CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL JULIANE KOKOTT prezentate la 25 noiembrie 2010[1]

I — Introducere

1. O persoană care este cetățean a două state membre ale Uniunii Europene, dar care a trăit însă întotdeauna doar în unul dintre aceste două state poate invoca dreptul comunitar în raport cu acest stat pentru a obține un drept de ședere pe teritoriul acestuia pentru sine și îndeosebi pentru soț? Aceasta este în principiu întrebarea la care Curtea este chemată să dea un răspuns în speță.

2. Doamna McCarthy este cetățean britanic și irlandez, însă a trăit întotdeauna în Anglia[2]. Ea are, desigur, drept de ședere în Anglia. Nu aceasta este însă și situația soțului ei, care este cetățean jamaican: conform normelor naționale privind imigrația adoptate de Regatul Unit, acesta nu are drept de ședere în Anglia. Pentru a permite reîntregirea familiei cu soțul său, doamna McCarthy încearcă acum, în baza cetățeniei sale irlandeze, să obțină, în calitate de cetățean al Uniunii Europene, un drept de ședere în Anglia; acest drept i-ar reveni totodată în mod indirect și soțului ei, care ar putea solicita în acest caz, în baza dreptului Uniunii, un drept de ședere derivat.

3. În acest context, Curtea va trebui să decidă cu privire la modul de interpretare a termenului de „destinatar" din Directiva 2004/38/CE[3] privind dreptul de ședere. În plus i se solicită Curții să explice care sunt condițiile necesare unei „șederi legale", care constituie premisa pentru obținerea dreptului de ședere permanentă în sensul directivei menționate.

II — Cadrul juridic

4. Pe lângă articolul 21 TFUE, cadrul de drept al Uniunii este determinat în speță de Directiva 2004/38. Domeniul de aplicare personal al acesteia este definit în capitolul I („Dispoziții

1 — Limba originală: germana.

2 — Prin expresiile „cetățenie britanică" și ședere „în Anglia" preluăm aici și în cele ce urmează formulările similare din decizia de trimitere.

3 — Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, rectificare în JO 2004, L 229, p. 35, precum și în JO 2007, L 204, p. 28, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56).

generale"), mai precis la articolul 3 din directivă, sub titlul „Destinatarii", astfel:

„(1) Prezenta directivă se aplică oricărui cetățean al Uniunii care se deplasează sau își are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este, precum și membrilor familiei sale, conform definiției de la articolul 2 punctul 2, care îl însoțesc sau i se alătură.

[…]"

5. În capitolul IV din Directiva 2004/38, articolul 16 prevede regulile generale privind obținerea dreptului de ședere permanentă:

„(1) Cetățenii Uniunii care și-au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia. […]

[…]"

6. În afara articolului 16, trebuie să se facă trimitere la considerentul (17) al Directivei 2004/38:

„Faptul că cetățenii Uniunii care au ales să se stabilească pe termen lung în statul membru gazdă se bucură de dreptul de ședere permanentă ar întări sentimentul cetățeniei Uniunii și este un element cheie în promovarea coeziunii sociale, care reprezintă unul dintre obiectivele fundamentale ale Uniunii. Este necesar, așadar, să se prevadă dreptul de ședere permanentă pentru toți cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora care au locuit în statul membru gazdă o perioadă neîntreruptă de cinci ani, în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta directivă, fără să fi făcut obiectul unei măsuri de expulzare."

7. În sfârșit, dintre dispozițiile finale ale capitolului VII din Directiva 2004/38 trebuie subliniat articolul 37 din aceasta, care sub titlul „Dispoziții de drept intern mai favorabile" prevede următoarele:

„Dispozițiile prezentei directive nu aduc atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative ale unui stat membru care cuprind dispoziții mai favorabile persoanelor la care se referă prezenta directivă."

III — Situația de fapt și acțiunea principală

8. Doamna Shirley McCarthy este cetățean britanic, fiind născută în Regatul Unit. Aceasta a locuit întotdeauna în Anglia, șederea sa fiind legală, potrivit dreptului național, pe întreaga sa durată.

9. În Anglia, doamna McCarthy beneficiază de prestații sociale din partea statului. Ea nu a susținut că ar fi sau ar fi fost salariată, persoană care desfășoară o activitate independentă

sau persoană independentă din punct de vedere economic în sensul dreptului comunitar.

10. La 15 noiembrie 2002, doamna McCarthy s-a căsătorit cu cetățeanul jamaican George McCarthy. Conform normelor de drept intern privind imigrația, domnul McCarthy nu are drept de ședere în Regatul Unit, nici chiar în calitate de soț al unei persoane stabilite permanent în acest stat [4].

11. Pe lângă cetățenia britanică, doamna McCarthy are și cetățenie irlandeză. După încheierea căsătoriei, aceasta a solicitat – pentru prima dată – eliberarea unui pașaport irlandez. Cererea sa a fost acceptată, mama sa fiind născută în Irlanda.

12. La 23 iulie 2004, doamna McCarthy a solicitat de la Secretary of State for the Home Department [5], în calitate de cetățean al Uniunii, documente de ședere conform dreptului Uniunii Europene. Domnul McCarthy a depus la rândul său o cerere corespunzătoare, în calitate de soț al acestei cetățene a Uniunii. Ambele cereri au fost respinse prin decizia din 6 decembrie 2004. În motivarea deciziei s-a arătat că doamna McCarthy nu îndeplinește prevederile legale; persoanele care îndeplinesc aceste prevederi sunt, în esență, doar lucrătorii salariați, persoanele care desfășoară o activitate independentă și persoanele independente din punct de vedere economic. În consecință, nici domnul McCarthy nu poate fi considerat soțul unei persoane care îndeplinește condițiile legale.

13. La 13 decembrie 2004, doamna McCarthy a formulat o contestație împotriva deciziei de respingere din 6 decembrie 2004. La 7 septembrie 2006, acțiunea sa a fost transferată la Asylum and Immigration Tribunal [6].

14. Domnul McCarthy nu a formulat o acțiune împotriva deciziei din 6 decembrie 2004 de respingere a cererii sale, însă la 16 octombrie 2006 a depus din nou o cerere pentru obținerea unui permis de ședere în calitate de soț al doamnei McCarthy. Și această a doua cerere a fost respinsă prin decizia din 20 aprilie 2007, împotriva căreia domnul McCarthy a formulat o acțiune la 4 mai 2007 la Asylum and Immigration Tribunal.

15. Asylum and Immigration Tribunal a suspendat judecarea acțiunii formulate de domnul McCarthy până la luarea unei hotărâri cu privire la acțiunea formulată de doamna McCarthy.

16. La 17 octombrie 2006, Asylum and Immigration Tribunal, în complet format dintr-un judecător, a respins acțiunea formulată de doamna McCarthy. La 13 februarie 2007, High Court of Justice (England and Wales) a obligat însă Tribunalul să reexamineze acțiunea doamnei McCarthy. În consecință,

4 — Conform datelor oferite de avocatul doamnei McCarthy în cadrul ședinței în fața Curții, acest lucru s-ar datora faptului că domnul McCarthy a intrat inițial în Regatul Unit ca „visitor" (vizitator).

5 — Ministerul de Interne al Regatului Unit.

6 — Tribunalul pentru probleme de azil și migrație.

la 16 august 2007, Tribunalul a reexaminat această acțiune, însă și-a menținut decizia de respingere. Nici apelul formulat de doamna McCarthy la Court of Appeal of England and Wales (Civil Division) [7] nu a fost soluționat favorabil; acesta a fost respins la 11 iunie 2008.

17. În prezent, litigiul din acțiunea principală este pendinte la Supreme Court of the United Kingdom (fosta House of Lords), instanța de trimitere [8], ca urmare a unei noi căi de atac formulate de doamna McCarthy.

IV — Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare și procedura în fața Curții

18. Prin scrisoarea din 2 noiembrie 2009, primită de Curte la 5 noiembrie 2009, instanța de trimitere a adresat Curții următoarele întrebări preliminare [9]:

„1) O persoană cu dublă cetățenie, irlandeză și britanică, care a avut reședința în Regatul Unit pe întreaga durată a vieții, este inclusă în noțiunea «destinatar» în sensul articolului 3 din Directiva 2004/38/CE?

2) O astfel de persoană «a avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă» în sensul articolului 16 din Directiva 2004/38, dacă acesta nu a putut îndeplini condițiile impuse de articolul 7 din această directivă?”

19. În cadrul procedurii în fața Curții, doamna McCarthy, guvernele danez, irlandez, eston, olandez și guvernul Regatului Unit, precum și Comisia Europeană au prezentat observații scrise. Doamna McCarthy, guvernele danez și irlandez, precum și Comisia au participat la ședința din 28 octombrie 2010.

V — Apreciere

20. La prima vedere, poate părea ciudat ca un cetățean al Uniunii să invoce dreptul Uniunii în fața autorităților statului său membru de origine pentru a obține un drept de ședere în acest stat, având în vedere că nu există nicio îndoială asupra faptului că, în temeiul cetățeniei sale, acest cetățean al Uniunii

7 — Curtea de Apel pentru Anglia și Țara Galilor (Secția Civilă).

8 — La 13 noiembrie 2008, House of Lords a admis calea de atac din acțiunea principală. În baza Legii privind reforma constituțională 2005 (Constitutional Reform Act 2005), competențele ce reveneau House of Lords ca instanță jurisdicțională au fost transferate în octombrie 2009 noii înființatei Supreme Court of the United Kingdom (Curtea Supremă de Justiție a Regatului Unit).

9 — House of Lords este cea care a luat decizia cu privire la aceste întrebări. Însă ele au fost transmise de Registrar of the Supreme Court of the United Kingdom (Grefa Curții Supreme de Justiție a Regatului Unit). Faptul că cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost intitulată „Draft Reference” (propunere de trimitere preliminară) nu afectează însă în niciun fel admisibilitatea acesteia. După cum reiese în mod evident din scrisoarea de însoțire din 2 noiembrie 2009, cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare a fost înaintată pe cale oficială Curții de Justiție de către Supreme Court.

deține deja în statul a cărui cetățenie o deține un drept de ședere care nu poate fi limitat [10].

21. La o analiză mai atentă, se constată însă că în speță miza nu este neapărat dreptul de ședere al doamnei McCarthy în Anglia, ci mai degrabă eventualul drept de ședere acordat în mod indirect prin intermediul persoanei sale soțului său, care este cetățean al unui stat terț. Este vorba, așadar, în cele din urmă, de reîntregirea familiei, a cărei realizare se încearcă alegând ca o cale indirectă dreptul Uniunii, întrucât dreptul național al Regatului Unit nu permite această reîntregire [11]. În cadrul ședinței în fața Curții s-a făcut în repetate rânduri referire la acest aspect.

22. Se pune însă problema dacă dreptul Uniunii se poate aplica în speță din punct de vedere material, întrucât doamna McCarthy nu și-a exercitat niciodată dreptul la liberă circulație, după cum reiese din articolul 21 alineatul (1) TFUE, articolele 45 TFUE, 49 TFUE și 56 TFUE [12] și astfel cum a fost reafirmat la articolul 15 alineatul (2) și la articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [13]. Ca punct de legătură cu dreptul Uniunii Europene se ia în considerare aici doar calitatea doamnei McCarthy de a avea „dublă cetățenie", aceasta având, pe lângă cetățenia britanică, și cetățenie irlandeză.

23. În timp ce doamna McCarthy consideră că dubla sa cetățenie este suficientă ca punct de legătură cu dreptul Uniunii Europene, toate guvernele care participă la procedură, precum și Comisia au o părere contrară.

A — *Noțiunea „destinatar" în sensul Directivei 2004/38 (prima întrebare preliminară)*

24. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere urmărește să afle cum trebuie interpretată noțiunea „destinatar" în sensul articolului 3 din Directiva 2004/38. În esență, trebuie examinat dacă o persoană care este cetățean a două state membre ale Uniunii Europene, dar care a trăit însă întotdeauna doar în unul dintre aceste două state, poate invoca față de acest stat Directiva 2004/38 pentru a obține pe teritoriul acestui stat un drept de ședere pentru sine și, indirect, și pentru soțul său.

10 — După cum a stabilit Curtea în Hotărârea din 4 decembrie 1974, van Duyn (41/74, Rec., p. 1337, punctul 22), un principiu al dreptului internațional „se opune ideii ca un stat să refuze propriilor resortisanți dreptul de acces pe teritoriul său și dreptul de ședere pe acesta"; a se vedea de asemenea și Hotărârea din 7 iulie 1992, Singh (C-370/90, Rec., p. I-4265, punctul 22), și Hotărârea din 11 decembrie 2007, Eind (C-291/05, Rep., p. I-10719, punctul 31), precum și articolul 3 din Protocolul nr. 4 la Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, deschis spre semnare la 16 septembrie 1963 la Strasbourg și intrat în vigoare la 2 mai 1968 (*ETS* nr. 46).

11 — Din acest motiv s-a suspendat judecarea acțiunii formulate de domnul McCarthy privind dreptul său de ședere (a se vedea mai sus, punctul 15 din prezentele concluzii).

12 — Anterior articolul 18 alineatul (1) CE, articolele 39 CE, 43 CE și 49 CE.

13 — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene a fost proclamată inițial în mod solemn la 7 decembrie 2000 la Nisa (JO 2000, C 364, p. 1) și ulterior a doua oară la 12 decembrie 2007 la Strasbourg (JO 2007, C 303, p. 1).

25. Conform textului articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38, la această întrebare trebuie să se răspundă negativ. Conform acestuia, destinatar în sensul directivei menționate este orice cetățean al Uniunii care se deplasează sau are reședința într-un stat membru, altul decât cel al cărui resortisant este. *Per a contrario*, din articolul 3 alineatul (1) reiese că Directiva 2004/38 *nu* se aplică în raporturile dintre un cetățean al Uniunii cu statul membru a cărei cetățenie o deține și în care a locuit dintotdeauna.

26. Această interpretare se confirmă și dacă se analizează contextul normativ al articolului 3 alineatul (1) din Directiva 2004/38 și dacă se ia în considerare obiectivul acestei directive.

27. Obiectivul Directivei 2004/38 este acela de a facilita *libera circulație* a cetățenilor Uniunii pe teritoriul statelor membre. În acest sens, directiva menționează în mod frecvent libertatea de mișcare cu ședere [14]; aceasta are ca scop „[simplificarea și întărirea] dreptului la liberă circulație și ședere pentru toți cetățenii Uniunii” [15].

28. În ceea ce privește contextul normativ al articolului 3 alineatul (1), trebuie subliniat faptul că numeroase prevederi ale Directivei 2004/38 vorbesc despre „intrarea” [16] unui cetățean al Uniunii, despre șederea sa „pe teritoriul unui alt stat membru” [17] sau despre „statul membru gazdă” [18]. În acest context, un stat membru gazdă în sensul directivei menționate este „statul membru în care se deplasează un cetățean al Uniunii în scopul de a-și exercita dreptul la liberă circulație sau ședere” [19]. Astfel cum indică toate aceste prevederi, Directiva 2004/38 reglementează statutul juridic al unui cetățean al Uniunii într-un stat membru în care acesta se află *prin exercitarea dreptului său la libera circulație* – eventual chiar de la nașterea sa [20] – și a cărui cetățenie nu o deține.

29. Desigur, acest lucru nu exclude posibilitatea ca Directiva 2004/38 să se aplice în raport cu statul de origine al unui cetățean al Uniunii dacă există o legătură cu dreptul Uniunii. Astfel, conform unei jurisprudențe constante, un cetățean al Uniunii care și-a exercitat dreptul la liberă circulație și dorește să se întoarcă în statul său membru de origine, poate invoca

14 — Articolul 1 litera (a), articolul 3 alineatul (2) și articolul 5 alineatul (4), precum și considerentele (3) și (22) ale Directivei 2004/38.

15 — Considerentul (3) al Directivei 2004/38; prin analogie, titlul Directivei 2004/38 și considerentul (5) al acesteia, unde este vorba despre dreptul cetățeanului Uniunii „la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre”. A se vedea de asemenea Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, Rep., p. I-6241, punctul 59), Hotărârile din 23 februarie 2010, Ibrahim (C-310/08, Rep., p. I-1065, punctul 49) și Teixeira (C-480/08, Rep., p. I-1107, punctul 60), și Hotărârea din 7 octombrie 2010, Lassal (C-162/09, Rep., p. I-9217, punctul 30).

16 — A se vedea, de exemplu, articolul 3 alineatul (2), articolul 5, articolul 8 alineatul (2), articolul 15 alineatul (2), articolul 27 alineatul (3), articolul 29 alineatele (2) și (3), articolul 31 alineatul (4) și considerentele (6) și (22) ale Directivei 2004/38.

17 — Articolul 6 alineatul (1) și articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38; prin analogie, considerentul (11) al acestei directive, unde se vorbește despre „dreptul fundamental și personal de ședere în alt stat membru”.

18 — Articolul 2, articolul 3 alineatul (2), articolul 5 alineatul (3), articolele 7, 8, 14-18, 22, 24, 28, 29, 31 și 33 și considerentele (5), (6), (9), (10), (15)-(19), (21), (23) și (24) ale Directivei 2004/38.

19 — Articolul 2 alineatul (3) din Directiva 2004/38.

20 — A se vedea articolul 3 alineatul (1) și considerentul (24) al Directivei 2004/38; în același sens Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen (C-200/02, Rec., p. I-9925, punctul 19), și Hotărârea Teixeira (citată la nota de subsol 15, punctul 45).

față de acest stat dreptul Uniunii [21]. În plus, același lucru este valabil și dacă un cetățean al Uniunii dorește să părăsească statul său membru de origine pentru a se deplasa, în exercitarea drepturilor sale la liberă circulație prevăzute de dreptul Uniunii, într-un alt stat membru [22].

30. Un cetățean al Uniunii precum doamna McCarthy, care a locuit întotdeauna într-un stat membru a cărui cetățenie o deține și care nu și-a exercitat niciodată dreptul la liberă circulație garantat de dreptul Uniunii, nu se încadrează însă, nici conform textului articolului 3 alineatul (1), nici conform obiectivului și contextului normativ al acestei prevederi, în domeniul de aplicare al Directivei 2004/38. Același lucru este valabil și pentru membrii familiei doamnei McCarthy [23], întrucât drepturile acestora de intrare și de ședere – și în general posibilitatea reîntregirii familiei – nu se întemeiază pe un drept de sine stătător la libera circulație, ci sunt derivate din dreptul la libera circulație al cetățeanului Uniunii și servesc la exercitarea acestui drept [24].

31. Din dreptul la liberă circulație al cetățenilor Uniunii consacrat în dreptul primar [articolul 21 alineatul (1) TFUE și articolul 45 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale] nu rezultă, din punctul nostru de vedere, o concluzie diferită. Desigur, este exact că prevederile dreptului derivat trebuie interpretate și aplicate în conformitate cu dreptul primar – de exemplu, cu libertățile fundamentale prevăzute de tratate [25]. Directiva 2004/38 corespunde însă, din punctul nostru de vedere, prevederilor dreptului primar. În special, nu suntem de părere că cetățeni ai Uniunii ar putea obține un drept de ședere în temeiul articolului 21 alineatul (1) TFUE față de statul membru a cărui cetățenie o deține, chiar dacă – cum este și cazul doamnei McCarthy – nu există niciun element transfrontalier [26].

32. Rămâne însă de verificat dacă concluzia de până în prezent poate sau nu poate fi modificată de faptul că doamna McCarthy deține cetățenia a două state membre ale UE – cea britanică și cea irlandeză.

33. În această privință, trebuie remarcat în primul rând că unui cetățean al Uniunii aflat în situația doamnei McCarthy nu i se poate refuza de la bun început invocarea celei de a doua cetățenii – în cazul său, cetățenia

21 — Hotărârile Singh (citată la nota de subsol 10, punctele 19-23) și Eind (citată la nota de subsol 10, punctele 32-36); prin analogie, Hotărârea din 11 iulie 2002, Carpenter (C-60/00, Rec., p. I-6279, în special punctul 46).

22 — Hotărârea din 10 iulie 2008, Jipa (C-33/07, Rep., p. I-5157, în special punctele 17 și 18).

23 — În acest sens deja Hotărârea din 27 octombrie 1982, Morson și Jhanjan (35/82 și 36/82, Rec., p. 3723, punctele 11-18).

24 — În acest sens Hotărârea Eind (citată la nota de subsol 10, punctul 23).

25 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, Rep., p. I-5305, punctul 28), și Hotărârea din 19 noiembrie 2009, Sturgeon și alții (C-402/07 și C-432/07, Rep., p. I-10923, punctul 48).

26 — O opinie contrară a susținut avocatul general Sharpston în Concluziile prezentate la 30 septembrie 2010 în cauza Ruiz Zambrano (C-34/09, pendinte în fața Curții, în special punctele 91-97 și punctul 122 prima teză).

irlandeză – prin simpla indicare a faptului că această cetățenie nu este efectivă. Desigur, în speță totul arată că cetățenia britanică a doamnei McCarthy este de departe mai efectivă, întrucât aceasta a locuit întotdeauna în Anglia și a solicitat un pașaport irlandez abia în contextul solicitării unui drept de ședere în baza dreptului Uniunii. După cum a subliniat totuși Curtea, în cadrul Uniunii Europene „un stat membru nu poate să restrângă efectele unei atribuiri de cetățenie de către un alt stat membru prin impunerea unei condiții suplimentare pentru recunoașterea acestei cetățenii în vederea exercitării libertăților fundamentale prevăzute de tratat” [27]. De aceea, conform jurisprudenței, existența unei a doua cetățenii poate fi în principiu relevantă pentru evaluarea statutului juridic al cetățenilor Uniunii față de statele lor membre de origine [28].

34. Astfel, dubla cetățenie a unui cetățean al Uniunii poate impune, la stabilirea numelui său, îndepărtarea de la normele dreptului național privind numele unuia dintre statele sale membre de origine [29]. Într-adevăr, numele este o parte importantă a identității unei persoane. De aceea, orice cetățean al Uniunii trebuie să se poată baza pe recunoașterea numelui purtat în mod legal într-un stat membru în toate celelalte state membre [30]. În cazul în care apar îndoieli cu privire la identitatea cetățeanului Uniunii, deoarece numele său este diferit sau se scrie diferit în funcție de statul membru, persoana interesată ar putea suferi inconveniente majore pe plan privat sau profesional [31].

35. Ceea ce poate fi însă valabil pentru domenii precum dreptul privind numele nu este însă neapărat relevant și pentru dreptul de ședere și posibilitatea asociată acestuia de reîntregire a familiei, care sunt în discuție în speță. Acest lucru depinde mai degrabă de aspectul dacă și în acest context situația unui cetățean al Uniunii, dată fiind dubla sa cetățenie, diferă în mod relevant din punct de vedere juridic de situația altor cetățeni ai Uniunii care au doar cetățenia statului membru gazdă.

36. Elementele care definesc diferite situații și caracterul comparabil al acestora trebuie să fie determinate și evaluate în special în funcție de obiectul și de finalitatea actului comunitar care instituie distincția în cauză. În

27 — Hotărârea din 7 iulie 1992, Micheletti și alții (C-369/90, Rec., p. I-4239, punctul 10), Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello (C-148/02, Rec., p. I-11613, punctul 28), și Hotărârea Zhu și Chen (citată la nota de subsol 20, punctul 39).

28 — Hotărârea Garcia Avello (citată la nota de subsol 27, îndeosebi punctele 32-37). Hotărârea Micheletti și alții (citată la nota de subsol 27) ilustrează de asemenea relevanța dublei cetățenii în cadrul dreptului Uniunii, mai ales față de un stat membru a cărui cetățenie *nu* este deținută de cetățeanul Uniunii în cauză.

29 — Hotărârea Garcia Avello (citată la nota de subsol 27, în special punctele 36, 37 și 45).

30 — În acest sens Hotărârea din 14 octombrie 2008, Grunkin și Paul (C-353/06, Rep., p. I-7639, în special punctele 23 și 31).

31 — Hotărârile Garcia Avello (citată la nota de subsol 27, punctul 36) și Grunkin-Paul (citată la nota de subsol 30, punctele 23-28 și 32); prin analogie, Hotărârea anterioară din 30 martie 1993, Konstantinidis (C-168/91, Rec., p. I-1191, punctul 16).

plus, trebuie luate în considerare principiile și obiectivele domeniului din care face parte actul respectiv [32].

37. Dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii, pentru ei înșiși și pentru membrii familiei lor, aflat în litigiu în speță, are rolul de a facilita libera circulație a cetățenilor Uniunii pe teritoriul statelor membre [33]. În acest sens, din dubla cetățenie a unui cetățean al Uniunii aflat în situația doamnei McCarthy nu rezultă nicio particularitate. În ceea ce privește dreptul de ședere, aceasta se găsește în aceeași situație ca toți ceilalți cetățeni britanici, care au locuit întotdeauna în Anglia și nu au părăsit niciodată țara de origine: aceasta nu își exercită dreptul la liberă circulație [34].

38. Un cetățean al Uniunii precum doamna McCarthy nu este nici afectat negativ cu privire la libertatea sa de circulație [35], nici nu este discriminat față de alți resortisanți britanici care se află într-o situație comparabilă. Simplul fapt că, pe lângă cetățenia britanică, aceasta deține și cetățenia irlandeză nu impune aplicarea prevederilor dreptului Uniunii privind dreptul de intrare și de ședere pentru ea și pentru membrii familiei sale.

39. Desigur, admitem că se poate astfel ca un cetățean al Uniunii care și-a exercitat dreptul la liberă circulație să poată solicita în virtutea dreptului Uniunii, pentru membrii familiei sale originari din state terțe, aplicarea unor dispoziții mai favorabile privind dreptul de intrare și de ședere decât un cetățean al unui stat membru gazdă care a locuit întotdeauna pe teritoriul acestuia [36]. În general, această problemă este descrisă prin termenul de *discriminare a resortisanților naționali* sau *discriminare inversă*.

40. Cu toate acestea, conform jurisprudenței constante, dreptul Uniunii nu este aplicabil unei astfel de probleme. Faptul că cetățenii Uniunii pot fi tratați diferit cu privire la dreptul de intrare și de ședere al membrilor familiei acestora provenind din țări terțe, după cum acești cetățeni și-au exercitat sau nu și-au exercitat anterior dreptul de liberă circulație, nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii [37].

32 — Hotărârea din 16 decembrie 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine și alții (C-127/07, Rep., p. I-9895, punctul 26).

33 — Hotărârea Metock și alții (citată la nota de subsol 15, punctul 82); a se vedea de asemenea, mai sus, punctul 27 din aceste concluzii).

34 — Cazul de față diferă de cauza Zhu și Chen (hotărârea citată la nota de subsol 20), prin faptul că cetățeanul Uniunii vizat, Catherine Zhu *nu* deținea cetățenia statului membru gazdă, ci doar pe cea a unui alt stat membru, astfel încât ea a locuit în statul membru gazdă de la nașterea sa *prin exercitarea dreptului său la liberă circulație* conform articolului 21 alineatul (1) TFUE [anterior articolul 18 alineatul (1) CE]. De asemenea, cazul de față diferă de cauza Eind (hotărârea citată la nota de subsol 10), prin faptul că cetățeanul Uniunii vizat deținea cetățenia statului membru gazdă (Țările de Jos), dar s-a întors acolo *după exercitarea dreptului său la liberă circulație*.

35 — După cum subliniază pe drept guvernul irlandez, doamna McCarthy nu este cu nimic împiedicată, în exercitarea dreptului său la liberă circulație să se stabilească într-un alt stat membru, de exemplu în Irlanda, unde o poate însoți de asemenea, ca membru al familiei, soțul ei.

36 — A se vedea în acest sens Hotărârea Metock și alții (citată la nota de subsol 15, punctele 76-78).

37 — Hotărârea Metock și alții (citată la nota de subsol 15, punctele 77 și 78); în același sens jurisprudența constantă privind libertățile fundamentale garantate de tratate; a se vedea eventual Hotărârea din 1 aprilie 2008, Gouvernement de la Communauté française și Gouvernement wallon (C-212/06, Rep., p. I-1683, punctul 33).

41. Desigur, doctrina a luat uneori în considerare posibilitatea de a deduce din cetățenia Uniunii o interdicție a discriminării resortisanților naționali [38]. Avocatul general Sharpston s-a pronunțat de asemenea recent în acest sens [39]. Cu toate acestea, după cum a stabilit Curtea în repetate rânduri, cetățenia Uniunii nu are ca obiectiv extinderea domeniului material de aplicare al dreptului Uniunii la situații interne care nu prezintă niciun punct de legătură cu dreptul menționat [40].

42. Desigur, nu se poate exclude ca la un moment dat Curtea să își revizuiască jurisprudența și să se vadă obligată ca pe viitor să deducă din cetățenia Uniunii o interdicție de discriminare a resortisanților naționali. În fond, statutul de cetățean al Uniunii are vocație „de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre, ceea ce le permite acelor resortisanți care se găsesc în aceeași situație să obțină același tratament juridic, indiferent de cetățenia acestora și sub rezerva excepțiilor expres prevăzute în această privință" [41].

43. Cazul de față nu pare să ofere însă un cadru adecvat pentru a examina mai detaliat problema discriminării resortisanților naționali. Un cetățean „static" al Uniunii, precum doamna McCarthy, nu este câtuși de puțin discriminat față de cetățeni „mobili" ai Uniunii [42]. Astfel, chiar dacă nu se ia în considerare faptul că doamna McCarthy nu și-a exercitat dreptul la liberă circulație și i s-ar permite în principiu să invoce Directiva 2004/38, totuși aceasta nu îndeplinește celelalte condiții impuse cetățenilor Uniunii pentru obținerea unui drept de ședere permanent.

44. Doamna McCarthy nici nu lucrează, nici nu dispune de resurse suficiente pentru ea și familia sa; ea nu este „independentă din punct de vedere economic", ci beneficiază doar de

38 — Borchardt, K.-D., „Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft", în *Neue Juristische Wochenschrift* 2000, p. 2057 (2059); Edward, D., „Unionsbürgerschaft – Mythos, Hoffnung oder Realität?", în „Grundrechte in Europa" – *Münsterische Juristische Vorträge*, Münster 2002, p. 35 (41); Edward, D., „European Citizenship – Myth, Hope or Reality?", în „Problèmes d'interprétation" – *à la mémoire de Constantinos N. Kakouris*, Gedenkschrift, Athen/Brüssel 2004, p. 123 (131-133); Spaventa, E., „Seeing the Wood despite the Trees? On the Scope of Union Citizenship and its Constitutional Effects", în *Common Market Law Review* 45 (2008), p. 13 (în special 30-39).

39 — Concluziile prezentate în cauza Ruiz Zambrano (citate la nota de subsol 26, în special punctele 139-150).

40 — Hotărârea din 5 iunie 1997, Uecker și Jacquet (C-64/96 și C-65/96, Rec., p. I-3171, punctul 23), Hotărârea Garcia Avello (citată la nota de subsol 27, punctul 26), Hotărârea din 12 iulie 2005, Schempp (C-403/03, Rec., p. I-6421, punctul 20), Hotărârea Gouvernement de la Communauté française și Gouvernement wallon (citată la nota de subsol 37, punctul 39) și Hotărârea din 22 mai 2008, Nerkowska (C-499/06, Rep., p. I-3993, punctul 25).

41 — Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 31), și Hotărârea din 16 decembrie 2008, Huber (C-524/06, Rep., p. I-9705, punctul 69); prin analogie, Hotărârea din 12 septembrie 2006, Eman și Sevinger (C-300/04, Rec., p. I-8055, în special punctele 57, 58 și 61). Privind statutul de cetățean al Uniunii ca „statut fundamental", a se vedea și Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R (C-413/99, Rec., p. I-7091, punctul 82), Hotărârea Garcia Avello (citată la nota de subsol 27, punctul 22) și Hotărârea din 2 martie 2010, Rottmann (C-135/08, Rep., p. I-1449, punctul 43).

42 — În acest sens a se vedea și Concluziile prezentate de avocatul general Sharpston în cauza Ruiz Zambrano (citată la nota de subsol 26, punctul 146), conform cărora situațiile cetățenilor „statici" și „mobili" ai Uniunii ar trebui să fie similare.

prestații sociale în Regatul Unit [43]. Prin urmare, aceasta nu îndeplinește cerințele materiale impuse de dreptul Uniunii pentru cetățenii Uniunii care doresc să stea mai mult de trei luni în statul membru gazdă [44]. Nu există de asemenea niciun indiciu care să sugereze că doamna McCarthy ar fi lucrat în trecut în Regatul Unit fără întrerupere timp de cinci ani sau că ar fi dispus de resurse suficiente pentru sine și pentru familia sa, lucru care constituie cerința fundamentală pentru obținerea dreptului de ședere permanentă [45]. Prin urmare, doamna McCarthy nu ar putea beneficia de dreptul de ședere în baza dreptului Uniunii nici în calitate de cetățean „mobil" al Uniunii.

45. În ansamblu, menținem în acest context opinia că la prima întrebare a instanței de trimitere răspunsul trebuie să fie negativ. În acest sens ar trebui să se răspundă că un cetățean al Uniunii care are cetățenia a două state membre ale UE, dar care a trăit doar în unul dintre aceste două state nu poate solicita un drept de ședere în acest stat în temeiul Directivei 2004/38.

46. În cazul în care, cu toate acestea, Curtea ar avea în vedere în speță dezvoltarea statutului de cetățean al Uniunii [46], considerăm că este necesară redeschiderea procedurii orale. Astfel, până în prezent părților în procedură li s-a permis doar în mod limitat – spre sfârșitul ședinței – să își prezinte argumentele pe această temă. Din punctul nostru de vedere, ar trebui să li se acorde posibilitatea de a o dezbate mai pe larg. De asemenea, ar fi foarte probabil ca și alte state membre să considere oportun să prezinte observații orale în fața Curții.

B — *Noțiunea „ședere legală" în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 (a doua întrebare preliminară)*

47. Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere urmărește să obțină indicații cu privire la termenul de „ședere legală" în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 [47]. În principiu, este vorba despre a stabili dacă acest concept include și dreptul de ședere al unui cetățean al Uniunii care a trăit întotdeauna doar în statul membru gazdă, unde dreptul de ședere al acesteia pe

43 — A se vedea mai sus (punctul 9 din prezentele concluzii).

44 — Articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

45 — Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38; a se vedea în acest sens observațiile noastre privind a doua întrebare preliminară (punctele 47-57 din prezentele concluzii).

46 — În acest sens Concluziile prezentate de avocatul general Sharpston în cauza Ruiz Zambrano (citată la nota de subsol 26).

47 — Diverse aspecte privind interpretarea articolului 16 din Directiva 2004/38 și în special termenul de „ședere legală" sunt dezbătute și în cauzele pendinte Dias (C-325/09), Ziolkowski (C-424/10) și Szeja (C-425/10). Acestea nu vizează însă, din câte se pare, cazul unui cetățean al Uniunii care deține cetățenia statului membru gazdă.

toată durata șederii sale a rezultat numai din faptul că deținea cetățenia statului respectiv.

48. Această întrebare este, în mod firesc, subordonată primei întrebări. Dacă la prima întrebare, așa cum am propus, răspunsul este negativ [48], atunci cetățeanul Uniunii nu intră în domeniul de aplicare al Directivei 2004/38 și nu este necesar un răspuns la cea de a doua întrebare. Prin urmare, ne vom referi în continuare la a doua întrebare numai în subsidiar.

49. Noțiunea de ședere legală, considerată conform articolului 16 alineatul (1) o condiție esențială pentru dobândirea dreptului de ședere permanentă, nu este definită mai detaliat în Directiva 2004/38.

50. În opinia noastră, nici în Hotărârea Lassal, pronunțată recent, Curtea nu a lămurit definitiv această problemă, arătând numai că perioadele de ședere „încheiate […] conform unor instrumente de drept al Uniunii anterioare […], trebuie să fie luate în considerare” [49]. Acest lucru nu înseamnă că nu pot fi luate în considerare și alte perioade de ședere care au fost încheiate doar în temeiul legislației naționale privind străinii.

48 — A se vedea mai sus (în special punctele 25 și 45 din prezentele concluzii).

49 — Hotărârea Lassal (citată la nota de subsol 15, punctul 40).

51. Desigur, în preambulul Directivei 2004/38 se arată că prin ședere legală se înțelege, în primul rând, o ședere „în condițiile prevăzute în prezenta directivă”, așadar o ședere la care persoana a fost îndreptățită în temeiul dreptului Uniunii [50]. Cu toate acestea, dispozițiile Directivei 2004/38 nu trebuie interpretate în mod restrictiv având în vedere contextul și scopurile lor [51].

52. Prin dreptul de ședere permanentă, conform articolului 16 din Directiva 2004/38, legiuitorul Uniunii a urmărit „promovarea coeziunii sociale, care reprezintă unul dintre obiectivele fundamentale ale Uniunii” [52], și să creeze „un mijloc autentic de integrare în cadrul societății statului membru gazdă” [53]. Acestui obiectiv îi corespunde extinderea cercului beneficiarilor dreptului de ședere permanentă și asupra acelor cetățeni ai Uniunii a căror ședere în statul membru gazdă rezultă numai din dreptul său național privind străinii [54]; astfel, pentru evaluarea gradului de integrare a unui cetățean al Uniunii în statul membru gazdă, prezintă mai puțină importanță proveniența dreptului său de ședere.

50 — Considerentul (17) al Directivei 2004/38.

51 — Hotărârile Metock (citată la nota de subsol 15, punctele 84 și 93) și Lassal (citată la nota de subsol 15, punctul 31).

52 — Considerentul (17) al Directivei 2004/38.

53 — Considerentul (18) al Directivei 2004/38; a se vedea în continuare Hotărârea Lassal (citată la nota de subsol 15, punctul 32; cu privire la ideea de integrare, a se vedea de asemenea punctul 37).

54 — A se vedea în acest sens Concluziile prezentate la 20 octombrie 2009 în cauza Teixeira (citată la nota de subsol 15, punctul 119); de o altă părere pare a fi însă avocatul general Trstenjak (Concluziile prezentate la 11 mai 2010 în cauza Lassal, citată la nota de subsol 15, punctul 88 ultima teză).

53. Articolul 37 din Directiva 2004/38 arată că pot exista cazuri în care dreptul de ședere rezultă numai din dreptul național privind străinii al statului membru gazdă, acest articol prevăzând în mod expres că nu se aduce atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative ale statelor membre care cuprind dispoziții mai favorabile. Și în jurisprudență există cazuri în care șederea unor cetățeni ai Uniunii în statul membru gazdă nu s-a putut întemeia pe legislația Uniunii, ci numai pe legislația națională privind străinii [55]. Curtea nu a declarat nicidecum ca fiind irelevantă o astfel de ședere, ci, dimpotrivă, a dedus din aceasta consecințe de drept al Uniunii [56].

54. Cu toate acestea, prin ședere legală în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 nu se poate înțelege decât o ședere în baza prevederilor *dreptului privind străinii*, nu și o ședere a cărei legalitate rezultă din simplul fapt că persoana în cauză este cetățean al statului membru gazdă. Astfel, Directiva 2004/38 urmărește, după cum s-a afirmat deja [57], simplificarea și întărirea dreptului la liberă circulație al cetățenilor Uniunii. Aceasta nu urmărește să promoveze integrarea în societatea statului membru gazdă a resortisanților care nu și-au exercitat niciodată dreptul la liberă circulație.

55. Între un drept de ședere ce provine din dreptul străinilor și un drept de ședere ce rezultă din deținerea de către persoana în cauză a cetățeniei statului membru gazdă există diferențe calitative fundamentale. Astfel, în timp ce statele membre nu au dreptul de a limita dreptul de ședere al propriilor resortisanți conform principiilor dreptului internațional [58], acestea au dreptul de a permite șederea străinilor pe teritoriul lor numai în anumite condiții. Acest lucru este valabil de asemenea pentru șederea cetățenilor Uniunii din alte state membre, luând în considerare, desigur, limitele impuse de dreptul Uniunii [59].

56. Dacă i s-ar permite unui cetățean al Uniunii aflat în situația doamnei McCarthy, care nu și-a exercitat niciodată dreptul la liberă circulație, să invoce Directiva 2004/38, s-ar ajunge în final la o practică selectivă [60]: cetățeanul Uniunii ar putea în acest caz profita împreună cu soțul de avantajele Directivei 2004/38 cu privire la reîntregirea familiei, fără

55 — Hotărârea din 7 septembrie 2004, Trojani (C-456/02, Rec., p. I-7573, în special punctele 36 și 37); prin analogie, a se vedea Hotărârea din 12 mai 1998, Martínez Sala (C-85/96, Rec., p. I-2691, în special punctele 14, 15, 60 și 61), în ultimul caz însă pare a fi vorba despre o tolerare de fapt a șederii cetățeanului Uniunii.

56 — Hotărârile Martínez Sala (citată la nota de subsol 55, punctele 64 și 65) și Trojani (citată la nota de subsol 55, punctul 39).

57 — A se vedea și explicațiile noastre la prima întrebare preliminară (în special punctele 27 și 28 din prezentele concluzii).

58 — A se vedea mai sus (punctul 20 și nota de subsol 10 din prezentele concluzii).

59 — A se vedea în special articolele 7, 8 și 27-33 din Directiva 2004/38.

60 — Aceeași linie o urmează și expresiile utilizate de guvernul irlandez în cadrul ședinței în fața Curții: „*à la carte* approach” și „the best of both worlds”.

a se conforma scopurilor directivei – realizarea și facilitarea liberei circulații – și fără a se supune vreuneia dintre condițiile directivei – de exemplu cerinței de independență economică, conform articolului 7 alineatul (1) din directivă. Așa cum au subliniat diferitele guverne participante la procedură, acest lucru nu corespunde spiritului și obiectivelor dispozițiilor de drept al Uniunii privind libera circulație și ședere.

57. Așadar, răspunsul la cea de a doua întrebare a instanței de trimitere ar trebui să fie următorul:

Legalitatea șederii, care conform articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 este o condiție pentru dobândirea unui drept de ședere permanentă, poate rezulta din dreptul Uniunii sau din dreptul național privind străinii al statului membru gazdă.

Dacă totuși un cetățean al Uniunii este cetățean al statului membru gazdă și a locuit în acest stat doar în baza cetățeniei sale, fără să își exercite dreptul la liberă circulație, nu este vorba despre o „ședere legală” în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

C — *Observații finale*

58. În conformitate cu soluția pe care o propunem, un cetățean al Uniunii aflat în situația doamnei McCarthy nu poate invoca dreptul Uniunii pentru a obține pentru sine și pentru membrii familiei sale un drept de ședere în statul membru în care a trăit mereu și a cărei cetățenie o deține.

59. Cu toate acestea, astfel cum a indicat deja Curtea în Hotărârea Metock [61], toate statele membre sunt părți la CEDO [62]. Chiar dacă CEDO nu garantează unui străin un drept de a intra într-o anumită țară sau de a locui acolo, refuzul intrării sau șederii într-o țară în care locuiesc rudele apropiate ale acestuia poate constitui o încălcare a dreptului la respectarea vieții de familie, în conformitate cu articolul 8 alineatul 1 din CEDO [63].

61 — Hotărârea citată la nota de subsol 15, punctul 79.

62 — Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950 (*ETS* nr. 5).

63 — A se vedea eventual Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea din 18 februarie 1991, Moustaquim împotriva Belgiei (Seria A, nr. 193, p. 18, § 36), Hotărârea din 2 august 2001, Boultif împotriva Elveției (*Recueil des arrêts et décisions* 2001-IX, § 39), și Hotărârea din 22 aprilie 2004, Radovanovic împotriva Austriei (cererea nr. 42703/98, § 30). Curtea de Justiție a recunoscut pentru UE că dreptul de a locui împreună cu rudele apropiate implică numite obligații pentru statele membre; poate fi vorba despre obligații negative, dacă un stat membru nu poate expulza o persoană, sau despre obligații pozitive, de a permite persoanei să intre și să locuiască pe teritoriul său (Hotărârea din 27 iunie 2006, Parlamentul European/Consiliul, cunoscută sub numele „Reîntregirea familiei”, C-540/03, Rec., p. I-5769, punctul 52).

60. În aceste condiții, nu se poate exclude total posibilitatea ca Regatul Unit să fie obligat, prin faptul că este parte la CEDO, să acorde domnului McCarthy un drept de ședere în calitate de soț al unui cetățean britanic care trăiește în Anglia. Dar aceasta nu este o chestiune de drept al Uniunii, ci doar una privind legătura Regatului Unit cu CEDO, pentru a cărei evaluare sunt competente numai instanțele naționale și, eventual, Curtea Europeană a Drepturilor Omului.

VI — Concluzie

61. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă astfel cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare:

„Un cetățean al Uniunii care are cetățenia a două state membre ale UE, dar care a trăit întotdeauna doar în unul dintre cele două state nu poate solicita un drept de ședere în acest stat în temeiul Directivei 2004/38/CE.”