

**Asia C-491/21**

**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen  
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä**

**Jättämispäivä:**

10.8.2021

**Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Romania)

**Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:**

11.5.2021

**Valittaja:**

WA

**Vastapuoli:**

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

---

**Pääasian kohde**

WA:n, jonka kotipaikka on Ranskassa ja joka asuu Bukarestissa, tekemä kassaatiovalitus Curtea de Apel Bucureștin (Bukarestin ylioikeus) tuomiosta, jolla viimeksi mainittu tuomioistuin vahvisti kansallisen viranomaisen (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – Sisäministeriön väestökisteristä ja tietokantojen hallinnasta vastaava toimisto, jäljempänä väestökisteritoimisto) päätöksen hylätä valittajan henkilötodistuksen tai sähköisen henkilötodistuksen myöntämistä koskeva hakemus sen vuoksi, että hakijan kotipaikka ei ole Romania

**Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta**

SEUT 267 artiklan mukainen pyyntö tulkita SEUT 26 artiklan 2 kohtaa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklaa, 21 artiklan 1 kohtaa ja 45 artiklan 1 kohtaa sekä direktiivin 2004/38/EY 4, 5 ja 6 artiklaa.

## Ennakkoratkaisukysymys

Onko SEUT 26 artiklan 2 kohtaa, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklaa, 21 artiklan 1 kohtaa ja 45 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 2004/38/EY 4, 5 ja 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?

### Asiassa merkitykselliset unionin oikeuden oikeussäännöt ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Sopimus Euroopan unionista: 4 artiklan 3 kohta

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta: 26 artiklan 2 kohta

Euroopan unionin perusoikeuskirja: 20 artikla, 21 artiklan 1 kohta ja 45 artiklan 1 kohta

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 2004/38/EY: 4, 5 ja 6 artikla

Tuomio 8.6.2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, 35 kohta; tuomio 1.10.2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, 23–25 kohta; tuomio 13.6.2019, TopFit ja Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, 27–32 kohta

### Merkitykselliset kansalliset oikeussäännöt

Romanian kansalaisten väestörekisteristä, kotipaikasta, asuinpaikasta ja henkilöllisyyden todistavista asiakirjoista annettu kiireellinen asetus nro 97/2005 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români) – 12 § ja 13 §, joiden mukaan 14 vuotta täyttäneille Romanian kansalaisille on myönnettävä henkilötodistus, josta käy ilmi todistuksen haltijan henkilöllisyys, Romanian kansalaisuus, kotipaikka ja tarpeen mukaan asuinpaikka ja jota voidaan käyttää samalla myös matkustusasiakirjana Euroopan unionin jäsenvaltioissa

matkustettaessa; ja 20 §, jossa säädetään väliaikaisen henkilötodistuksen myöntämisestä Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on ulkomailla mutta jotka oleskelevat tilapäisesti Romaniassa

Romanian kansalaisten vapaata liikkuvuutta ulkomaille koskevista edellytyksistä annettu laki nro 248/2005 (Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate) – 6<sup>l</sup> §:n 1 momentti, jonka mukaan Romanian kansalaiselle myönnettävä henkilötodistus on pätevä asiakirja matkustettaessa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä ja kolmansiin maihin, jotka hyväksyvät sen matkustusasiakirjaksi, ja 34 §:n 6 momentti, jonka mukaan Romanian kansalainen, joka on perustanut kotipaikkansa ulkomaille, on velvollinen luovuttamaan henkilötodistuksen, jonka mukaan hänen kotipaikkansa on Romaniassa, sellaisen passin myöntämisen yhteydessä, jossa mainitaan maa, jossa hänen kotipaikkansa on.

### **Tiivistelmä pääasian tosiseikoista ja menettelystä**

- 1 WA on Romanian kansalainen, jonka kotipaikka on ollut Ranskassa vuodesta 2014 ja jolle Romanian viranomaiset ovat näin ollen myöntäneet yksinkertaisen biometrisen passin, jossa mainitaan, että hänen kotipaikkansa on Ranskassa. Koska hän yksityiselämäänsä ja työelämäänsä liittyvistä syistä viettää aikaa sekä Ranskassa että Romaniassa, hän asuu vuosittain myös Romaniassa ja hänelle myönnetään tällöin väliaikainen henkilötodistus.
- 2 Näin ollen WA teki Romanian viranomaisille (väestörekisteritoimisto) henkilötodistuksen tai sähköisen henkilötodistuksen myöntämistä koskevan hakemuksen, mutta hänen hakemuksensa hylättiin, koska hänen kotipaikkansa ei ole Romaniassa.
- 3 WA riitautti nämä Romanian viranomaisten päätökset Curtea de Apel Bucureștiassa (Bukarestin ylioikeus), joka hylkäsi kanteen 28.3.2018 perusteettomana ja perusteli päätöstään sillä, että Romanian viranomaisten päätös olla myöntämättä hänelle henkilötodistusta perustui Romanian kansalliseen lainsäädäntöön, jonka mukaan henkilötodistus myönnetään vain Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on Romaniassa. Samalla ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinin totesi, että kansallinen lainsäädäntö ei ole ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, koska direktiivissä 2004/38/EY ei aseteta jäsenvaltioille velvollisuutta myöntää kansalaisilleen henkilötodistusta, eikä valittajaa syrjitty, koska Romanian valtio oli myöntänyt hänelle passin, joka on pätevä matkustusasiakirja.
- 4 Myöhemmin WA havaitsi, että hänen oli 8.6–19.6.2018 välisenä aikana mahdotonta lähteä Romaniasta ja matkustaa Ranskaan, koska hänellä ei ollut henkilötodistusta ja hänen passinsa oli Venäjän suurlähetystössä Bukarestissa, koska hän oli hakenut viisumia.

- 5 Näin ollen WA teki Curtea de Apel Bucureștin tuomiosta kassaatiovalituksen Înalta Curte de Casație și Justițieien (ylin tuomioistuin, Romania) ja vetosi valituksessaan erinäisten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja direktiivin 2004/38/EY määräysten ja säännösten rikkomiseen.

### **Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut**

- 6 Valittaja katsoo, että sekä vastapuolen päätös olla myöntämättä hänelle anottua asiakirjaa että ensimmäisen oikeusasteen tuomio, jolla mainittu hylkäävä päätös pysytettiin, rikkovat Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksesta (henkilöiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskeva SEUT 26 artiklan 2 kohta), Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (oikeutta yhdenvertaisuuteen koskeva 20 artikla, syrjintäkieltoa koskeva 21 artiklan 1 kohta ja unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta Euroopan unionissa koskeva 45 artiklan 1 kohta) sekä direktiivissä 2004/38/EY (oikeutta maasta poistumiseen, oikeutta maahantuloon ja oleskeluoikeutta koskeva 4–6 artikla) tarkoitettuja oikeuksia.
- 7 WA katsoo niin ikään, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen perustelussa, jossa rajoitetaan yksinomaan mainittuun direktiiviin eikä oteta huomioon primäärioikeudessa vahvistettuja perusoikeuksia, jätetään huomiotta mainitun direktiivin tarkoitus ja loukataan myös periaatetta, jonka mukaan unionin oikeus on ensisijainen kansalliseen oikeuteen nähden. Yhtäältä hän näet katsoo, että kieltäytyessään toteamasta syrjintää sillä perusteella, että vaikka syrjintää olisikin esiintynyt, se perustuisi lakiin, ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin rikkoi mainittua periaatetta, joka vahvistetaan myös Romanian perustuslain säännöksissä.
- 8 Toisaalta ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päättely on direktiivin 2004/38/EY hengen vastaista ja ristiriidassa itse syrjinnän käsitteen kanssa; valittaja näet katsoo, että vaikka direktiivissä ei aseteta unionin jäsenvaltioille velvollisuutta myöntää kansalaisilleen henkilötodistusta, se, että Romanian valtio myöntää henkilötodistuksen vain niille Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on Romaniassa, mutta ei niille kansalaisille, joiden kotipaikka on ulkomailla, rikkoo mainittua direktiiviä. Direktiivin oikea tulkinta olisi siten se, että jäsenvaltioilla ei ole velvollisuutta myöntää kansalaisilleen henkilötodistusta, mutta mikäli ne päättävät tehdä niin, niiden on toteutettava se tavalla, joka ei ole syrjivä.
- 9 Tässä yhteydessä WA esittää, että päätös olla myöntämättä hänelle henkilötodistusta sen vuoksi, ettei hänen kotipaikkansa ole Romaniassa, merkitsee kotipaikkaan perustuvaa erilaista kohtelua, jolla ei ole mitään hyväksyttävää tavoitetta ja joka ei ole oikeasuhteinen, ja että päätös on näin ollen unionin oikeuden vastainen ja syrjivä. Tässä yhteydessä valittaja esittää, että niin kauan kuin Romanian valtio myöntää Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on Romaniassa, kaksi matkustusasiakirjaa, jotka mahdollistavat liikkumisen

Euroopan unionin alueella, mutta vain yhden tällaisen asiakirjan Romanian kansalaisille, joiden kotipaikka on toisessa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, Romanian kansalaisia kohdellaan unionin sisäisen vapaan liikkuvuuden perusoikeuden osalta eri tavalla sen mukaan, onko heidän kotipaikkansa Romaniassa vai jossakin muussa Euroopan unionin jäsenvaltiossa, mikä hänen mukaansa on Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettujen yhdenvertaisuutta koskeva perusoikeuden ja syrjintäkiellon vastaista.

- 10 Hän lisää, että hänen oikeuksiaan ei ole loukattu pelkästään hypoteettisesti vaan todellisesti ja tosiasiallisesti, sillä vuonna 2018 hänen oli 12 päivän ajan mahdotonta poistua Romanian alueelta ja matkustaa Ranskaan, koska hänen passinsa, joka oli hänen ainoa matkustusasiakirjansa, oli Venäjän suurlähetystössä viisumihakemuksen käsittelyn vuoksi.

### **Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista**

- 11 Ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin pohtii, onko kansallisen lainsäädännön mukainen erilainen kohtelu yhteensopiva niiden – myös syrjintäkieltoa koskevien – unionin oikeuden määräysten ja säännösten kanssa, joihin valittaja vetoaa. Mainittu tuomioistuin muistuttaa direktiivin 2004/38/EY 4 artiklan 3 kohdan säännöksestä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kunkin oman lainsäädäntönsä mukaisesti myönnettävä kansalaisilleen henkilötodistus tai passi, ja mainittu tuomioistuin kysyy, noudattaako jäsenvaltio täysin periaatteita, joihin jäsenvaltioiden kansalaisten vapaa liikkuvuus Euroopan unionin alueella perustuu, soveltaessaan kansalaiset erilaiseen asemaan asettavaa, toisin sanoen kotipaikkaa koskevaa, perustetta.
- 12 Ennen kaikkea Înalta Curte de Casație și Justiție muistuttaa perustuslain säännöksistä, joiden mukaan unionin oikeutta sovelletaan välittömästi ja se on etusijalla kansalliseen oikeuteen nähden sekä primäärioikeuden että johdetun oikeuden osalta, mistä seuraa, että unionin oikeuden soveltamisen kanssa ristiriidassa olevia kansallisia lakeja ei sovelleta, ja että kansalliset tuomioistuimet soveltavat unionin säännöksiä, sillä ne ovat ensisijaisia.
- 13 Lisäksi Înalta Curte de Casație și Justiție korostaa, että kansallisessa lainsäädännössä säädetään kotipaikkaan perustuvasta erilaisesta kohtelusta, sillä kansallisen lainsäädännön mukaan Romanian kansalaisella, jonka kotipaikka on Romaniassa, on unionin jäsenvaltioihin matkustaessaan kaksi Romanian valtion myöntämää matkustusasiakirjaa, passi ja henkilötodistus, joista tämä voi vapaasti valita jommankumman, mutta Romanian kansalaisella, jonka kotipaikka on toisessa unionin jäsenvaltiossa, on vain yksi Romanian valtion myöntämä asiakirja, toisin sanoen Romanian passi, sillä väliaikainen henkilötodistus ei ole matkustusasiakirja.
- 14 Näin ollen Înalta Curte de Casație și Justiție toteaa, että kun otetaan huomioon, että direktiivillä 2004/38/EY on pyritty yhdenmukaistamaan jäsenvaltioiden toisen jäsenvaltion alueelle saapumiselle asettamat edellytykset, kyseessä olevassa

kansallisessa lainsäädännössä mainitun direktiivin 4 artiklan 3 kohtaa tulkitaan suppeasti, sillä kansallisesta oikeudesta ilmenee, että mikäli Romanian kansalainen päättää siirtää kotipaikkansa muuhun jäsenvaltioon kuin Romaniaan, hänen käytettävissään olevien matkustusasiakirjojen määrää rajoitetaan. Ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä 18.12.2014 annetun tuomion McCarthy ym. (C-202/13) 31 ja 32 kohtaan, joissa todetaan, että direktiivin 2004/38/EY tavoitteena on helpottaa sen henkilökohtaisen perusoikeuden, joka on liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, käyttämistä, eikä direktiivin säännöksiä näin ollen voida tulkita suppeasti eikä niiltä missään tapauksessa pidä viedä niiden tehokasta vaikutusta.

- 15 Înalta Curte de Casație și Justiție mukaan väite, jonka mukaan Romanian kansalainen, jonka kotipaikka on toisessa jäsenvaltiossa, voisi mahdollisesti saada tämän toisen valtion myöntämän matkustusasiakirjan, on lisäksi merkityksetön sen vuoksi, että vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden kunnioittamisen näkökulmasta merkittävää on vain se, että Romanian kansallisessa lainsäädännössä noudatetaan unionin oikeutta; Romanian lainsäädännössä ei myöskään edellytetä, että pysyvän henkilötodistuksen palauttamisen yhteydessä olisi näytettävä toteen, että toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneelle kansalaiselle on siellä myönnetty vastaava matkustusasiakirja.
- 16 Kotipaikkaa koskevan perusteen osalta ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin viittaa unionin tuomioistuimen asiaa koskevaan oikeuskäytäntöön sekä perusoikeuskirjan määräyksiin ja katsoo, että perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa esitetty syrjintäperusteiden luettelo on vain esimerkinomainen eikä tyhjentävä. Tässä yhteydessä se viittaa ensinnäkin 8.6.2017 annetun tuomion Freitag (C-541/15) 35 kohtaan, jonka mukaan kansallinen lainsäädäntö, jolla tietyt kansalaiset asetetaan muita huonompaan asemaan pelkästään siksi, että he ovat käyttäneet vapauttaan liikkua ja oleskella toisessa jäsenvaltiossa, rajoittaa SEUT 21 artiklan 1 kohdassa tunnustettuja vapauksia.
- 17 Toiseksi se muistuttaa 1.10.2009 annetusta unionin tuomioistuimen tuomiosta Gottwald (C-103/08, 23–25 kohta), joka koskee unionin kansalaisten yhdenvertaista kohtelua ja kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kieltoa kaikissa unionin oikeuden aineelliseen soveltamisalaan kuuluvissa tapauksissa, mukaan lukien tapaukset, jotka koskevat vapaata liikkuvuutta ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella. Tämän tuomion mukaan oman valtion ja muiden valtioiden kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun periaatteella ei kielletä ainoastaan avointa kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, vaan myös peitelty syrjintä, joka muiden erotteluperusteiden soveltamisen perusteella johtaa tosiasiallisesti samaan lopputulokseen, kuten tapahtuu erityisesti menettelyissä, joissa sovelletaan koti- tai asuinpaikkaan perustuvaa erottelua.
- 18 Näin ollen Înalta Curte de Casație și Justiție katsoo, että kotipaikkaa koskeva peruste saattaa johtaa syrjivään kohteluun, joka voi unionin oikeuden mukaan olla oikeutettua ainoastaan, mikäli se perustuu objektiivisiin, asianosaisten



kansalaisuudesta riippumattomiin syihin, jotka ovat oikeasuhtaisia kansallisessa oikeudessa hyväksyttävästi tavoiteltuun päämäärään nähden.

- 19 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytävä tuomioistuin ei ole kyennyt toteamaan sellaista yleiseen etuun liittyvää objektiivista perustetta, jolla erilaista kohtelua voitaisiin perustella, sillä vastapuoli ei ole esittänyt mitään tällaista perustetta. Se toteaa myös, ettei kyseessä oleva erilainen kohtelu vaikuta myöskään oikeasuhteiselta siten, että se olisi omiaan tavoiteltavan päämäärän saavuttamiseksi eikä ylittäisi sitä, mikä tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen.
- 20 Tässä yhteydessä Înalta Curte de Casație și Justiție muistuttaa lisäksi 13.6.2019 annetussa tuomiossa TopFit ja Biffi (C-22/18), joka koski Italian kansalaista, jonka kotipaikka oli Saksassa ja joka oli käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen SEUT 21 artiklan nojalla, todetuista seikoista (tuomion 27–32 kohta).
- 21 Lopuksi Înalta Curte de Casație și Justiție viittaa ennakkoratkaisupyyntöjen tutkittavaksi ottamisesta annettuun tuomioon CILFIT perustuvaan oikeuskäytäntöön ja katsoo, että nyt esillä olevassa asiassa on herännyt perusteltu epäily unionin oikeuden, johon on viitattu, oikeasta tulkinnasta, koska ei ole voitu yksilöidä mainitun direktiivin säännöksiä tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joissa käsiteltäisiin sellaista erilaista kohtelua, johon valittaja viittaa.

TYÖASIA