

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА (осми състав)

6 юни 2013 година(*)

„Преюдициално запитване — Член 21, параграф 1 ДФЕС, член 67 ДФЕС и член 72 ДФЕС — Харта на основните права на Европейския съюз — Национална правна уредба, позволяваща задържане на лице с цел проверка на самоличността му — Липса на връзка с правото на Съюза — Явна липса на компетентност на Съда“

По дело C-14/13

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Административен съд София-град (България) с акт от 17 декември 2012 г., постъпил в Съда на 10 януари 2013 г., в рамките на производство по дело

Гена Иванова Чолакова

срещу

Осмо районно управление при Столична дирекция на вътрешните работи,

СЪДЪТ (осми състав),

състоящ се от: г-н Е. Jarašiūnas, председател на състав, г-н А. Ó Caoimh (докладчик) и г-жа С. Toader, съдии,

генерален адвокат: г-н Р. Mengozzi,

секретар: г-н А. Calot Escobar,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, за произнасяне с мотивирано определение съгласно член 53, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда,

постанови настоящото

Определение

1 Преюдициалното запитване е за тълкуване на член 21, параграф 1 ДФЕС, член 67 ДФЕС и член 72 ДФЕС, както и на член 6, член 45, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

2 Запитването е отправено в производството, образувано по жалба на г-жа Чолакова за обявяване за нищожна на заповед за задържането на жалбоподателката, издадена от полицаи от Осмо районно управление при Столична дирекция на вътрешните работи (наричано по-нататък „8-мо РПУ, гр. София“) заради отказа ѝ да представи личната си карта при полицейска проверка.

Правна уредба

Право на Съюза

3 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 (текст от значение за ЕИП) (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56) предвижда в член 3 от нея, озаглавен „Бенефициенти“:

„1. Настоящата директива се прилага за всички граждани на Съюза, които се движат или пребивават в държава членка, различна от тази, на която са граждани, и за членовете на техните семейства (така, както са определени в член 2, точка 2), които ги придружават или се присъединяват към тях.

[...]“.

4 Съгласно член 4, параграф 1 от Директива 2004/38:

„Без 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 и членовете на техните семейства, които не са граждани на държава членка и които притежават валиден паспорт, имат правото да напускат територията на държава членка, за да пътуват до друга държава членка“.

5 Член 27 от Директивата, озаглавен „Общи принципи“ и включен в глава VI, озаглавена „Ограничения на правото на влизане и на правото на пребиваване на основания, [свързани] с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве“, предвижда в параграфи 1 и 2:

„1. При спазване на разпоредбите на настоящата глава държавите членки могат да ограничат свободата на движение и пребиваване на граждани на Съюза и на членове на техните семейства, независимо от националността им, от съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност или общественото здраве. Забранява се позоваването на такива съображения за икономически цели.

2. Мерките, предприети от съображения, свързани с обществения ред или обществената сигурност, трябва да са в съответствие с принципа на пропорционалността и да се основават изключително на личното поведение на въпросното лице. Наличието на предишни наказателни присъди не представлява само по себе си основание за предприемането на такива мерки.

Личното поведение на въпросното лице трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха, която засяга някой от основните интереси на обществото. Не се приемат мотиви, които са изолирани от конкретния случай и които се опират на съображения за обща превенция“.

6 Регламент (ЕО) № 562/2006 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, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5; поправка ОВ 2010 г., L 275, стр. 11) включва член 21, озаглавен „Проверки на територията“, който предвижда:

„Премахването на граничен контрол на вътрешните граници не накърнява:

а) упражняването на полицейски правомощия от компетентните органи на държавите членки съгласно националното им законодателство, доколкото упражняването на тези правомощия няма ефект, равностоен на гранични проверки; това важи също така за граничните зони. По смисъла на първото изречение упражняването на полицейски правомощия не може, по-специално, да се смята за равностойно на упражняването на гранични проверки, когато полицейските мерки:

i) нямат за цел граничен контрол;

ii) се основават на обща полицейска информация и опит по отношение възможни заплахи за обществената сигурност и целят, по-специално, да се противопоставят на презграничната престъпност;

iii) са планирани и изпълнени по начин, който ясно се различава от системните проверки на лица на външните граници;

iv) са извършени въз основа на проверки на място;

[...]

в) възможността държава членка да предвиди в законодателството си задължение за притежаване или носене на документи;

[...]“.

7 Съгласно член 4, параграфи 1 и 2 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (ОВ 2005 г., L 157, стр. 203, наричан по-нататък „Актът за присъединяване“) във връзка с приложение II към същия Регламент № 562/2006 не се прилага за Република България.

Българското право

8 Законът за Министерството на вътрешните работи съдържа следните разпоредби:

„Член 61

(1) Полицейските органи могат да извършват проверки за установяване самоличността на лице:

[...]

2. когато това е необходимо за разкриване или разследване на престъпления и при образувано административнонаказателно производство;

[...]

(2) Установяването на самоличността се извършва чрез представяне на документ за самоличност на лицето, сведения на граждани с установена самоличност, които познават лицето, или по друг начин, годен за събиране на достоверни данни.

[...]

Член 62

(1) Полицейските органи могат да извършват действия по идентификация на лице, когато:

1. самоличността на едно лице не може да бъде установена по реда на чл. 61, ал. 2;

[...]

(2) Действията по идентификация включват:

1. снемане на пръстови отпечатъци и отпечатъци от дланите на ръцете;

2. фотографиране на лицето;

3. установяване на външни белези;

4. измервания и изземване на образци за сравнителни изследвания;

5. изземване на образци от биологичен произход за сравнителна ДНК идентификация.

[...]

Член 63

(1) Полицейските органи могат да задържат лице:

[...]

5. при невъзможност да се установи самоличността му в случаите и по начините, посочени в чл. 61, ал. 2;

Член 64

На лицето, задържано при условията на чл. 63, ал. 1, т. 1—5, не могат да му бъдат ограничавани други права освен правото на свободно придвижване. Срокът на задържането в тези случаи не може да бъде повече от 24 часа“.

9 Законът за българските лични документи предвижда в член 6 от него:

„Гражданите са длъжни при поискване от компетентните длъжностни лица, определени със закон, да удостоверят своята самоличност“.

Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

10 На 24 януари 2011 г. 8-мо РПУ, гр. София издава заповед за задържане на г-жа Чолакова и на г-н Чолаков за това, че противозаконно са пречели на орган на властта, тъй като при извършена от полицаи от това полицейско управление проверка на техния лек автомобил г-н Чолаков, за когото е било установено, че „лъхал силно на алкохол“, не е могъл да представи нито личната си карта, нито шофьорската си книжка, а г-жа Чолакова е отказала да представи личната си карта. С тази заповед е постановено задържането на г-жа Чолакова и на г-н Чолаков за срок до 24 часа в помещение за задържане на същото полицейско управление на основание член 63, параграф 1, точка 5 от Закона за Министерството на вътрешните работи.

11 След установяване на самоличността на г-жа Чолакова и на г-н Чолаков по установения от посочения закон ред на г-н Чолаков е съставен акт за установяване на административно нарушение. Такъв акт не е съставян на г-жа Чолакова.

12 Сезиран от последната с жалба, с която жалбоподателката иска да се обяви за нищожна заповедта за задържането ѝ и твърди, че не е извършила престъпление и не се е противопоставяла на упражняването на правомощията на полицейските служители, Административен съд София-град, който счита, че се прилагат разпоредбите на правото на Съюза, тъй като г-жа Чолакова е българска гражданка и фактите по делото са осъществени след присъединяването на Република България към Европейския съюз, сочи, че спорното задържане представлява ограничение на правото на свободно движение, признато на гражданите на Съюза с член 21, параграф 1 ДФЕС.

13 Запитващата юрисдикция напомня, че съгласно член 52, параграф 1 от Хартата всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от нея, и по-специално на правото на свободно движение и пребиваване, „трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи“. Освен това според посочената разпоредба ограниченията могат да бъдат налагани „само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора“.

14 Тази юрисдикция посочва, че съгласно член 27, параграфи 1 и 2 от Директива 2004/38 всяко ограничение на правото на свободно движение и пребиваване трябва да бъде обосновано със съображения, свързани с обществения ред, обществената сигурност и общественото здраве, и да се основава на личното поведение на съответното лице, което поведение трябва да представлява истинска, реална и достатъчно сериозна заплаха за някой от основните интереси на обществото. Освен това тази юрисдикция установява, че съгласно член 72 ДФЕС дял V от Договора за ФЕС, който се отнася до пространството на свобода, сигурност и правосъдие, не засяга изпълнението на задълженията, които имат държавите членки по поддържането на обществения ред и опазването на вътрешната сигурност.

15 Административен съд София-град отбелязва също така, че макар съгласно член 4, параграф 2 от Акта за присъединяване разпоредбите на Регламент № 562/2006 да не се прилагат за Република България, тази държава членка би трябвало да се въздържа от

всякакви действия, които могат да застрашат постигането на целите на достиженията на правото от Шенген, определени в Протокол № 19 относно достиженията на правото от Шенген, включени в рамките на Европейския съюз, който е приложен към Договора от Лисабон (ОВ С 83, 2010 г., стр. 290). Следователно на основание член 21 от посочения регламент българските власти би следвало да се въздържат от извършване на територията на страната на проверки, равностойни на граничните, по отношение на лицата, които трябва да притежават разрешение за влизане на територията на държавите членки или за излизане от нея.

16 Като има предвид тези разпоредби, запитващата юрисдикция изразява съмнения относно това дали член 63, параграф 1, точка 5 от Закона за Министерството на вътрешните работи съответства на правото на Съюза. Всъщност, от една страна, мярката за задържане, наложена на г-жа Чолакова на основание на посочената разпоредба, не е свързана с установяване или превенция на престъпна дейност, административно нарушение или заплахата за вътрешния ред или вътрешната сигурност, за които може да носи отговорност г-жа Чолакова. От друга страна, тази мярка за задържане е предоставена на оперативната преценка на полицейския орган, когато самоличността на съответното лице не може да бъде установена, без този орган да е длъжен да прецени необходимостта от установяване на самоличността на това лице с оглед на конкретните факти или неговото лично поведение.

17 При тези обстоятелства Административен съд София-град спира производството и отправя към Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Следва ли член 21, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз, във връзка с член 67 и член 72 от същия договор, предвид установените по правото на Европейския съюз допустими ограничения на свободата на движение на територията на държавите членки за гражданите на Европейския съюз, да се тълкува, че допуска национална норма на държава членка, като разглежданата в главното производство по член 63, алинея 1, точка 5 от Закона за Министерството на вътрешните работи, по силата на която е предоставено правомощие на полицейски орган да постанови задържане до 24 часа на гражданин на държава членка за установяване на самоличността му, вследствие на проверка, която не препраща към предвидена в закона на тази държава членка хипотеза да бъде извършена проверка за установяване на самоличността от полицейски орган, в това число не е свързана изрично с установяване или превенция на престъпна дейност, административно нарушение, опазване на вътрешния ред или вътрешната сигурност?

2) Следва ли от член 52, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС, тълкуван във връзка с ограничаването на правата по член 6 и член 45, параграф 1 от Хартата, и съобразно принципа за защита срещу произволна или непропорционална намеса в личната дейност на физическите лица по правото на Съюза, че допуска да бъде приложена национална правна уредба като разглежданата в главното производство по член 63, алинея 1, точка 5 от Закона за Министерството на вътрешните работи — за полицейско задържане до 24 часа при невъзможност за установяване на самоличността на гражданин на държава членка по предвиден в закона ред, който допуска посоченото задържане при следните условия:

- а) налагането на мярката е предоставено на оперативната преценка на полицейския орган, когато самоличността не може да бъде установена чрез документ за самоличност, чрез друго лице с установена самоличност или по друг достоверен начин;
- б) нормата не предвижда преценка за необходимост от установяването на самоличността, в това число преценка съобразно конкретните факти за възникнала необходимост от упражняване на предвидено по закон правомощие на полицейски орган или личното поведение на лицето;
- в) установяването на самоличността не се свързва изрично с хипотези, в които законът допуска извършването на действия по идентифициране на лице, установяването е възможно и само чрез справка в информационна система или по друг достоверен начин, извън действията по идентификация;
- г) преценката на съда за правилното приложение на нормата е обвързана само от предвидените в същата основания, поради упражняването на правомощието при условията на оперативна самостоятелност?“.

Относно компетентността на Съда

18 Съгласно член 53, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато разглеждането на определено дело очевидно не е от неговата компетентност, Съдът може във всеки един момент, след изслушване на генералния адвокат и без да провежда докрай производството, да реши да се произнесе с мотивирано определение.

19 Тази разпоредба следва да се приложи по настоящото дело.

20 Когато е сезиран съгласно член 267ДФЕС, Съдът е компетентен да се произнася относно тълкуването на договорите, както и относно валидността и тълкуването на актовете на институциите на Съюза. Компетентността на Съда е ограничена единствено до разглеждането на разпоредбите на правото на Съюза (вж. Определение от 12 ноември 2010 г. по дело Аспарухов Естов и др., С-339/10, Сборник, стр. I-11465, точка 11, Определение от 1 март 2011 г. по дело Chartry, С-457/09, Сборник, стр. I-819, точка 21 и Определение от 14 декември 2011 г. по дело Vonseа и др., С-483/11 и С-484/11, точка 28).

21 Освен това съгласно постоянната съдебна практика в производството по преюдициално запитване по член 267ДФЕС Съдът може да тълкува правото на Съюза единствено в пределите на предоставената му компетентност (вж. Решение от 5 октомври 2010 г. по дело McВ., С-400/10 PPU, Сборник, стр. I-8965, точка 51, Определение по дело Vonseа и др., посочено по-горе, точка 32 и Определение от 12 юли 2012 г. по дело Cingà и др., С-466/11, все още непубликувано в Сборника, стр. 15).

22 Така от съдебната практика следва, че когато национална уредба попада в приложното поле на правото на Съюза, в рамките на производство по преюдициално запитване Съдът трябва да предостави всички насоки за тълкуване, необходими на националната юрисдикция, за да прецени съответствието на тази уредба с правото на Съюза, чието спазване се гарантира от посочената юрисдикция. За сметка на това Съдът не разполага с такава компетентност, когато, от една страна, предметът на спора,

разглеждан в главното производство, няма никаква връзка с правото на Съюза и от друга страна, правната уредба, чието тълкуване се иска, не попада в обхвата на правото на Съюза (вж. решение от 29 май 1997 г. по дело Kremzow, C-299/95, Recueil, стр. I-2629, точка 15, Определение от 25 януари 2007 г. по дело Koval'ský, C-302/06, точки 19 и 20, Определение от 16 януари 2008 г. по дело Polier, C-361/07, точки 10 и 11 и Определение от 6 юли 2012 г. по дело Hermes Hitel és Faktor, C-16/12, точка 14).

23 Следва да се констатира, че спорът, разглеждан в главното производство, се отнася до разпоредби на българското право, прилагани в чисто национален контекст, който няма никаква връзка с правото на Съюза.

24 Всъщност този спор се отнася до действителността на национална заповед за задържане, издадена от български органи по отношение на българска гражданка за това, че при полицейска проверка, извършена на българска територия от полицаи от 8-мо РПУ, гр. София, тя е отказала да представи личната си карта. Следователно спорът няма никаква връзка с някой от случаите, предвидени от разпоредбите на Договора за ФЕС, за чието тълкуване моли запитващата юрисдикция. При всяко положение трябва да се напомни, че Съдът вече е подчертал, че посоченият от тази юрисдикция член 67 ДФЕС е адресиран единствено до институциите на Съюза (Решение от 7 юни 2012 г. по дело Винков, C-27/11, все още непубликувано в Сборника, точки 41 и 42).

25 Що се отнася до Директива 2004/38, която също е посочена от запитващата юрисдикция, и тя не е приложима по отношение на спора, разглеждан в главното производство, тъй като съгласно член 3, параграф 1 от нея тя се прилага само когато гражданин на Съюза е упражнил правото си на свободно движение и се е установил в държава членка, различна от държавата членка, на която е гражданин (Решение от 25 юли 2008 г. по дело Metock и др., C-127/08, Сборник, стр. I-6241, точка 73, Решение от 5 май 2011 г. по дело McCarthy, C-434/09, Сборник, стр. I-3375, точка 32, Решение от 15 ноември 2011 г. по дело Deresi и др., C-256/11, все още непубликувано в Сборника, точка 56 и Решение от 6 декември 2012 г. по дело O. и др., C-356/11 и C-357/11, все още непубликувано в Сборника, точка 41).

26 Освен това по делото няма никакви данни за това г-жа Чолакова да е имала намерение да напусне територията на Република България, като упражни правото, предвидено в член 4, параграф 1 от посочената директива.

27 Що се отнася до Регламент № 562/2006, който също е посочен в определението за отправяне на запитването, достатъчно е да се установи, че той няма ни най-малко значение за спора, разглеждан в главното производство, тъй като, както самата запитваща юрисдикция посочва, съгласно член 4, параграфи 1 и 2 от Акта за присъединяване във връзка с приложение II към същия този регламент не се прилага по отношение на Република България, и че при всяко положение определението за преюдициално запитване на съдържа данни за това в основата на спора, разглеждан в главното производство, да стои проверка, извършена на границата или в гранична зона.

28 Що се отнася до член 6, член 45, параграф 1 и член 52, параграф 1 от Хартата, следва да се напомни, че според постоянната съдебна практика основните права, гарантирани в правния ред на Съюза, трябва да се прилагат във всички случаи, уредени от правото на Съюза, но не и извън тези случаи (вж. Определение по дело Vonseca и др., посочено по-горе, точка 29 и Решение от 26 февруари 2013 г. по дело Åkerberg

Fransson, C-617/10, все още непубликувано в Сборника, точка 19 и цитираната съдебна практика).

29 В подкрепа на това определение на приложното поле на основните права на Съюза са разясненията по член 51 от Хартата, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея от ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата следва да се вземат предвид при нейното тълкуване. Според посочените разяснения „задължението да се зачитат основните права, определени в рамките на Съюза, обвързва държавите членки единствено когато те действат в приложното поле на правото на Съюза“ (Решение по дело Åkerberg Fransson, посочено по-горе, точка 20).

30 Обратно, когато дадено правно положение не попада в приложното поле на правото на Съюза, Съдът не е компетентен да го разгледа и евентуално изтъкнати разпоредби на Хартата сами по себе си не биха могли да му предоставят такава компетентност (вж. в този смисъл Определение по дело Cingà и др., посочено по-горе, точка 26 и Решение по дело Åkerberg Fransson, посочено по-горе, точка 22).

31 Тези съображения съответстват на залегналото в член 6, параграф 1 ДЕС, според който разпоредбите на Хартата не разширяват по никакъв начин определените в Договорите области на компетентност на Съюза. Също така, съгласно член 51, параграф 2 от нея Хартата не разширява приложното поле на правото на Съюза извън компетенциите на Съюза, не създава никакви нови компетенции или задачи за Съюза и не променя компетенциите и задачите, определени в Договорите (вж. Решение по дело McB., посочено по-горе, точка 51, Решение по дело Deresi и др., посочено по-горе, точка 71 и Решение по дело Åkerberg Fransson, посочено по-горе, точка 23).

32 В случая, както следва от точки 23—27 от настоящото определение, разглежданият в главното производство спор не се отнася до случай, попадащ в приложното поле на правото на Съюза.

33 При тези обстоятелства следва да се установи, че произнасянето по въпросите, поставени от Административен съд София-град по дело C-14/13, очевидно не е от компетентността на Съда.

По съдебните разноски

34 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски.

По изложените съображения Съдът (осми състав) определи:

Произнасянето по преюдициалните въпроси, поставени от Административен съд София-град (България) с определение от 17 декември 2012 г. (дело C-14/13), очевидно не е от компетентността на Съда на Европейския съюз.

Подписи
