирана от правото на Съюза. В това отношение припомням, че съгласно постоянната практика на Съда административни съображения не могат да обосноват дерогация от правото на Съюза от страна на държава членка, още повече когато разглежданата дерогация води до изключване или ограничаване на упражняването на една от гарантираните от Договора основни свободи [33].

66. Ето защо считам, че разглежданото в главното производство румънско законодателство представлява ограничение на свободата на движение и пребиваване в рамките на Съюза на румънските граждани с местоживеене в друга държава членка, което не може да бъде обосновано нито с доказателствената стойност на посочения в картата за самоличност адрес, нито с ефективността на идентифицирането и проверката на този адрес от компетентната администрация.

67. Ако Съдът все пак приеме, че изтъкнатата от румънското правителство обосновка оправдава такова ограничение, накратко ще разгледам въпроса дали разглежданото законодателство е в съответствие с принципа на пропорционалност.

[33] Вж. по-специално решения от 3 февруари 1983 г., van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, т. 12), от 26 януари 1999 г., Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, т. 45), и от 21 юли 2011 г., Комисия/Португалия (C-518/09, непубликувано, EU:C:2011:501, т. 66).

2. Съобразено ли е разглежданото законодателство с принципа на пропорционалност?

68. Както припомних, за да бъде пропорционално разглежданото законодателство, то трябва да е годно да осъществи преследваната цел, и същевременно да не надхвърля необходимото за постигането ѝ [34].

а) Относно годността за осъществяване на преследваната цел

69. Считам, че отказът да се издаде карта за самоличност, представляваща документ за пътуване, за румънските граждани с местоживеене в друга държава членка, не позволява да се постигне преследваната цел. Всъщност фактът, че националните органи отказват да издадат такава карта за самоличност, без обаче да изискват от тези граждани да поддържат местоживеене в Румъния, не е подходяща мярка, за да се гарантира доказателствената стойност на посочения в картата за самоличност адрес, както и ефективността на контрола от страна на румънската администрация за установяване на местоживеенето на тези граждани.

70. По-специално, дадено лице може да се е преместило, без обаче да поиска нова карта за самоличност, или просто да не пребивава временно или постоянно на посочения в картата му за самоличност адрес на местоживеене. Всъщност струва ми се, че националните органи разполагат с други, по-подходящи средства, за да проверят местоживеенето или пребиваването, като например издаването на удостоверение за местоживеене или за регистрация или на удостоверение за пребиваване, като се основат на базите данни за населението, поддържани от румънските органи.

71. Що се отнася до контрола, който администрацията извършва, за да провери дали дадено лице действително живее на определен адрес, жалбоподателят в главното производство подчертава в съдебното заседание практическата липса на такава систематична проверка от страна на румънските органи, което запитващата юрисдикция трябва да провери.

72. Според мен от това следва, че разглежданото законодателство не гарантира последователно и систематично преследваната цел и следователно не позволява да се постигне тази цел.

б) Относно необходимостта

73. Според мен трудно може да се твърди, че за да се повиши ефективността на установяването на адреса в Румъния на румънски гражданин с местоживеене в друга държава членка, е необходимо да се издават карти за самоличност, представляващи документи за пътуване, само на граждани, които живеят в Румъния.

[34] Вж. точка 59 от настоящото заключение. Припомням, че съгласно член 3, параграф 8 от Регламент № 2019/1157, „[к]огато е необходимо и пропорционално с оглед на поставената цел, държавите членки могат да записват такива наблюдения и подробности, предназначени за използване в национален контекст, каквито може да са необходими съгласно тяхното национално право. В резултат на това не трябва да се намалява ефикасността на минималните стандарти за сигурност и трансграничната съвместимост на личните карти“.

74. Както подчертава Комисията в съдебното заседание, би било напълно възможно Румъния да запази системата си, а именно да изисква в картата за самоличност да се посочи адресът в Румъния за гражданите с местоживеене в тази държава членка, без обаче да се отказва издаването на карти за самоличност като документи за пътуване на румънски граждани с местоживеене в друга държава членка.

75. Следователно подобен отказ на румънските органи не е необходим за постигането на преследваната от румънското правителство цел.

V. Заключение

76. С оглед на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалния въпрос на Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) по следния начин:

„Член 21, параграф 1 ДФЕС и член 4, параграф 3 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

трябва да се тълкува в смисъл, че:

не допускат правна уредба на държава членка, по силата на която на гражданин на Съюза, който е гражданин на тази държава членка и е упражнил правото си на свободно движение и пребиваване в друга държава членка, се отказва издаването на карта за самоличност, представляваща документ за пътуване в рамките на Съюза, единствено поради това, че е установил местоживеенето си на територията на другата държава членка“.