

Kohtuasi C-491/21

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

10. august 2021

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumeenia kõrgeim kassatsioonikohus)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

11. mai 2021

Kassaator:

WA

Vastustaja kassatsioonimenetluses:

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

Põhikohtuasja ese

Kassatsioonkaebus, mille WA, kelle elukoht on Prantsusmaal ja viibimiskoht Bucurestis, esitas Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) otsuse peale, millega viimane jättis muutmata riigiasutuse (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – perekonnaseisuamet ja siseministeriumi andmebaaside talitlus, edaspidi „perekonnaseisuamet“) otsuse jätta rahuldamata kassatsioonkaebuse esitaja taotlus talle isikutunnistuse või biomeetrilise isikutunnistuse andmiseks, põhjusel, et tema elukoht ei ole Rumeenias.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel palutakse tõlgendada ELTL artikli 26 lõiget 2, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 20, artikli 21 lõiget 1 ning artikli 45 lõiget 1, ja direktiivi 2004/38 artikleid 4, 5 ja 6.

Eelotsuse küsimus

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

Asjakohased liidu õiguse sätted ja Euroopa Kohtu praktika

Euroopa Liidu leping: artikli 4 lõige 3

Euroopa Liidu toimimise leping: artikli 26 lõige 2

Euroopa Liidu põhiõiguste harta: artikkel 20, artikli 21 lõige 1 ja artikli 45 lõige 1

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv 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: artiklid 4, 5 ja 6

Euroopa Kohtu 8. juuni 2017. aasta kohtuotsus Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, punkt 35); 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsus Gottwald (C-103/08, EU:C:2009:597, punktid 23–25); 13. juuni 2019. aasta kohtuotsus TopFit ja Biffi, (C-22/18, EU:C:2019:497, punktid 27–32)

Asjakohased riigisisised õigusnormid

Valitsuse erakorraline määrus 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) – artiklid 12 ja 13, mis sätestavad kohustuse anda 14-aastaseks saanud Rumeenia kodanikele isikutunnistus, mis tõendab selle omaniku isikut, Rumeenia kodakondsust, elukohta ja vajaduse korral tema viibimiskohta, ning mis on ühtlasi Euroopa Liidu liikmesriikide vahel piiriüleseks liikumiseks kehtiv dokument; ja artikkel 20, milles on ette nähtud ajutise isikutunnistuse andmine Rumeenia kodanikele, kelle elukoht on välismaal ning kes viibivad ajutiselt Rumeenias.

Seadus nr 248/2005, mis käsitleb Rumeenia kodanike vaba liikumise korda välisriikides (legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate) – artikli 6¹ lõige 1, mille kohaselt on isikutunnistus Rumeenia kodanike jaoks kehtiv dokument Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliseks piiriüleseks liikumiseks ja piiriüleseks liikumiseks kolmandatesse riikidesse, kes isikutunnistust kehtiva dokumendina tunnustavad; ja artikli 34 lõige 6, milles on Rumeenia kodanikule, kes on oma elukohaks määranud välismaa, ette nähtud kohustus loovutada isikut tõendav dokument, mis tõendab Rumeenias elukoha olemasolu, hetkel, mil talle antakse pass, kuhu on märgitud elukohariik

Asjaolude ja põhikohtuasja lühiülevaade

- 1 WA on Rumeenia kodanik, kelle elukoht on alates 2014. aastast Prantsusmaal, mistõttu Rumeenia ametiasutus andis talle biomeetrilise passi, millesse on kantud tema elukoht Prantsusmaal. Kuna tema era- ja tööelu kulgeb nii Prantsusmaal kui ka Rumeenias, nimetab ta oma iga-aastaseks elukohaks ka Rumeeniat, saades ajutise isikutunnistuse.
- 2 WA taotles seetõttu Rumeenia ametiasutusest (perekonnaseisuamet) isikutunnistust või biomeetrilist isikutunnistust, kuid tema taotlus jäeti rahuldamata põhjusel, et tema elukoht ei ole Rumeenias.
- 3 WA esitas Rumeenia ametiasutuse selle otsuse peale halduskaebuse Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia), kes jättis kaebuse 28. märtsil 2018 põhjendamatuks põhjusel, et Rumeenia ametiasutuse keeldumine talle isikutunnistuse andmisest on põhjendatud Rumeenia riigisisese õigusega, milles on ette nähtud, et isikutunnistusi antakse ainult Rumeenia kodanikele, kelle elukoht on Rumeenias. Ühtlasi kinnitas esimese astme kohus, et riigisisised sätted ei ole liidu õigusega vastuolus, sest direktiiv 2004/38 ei kehtesta liikmesriikidele kohustust anda kodanikele isikutunnistusi ning et kaebuse esitajat ei diskrimineeritud, kuna Rumeenia riik andis talle passi, mis on kehtiv reisidokument.
- 4 Järgnevalt osutus WA jaoks 8. juunist kuni 19. juunini võimatuks Rumeenia territooriumilt lahkuda ja Prantsusmaale minna, kuna tal ei olnud isikutunnistust ja tema pass oli viisa saamiseks Venemaa saatkonnas Bukarestis.
- 5 Sel põhjusel esitas WA Curtea de Apel București (Bukaresti apellatsioonikohus, Rumeenia) otsuse peale eelotsusetaotluse esitanud kohtule kassatsioonkaebuse, väites, et rikuti mitut Euroopa Liidu toimimise lepingu, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja direktiivi 2004/38 sätet.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 6 Kassaator väidab, et nii see, et vastustaja kassatsioonimenetluses keeldus talle taotletud dokumenti andmast, kui ka esimese astme kohtu otsus, mis selle keeldumise kehtima jättis, rikuvad õigusi, mis on sätestatud Euroopa Liidu toimimise lepingus (ELTL artikli 26 lõige 2 isikute ja teenuste vaba liikumise kohta), põhiõiguste hartas (artikkel 20 võrdse kohtlemise õiguse kohta, artikli 21 lõige 1 diskrimineerimiskeelu kohta ja artikli 45 lõige 1 Euroopa Liidu kodanike liidusisese vaba liikumise õiguse kohta), ja direktiivi 2004/38 artiklites 4–6 liidu liikmesriikide territooriumilt lahkumise, sinna sisenemise ja liikmesriikide territooriumil elamise õiguse kohta.
- 7 Samuti väidab WA, et esimese astme kohtu põhjendus, mis piirdub üksnes kõnealuse direktiiviga ega võta arvesse esimeses õiguses kehtestatud põhiõigusi, ei arvesta viidatud direktiivi mõtet ja rikub ka põhimõtet Euroopa Liidu õiguse esimusest riigisisese õiguse suhtes. Esiteks väidab ta, et keeldudes tuvastamast diskrimineerimist põhjendusega, et juhul, kui tegemist oli diskrimineerimisega, tuleneb see seadusest, rikkus esimese astme kohus viidatud põhimõtet, mis on kehtestatud ka Rumeenia põhiseaduse sätetes.
- 8 Teiseks on esimese astme kohtu analüüs vastuolus direktiivi 2004/38 mõttega ja diskrimineerimise mõistega; kuigi kõnealune direktiiv ei kehtesta liidu liikmesriikidele kohustust anda kodanikele isikutunnistus, rikub direktiivi sätteid kassaatori arvates see, et Rumeenia riik annab isikutunnistusi vaid Rumeenias elavatele Rumeenia kodanikele, mitte aga välismaal elavatele Rumeenia kodanikele. Direktiivi oleks seega õige tõlgendada nii, et liidu liikmesriikidel ei ole kohustust anda oma kodanikele isikutunnistus, aga juhul kui nad otsustavad seda teha, tuleks seda teostada mittediskrimineerival viisil.
- 9 WA väidab selle kohta, et talle isikutunnistuse andmisest keeldumine asjaolu tõttu, et ta ei ela Rumeenias, kujutab endast ebavõrdset kohtlemist elukoha alusel, millel puudub mis tahes seaduslik eesmärk ja proportsionaalsus ning mis on seega liidu õigusega vastuolus ja diskrimineeriv. Kassaator väidab selles osas, et seni, kuni Rumeenia riik annab Rumeenias elavatele Rumeenia kodanikele kaks kehtivat reisidokumenti Euroopa Liidu siseseks reisimiseks, andes aga teises Euroopa Liidu liikmesriigis elavatele Rumeenia kodanikele ainult ühe seda liiki dokumendi, toimub liidu sisese vaba liikumise põhiõiguse kasutamist puudutav Rumeenia kodanike diskrimineerimine selle alusel, kas nad elavad Rumeenias või mõnes teises Euroopa Liidu liikmesriigis, mis rikub hartas kehtestatud põhiõigust võrdsusele ja diskrimineerimiskeeldu.
- 10 Ta lisab ka, et tema õiguste kahjustamine ei ole üksnes hüpoteetiline, vaid tegelik ja tõhus, kuna 2018. aasta jooksul oli tal 12 päeva jooksul võimatu Rumeenia territooriumilt lahkuda ja Prantsusmaale siseneda, arvestades, et tema pass – tema ainus reisidokument – asus viisa saamise eesmärgil Venemaa saatkonnas Bukarestis.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühiülevaade

- 11 Eelotsusetaotluse põhjendustes tõstatab eelotsusetaotluse esitanud kohus küsimuse, kas kassaatori viidatud liidu õiguse sätetega on kooskõlas riigisisese õigusnormiga kehtestatud ebavõrdne kohtlemine, ka seoses diskrimineerimiskeeluga. Tuletades meelde direktiivi 2004/38 artikli 4 lõiget 3, mille kohaselt liikmesriigid annavad kooskõlas oma õigusaktidega kodanikele isikutunnistuse või passi, soovib kõnealune kohus teada, kas liikmesriik järgib oma kodanikke eristavat kriteeriumi – st elukoht – kehtestades täielikult põhimõtteid, mis on liikmesriikide kodanike liidusisese liikumisvabaduse aluseks.
- 12 Esiteks meenutab riigisisene kohus põhiseaduse sätteid, mille kohaselt on liidu õigus vahetult kohaldatav ja sellel on riigisisese õiguskorra suhtes esimus, mis puudutab nii esmast kui ka teisest õigust, mille tagajärjel jäetakse selle kohaldamisega vastuolus olev riigisisene õigusnorm kohaldamata ja riigisisene kohus kohaldab liidu esmase tasandi õigusnorme.
- 13 Lisaks leiab Curte de Casație (Rumeenia kõrgeim kassatsioonikohtus), et esineb erinev kohtlemine, mille aluseks on riigisiseses õiguses kehtestatud elukoha kriteerium, kuna riigisisese õiguse kohaselt on Rumeenias elaval Rumeenia kodanikul liidu liikmesriikides reisimiseks kaks Rumeenia riigi antud reisidokument, pass ja isikutunnistus, nii et ta võib omal vabal valikul kasutada neist ainult ühte, samas kui teises liidu liikmesriigis elaval Rumeenia kodanikul on ainult üks Rumeenia riigi antud dokument, ehk Rumeenia pass, kuna ajutine isikutunnistus ei kehti reisidokumendina.
- 14 Seega on riigisisene kohus seisukohal, et arvestades, et direktiivi 2004/38 eesmärk oli ühtlustada tingimused, mille liikmesriigid teise liikmesriigi territooriumilt sisenemiseks esitavad, annab asjaomane riigisisene õigusnorm kõnealuse direktiivi artikli 4 lõikele 3 kitsendava tõlgenduse, kuna riigisisese õiguse kohaselt piiratakse reisidokumentide arvu, mida saab kasutada Rumeenia kodanik, kes otsustab oma elukoha Rumeeniast erinevasse liikmesriiki üle viia. Selles osas viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtu 18. detsembri 2014. aasta kohtuotsuse McCarthy jt (C-202/13) punktidele 31 ja 32, mille kohaselt direktiivi 2004/38, mille eesmärk on hõlbustada põhiõiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil kasutamist, sätteid ei saa tõlgendada kitsalt ega kaotada nende toimet.
- 15 Lisaks on Rumeenia kassatsioonikohtu arvates asjassepuutumatu argument, mille kohaselt võib teises liikmesriigis elav Rumeenia kodanik saada selle riigi antud reisidokumendi, kuna vaba liikumise õiguse järgimise seisukohast on oluline üksnes asjaolu, et Rumeenia riigisisene õigus järgib liidu õigust; lisaks ei ole Rumeenia õiguses alalise isikutunnistuse tagastamise tingimusena ette nähtud tõendit, et teises liikmesriigis elaval kodanikul on seal samasugune reisidokument.
- 16 Elukoha kriteeriumi osas meenutab eelotsusetaotluse esitanud kohus Euroopa Kohtu selle valdkonna praktikat ja harta sätteid ning leiab, et harta artiklites 20

ja 21 sätestatud diskrimineerimiskriteeriumide loetelu on üksnes näitlik ja mitte ammendav. Selles osas viitab ta esiteks Euroopa Kohtu 8. juuni 2017. aasta kohtuotsuse Freitag (C-541/15) punktile 35, mille kohaselt liikmesriigi õigusnorm, mis seab mõned kodanikud ebasoodsamasse olukorda pelgalt seetõttu, et nad on kasutanud oma vabadust liikuda ja elada teises liikmesriigis, on ELTL artikli 21 lõikega 1 tagatud vabaduste piiramine.

- 17 Teiseks viidatakse Euroopa Kohtu 1. oktoobri 2009. aasta kohtuotsusele Gottwald (C-103/08, punktid 23–25), mis puudutab liidu kodanike võrdset kohtlemist ja kodakondsusel põhineva diskrimineerimise keeldu kõikidel juhtumitel, mis kuuluvad liidu õiguse materiaalsesse kohaldamisalasse, kaasa arvatud need, mis kuuluvad liikumisvabaduse ja elamise õiguse kasutamist liikmesriikide territooriumil. Selle kohtuotsuse kohaselt on kodanike ja mittekodanike võrdse kohtlemise reeglite kohaselt keelatud nii avalik diskrimineerimine kodakondsuse alusel, kui ka varjatud diskrimineerimine, millega kaasneb teisi eristamiskriteeriume kohaldades tegelikult sama tulemus, millega on tegemist eeskätt meetme puhul, mis teeb vahet elu- või asukoha kriteeriumi alusel.
- 18 Seega leiab riigisisene kohus, et elukoha kriteerium võib olla aluseks diskrimineerivale kohtlemisele, mis peab selleks, et seda saaks liidu õigusest lähtuvalt põhjendada, rajanema asjaomaste isikute kodakondsusest sõltumatutel objektiivsetel kriteeriumidel ja olema proportsionaalne riigisiseses õiguses seaduspäraselt taotletud eesmärgiga.
- 19 Selles osas ei olnud eelotsusetaotluse esitanud kohtul võimalik tuvastada avalikust huvist tulenevat objektiivset põhjust, mis põhjendaks ebavõrdset kohtlemist, kuna vastustaja kassatsioonimenetluses ei ole selle kohta väiteid esitanud. Ta leiab samuti, et käsitletav erinev kohtlemine ei näi ka proportsionaalne selles mõttes, et see oleks sobiv taotletud eesmärgi saavutamiseks ega läheks kaugemale sellest, mis on selle eesmärgi saavutamiseks vajalik.
- 20 Selles osas tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohus lisaks meelde kohtuasjas TopFit ja Biffi tehtud Euroopa Kohtu 13. juuni 2019. aasta kohtuotsust C-22/18 (punktid 27–32), mis käsitles Itaalia kodanikku, kelle elukoht oli Saksamaal ja kes kasutas oma õigust vabale liikumisele, mis on sätestatud ELTL artiklis 21.
- 21 Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumeenia kõrgeim kassatsioonikohus) leiab eelotsusetaotluste vastuvõetavust käsitlevat CILFIT kohtupraktikat meenutades, et käesolevas kohtuasjas on tekkinud põhjendatud kahtlused viidatud liidu õiguse õige tõlgendamise osas, arvestades, et ei olnud võimalik kindlaks teha kõnealuse direktiivi sätteid ega Euroopa Kohtu praktikat, mis käsitlevad ebavõrdset kohtlemist, mille peale kassaator kaebuse esitas.