UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

2 päivänä maaliskuuta 2010 *

Asiassa C-135/08,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Bundesverwaltungsgericht (Saksa) on esittänyt 18.2.2008 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 3.4.2008, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Janko Rottmann

vastaan

Freistaat Bayern,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits ja P. Lindh sekä tuomarit C. W. A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (esittelevä tuomari) ja L. Bay Larsen,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: M. Poiares Maduro,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Fülöp,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 21.4.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Rottmann, edustajinaan professori W. Meng ja Rechtsanwalt H. Heinhold,

– Freistaat Bayern, asiamiehinään Oberlandesanwalt J. Mehler ja Oberlandesanwalt M. Niese,

– Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma, N. Graf Vitzthum ja B. Klein,

– Belgian hallitus, asiamiehenään L. Van den Broeck,

– Tšekin hallitus, asiamiehenään M. Smolek,

– Viron hallitus, asiamiehenään L. Uibo,

– Kreikan hallitus, asiamiehinään K. Georgiadis, S. Alexandridou ja G. Papagianni,

– Latvian hallitus, asiamiehinään E. Eihmane, U. Dreimanis ja K. Drēvina,

– Itävallan hallitus, asiamiehinään E. Riedl ja T. Fülöp, avustajanaan asiantuntija H. Eberwein,

– Puolan hallitus, asiamiehenään M. Dowgielewicz,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään S. Grünheid ja D. Maidani,

kuultuaan julkisasiamiehen 30.9.2009 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee unionin kansalaisuuteen liittyvien EY:n perustamissopimuksen määräysten tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Rottmann ja Freistaat Bayern ja joka koskee sitä, että viimeksi mainittu on purkanut pääasian valittajan kansalaistamisen.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Jäsenvaltion kansalaisuudesta annettu julistus nro 2, jonka jäsenvaltiot ovat liittäneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan (EYVL 1992, C 191, s. 98), kuuluu seuraavasti:

”Konferenssi julistaa, että aina, kun Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa viitataan jäsenvaltioiden kansalaisiin, se, onko henkilö jäsenvaltion kansalainen, määräytyy yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella. – –”

4 Eräistä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteydessä Tanskan esille tuomista ongelmista Eurooppa-neuvostossa Edinburghissa 11. ja 12.12.1992 kokoontuneiden valtion ja hallitusten päämiesten päätöksen (EYVL 1992, C 348, s. 1) A jaksossa todetaan seuraavaa:

”Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 osan määräyksillä unionin kansalaisuudesta annetaan jäsenvaltioiden kansalaisille tässä osassa määrättyjä lisäoikeuksia ja -suojelua. Määräykset eivät millään tavoin korvaa kansallista kansalaisuutta. Kysymys

siitä, onko henkilöllä jäsenvaltion kansalaisuus, ratkaistaan ainoastaan asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”

Kansalliset säännöstöt

Saksan säännöstö

5 Saksan perustuslain (Grundgesetz) 16 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Saksan kansalaisuutta ei voida ottaa pois. Kansalaisuus voidaan menettää vain lain nojalla ja asianomaisen henkilön tahdon vastaisesti vain silloin, jos hänestä ei tämän johdosta tule kansalaisuudeton.”

6 Kansalaisuuslain (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz) 8 §:ssä, sellaisena kuin se oli 31.12.1999 asti sovellettavassa versiossaan, säädettiin seuraavaa:

”Ulkomaalaisen, joka on sijoittautunut Saksan alueelle, voi tämän hakemuksesta kansalaistaa se osavaltio, jonka alueella hän asuu, jos

1. – –

2. hän ei täytä ulkomaalaislain [Ausländergesetz] 46 §:n 1–4 momentissa ja 47 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyjä karkottamisen edellytyksiä,

3. hänellä on asuinpaikassaan oma asunto tai työpaikka.

– –”

7 Pääasiaan sovellettavien kansalaisuutta koskevien Saksan säännösten mukaan ulkomaalaisen kansalaistaminen riippui lähtökohtaisesti tällä siihen asti olleesta kansalaisuudesta luopumisesta tai sen menettämisestä.

8 Baijerin hallintomenettelylain (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz) 48 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”1) Lainvastainen hallintotoimi voidaan purkaa kokonaan tai osittain joko tulevin tai taannehtivin vaikutuksin myös silloin, kun siihen ei voida enää hakea muutosta. – –

2) Lainvastaista hallintotoimea, jolla myönnetään kertasuorituksena maksettava tai jatkuva rahaetuus tai jaettavissa oleva luontoisetuus tai joka on näiden edellytyksenä, ei voida purkaa niin kauan kuin etuuden saaja luottaa mainitun hallintotoimen olemassaoloon ja hänen luottamuksensa katsotaan suojelun arvoiseksi sitä purkamisesta johtuvaan yleiseen etuun verrattaessa. – – Etuuden saaja ei voi vedota luottamukseen, jos hän

1. on saanut hallintotoimen petoksella, uhkauksella tai lahjonnalla,

2. on saanut hallintotoimen antamalla olennaisesti vääriä tai epätäydellisiä tietoja,

3. oli tietoinen hallintotoimen lainvastaisuudesta tai oli siitä tietämätön törkeän huolimattomuuden vuoksi.

[Näissä] tapauksissa – – hallintotoimi puretaan lähtökohtaisesti taannehtivasti."

Itävallan säännöstö

9 Kansalaisuuslain (Staatsbürgerschaftsgesetz; BGBl. 311/1985; jäljempänä StbG) 27 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

"Henkilö, joka saa toisen valtion kansalaisuuden hakemuksen, ilmoituksen tai nimenomaisen suostumuksensa perusteella, menettää Itävallan kansalaisuuden, jollei hänelle ole nimenomaisesti myönnetty oikeutta säilyttää [se]."

10 Lupa säilyttää Itävallan kansalaisuus edellyttää StbG:n 28 §:n 1 momentin mukaan sitä, että sen säilyttäminen on Itävallan tasavallan etujen mukaista niiden suoritusten

vuoksi, joita kyseessä oleva henkilö on jo tehnyt tai joita tämä jäsenvaltio voi odottaa häneltä, tai Itävallan tasavallan erityisten huomionarvoisten etujen vuoksi.

11 Itävallan hallituksen huomautuksista ilmenee, että kansalaistamisen kautta hankitun toisen valtion kansalaisuuden menettäminen riippumatta siitä, tapahtuuko se kansalaistamisen suorittaneen valtion oikeusjärjestyksessä taannehtivasti vai ei, ei johda Itävallan oikeuden mukaan automaattisesti siihen, että asianomainen henkilö, joka on menettänyt Itävallan kansalaisuuden, koska hän on saanut tämän toisen valtion kansalaisuuden, saa taannehtivasti takaisin Itävallan kansalaisuuden.

12 Tämän saman hallituksen mukaan tällaisessa tilanteessa Itävallan kansalaisuuden voi saada uudestaan vain hallinnollisella päätöksellä ja vain, jos StbG:n 10 §:ssä ja sitä seuraavissa pykälissä säädetyt edellytykset täyttyvät.

13 StbG:n 10 §:ssä, sellaisena kuin se oli 23.3.2006 voimaan tulleessa versiossaan, säädetään seuraavaa:

”1) Jollei tässä liittovaltion laissa muuta säädetä, kansalaisuus voidaan myöntää ulkomaalaiselle vain

1. jos hän on asunut laillisesti ja keskeytyksettä liittovaltion alueella ainakin 10 vuotta ja jos hänellä on ollut asuinpaikka siellä ainakin viiden vuoden ajan,

2. jos kansallinen tai ulkomainen tuomioistuin ei ole tuominnut häntä yhdestä tai useammasta tahallisesta rikoksesta lainvoimaisesti vankeusrangaistukseen, – –

3. jos kansallinen tuomioistuin ei ole tuominnut häntä talousrikoksesta lainvoimaisesti vankeusrangaistukseen,

4. jos häntä vastaan ei ole vireillä yhtään rikosoikeudenkäyntiä kansallisessa tuomioistuimessa sellaisen tahallisen rikoksen tai talousrikoksen vuoksi, josta voi olla seurauksena vankeusrangaistus,

– –

2) Ulkomaalaiselle ei voida myöntää kansalaisuutta,

– –

2. jos hänelle on langetettu lainvoimaisesti useampi kuin yksi rangaistus vakavasta hallinnollisesta rikkomuksesta, joka on erityisen moitittava, – –

– –

4) Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua edellytystä [samoin kuin] edellä 2 momentin 2 kohdassa mainittua myöntämisen estettä – – ei sovelleta

1. ulkomaalaiseen, joka asuu liittovaltion alueella ja jolla on ollut kansalaisuus keskeytyksettä vähintään 10 vuoden ajan ja joka menettänyt sen muusta syystä kuin pois ottamisen vuoksi – –,

– –”

Kansainvälinen oikeus

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus

14 Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous hyväksyi 10.12.1948 ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen, jonka 15 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella on oikeus kansalaisuuteen.

2. Keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen.”

Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä

15 Kansalaisuudettomuuden vähentämisestä New Yorkissa 30.8.1961 tehdyn ja 13.12.1975 voimaan tulleen sopimuksen 7 artikla kuuluu seuraavasti:

”1. a) Jos sopimusvaltion lainsäädäntö sallii kansalaisuudesta vapautumisen, vapautumisen ei tule johtaa kansalaisuuden menettämiseen, ellei asianomaisella henkilöllä ole tai ellei hän saa jonkin toisen valtion kansalaisuutta;

– –

2. Sopimusvaltion kansalainen, joka hakee vieraan valtion kansalaisuutta, ei menetä kansalaisuuttaan, ellei hän saa tämän toisen valtion kansalaisuutta tai ellei hän ole saanut vakuutusta siitä, että hän saa tämän toisen valtion kansalaisuuden.

3. Jollei tämän artiklan 4 ja 5 kappaleessa toisin määrätä, sopimusvaltion kansalainen ei menetä kansalaisuuttaan maasta poistumisen, ulkomailla oleskelun, ilmoittautumisen laiminlyömisen tai muun vastaavan syyn perusteella, jos hänestä tulee sen seurauksena kansalaisuudeton.

4. Kansalaisuuden saanut henkilö voi menettää kansalaisuutensa sillä perusteella, että hän oleskelee ulkomailla asianomaisen sopimusvaltion lainsäädännössä määritellyn ajan, joka on vähintään seitsemän peräkkäistä vuotta, jos hän ei ilmoita asianomaisille viranomaisille aikovansa säilyttää kansalaisuutensa.

– –

6. Tässä artiklassa mainittuja olosuhteita lukuun ottamatta henkilö ei menetä sopimusvaltion kansalaisuutta, jos hänestä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton, sen estämättä, että kansalaisuuden menettämistä ei nimenomaisesti kielletä missään muussa tämän yleissopimuksen määräyksessä.”

16 Saman yleissopimuksen 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimusvaltio ei saa ottaa henkilöltä kansalaisuutta pois, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton.

2. Sen estämättä, mitä tämän artiklan 1 kappaleessa määrätään, henkilöltä voidaan ottaa pois sopimusvaltion kansalaisuus

a) olosuhteissa, joissa on 7 artiklan 4 ja 5 kappaleen nojalla sallittua, että henkilö menettää kansalaisuutensa;

b) jos kansalaisuus on saatu väärien tietojen antamisella tai petoksella.

– –

4. Sopimusvaltio ei käytä tämän artiklan 2 ja 3 kappaleessa sallittua oikeutta ottaa pois kansalaisuus muutoin kuin lain mukaisesti, ja laissa säädetään asianomaisen henkilön oikeudesta oikeudenmukaiseen käsittelyyn tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa toimielimessä."

17 Tämän saman yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään, että sopimusvaltio ei voi ottaa henkilön tai henkilöryhmän kansalaisuutta pois rodun tai etnisten, uskonnollisten tai poliittisten syiden perusteella.

Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta

18 Eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta tehtiin Euroopan neuvostossa 6.11.1997, ja se tuli voimaan 1.3.2000. Sitä on sovellettu Itävallassa viimeksi mainitusta päivästä lähtien, ja Saksan liittotasavalta ratifioi sen 11.5.2005. Tämän yleissopimuksen 3 artiklassa määrätään seuraavaa:

"1. Kukin valtio määrittelee oman lainsäädäntönsä nojalla, ketkä ovat sen kansalaisia.

2. Muut valtiot hyväksyvät tämän lainsäädännön, siinä määrin kuin se on yhdenmukainen sovellettavien kansainvälisten yleissopimusten, kansainvälisen tapaoikeuden ja yleisesti hyväksyttyjen kansalaisuutta koskevien oikeusperiaatteiden kanssa."

19 Mainitun yleissopimuksen 4 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Kunkin sopimusvaltion kansalaisuutta koskevat määräykset perustuvat seuraaviin periaatteisiin:

a. Jokaisella on oikeus kansalaisuuteen.

b. Kansalaisuudettomuutta vältetään.

c. Keneltäkään ei mielivaltaisesti oteta pois kansalaisuutta.

_ _”

20 Tämän saman yleissopimuksen 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimusvaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta muutoin kuin seuraavissa tapauksissa:

a) Henkilö saa vapaaehtoisesti jonkin toisen valtion kansalaisuuden.

b) Henkilö on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan.

– –

3. Sopimusvaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä tämän artiklan 1 ja 2 kappaleen nojalla, jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton, lukuun ottamatta tämän artiklan 1 kappaleen b kohdassa mainittuja tapauksia."

21 Kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 9 artiklassa määrätään, että kukin sopimusvaltio helpottaa sen alueella laillisesti asuvien entisten kansalaistensa kansalaisuuden takaisinsaamista valtionsisäisessä lainsäädännössä mainituissa tapauksissa ja siinä säädetyin edellytyksin.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

22 Pääasian valittaja Rottmann on syntynyt Grazissa (Itävalta), ja hän oli alun perin syntymänsä perusteella Itävallan kansalainen.

23 Vuonna 1995 hän muutti kotipaikkansa Müncheniin (Saksa) oltuaan Landesgericht für Strafsachen Grazin (Grazin alueen rikosasioita käsittelevä tuomioistuin) kuultavana häntä koskevassa esitutkinnassa, joka aloitettiin, koska häntä epäiltiin ammatinharjoittamiseen liittyvistä törkeistä petoksista. Valittaja kiisti nämä epäilyt.

24 Landesgericht für Strafsachen Graz antoi helmikuussa 1997 pääasian valittajaa koskevan kansallisen pidätysmääräyksen.

25 Pääasian valittaja haki helmikuussa 1998 Saksan kansalaisuutta. Hän jätti kansalaistamismenettelyssä mainitsematta esitutkinnan, jonka kohteena hän oli Itävallassa. Kansalaistamista koskeva päätös, joka oli päivätty 25.1.1999, toimitettiin hänelle 5.2.1999.

26 Siitä, että pääasian valittaja sai Saksan kansalaisuuden, oli Itävallan lainsäädännön mukaan seurauksena se, että tämä menetti Itävallan kansalaisuuden.

27 Grazin kaupungin paikalliset viranomaiset ilmoittivat elokuussa 1999 Münchenin kaupungille, että pääasian valittajasta oli annettu pidätysmääräys Grazissa. Itävallan piirisyyttäjä ilmoitti syyskuussa 1999 Münchenin kaupungille muun muassa siitä, että Landesgericht für Strafsachen Graz oli kuullut pääasian valittajaa jo heinäkuussa 1995 syytettynä.

28 Näiden seikkojen perusteella Freistaat Bayern päätti pääasian valittajaa kuultuaan 4.7.2000 tekemällään päätöksellä purkaa taannehtivasti kansalaistamista koskevan päätöksen siitä syystä, että pääasian valittaja oli salannut olleensa esitutkinnan kohteena Itävallassa ja näin ollen hän oli saanut Saksan kansalaisuuden petoksella. Saksan kansalaisuuden purkamista koskeva päätös ei ole vielä lopullinen, koska pääasian valittaja on nostanut tästä päätöksestä kumoamiskanteen.

29 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Baijerin osavaltion hallintotuomioistuin) katsoi valitustuomioistuimena 25.10.2005 antamallaan tuomiolla, että pääasian valittajan kansalaistamista koskevan päätöksen purkaminen Baijerin osavaltion hallintomenettelylain 48 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen nojalla on Saksan oikeuden

mukaista, vaikka tämän purkamisen seurauksena olisikin sen tullessa lopulliseksi se, että pääasian valittajasta tulee kansalaisuudeton.

30 Pääasian valittaja haki muutosta (Revision) tähän 25.10.2005 annettuun tuomioon Bundesverwaltungsgerichtistä (liittovaltion hallintotuomioistuin), jossa asia nyt on vireillä.

31 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin toteaa, että pääasian valittajan petoksella saama kansalaistaminen on lainvastainen alusta alkaen, joten Saksan toimivaltaiset viranomaiset voivat purkaa sen harkintavaltansa rajoissa. Se täsmentää, että asiaa koskevien Itävallan säännösten eli StbG:n säännösten nojalla pääasian valittaja ei tällä hetkellä täytä edellytyksiä saadakseen välittömästi takaisin Itävallan kansalaisuutensa.

32 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof katsoi tuomiossaan, että silloin, kun petoksella saadun kansalaisuuden purkamisen vuoksi henkilöstä tulee kansalaisuudeton sillä seurauksella, että hän menettää unionin kansalaisuuden, yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-369/90, Micheletti ym., 7.7.1992 antamassa tuomiossa (Kok., s. I-4239) muotoileman varauksen – jonka mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa unionin oikeutta kunnioittaen – noudattamiseksi riittää, että Saksan toimivaltainen viranomainen ottaa huomioon tästä unionin kansalaisuudesta johtuvien oikeuksien merkityksen käyttäessään harkintavaltaansa. Tämän tuomioistuimen mukaan siitä, että oletettaisiin, että unionin oikeudessa on velvollisuus olla purkamatta petoksella saatua kansalaisuutta, olisi seurauksena se, että vaikutettaisiin perustavanlaatuisesti jäsenvaltioille EY 17 artiklan 1 kohdassa annettuun suvereeniin toimivaltaan määritellä niiden kansalaisuutta koskevan oikeuden soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt.

33 Sitä vastoin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että tämän edellä mainitussa asiassa Micheletti ym. annetussa tuomiossa muotoillun varauksen merkitystä ja ulottuvuutta ei vielä ole selvennetty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Yhteisöjen tuomioistuin on johtanut tästä varauksesta vain periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltio ei voi rajoittaa toisen jäsenvaltion myöntämän

kansalaisuuden vaikutuksia asettamalla lisäedellytyksen tämän kansalaisuuden tunnustamiselle EY:n perustamissopimuksessa määrätyn perusvapauden käyttämiseksi. Ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen mukaan ei ole riittävän selvää, onko kansalaisuudettoman asema ja aikaisemmin laillisesti saadun unionin kansalaisuuden menettäminen, joka liittyy kansalaistamista koskevan päätöksen purkamiseen, yhteensoveltuva unionin oikeuden kanssa ja erityisesti EY 17 artiklan 1 kohdan kanssa.

34 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin katsoo, että on ainakin mahdollista, että Itävallan tasavalta jäsenvaltiona, jonka kansalainen pääasian valittaja alun perin oli, olisi velvollinen unionin lojaliteettiperiaatteen ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehtyyn yleissopimukseen sekä kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen b alakohtaan kirjattujen arvojen perusteella tulkitsemaan ja soveltamaan kansallista oikeuttaan tai mukauttamaan sitä niin, että vältettäisiin kyseessä olevan henkilön tuleminen kansalaisuudettomaksi, kun pääasian tilanteen tavoin tällä henkilöllä ei ole ollut oikeutta säilyttää alkuperäistä kansalaisuuttaan toisen valtion kansalaisuuden saamisen jälkeen.

35 Näin ollen Bundesverwaltungsgericht on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko yhteisön oikeus esteenä Euroopan unionin kansalaisuuden (ja siihen liittyvien oikeuksien ja perusvapauksien) menettämisen kaltaiselle oikeudelliselle seuraukselle, joka perustuu siihen, että kansallisen (Saksan liittotasavallan) lainsäädännön mukaan petoksella saadun [tässä jäsenvaltiossa] tapahtuneen kansalaistamisen sinänsä laillinen purkaminen johtaa yhdessä jonkin toisen jäsenvaltion (Itävallan tasavallan) kansalaisuutta koskevan kansallisen lainsäädännön kanssa – kuten [pääasian] valittajan tapauksessa siitä syystä, että alkuperäistä [toisen jäsenvaltion (Itävallan tasavalta)] kansalaisuutta ei voida saada takaisin – kansalaisuudettomuuteen?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: Onko jäsenvaltion – –, joka on kansalaistanut unionin kansalaisen ja haluaa sittemmin purkaa [tämän] petokseen perustuneen kansalaistamisen, yhteisön oikeus huomioon ottaen jätettävä kansalaistaminen kokonaan tai toistaiseksi purkamatta, jos tai niin kauan kuin purkamisen oikeudellisena seurauksena on ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettu unionin kansalaisuuden (ja siihen liittyvien oikeuksien ja perusvapauksien) menettäminen, vai onko toisen jäsenvaltion – –, jonka kansalainen henkilö aikaisemmin oli, yhteisön oikeus huomioon ottaen tulkittava, sovellettava tai jopa mukautettava kansallista lainsäädäntöään siten, että tätä oikeudellista seurausta ei synny?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys ja toisen kysymyksen ensimmäinen osa

36 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin haluaa ensimmäisellä kysymyksellään ja toisen kysymyksensä ensimmäisellä osalla, joita on tarkasteltava yhdessä, selvittää, estääkö unionin oikeus ja erityisesti EY 17 artikla sen, että jäsenvaltio ottaa unionin kansalaiselta pois tämän jäsenvaltion kansalaisuuden, joka on hankittu petoksen avulla suoritetulla kansalaistamisella, jos tämän pois ottamisen seurauksena asianomainen henkilö menettää unionin kansalaisen asemansa ja siihen liittyvät oikeutensa ja hänestä tulee kansalaisuudeton, koska tämän jäsenvaltion kansalaisuuden saaminen kansalaistamisen avulla oli aiheuttanut sen, että kyseessä oleva henkilö menetti lähtöjäsenvaltionsa kansalaisuuden.

37 Kaikki unionin tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneet hallitukset sekä Freistaat Bayern ja Euroopan yhteisöjen komissio väittävät, että kansalaisuuden saamista ja sen menettämistä koskevat säännöt kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Jotkut niistä päättelevät tästä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansalaistamista koskevan päätöksen purkaminen ei voi kuulua unionin oikeuden soveltamisalaan. Ne viittaavat tässä yhteydessä jäsenvaltion kansalaisuudesta annettuun julistukseen nro 2, jonka jäsenvaltiot ovat liittäneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan.

38 Saksan ja Itävallan hallitukset toteavat myös, että pääasian valittajan kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen tekemisen aikaan hän oli Saksan kansalainen, joka asui Saksassa ja jolle oli osoitettu Saksan viranomaisen tekemä hallintotoimi. Nämä hallitukset katsovat komission tukemina, että kyseessä on siis täysin valtion sisäinen tilanne, jolla ei ole mitään liittymäkohtaa unionin oikeuteen, koska sitä ei sovelleta ainoastaan siitä syystä, että jäsenvaltio toteuttaa johonkin kansalaiseensa kohdistuvan toimenpiteen. Se seikka, että pääasian kaltaisessa tilanteessa asianomainen henkilö on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen kansalaistamistaan, ei yksinään ole sellainen rajatylittävä seikka, jolla voisi olla merkitystä mainitun kansalaistamisen purkamisen osalta.

39 Tältä osin on palautettava mieliin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaan (em. asia Micheletti ym., tuomion 10 kohta; asia C-179/98, Mesbah, tuomio 11.11.1999, Kok., s. I-7955, 29 kohta ja asia C-200/02, Zhu ja Chen, tuomio 19.10.2004, Kok., s. I-9925, 37 kohta).

40 Julistus nro 2, jonka jäsenvaltiot ovat liittäneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan, sekä eräistä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteydessä Tanskan esille tuomista ongelmista Eurooppa-neuvostossa Edinburghissa 11. ja 12.12.1992 kokoontuneiden valtion ja hallitusten päämiesten päätös, joiden oli tarkoitus selventää kysymystä, joka on erityisen tärkeä jäsenvaltioille, eli kansalaisen käsitteeseen viittaavien unionin oikeuden säännösten henkilöllisen soveltamisalan rajoittamista, on toki otettava huomioon EY:n perustamissopimuksen tulkintavälineinä erityisesti sen henkilöllisen soveltamisalan määrittämiseksi.

41 Kuitenkaan se seikka, että tietty ala kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ei estä sitä, että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseessä olevien kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia (ks. vastaavasti asia C-274/96, Bickel ja Franz, tuomio 24.11.1998, Kok., s. I-7637, 17 kohta (rikos- ja rikosprosessioikeutta koskevien kansallisten sääntöjen osalta); asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003, Kok., s. I-11613, 25 kohta (henkilön nimeä koskevien kansallisten sääntöjen

osalta); asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005, Kok., s. I-6421, 19 kohta (välitöntä verotusta koskevien kansallisten sääntöjen osalta) ja asia C-145/04, Espanja v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 12.9.2006, Kok., s. I-7917, 78 kohta (äänestysoikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentissa koskevien kansallisten sääntöjen osalta)).

42 On selvää, että pääasian valittajan kaltaisen unionin kansalaisen tilanne, jossa on tehty jäsenvaltioiden viranomaisten myöntämän kansalaistamisen purkamista koskeva päätös, jonka vuoksi tämä on tällä alun perin olleen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden menetettyään joutunut tilanteeseen, jossa hän voi menettää EY 17 artiklassa myönnetyn aseman ja siihen liittyvät oikeudet, kuuluu luonteeltaan ja seuraamustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan.

43 Kuten unionin tuomioistuin on useaan otteeseen todennut, unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema (ks. mm. asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001, Kok., s. I-6193, 31 kohta ja asia C-413/99, Baumbast ja R, tuomio 17.9.2002, Kok., s. I-7091, 82 kohta).

44 EY 17 artiklan 2 kohdassa edellä mainittuun asemaan liitetään EY:n perustamissopimuksessa määrätyt velvollisuudet ja oikeudet, eli myös oikeus vedota EY 12 artiklaan kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden aineelliseen soveltamisalaan (ks. mm. asia C-85/96, Martínez Sala, tuomio 12.5.1998, Kok., s. I-2691, 62 kohta ja em. asia Schempp, tuomion 17 kohta).

45 Jäsenvaltioiden on siten kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta (em. asia Micheletti ym., tuomion 10 kohta; em. asia Mesbah, tuomion 29 kohta; asia C-192/99, Kaur, tuomio 20.2.2001, Kok., s. I-1237, 19 kohta ja em. asia Zhu ja Chen, tuomion 37 kohta).

46 Näin ollen unionin tuomioistuimen tehtävänä on lausua ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen esittämistä kysymyksistä, jotka koskevat niitä edellytyksiä, joilla unionin kansalainen voi kansalaisuutensa menettämisen vuoksi menettää unionin kansalaisuuden ja siten siihen liittyvät oikeudet.

47 Tältä osin ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee olennaisin osin yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoillusta varauksesta, joka mainitaan tämän tuomion 45 kohdassa ja jonka mukaan jäsenvaltioiden on kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta, sekä tämän varauksen seuraamuksista pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

48 Varaus, jonka mukaan unionin oikeutta on noudatettava, ei loukkaa unionin tuomioistuimen jo tunnustamaa kansainvälisen oikeuden periaatetta, joka palautetaan mieliin tämän tuomion 39 kohdassa ja jonka mukaan jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia määrittelemään kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytykset, vaan sillä vahvistetaan periaate, jonka mukaan silloin, kun kyseessä ovat unionin kansalaiset, tämän toimivallan käyttäminen voi olla tuomioistuinvalvonnan kohteena unionin oikeuden suhteen silloin, kun se vaikuttaa unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyihin ja suojeltuihin oikeuksiin, kuten on erityisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen tapauksessa.

49 Toisin kuin edellä mainitussa asiassa Kaur annettuun tuomioon johtaneen asian valittaja, jolta ei voitu evätä unionin kansalaisen asemasta johtuvia oikeuksia, koska hän ei täyttänyt Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen määritelmää, pääasian valittajalla on kiistatta ollut ensin Itävallan ja sitten Saksan kansalaisuus ja siten mainittu asema ja siihen liittyvät oikeudet.

50 Kuten useat unionin tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneistä hallituksista väittävät, pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansalaistamisen purkamista koskeva päätös perustuu kuitenkin asianomaisen henkilön tekemään petokseen kyseisen kansalaisuuden hankkimismenettelyn yhteydessä, joten tällainen päätös voi olla yhteensoveltuva unionin oikeuden kanssa.

51 Kansalaistamisen purkamista petoksen vuoksi koskeva päätös liittyy nimittäin yleisen edun mukaiseen syyhyn. Tältä osin jäsenvaltio haluaa legitiimisti suojella sen ja sen kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta sekä kansalaisuussiteen perustana olevaa oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta.

52 Tätä pääasian kaltaisissa olosuhteissa tehdyn kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen periaatteellista legitiimiyttä koskevaa päätelmää tukevat kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen asiaa koskevat määräykset. Sen 8 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että henkilöltä voidaan ottaa pois sopimusvaltion kansalaisuus, jos kansalaisuus on saatu antamalla vääriä tietoja tai petoksella. Myöskään kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 7 artiklan 1 ja 3 kappaleessa ei kielletä sopimusvaltiota poistamasta henkilöltä tämän kansalaisuutta, vaikka tämä jäisikin näin kansalaisuudettomaksi, jos tämä henkilö on saanut kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan.

53 Tämä päätelmä on myös yhteensoveltuva kansainvälisen oikeuden yleisen periaatteen kanssa, jonka mukaan keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta; tämä periaate toistetaan ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 15 artiklan 2 kappaleessa sekä kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 4 artiklan c alakohdassa. Kun jäsenvaltio ottaa henkilöltä pois kansalaisuuden tämän petollisen toiminnan vuoksi, joka on näytetty toteen laillisesti, tätä ei voida pitää mielivaltaisena riistämisenä.

54 Nämä päätelmät kansalaistamisen purkamista petoksen perusteella koskevan päätöksen periaatteellisesta legitimiteetistä pysyvät lähtökohtaisesti pätevinä, kun tällaisen purkamisen seurauksena on, että kyseessä oleva henkilö menettää kansalaistamisen suorittaneen jäsenvaltion kansalaisuuden lisäksi unionin kansalaisuuden.

55 Tällaisessa tapauksessa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on kuitenkin sen lisäksi, että se tarpeen vaatiessa tutkii pääasiassa kyseessä olevan purkamispäätöksen oikeasuhteisuutta kansalliseen lainsäädäntöön nähden, tarkistettava,

onko tämä päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen niiden seurausten osalta, jotka siitä aiheutuvat kyseessä olevan henkilön tilanteelle unionin oikeuden kannalta.

56 Kun näin ollen otetaan huomioon se merkitys, joka primaarioikeudessa annetaan unionin kansalaisen asemalle, on kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen tarkastelussa otettava huomioon ne mahdolliset seuraamukset, joita tästä päätöksestä aiheutuu asianomaiselle henkilölle ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen kaikille unionin kansalaisille kuuluvien oikeuksien menettämisen osalta. Tältä osin on varmistettava erityisesti, onko tämä menettäminen perusteltua suhteessa tämän henkilön suorittaman rikkomisen vakavuuteen, kansalaistamispäätöksen ja purkamispäätöksen välillä kuluneeseen aikaan sekä asianomaisen henkilön mahdollisuuteen saada takaisin alkuperäinen kansalaisuus.

57 Erityisesti viimeksi mainitulta näkökannalta jäsenvaltiota, jonka kansalaisuus on saatu petoksella, ei voida velvoittaa EY 17 artiklan nojalla olemaan purkamatta kansalaistamista ainoastaan siitä syystä, että asianomainen henkilö ei ole saanut takaisin sitä jäsenvaltion kansalaisuutta, joka hänellä alun perin oli.

58 Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin arvioitava, vaatiiko suhteellisuusperiaatteen noudattaminen kaikki asiaan liittyvät seikat huomioon ottaen sitä, että ennen kuin tällainen purkamispäätös on tehokas, asianomaiselle henkilölle annetaan kohtuullinen määräaika, jotta hän voi yrittää saada takaisin sen jäsenvaltion kansalaisuuden, joka hänellä alun perin oli.

59 Edellä todettujen seikkojen perusteella ensimmäiseen kysymykseen ja toisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on vastattava, ettei unionin oikeus eikä erityisesti EY 17 artikla estä sitä, että jäsenvaltio ottaa unionin kansalaiselta pois tämän jäsenvaltion kansalaisuuden, joka on saatu kansalaistamisen avulla, jos se on saatu petoksella, edellyttäen, että tämä purkamispäätös on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Toisen ennakkoratkaisukysymyksen toinen osa

60 Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin tiedustelee toisen kysymyksen toisella osalla, voidaanko silloin, kun unionin kansalaisen osalta tehdään pääasian valittajan kaltaisessa tilanteessa kansalaistamisen purkamista koskeva päätös, joka voi johtaa siihen, että tämä menettää asemansa unionin kansalaisena, unionin oikeutta ja erityisesti EY 17 artiklaa tulkita siten, että jäsenvaltiolla, jonka kansalainen kyseessä oleva henkilö alun perin oli, on velvollisuus tulkita kansallista säännöstöä niin, että tämä menetys vältetään siten, että hänen on mahdollista saada takaisin tämä kansalaisuus.

61 Nyt esillä olevassa asiassa on todettava, että pääasian valittajan saaman Saksan kansalaisuuden purkamista koskeva päätös ei ole tullut lopulliseksi ja että jäsenvaltio, jonka kansalainen hän alun perin oli, eli Itävallan tasavalta, ei ole tehnyt mitään päätöstä hänen asemansa suhteen.

62 Tämän ennakkoratkaisupyynnön puitteissa on palautettava mieliin, että tästä tuomiosta johtuvia periaatteita, jotka koskevat jäsenvaltioiden toimivaltaa kansalaisuusasioissa sekä niiden velvollisuutta käyttää tätä toimivaltaa unionin oikeutta noudattaen, sovelletaan sekä kansalaistamisen suorittaneeseen jäsenvaltioon että jäsenvaltioon, jonka kansalainen henkilö alun perin oli.

63 Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan voi lausua siitä kysymyksestä, estääkö unionin oikeus päätöksen, jota ei vielä ole tehty. Kuten Itävallan hallitus on todennut istunnossa, Itävallan viranomaisten on mahdollisesti tehtävä päätös siitä, saako pääasian valittaja takaisin alkuperäisen kansalaisuutensa, ja Itävallan tuomioistuinten on tarpeen vaatiessa arvioitava tämän päätöksen laillisuutta, kun se on tehty, tästä tuomiosta johtuvien periaatteiden valossa.

64 Edellä todetun perusteella tämän ennakkoratkaisupyynnön puitteissa ei ole tarpeen lausua toisen ennakkoratkaisukysymyksen toisesta osasta.

Oikeudenkäyntikulut

65 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Unionin oikeus, erityisesti EY 17 artikla, ei estä sitä, että jäsenvaltio ottaa Euroopan unionin kansalaiselta pois tämän jäsenvaltion kansalaisuuden, joka on saatu kansalaistamisen avulla, jos se on saatu petoksella, edellyttäen, että tämä purkamispäätös on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Allekirjoitukset