Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 27. aprillil 2023 [1]

Kohtuasi C-491/21

WA

versus

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

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumeenia kassatsioonikohus))

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – ELTL artikkel 21 – Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil – Direktiiv 2004/38/EÜ – Artikkel 4 – Isikutunnistuse väljaandmise tingimus – Elukoht dokumendi väljastanud liikmesriigis – Selle liikmesriigi asutuste keeldumine isikutunnistuse väljastamisest oma kodanikule, kes elab teises liikmesriigis – Võrdne kohtlemine – Piirang – Põhjendatus

I. Sissejuhatus

1. Nagu kohtujurist Jacobs kohtuasjas Pusa tehtud ettepanekus kirjutas, „ei või mitte ühtegi oma liikumise ja elamise õigust kasutada soovivat liidu kodanikku kohelda ebasoodsamalt, kui [ELTL artiklis 21] endas sätestatud piirangutest ei tulene teisiti“ [2].

2. Käesolevas kohtuasjas on Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumeenia kassatsioonikohus) esitanud eelotsusetaotluse, mis puudutab esiteks ELTL artikli 26 lõike 2 ja artikli 21 lõike 1 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 20, artikli 21 lõike 1 ja artikli 45 lõike 1 ning teiseks direktiivi 2004/38/EÜ [3] artiklite 4–6 tõlgendamist.

3. Taotlus on esitatud nii Rumeenias kui Prantsusmaal kutsetegevusega tegeleva Rumeenia kodaniku WA ehk põhikohtuasja kaebaja ning Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (siseministeeriumi rahvastikuregistri ja andmekogude töötlemise talitus, Rumeenia) (edaspidi „registritalitus“) vahelises vaidluses, mis puudutab viimase keeldumist põhikohtuasja kaebajale isikutunnistuse väljaandmisest põhjusel, et ta on püsivalt asunud elama teise liikmesriiki.

[1] Algkeel: prantsuse.

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

[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46).

II. Õiguslik raamistik

A. Liidu õigus

4. Lisaks teatavatele esmase õiguse sätetele, milleks on ELTL artikli 21 lõige 1 ning harta artikli 20 lõige 2, artikli 21 lõige 1 ja artikli 45 lõige 1, puutuvad käesolevas kohtuasjas asjasse direktiivi 2004/38 artikli 4 lõige 3, artikli 5 lõiked 1 ja 4 ning artikli 6 lõige 1.

B. Rumeenia õigus

5. Valitsuse erakorralise määruse nr 97/2005 Rumeenia kodanike rahvastikuregistri, elukoha, viibimiskoha ja isikut tõendavate dokumentide kohta (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români), mida on hiljem muudetud ja täiendatud[4] (edaspidi „OUG nr 97/2005“), artiklis 12 on sätestatud:

„(1) 14aastaseks saanud Rumeenia kodanikule antakse välja isikut tõendav dokument.

[…]

(3) Isikut tõendavaks dokumendiks käesoleva erakorralise määruse tähenduses on järgmised kehtivad dokumendid: isikutunnistus, lihtisikutunnistus, elektrooniline isikutunnistus, ajutine isikutunnistus ja isikukaart.“

6. OUG nr 97/2005 artiklis 13 on ette nähtud:

„(1) Isikut tõendav dokument tõendab isikusamasust, Rumeenia kodakondsust, elukoha ja vastaval juhul viibimiskoha aadressi.

(2) [Seaduse nr 248/2005 Rumeenia kodanike vaba liikumise korra kohta välismaal (Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate)], mida on hiljem muudetud ja täiendatud[5] [(edaspidi „vaba liikumise korda käsitlev seadus“)], kohaselt on isikutunnistus ja elektrooniline isikutunnistus reisidokumentideks liidu liikmesriikides.

(3) Seaduses sätestatud tingimustel võimaldab elektrooniline isikutunnistus selle omanikul end autentida siseministeeriumi infosüsteemides ja muude avalik-õiguslike või eraõiguslike institutsioonide infosüsteemides ning kasutada digitaalallkirja.“

7. OUG nr 97/2005 artikli 15 lõikes 3 on sätestatud:

„Uue isikut tõendava dokumendi väljaandmise taotlusele lisatakse üksnes dokumendid, mis seaduse kohaselt tõendavad asjaomase isiku elukohta ning vastaval juhul tema viibimiskohta, välja arvatud kui:

a) muutunud on nime ja eesnime, sünniaega, perekonnaseisu ja Rumeenia kodakondsust puudutavad andmed, millisel juhul peab taotleja esitama muutusi tõendavad dokumendid;

4 Uuesti avaldatud *Monitorul Oficial al României* I osas, nr 719, 12.10.2011.

5 *Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 682, 29.7.2005.

b) taotlejale on välja antud ajutine isikutunnistus või isikukaart, millisel juhul peab taotleja esitama kõik lõikes 2 nimetatud dokumendid.“

8. OUG nr 97/2005 artikli 20 lõike 1 punktis c on sätestatud:

„Ajutine isikutunnistus antakse välja järgmistel juhtudel:

[…] välisriigis elavale Rumeenia kodanikule, kes viibib ajutiselt Rumeenias.“

9. OUG nr 97/2005 artikli 28 lõikes 1 on ette nähtud:

„1) Elukoha aadressi tõend võib olla:

a) Rumeenia kehtivas õiguses sätestatud kehtivuse tingimustele vastav dokument, mis kinnitab õigust eluruumi kasutamiseks;

b) majutamist kinnitav füüsilisest või juriidilisest isikust majutaja kirjalik kinnitus, millele on lisatud punktis a või vastaval juhul punktis d nimetatud dokument;

c) füüsilise isiku puhul, kellel ei ole võimalik esitada punktides a ja b nimetatud dokumente – taotleja kirjalik kinnitus, millele on lisatud politseiametniku õiend, mis kinnitab elamu olemasolu ning seda, et taotleja tegelikult kinnituses märgitud aadressil elab;

d) kohaliku haldusorgani välja antud dokument, mis kinnitab, et taotleja või vastaval juhul teda majutav isik on elamu omanikuna kantud [põllumajandusregistrisse (*Registrul agricol*)];

e) juhul kui isikut tõendavat dokumendi väljaandmist taotleb alaealine – ühe vanema või seadusliku esindaja isikut tõendav dokument või vanemliku vastutuse teostamist puudutav dokument, millele on lisatud vastaval juhul mõni punktides a–d nimetatud dokument.“

10. Vaba liikumise korda käsitleva seaduse artiklites 6 ja 6^1 on sätestatud:

„Artikkel 6

(1) Reisidokumendid, millega Rumeenia kodanik võib reisida välisriiki, on:

a) diplomaatiline pass;

b) teenistuspass;

c) elektrooniline diplomaatiline pass;

d) elektrooniline teenistuspass;

e) lihtpass;

f) elektrooniline lihtpass;

g) ajutine lihtpass;

h) reisitunnistus.

Artikkel 6[1]

(1) Käesoleva seaduse tähenduses on kehtiv isikutunnistus, lihtisikutunnistus ja elektrooniline isikutunnistus reisidokumendid, millega Rumeenia kodanik võib minna liidu liikmesriikidesse ning neid dokumente reisidokumentidena tunnustavatesse kolmandatesse riikidesse.

[…]“.

11. Seaduse artikli 17[1] lõike 1 punktis d ja lõike 2 punktis b on ette nähtud:

„(1) Rumeenia kodanikule, kes vastab käesolevas seaduses sätestatud tingimustele ning kelle välismaale reisimise õigust ei ole peatatud, antakse ajutine lihtpass välja järgmistel juhtudel:

[…]

d) kui isik on lihtpassi või elektroonilise lihtpassi esitanud viisa saamiseks ning kinnitab, et peab kiireloomuliselt minema välisriiki;

[…]

2. Ajutine lihtpass antakse välja:

[…]

b) lõike 1 punktides b–g nimetatud juhtudel hiljemalt kolme tööpäeva jooksul taotluse esitamisest arvates;

[…]“.

12. Seaduse artikli 34 lõigetes 1, 2 ja 6 on sätestatud:

„1. Rumeenia kodanik, kes on püsivalt asunud elama välisriiki, võib taotleda tema elukohariiki kajastava elektroonilise lihtpassi või ajutise lihtpassi väljaandmist järgmistel juhtudel:

a) ta on saanud vähemalt üheaastase kehtivusega loa nimetatud riigis elada või tema õigust seal riigis elada on ühe aasta vältel pidevalt pikendatud;

b) ta on saanud õiguse elada nimetatud riigis perekonna taasühinemise eesmärgil sama liikmesriigi territooriumil elava isikuga;

c) ta on saanud pikaajalise või vastaval juhul alalise õiguse liikmesriigis elada;

d) ta on saanud selle riigi kodakondsuse;

e) ta on saanud õiguse töötada või on õpingute, sealhulgas kutseõppe läbimiseks vastu võetud era- või avalik-õiguslikku õppeasutusse.

2. Rumeenia kodanik, kellel on Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni asutuse väljaantud registreerimistunnistus või dokument, mis kinnitab, et isik elab Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigis või Šveitsi Konföderatsioonis, võib taotleda elektroonilist lihtpassi või ajutist lihtpassi, kus märgitakse tema elukohana see riik.

[…]

6. Elukohariiki kajastava elektroonilise lihtpassi või ajutise lihtpassi saamisel peab välisriiki püsivalt elama asunud Rumeenia kodanik tagastama sellise Rumeenia asutuste välja antud isikut tõendava dokumendi, mis kinnitab elukoha olemasolu Rumeenias.“

III. Põhikohtuasi, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

13. Põhikohtuasja kaebaja on Rumeenia kodanikust advokaat, kes tegeleb kutsetegevusega nii Prantsusmaal kui Rumeenias ning elab alates 2014. aastast Prantsusmaal.

14. Rumeenia asutused on talle välja andnud elektroonilise lihtpassi, kus on tema elukohana märgitud Prantsusmaa. Kuivõrd tal on eraelu ja kutsetegevus nii Prantsusmaal kui Rumeenias, deklareerib ta igal aastal oma viibimiskohana ka Rumeenia ning saab ajutise isikutunnistuse. Seda liiki dokument ei ole siiski dokument, millega ta saaks välisriiki reisida.

15. 17. septembril 2017 esitas põhikohtuasja kaebaja registritalitusele taotluse isikutunnistuse või elektroonilise isikutunnistuse väljaandmiseks. See taotlus jäeti rahuldamata, kuna ta ei elanud püsivalt Rumeenias.

16. 18. detsembril 2017 esitas põhikohtuasja kaebaja halduskaebuse Curtea de Apel Bucureștile (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia), taotledes registritalituse kohustamist talle soovitud dokumendi väljaandmiseks.

17. See kohus jättis 28. märtsil 2018. aastal kaebuse põhjendamatuse tõttu rahuldamata, leides, et registritalituse keelduv otsus oli kooskõlas Rumeenia õigusega, kus on ette nähtud, et isikutunnistus antakse välja üksnes Rumeenias elavale Rumeenia kodanikule. Kohus leidis, et Rumeenia õigus ei ole vastuolus liidu õigusega, kuna direktiiv 2004/38 ei pane liikmesriikidele kohustust anda oma kodanikele välja isikutunnistusi. Lisaks sellele leidis kohus, et põhikohtuasja kaebajat ei diskrimineeritud, kuna Rumeenia asutused olid talle välja andnud lihtpassi, mis on reisidokument, millega ta saab välisriiki reisida.

18. Leides, et Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus) kohtuotsus on vastuolus mitme EL toimimise lepingu, harta ja direktiivi 2004/38 sättega, esitas põhikohtuasja kaebaja kassatsioonkaebuse eelotsusetaotluse esitanud kohtule ehk Înalta Curte de Casație și Justiție le (kassatsioonikohus).

19. Nimetatud kohtul on tekkinud kahtlus, kas põhikohtuasja asjaoludel on põhikohtuasja kaebajale isikutunnistuse väljaandmisest keeldumine liidu õigusega kooskõlas.

20. Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et direktiivi 2004/38 eesmärk on ühtlustada tingimused, mille täitmist liikmesriigid teise liikmesriigi territooriumile sisenemiseks nõuavad, ent riigisisestes õigusnormides on kitsendavalt tõlgendatud selle direktiivi artikli 4 lõiget 3, kus on

sätestatud, et liikmesriigid annavad kooskõlas oma õigusaktidega oma kodanikele välja isikutunnistuse või passi. Lisaks sellele võib elukoha kriteeriumi näol olla tegu diskrimineerimisega, mille aluseks peavad olema – selleks, et see liidu õigust arvestades põhjendatud oleks – asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatud objektiivsed ning liikmesriigi õigusega taotletava õiguspärase eesmärgi suhtes proportsionaalsed kaalutlused. Viimaks ei ole registritalitus käesoleval juhul märkinud, millise üldise huviga seotud objektiivse kaalutlusega saaks olla põhjendatav erinev kohtlemine ning see, et teises liidu liikmesriigis elavad Rumeenia kodanikud jäetakse liikmesriigi isikutunnistuse saamise õigusest ilma. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ei ole sellist põhjendust tuvastanud.

21. Neil asjaoludel otsustas Înalta Curte de Casație și Justiție (kassatsioonikohus) menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artikli 26 lõiget 2, [harta] artiklit 20, artikli 21 lõiget 1 ja artikli 45 lõiget 1, samuti [direktiivi 2004/38] artikleid 4, 5 ja 6 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisene õigusnorm, mis ei võimalda välja anda liikmesriigi kodanikule isikutunnistust, mis kehtiks Euroopa Liidu sisese reisidokumendina, asjaolu tõttu, et see isik on asunud elama teise liikmesriiki?“

22. Kirjalikud seisukohad esitasid põhikohtuasja kaebaja, Rumeenia valitsus ja Euroopa Komisjon. Samad pooled võtsid osa kohtuistungist, mis toimus 8. veebruaril 2023.

IV. Analüüs

23. Sisuliselt küsib eelotsusetaotluse esitanud kohus oma eelotsuse küsimusega, kas ELTL artikli 26 lõiget 2, harta artiklit 20, artikli 21 lõiget 1 ning artikli 45 lõiget 1 ning direktiivi 2004/38 artikleid 4–6 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt keeldutakse selle liikmesriigi kodakondsust omavale liidu kodanikule, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis, liidusisese reisidokumendina kehtiva isikutunnistuse väljaandmisest pelgalt põhjusel, et see isik on püsivalt asunud elama selle teise liikmesriigi territooriumile.

24. Põhikohtuasja kaebaja ja komisjon on arvamusel, et kõnealused riigisisesed õigusnormid toovad kaasa ebavõrdse kohtlemise, mis mõjutab teises liikmesriigis elava Rumeenia kodaniku õigust liidus vabalt liikuda ja elada. Rumeenia valitsus seevastu leiab, et liikmesriikidel on isikutunnistuste väljaandmise osas kaalutlusõigus ning kõnealused õigusnormid nende kodanike vaba liikumise ja elamise õigust ei piira.

25. Teen käesolevas ettepanekus kõigepealt mõned sissejuhatavad märkused, et võtta vaidluse all olevatele asjasse puutuvatele õigusaktidele tähelepanu juhtides kokku asjaolud ja selgitada kohaldamisele kuuluvaid liidu õiguse sätteid, ning seejärel käsitlen neist sätetest lähtudes eelotsuse küsimuses tõstatatud probleemi.

A. Sissejuhatavad märkused

26. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu koostatud asjaolude ülevaate kohaselt puudutab käesolev kohtuasi alates 2014. aastast Prantsusmaal elavat Rumeenia kodanikku, kes tegeleb advokaadi kutsetegevusega nii Prantsusmaal kui Rumeenias [6]. Rumeenia asutused on talle välja andnud elektroonilise lihtpassi, kus on märgitud, et tema elukoht on Prantsusmaal, ning ajutise isikutunnistuse [7]. Selline tunnistus, mis ei ole reisidokument, antakse välja teises liikmesriigis elavale Rumeenia kodanikule, kes viibib ajutiselt Rumeenias, ning seda tuleb igal aastal uuendada. Põhikohtuasja kaebaja esitas registritalitusele taotluse anda talle isikutunnistus (lihtisikutunnistus või elektrooniline isikutunnistus), mis võimaldaks tal minna Prantsusmaale, ning see taotlus jäeti rahuldamata. Selle otsuse peale esitas ta kaebuse Curtea de Apel Bucureștile (Bukaresti apellatsioonikohus), kes jättis selle põhjendamatuse tõttu rahuldamata peamiselt põhjusel, et Rumeenia õigusaktid ei ole liidu õigusega vastuolus.

27. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Rumeenia õiguse kohaselt on kõigil Rumeenia kodanikel elukohast sõltumata õigus sellele, et neile antakse välja pass [8]. Samuti selgitab ta, et Rumeenia õiguse kohaselt on Rumeenias elavatel Rumeenia kodanikel alates 14aastaseks saamisest õigus sellele, et neile antakse välja lihtisikutunnistus või elektrooniline isikutunnistus, mis kehtib reisidokumendina [9]. Teises liikmesriigis elavatel Rumeenia kodanikel seevastu neid isikut tõendavaid dokumente õigust saada ei ole [10]. Seejuures täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui neile on välja antud pass, kuhu on märgitud elukohaks olev liikmesriik, peab selline kodanik tagastama sellise reisidokumendina kehtiva isikut tõendava dokumendi, mis kinnitab, et tal on elukoht Rumeenias [11]. Kui see isik viibib aga ajutiselt nimetatud liikmesriigis, antakse talle välja ajutine isikutunnistus, mis ei kehti reisidokumendina [12].

28. On selge, et põhikohtuasjas vaidluse all olev olukord kuulub liidu õiguse ning eelkõige vaba liikumise ja elamise õigust reguleerivate õigusnormide kohaldamisalasse.

29. Juhin siinkohal tähelepanu esiteks sellele, et ELTL artikkel 20 annab igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodaniku staatuse [13]. Käesoleval juhul on põhikohtuasja kaebajal Rumeenia kodakondsus ning seega liidu kodaniku staatus, mis on – nagu Euroopa Kohus on korduvalt märkinud – „liikmesriikide kodanike põhistaatus“ [14]. Liidu kodanikuna, kes on kasutanud õigust vabalt liikuda ja elada muu kui oma päritoluliikmesriigi territooriumil, võib ta tugineda selle staatusega kaasnevatele õigustele, sealhulgas ELTL artikli 21 lõikes 1 sätestatud õigustele, „vajaduse korral ka oma päritoluliikmesriigi vastu“ [15].

6 Põhikohtuasja kaebaja märkis kohtuistungil, et lisaks advokaadina tegutsemisele õpetab ta ühes Prantsusmaa ülikoolis.

7 Vastuseks kohtuistungil esitatud Euroopa Kohtu küsimusele rõhutab Rumeenia valitsus, et „ajutisel isikutunnistusel“ ei ole Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määruse (EL) 2019/1157 liidu kodanike isikutunnistuste ning vaba liikumise õigust kasutavatele liidu kodanikele ja nende pereliikmetele väljaantavate elamislubade turvalisuse suurendamise kohta (ELT 2019, L 188, lk 67) artikli 2 punkti a ja artikli 3 mõistes isikutunnistuse turvaelemente.

8 Vt vaba liikumist käsitleva seaduse artikli 6 lõike 1 punktid f ja g ning artikli 34 lõiked 1 ja 2.

9 Vt OUG nr 97/2005 artikli 12 lõiked 1 ja 2 ning vaba liikumist käsitleva seaduse artikli 61 lõige 1.

10 Komisjon on oma kirjalikes seisukohtades märkinud, et OUG nr 97/2005 artikli 14 lõikes 2 on sätestatud, et isikutunnistust võivad taotleda üksnes need Rumeenia kodanikud, kes elavad Rumeenias ja viibivad ajutiselt välisriigis.

11 Vt vaba liikumist käsitleva seaduse artikli 34 lõige 6.

12 Vt OUG nr 97/2005 artikli 20 lõike 1 punkt c. Põhikohtuasja kaebaja poolt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 62 alusel esitatud dokumentidest ilmneb, et ajutisel isikutunnistusel kajastub selle omaniku *ajutise viibimiskoha aadress* Rumeenias.

13 Vt eelkõige 11. juuli 2002. aasta kohtuotsus D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 27) ja 9. juuni 2022. aasta kohtuotsus Préfet du Gers ja Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika).

14 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31) ja 1. augusti 2022. aasta kohtuotsus Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, punkt 28).

15 14. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).

30. Teiseks juhin tähelepanu ka sellele, et ELTL artikli 21 lõige 1 annab põhikohtuasja kaebajale õiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti. Eelkõige on sellised piirangud ja tingimused sätestatud direktiivis 2004/38, mille artiklis 1 on märgitud, et selle direktiivi eesmärk on eelkõige kehtestada selle õiguse kasutamise tingimused ja piirangud.

31. Viimaks märgin, et kuigi eelotsuse küsimuses on viidatud ELTL artikli 26 lõikele 2 ning harta artiklile 20 ja artikli 21 lõikele 1, ei nõua põhikohtuasja lahendamine siiski, et Euroopa Kohus konkreetselt neid sätteid käsitleks.

32. Mis puudutab harta artiklit 45, millele eelotsuse küsimuses samuti viidatud on, siis tuleb tähele panna, et selle lõikega 1 on tagatud iga liidu kodaniku õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, mis vastavalt selgitustele põhiõiguste harta kohta [16] vastab ELTL artikli 20 lõike 2 esimese lõigu punktiga a tagatud õigusele ning mida ELTL artikli 20 lõike 2 teise lõigu ja harta artikli 52 lõike 2 kohaselt tuleb kasutada vastavalt tingimustele ja piirangutele, mis on kindlaks määratud aluslepingutega ning nende rakendamiseks vastuvõetud meetmetega [17].

33. Seega piisab eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimusele vastamiseks minu arvates sellest, kui käsitleda direktiivi 2004/38 asjasse puutuvaid sätteid ning ELTL artiklit 21 [18].

B. Direktiivi 2004/38 artikli 4 lõike 3 tõlgendamine ning liikumis- ja elamisõigust piirata võiva erineva kohtlemise esinemine

34. Mulle näib paslik juhtida esimesena tähelepanu asjaolule, et selleks, et liikmesriikide kodanikud saaksid kasutada õigust liidus vabalt liikuda ja elada, kohustab direktiivi 2004/38 artikli 4 lõige 3 liikmesriike andma kooskõlas oma õigusaktidega oma kodanikele välja kodakondsust tõendava isikutunnistuse või passi [19]. Sellega seoses on Euroopa Kohus juba leidnud, et selle sätte kohaselt on liikmesriikidel kohustus anda oma kodanikele välja isikutunnistus või pass või uuendada seda [20].

35. Teisena pean märkima, et direktiivi 2004/38 artikli 4 lõike 3 sõnastusest ja eelkõige liidu seadusandja tehtud valikust kasutada sidesõna „või“ ilmneb, et see säte jätab oma kodanikele reisidokumentide väljaandmise kohustuse täitmisel liikmesriikide otsustada selle, mis liiki dokument – see tähendab kas isikutunnistus *või* pass – isikule antakse.

16 ELT 2007, C 303, lk 29.

17 21. juuni 2022. aasta kohtuotsus Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 275). Samuti tuleb tähele panna, et kohtupraktikast tulenevalt saab liikmesriigi meede, mis võib takistada isikute vaba liikumist, olla põhjendatud üksnes juhul, kui meede on kooskõlas hartas tunnustatud põhiõigustega, mille järgimise tagab Euroopa Kohus. Seega on ELTL artikli 21 lõikes 1 sätestatud õiguste mis tahes piirang – nagu ka komisjon õigesti rõhutas – tingimata vastuolus ka harta artikli 45 lõikega 1, sest nagu ma juba osutasin, kajastab hartas nimetatud iga liidu kodaniku õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada ELTL artikli 21 lõikega 1 antud õigust. Vt eelkõige 18. juuni 1991. aasta kohtuotsus ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, punkt 43); 14. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 58); 21. juuni 2022. aasta kohtuotsus Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punktid 275 ja 281) ning 24. juuni 2022. aasta kohtumäärus Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, punkt 46).

18 Vt ka käesoleva ettepaneku 27. joonealune märkus.

19 14. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 43). Direktiivi 2004/38 artikli 4 lõikes 3 on sätestatud, et „[l]iikmesriigid annavad kooskõlas oma õigusaktidega oma kodanikele välja kodakondsust tõendava isikutunnistuse või passi ja uuendavad seda“.

20 Vt selle kohta 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus A (piiriületus lõbusõidulaeva pardal) (C-35/20, EU:C:2021:813, punkt 53).

36. Tuleb siiski rõhutada, et direktiivi 2004/38 põhjendustest 1–4 ja 11 tuleneb, et selle direktiivi eesmärk on hõlbustada ja tugevdada liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise individuaalse põhiõiguse kasutamist, mille leping otse liidu kodanikele annab [21]. Seejuures tuleneb Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast, et arvestades direktiivi 2004/38 konteksti ja sellega järgitavaid eesmärke, ei saa selle sätteid tõlgendada kitsalt ning nendelt ei saa igatahes võtta nende soovitavat toimet [22].

37. Lisaks sellele on liidu õiguse praeguse seisu juures isikutunnistuste väljaandmisega seonduv küll liikmesriikide pädevuses, ent juhin tähelepanu sellele, et viimased peavad selle pädevuse teostamisel järgima liidu õigust ning eelkõige aluslepingu sätteid, mis puudutavad liikmesriikide territooriumil liikumise ja elamise vabadust, mis on ELTL artikli 21 lõikega 1 tagatud igale liidu kodanikule [23].

38. Käesoleval juhul puudutab eelotsuse küsimuses väljenduv probleem, nagu ka eelotsusetaotlusest ilmneb, kõnealustest Rumeenia õigusnormidest tulenevat Rumeenias elavate Rumeenia kodanike ja teises liikmesriigis elavate Rumeenia kodanike erinevat kohtlemist. Nimelt on nende õigusaktide kohaselt Rumeenias elavatel Rumeenia kodanikel õigus saada liidu piires reisimiseks kaks kehtivat dokumenti ehk *isikutunnistus ja pass*, samas kui teises liikmesriigis elavatel Rumeenia kodanikel on õigus saada vaid üks reisidokument ehk *pass* [24].

39. Seega tuleb kindlaks teha, kas selline erinev kohtlemine on kooskõlas liidu õiguse sätetega, mis puudutavad isikute liikumis- ja elamisvabadust, ja eelkõige direktiiviga 2004/38.

40. On loomulikult tõsi – nagu ma juba näitasin –, et direktiivi 2004/38 artikli 4 lõige 3 ei pane liikmesriikidele kohustust anda oma kodanikele välja kahte reisidokumendina kehtivat isikut tõendavat dokumenti ehk isikutunnistust *ja* passi. Vastupidi, see säte lubab liikmesriikidel valida, kas anda oma kodanikele välja isikutunnistus *või* pass. Kui tõlgendada ELTL artiklit 21 arvestades, ei saa see säte siiski anda liikmesriikidele võimalust teha seda *valikut* nii, et seeläbi koheldakse oma kodanikke ebasoodsamalt põhjusel, et nad on kasutanud liikumis- ja elamisvabadust liidus. Teisisõnu ei või direktiivi 2004/38 artikli 4 lõikes 3 sätestatud liikmesriikide õiguspärane valikuõigus, mis puudutab oma kodanikele reisidokumentide väljaandmist reguleerivaid riigisiseseid norme, tuua kaasa – nagu käesoleval juhul – ebavõrdset kohtlemist, mis seisneb selles, et teises liikmesriigis elavatele Rumeenia kodanikele antakse ainult üks reisidokument ehk pass.

41. Nagu komisjon õigesti märkis, peab neil Rumeenia kodanikel, kes viibivad teistes liikmesriikides ja soovivad saada ühtaegu nii passi kui ka isikutunnistust (lihtisikutunnistust või elektroonilist isikutunnistust), olema elukoht Rumeenias. Eelotsusetaotlusest ilmneb, et elukoha olemasolu tõendatakse eelkõige omandiõigust tõendava dokumendi, üürilepingu või majutustõendiga. See tähendab, et lisaks sellele, et need kodanikud peavad olema Rumeenias asuva eluruumi omanikud, üürnikud või seal majutatud isikud, peab neil olema ka eluruum, mis

[21] 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 82) ja 19. septembri 2013. aasta kohtuotsus Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, punkt 71).

[22] 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, punkt 43); 25. juuli 2008. aasta kohtuotsus Metock jt (C-127/08, EU:C:2008:449, punkt 84); 7. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, punkt 31); 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsus McCarthy jt (C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 32); 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Coman jt (C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 39) ning 11. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, punkt 38).

[23] Vt selle kohta eelkõige 26. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus Tas-Hagen ja Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punkt 22); 22. mai 2008. aasta kohtuotsus Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punkt 24) ning 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Coman jt (C-673/16, EU:C:2018:385, punktid 35–38). Vt ka 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus A (piiriületus lõbusõidulaeva pardal) (C-35/20, EU:C:2021:813, punkt 53).

[24] Ma meenutan, et komisjon tõi kohtuistungil esitatud Euroopa Kohtu küsimusele vastates esile, et vaba liikumise ja elamise õiguse seisukohast on need kaks olukorda võrreldavad.

on vajalik selleks, et nad saaksid kasutada oma õigust vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis. See nõue toob selgelt kaasa isikute ebasoodsama kohtlemise nimetatud õiguse kasutamise tõttu. Seega peavad Rumeenia kodanikud, kes on kasutanud õigust vabalt liikuda, säilitama kahe reisidokumendi saamiseks elukoha Rumeenias, samas kui need, kes seda õigust kasutanud ei ole ning kellel on elukoht Rumeenias, võivad need kaks dokumenti saada ilma täiendavaid tingimusi täitmata.

42. Niisiis näib mulle, et selline erinev kohtlemine iseenesest võib võtta direktiivi 2004/38 artikli 4 lõikelt 3 selle soovitava toime.

43. Juhin tähelepanu ka esiteks sellele, et kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikes 1 on sätestatud, et „[i]lma et see piiraks liikmesriigi piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, on kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass […] õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki“. Teiseks on direktiivi artikli 5 lõikes 1 sätestatud, et „[i]lma et see piiraks siseriikliku piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, annavad liikmesriigid liidu kodanikele loa siseneda nende territooriumile kehtiva isikutunnistuse või passiga“.

44. Seega ilmneb, et isikutunnistuse või passi kaasas kandmise kohustus ei mõjuta ei lahkumisega sisenemisõigust, vaid kujutab endast *formaalsust, mille eesmärk on ühtlustada ja seeläbi lihtsustada isikusamasuse kontrollimist*, mida võib läbi viia määruses (EÜ) nr 562/2006 [25] sätestatud juhtudel [26]. See, et liidu kodanik saab reisida nii, et tal on kaasas üksnes isikutunnistus, kujutab endast soodustust sellele isikule, kellel ei ole seega vaja kaasas kanda passi. Seega võib kõnealuste õigusnormidega kaasnev erinev kohtlemine võtta soovitava toime nii direktiivi 2004/38 artikli 4 lõikelt 1 kui ka artikli 5 lõikelt 1.

45. Sellegipoolest leian, et kuivõrd põhikohtuasjas käsitletavad õigusnormid võimaldavad liikmesriigi asutustel otsustada, kas Rumeenia kodanikele reisidokumendina kehtiv isikutunnistus anda või mitte anda sõltuvalt sellest, kas nad on asunud püsivalt elama teise liikmesriiki või mitte, ning seega sõltuvalt sellest, kas nad on kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja elada või mitte, tuleb hinnata, kas tegemist on ELTL artikli 21 lõike 1 mõistes vaba liikumise piiranguga.

C. ELTL artikli 21 lõike 1 tähenduses liidu kodanike vaba liikumise piirangu olemasolu

46. Eelmistest punktidest ilmneb, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid toovad kaasa erineva kohtlemise, mis võib mõjutada teises liikmesriigis elavate Rumeenia kodanike õigust liidus liikuda ja elada ELTL artikli 21 lõike 1 tähenduses.

47. Juhin siinkohal tähelepanu esimesena sellele, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et liikmesriigi õigusnorm, mis seab mõned kodanikud ebasoodsamasse olukorda pelgalt seetõttu, et nad on kasutanud oma vabadust liikuda ja elada teises liikmesriigis, piirab igale liidu kodanikule ELTL artikli 21 lõikega 1 tagatud vabadusi [27].

[25] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. märtsi 2006. aasta määrus, millega kehtestatakse isikute üle piiri liikumist reguleerivad ühenduse eeskirjad (Schengeni piirieeskirjad) (ELT 2006, L 105, lk 1), mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrusega nr 610/2013 (ELT 2013, L 182, lk 1).

[26] Vt selle kohta 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus A (piiriületus lõbusõidulaeva pardal) (C-35/20, EU:C:2021:813, punkt 73).

[27] 8. juuni 2017. aasta kohtuotsus Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, punkt 35 ja seal viidatud kohtupraktika) ning 19. novembri 2020. aasta kohtuotsus ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt selle kohta ka seoses harta artikli 45 lõikega 1 21. juuni 2022. aasta kohtuotsus Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 277).

48. Teisena pean märkima, et Euroopa Kohus on korduvalt leidnud, et aluslepinguga liikumise ja elamise vabaduse valdkonnas kehtestatud võimalused ei pääseks täielikult mõjule, kui takistused, mille liikmesriigi kodaniku päritoluliikmesriigi õigusnormid on seadnud tema elamisele vastuvõtvas liikmesriigis ja mis karistavad teda selle eest, et ta on neid võimalusi kasutanud, võivad liikmesriigi kodanikku sundida nende võimaluste kasutamisest loobuma [28].

49. Olen aga arvamusel, et kõnealuste õigusnormidega kaasnev ebavõrdne kohtlemine on käsitatav teises liikmesriigis elavate Rumeenia kodanike liikumis- ja elamisvabaduse piiranguna [29].

50. Esimesena pean rõhutama, et keelates reisidokumendina kehtiva isikutunnistuse väljaandmise üksnes põhjusel, et põhikohtuasja kaebaja on asunud püsivalt elama teise liikmesriiki ehk Prantsusmaale, võivad need õigusnormid heidutada põhikohtuasja kaebajaga sarnases olukorras olevaid Rumeenia kodanikke kasutamast liidus liikumise ja elamise vabadust.

51. Nagu ma juba märkisin, ei tulene probleem sellest, et liikmesriik annab oma kodanikele välja kas passe või isikutunnistusi. Sellekohase valiku tegemine on täiesti õiguspärane. Probleem on selles, kui sellise valiku tegemisega näeb liikmesriik ette erineva kohtlemise, mis – nagu käesoleval juhul – mõjutab liidu kodanike õigust vabalt liikuda ja elada.

52. Teisena pean vastupidi Rumeenia valitsuse väidetule märkima, et kuigi teises liikmesriigis elavatel Rumeenia kodanikel on pass, on neil liikumisvabadust raskem kasutada.

53. Seejuures märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasja kaebaja ei saanud 12 päeva jooksul Prantsusmaale minna, kuna tal ei olnud reisidokumendina kehtivat isikutunnistust, samas kui tema pass oli viisa saamiseks Bukarestis ühe kolmanda riigi saatkonnas. Selle kohtu hinnangul oleks Rumeenias elav Rumeenia kodanik sellisel juhul saanud minna teise liikmesriiki oma isikutunnistusega. Ta selgitab, et põhikohtuasja kaebajal aga sellist võimalust ei olnud, kuna registritalitus oli tema isikutunnistuse väljaandmise taotluse rahuldamata jätnud.

54. Rumeenia valitsus väidab, et olukorras, kus Rumeenia kodanik on andnud oma passi kolmanda riigi saatkonda selleks, et saada viisa sellesse kolmandasse riiki sisenemiseks, antakse talle välja ajutine pass kolme tööpäeva jooksul taotluse esitamisest arvates. Kõnealuse valitsuse hinnangul on sellise dokumendi eesmärk tagada, et sellises olukorras nagu põhikohtuasjas saaksid Rumeenia kodanikud oma elukohast sõltumata kiiresti ja põhjendamatute piiranguteta oma vaba liikumise õigust kasutada. Põhikohtuasja kaebaja väitis aga kohtuistungil, et pikkade järjekordadega perioodidel peab Rumeenia kodanik ootama kuu aega, et määrataks kindlaks vastuvõtuaeg ja et ta saaks oma ajutise passi taotluse esitada.

55. See näitab minu arvates seda, kui suur halduskoormus on pandud isikutunnistuste ja/või passide väljaandmise menetluses sellistele liidu kodanikele nagu põhikohtuasja kaebaja, ning see takistab nende õigust liidus vabalt liikuda ja elada.

56. Kolmandana jagan komisjoni arvamust, et vaba liikumise ja elamise õigust kasutavatel liidu kodanikel on üldiselt huve erinevates liikmesriikides ning nende puhul on täheldatav teatav liikuvus liidus.

[28] Vt 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, punkt 19); 26. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus Tas-Hagen ja Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punkt 30); 22. mai 2008. aasta kohtuotsus Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, punkt 32) ning 14. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus van Delft jt (C-345/09, EU:C:2010:610, punkt 97).

[29] Vt käesoleva ettepaneku punktid 38 ja 41.

57. Neljandana, nagu rõhutas ka kohtujurist Jacobs, „on […] ilmne, et liikumisvabadus ei hõlma üksnes liikmesriigi territooriumile sisenemise, seal elamise ja sealt lahkumise õiguse takistuste kaotamist. Seda vabadust ei ole võimalik tagada, kui ei kaotata ka kõiki mis tahes laadi meetmeid, mis asetavad põhjendamatult ebasoodsamasse olukorda need, kes seda õigust kasutavad. Olenemata kontekstist – päritoluliikmesriigist lahkumisel või sinna tagasi pöördumisel või elama asumisel või ümberasumisel mujal liidus – ei või neid isikuid ebasoodsamasse olukorda asetada“ [30].

58. Niisiis jääb mul üle veel kindlaks teha, kas ELTL artikli 21 lõike 1 mõistes vaba liikumise piirang, mis kõnealuste õigusnormidega teises liikmesriigis elavatele Rumeenia kodanikele kehtestatud on, saab olla liidu õigust arvestades põhjendatud.

1. Piirangu põhjendatus

59. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt võib isikute vaba liikumise piirang, mis nagu põhikohtuasjas ei sõltu asjaomaste isikute kodakondsusest, olla põhjendatud, kui see rajaneb objektiivsetel üldise huvi kaalutlustel ja on riigisiseses õiguses õiguspäraselt taotletava eesmärgiga proportsionaalne [31]. Samuti tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et meede on proportsionaalne, kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega ületa selle saavutamiseks vajalikku [32].

60. Kas käesolevas kohtuasjas on mõni objektiivne üldise huvi kaalutlus, millega saab olla põhjendatav isikute liikumis- ja elamisvabaduse piiramine?

61. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et tema ei tuvastanud sellist objektiivset üldise huvi kaalutlust, millega saaks olla põhjendatav erinev kohtlemine ning see, et teises liikmesriigis elavatele Rumeenia kodanikele ei anta õigust saada reisidokumendina kehtivat liikmesriigi isikutunnistust.

62. Oma kirjalikes seisukohtades ja kohtuistungil põhjendas Rumeenia valitsus teises liikmesriigis elavatele Rumeenia kodanikele sellise isikutunnistuse väljaandmisest keeldumist peamiselt sellega, et sellisele isikutunnistusele ei ole võimalik kanda nende kodanike väljaspool Rumeeniat asuvat elukohta. Kõigepealt väitis see valitsus, et Rumeenia tsiviilseadustiku artikli 91 lõike 1 kohaselt tõendatakse elu- ja viibimiskohta andmetega, mis on kantud isikutunnistusele, mis on mõeldud *peamiselt* tõendamaks seda Rumeenia kodaniku isikusamasusega lahutamatult seotud asjaolu selleks, et see kodanik saaks kasutada oma õigusi ja täita oma kohustusi (eelkõike tsiviil- ja haldusõiguse valdkondades), ning mis *lisaks sellele* on direktiivi 2004/38 kohaselt üks neist dokumentidest, mis võimaldab kasutada õigust vabalt liikuda. Seejärel rõhutab kõnealune valitsus, et elukoha aadressi märkimine isikutunnistusel muudab seega tuvastamise tõhusamaks ning väldib Rumeenia kodanike isikuandmete ülemäärast töötlemist. Ta täpsustab lõpuks, et isegi juhul, kui Rumeenia kodaniku teises liikmesriigis asuva elukoha aadress tema isikutunnistusele märgitakse, ei saa liikmesriigi asutused vastutada selle õigsuse eest, kuna lisaks vastava pädevuse puudumisele ei ole neil võimalust seda aadressi kontrollida ilma, et selle kontrollimisega kaasneks ebaproportsionaalselt suurt halduskoormust või et see osutuks lausa võimatuks.

[30] Kohtujurist Jacobsi ettepanek kohtuasjas Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, punkt 21).

[31] 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Coman jt (C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

[32] 18. juuli 2006. aasta kohtuotsus De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, punkt 42); 26. oktoobri 2006. aasta kohtuotsus Tas-Hagen ja Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, punkt 35) ja 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Coman jt (C-673/16, EU:C:2018:385, punkt 41).

63. Pean tunnistama, et sellist põhjendust on raske pidada objektiivseks üldise huvi kaalutluseks ning seda järgmistel põhjustel.

64. Esimesena võin ma isikutunnistusele kantud aadressi tõendusväärtuse osas küll mõista sellise kande „kasulikkust" haldusasutuste jaoks, ent ma ei taipa hästi siiski, kuidas on see põhjendus seotud teises liikmesriigis elavatele Rumeenia kodanikele isikutunnistuse väljaandmisest keeldumisega.

65. Teisena, mis puudutab seda, et aadressi märkimine isikutunnistusel võib haldusasutuste jaoks muuta lihtsamaks Rumeenia kodanike elukoha tuvastamise ja kontrollimise, siis seda ei saa siiski käsitada objektiivse üldise huvi kaalutlusena, millega saaks olla põhjendatav liidu õigusest tuleneva põhivabaduse piiramine. Juhin siinkohal tähelepanu sellele, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa halduskaalutlustega põhjendada seda, et liikmesriik kaldub liidu õiguse normidest kõrvale, ning seda veel vähem siis, kui kõnealune kõrvalekalle tähendab aluslepinguga tagatud ühe põhivabaduse kasutamise välistamist või piiramist [33].

66. Seetõttu leian, et põhikohtuasjas käsitletavad Rumeenia õigusnormid piiravad teises liikmesriigis elavate Rumeenia kodanike õigust liidus vabalt liikuda ja elada ning selline piirang ei ole põhjendatav ei isikutunnistusele kantud aadressi tõendusväärtuse ega pädeva asutuse poolt selle aadressi tuvastamise ja kontrollimise tõhususega.

67. Juhuks kui Euroopa Kohus peaks siiski leidma, et Rumeenia valitsuse esitatud põhjendusega saab sellist piirangut põhjendada, käsitlen lühidalt küsimust, kas kõnealused õigusnormid on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

2. Kas kõnealused õigusnormid on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega?

68. Nagu ma osutasin, peab õiguslik regulatsioon selleks, et see oleks proportsionaalne, olema taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega tohi ületada selle saavutamiseks vajalikku [34].

a) Sobivus

69. Leian, et teises liikmesriigis elavatele Rumeenia kodanikele reisidokumendina kehtiva isikutunnistuse väljaandmisest keeldumine ei ole taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv. See, et liikmesriigi asutused keelduvad sellise isikutunnistuse väljaandmisest, nõudmata samas neilt kodanikelt, et nad säilitaksid elukoha Rumeenias, ei ole kohane meede tagamaks isikutunnistusele kantud aadressi tõendusväärtust ega nende kodanike elukoha tuvastamise kontrollimist Rumeenia asutuste poolt.

[33] Vt eelkõige 3. veebruari 1983. aasta kohtuotsus van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, punkt 12); 26. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, punkt 45) ja 21. juuli 2011. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (C-518/09, ei avaldata, EU:C:2011:501, punkt 66).

[34] Vt käesoleva ettepaneku punkt 59. Juhin tähelepanu, et määruse 2019/1157 artikli 3 lõikes 8 on sätestatud, et „[k] ui see on vajalik ja eesmärgiga proportsionaalne, võivad liikmesriigid lisada riigisiseseks kasutamiseks riigisiseses õiguses nõutavaid andmeid ja märkusi. Isikutunnistuste minimaalsete turvastandardite tõhusus ja piiriülene ühilduvus ei tohi selle tulemusel väheneda".

70. Nimelt võib isik olla ära kolinud uut isikutunnistust taotlemata või oma isikutunnistusel märgitud elukohas lihtsalt kas ajutiselt või lõplikult enam mitte viibida. Mulle näib, et liikmesriigi asutustel on elu- või viibimiskoha kontrollimiseks muid, sobivamaid vahendeid, nagu rahvastikku puudutavate andmekogude alusel elukoha- või registreerimistõendi või viibimiskohatunnistuse väljastamine Rumeenia asutuste poolt.

71. Seoses haldusorganite teostatava kontrolliga selle üle, kas isik tegelikult teatud aadressil elab, rõhutas põhikohtuasja kaebaja kohtuistungil, et praktikas Rumeenia asutused sellist süstemaatilist kontrolli ei teosta, mida peab kontrollima eelotsusetaotluse esitanud kohus.

72. Minu arvates järeldub sellest, et kõnealused õigusnormid ei taga loogiliselt ja süstemaatiliselt taotletavat eesmärki ega ole seetõttu selle eesmärgi saavutamiseks sobivad.

b) Vajalikkus

73. Minu arvates on raske väita, et reisidokumendina kehtivate isikutunnistuste väljaandmine üksnes Rumeenias elavatele kodanikele on vajalik selleks, et tõhustada teises liikmesriigis elava Rumeenia kodaniku Rumeenias asuva aadressi tuvastamist.

74. Nagu ka komisjon kohtuistungil leidis, oleks Rumeenial täiesti võimalik säilitada oma süsteem, see tähendab nõuda isikutunnistusel Rumeenia aadressi märkimist nende kodanike puhul, kelle elukoht on Rumeenias, keeldumata samas reisidokumendina kehtivate isikutunnistuste väljaandmisest teises liikmesriigis elavatele Rumeenia kodanikele.

75. Seetõttu ei ole Rumeenia asutuste selline keeldumine Rumeenia valitsuse taotletava eesmärgi saavutamiseks vajalik.

V. Ettepanek

76. Eeltoodud kaalutlusi silmas pidades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumeenia kassatsioonikohus) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

ELTL artikli 21 lõiget 1 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ, artikli 4 lõiget 3

tuleb tõlgendada nii, et

nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt selle liikmesriigi kodakondsust omavale liidu kodanikule, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis, keeldutakse liidu piires reisidokumendina kehtiva isikutunnistuse väljaandmisest ainuüksi põhjusel, et see kodanik on püsivalt asunud elama selle teise liikmesriigi territooriumile.