Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
27 päivänä huhtikuuta 2023[1]

Asia C-491/21

WA

vastaan

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

(Ennakkoratkaisupyyntö – Înalta Curte de Casație și Justiție (ylin tuomioistuin, Romania))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – SEUT 21 artikla – Oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella – Direktiivi 2004/38/EY – 4 artikla – Henkilökortin myöntämisedellytys – Kotipaikka asiakirjan myöntävässä jäsenvaltiossa – Kyseisen jäsenvaltion viranomaiset kieltäytyvät myöntämästä henkilökorttia kansalaiselleen, jolla on kotipaikka toisessa jäsenvaltiossa – Yhdenvertainen kohtelu – Rajoitus – Oikeuttaminen

I Johdanto

1. Kuten julkisasiamies Jacobs totesi ratkaisuehdotuksessaan Pusa, ”Euroopan unionin kansalaiselle, joka haluaa käyttää liikkumis- ja oleskeluvapauttaan, ei saada asettaa perusteettomia rasitteita, ellei [SEUT 21] artiklassa itsessään asetetuista rajoituksista muuta johdu”.[2]

2. Käsiteltävässä asiassa Înalta Curte de Casație și Justiție (ylin tuomioistuin, Romania) on esittänyt unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka koskee yhtäältä SEUT 26 artiklan 2 kohdan ja SEUT 21 artiklan 1 kohdan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 20 artiklan, 21 artiklan 1 kohdan ja 45 artiklan 1 kohdan ja toisaalta direktiivin 2004/38/EY[3] 4–6 artiklan tulkintaa.

3. Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat pääasian valittaja WA, joka on Romanian kansalainen, joka harjoittaa ammattitoimintaansa sekä Ranskassa että Romaniassa, ja Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (sisäministeriön väestörekisteristä ja tietokantojen hallinnasta vastaava toimisto,

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

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

[3] Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77).

jäljempänä väestörekisteritoimisto) ja jossa on kyse siitä, että viimeksi mainittu on kieltäytynyt myöntämästä pääasian valittajalle henkilökorttia sillä perusteella, että hän on perustanut kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. Tiettyjen primaarioikeuden määräysten eli SEUT 21 artiklan 1 kohdan sekä perusoikeuskirjan 20 artiklan 2 kohdan, 21 artiklan 1 kohdan ja 45 artiklan 1 kohdan lisäksi käsiteltävän asian kannalta merkityksellisiä oikeussääntöjä ovat direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohta, 5 artiklan 1 ja 4 kohta sekä 6 artiklan 1 kohta.

B Romanian oikeus

5. Romanian kansalaisten väestörekisteristä, kotipaikasta, asuinpaikasta ja henkilöllisyystodistuksista annettu hallituksen kiireellinen asetus nro 97/2005 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români), sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna ja täydennettynä [4] (jäljempänä asetus nro 97/2005), 12 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Romanian kansalaisille myönnetään henkilöllisyystodistuksia siitä lähtien, kun he ovat täyttäneet 14 vuotta.

– –

(3) Tässä kiireellisessä asetuksessa henkilöllisyystodistuksella tarkoitetaan voimassa olevaa henkilökorttia, yksinkertaista henkilökorttia, sähköistä henkilökorttia, väliaikaista henkilökorttia ja henkilötodistusta.”

6. Asetuksen nro 97/2005 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Henkilöllisyystodistuksella todistetaan henkilöllisyys, Romanian kansalaisuus, kotiosoite ja mahdollinen asuinpaikkaosoite.

(2) [Romanian kansalaisten vapaata liikkuvuutta ulkomaille koskevista edellytyksistä annetun lain nro 248/2005 (Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate) [5]], sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna ja täydennettynä [jäljempänä vapaata liikkuvuutta koskevista edellytyksistä annettu laki], mukaan henkilökortti ja sähköinen henkilökortti ovat matkustusasiakirjoja unionin jäsenvaltioissa.

(3) Sähköisen henkilökortin haltija voi todentaa itsensä sisäministeriön tietojärjestelmissä ja muiden julkisten tai yksityisten laitosten tietojärjestelmissä sekä käyttää sähköistä allekirjoitusta laissa säädetyin edellytyksin.”

4 Julkaistu uudelleen Monitorul Oficial al României-lehdessä, osa I, nro 719, 12.10.2011.

5 Monitorul Oficial al României, osa I, nro 682, 29.7.2005.

7. Asetuksen nro 97/2005 15 §:n 3 momentissa säädetään seuraavaa:

”Uuden henkilöllisyystodistuksen myöntämistä koskevaan hakemukseen on liitettävä ainoastaan sellaiset asiakirjat, jotka lainsäädännön mukaan todistavat asianomaisen henkilön kotipaikan ja tarvittaessa asuinpaikan, paitsi jos

a) sukunimeä ja etunimeä, syntymäaikaa, siviilisäätyä ja Romanian kansalaisuutta koskeviin tietoihin on tehty muutoksia, jolloin hakijan on esitettävä nämä muutokset osoittavat asiakirjat

b) hakijalla on väliaikainen henkilökortti tai henkilötodistus, jolloin hakijan on esitettävä kaikki 2 momentissa tarkoitetut asiakirjat.”

8. Asetuksen nro 97/2005 20 §:n 1 momentin c kohdassa säädetään seuraavaa:

”Väliaikainen henkilökortti myönnetään seuraavissa tapauksissa:

– – Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on ulkomailla ja jotka asuvat tilapäisesti Romaniassa.”

9. Asetuksen nro 97/2005 28 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”1) Kotipaikan osoite voidaan todistaa seuraavilla asiakirjoilla:

a) asunnon hallintaoikeuden osoittava asiakirja, joka on tehty voimassa olevassa Romanian lainsäädännössä säädettyjen pätevyyttä koskevien edellytysten mukaisesti

b) majoituksen tarjoajan, luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön kirjallinen vakuutus, joka vastaa majoitustodistusta ja johon on liitetty jokin edellä a kohdassa tai tapauksen mukaan d kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista

c) hakijan kunnian ja omantunnon kautta antama vakuutus, johon on liitetty poliisin tarkastusilmoitus, jolla todistetaan asuinkäyttöön tarkoitetun kiinteistön olemassaolo ja se, että hakija tosiasiallisesti asuu ilmoitetussa osoitteessa, kun kyseessä on luonnollinen henkilö, joka ei pysty esittämään a ja b kohdassa tarkoitettuja asiakirjoja

d) paikallishallinnon antama asiakirja, josta käy ilmi, että hakija tai tarvittaessa hänen majoittajansa on rekisteröity [Registrul agricoliin (maatalousrekisteri)] asuinkäyttöön tarkoitetun kiinteistön omistajaksi

e) vanhemman tai hänen laillisen edustajansa henkilötodistus tai vanhempainvastuun käyttämistä koskeva asiakirja sekä tarvittaessa jokin a–d kohdassa tarkoitetuista asiakirjoista, kun kyse on alaikäisistä, jotka hakevat henkilötodistusta.”

10. Vapaata liikkuvuutta koskevista edellytyksistä annetun lain 6 ja 6^{1} §:ssä säädetään seuraavaa:

”6 §

(1) Matkustusasiakirjatyypit, jotka oikeuttavat Romanian kansalaiset matkustamaan ulkomaille, ovat seuraavat:

a) diplomaattipassi

b) virkapassi

c) sähköinen diplomaattipassi

d) sähköinen virkapassi

e) yksinkertainen passi

f) sähköinen yksinkertainen passi

g) väliaikainen yksinkertainen passi

h) matkustusasiakirja.

6[1] §

(1) Tätä lakia sovellettaessa voimassa oleva henkilökortti, yksinkertainen henkilökortti ja sähköinen henkilökortti ovat matkustusasiakirjoja, jotka oikeuttavat Romanian kansalaiset matkustamaan unionin jäsenvaltioihin ja niihin kolmansiin valtioihin, jotka tunnustavat ne matkustusasiakirjoiksi.

– –”

11. Kyseisen lain 17[1] artiklan 1 momentin d kohdassa ja 2 momentin b kohdassa säädetään seuraavaa:

”(1) Väliaikainen yksinkertainen passi myönnetään Romanian kansalaisille, jotka täyttävät tässä laissa säädetyt edellytykset ja joilta ei ole pidätetty oikeutta matkustaa ulkomaille, seuraavissa tapauksissa:

– –

d) haltija on esittänyt yksinkertaisen passin tai sähköisen yksinkertaisen passin viisumin saamiseksi ja ilmoittaa, että hänen on matkustettava ulkomaille kiireellisesti

– –

2. Väliaikainen yksinkertainen passi myönnetään

– –

b) edellä 1 momentin b–g kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa enintään kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen jättämispäivästä

– –”

12. Kyseisen lain 34 §:n 1, 2 ja 6 momentissa säädetään seuraavaa:

”1. Romanian kansalainen, joka on asettunut asumaan ulkomaille, voi hakea sähköistä yksinkertaista passia tai väliaikaista yksinkertaista passia, jossa ilmoitetaan hänen kotipaikkavaltionsa, jos hän on jossakin seuraavista tilanteista:

a) hän on saanut vähintään yhden vuoden pituisen oleskeluoikeuden tai, tapauksen mukaan, hänen oikeutensa oleskella kyseisen valtion alueella on toistuvasti uusittu vuoden aikana

b) hän on saanut oikeuden oleskella kyseisen valtion alueella perheenyhdistämistä varten sellaisen henkilön kanssa, jonka kotipaikka on tämän valtion alueella

c) hän on saanut oikeuden pitkäaikaiseen oleskeluun tai tarvittaessa oikeuden oleskella pysyvästi kyseisen valtion alueella

d) hän on saanut kyseisen valtion kansalaisuuden

e) hän on saanut työskentelyoikeuden tai kirjautunut yksityiseen tai julkiseen oppilaitokseen pääasiallisena tarkoituksenaan osallistua koulutukseen, ammattikoulutus mukaan luettuna.

2. Romanian kansalainen, jolla on Euroopan unionin jäsenvaltion, Euroopan talousalueen jäsenvaltion tai Sveitsin valaliiton toimivaltaisten viranomaisten myöntämä rekisteröintitodistus tai Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Euroopan talousalueella tai Sveitsin valaliitossa asumisen osoittava asiakirja, voi hakea sähköistä yksinkertaista passia tai väliaikaista yksinkertaista passia, jossa kyseinen valtio mainitaan kotipaikkavaltiona.

– –

6. Romanian kansalaisen, joka on perustanut kotipaikkansa ulkomaille, on silloin, kun hänelle myönnetään sähköinen yksinkertainen passi tai väliaikainen yksinkertainen passi, jossa mainitaan kotipaikkavaltio, palautettava Romanian viranomaisten myöntämä henkilöllisyystodistus, joka osoittaa, että hänen kotipaikkansa on Romaniassa.”

III Pääasia, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

13. Pääasian valittaja on romanialainen asianajaja, joka harjoittaa ammattitoimintaansa sekä Ranskassa että Romaniassa ja jonka kotipaikka on ollut vuodesta 2014 lähtien Ranskassa.

14. Romanian viranomaiset myönsivät hänelle sähköisen yksinkertaisen passin, jossa todetaan, että hänen kotipaikkansa on Ranskassa. Koska hän yksityis- ja työelämäänsä liittyvistä syistä viettää aikaa sekä Ranskassa että Romaniassa, hän ilmoittaa vuosittain asuinpaikkansa Romaniassa ja hänelle myönnetään väliaikainen henkilökortti. Tämä korttityyppi ei kuitenkaan ole asiakirja, jonka oikeuttaa matkustamaan ulkomaille.

15. Pääasian valittaja teki 17.9.2017 väestörekisteritoimistolle henkilökortin tai sähköisen henkilökortin myöntämistä koskevan hakemuksen. Hakemus hylättiin sillä perusteella, ettei hänen kotipaikkansa ole Romaniassa.

16. Pääasian valittaja nosti 18.12.2017 Curtea de Apel Bucureștissa (Bukarestin ylioikeus, Romania) hallintolainkäyttökanteen, jossa hän vaati, että rekisterihallinto velvoitetaan myöntämään hänelle pyydetty asiakirja.

17. Kyseinen tuomioistuin hylkäsi 28.3.2018 kanteen perusteettomana sillä perusteella, että rekisterihallinnon hylkäävä päätös oli perusteltu Romanian oikeuden nojalla, jossa säädetään, että henkilökortti myönnetään ainoastaan Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on Romaniassa. Se katsoi, ettei Romanian oikeus ole unionin oikeuden vastainen, koska direktiivissä 2004/38 ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta myöntää henkilökorttia omille kansalaisilleen. Lisäksi se katsoi, ettei pääasian valittajaa ollut syrjitty, koska Romanian viranomaiset olivat myöntäneet hänelle yksinkertaisen passin, joka on ulkomaille matkustamiseen oikeuttava matkustusasiakirja.

18. Koska pääasian valittaja katsoi, että Curtea de Apel Bucureștin tuomio oli ristiriidassa useiden EUT-sopimuksen ja perusoikeuskirjan määräysten sekä useiden direktiivin 2004/38 säännösten kanssa, hän teki kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen Înalta Curte de Casație și Justiției.

19. Kyseinen tuomioistuin on epävarma siitä, onko unionin oikeuden mukaista kieltäytyä myöntämästä pääasian valittajalle henkilökorttia pääasian olosuhteissa.

20. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa tässä yhteydessä, että vaikka direktiivin 2004/38 tarkoituksena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden toisen jäsenvaltion alueelle pääsemiselle asettamia edellytyksiä, kyseessä olevassa kansallisessa lainsäädännössä tulkitaan suppeasti kyseisen direktiivin 4 artiklan 3 kohtaa, jossa säädetään, että jäsenvaltioiden on oman lainsäädäntönsä mukaisesti myönnettävä kansalaisilleen henkilötodistus tai passi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kotipaikkaa koskeva peruste voi lisäksi johtaa syrjivään kohteluun, joka voi unionin oikeuden mukaan olla oikeutettua vain, jos se perustuu kyseessä olevien henkilöiden kansalaisuudesta riippumattomiin objektiivisiin syihin, jotka ovat oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. Rekisterihallinto ei ole käsiteltävässä asiassa myöskään ilmoittanut, mikä objektiivinen yleistä etua koskeva syy voisi oikeuttaa erilaisen kohtelun ja sen, että Romanian kansalaisilta, joiden kotipaikka on toisessa unionin jäsenvaltiossa, evätään oikeus saada kansallinen henkilökortti. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, ettei se ole pystynyt toteamaan tällaista oikeuttavaa perustetta.

21. Tässä tilanteessa Înalta Curte de Casație și Justiție on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 26 artiklan 2 kohtaa, [perusoikeuskirjan] 20 artiklaa, 21 artiklan 1 kohtaa ja 45 artiklan 1 kohtaa sekä [direktiivin 2004/38] 4[–]6 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan henkilötodistusta, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana Euroopan unionin alueella, ei voida myöntää jäsenvaltion kansalaiselle sen vuoksi, että tämä on perustanut kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon?”

22. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian valittaja, Romanian hallitus ja Euroopan komissio. Samat osapuolet osallistuivat 8.2.2023 pidettyyn istuntoon.

IV Asian tarkastelu

23. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä sitä, onko SEUT 26 artiklan 2 kohtaa, perusoikeuskirjan 20 artiklaa, 21 artiklan 1 kohtaa ja 45 artiklan 1 kohtaa sekä direktiivin 2004/38 4–6 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla unionin kansalaiselle, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen ja joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun toisessa jäsenvaltiossa, ei myönnetä unionin alueella henkilökorttia, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana Euroopan unionin alueella, pelkästään sillä perusteella, että hän on perustanut kotipaikkansa tämän toisen jäsenvaltion alueelle.

24. Pääasian valittaja ja komissio katsovat, että kyseessä oleva kansallinen lainsäädäntö merkitsee epäyhdenvertaista kohtelua, joka vaikuttaa Romanian kansalaisten, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti unionissa. Romanian hallitus sitä vastoin väittää, että jäsenvaltioilla on harkintavaltaa henkilökorttien myöntämisessä ja ettei kyseisellä lainsäädännöllä rajoiteta näiden kansalaisten oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun.

25. Esitän tässä ratkaisuehdotuksessa joitakin alustavia huomautuksia, joiden tarkoituksena on kuvailla tosiseikat lyhyesti, palauttaa mieleen asiaa koskeva lainsäädäntö ja selventää sovellettavia unionin oikeussääntöjä, ja käsittelen tämän jälkeen ennakkoratkaisukysymyksessä esiin otettua näihin oikeussääntöihin liittyvää ongelmaa.

A Alustavat huomautukset

26. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämän tosiseikkojen kuvauksen mukaan käsiteltävä asia koskee Romanian kansalaista, jonka kotipaikka on ollut Ranskassa vuodesta 2014 lähtien ja joka harjoittaa ammattitoimintaansa asianajajana sekä Ranskassa että Romaniassa.[6] Romanian viranomaiset myönsivät hänelle sähköisen yksinkertaisen passin, jossa mainittiin, että hänen kotipaikkansa on Ranskassa, sekä väliaikaisen henkilökortin.[7] Tämä kortti, joka ei ole matkustusasiakirja, myönnetään Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa ja jotka asuvat tilapäisesti Romaniassa, ja se on uusittava vuosittain. Pääasian valittaja teki rekisterihallinnolle sellaisen (yksinkertaisen tai sähköisen) henkilökortin myöntämistä koskevan hakemuksen, joka on Ranskaan matkustamiseen oikeuttava matkustusasiakirja, mutta hakemus hylättiin. Hän teki tästä päätöksestä Curtea de Apel Bucureștiin valituksen, joka hylättiin perusteettomana lähinnä sillä perusteella, ettei Romanian lainsäädäntö ole unionin oikeuden vastainen.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että Romanian oikeuden mukaan kaikilla Romanian kansalaisilla on kotipaikastaan riippumatta oikeus saada passi.[8] Se selittää lisäksi, että Romanian kansalaisilla, joiden kotipaikka on Romaniassa, on tämän oikeuden nojalla oikeus saada 14 vuoden iästä lähtien joko yksinkertainen henkilökortti tai sähköinen henkilökortti, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana.[9] Romanian kansalaisilla, joiden

6 Pääasian valittaja totesi istunnossa, että asianajajana toimimisensa lisäksi hän opettaa ranskalaisessa yliopistossa.

7 Romanian hallitus korostaa unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen vastatessaan, ettei ”väliaikaisessa henkilökortissa” ole unionin kansalaisten henkilökorttien sekä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttäville unionin kansalaisille ja heidän perheenjäsenilleen myönnettävien oleskeluasiakirjojen turvallisuuden lisäämisestä 20.6.2019 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1157 (EUVL 2019, L 188, s. 67) 2 artiklan a alakohdassa ja 3 artiklassa tarkoitettuja henkilökortin sisältämiä turvaominaisuuksia.

8 Ks. vapaata liikkuvuutta koskevista edellytyksistä annetun lain 6 §:n 1 momentin f ja g kohta sekä 34 §:n 1 ja 2 momentti.

9 Ks. asetuksen nro 97/2005 12 §:n 1 ja 2 momentti sekä vapaata liikkuvuutta koskevista edellytyksistä annetun lain 6[1] §:n 1 momentti.

kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, ei sitä vastoin ole oikeutta saada tällaisia henkilöllisyystodistuksia.[10] Kyseinen tuomioistuin täsmentää tässä yhteydessä, että kun tällaiset kansalaiset saavat passin, jossa mainitaan heidän kotipaikkansa jäsenvaltio, heidän on palautettava henkilöllisyystodistus, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana ja joka osoittaa, että heillä on kotipaikka Romaniassa.[11] Jos he kuitenkin oleskelevat tilapäisesti kyseisessä jäsenvaltiossa, heille on myönnettävä väliaikainen henkilökortti, jota ei voida käyttää matkustusasiakirjana.[12]

28. On selvää, että pääasiassa kyseessä oleva tilanne kuuluu unionin oikeuden ja erityisesti vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden käyttämistä koskevien sääntöjen soveltamisalaan.

29. Muistutan tässä yhteydessä yhtäältä, että SEUT 20 artiklan mukaan jokaisella, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on unionin kansalaisen asema.[13] Käsiteltävässä asiassa pääasian valittaja on Romanian kansalainen, joten hänellä on unionin kansalaisen asema, jonka – kuten unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut – on ”tarkoitus olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema”.[14] Unionin kansalaisena, joka on käyttänyt vapauttaan liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa kuin alkuperäjäsenvaltiossa, hän voi vedota tähän ominaisuuteen liittyviin oikeuksiin, erityisesti niihin, joista määrätään SEUT 21 artiklan 1 kohdassa, ”myös tarvittaessa alkuperäjäsenvaltioonsa nähden”.[15]

30. Toisaalta muistutan lisäksi, että SEUT 21 artiklan 1 kohdassa pääasian valittajalle annetaan oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu. Tällaisista rajoituksista ja ehdoista säädetään erityisesti direktiivissä 2004/38, jonka 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on muun muassa vahvistaa tämän oikeuden käyttämisen edellytykset ja tätä oikeutta koskevat rajoitukset.

31. Huomautan lopuksi, että vaikka ennakkoratkaisukysymyksessä viitataan SEUT 26 artiklan 2 kohtaan sekä perusoikeuskirjan 20 artiklaan ja 21 artiklan 1 kohtaan, pääasian ratkaisu ei kuitenkaan edellytä, että unionin tuomioistuin viittaa nimenomaisesti näihin määräyksiin.

32. Perusoikeuskirjan 45 artiklasta, johon ennakkoratkaisukysymyksessä myös viitataan, on muistutettava, että sen 1 kohdassa taataan jokaiselle unionin kansalaiselle oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, että tämä oikeus vastaa perusoikeuskirjan selitysten[16] mukaan SEUT 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a alakohdassa taattua oikeutta ja että sitä

[10] Komissio totesi kirjallisissa huomautuksissaan, että asetuksen nro 97/2005 14 §:n 2 momentissa säädetään, että henkilökorttia voivat hakea ainoastaan Romanian kansalaiset, *joiden kotipaikka on Romaniassa* ja jotka oleskelevat *tilapäisesti* ulkomailla.

[11] Ks. vapaata liikkuvuutta koskevista edellytyksistä annetun lain 34 §:n 6 momentti

[12] Ks. asetuksen nro 97/2005 20 §:n 1 momentin c kohta. Pääasian valittajan unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 62 artiklan 1 kohdan nojalla esittämistä asiakirjoista ilmenee, että väliaikaisessa henkilökortissa on oltava sen haltijan Romaniassa sijaitsevan *tilapäisen asuinpaikan osoite*.

[13] Ks. mm. tuomio 11.7.2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, 27 kohta) ja tuomio 9.6.2022, Préfet du Gers ja Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[14] Tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta) ja tuomio 1.8.2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, 28 kohta).

[15] Tuomio 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon ”Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)

[16] EUVL 2007, C 303, s. 29.

käytetään SEUT 20 artiklan 2 kohdan toisen alakohdan ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 2 kohdan mukaisesti perussopimuksissa ja niiden soveltamiseksi hyväksytyissä toimenpiteissä määritellyin edellytyksin ja rajoituksin. [17]

33. Näin ollen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vastattaessa on mielestäni riittävää viitata direktiivin 2004/38 merkityksellisiin säännöksiin ja SEUT 21 artiklaan. [18]

B Direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohdan tulkinta ja sellaisen erilaisen kohtelun olemassaolo, joka voi rajoittaa oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun

34. Mielestäni on tarpeen muistuttaa ensinnäkin, että jotta jäsenvaltioiden kansalaisilla on mahdollisuus käyttää oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella, jäsenvaltioiden on direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohdan nojalla myönnettävä kansalaisilleen oman lainsäädäntönsä mukaisesti henkilötodistus tai passi, jossa mainitaan haltijan kansalaisuus. [19] Unionin tuomioistuin on jo todennut tältä osin, että jäsenvaltioiden tehtävänä on kyseisen säännöksen nojalla myöntää kansalaisilleen henkilötodistus tai passi tai uusia henkilötodistus tai passi. [20]

35. Toiseksi on todettava, että direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohdan sanamuodosta ja erityisesti unionin lainsäätäjän valinnasta käyttää erottavaa rinnastuskonjunktiota ”tai” ilmenee selvästi, että jäsenvaltiot ovat velvollisia myöntämään matkustusasiakirjan omille kansalaisilleen, mutta kyseisessä säännöksessä annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus valita matkustusasiakirjan tyyppi eli henkilökortti *tai* passi.

36. On kuitenkin korostettava, että direktiivin 2004/38 johdanto-osan 1–4 ja 11 perustelukappaleesta ilmenee, että direktiivin tarkoituksena on ennen kaikkea helpottaa ja tehostaa unionin kansalaisille perustamissopimuksessa suoraan myönnetyn vapaata liikkumista ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan henkilökohtaisen perusoikeuden käyttämistä. [21] Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä katsotaan tältä osin, että kun otetaan huomioon kyseisen direktiivin asiayhteys ja päämäärät, sen säännöksiä ei voida tulkita suppeasti, eikä niiltä missään tapauksessa pidä viedä niiden tehokasta vaikutusta. [22]

[17] Tuomio 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, 275 kohta). On myös muistutettava, että oikeuskäytännön mukaan kansallinen toimenpide, joka on omiaan rajoittamaan henkilöiden vapaan liikkuvuuden käyttämistä, voi olla oikeutettu vain silloin, kun tällainen toimenpide on perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo, mukainen. Kuten komissio on perustellusti korostanut, kaikki SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrättyjen oikeuksien rajoitukset olisivat siis väistämättä perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan vastaisia, koska – kuten jo totesin – perusoikeuskirjassa vahvistettu jokaisen unionin kansalaisen oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella heijastaa SEUT 21 artiklan 1 kohdassa myönnettyä oikeutta. Ks. mm. tuomio 18.6.1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, 43 kohta); tuomio 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon ”Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, 58 kohta); tuomio 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, 275 ja 281 kohta) ja määräys 24.6.2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, 46 kohta).

[18] Ks. myös edellä tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 27.

[19] Tuomio 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon ”Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, 43 kohta). Direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on kunkin oman lainsäädäntönsä mukaisesti myönnettävä kansalaisilleen henkilötodistus tai passi, jossa mainitaan haltijan kansalaisuus, sekä uusittava se”.

[20] Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, A (Rajojen ylittäminen huviveneellä) (C-35/20, EU:C:2021:813, 53 kohta).

[21] Tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C 127/08, EU:C:2008:449, 82 kohta) ja tuomio 19.9.2013, Brey (C 140/12, EU:C:2013:565, 71 kohta).

[22] Tuomio 11.12.2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, 43 kohta); tuomio 25.7.2008, Metock ym. (C-127/08, EU:C:2008:449, 84 kohta); tuomio 7.10.2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, 31 kohta); tuomio 18.12.2014, McCarthy ym. (C-202/13, EU:C:2014:2450, 32 kohta); tuomio 5.6.2018, Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:385, 39 kohta) ja tuomio 11.4.2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, 38 kohta).

37. Vaikka unionin oikeuden nykytilassa jäsenvaltioilla on toimivalta myöntää henkilökortteja, muistutan kuitenkin, että niiden on tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti niitä perussopimuksen määräyksiä, jotka koskevat vapautta liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, sellaisena kuin tämä vapaus on myönnetty SEUT 21 artiklan 1 kohdassa kaikille unionin kansalaisille. [23]

38. Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ennakkoratkaisukysymyksen taustalla oleva kysymys koskee sitä, että Romanian kansalaisia, joiden kotipaikka on Romaniassa, ja Romanian kansalaisia, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, kohdellaan eri tavoin Romanian lainsäädännössä. Kyseisessä lainsäädännössä nimittäin säädetään, että Romanian kansalaisilla, joilla on kotipaikka Romaniassa, on oikeus saada unionissa matkustamista varten kaksi voimassa olevaa asiakirjaa, nimittäin *henkilökortti* ja *passi*, kun taas Romanian kansalaisilla, joilla on kotipaikka toisessa jäsenvaltiossa, on oikeus saada vain yksi matkustusasiakirja, nimittäin *passi*. [24]

39. On siis selvitettävä, onko tämä erilainen kohtelu sopusoinnussa henkilöiden vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevien unionin oikeussääntöjen ja erityisesti direktiivin 2004/38 kanssa.

40. Kuten edellä jo todettiin, pitää paikkansa, ettei direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohdassa velvoiteta jäsenvaltioita myöntämään kansalaisilleen kahta henkilöllisyystodistusta, joita voidaan käyttää matkustusasiakirjoina, nimittäin henkilökorttia *ja* passia. Tässä säännöksessä päinvastoin annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus myöntää kansalaisilleen henkilökortti *tai* passi. Kyseinen säännös, luettuna SEUT 21 artiklan valossa, ei voi kuitenkaan mahdollistaa sitä, että jäsenvaltiot voivat tehdä *tämän valinnan* kohtelemalla kansalaisiaan epäedullisemmin sen vuoksi, että he käyttävät oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti unionissa. Toisin sanoen jäsenvaltioiden perusteltu valinta, joka koskee matkustusasiakirjojen myöntämiseen kansalaisille sovellettavaa kansallista järjestelmää, sellaisena kuin siitä säädetään direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohdassa, ei voi johtaa – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – epäyhdenvertaiseen kohteluun, jossa Romanian kansalaisille, joilla on kotipaikka toisessa jäsenvaltiossa, myönnetään yksi ainoa matkustusasiakirja, nimittäin passi.

41. Kuten komissio on perustellusti todennut, Romanian kansalaisilla, jotka asuvat muissa jäsenvaltioissa ja haluavat saada sekä passin että (yksinkertaisen tai sähköisen) henkilökortin, on nimittäin oltava kotipaikka Romaniassa. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tämä kotipaikka voidaan osoittaa muun muassa omistusasiakirjalla, vuokrasopimuksella tai majoitusta koskevalla todistuksella. Sen lisäksi, että tällaisten kansalaisten on oltava joko Romaniassa sijaitsevan asunnon omistajia, vuokralaisia tai majoittujia, heillä on siis oltava myös asunto, joka on tarpeen, jotta he voivat käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun toisessa jäsenvaltiossa. Tämä vaatimus merkitsee selvästi epäedullisempaa kohtelua tämän oikeuden käyttämisen vuoksi. Romanian kansalaisten, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, on siten säilytettävä kotipaikka Romaniassa voidakseen saada molemmat matkustusasiakirjat, kun taas Romanian kansalaiset, jotka eivät ole käyttäneet sitä ja joiden kotipaikka on Romaniassa, voivat saada ne täyttämättä muita edellytyksiä.

[23] Ks. mm. tuomio 26.10.2006, Tas-Hagen ja Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, 22 kohta); tuomio 22.5.2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, 24 kohta) ja tuomio 5.6.2018, Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:385, 35–38 kohta). Ks. myös tuomio 6.10.2021, A (Rajojen ylittäminen huviveneellä) (C-35/20, EU:C:2021:813, 53 kohta).

[24] Muistutan, että vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden kannalta nämä kaksi tilannetta voidaan rinnastaa toisiinsa, kuten komissio totesi vastatessaan unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen.

42. Vaikuttaa siis siltä, että tällainen erilainen kohtelu voisi sellaisenaan viedä direktiivin 2004/38 4 artiklan 3 kohdalta sen tehokkaan vaikutuksen.

43. Muistutan lisäksi yhtäältä, että kyseisen direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”unionin kansalaisilla, joilla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, – – on oikeus poistua jäsenvaltion alueelta matkustaakseen toiseen jäsenvaltioon, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista”. Toisaalta kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”jäsenvaltioiden on sallittava unionin kansalaisen, jolla on voimassa oleva henkilötodistus tai passi, – – tulo alueelleen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta matkustusasiakirjoihin kansallisilla rajoilla kohdistettavia tarkastuksia koskevien määräysten soveltamista.”

44. Velvollisuus pitää mukana henkilökortti tai passi ei siis vaikuta olevan varsinainen maastapoistumis- eikä maahantulo-oikeuden edellytys, vaan *muodollisuus, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa ja siten helpottaa henkilöllisyystarkastuksia*, joita voidaan tehdä asetuksessa (EY) N:o 562/2006[25] määritellyissä tapauksissa.[26] Se, että unionin kansalaisella tarvitsee olla matkustaessaan mukana ainoastaan henkilökortti, helpottaa näin ollen kyseistä kansalaista, jolla ei siis tarvitse olla passia. Näin ollen erilainen kohtelu, jolla otetaan käyttöön kyseessä oleva lainsäädäntö, voi viedä sekä direktiivin 2004/38 4 artiklan 1 kohdalta että 5 artiklan 1 kohdalta niiden tehokkaan vaikutuksen.

45. Koska pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön mukaan kansalliset viranomaiset voivat päättää, myöntävätkö ne Romanian kansalaisille henkilökortin, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana, sen perusteella, ovatko he perustaneet kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon vai eivät, ja näin ollen sen perusteella, ovatko he käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun vai eivät, on mielestäni tutkittava, onko kyseessä SEUT 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu vapaan liikkuvuuden rajoitus.

C SEUT 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta koskevan rajoituksen olemassaolo

46. Edeltävistä kohdista ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevalla lainsäädännöllä otetaan käyttöön erilainen kohtelu, joka voi vaikuttaa Romanian kansalaisten, joilla on kotipaikka toisessa jäsenvaltiossa, SEUT 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun oikeuteen liikkua ja oleskella unionissa.

47. Muistutan tässä yhteydessä ensinnäkin, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö, jolla tietyt kansalaiset asetetaan huonompaan asemaan pelkästään siksi, että he ovat käyttäneet vapauttaan liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa, on SEUT 21 artiklan 1 kohdassa jokaiselle unionin kansalaiselle tunnustettuja vapauksia koskeva rajoitus.[27]

[25] Henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 15.3.2006 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2006, L 105, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 26.6.2013 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) N:o 610/2013 (EUVL 2013, L 182, s. 1).

[26] Ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, A (Rajojen ylittäminen huviveneellä) (C-35/20, EU:C:2021:813, 73 kohta).

[27] Tuomio 8.6.2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, 35 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) ja tuomio 19.11.2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. vastaavasti perusoikeuskirjan 45 artiklan 1 kohdan osalta tuomio 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, 277 kohta).

48. Toiseksi on todettava, että unionin tuomioistuin on toistuvasti katsonut, että mahdollisuudet, jotka perussopimuksella on annettu vapaan liikkuvuuden ja oleskelun alalla, eivät saisi täyttä vaikutustaan, jos niiden käyttäminen saataisiin tehdä jäsenvaltion kansalaiselle vähemmän houkuttelevaksi asettamalla hänen oleskelulleen vastaanottavassa jäsenvaltiossa esteitä hänen kotivaltionsa lainsäädännön vuoksi, kun tämä lainsäädäntö on hänelle epäedullinen siksi, että hän on käyttänyt näitä mahdollisuuksiaan. [28]

49. Katson kuitenkin, että kyseessä olevalla lainsäädännöllä käyttöön otetulla erilaisella kohtelulla rajoitetaan sellaisten Romanian kansalaisten liikkumis- ja oleskeluvapautta, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa. [29]

50. Ensinnäkin on korostettava, että koska tässä lainsäädännössä kieltäydytään myöntämästä henkilökorttia, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana, pelkästään sillä perusteella, että pääasian valittaja on perustanut kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon, nimittäin Ranskaan, se on omiaan saamaan pääasian valittajan tilanteen kaltaisessa tilanteessa olevat Romanian kansalaiset luopumaan käyttämästä vapauttaan liikkua ja oleskella unionissa.

51. Kuten jo totesin, ongelman taustalla ei ole se, että jäsenvaltio myöntää omille kansalaisilleen joko passin tai henkilökortin. Tällainen valinta on täysin oikeutettu. Ongelmana on se, että tehdessään tällaisen valinnan jäsenvaltio ottaa käyttöön erilaisen kohtelun, joka vaikuttaa unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevaan oikeuteen, kuten käsiteltävässä asiassa.

52. Toiseksi on todettava, että toisin kuin Romanian hallitus väittää, vaikka Romanian kansalaisilla, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, on passi, heidän on vaikeampi käyttää liikkumisvapauttaan.

53. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, ettei pääasian valittaja voinut 12 päivän aikana matkustaa Ranskaan, koska hänellä ei ollut henkilökorttia, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana, ja hänen passinsa oli Bukarestissa sijaitsevassa kolmannen valtion suurlähetystössä viisumin saamista varten. Kyseisen tuomioistuimen mukaan tällaisessa tapauksessa Romanian kansalainen, jonka kotipaikka on Romaniassa, olisi voinut matkustaa toiseen jäsenvaltioon henkilökortillaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, ettei pääasian valittajalla kuitenkaan ollut tällaista mahdollisuutta, koska rekisterihallinto oli hylännyt hänen henkilökortin myöntämistä koskevan hakemuksensa.

54. Romanian hallitus väittää, että tilanteessa, jossa Romanian kansalainen jättää passinsa kolmannen valtion suurlähetystöön saadakseen viisumin kyseiseen kolmanteen valtioon tuloa varten, hänelle myönnetään väliaikainen passi kolmen työpäivän kuluessa hakemuksen jättämisestä. Kyseisen hallituksen mukaan tällaisella asiakirjalla pyritään takaamaan, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa Romanian kansalaiset voivat kotipaikastaan riippumatta käyttää nopeasti ja esteettä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Pääasian valittaja väitti kuitenkin istunnossa, että Romanian kansalainen joutuu ruuhka-aikana odottamaan kuukauden, jotta hän saa sovittua tapaamisen ja voi jättää väliaikaista passia koskevan hakemuksensa.

[28] Ks. tuomio 29.4.2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, 19 kohta); tuomio 26.10.2006, Tas-Hagen ja Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, 30 kohta); tuomio 22.5.2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, 32 kohta) ja tuomio 14.10.2010, van Delft ym. (C-345/09, EU:C:2010:610, 97 kohta).

[29] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 38 ja 41 kohta.

55. Tämä osoittaa mielestäni, että pääasiassa kyseessä olevan kansalaisen kaltaisille unionin kansalaisille asetettujen henkilökorttien ja/tai passien myöntämismenettelyistä aiheutuu raskas hallinnollinen taakka, mikä luo esteitä heidän oikeudelleen liikkua ja oleskella vapaasti unionissa.

56. Kolmanneksi yhdyn komission näkemykseen, jonka mukaan unionin kansalaisilla, jotka käyttävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun, on yleensä intressejä eri jäsenvaltioissa, joten heillä on jonkinasteista liikkuvuutta unionin sisällä.

57. Neljänneksi julkisasiamies Jacobs totesi seuraavaa: ”On – – selvää, että liikkumisvapaus ulottuu laajemmalle kuin pelkästään niiden rajoitusten poistamiseen, jotka koskevat henkilön oikeutta tulla jäsenvaltioon, oleskella siellä ja lähteä sieltä. Liikkumisvapautta ei voida turvata, ellei poisteta myös kaikenlaisia toimenpiteitä, joilla asetetaan perusteettomia rasitteita tätä vapautta käyttäville henkilöille. Olipa se asiayhteys, johon tällainen rasite liittyy, millainen hyvänsä – mukaan lukien lähteminen kotijäsenvaltiosta tai palaaminen sinne taikka oleskelu muualla Euroopan unionissa tai muuttaminen muualle unioniin – tällaista rasitetta ei saada asettaa.” [30]

58. On siis vielä selvitettävä, voidaanko kyseisellä lainsäädännöllä käyttöön otettu SEUT 21 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun vapaan liikkuvuuden rajoitus, jota sovelletaan kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon perustaneisiin Romanian kansalaisiin, olla oikeutettu unionin oikeuden perusteella.

1. Rajoituksen oikeuttaminen

59. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan henkilöiden vapaan liikkumisen rajoitus, joka on – kuten pääasiassa – riippumaton asianomaisten henkilöiden kansalaisuudesta, voi olla oikeutettu, jos se perustuu yleistä etua koskeviin objektiivisiin syihin ja on oikeassa suhteessa kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään. [31] Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee lisäksi, että toimenpide on oikeasuhteinen, kun sillä voidaan toteuttaa tavoiteltu päämäärä ja kun sillä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [32]

60. Onko nyt käsiteltävässä asiassa jokin objektiivinen yleistä etua koskeva syy, joka voi oikeuttaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden ja oleskelun rajoittamisen?

61. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa, ettei se ole todennut mitään objektiivista yleistä etua koskevaa syytä, joka voisi oikeuttaa erilaisen kohtelun ja sen, että Romanian kansalaisilta, joiden kotipaikka on toisessa unionin jäsenvaltiossa, evätään oikeus saada kansallinen henkilökortti, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana.

62. Romanian hallitus on kirjallisissa huomautuksissaan ja istunnossa perustellut tällaisen henkilökortin myöntämättä jättämistä Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, lähinnä sillä, ettei siihen voida merkitä tällaisten kansalaisten Romanian ulkopuolella sijaitsevaa kotipaikkaa. Romanian hallitus on väittänyt ensinnäkin, että Romanian siviililain 91 §:n 1 momentin mukaan kotipaikka ja asuinpaikka on todistettava henkilökortissa

[30] Julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, 21 kohta).

[31] Tuomio 5.6.2018, Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:385, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[32] Tuomio 18.7.2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, 42 kohta); tuomio 26.10.2006, Tas-Hagen ja Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, 35 kohta) ja tuomio 5.6.2018, Coman ym. (C-673/16, EU:C:2018:385, 41 kohta).

olevilla tiedoilla, ja että henkilökortilla pyritään siis *pääasiallisesti* todistamaan tämä Romanian kansalaisen henkilöllisyyden olennainen osa, jotta tämä voi käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvollisuutensa (erityisesti siviili- tai hallintoasioissa), ja *toissijaisesti* se on direktiivin 2004/38 nojalla yksi niistä asiakirjoista, joiden perusteella voidaan käyttää oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen. Romanian hallitus korostaa tämän jälkeen, että kotiosoitteen ilmoittaminen henkilökortissa on omiaan tehostamaan Romanian kansalaisten tunnistamista ja estämään heidän henkilötietojensa liiallisen käsittelyn. Se täsmentää lopuksi, että vaikka Romanian kansalaisen toisessa jäsenvaltiossa olevan kotipaikan osoite olisi merkitty hänen henkilökorttiinsa, kansalliset viranomaiset eivät voi ottaa vastuuta sen todistamisesta, koska niillä ole toimivaltaa tehdä sitä eikä keinoja tarkistaa tätä osoitetta, koska siitä aiheutuisi suhteeton hallinnollinen rasite ja se voisi olla jopa mahdotonta.

63. On myönnettävä, että tällaista oikeuttamisperustetta on vaikea pitää objektiivisena yleistä etua koskevana syynä seuraavien seikkojen vuoksi.

64. Ensinnäkin henkilökortissa ilmoitetun osoitteen todistusarvosta on todettava, että ymmärrän tällaisen tiedon ”hyödyllisyyden” hallintoviranomaisten kannalta, mutta on vaikea ymmärtää yhteyttä tämän perustelun ja sen välillä, ettei Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, myönnetä henkilökorttia.

65. Toiseksi se, että osoitteen ilmoittaminen henkilökortissa voi tehostaa hallinnon suorittamaa Romanian kansalaisten kotipaikan määrittämistä ja tarkastamista, ei kuitenkaan ole objektiivinen yleistä etua koskeva syy, joka voisi oikeuttaa unionin oikeuden perusvapauden rajoittamisen. Muistutan tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan hallinnollisilla syillä ei voida perustella sitä, että jäsenvaltio poikkeaa unionin oikeuden säännöistä, ja tämä pätee erityisesti silloin, kun kyseisellä poikkeamisella estetään jonkin perussopimuksessa taatun perusvapauden käyttäminen tai rajoitetaan sitä. [33]

66. Tästä syystä katson, että pääasiassa kyseessä olevalla Romanian lainsäädännöllä rajoitetaan kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon perustaneiden Romanian kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja oleskelua unionissa ja ettei tätä rajoitusta voida oikeuttaa henkilökortissa ilmoitetun osoitteen todistusarvolla eikä toimivaltaisen viranomaisen suorittaman osoitteen määrittämisen ja tarkastamisen tehokkuudella.

67. Siltä varalta, että unionin tuomioistuin kuitenkin katsoo, että tällainen rajoitus voidaan oikeuttaa Romanian hallituksen esittämällä oikeuttamisperusteella, tarkastelen lyhyesti kysymystä siitä, onko kyseessä oleva lainsäädäntö suhteellisuusperiaatteen mukainen.

2. Onko kyseinen lainsäädäntö suhteellisuusperiaatteen mukainen?

68. Kuten edellä muistutin, jotta kyseessä oleva lainsäädäntö on oikeasuhteinen, sillä on voitava toteuttaa tavoiteltu päämäärä, eikä sillä saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [34]

[33] Ks. erityisesti tuomio 3.2.1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, 12 kohta); tuomio 26.1.1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, 45 kohta) ja tuomio 21.7.2011, komissio v. Portugali (C-518/09, ei julkaistu, EU:C:2011:501, 66 kohta).

[34] Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 59 kohta. Muistutan, että asetuksen 2019/1157 3 artiklan 8 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Jos tavoitteen saavuttamisen kannalta on tarpeen ja oikeasuhtaista, jäsenvaltiot voivat lisätä tällaisia kansalliseen käyttöön tarkoitettuja tietoja ja huomautuksia, jotka saattavat olla tarpeen niiden omien kansallisten säännösten mukaisesti. Turvallisuutta koskevien vähimmäisvaatimusten tehokkuus ja henkilökorttien rajatylittävä yhteensopivuus eivät saa heikentyä tämän seurauksena.”

a) Soveltuvuus

69. Mielestäni sillä, että Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, kieltäydytään myöntämästä henkilökorttia, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana, ei voida saavuttaa tavoiteltua päämäärää. Se, että kansalliset viranomaiset eivät myönnä tällaista henkilökorttia, mutta eivät kuitenkaan vaadi, että nämä kansalaiset säilyttävät kotipaikan Romaniassa, ei nimittäin ole asianmukainen keino varmistaa henkilökortissa ilmoitetun osoitteen todistusarvoa ja sitä, että Romanian hallinto valvoo tehokkaasti näiden kansalaisten kotipaikan määrittämistä.

70. On etenkin mahdollista, että henkilö on muuttanut eikä ole hakenut uutta henkilökorttia tai ei yksinkertaisesti enää asu tilapäisesti tai pysyvästi henkilökortissaan ilmoitetussa kotipaikassa. Kansallisilla viranomaisilla on mielestäni nimittäin muita asianmukaisempia keinoja varmistaa koti- tai asuinpaikka, kuten antaa kotipaikkaa koskeva todistus, rekisteröintitodistus tai asumistodistus Romanian viranomaisten väestötietokantojen perusteella.

71. Hallinnon suorittamasta tarkastuksesta sen selvittämiseksi, asuuko henkilö tosiasiallisesti tietyssä osoitteessa, pääasian valittaja totesi istunnossa, etteivät Romanian viranomaiset käytännössä suorittaneet tällaista järjestelmällistä tarkastusta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on varmistettava.

72. Kyseisellä lainsäädännöllä ei siten mielestäni taata tavoiteltua päämäärää johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, eikä se näin ollen sovellu tämän tavoitteen saavuttamiseen.

b) Tarpeellisuus

73. Mielestäni ei voida väittää, että henkilökortteja, joita voidaan käyttää matkustusasiakirjana, on myönnettävä ainoastaan Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on Romaniassa, jotta voidaan tehostaa kotipaikkansa toiseen jäsenvaltioon perustaneiden Romanian kansalaisten Romaniassa sijaitsevan osoitteen määrittämistä.

74. Kuten komissio korosti istunnossa, Romania voisi aivan hyvin säilyttää järjestelmänsä eli vaatia, että henkilökortissa mainitaan Romaniaan kotipaikkansa perustaneiden kansalaisten Romaniassa sijaitseva osoite, ja myöntää silti matkustusasiakirjaksi hyväksyttävän henkilökortin Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa.

75. Näin ollen tällainen Romanian viranomaisten kieltäytyminen myöntämästä henkilökorttia ei ole tarpeen Romanian hallituksen tavoitteleman päämäärän saavuttamiseksi.

V Ratkaisuehdotus

76. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Înalta Curte de Casație şi Justiției esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEUT 21 artiklan 1 kohtaa sekä Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 4 artiklan 3 kohtaa

on tulkittava siten, että

ne ovat esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla unionin kansalaiselle, joka on kyseisen jäsenvaltion kansalainen ja joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun toisessa jäsenvaltiossa, ei myönnetä unionin alueella henkilökorttia, jota voidaan käyttää matkustusasiakirjana Euroopan unionin alueella, pelkästään sillä perusteella, että kyseinen kansalainen on perustanut kotipaikkansa tämän toisen jäsenvaltion alueelle.