



## Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (esimene koda)

22. veebruar 2024\*

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – ELTL artikli 21 lõige 1 – Õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 45 – Direktiiv 2004/38/EÜ – Artikkel 4 – Isikutunnistuse väljaandmine – Tingimus, et elukoht oleks dokumendi välja andnud liikmesriigis – Selle liikmesriigi asutuste keeldumine isikutunnistuse väljaandmisest oma kodanikule, kes elab teises liikmesriigis – Võrdne kohtlemine – Piirangud – Põhjendatus

Kohtuasjas C-491/21,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumeenia kassatsioonikohus) 11. mai 2021. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. augustil 2021, menetluses

**WA**

*versus*

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

EUROOPA KOHUS (esimene koda),

koosseisus: koja president A. Arabadjiev, Euroopa Kohtu asepresident L. Bay Larsen esimese koja kohtuniku ülesannetes, kohtunikud T. von Danwitz, P. G. Xuereb ja A. Kumin (ettekandja),

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: ametnik R. Șereș,

arvestades kirjalikku menetlust ja 8. veebruari 2023. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- WA, esindaja: *avocat* C. L. Popescu,
- Rumeenia valitsus, esindajad: L.-E. Bațagoi, E. Gane ja A. Rotăreanu,
- Euroopa Komisjon, esindajad: A. Biolan ja E. Montaguti,

\* Kohtumenetluse keel: rumeenia.

olles 27. aprilli 2023. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

### otsuse

- 1 Eelotsusetaotlus puudutab küsimust, kuidas tõlgendada ELTL artikli 26 lõiget 2, Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artiklit 20, artikli 21 lõiget 1 ja artikli 45 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 (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46), artikleid 4–6.
- 2 Taotlus on esitatud Rumeenia kodaniku WA, kes tegeleb kutsetegevusega nii Rumeenias kui ka Prantsusmaal, ning Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (siseministeeriumi rahvastikuregistri ja andmekogude töötlemise talitus, Rumeenia) (edaspidi „registritalitus“) vahelises kohtuvaidluses selle üle, et viimane keeldus põhikohtuasja kaebajale isikutunnistuse väljaandmisest põhjusel, et tema elukoht on muus liikmesriigis kui Rumeenia.

### Õiguslik raamistik

#### *Liidu õigus*

- 3 Direktiivi 2004/38 põhjendustes 1–4 on märgitud:
  - „(1) [Euroopa] Liidu kodakondsus annab igale liidu kodanikule esmase ja individuaalse õiguse liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada, kui asutamislepinguga ja selle rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.
  - (2) Isikute vaba liikumine on üks põhivabadusi siseturul, mis hõlmab sisepiirideta ala, mille ulatuses tagatakse vabadus vastavalt asutamislepingu sätetele.
  - (3) Kui liikmesriikide kodanikud kasutavad oma vaba liikumise ja elamise õigust, peaks nende põhistaatuseks olema liidu kodakondsus. Seepärast on oluline kodifitseerida ja üle vaadata olemasolevad ühenduse dokumendid, milles käsitletakse eraldi töötajaid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid, samuti õpilasi ja muid mittetöötavaid isikuid, et lihtsustada ja tugevdada kõikide liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust.
  - (4) Et parandada seda kategooriapõhist lähenemisviisi vaba liikumise ja elamise õigusele ning hõlbustada selle õiguse rakendamist, on vaja ühtset õigusakti [...]“.
- 4 Direktiivi 2004/38 artikkel 4 „Lahkumisõigus“ on sõnastatud järgmiselt:
  - „1. Ilma et see piiraks liikmesriigi piirikontrolli suhtes kohaldatavate, reisidokumente käsitlevate sätete kohaldamist, on kõikidel liidu kodanikel, kellel on kehtiv isikutunnistus või pass, ja nende

pereliikmetel, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on kehtiv pass, õigus lahkuda liikmesriigi territooriumilt, et reisida mõnda teise liikmesriiki.

2. Isikutelt, kelles suhtes kohaldatakse lõiget 1, ei või nõuda väljasõiduviisat ega muid samaväärseid formaalsusi.

3. Liikmesriigid annavad kooskõlas oma õigusaktidega oma kodanikele välja kodakondsust tõendava isikutunnistuse või passi ja uuendavad seda.

4. Pass kehtib vähemalt kõikides liikmesriikides ja nendes riikides, kust isik peab ühest liikmesriigist teise siirdudes läbi sõitma. Kui liikmesriigi õiguses ei ole ette nähtud isikutunnistuste väljaandmist, ei või väljaantava või uuendatava passi kehtivusaeg olla lühem kui viis aastat.“

### ***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), taas avaldatud väljaandes *Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 719, 12.10.2011; edaspidi „OUG nr 97/2005“) põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis on artiklis 12 sätestatud:

„(1) Alates 14. eluaastast antakse Rumeenia kodanikele välja isikut tõendavad dokumendid.

[...]

(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 asjakohasel 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) (*Monitorul Oficial al României*, I osa, nr 682, 29.7.2005)], mida on hiljem muudetud ja täiendatud (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 ette nähtud:

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

- a) muutunud on andmed, mis puudutavad nime ja eesnime, sünniaega, perekonnaseisu ja Rumeenia kodakondsust, millisel juhul peab taotleja esitama muutusi tõendavad dokumendid;
- b) taotlejal on ajutine isikutunnistus või isikukaart, millisel juhul peab taotleja esitama kõik lõikes 2 nimetatud dokumendid.“

8 OUG nr 97/2005 artikli 20 lõike 1 punkt c on sõnastatud järgmiselt:

„Ajutine isikutunnistus antakse välja järgmistel juhtudel:

- c) [...] Rumeenia kodanikule, kelle elukoht on välisriigis ja kes elab 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 tingimuste kohaselt koostatud dokument, mis kinnitab õigust eluruumi kasutamiseks;
- b) majutamist kinnitav füüsilisest või juriidilisest isikust majutaja kirjalik kinnitus, millele on lisatud punktis a või asjakohasel 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 kinnituses märgitud aadressil tegelikult 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 tõendava 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 artiklis 6 on sätestatud:

„(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.

[...]“.

- 11 Selle seaduse artikli 6<sup>1</sup> lõige 1 on sõnastatud järgmiselt:

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

[...]“.

- 12 Nimetatud seaduse artikli 17<sup>1</sup> 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;“.

- 13 Vaba liikumise korda käsitleva 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 elamisõiguse vähemalt üheks aastaks või asjakohasel juhul on tema elamisõigust nimetatud riigis ühe aasta vältel korduvalt pikendatud;
- b) ta on saanud nimetatud riigis elamisõiguse, et perekonna taasühinemise eesmärgil ühineda selle riigi territooriumil elava isikuga;
- c) ta on saanud pikaajalise elamisõiguse või asjakohasel juhul alalise elamisõiguse nimetatud riigi territooriumil;

d) ta on saanud selle riigi kodakondsuse;

e) ta on saanud õiguse töötada või ta on kantud era- või avalik-õigusliku õppeasutuse nimekirja peamiselt õpingute, sealhulgas kutseõppe eesmärgil.

2. Rumeenia kodanik, kellel on Euroopa Liidu või Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni asutuse välja antud 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. Rumeenia kodanik, kelle elukoht on välisriigis, peab elukohariiki kajastava elektroonilise lihtpassi või ajutise lihtpassi saamisel tagastama sellise Rumeenia asutuste välja antud isikut tõendava dokumendi, mis kinnitab elukoha olemasolu Rumeenias.“

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus**

- 14 Põhikohtuasja kaebaja on Rumeenia kodanikust advokaat, kes tegeleb kutsetegevusega nii Prantsusmaal kui ka Rumeenias ning elab alates 2014. aastast Prantsusmaal.
- 15 Rumeenia asutused on talle välja andnud elektroonilise lihtpassi, kus on tema elukohana märgitud Prantsusmaa. Kuivõrd tal on eraelu ja kutsetegevus nii Prantsusmaal kui ka Rumeenias, deklareerib ta igal aastal oma elukohana ka Rumeenia ning saab selle alusel ajutise isikutunnistuse, kusjuures seda liiki isikutunnistus ei ole siiski dokument, millega ta saaks reisida välisriiki.
- 16 Põhikohtuasja kaebaja esitas 17. septembril 2017 registritalitusele taotluse isikutunnistuse või elektroonilise isikutunnistuse väljaandmiseks. See taotlus jäeti rahuldamata põhjendusel, et ta ei elanud püsivalt Rumeenias.
- 17 Põhikohtuasja kaebaja esitas 18. detsembril 2017 halduskaebuse Curtea de Apel Bucureștile (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia), paludes kohustada registritalitust talle soovitud dokumenti välja andma.
- 18 See kohus jättis 28. märtsil 2018. aastal kaebuse põhjendamata tõttu rahuldamata, leides, et registritalituse keelduv otsus oli põhjendatud lähtuvalt Rumeenia õigusest, 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 isikutunnistusi välja oma riigi kodanikele. Lisaks sellele leidis nimetatud kohus, et põhikohtuasja kaebajat ei diskrimineeritud, kuna Rumeenia asutused olid talle välja andnud elektroonilise lihtpassi, mis on reisidokument, millega ta saab välisriiki reisida.
- 19 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 Înalta Curte de Casație și Justițiele (Rumeenia kassatsioonikohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus.

- 20 Nimetatud kohtul on tekkinud kahtlus, kas tema menetluses oleva kohtuasja asjaoludel on põhikohtuasja kaebajale isikutunnistuse väljaandmisest keeldumine liidu õigusega kooskõlas.
- 21 Sellega seoses rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et direktiivi 2004/38 eesmärk on ühtlustada tingimused, mille täitmist liikmesriigid teise liikmesriigi territooriumile sisenemiseks nõuavad. Riigisisestes õigusnormides on aga kitsendavalt tõlgendatud selle direktiivi artikli 4 lõiget 3, kus on ette nähtud, et liikmesriigid annavad kooskõlas oma õigusaktidega oma kodanikele välja isikutunnistuse või passi. Lisaks sellele võib elukoha kriteerium, millest sõltub isikutunnistuse väljaandmine, võimaldada diskrimineerivat kohtlemist, mis selleks, et olla liidu õiguse seisukohast põhjendatud, peab põhinema objektiivsetel kaalutlustel, mis on asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatud ning liikmesriigi õigusega taotletava õiguspärase eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Viimaks ei ole registritalituse käesoleval juhul märkinud, milline üldise huviga seotud objektiivne kaalutus põhjendaks erinevat kohtlemist, mis väljendub selles, et Rumeenia kodanikud, kelle elukoht on teises liidu liikmesriigis, jäetakse ilma õigusest saada Rumeenia isikutunnistus. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et ei ole niisugust põhjendust tuvastanud.
- 22 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[–]6 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisene õigusnorm, mis ei võimalda sellel liikmesriigil anda oma kodanikule välja isikutunnistust, mis kehtiks liidusisese reisidokumendina, kuna [selle] kodaniku elukoht on teises liikmesriigis?“

### **Eelotsuse küsimuse analüüs**

- 23 Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on ELTL artikliga 267 kehtestatud liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel tema menetluses oleva kohtuasja lahendada. Seda silmas pidades võib Euroopa Kohus arvesse võtta liidu õigusnorme, millele liikmesriigi kohus ei ole oma küsimuses viidanud. Nimelt ei takista asjaolu, et liikmesriigi kohus on eelotsuse küsimuses vormiliselt viidanud liidu õiguse teatud sätetele, Euroopa Kohut esitamast sellele kohtule kogu tõlgenduslikku teavet, mis võib viimasel aidata menetletavat kohtuasja lahendada, olenemata sellest, kas liikmesriigi kohus on neile aspektidele oma küsimustes viidanud või mitte. Sellisel juhul on Euroopa Kohtu ülesanne tuletada liikmesriigi kohtu esitatud aspektide kogumist ja eelkõige eelotsusetaotluse põhjendustest need liidu õiguse aspektid, mida on vaidluse eset silmas pidades vaja tõlgendada (5. detsembri 2023. aasta kohtuotsus Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, punkt 99 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 24 Käesoleval juhul on selge, et põhikohtuasja hageja olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse ning eelkõige liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õigust reguleerivate õigusnormide kohaldamisalasse.
- 25 Siinkohal tuleb märkida, et ELTL artikkel 20 annab igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodaniku staatuse, mis väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liikmesriikide kodanike põhistatus (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).

- 26 Lisaks võib liikmesriigi kodanik, kes on liidu kodanikuna kasutanud õigust vabalt liikuda ja elada muu kui oma päritoluliikmesriigi territooriumil, tugineda selle staatusega kaasnevatele õigustele ja eelkõige ELTL artikli 21 lõikes 1 sätestatud õigustele, sealhulgas vajaduse korral ka oma päritoluliikmesriigi vastu (14. detsembri 2021. aasta kohtuotsus *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“*, C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 42 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 27 Põhikohtuasja kaebaja võib seega tugineda nimetatud sätetega antud õigustele, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega kehtestatud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti, vastavalt ELTL artikli 21 lõikele 1. Niisugused piirangud ja tingimused on sätestatud direktiivis 2004/38, mille eesmärk on eelkõige kehtestada nende õiguste kasutamise tingimused ja piirangud.
- 28 Neil asjaoludel ning ilma, et oleks vaja teha otsust ELTL artikli 26, harta artikli 20 ja artikli 21 lõike 1 ning direktiivi 2004/38 artiklite 5 ja 6 tõlgendamise kohta, tuleb asuda seisukohale, et eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 21 ja harta artikli 45 lõiget 1 tuleb koostoimes direktiivi 2004/38 artikliga 4 tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel keeldutakse selle liikmesriigi kodanikust liidu kodanikule, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis, andmast välja isikutunnistust, mis kehtiks liidusisese reisidokumendina, üksnes põhjusel, et tema elukoht on selles teises liikmesriigis.
- 29 Kõigepealt tuleb märkida, et Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et põhikohtuasja hageja elukoht on alates 2014. aastast Prantsusmaal ning ta tegeleb advokaadi kutsetegevusega nii Prantsusmaal kui ka Rumeenias. Rumeenia asutused on talle välja andnud elektroonilise lihtpassi, kus on märgitud, et tema elukoht on esimesena nimetatud liikmesriigis, ning ajutise isikutunnistuse.
- 30 Viimane ei ole reisidokument. Ajutine isikutunnistus antakse välja teises liikmesriigis elavale Rumeenia kodanikule, kes viibib ajutiselt Rumeenias, ning seda tuleb igal aastal uuendada. Põhikohtuasja kaebaja palus registritalitusel välja anda lihtsa või elektroonilise isikutunnistuse, mis on reisidokument ja mis oleks võimaldanud tal reisida Prantsusmaal. See taotlus jäeti rahuldamata peamiselt põhjusel, et kui elukoht on välismaal, ei ole nendes õigusnormides ette nähtud niisugust väljaandmist, mis pealegi ei ole liidu õigusega vastuolus.
- 31 Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust nähtub, et kõigil Rumeenia kodanikel on elukohast sõltumata õigus sellele, et neile antakse välja pass vaba liikumise seaduse artikli 6 lõike 1 punktide f ja g ning artikli 34 lõigete 1 ja 2 alusel. Lisaks on Rumeenias elavatel Rumeenia kodanikel alates 14. eluaastast õigus sellele, et OUG nr 97/2005 artikli 12 lõigete 1 ja 3 alusel koostoimes vaba liikumise seaduse artikli 6<sup>1</sup> lõikega 1 antakse neile välja kas lihtisikutunnistus või elektrooniline isikutunnistus, mis kehtiks reisidokumendina.
- 32 Seevastu nendel Rumeenia kodanikel, kelle elukoht on teises liikmesriigis, ei ole õigust neid isikutunnistusi saada. Sellega seoses täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kui niisugustele kodanikele on välja antud pass, kuhu on märgitud nende elukohaks olev liikmesriik, peavad nad vaba liikumise seaduse artikli 34 lõike 6 alusel tagastama isikut tõendava dokumendi, mis kehtib reisidokumendina ning mis kinnitab, et neil on elukoht Rumeenias. Kui nad aga viibivad selles liikmesriigis ajutiselt, antakse neile välja ajutine isikutunnistus, mis vastavalt OUG nr 97/2005 artikli 12 lõikele 3 koostoimes artikli 13 lõikega 2 ei kehti reisidokumendina.

- 33 Sellest järeldub, et Rumeenia õigusnormides, mis reguleerivad reisidokumentide väljaandmist, on kehtestatud erinev kohtlemine nende Rumeenia kodanike suhtes, kelle elukoht on välisriigis, sealhulgas teises liikmesriigis, ja nende suhtes, kelle elukoht on Rumeenias, kusjuures viimastele võib välja anda ühe või kaks reisidokumenti, mis võimaldavad neil liidus reisida, nimelt isikutunnistus ja pass, samas kui esimestele võib reisidokumendina väljastada ainult passi.
- 34 Seega tuleb kindlaks teha, kas niisugune erinev kohtlemine on vastuolus ELTL artikliga 21, harta artikli 45 lõikega 1 ja direktiivi 2004/38 artikli 4 lõikega 3.
- 35 Selleks et liikmesriikide kodanikud saaksid kasutada õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kohustab direktiivi 2004/38 artikli 4 lõige 3 liikmesriike andma kooskõlas oma õigusaktidega oma kodanikele välja kodakondsust tõendava isikutunnistuse või passi ja seda uuendama.
- 36 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 35 märkis, ilmneb selle sätte sõnastusest ja eelkõige liidu seadusandja tehtud valikust kasutada sidesõna „või“, et nimetatud säte jätab liikmesriikide otsustada selle, mis liiki reisidokumendi – st kas isikutunnistuse või passi – on nad kohustatud oma riigi kodanikele välja andma.
- 37 Siiski tuleb märkida, et direktiivi 2004/38 eesmärk on, nagu see nähtub direktiivi põhjendustest 1–4, hõlbustada liidu kodanikele ELTL artikli 21 lõikega 1 vahetult antud individuaalse põhiõiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil teostamist ning nimetatud õigust tugevdada (11. aprilli 2019. aasta kohtuotsus Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, punkt 23 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 38 Lisaks sellele, kuigi liidu õiguse praeguse seisu juures on isikutunnistuste väljaandmisega seotu liikmesriikide pädevuses, tuleb siiski märkida, et liikmesriigid peavad selle pädevuse teostamisel järgima liidu õigust ning eelkõige aluslepingu sätteid, mis puudutavad õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, mis on ELTL artikli 21 lõikega 1 tagatud igale liidu kodanikule (vt selle kohta 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus A (piiriületus lõbusõidulaeva pardal), C-35/20, EU:C:2021:813, punktid 53 ja 57).
- 39 Seega, kuigi on tõsi, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 40 märkis, et direktiivi 2004/38 artikli 4 lõige 3 ei pane liikmesriikidele kohustust anda oma kodanikele välja kahte isikut tõendavat dokumenti, mis kehtivad reisidokumendina, vaid lubab liikmesriikidel valida, kas anda neile välja isikutunnistus või pass, ei saa see säte koostoimes ELTL artikliga 21 siiski anda liikmesriikidele võimalust teha valikut nii, et seeläbi koheldakse ebasoodsamalt neid oma riigi kodanikke, kes on kasutanud oma õigust liidus vabalt liikuda ja elada, ning piiratakse seda õigust, ilma et see põhineks üldise huviga seotud objektiivsetel kaalutlustel.
- 40 Selles kontekstis tuleb tõdeda, et käesoleval juhul peab neil Rumeenia kodanikel, kes elavad teistes liikmesriikides ja soovivad saada ühtaegu nii passi kui ka isikutunnistust (liht- või elektroonilist isikutunnistust), olema elukoht Rumeenias. Selle kohta nähtub eelotsusetaotlusest, et elukoha aadressi tõendatakse eelkõige omandiõigust tõendava dokumendi, üürilepingu või majutustõendiga, mis tähendab, et niisugused kodanikud peavad olema Rumeenias asuva eluruumi omanikud, üürnikud või seal majutatud isikud. Niisugune nõue toob aga kaasa nimetatud kodanike ebasoodsama kohtlemise seetõttu, et nad on kasutanud oma õigust vabalt liikuda, kuna nad peavad kahe reisidokumendi saamiseks seega säilitama elukoha Rumeenias, samas kui need Rumeenia kodanikud, kes ei ole seda õigust kasutanud, vastavad kergemini elukoha tingimusele.

- 41 Sellega seoses tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et liikmesriigi õigusnorm, mis seab ühe liikmesriigi teatavad kodanikud ebasoodsamasse olukorda pelgalt seetõttu, et nad on kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis, piirab igale liidu kodanikule ELTL artikli 21 lõikega 1 tagatud vabadusi (19. novembri 2020. aasta kohtuotsus ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 42 Lisaks on Euroopa Kohus juba otsustanud, et aluslepinguga liidu kodanike liikumisvabaduse valdkonnas kehtestatud võimalused ei pääseks täielikult mõjule, kui liikmesriigi kodanikku võiksid nende võimaluste kasutamisest loobuma ajendada takistused, mis tulenevad tema elamisest teises liikmesriigis, kuna tema päritoluriigi õigusnormid karistavad teda pelgalt selle eest, et ta on neid võimalusi kasutanud (25. juuli 2018. aasta kohtuotsus A (abi puudega inimesele), C-679/16, EU:C:2018:601, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 43 Esimesena pean rõhutama, et keelates reisidokumendina kehtiva isikutunnistuse väljaandmise üksnes põhjusel, et põhikohtuasja kaebaja elukoht on teises liikmesriigis ehk Prantsusmaal, võivad need õigusnormid ajendada põhikohtuasja kaebajaga sarnases olukorras olevaid Rumeenia kodanikke loobuma kasutamast õigust liidus vabalt liikuda ja elada.
- 44 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 55 sisuliselt märkis, vastupidi sellele, mida väidab Rumeenia valitsus, isegi kui teises liikmesriigis elavad Rumeenia kodanikud on passi kasutajad, võivad põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid takistada nende vaba liikumise õiguse kasutamist.
- 45 Sellega seoses nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust ja kohtuistungil esitatud küsimustele antud vastustest, et põhikohtuasja kaebaja ei saanud 12 päeva jooksul minna Prantsusmaale, kuna tal ei olnud reisidokumendina kehtivat isikutunnistust, samas kui tema pass oli viisa saamiseks kolmanda riigi saatkonnas Bukarestis (Rumeenia). Niisugusel juhul aga oleks Rumeenias elav Rumeenia kodanik saanud minna teise liikmesriiki oma isikutunnistusega. Rumeenia valitsus väidab sellega seoses, et põhikohtuasja kaebaja viidatud olukorras antakse ajutine pass välja kolme tööpäeva jooksul sellekohase taotluse esitamisest arvates. Niisuguse dokumendi eesmärk on tagada, et sellises olukorras nagu põhikohtuasjas saaksid Rumeenia kodanikud, olenemata oma elukohast, kiiresti ja põhjendamatute piiranguteta oma vaba liikumise õigust kasutada. Põhikohtuasja kaebaja väitis aga kohtuistungil, et pikkade järjekordadega perioodidel tuleb vastuvõtuaja saamiseks ja ajutise passi taotluse esitamiseks kuu aega oodata.
- 46 Igal juhul näib, et Rumeenia kodanikele, kes on põhikohtuasja kaebajaga sarnases olukorras, on isikutunnistuse ja/või passi väljaandmise menetluses pandud suurem halduskoormus kui nendele Rumeenia kodanikele, kelle elukoht on Rumeenias, ja see loob takistusi nende õigusele liidus vabalt liikuda ja elada.
- 47 Selles kontekstis tuleb ühtlasi rõhutada, et nagu väidab ka Euroopa Komisjon, on seda õigust kasutavatel liidu kodanikel üldiselt huvid erinevates liikmesriikides ning nende puhul on täheldatav teatav liikuvus liidus. Seega on võimalik, et nendel isikutel on kogu aeg vaja kehtivat reisidokumenti, kusjuures teise seda laadi dokumendi omamine võib osutuda nende jaoks vajalikuks või isegi asendamatuks.
- 48 Eeltoodust tuleneb, et põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid piiravad ELTL artikli 21 lõikes 1 ette nähtud õigust vabalt liikuda ja elada.

- 49 Mis puudutab harta artiklit 45, siis olgu märgitud, et selle lõikega 1 on kõikidele liidu kodanikele tagatud õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, mis vastavalt selgitustele põhiõiguste harta kohta (ELT 2007, C 303, lk 17) 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 kehtestatud aluslepingutega ning nende rakendamiseks võetud meetmetega.
- 50 Selles osas tuleb tõdeda, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et liikmesriigi meede, mis võib takistada isikute vaba liikumist, saab olla põhjendatud üksnes juhul, kui meede on kooskõlas hartas tunnustatud põhiõigustega, mille järgimise tagab Euroopa Kohus (21. juuni 2022. aasta kohtuotsus Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 281 ja seal viidatud kohtupraktika). Järelikult on ELTL artikli 21 lõikes 1 ette nähtud õiguste mis tahes piiramine tingimata vastuolus harta artikli 45 lõikega 1, kuna hartas ette nähtud iga liidu kodaniku õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil vastab ELTL artikli 21 lõikega 1 tagatud õigusele (vt selle kohta 21. juuni 2022. aasta kohtuotsus Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, punkt 275).
- 51 Kuna ELTL artikli 21 lõikes 1 ette nähtud õiguse piirang on käesoleva kohtuotsuse punktis 48 juba tuvastatud, tuleb niisugune piirang tuvastada ka harta artikli 45 lõikega 1 tagatud õiguse puhul.
- 52 Niisugune piirang, nagu on välja toodud käesoleva kohtuotsuse punktis 48, võib olla liidu õiguse seisukohalt õigustatud ainult juhul, kui see põhineb üldise huviga seotud ning asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel objektiivsetel kaalutlustel ning on riigisiseses õiguses õiguspäraselt taotletud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et meede on proportsionaalne, kui see on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobiv ega ületa selle saavutamiseks vajalikku (25. juuli 2018. aasta kohtuotsus A (abi puudega inimesele), C-679/16, EU:C:2018:601, punkt 67 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 53 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole aga tuvastanud üldise huviga seotud objektiivseid kaalutlusi, millel põhikohtuasjas kõne all olevad õigusnormid võiksid põhineda.
- 54 Seevastu väitis Rumeenia valitsus nii oma kirjalikes seisukohtades kui ka kohtuistungil, et nendele Rumeenia kodanikele, kelle elukoht on teises liikmesriigis, reisidokumendina kehtiva riikliku isikutunnistuse väljaandmisest keeldumine on põhjendatud eelkõige sellega, et isikutunnistusele ei ole võimalik kanda nende kodanike elukohta väljaspool Rumeeniat.
- 55 Sellega seoses väidab valitsus kõigepealt, et Rumeenia tsiviilseadustiku (Codul civil) artikli 91 lõike 1 kohaselt tõendatakse elu- ja viibimiskohta andmetega, mis on kantud isikutunnistusele, mis on mõeldud peamiselt tõendamaks seda Rumeenia kodaniku isikusamasusega lahutamatu seotud asjaolu selleks, et see kodanik saaks kasutada oma õigusi ja täita oma kohustusi, eelkõige tsiviil- ja haldusõiguse valdkondades. Seejärel rõhutab kõnealune valitsus, et elukoha aadressi märkimine isikutunnistusel muudab seega asjaomaste kodanike tuvastamise tõhusamaks ning väldib nende kodanike isikuandmete ülemäärast töötlemist. Ta täpsustab lõpuks, et isegi kui Rumeenia kodaniku teises liikmesriigis asuva elukoha aadress märgitakse tema isikutunnistusele, ei saaks Rumeenia asutused vastutada selle õiguse eest, kuna lisaks vastava pädevuse puudumisele ei oleks neil vahendeid seda aadressi kontrollida, ilma et niisuguse kontrollimisega kaasneks ebaproportsionaalselt suur või isegi võimatu halduskoormus.

- 56 Tuleb tõdeda, et Rumeenia valitsuse esitatud argumendid ei võimalda asuda seisukohale, et põhikohtuasjas kõne all olevad riigisisised õigusnormid põhinevad üldise huviga seotud objektiivsetel kaalutlustel käesoleva kohtuotsuse punktis 52 viidatud Euroopa Kohtu praktika tähenduses.
- 57 Mis puudutab isikutunnistusel märgitud elukoha aadressiga seotud teabe tõendusjõudu, siis ei ole Rumeenia valitsus tõendanud seost sellel dokumendil niisuguse aadressi märkimise – teave, mis on administratsioonile kahtlemata kasulik – ja kohustuse vahel keelduda isikutunnistuse väljaandmisest Rumeenia kodanikele, kelle elukoht on teises liikmesriigis.
- 58 Lisaks piisab tõdemusest, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei saa liikmesriigi poolt liidu õiguse normidest kõrvalekaldumist põhjendada halduskaalutlustega, seda enam, kui kõnealune kõrvalekaldumine tähendab mõne aluslepinguga tagatud põhivabaduse kasutamise piiramist või isegi välistamist (vt selle kohta 23. novembri 1999. aasta kohtuotsus *Arblade jt*, C-369/96 ja C-376/96, EU:C:1999:575, punkt 37). Niisiis ei kujuta ka nende Rumeenia kodanike, kelle elukoht on teises liikmesriigis, koduse aadressi tuvastamise ja kontrollimise tõhusus endast üldise huviga seotud objektiivset kaalutlust, mis võiks õigustada niisuguseid õigusnorme, nagu on kõne all põhikohtuasjas.
- 59 Seda kaalutlust ei lükka ümber kohtupraktika, mille kohaselt ei saa liikmesriikidelt võtta võimalust saavutada õiguspäraseid eesmärke niisuguste õigusnormide kehtestamisega, mis on pädevate asutuste jaoks hõlpsasti hallatavad ja kontrollitavad (24. veebruari 2015. aasta kohtuotsus *Sopora*, C-512/13, EU:C:2015:108, punkt 33 ja seal viidatud kohtupraktika), millele Rumeenia valitsus tugineb. Niisugune kaalutlus eeldab nimelt õiguspärase eesmärgi olemasolu, mida Rumeenia valitsus ei ole suutnud käesoleval juhul tõendada.
- 60 Nendest kaalutlustest tuleneb, et niisugused õigusnormid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kujutavad endast nende Rumeenia kodanike suhtes, kelle elukoht on teises liikmesriigis, piirangut õigusele vabalt liikuda ja elada liidus direktiivi 2004/38 artikli 4 lõike 3 tähenduses koostoimes ELTL artikli 21 lõikega 1 ja harta artikli 45 lõikega 1, mida ei saa õigustada vajadusega anda isikutunnistusel märgitud elukoha aadressile tõendusjõud ega sellega, et liikmesriigi pädev ametiasutus on selle aadressi tõhusalt tuvastanud ja seda kontrollinud.
- 61 Kõigest eeltoodust järeldub, et ELTL artiklit 21 ja harta artikli 45 lõiget 1 tuleb koostoimes direktiivi 2004/38 artikli 4 lõikega 3 tõlgendada nii, et nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel keeldutakse selle liikmesriigi kodanikust liidu kodanikule, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis, andmast välja isikutunnistust, mis kehtiks liidusisese reisidokumendina, üksnes põhjusel, et tema elukoht on selles teises liikmesriigis.

## Kohtukulud

- 62 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (esimene koda) otsustab:

**ELTL artiklit 21 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 45 lõiget 1 koostoimes 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 lõikega 3**

**tuleb tõlgendada nii, et**

**nendega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mille alusel keeldutakse selle liikmesriigi kodanikust Euroopa Liidu kodanikule, kes on kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja elada teises liikmesriigis, andmast välja isikutunnistust, mis kehtiks Euroopa Liidu sisese reisidokumendina, üksnes põhjusel, et tema elukoht on selles teises liikmesriigis.**

Allkirjad