Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
MACIEJ SZPUNAR
esitatud 1. juulil 2021 [1]

Kohtuasi C-118/20

JY
menetluses osales:
Wiener Landesregierung

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Euroopa Liidu kodakondsus – ELTL artiklid 20 ja 21 – Kohaldamisala – Liikmesriigi kodakondsusest loobumine selleks, et saada teise liikmesriigi kodakondsus vastavalt selle teise liikmesriigi kinnitusele anda huvitatud isikule naturalisatsiooni korras kodakondsus – Selle kinnituse tagasivõtmine avaliku korra kaitsega seotud põhjustel – Kodakondsusetuse olukord – Kodakondsuse saamise kriteeriumid – Proportsionaalsus

Sisukord

I. Sissejuhatus . . . 3

II. Õiguslik raamistik . . . 3

A. Rahvusvaheline õigus . . . 3

1. Kodakondsusetuse vähendamise konventsioon . . . 3

2. Mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise konventsioon . . . 4

3. Kodakondsuse Euroopa konventsioon . . . 4

B. Liidu õigus . . . 5

C. Austria õigus . . . 6

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, menetlus Euroopa Kohtus ja eelotsuse küsimused . . . 7

[1] Algkeel: prantsuse.

IV. Õiguslik analüüs 9

A. Sissejuhatavad märkused 9

B. Esimene eelotsuse küsimus: kas põhikohtuasjas käsitletav olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse? 10

1. Euroopa Kohtu asjasse puutuv praktika liidu kodaniku staatuse kaotamise kohta 11

a) Kohtuotsus Micheletti jt: liikmesriikide pädevust kodakondsuse omandamise ja kaotamise valdkonnas tuleb teostada liidu õigust järgides 11

b) Kohtuotsused Rottmann ja Tjebbes jt: kohtuotsuses Micheletti sisalduva põhimõtte kinnitamine ja selgitamine 11

2. Vaidlustatud otsuse tagajärjed liidu õiguse seisukohast 13

a) Kohtuotsustest Rottmann ja Tjebbes jt tulenevate põhimõtete kohaldamine põhikohtuasjas käsitletavale olukorrale 13

b) Kohtuotsusest Ruiz Zambrano tulenev kohtupraktika: liidu kodaniku staatusest tulenevate põhiliste õiguste reaalse kasutamise võimalusest ilmajäämine 16

c) Kohtuasi Lounes: järkjärgulise integreerimise loogika 16

3. Eesti Vabariigi otsus, millega lõpetati riiklik kodakondsussuhe JYiga 17

C. Teine eelotsuse küsimus: vaidlustatud otsuse kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega . . 19

1. Vaidlustatud otsuse aluseks olnud õigusnormidega taotletava üldise huvi põhjendus . . 19

2. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine seoses tagajärgedega, mida vaidlustatud otsus tekitab JYi olukorrale 21

a) Asjaomase isiku konkreetse olukorraga seotud asjaolud 22

1) Süütegude laad 22

2) Kinnituse andmise ja selle tagasivõtmise vaheline aeg 23

3) Kogu liidu territooriumil liikumis- ja elamisõiguse teostamise piirangud 24

4) Asjaomase isiku võimalus taastada päritolukodakondsus 24

5) Pere- ja tööelu normaalne areng 24

b) Liikmesriigi õigusnormide ühtsus ja sobivus liiklusohutuse kaitse eesmärgi saavutamiseks 25

V. Ettepanek 25

I. Sissejuhatus

1. Liikmesriigi riigisisene õigus võimaldab liikmesriigil liiklusohutusega seotud haldusrikkumiste tõttu tagasi võtta kinnituse kodakondsuse andmise kohta kodanikule, kes on ainult ühe liikmesriigi kodanik ja on loobunud sellest kodakondsusest ja seega ka oma Euroopa Liidu kodaniku staatusest, et saada teise liikmesriigi kodakondsus vastavalt selle liikmesriigi ametiasutuste otsusele, mis sellist kinnitust sisaldab; see takistab seega sellel isikul Euroopa Liidu kodaniku staatust tagasi saada.

2. Käesoleval juhul palutakse Euroopa Kohtul tõlgendada ELTL artiklit 20 kohtupraktika raames, mis tuleneb kohtuotsustest Rottmann[2] ja Tjebbes jt[3], ning avada üsna delikaatse peatüki kolmas osa, mis käsitleb liikmesriikide kohustusi kodakondsuse omandamise ja kaotamise valdkonnas liidu õiguse seisukohast.

II. Õiguslik raamistik

A. Rahvusvaheline õigus

1. Kodakondsusetuse vähendamise konventsioon

3. Austria Vabariik ühines New Yorgis 30. augustil 1961 vastu võetud ja 13. detsembril 1975 jõustunud ÜRO kodakondsusetuse vähendamise konventsiooniga (edaspidi „kodakondsusetuse vähendamise konventsioon“) 22. septembril 1972. Selle konventsiooni artikli 7 lõigetes 2, 3 ja 6 on sätestatud:

„2. Osalisriigi kodanik, kes taotleb naturalisatsiooni korras kodakondsust välisriigis, kaotab osalisriigi kodakondsuse ainult siis, kui ta omandab kõnealuse välisriigi kodakondsuse või kui talle on antud kinnitus, et ta omandab selle.

3. Kui käesoleva artikli lõigetest 4 ja 5 ei tulene teisiti, ei saa keegi kaotada oma kodakondsust, kui ta jääb kodakondsusetuks oma kodakondsusriigist lahkumise tõttu, välisriiki elama asumise tõttu, registreerimata jätmise tõttu ega muul samalaadsel põhjusel.

[…]

6. Välja arvatud käesolevas artiklis nimetatud asjaoludel, ei kaota isik osalisriigi kodakondsust, kui ta muutuks seetõttu kodakondsusetuks, olenemata sellest, et selline kaotamine ei ole konventsiooni teiste sätetega sõnaselgelt keelatud.“

4. Kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artikli 8 lõigetes 1 ja 3 on sätestatud:

„1. Osalisriik ei võta isikult kodakondsust, kui see muudaks isiku kodakondsusetuks.

[…]

2 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann (C-135/08, edaspidi „kohtuotsus Rottmann“, EU:C:2010:104).

3 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt (C-221/17, edaspidi „kohtuotsus Tiebbes jt“, EU:C:2019:189).

3. Olenemata käesoleva artikli lõikest 1 võib osalisriik säilitada õiguse võtta isikult oma kodakondsuse, kui ta esitab konventsiooni allkirjastamisel, ratifitseerimisel või konventsiooniga liitumisel vastava avalduse, tuues välja ühe või mitu tema riigisiseses õiguses sel hetkel kehtivat põhjendust, mis on seotud järgmiste olukordadega:

a) kui isik on asjaoludel, mis annavad tunnistust osalisriigi suhtes lojaalsuse puudumisest,

[…]

ii) toime pannud teo, mis võib oluliselt kahjustada riigi olulisi huve;

[…]“.

2. Mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise konventsioon

5. Mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse korral sõjaväeteenistusega seotud kohustuste konventsioon allkirjastati Strasbourgis 6. mail 1963, see jõustus 28. märtsil 1968 ning on Austria Vabariigis kohaldatav alates 1. septembrist 1975.

6. Selle konventsiooni artikli 1 „Mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamine“ lõikes 1 on sätestatud, et „[o]salisriigi täiskasvanud kodanikud, kes saavad sõnaselge tahteavalduse alusel naturalisatsiooni, valiku või taastamise teel teise lepinguosalise kodakondsuse, kaotavad oma varasema kodakondsuse; neil ei või olla lubatud seda säilitada“.

3. Kodakondsuse Euroopa konventsioon

7. Kodakondsuse Euroopa konventsioon, mis võeti Euroopa Nõukogus vastu 6. novembril 1997 ja jõustus 1. märtsil 2000 (edaspidi „kodakondsuse konventsioon“), on Austria Vabariigis kohaldatav alates 1. märtsist 2000.

8. Kodakondsuse konventsiooni artikkel 4 „Põhimõtted“ näeb ette, et iga osalisriigi kodakondsuse eeskirjad peavad põhinema eelkõige põhimõtetel, mille kohaselt on igal isikul õigus kodakondsusele ja kodakondsusetust tuleb vältida.

9. Selle konventsiooni artikli 6 „Kodakondsuse omandamine“ lõikes 3 on sätestatud, et „[i]ga osalisriik peab oma riigisiseses õiguses ette nägema naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise võimaluse isikutele, kes elavad seaduslikult ja alaliselt tema territooriumil. Ta ei tohi naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise tingimuste hulgas ette näha riigis elamise perioodi, mis on pikem kui kümme aastat enne taotluse esitamist“.

10. Konventsiooni artikli 7 „Kodakondsuse kaotamine *ex lege* või osalisriigi algatusel“ lõigetes 1 ja 3 on ette nähtud:

„1 Osalisriik ei tohi riigisiseses õiguses ette näha kodakondsuse kaotamist *ex lege* või riigi algatusel, välja arvatud järgmistel juhtudel:

a muu kodakondsuse vabatahtlik omandamine;

b osalisriigi kodakondsuse omandamine pettuse, valeandmete või taotlejaga seotud oluliste asjaolude varjamise abil;

[…]

d käitumine, mis kahjustab tõsiselt osalisriigi olulisi huve;

[…]

3 Osalisriik ei või oma riigisiseses õiguses ette näha kodakondsuse kaotamist lõigete 1 ja 2 alusel juhul, kui asjaomane isik jääks seetõttu kodakondsuseta, välja arvatud käesoleva artikli lõike 1 punktis b sätestatud juhul.“

11. Sama konventsiooni artiklis 8 „Kodakondsuse kaotamine isiku algatusel“ on muu hulgas sätestatud, et „[i]ga osalisriik peab võimaldama kodakondsusest loobumist, tingimusel et asjaomased isikud ei muutu kodakondsuseta isikuteks“.

12. Kodakondsuse konventsiooni artikkel 10 „Taotluste menetlemine“ näeb ette, et „[i]ga osalisriik peab mõistliku aja jooksul menetlema taotlusi, mis puudutavad kodakondsuse saamist, säilitamist, kaotamist või ennistamist või kodakondsustunnistuse väljaandmist“.

13. Konventsiooni artiklis 15 „Muud võimalikud mitmikkodakondsuse juhud“ on ette nähtud:

„Konventsiooni sätted ei piira ühegi osalisriigi õigust määrata oma riigisiseses õiguses kindlaks, kas:

a tema kodanikud, kes omandavad teise riigi kodakondsuse või omavad seda, säilitavad või kaotavad selle osalisriigi kodakondsuse,

b kodakondsuse saamise või säilitamise tingimuseks on muust kodakondsusest loobumine või selle kaotamine.“

14. Konventsiooni artiklis 16 „Varasema kodakondsuse säilitamine“ on sätestatud, et „[o]salisriik ei või teisest kodakondsusest loobumist või selle kaotamist seada isiku kodakondsuse saamise või säilitamise tingimuseks, kui see loobumine või kaotamine ei ole võimalik või seda ei saa mõistlikult nõuda“.

B. Liidu õigus

15. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20 lõikes 1 on ette nähtud liidu kodakondsus ja sätestatud, et „[i]ga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus“, on liidu kodanik. Vastavalt ELTL artikli 20 lõike 2 punktile a on liidu kodanikel „õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil“.

C. Austria õigus

16. Austria 30. juuli 1985. aasta kodakondsusseaduse (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985)[4] (edaspidi „StbG“) §-s 10 „Kodakondsuse andmine“ on sätestatud:

(1) Kui käesolevas föderaalseaduses ei ole ette nähtud teisiti, saab välismaalasele kodakondsuse anda üksnes siis, kui

[…]

6. tema senine käitumine näitab, et ta on Austria Vabariigi suhtes positiivselt häälestatud ega kujuta endast ohtu rahule, avalikule korrale ja riigi julgeolekule või muule [Roomas 4. novembril 1950 allakirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni] artikli 8 lõikes 2 nimetatud avalikule huvile;

[…]

(2) Kodakondsust ei saa anda välismaalasele,

[…]

2. keda on jõustunud kohtuotsusega karistatud enam kui ühe eriti raske haldusrikkumise eest […]

[…]

(3) Kodakondsust ei saa anda välismaalasele, kellel on muu riigi kodakondsus, kui ta

1. jätab tegemata oma senisest kodakondsusest vabastamiseks vajalikud toimingud, kuigi need on tema jaoks võimalikud ja nende tegemist võib temalt mõistlikult eeldada […]

[…]“.

17. StbG § 20 lõigetes 1–3 on sätestatud:

„(1) Kodakondsuse andmist kinnitatakse välismaalasele esialgu tingimusel, et ta kahe aasta jooksul tõendab oma senisest kodakondsusest vabastamist, kui

1. ta ei ole kodakondsuseta isik;

2. ei kohaldata § 10 lõike 6, § 16 lõike 2 ja § 17 lõike 4 sätteid ja

3. see kinnitus võimaldab senisest päritoluriigi kodakondsusest vabastamist või võib seda tema jaoks lihtsustada.

(2) Kodakondsuse andmise kinnitus tuleb tagasi võtta, kui välismaalane ei vasta enam kas või ühele Austria kodakondsuse andmise kohustuslikule tingimusele, v.a § 10 lõike 1 punkt 7.

(3) Kodakondsus, mille andmist on taotlejale kinnitatud, tuleb anda kohe, kui

[4] *BGBl.* nr 311/1985, redaktsioonis, mis on avaldatud *BGBl.* I, nr 136/2013.

1. välismaalane on vabastatud oma varasema päritoluriigi kodakondsusest või

2. välismaalane tõendab, et tema senisest kodakondsusest vabastamiseks vajalikud toiminguid ei olnud tema jaoks võimalikud või ei saanud nende tegemist mõistlikult eeldada.“

III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, menetlus Euroopa Kohtus ja eelotsuse küsimused

18. JY, kes oli sel ajal Eesti kodanik, esitas 15. detsembril 2008 taotluse Austria kodakondsuse saamiseks.

19. 11. märtsi 2014. aasta otsusega kinnitas Niederösterreichische Landesregierung (Alam-Austria liidumaa valitsus), kes oli tol ajal JYi elukohta arvestades pädev asutus, JYile vastavalt StbG § 11*bis* lõike 4 punktile 2 koostoimes StbG §-dega 20 ja 39, et Austria kodakondsus antakse talle siis, kui ta tõendab kahe aasta jooksul Eesti Vabariigiga seotud kodakondsussuhte lõpetamist.

20. JY tõi oma põhielukoha Viini (Austria) ning esitas kaheaastase tähtaja jooksul Eesti Vabariigi kinnituse, mille kohaselt lõpetati Eesti Vabariigi valitsuse 27. augusti 2015. aasta otsusega tema kodakondsussuhe Eesti Vabariigiga. Alates kodakondsussuhte lõpetamisest on JY kodakondsuseta isik.

21. Wiener Landesregierung (Viini liidumaa valitsus), kellele oli vahepeal pädevus JYi taotluse läbivaatamiseks üle läinud, tühistas 6. juuli 2017. aasta otsusega StbG § 20 lõike 2 alusel Niederösterreichische Landesregierungi (Alam-Austria liidumaa valitsus) otsuse ja jättis sama seaduse § 10 lõike 1 punkti 6 alusel rahuldamata JYi taotluse Austria kodakondsuse saamiseks (edaspidi „vaidlustatud otsus“).

22. Wiener Landesregierung (Viini liidumaa valitsus) põhjendas seda otsust sellega, et esiteks pani JY pärast Austria kodakondsuse andmise kinnituse väljastamist toime kaks rasket haldusrikkumist, mis seisnesid selles, et tema sõidukile ei olnud paigaldatud tehnoülevaatuskleebist ning et ta juhtis mootorsõidukit alkoholijoobes, ning teiseks oli ta vastutav kaheksa haldusrikkumise eest ajavahemikul 2007–2013, st perioodil enne kõnealuse kinnituse andmist. Seetõttu leidis see haldusasutus, et JY ei vasta enam StbG § 10 lõike 1 punktis 6 ette nähtud tingimustele. JY esitas selle otsuse peale kaebuse.

23. Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus, Austria) jättis 23. jaanuari 2018. aasta otsusega kaebuse rahuldamata, asudes sisuliselt seisukohale, et Austria kodakondsuse andmise kinnitus tuleb vastavalt StbG § 20 lõikele 2 tagasi võtta, kui põhjus keeldumiseks tekib pärast senise kodakondsussuhte lõpetamise kohta tõendi esitamist, ning et käesoleval juhul ei olnud selle seaduse § 10 lõike 1 punktis 6 ette nähtud kodakondsuse andmise tingimus täidetud. Kaks kõnealust rasket haldusrikkumist võivad nimelt ohustada esiteks avaliku liikluse turvalisust ja teiseks teiste liiklejate turvalisust. Kohus leidis, et need kaks rasket haldusrikkumist koos kaheksa haldusrikkumisega, mis pandi toime ajavahemikul 2007–2013, seavad kahtluse alla JYi õige käitumise tulevikus viimati nimetatud sätte tähenduses, ka JYi pikaajaline elamine Austrias ning tema tööalane ja isiklik lõimumine ei saa seda järeldust kahtluse alla seada.

24. Lisaks leidis see kohus, et kohtuotsust Rottmann ei saa kohaldada, kuna JY oli vaidlustatud otsuse tegemise ajal juba kodakondsuseta isik ega olnud seega enam liidu kodanik. Lisaks sellele viis raskete rikkumiste olemasolu järelduseni, et vaidlustatud otsusega võetud meetmed olid kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni arvestades proportsionaalsed.

25. JY esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Verwaltungsgerichtshofile (Austria kõrgeim halduskohus).

26. Arvestades haldusrikkumisi, mille JY pani toime enne ja pärast Austria kodakondsuse andmise kinnitust, rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vaadeldaval juhul ei saa Austria õiguse kohaselt vaidlustada ei asjaolu, et Austria kodakondsuse saamisega seotud kinnituse tagasivõtmise tingimused on StbG § 20 lõike 2 tähenduses täidetud, ega selle kodakondsuse taotluse rahuldamata jätmist vastavalt sama seaduse § 10 lõike 1 punktile 6.

27. Samas täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuigi Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus) kontrollis JYi kodakondsusetust silmas pidades kinnituse tagasivõtmise proportsionaalsust, lähtudes kodakondsusetuse vähendamise konventsioonist, ning leidis, et tema toime pandud rikkumisi arvestades on tegemist proportsionaalse meetmega, ei kontrollinud see kohus liidu õiguse seisukohast siiski seda, kas kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise tagajärjed JYile on tema isiklikku olukorda ja vajaduse korral tema pereliikmete olukorda arvesse võttes proportsionaalsed, leides, et kohtuotsused Rottmann ning Tjebbes jt ei ole vaadeldaval juhul kohaldatavad.

28. Esimese küsimuse kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt, et arvestades JYi faktilist ja õiguslikku olukorda vaidlustatud otsuse tegemise kuupäeval, mis on Verwaltungsgericht Wieni (Viini halduskohus) otsuse põhjendatuse hindamisel määrava tähtsusega, ei olnud JY liidu kodanik. Erinevalt huvitatud isikute olukorrast kohtuasjades, milles tehti kohtuotsused Rottmann ja Tjebbes jt, ei ole liidu kodaniku staatuse kaotamine käesoleval juhul vaidlustatud otsusega kaasnev tagajärg. Vastupidi, tulenevalt kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmisest ja koostoimes Austria kodakondsuse taotluse rahuldamata jätmisega oli JY kaotanud tingimuslikult omandatud õiguse saada tagasi liidu kodakondsus, millest ta ise oli juba loobunud.

29. Seega tekib küsimus, kas selline olukord kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse ning kas pädev haldusasutus pidi vaidlustatud otsuse vastuvõtmisel seda õigust järgima. Sellega seoses leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus sarnaselt Verwaltungsgericht Wieniga (Viini halduskohus), et selline olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse.

30. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada ka seda, kas pädevad liikmesriigi asutused ja kohtud peavad Euroopa Kohtu praktika kohaselt kontrollima, kas Austria kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine, mis takistab asjaomasel isikul oma liidu kodaniku staatuse taastamist, on liidu õiguse seisukohast kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, arvestades tagajärgi asjaomase isiku olukorrale. Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et sellist proportsionaalsuse kontrolli tuleb nõuda ja ta soovib sellega seoses teada, kas määrav on ainuüksi asjaolu, et JY on loobunud liidu kodakondsusest ning katkestanud oma päritoluliikmesriigi ja tema kodanike vahelise erilise solidaarsuse ja lojaalsuse suhte ning vastastikused õigused ja kohustused, mis on kodakondsussuhte aluseks [5].

[5] Vt kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 33.

31. Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof (halduskohus) 13. veebruari 2020. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. märtsil 2020, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas sellise füüsilise isiku olukord, kes on nagu põhikohtuasjas kassatsioonkaebuse esitaja loobunud oma olemasolevast kodakondsusest ühes liidu liikmesriigis ja seega ka liidu kodakondsusest, et saada teise liikmesriigi kodakondsus vastavalt kinnitusele tema taotletud teise liikmesriigi kodakondsuse saamise kohta, ja kelle võimalus taastada liidu kodakondsus välistatakse selle kinnituse tagasivõtmisega, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse, mistõttu tuleb kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmisel järgida liidu õigust?

Kui [esimesele] eelotsuse küsimusele vastatakse jaatavalt:

2. kas riigi pädevad asutused, sealhulgas vajaduse korral liikmesriigi kohtud, peavad liikmesriigi kodakondsuse andmise kohta antud kinnituse tagasivõtmise kohta otsuse tegemisel tuvastama, kas kinnituse tagasivõtmine, millega välistatakse liidu kodakondsuse taastamine, on selle tulemusena asjaomase isiku olukorrale tekkivaid tagajärgi arvestades kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega liidu õiguse seisukohalt?“

32. Kirjalikud seisukohad esitasid JY, Austria ja Prantsuse valitsus ning Euroopa Komisjon. Samad huvitatud isikud ning Eesti ja Madalmaade valitsus olid esindatud kohtuistungil, mis toimus 1. märtsil 2021.

IV. Õiguslik analüüs

A. Sissejuhatavad märkused

33. ELTL artikli 20 lõike 1 teine lause sätestab, et „[i]ga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust“. ELTL artikkel 20 annab igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodaniku staatuse,[6] mis on liikmesriikide kõikide kodanike põhistaatus[7]. See tähendab, et liikmesriigi kodakondsus on eeltingimus, et kasutada liidu kodaniku staatust, millega kõik EL toimimise lepingus ette nähtud kohustused ja õigused on seotud[8]. Liidu kodakondsus ei ole seega mitte ainult tuletatud, vaid ka täiendav, kuna see annab liidu kodanikele täiendavaid õigusi, nagu õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil või hääletamis- ja kandideerimisõigus Euroopa Parlamendi valimistel ja kohalikel valimistel[9]. Selles mõttes annab liidu kodakondsus liikmesriikide kodanikele kodakondsuse „väljaspool riiki“[10].

6 11. juuli 2002. aasta kohtuotsus D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 27) ja hilisem, 27. veebruari 2020. aasta kohtuotsus Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (liidu kodaniku abikaasa) (C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 35).

7 Vt eelkõige 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31).

8 ELTL artikli 20 lõige 2 näeb ette, et „[l]iidu kodanikel on asutamislepingutes sätestatud õigused ja kohustused“.

9 ELTL artikli 20 lõike 2 esimese lõigu punktid a ja b. Vt ka ELTL artikli 20 lõike 2 esimese lõigu punktid c ja d. Eelkõige nähtub ELTL artikli 20 lõike 2 esimese lõigu punktist c, et liidu kodaniku staatus ei ole ette nähtud ainult liikmesriikide kodanikele, kes elavad või viibivad liidu territooriumil. Vt selle kohta kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 38).

10 Vt kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 16).

34. Käesolev kohtuasi, mis kuulub sellesse õiguslikku konteksti, hõlmab otseselt liidu kodaniku põhistaatust ning eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused järgnevad kohtuotsustele Rottmann ja Tjebbes jt, mis on käesolevas asjas eriti asjakohased.

35. Käesolevas ettepanekus analüüsin esiteks küsimust, kas põhikohtuasjas käsitletav olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse. Sellega seoses toon välja kohtupraktika, mis käsitleb liidu kodaniku staatuse kaotamist, ning seejärel analüüsin sellest lähtudes vaidlustatud otsuse tagajärgi (esimene küsimus). Teiseks, olles viidanud Eesti valitsuse otsusele riigi ja JYi kodakondsussuhte lõpetamise kohta, analüüsin selle esimese otsuse proportsionaalsust (teine küsimus).

B. Esimene eelotsuse küsimus: kas põhikohtuasjas käsitletav olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse?

36. Esimese küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õiguse kohaldamisalasse kuulub oma olemuse ja tagajärgede tõttu sellise füüsilise isiku olukord, kes on ainult ühe liikmesriigi kodanik ja on loobunud sellest kodakondsusest ja seega ka oma liidu kodaniku staatusest, et saada teise liikmesriigi kodakondsus vastavalt selle liikmesriigi ametiasutuste otsusele, mis sisaldab kinnitust, et talle antakse see kodakondsus, kuid mis seejärel siiski tagasi võetakse ja tema kodakondsuse taotlus jäetakse rahuldamata, takistades seega sellel isikul liidu kodaniku staatust tagasi saada.

37. Seoses esiteks käesoleva kohtuasja eripäraga märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et põhikohtuasjas käsitletavat olukorda iseloomustab asjaolu, et vaidlustatud otsuse tegemise kuupäeval oli JY juba loobunud Eesti kodakondsusest ja seega oma liidu kodaniku staatusest. Seega erinevalt olukordadest kohtuasjades, millega seoses tehti kohtuotsused Rottmann ja Tjebbes jt, ei ole liidu kodaniku staatuse kaotamine käesoleval juhul vaidlustatud otsusega kaasnev tagajärg ja JYi olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse.

38. Teiseks, seoses poolte esitatud kirjalike seisukohtadega jagab Austria valitsus eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvamust ja väidab, et JY loobus Eesti kodakondsusest ja seega liidu kodakondsusest omal algatusel. JY rõhutab samas, et tal ei ole kunagi olnud kavatsust loobuda põhistaatusena liidu kodaniku staatusest. Ta soovis üksnes – ja tegemist on õiguspärase ootusega – saada teise liikmesriigi kodakondsuse ning lõpuks kaotas ta tahtmatult liidu kodakondsuse. JY väidab, et kuna Austria kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine on seotud tema kui liidu kodaniku õigustega, siis pidid Austria ametiasutused järgima selle puhul liidu õigust.

39. Prantsuse valitsus ja komisjon leiavad, et põhikohtuasjas käsitletav olukord kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse.

40. Lisaks sellele leiab Prantsuse valitsus, et JY, kes loobus oma Eesti päritolukodakondsusest seetõttu, et üks liikmesriik andis kinnituse, et talle antakse selle liikmesriigi kodakondsus, on olukorras, kus tehti selle kinnituse tagasivõtmise otsus, mille tagajärjel säilib ta kodakondsusetuse olukord, mida iseloomustab see, et ta kaotab ELTL artiklis 20 sätestatud liidu kodaniku staatuse ja sellega seotud õigused. Sellises olukorras on liikmesriigid kohustatud kodakondsuse valdkonnas oma pädevuse teostamisel järgima liidu õigust.

41. Komisjon omalt poolt nõustub sellega, et põhikohtuasja aluseks olev olukord erineb kohtuotsuste Rottmann ja Tjebbes jt aluseks olnud olukorrast. Komisjon väidab siiski, et asjaolu, et liidu kodanikku, kes soovib vastuvõtva liikmesriigi kodakondsust taotledes sellesse riiki

paremini integreeruda, käitub kooskõlas selle liikmesriigi õigusega ja on valmis saama ajutiselt kodakondsuseta isikuks, ei saa kahjustada põhjusel, et kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine ei allu liidu õiguse seisukohast kohtulikule kontrollile, kuna tema kodakondsusetuse olukord on tingitud Austria kodakondsuse saamise korrast.

42. Ka Eesti ja Madalmaade valitsus väitsid kohtuistungil, et JYi olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse.

43. Seega uurin, kas põhikohtuasjas käsitletava olukorra eripäraseid asjaolusid arvestades kuulub selline olukord liidu õiguse kohaldamisalasse.

1. Euroopa Kohtu asjasse puutuv praktika liidu kodaniku staatuse kaotamise kohta

44. Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab kohtuotsustele Rottmann ja Tjebbes jt. Ma pean siiski vajalikuks alustada asjasse puutuva kohtupraktika analüüsimist kohtuotsusest Micheletti jt [11].

a) Kohtuotsus Micheletti jt: liikmesriikide pädevust kodakondsuse omandamise ja kaotamise valdkonnas tuleb teostada liidu õigust järgides

45. Kohtuotsuses Micheletti jt [12] kinnitas Euroopa Kohus, et „rahvusvahelise õiguse kohaselt on kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramine iga liikmesriigi pädevuses“. Euroopa Kohus täpsustas, et kui liikmesriik on liidu õigust järgides andnud isikule oma kodakondsuse, ei saa teine liikmesriik „piirata […] tagajärgi, kehtestades kodakondsuse tunnustamisele asutamislepingus ette nähtud põhivabaduste kasutamisel lisatingimusi“ [13].

46. Ma pean siinkohal oluliseks rõhutada, et reservatsioon, mille Euroopa Kohus selles kohtuotsuses sõnastas ja mille kohaselt tuleb järgida liidu õigust, hõlmab nii kodakondsuse saamise kui ka kodakondsuse kaotamise tingimusi. Tulen selle küsimuse juurde hiljem tagasi [14].

b) Kohtuotsused Rottmann ja Tjebbes jt: kohtuotsuses Micheletti sisalduva põhimõtte kinnitamine ja selgitamine

47. Euroopa Kohtu poolt kohtuotsuses Micheletti jt [15] esitatud põhimõte leidis kinnitust kohtuasjas Rottmann [16]. Analüüsides Saksamaa ametiasutuste tehtud otsust naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise kohta, selgitas Euroopa Kohus ühtlasi selle põhimõtte

[11] 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10). Meenutan, et kohtuasi, milles see kohtuotsus tehti, käsitles Itaalia ja Argentina topeltkodakondsusega kodaniku olukorda. Kui ta soovis asuda elama vastuvõtvasse liikmesriiki (Hispaania), lähtusid selle liikmesriigi ametiasutused oma riigisisesele õigusele tuginedes tema alalise elukoha, st kolmanda riigi kodakondsusest.

[13] 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10). Euroopa Kohus väljendas seda mõtet juba 12. novembri 1981. aasta kohtuotsuses Airola *vs.* komisjon (72/80, EU:C:1981:267, punkt 8 jj) ja 7. veebruari 1979. aasta kohtuotsuses Auer (136/78, EU:C:1979:34, punkt 28). Esimeses neist kohtuotsustest keeldus Euroopa Kohus võtmast ametnike personalieeskirjade kohaldamisel arvesse Belgia kodanikust ametniku naturalisatsiooni korras saadud Itaalia kodakondsust põhjusel, et see oli talle Itaalia õiguse alusel mees- ja naissoost ametnike võrdse kohtlemise põhimõtet rikkudes antud ilma võimaluseta sellest loobuda, kuna ta abiellus Itaalia kodanikuga. Teises neist kohtuotsustest leidis Euroopa Kohus, et „ükski asutamislepingu säte ei võimalda selle kohaldamisalas kohelda liikmesriigi kodanikke erinevalt sõltuvalt ajast, mil nad said selle riigi kodakondsuse, kui neil ühenduse õigusnormidele tuginemise ajal on mõne liikmesriigi kodakondsus“.

[14] Vt käesoleva ettepaneku punkt 56.

[15] 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10).

[16] Punktid 39 ja 45. Tuleb meenutada, et J. Rottmann sai naturalisatsiooni korras Saksa kodakondsuse pettuse teel.

ulatust[17]. Pärast kinnitamist, et kodakondsuse saamise ja sellest ilmajäämise valdkond on liikmesriikide pädevuses,[18] meenutas Euroopa Kohus siiski, et „[t]eatava valdkonna kuulumine liikmesriikide pädevusse ei tähenda siiski seda, et liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates olukordades ei peaks asjasse puutuvad riigisisesed õigusnormid olema liidu õigusega kooskõlas“[19]. Sellega seoses tugines ta väljakujunenud kohtupraktikale, mis on seotud olukordadega, kus liikmesriigi pädevusse kuuluvas valdkonnas vastuvõetud õigusakti hinnati liidu õiguse alusel[20]. Kuna need olukorrad kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse, tuleb nende puhul seega järgida liidu õigust ja Euroopa Kohus võib neid kontrollida[21]. Nimelt ei saa võtta liidu kodaniku staatuselt selle soovitavat toimet ja järelikult ei või selle staatusega antavaid õigusi rikkuda liikmesriigi meetmete vastuvõtmisega[22].

48. Kohtuotsuses Rottmann[23] leidis Euroopa Kohus, et võttes arvesse ELTL artikliga 20 antud liidu kodaniku seisundi põhimõttelist laadi, kuulub sellise liidu kodaniku olukord, kellelt liikmesriigi ametiasutused otsustavad võtta ära naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse, pannes ta pärast tal alguses olnud teise liikmesriigi kodakondsuse kaotamist olukorda, mis võib tuua kaasa selle seisundi ja sellega seotud õiguste kaotamise, oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse valdkonda.

49. See kohtuotsus andis seega võimaluse analüüsida liidu õiguse seisukohast üksikasjalikult liikmesriikide kodakondsust käsitlevate õigusaktide teatavaid aspekte, mis on seotud liidu kodaniku staatuse kaotamisega[24]. Selline võimalus tekkis üheksa aastat hiljem, seoses kohtuasjaga, milles tehti kohtuotsus Tjebbes jt[25].

17 Vt eelkõige Lagarde, P., „Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation“, *Revue critique de droit international privé*, 2010, lk 540; Kostakopoulou, D., „European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?“, *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, J. Shaw (toim), *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, lk 21–26, ja samas teoses, Kochenov, D., „Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters“, lk 11–16, ning De Groot, G.R. ja Seling, A., „The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters“, lk 27–31.

18 Kohtuotsus Rottmann, punkt 39 ja seal viidatud kohtupraktika.

19 Kohtuotsus Rottmann, punkt 41. Vt ka kohtujurist Poiares Maduro ettepanek selles kohtuasjas (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 20): „Kui olukord kuulub ühenduse õiguse kohaldamisalasse, siis ei saa liikmesriikidele jäänud pädevuse kasutamine toimuda kaalutlusõiguse alusel. See on piiratud kohustusega järgida ühenduse reegleid.“

20 Kohtuotsus Rottmann, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika.

21 Vt eelkõige seda valdkonda käsitleva kohtupraktika õiguskirjanduse analüüsi kohta Konstadinides, T., „La Fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship“, *European Law Review*, 2010, 35(3), lk 401–414, ja Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?“, *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, toim. *Baranowska*, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varssavi, 2015, lk 141–154.

22 Vt selle kohtuotsuse kohta Mengozzi, P. „Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers“, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, nr 1, lk 29–48, eelkõige lk 34. Vt ka Barbou Des Places, S., „La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières“, *Revue des Affaires européennes*, Bruylant/Larcier, 2011, lk 29–50, eelkõige lk 26: „Liidu õigusega ei ole seotud kodakondsuse äravõtmine kui selline, vaid asjaolu, et see äravõtmine mõjutab liidu kodaniku staatuse omamist.“

23 Punkt 42. Nagu rõhutas kohtujurist Mengozzi oma ettepanekus kohtuasjas Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 34): „Ka ei püüdnud Euroopa Kohus kohtuotsuses Rottmann – vastupidi oma kohtujuristi ettepanekule [vt kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Rottman (C-135/08, EU:C:2009:588), punkt 13] – leida seost J. Rottmannilt naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise ja temapoolse liidus vabalt liikumise õiguse kasutamise vahel.“ Vt ka 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), mille punktis 42 on lähtutud kohtuotsuse Rottmann punktist 42.

24 Vt selle kohta Shaw, J., „Setting the scene: the Rottmann case introduced“, *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, *op. cit*., lk 4.

25 Tuleb meenutada, et selles kohtuotsuses oli tegemist Madalmaade kodanikega, kes olid kolmanda riigi kodanikud ja kes pöördusid Madalmaade kohtute poole pärast välisministeeriumi keeldumist vaadata läbi nende taotlused liikmesriigi passi uuendamiseks. Ministeeriumi keeldumise aluseks olid Madalmaade kodakondsust reguleerivad õigusnormid, mille kohaselt täisealine kaotab selle kodakondsuse, kui tal on samal ajal muu riigi kodakondsus ja tema peamine elukoht on vähemalt kümne aasta vältel katkematult olnud väljaspool liitu.

50. Selles kohtuotsuses analüüsiti liidu õigusest lähtuvalt üldist tingimust Madalmaade kodakondsuse ja seega ka huvitatud isikute liidu kodaniku staatuse *ex lege* kaotamise kohta [26]. Euroopa Kohus kinnitas [27] varasemas kohtupraktikas väljendatud põhimõtet [28]. Viidates kohtuotsuse Rottmann punktidele 42 ja 45, kinnitas Euroopa Kohus, et nende liidu kodanike olukord, kellel on ainult ühe liikmesriigi kodakondsus ja kes pärast selle kodakondsuse kaotamist satuvad olukorda, kus nad kaotavad ELTL artikliga 20 antud liidu kodaniku staatuse ja sellega seotud õigused, kuulub *oma olemuse ja tagajärgede poolest* liidu õiguse kohaldamisalasse ning liikmesriigid peavad seega oma kodakondsusega seotud pädevust teostades järgima liidu õigust [29].

51. Seda kohtupraktika raamistikku arvestades [30] tekib käesolevas asjas küsimus, kas JYi olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse.

52. Põhjustel, mida ma järgmiseks selgitan, olen veendunud, et sellele küsimusele tuleb vastata jaatavalt.

2. Vaidlustatud otsuse tagajärjed liidu õiguse seisukohast

a) Kohtuotsustest Rottmann ja Tjebbes jt tulenevate põhimõtete kohaldamine põhikohtuasjas käsitletavale olukorrale

53. Vastab tõele, et käesoleval juhul oli JY põhikohtuasja kaebuse põhjendatuse analüüsimiseks asjakohasel kuupäeval ehk kuupäeval, mil võeti vastu vaidlustatud otsus, [31] juba muutunud kodakondsuseta isikuks ja seega kaotanud liidu kodaniku staatuse. Samuti vastab tõele, et selle staatuse kaotamine ei tulene otseselt vaidlustatud otsusest. JYi riiklik kodakondsussuhe Eesti Vabariigiga lõppes nimelt selle liikmesriigi valitsuse otsusega.

54. Lisaks sellele on ilmne, et selle staatuse kaotamine ei tulene kodakondsuse kaotamise tingimusest, [32] vaid Austria õiguses ette nähtud kodakondsuse saamise tingimusest [33]. Austria ametiasutused põhjendasid vaidlustatud otsusega võetud meetmeid asjaoluga, et JY ei vasta enam StbG § 10 lõike 1 punktis 6 sätestatud Austria kodakondsuse saamise tingimustele [34].

[26] Ja mitte kodakondsuse äravõtmise üksikotsust, mis põhineb asjaomase isiku käitumisel, nagu kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Rottmann.

[27] Vt käesoleva ettepaneku punktid 45–50.

[28] Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika. Oma ettepanekus kohtuasjas Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 28) märkis kohtujurist Mengozzi, et põhikohtuasja apellandid ei kaotanud lõplikult oma ELTL artikliga 20 antud liidu kodaniku staatust, vaid asetati „sellisesse olukorda, mis võib selle staatuse kaotamise kaasa tuua“, ning järeldas, et selles kohtuasjas kõne all olevad olukorrad kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse. Euroopa Kohus ei analüüsinud oma otsuses siiski liidu õiguse kohaldatavust.

[29] Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 32. Tuleb märkida, sellest punktist nähtub, et oma olemuse ja tagajärgede poolest kuuluvad liidu õiguse kohaldamisalasse mitte ainult „olukord [(olukorrad)], mis *võib [(võivad)]* selle staatuse *kaotamise kaasa tuua*“ (kohtuotsus Rottmann, punkt 42), vaid ka olukorrad, kus isikud „*satuvad olukorda, kus nad kaotavad* ELTL artikliga 20 antud staatuse ja sellega seotud õigused“. Kohtujuristi kursiiv. Minu arvates on osutatud teist liiki olukorra kirjeldus otsesem, kuna see tähistab olukordi, kus asjaomased isikud on *sunnitud* toime tulema liidu kodaniku staatuse kaotamisega.

[30] Vt käesoleva ettepaneku punktid 45–50.

[31] Vt käesoleva ettepaneku punkt 21.

[32] Nii naturalisatsiooni korras kodakondsuse äravõtmise tingimusega, nagu kohtuotsuses Rottmann, kui ka kodakondsuse *ex lege* kaotamise tingimusega, nagu kohtuotsuses Tjebbes jt.

[33] Vt käesoleva ettepaneku punkt 22.

[34] Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 26.

55. Nagu ma juba märkisin,[35] erineb JYi olukord neid eripärasid arvestades olukordadest, mille kohta tehti kohtuotsused Rottmann ja Tjebbes jt. Olen siiski arvamusel, et need asjaolud ei välista JYi olukorda liidu õiguse kohaldamisalast järgmistel põhjustel.

56. Esiteks, kuigi Eesti valitsuse ja Wiener Landesregierungi (Viini liidumaa valitsus) otsused põhinevad kahes erinevas riigisiseses õiguskorras ette nähtud kodakondsuse saamise ja kaotamise süsteemil,[36] nõustun siiski komisjoni arvamusega, et kodakondsuseta isiku kodakondsusega seotud kinnituse tagasivõtmist tuleb käsitada selle tagasivõtmise kuupäeval mitte eraldi, vaid võttes arvesse asjaolu, et sellel isikul oli teise liikmesriigi kodakondsus ja et sellel isikul oli seega liidu kodaniku staatus[37]. Seepärast tuleks minu arvates selles etapis hinnata JYi liidu kodaniku staatuse kaotamist, võttes arvesse mitte ainult Eesti ametiasutuste otsust, vaid ka Austria naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise menetlust tervikuna[38].

57. Teiseks sooviksin tagasi tulla eespool viidatud punkti juurde, nimelt et reservatsioon, mille Euroopa Kohus sõnastas kohtuotsuses Micheletti jt,[39] hõlmab nii kodakondsuse saamise kui ka selle kaotamise tingimusi. Selles kohtuotsuses esitatud põhimõtet kinnitati kohtuotsustes Rottmann[40] ja Tjebbes jt[41]. Seega on see põhimõte kohaldatav sellistel juhtudel nagu käesolevas asjas, mis hõlmavad kodakondsuse saamise tingimusi, *kuna nende tingimuste tagajärg on asjaomase isiku liidu kodaniku staatuse kaotamine*. Seega, kui tegemist on liidu kodanikega, võib kodakondsuse kaotamise ja saamise pädevuse teostamise üle juhul, kui see *mõjutab kõiki liidu õiguskorra alusel antud ja sellega kaitstavaid õigusi*, teostada kohtulikku kontrolli liidu õiguse alusel.

58. Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud õiguslikust raamistikust, et StbG § 20 lõike 1 kohaselt sõltub Austria kodakondsuse andmise kinnitus *sine qua non* tingimusest, et asjaomane isik peab kahe aasta jooksul lõpetama oma kodakondsussuhte päritoluliikmesriigiga. Teisisõnu peab see isik nõustuma mitte ainult kodakondsuseta isikuks olemisega, vaid ka liidu kodaniku staatuse kaotamisega[42].

59. Sellega seoses on minu arvates oluline analüüsida esiteks seda, kas päritoluliikmesriigi kodakondsusest loobumine on vabatahtlik või mitte, ja teiseks küsimust, millised on sellise kinnitusega tekkivad õiguspärased ootused.

60. Kõigepealt tuleb seoses *loobumise tingimuse* laadiga märkida, et JY loobus Austria valitsuse sõnul vabatahtlikult Eesti kodakondsusest ja seega liidu kodaniku staatusest. Kuid kas sellist loobumist saab pidada „vabatahtlikuks“?

35 Vt käesoleva ettepaneku punktid 28 ja 37.

36 Esimene otsus on seotud Eesti *kodakondsuse kaotamise menetlusega*, samas kui vaidlustatud otsus puudutab Austria *kodakondsuse saamise menetlust*.

37 Asjaolu, et JYil oli Eesti kodakondsus enne sellest loobumist Austria õigusnormide täitmiseks, eristab tema olukorda olukorrast kohtuasjas, milles tehti 20. veebruari 2001. aasta kohtuotsus Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), kus M. Kaurilt, kes ei vastanud Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodaniku määratlusele, ei saanud liidu kodaniku staatusest tulenevaid õigusi ära võtta, kuna tal ei olnud kunagi selliseid õigusi. Vt selle kohtuotsus Rottmann, punkt 49.

38 Eesti ametiasutuste otsuse kohta vt käesoleva ettepaneku punkt 76 jj.

39 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10). Vt käesoleva ettepaneku punktid 46 ja 57.

40 Punktid 39 ja 45.

41 Punktid 30 ja 32.

42 Vastuseks küsimusele, mille kohtuistungil esitas Euroopa Kohus, selgitas Austria valitsus seoses liidu kodanikega, et kuigi liikmesriigi õigusnorme ei ole muudetud, muutsid Austria ametiasutused siiski oma praktikat kodakondsusetuse vältimiseks.

61. Erinevalt sellest, mida sisuliselt väidab Austria valitsus, ei saa liikmesriigi sellise kodaniku olukorda, kes nagu JY on loobunud oma päritoluriigi kodakondsusest *üksnes selleks*, et *täita tingimust*, mis on liikmesriigi õigusnormidega kehtestatud Austria kodakondsuse saamise eeldusena ja seega *ainult liidu kodakondsuse taastamise perspektiivi silmas pidades*, pidada „vabatahtlikuks loobumiseks". Nagu rõhutab komisjon, toimus selline loobumine ajal, mil Austria ametiasutused olid JYile andnud kinnituse, et peale varasema riikliku kodakondsussuhte lõpetamise olid kõik muud Austria kodakondsuse andmise tingimused täidetud. Nagu nähtub JYi esitatud seisukohtadest, on ilmne, et ta soovis säilitada oma liidu kodaniku staatuse.

62. Arvestades nimelt, et Austria õiguses on naturalisatsiooni korras saadava kodakondsuse kinnituse puhul *sine qua non* tingimusena nõutav päritoluriigi kodakondsusest loobumine, kusjuures samas säilib õigus see kinnitus tagasi võtta, siis tähendab sellise tagasivõtmise kohaldamine *süstemaatiliselt*, et asjaomane liidu kodanik kaotab oma liidu kodaniku staatuse, ja selline olukord kuulub seega liidu õiguse kohaldamisalasse.

63. Mis puudutab seejärel *õiguspäraseid ootusi*, siis on ilmselge, et kuna Austria kodakondsuse andmise kinnituse eeltingimus on päritolukodakondsusest loobumine ja selle kaotamine, tekitab see kinnitus asjaomase isiku jaoks õiguspäraseid ootusi [43]. Eelkõige näib mulle ilmne, et käesoleval juhul kuulub JYi õiguspärane ootus saada tagasi oma liidu kodaniku staatus liidu õiguse kaitse alla [44]. Seega on Austria ametiasutused naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise kinnituse kohta otsust tehes kohustatud tagama, et niisugune kodanik nagu JY ei jääks ilma liidu kodaniku staatusest, seda ka enne või pärast selle otsuse tegemist toimepandud süütegude korral, hõlbustades tal taotletud kodakondsuse saamist. Nagu nähtub minu ettepanekust teisele eelotsuse küsimusele, leian, et Austria ametiasutused peavad selle pädevuse teostamisel võtma proportsionaalsuse põhimõtet kohaldades arvesse ka iga olukorra konkreetseid asjaolusid [45].

64. Austria kodakondsuse saamise süsteemiga peale sunnitud kodakondsusetus toob liikmesriigi kodaniku jaoks, kes soovib saada Austria kodakondsust, nagu JY, ELTL artiklis 20 ette nähtud liidu kodaniku staatuse *ajutise kaotamise*. Kuid see võib talle hiljem tuua kaasa ka selle staatuse *alalise kaotamise*, kuna – nagu käesolevas asjas – Austria ametiasutused võivad naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise kinnituse süüteo toimepanemise tõttu tagasi võtta, jättes asjaomase isiku ilma *kõigist selle staatusega seotud õigustest*.

65. Sellest järeldub, nagu väitis ka komisjon, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine pärast riikliku kodakondsussuhte lõpetamist päritoluliikmesriigiga koos naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise taotluse rahuldamata jätmisega on selle tagajärgi arvestades võrreldav naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise otsusega. Vaadeldaval juhul toob see tagasivõtmine kaasa liidu kodaniku staatuse kaotamise.

[43] Õiguspärase ootuse kaitsega seotud mehhanismide kohta kodakondsuse valdkonnas vt de Groot, G.R. ja Wautelet, P., „Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives", *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Carrera Nuñez, S. ja De Groot, G.R. (toim), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, lk 117–156, eelkõige lk 138 jj.

[44] Seoses vaidlustatud otsusega tuleb märkida, et selle vastuargumendina saab välja tuua liidu kodaniku staatuse säilitamisega seoses tekkinud õiguspärase ootuse kaitse põhimõtte, kuna minu arvates oli JYil, kes pidi oma päritolukodakondsusest loobuma, kaitset vääriv ootus. Põhjuste kohta, miks J. Rottmanni suhtes õiguspärase ootuse põhimõtet ei kohaldatud, vt kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 31).

[45] Vt käesoleva ettepaneku punkt 102 jj.

66. Olen seega arvamusel, et sellise isiku olukord, kes pärast seda, kui ta on loobunud oma päritoluriigi kodakondsusest selleks, et täita vastuvõtva liikmesriigi õigusega kehtestatud kodakondsuse andmise tingimus, ja kelle suhtes tehakse selle riigi ametiasutuste antud kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus, mis toob kaasa tema liidu kodaniku staatuse ja sellega seotud õiguste alalise kaotamise, kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse.

67. Seda järeldust kinnitab minu arvates mitte ainult kohtuotsus Tjebbes,[46] vaid ka kohtupraktika, mis tuleneb kohtuotsustest Ruiz Zambrano[47] ja Lounes[48].

b) Kohtuotsusest Ruiz Zambrano tulenev kohtupraktika: liidu kodaniku staatusest tulenevate põhiliste õiguste reaalse kasutamise võimalusest ilmajäämine

68. ELTL artikli 20 kohaldatavust selliste liikmesriigi kodanike suhtes, kes ei ole kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja jääksid liikmesriigi otsuse tõttu ilma liidu kodaniku staatusega kaasnevate peamiste õiguste tegeliku kasutamise võimalusest, on Euroopa Kohus tunnustanud alates kohtuotsusest Ruiz Zambrano[49].

69. Kuigi Euroopa Kohus otsustas selles kohtuotsuses, et kõnealune olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, ei näe ma, kuidas võiks asuda seisukohale, et niisugune olukord nagu JYi oma, kus vaidlustatud otsus on liikmesriigi kodaniku jaoks toonud kaasa tema liidu kodaniku staatuse alalise kaotamise ja seega mitte ELTL artiklist 20 tulenevate *peamiste õiguste*, vaid *kõigi nende õiguste* kaotamise, mitte kuuluda liidu õiguse valdkonda, samas kui erinevalt G. Ruiz Zambrano lastest kasutas JY vaba liikumise õigust, asudes õiguspäraselt elama teise liikmesriigi territooriumile.

70. Viimati nimetatud asjaolu arvesse võttes analüüsin lühidalt põhikohtuasjas käsitletavat olukorda, lähtudes järkjärgulise integreerimise loogikast, mis on esitatud kohtuotsuses Lounes[50].

c) Kohtuasi Lounes: järkjärgulise integreerimise loogika

71. Märgin kohe, et vastuseks küsimusele, mille Euroopa Kohus kohtuistungil esitas, kinnitas JY, et ta elab Austrias alates 1993. aastast[51]. Järelikult on selge, et alates Eesti Vabariigi ühinemisest liiduga 2004. aastal elas ja töötas ta Eesti kodanikuna Austrias liidu kodanikuna.

[46] Punkt 32. Nagu ma märkisin käesoleva ettepaneku punktis 50, viitab Euroopa Kohus selles otsuses olukorrale, kus kodanikud kaotavad „ELTL artikliga 20 antud staatuse ja sellega seotud õigused“.

[47] 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus (C-34/09, EU:C:2011:124). Vt eelkõige 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 80) ja 8. mai 2018. aasta kohtuotsus K.A. jt (Perekonna taasühinemine Belgias) (C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 49).

[48] 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] 8. märtsi 2011. aasta kohtuotsus (C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42). Sellega seoses on G. Ruiz Zambrano laste olukord, „mille tagajärjel jäävad“ nad „ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida liidu kodaniku staatus neile annab“, ja J. Rottmanni olukord, mis võib tuua kaasa ELTL artiklis 20 ette nähtud staatuse ja sellega seotud õiguste kaotamise (kohtuotsus Rottmann, punkt 42) selles mõttes võrreldavad, et mõlema olukorra puhul kaotas liidu kodaniku staatus oma kasuliku mõju. Vt selle kohta minu ettepanek liidetud kohtuasjades Rendón Marín ja CS (C-165/14 ja C-304/14, EU:C:2016:75, punktid 114 ja 115).

[50] 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus (C-165/16, EU:C:2017:862). Meenutan, et kohtuasi, milles see kohtuotsus tehti, käsitles Hispaania kodanikku, kes, olles elanud alates 1996. aastast Ühendkuningriigis, omandas 2009. aastal naturalisatsiooni korras Ühendkuningriigi kodakondsuse, säilitades samal ajal Hispaania kodakondsuse. 2014. aastal abiellus ta kolmanda riigi kodanikuga. Ühendkuningriigi ametiasutused jätsid liidu kodaniku abikaasana esitatud elamisloa taotluse rahuldamata põhjusel, et ta oli ületanud selles liikmesriigis lubatud viibimise kestust, rikkudes immigratsiooniseadust.

[51] Kohtuistungil märkis Austria valitsus, et enne Eesti Vabariigi ühinemist Euroopa Liiduga oli JYil kolmandate riikide kodanike jaoks väljastatav elukohatõend.

72. Seega, lisaks asjaolule, et on kindel, et JYil on liidu kodanikule ELTL artikliga 20 antud õigused, on tal ka ELTL artikli 21 lõikega 1 antud õigused, mille kohaselt on igal liidu kodanikul õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, kui aluslepingutega ja nende rakendamiseks võetud meetmetega ette nähtud piirangutest ja tingimustest ei tulene teisiti.

73. Selles küsimuses on Euroopa Kohus sedastanud, et „liidu kodanikule ELTL artikli 21 lõikega 1 antud õiguste, sealhulgas tema pereliikmete tuletatud õiguste eesmärk on muu hulgas soodustada asjaomase liidu kodaniku järkjärgulist integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda“ [52]. Niisiis, selline liidu kodanik nagu JY, kes pärast seda, kui ta oma liikumisvabadust kasutades on liikunud vastuvõtva liikmesriigi, käsitletaval juhul Austria territooriumile, ja elanud seal mitu aastat kooskõlas direktiivi 2004/38/EÜ [53] artikli 7 lõikega 1 või artikli 16 lõikega 1, soovib omandada selle liikmesriigi kodakondsuse, et selle liikmesriigi ühiskonda püsivalt integreeruda.

74. Seega, nagu Euroopa Kohus on otsustanud, „kui asuda seisukohale, et kodanik, kellele ELTL artikli 21 lõige 1 on liikumisvabaduse kasutamise tõttu andnud õigused, peab neist õigustest, sealhulgas õigusest elada vastuvõtvas liikmesriigis pereelu, loobuma põhjusel, et ta soovis selles liikmesriigis naturalisatsiooni teel selle riigi ühiskonda tihedamalt integreeruda, siis läheks see vastuollu nimetatud sättega taotletava järkjärgulise integratsiooni loogikaga“ [54].

75. Kõikidest eelnevatest kaalutlustest lähtuvalt olen arvamusel, nagu ma juba märkisin, et põhikohtuasjas käsitletav olukord kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse valdkonda.

3. Eesti Vabariigi otsus, millega lõpetati riiklik kodakondsussuhe JYiga

76. Kuigi minu analüüsist esimese eelotsuse küsimuse kohta ilmneb, et JYi liidu kodaniku staatuse kaotamine tuleneb Austria kodakondsuse saamise menetlusest tervikuna, [55] näib mulle siiski asjakohane selgitada lühidalt põhjuseid, miks ma arvan erinevalt Prantsuse valitsuse väidetest, et *käesolevas kohtuasjas esitatud eelotsusetaotluse raames* ei ole otsus, mida tuleb analüüsida liidu õiguse seisukohast, mitte Eesti ametiasutuste otsus, vaid vaidlustatud otsus.

77. Prantsuse valitsus väidab oma kirjalikes seisukohtades, et JYi liidu kodaniku staatuse kaotamine tuleneb üksnes Eesti ametiasutuste otsusest, kes – ootamata ära, et JY omandaks tegelikult Austria kodakondsuse – rahuldas tema Eesti kodakondsusest loobumise taotluse.

[52] 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 56).

[53] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiiv, 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). Mis puudutab põhikohtuasjas käsitletavat olukorda, siis ma ei saa välistada, et JY on direktiivi 2004/38 artikli 16 lõike 1 alusel omandanud selles liikmesriigis alalise elamisõiguse. Sellega seoses tuleb märkida, et selleks, et liikmesriigid tunnustaksid seda õigust, piisab sellest, kui asjaomane isik täidab liidu õiguse alusel alalise elamisõiguse saamise tingimused. Tuleb rõhutada, et StbG § 11a lõike 4 punkti 2 kohaselt võib juhul, kui asjaomane isik on Euroopa Majanduspiirkonna lepingu (EMP leping) osalisriigi kodanik, anda talle Austria kodakondsuse, kui ta elab seaduslikult ja katkematult föderaalsel territooriumil vähemalt kuus aastat.

[54] 14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 58). Vt ka kohtujurist Boti ettepanek kohtuasjas Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, punkt 86).

[55] Vt käesoleva ettepaneku punkt 56.

Prantsuse valitsuse arvates peab liidu kodaniku taotluse rahuldamine liikmesriigi kodakondsuse äravõtmiseks olema seatud sõltuvusse teise liikmesriigi või kolmanda riigi kodakondsuse tegelikust saamisest, et vältida selle isiku kas või ajutist kodakondsusetust[56].

78. Eesti valitsus, keda selles küsimuses toetasid Madalmaade valitsus ja komisjon, rõhutas kohtuistungil, et Eesti Vabariigil ei olnud võimalik keelduda JYiga riikliku kodakondsussuhte lõpetamisest. Nimelt, kui Eesti kodanik soovib loobuda oma kodakondsusest ja täidab Eesti õigusnormidega kehtestatud tingimused, esitades nõutavad tõendid, eelkõige asjaomase liikmesriigi väljastatud kodakondsuse andmise kinnituse, mis tõendab, et see kodanik saab selle riigi kodakondsuse, ei ole tal võimalik sellist taotlust tagasi lükata.

79. Ma kaldun selle argumendiga nõustuma.

80. Euroopa Kohus meenutas kohtuotsuses Rottmann,[57] et „põhimõtted, mis tulenevad käesolevast kohtuotsusest seoses liikmesriikide pädevusega kodakondsuse valdkonnas ning nende kohustusega teostada seda päevust kooskõlas liidu õigusega, on kohaldatavad nii naturalisatsiooni korras kodakondsuse andnud liikmesriigi kui ka selle liikmesriigi suhtes, kelle kodakondsus omandati sünniga“, täpsustades samas, et seda tuleb märkida „vaadeldava eelotsusetaotluse raames“.

81. Niisugune meede, nagu on ette nähtud Prantsuse tsiviilseadustikus, võimaldab küll tagada liidu kodaniku staatuse säilimise ja kujutab endast seega ühte vahenditest, millega liikmesriigi ametiasutused saavad tagada, et niisuguses olukorras nagu põhikohtuasjas ei kaota asjaomane isik seda staatust.

82. Käesoleva kohtuasja eripära arvestades ei saa Eesti valitsusele samas ette heita, et ta rahuldas JYi avalduse selle liikmesriigi kodakondsusest loobumiseks, kuna see loobumine on *sine qua non* tingimus, mis on kehtestatud Austria kodakondsuse saamise menetlusega Austria ametiasutuste antud kinnituse raames. Nagu ma märkisin,[58] tekitas see kinnitus mitte ainult JYile õiguspäraseid ootusi, vaid ka Eesti ametiasutuste usaldust, mis väärib kaitset vastastikuse usalduse põhimõtte alusel. Sellega seoses nähtub Eesti valitsuse seisukohtadest, mille nad esitasid kohtuistungil, et Eesti kodakondsuse seaduse artiklis 26 on ette nähtud, et sellel valitsusel on õigus asjaomase isiku kodakondsust mitte ära võtta, kui äravõtmine toob kaasa kodakondsusetuse olukorra[59]. Kuna Austria ametiasutused esitasid naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise kinnituse, märgib Eesti valitsus, et tal ei olnud võimalik ette näha, et nad selle tagasi võtaksid[60]. Nii tugines Eesti Vabariik kodakondsuse andmise kinnitusele, leides, et tal võib olla õiguspärane ootus, et Austria ametiasutused jätkavad kodakondsuse andmise menetlusega. Igal juhul rõhutab see liikmesriik, et kui kodakondsussuhet ei oleks lõpetatud, ei oleks JY saanud Austria kodakondsuse andmist taotleda.

[56] See valitsus märkis, et Prantsuse tsiviilseadustiku artikli 23-9 punkt 1 näeb ette, et Prantsuse kodakondsuse kaotamine jõustub välisriigi kodakondsuse saamise kuupäeval, mis hoiab ära kodakondsusetuse olukorra. Eesti valitsus kinnitas Euroopa Kohtu küsimusele vastates, et Eesti õigusnormid ei nõua eelnevat uue kodakondsuse saamist selleks, et lubada Eesti kodanikuga riikliku kodakondsussuhte lõpetamist, ning et Eesti kodakondsusest ei ole võimalik ajutiselt või tingimuslikult loobuda.

[57] Punkt 62.

[58] Vt käesoleva ettepaneku punkt 63.

[59] Sellega seoses tuleb meenutada, et Eesti Vabariik ei ole Euroopa kodakondsuse konventsiooni osaline ning seega ei laiene talle selle konventsiooni artiklis 8 sätestatud kohustused.

[60] Seega võiks Eesti Vabariigiga sarnases olukorras olevale liikmesriigile ette heita, et ta rahuldas kodakondsusest loobumise taotluse, kui kodakondsusetuse olukord oli ettenähtav, kuid käesoleval juhul see vähemalt Eesti valitsuse seisukohast nii ei olnud. Nimelt oli JYi taotlus oma päritolukodakondsusest loobumiseks esitatud selleks, et saada Austria kodakondsus ja saada tagasi liidu kodaniku staatus. Eesti valitsus kinnitas lisaks sellele, et iga kodakondsust puudutava otsuse puhul tuleb hinnata selle proportsionaalsust ja eelkõige isiklikke tagajärgi huvitatud isiku jaoks.

83. Olen seega arvamusel, et käesolevas kohtuasjas on Eesti õigus niisugusena, nagu seda käesoleval juhul kohaldatakse, kooskõlas liidu õigusega.

84. Lisaks sellele on vaieldamatu, et JYi liidu kodaniku staatuse alalise kaotamise põhjustas vaidlustatud otsus ning seega on Austria ametiasutused kohustatud tagama, et sellises olukorras isik nagu JY ei kaotaks ELTL artikliga 20 antud liidu kodaniku staatust, jättes ta ilma *kõigist sellega seotud õigustest*, mis läheb vastuollu proportsionaalsuse põhimõttega.

85. Analüüsin seega teist eelotsuse küsimust, leides, et nimelt vaidlustatud otsus peab järgima liidu õigust ja järelikult ka proportsionaalsuse põhimõtet.

C. Teine eelotsuse küsimus: vaidlustatud otsuse kooskõla proportsionaalsuse põhimõttega

86. On ilmne, et kuna proportsionaalsuse põhimõte on liidu õiguse keskmes, siis juhul, kui Euroopa Kohus vastab esimesele küsimusele jaatavalt, nagu ma soovitan, peaks vastus teisele küsimusele olema seetõttu samuti jaatav. Seda ilmselget asjaolu arvestades leian ma, et eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib Euroopa Kohtult mitte ainult seda, kas ta peab kontrollima, kas vaidlustatud otsus on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, vaid ka seda, kas ta peab kontrollima, kas see otsus on oma olemuselt proportsionaalne või mitte.

87. Seega tuleb teine küsimus ümber sõnastada nii, et sellega soovitakse sisuliselt teada, kas liikmesriigi pädevad ametiasutused, sealhulgas vajaduse korral liikmesriigi kohtud, on kohustatud kontrollima, kas liikmesriigi kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus – ning selle kodakondsuse saamise taotluse rahuldamata jätmise otsus – on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, arvestades selle otsuse tagajärgi asjaomase isiku olukorrale liidu õiguse seisukohalt, see tähendab liidu kodaniku staatuse alalist kaotamist, ning seega seda, kas see otsus iseenesest on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

88. Sellele küsimusele vastamiseks analüüsin ma esiteks StbG § 20 lõigetega 1 ja 2 ning § 10 lõike 1 punktiga 6 taotletava üldise huvi kaalutlust, mille alusel anti kodakondsuse andmise kinnitus ja tehti selle kinnituse tagasivõtmise otsus, enne kui ma teiseks käsitlen proportsionaalsuse põhimõtte järgimist seoses tagajärgedega, mida vaidlustatud otsus avaldab JYi olukorrale, ning sellise otsuse ebaproportsionaalsust nagu vaidlustatud otsus.

1. Vaidlustatud otsuse aluseks olnud õigusnormidega taotletava üldise huvi põhjendus

89. Eelotsusetaotlusest nähtub, et Austria kodakondsust käsitleva õiguse eesmärk on vältida mitmikkodakondsust, nagu see tuleneb eelkõige StbG § 10 lõike 3 punktist 1. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et selle seaduse § 20 lõikes 1 nimetatud kinnitus annab õiguse kodakondsusele vaid tingimusel, et tõendatakse kodakondsussuhte lõppemist välisriigiga. See kohus täpsustab, et selle seaduse § 20 lõige 2 näeb samas ette selle kinnituse tagasivõtmise juhul, kui asjaomane isik ei vasta enam mõnele selle andmiseks nõutud tingimustest, nagu tingimusele, mis on ette nähtud selle seaduse § 10 lõike 1 punktiga 6.

90. Austria valitsus selgitab oma seisukohtades, et vastavalt liikmesriigi õigusaktidele antakse kodakondsuse taotlejale Austria kodakondsus üksnes juhul, kui ta tõendab ette nähtud tähtaja jooksul kodakondsussuhte lõppemist päritoluliikmesriigiga ja kui ta vastab jätkuvalt teistele Austria kodakondsuse saamise tingimustele.

91. Tuleb märkida, et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et liikmesriigi soov kaitsta tema ja tema kodanike vahelist erilist solidaarsuse ja lojaalsuse suhet ning vastastikusi õigusi ja kohustusi, mis on kodakondsussuhte alus, on õiguspärane [61]. Seejuures kuuluvad StbG § 20 lõiked 1 ja 2 ning § 10 lõike 1 punkt 6, mille alusel väljastati kodakondsuse andmise kinnitus ning tehti otsus selle kinnituse tagasivõtmise kohta, Austria kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste määratlemist hõlmava Austria Vabariigi pädevuse kohaldamisalasse.

92. On õiguspärane, et liikmesriik tagab õiguse kodakondsusele, mis vastavalt liikmesriigi õigusnormidele, nagu StbG § 20 lõige 1, sõltub üksnes sellest, kas on tõendatud riikliku kodakondsussuhte lõpetamine teise liikmesriigi või kolmanda riigiga [62]. Seda kinnitab eelkõige mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise konventsiooni artikkel 1 [63] ja kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artikli 7 lõike 2 sõnastus [64].

93. Kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise kohta, mis põhineb StbG § 20 lõikel 2 ja § 10 lõike 1 punktil 6, olen arvamusel, et see taotleb põhimõtteliselt õiguspärast eesmärki.

94. Soovin siiski rõhutada, et kodakondsuse saamise ja kaotamise pädevuse teostamisel peavad liikmesriigid järgima liidu õigusest tulenevaid kohustusi, nagu nähtub kohtupraktikast, mida ma analüüsisin esimese eelotsuse küsimuse puhul. Lisaks sellele tuleb seda pädevust teostada mitte ainult liidu õigust, vaid ka rahvusvahelist õigust järgides.

95. Sellega seoses märgin kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artikli 7 lõike 2 [65] kohta, et ekspertide koosoleku järeldustest kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni tõlgendamise kohta, mille on avaldanud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (edaspidi „UNHCR“), nähtub konventsiooni artikli 7 lõike 2 kohta, et „selle alusel saab kodakondsuse kaotamist lubada vaid juhul, *kui kinnitus ei ole tingimuslik*“ [66]. Nimelt on nende järelduste kohaselt „olemas 1961. aasta konventsioonist tulenev kaudne kohustus, mille kohaselt *ei saa kinnitusi pärast nende väljastamist tagasi võtta põhjusel, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise tingimused ei ole täidetud*, mis toob kaasa isiku muutumise kodakondsusetuks“ [67]. Lisaks sellele keelab sama konventsiooni artikkel 8 osalisriikidel isikult kodakondsust ära võtta, „kui see muudaks isiku kodakondsusetuks“. Järelikult kahtlen ma selles, kas rahvusvahelise õiguse seisukohast on õiguspärane niisugune õigusnorm nagu StbG § 20 lõige 2, mis võimaldab selle kinnituse tagasi võtta, kui asjaomane isik ei vasta enam kas või ühele kodakondsuse andmise tingimusele, mis on ette nähtud selle seaduse § 10 lõike 1 punktis 6, tekitades selle isiku jaoks kodakondsusetuse olukorra [68].

[61] Kohtuotsused Rottmann, punkt 51, ja Tjebbes jt, punkt 33.

[62] Kodakondsuse konventsiooni artiklis 4 on sätestatud, et „iga osalisriigi kodakondsuse eeskirjad peavad põhinema eelkõige põhimõtetel, mille kohaselt on igal isikul õigus kodakondsusele ja kodakondsusetust tuleb vältida“.

[63] Vt käesoleva ettepaneku punkt 6.

[64] Vt käesoleva ettepaneku punkt 3. Vt ka selle konventsiooni artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkt ii.

[65] Vt käesoleva ettepaneku punkt 3. Vt ka selle konventsiooni artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkt ii.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tuneesia, 31. oktoobrist kuni 1. novembrini 2013, lk 1–15, eelkõige lk 10, lõik 44. Need uurimuste tulemused on kättesaadavad aadressil https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Kohtujuristi kursiiv.

[67] *Ibid*., lk 10, paragrahv 45.

[68] Vt kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikkel 4. Vt ka 10. detsembril 1948 ÜRO Peaassamblee poolt vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 15 lõige 2, milles on ette nähtud, et „[k]elleltki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta“.

96. Seda arvestades märgin veel, et kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni käsitlevad järeldused ja peamised põhimõtted, mille on avaldanud UNHCR, kuuluvad nn pehme õiguse alla (*soft law*), mistõttu neil on teatav mõjujõud, kuid need ei ole siduvad. Igal juhul on kindel, et need järeldused sisaldavad liikmesriikidele vajalikke juhiseid. Neid asjaolusid käesolevas asjas peab kontrollima siiski eelotsusetaotluse esitanud kohus.

97. Järgmiseks käsitlen küsimust, kas vaidlustatud otsuse tagajärjed põhikohtuasjas käsitletavale olukorrale on proportsionaalsed.

2. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimine seoses tagajärgedega, mida vaidlustatud otsus tekitab JYi olukorrale

98. Eelotsusetaotlusest nähtub, et vaidlustatud otsuse proportsionaalsust liidu õiguse seisukohast ei kontrollitud.

99. Sellega seoses pean märkima, et liikmesriigi pädevatel ametiasutustel ja kohtutel tuleb kontrollida, kas juhul, kui otsus kodakondsuse andmise ja kodakondsuse saamise taotluse rahuldamata jätmise kohta *muudab liidu kodaniku staatuse ja sellest tulenevate õiguste kaotamise püsivaks*, on see kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, arvestades tagajärgi, mida see toob liidu õiguse seisukohast kaasa asjaomase isiku ja asjakohasel juhul tema pereliikmete olukorrale[69]. Seega selleks, et niisugune otsus oleks proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, peavad asjaomased riigisisesed õigusnormid võimaldama individuaalselt kontrollida, millised tagajärjed on kinnituse tagasivõtmisel liidu õiguse seisukohast[70].

100. Eelotsusetaotluse esitanud kohtul on tekkinud küsimus, kas ainuüksi asjaolu, et JY on loobunud liidu kodaniku staatusest ja lõpetanud omal algatusel riikliku kodakondsussuhte Eesti Vabariigiga, võib olla proportsionaalsuse kontrolli raames määrava tähtsusega.

101. Nagu ma märkisin,[71] tuleneb nii kodakondsusetuse olukord kui ka JYi liidu kodaniku staatuse kaotamine Austria naturalisatsiooni teel kodakondsuse andmise menetlusest tervikuna. Seega leian, et sellise liikmesriigi kodaniku olukord nagu JY, kes on loobunud oma päritoluriigi kodakondsusest üksnes selleks, et täita riigisiseste õigusnormidega kehtestatud Austria kodakondsuse andmise kinnituse tingimust,[72] ja seega ainuüksi liidu kodakondsuse taastamise perspektiivi silmas pidades, ei avalda *mingit mõju* selle kindlakstegemisele, kas kodakondsuse andmist puudutava kinnituse tagasivõtmine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Järelikult ei saa sellist loobumist pidada asjaomase isiku konkreetset olukorda puudutavate asjaolude kontrollimisel asjakohaseks kriteeriumiks.

69 Vt selle kohta kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 40 ja seal viidatud kohtupraktika.

70 Euroopa Kohtu sõnul kehtib see ka kodakondsuse kaotamise korral, isegi kui kodakondsus saadi pettuse teel. Vt selle kohta kohtuotsus Rottmann, punkt 59.

71 Vt käesoleva ettepaneku punkt 56.

72 Arvesse tuleb võtta asjaolu, et see tingimus on kohaldatav kõikidele Austria kodakondsuse taotlejatele.

a) Asjaomase isiku konkreetse olukorraga seotud asjaolud

102. Meenutan, et kohtuotsusest Rottmann [73] tulenevast kohtupraktikast ilmneb, et asjaomase isiku ja vajaduse korral tema pereliikmete konkreetse olukorraga seotud asjaolud, mis võivad olla asjakohased kontrollimisel, mille pädevad asutused ja liikmesriigi kohtud peavad tegema, on eelkõige asjaomase isiku toime pandud süüteo raskus, ajavahemik kinnituse otsuse tegemise ja kinnituse tagasivõtmise kuupäeva vahel ning selle isiku võimalus taastada oma kodakondsus [74].

1) Süütegude laad

103. Ma kahtlen, kas vaidlustatud otsus on JYi toime pandud süütegude laadi seisukohast õigustatud.

104. JYile heideti ette esiteks seda, et ta pani talle pärast Austria kodakondsuse andmise kohta kinnituse saamist toime kaks rasket haldusrikkumist, millest esimene seisneb selles, et tema sõidukile ei olnud kinnitatud tehnoülevaatuskleebist, ja teine selles, et ta juhtis mootorsõidukit alkoholijoobes, ning teiseks, et ta oli vastutav kaheksa haldusrikkumise eest ajavahemikul 2007–2013 enne selle kinnituse andmist.

105. Seoses kaheksa haldusrikkumisega jagan ma JYi ja komisjoni arvamust, et need rikkumised olid teada ajal, mil see kinnitus anti, ega takistanud selle kinnituse andmist. Seega ei tuleks JYi toime pandud süütegude raskuse kindlaksmääramisel neid rikkumisi arvesse võtta.

106. Seoses kahe raske süüteoga selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et liikmesriigi kohtupraktika kohaselt seab esimene süütegu ohtu avaliku liikluse turvalisuse kaitse ja teine ohustab eriliselt teiste liiklejate turvalisust. Teine neist süütegudest võib ainsana olla määrava tähtsusega selleks, et otsustada, et StbG § 10 lõike 1 punktis 6 ette nähtud kodakondsuse andmise tingimused ei ole täidetud.

107. Austria valitsus väidab oma seisukohtades, et StbG § 20 lõige 2 koostoimes § 10 lõike 1 punktiga 6 tagavad, et Austria kodakondsuse andmise kinnitust saab tagasi võtta üksnes mõjuva avaliku huviga seotud põhjustel, mis on seotud sellega, et asjaomase isiku varasema käitumise tõttu ei ole (või ei ole enam) tema puhul tagatud, et ta ei kujuta endast ohtu rahule, avalikule korrale ja julgeolekule või muudele avalikele huvidele, millele osutatakse Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lõikes 2.

108. Ma olen mõistagi nõus sellega, et niisugune käitumine on karistatav. Kuid kas otsus kodakondsuse kohta tehtud kinnituse tagasivõtmise kohta, mis muudab asjaomase isiku liidu kodaniku staatuse kaotamise alaliseks, võib põhineda liiklusohutusega seotud haldusrikkumistel?

109. Arvan, et mitte.

[73] Punkt 56.

[74] Nende asjaolude kohta märgin, et see kohtupraktika ei kehtesta *numerus clausus*'t.

110. Esiteks märgib JY oma seisukohtades, et ei esimene [75] ega teine raske rikkumine [76] ei võimaldanud temalt juhtimisõigust ära võtta. Sellega seoses tuleb märkida, et Austria valitsuse vastusest küsimusele, mille Euroopa Kohus kohtuistungil esitas, nähtub, et Austria õiguses ei ole ette nähtud juhtimisõiguse äravõtmist juhtimise eest niisuguse vere alkoholisisalduse tasemega nagu JYi puhul.

111. Teiseks, nagu ma selgitasin käesoleva ettepaneku punktis 69, on olukord, mis toob liikmesriigi kodanikule kaasa liidu kodaniku staatuse alalise kaotamise ja seega *kõigi ELTL artikliga 20 antud õiguste* kaotamise, nagu vaadeldaval juhul, võrreldav olukorraga, mis toob asjaomasele isikule kaasa *ilmajäämise selle artikliga antud põhiliste õiguste kasutamise võimalusest* selles mõttes, et mõlema olukorra puhul kaotab liidu kodaniku staatus oma kasuliku mõju [77].

112. Seetõttu olen arvamusel, et käesoleval juhul tuleb kohaldada [78] kohtupraktikat, mille kohaselt ELTL artikli 20 alusel elamisõigusele piirangute kehtestamise võimaluse puhul ei mõjuta see säte liikmesriikide võimalust tugineda erandile, mis on seotud eelkõige avaliku korra säilitamise ja avaliku julgeoleku kaitsmisega [79]. Nagu Euroopa Kohus on samuti kinnitanud, tuleb mõisteid „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ liidu kodanike või nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadustest tehtavate erandite õigustusena mõista kitsalt, mistõttu nende ulatust ei saaks määrata iga liikmesriik ühepoolselt, ilma liidu institutsioonide kontrollita [80]. Euroopa Kohus on ka selgitanud, et mõiste „avalik kord“ eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seadusrikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Mõiste „avalik julgeolek“ kohta tuleneb sellest kohtupraktikast, et see hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui ka välisjulgeolekut ja järelikult võib avalikku julgeolekut mõjutada oluliste institutsioonide ja avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele kooseksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine [81].

113. Seega leian, et arvestades JYi toime pandud haldusrikkumisi, ei ole kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine põhjendatud sellega, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale või avalikule julgeolekule.

2) Kinnituse andmise ja selle tagasivõtmise vaheline aeg

114. Seoses asjaoluga, et pädevad asutused ja kohtud võtavad arvesse ajavahemikku kinnituse andmise kuupäevast kuni selle tagasivõtmise kuupäevani, siis tuletan meelde, et otsus riikliku kodakondsussuhte lõppemise kohta JYi ja Eesti Vabariigi vahel võeti vastu 27. augustil 2015 ja Austria kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus tehti 6. juulil 2017.

75 JY märkis, et trahv oli 112 eurot.

76 JY märkis, et rahalise karistuse suurus oli 300 eurot.

77 Vt ka käesoleva ettepaneku joonealune märkus 65.

78 Juhin tähelepanu asjaolule, et selles kohtupraktikas ei viita Euroopa Kohus otseselt direktiivi 2004/38 artiklitele 27 ja 28.

79 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 81).

80 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 82). Vt ka 4. detsembri 1974. aasta kohtuotsus van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18), 26. veebruari 1975. aasta kohtuotsus Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 6), 28. oktoobri 1975. aasta kohtuotsus Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 27), 27. oktoobri 1977. aasta kohtuotsus Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 33), 19. jaanuari 1999. aasta kohtuotsus Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punkt 23) ja 29. aprilli 2004. aasta kohtuotsus Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, punktid 64 ja 65).

81 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 83).

115. Nende kahe otsuse vaheline aeg näib mulle liiga pikk, arvestades eelkõige tagajärgi asjaomasele isikule, kes pärast päritolukodakondsusest loobumist oli peaaegu kaks aastat olnud kodakondsuseta ja oli seega jäetud ilma kõigist õigustest, mis on seotud tema liidu kodaniku staatusega, sealhulgas vaba liikumise ja elamise õigus.

3) Kogu liidu territooriumil liikumis- ja elamisõiguse teostamise piirangud

116. Seoses kogu liidu territooriumil liikumise ja elamise õiguse kasutamise piirangutega tuleb märkida, et liikmesriigi pädevad asutused ja kohtud peavad samuti võtma arvesse asjaolu, et kodakondsusega seotud kinnituse tagasivõtmise järel ei ole asjaomasel isikul, nagu JYi puhul, enam võimalik oma liidu kodaniku staatust taastada ning selle staatuse kaotamine muutub seega alaliseks.

117. See tooks sellele isikule, nagu käesoleval juhul, kaasa selle, et ta kaotab õiguse vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, millega kaasneksid teatud olukorras ka raskused, kui ta soovib siirduda teistesse liikmesriikidesse, eelkõige Eestisse, et säilitada tegelikud ja korrapärased sidemed oma pereliikmetega, tegutseda seal oma kutsealal või teha seal vajalikke samme tegutsemiseks Austrias või teistes liikmesriikides.

4) Asjaomase isiku võimalus taastada päritolukodakondsus

118. Seoses asjaomase isiku võimalusega oma kodakondsus taastada nähtub Eesti valitsuse vastusest Euroopa Kohtu poolt kohtuistungil esitatud küsimusele, et Eesti õiguses ei ole see võimalik pärast seda, kui riiklik kodakondsussuhe selle isikuga on lõppenud, kuna üks selle kodakondsuse saamiseks vajalikest tingimustest on selles liikmesriigis elamine kaheksa aasta jooksul. Austria ametiasutused ei saa seega sellist olukorda tähelepanuta jätta.

5) Pere- ja tööelu normaalne areng

119. Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et eelkõige liikmesriigi pädevad asutused ja vajaduse korral liikmesriigi kohtud peavad tagama, et asjaomase liikmesriigi kodakondsuse kaotamine oleks kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartas (edaspidi „harta“) tunnustatud põhiõigustega, mille austamise tagab Euroopa Kohus, ja ennekõike, et see oleks kooskõlas *õigusega perekonnaelu austamisele*, nagu see on sätestatud harta artiklis 7[82].

120. Käesoleval juhul nähtub JYi kohtuistungil esitatud seisukohtadest, et pagulaste ja kodakondsuseta isikute amet analüüsis JYi olukorda ja järeldas 7. jaanuari 2020. aasta otsuses, et ta viibib Austrias õigusvastaselt. Järelikult on JYil üksnes humanitaarsetel eesmärkidel elamisluba, mis põhineb varjupaigaseaduse § 55 lõikel 2, ning ta on kohustatud tööturule pääsemiseks saama enne tööhõiveametilt tööloa.

121. Neil asjaoludel peavad liikmesriigi pädevad asutused ja kohtud proportsionaalsuse hindamisel võtma arvesse ka ebaproportsionaalseid tagajärgi, mis asjaomasele isikule tekivad ja *mis mõjutavad tema perekonna- ja tööelu normaalset arengut*.

[82] Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 45 ja seal viidatud kohtupraktika. Meenutan, et harta artikli 1 „Inimväärikus“ kohaselt „[i]nimväärikus on puutumatu. Seda tuleb austada ja kaitsta“.

122. Pädevad liikmesriigi ametiasutused ja kohtud peavad eelnevates punktides kirjeldatud asjaolusid proportsionaalsuse põhimõtte järgimise hindamisel arvesse võtma.

b) Liikmesriigi õigusnormide ühtsus ja sobivus liiklusohutuse kaitse eesmärgi saavutamiseks

123. Seoses liikmesriigi õigusnormide ühtsusega piirdun ma esiteks järgmise küsimuse esitamisega: kas liikmesriigi õiguskorra seisukohast on loogiline, et liiklusohutusega seotud rikkumisi ei saa pidada piisavalt raskeks, et võtta ära juhtimisõigus, kuid need võivad kaasa tuua asjaomase isiku kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise ja liidu kodakondsuse ning kõigi sellega seotud õiguste kaotamise?

124. Ma ei näe, milline arutluskäik võimaldaks järeldada, et järjepidevuse probleemi ei esine.

125. Seoses seejärel nende õigusnormide suutlikkusega edendada StbG § 10 lõike 1 punktis 6 nimetatud eesmärke, märgin, et liikmesriigi õigusnormides ette nähtud süütegude raskusaste ei ole ilmselgelt vastavuses tagajärgedega, mida need õigusnormid asjaomase isiku olukorrale kaasa toovad.

126. Need kaalutlused viivad mind järeldusele, et liidu õiguse proportsionaalsuse põhimõttega ei ole kooskõlas selline otsus kodakondsuse kinnituse tagasivõtmise kohta nagu vaidlustatud otsus, millega tunnistatakse alaliseks asjaomase isiku liidu kodaniku staatuse kaotamine sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, ja seda eelkõige selliste süütegude tõttu, mis on seotud liiklusohutusega, eelkõige süütegudega, mis ei too kaasa juhtimisõiguse äravõtmist.

127. Oma analüüsi lõpetamiseks pean ma asjakohaseks tsiteerida kohtujurist Mengozzit, kes märkis oma ettepanekus kohtuasjas Tjebbes jt,[83] et „selle meetme ebaproportsionaalsus [ilmneb] – äärmuslikul, ja ma loodan, et täiesti hüpoteetilisel juhtumil, mil liikmesriigi õigusaktid näevad ette isiku naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise, millega kaasneb liidu kodakondsuse kaotamine liikluseeskirja rikkumise tõttu – asjaolust, et rikkumise vähene tähtsus ei ole vastavuses liidu kodaniku staatuse kaotamisega, mis on tõsine tagajärg“.

V. Ettepanek

128. Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvestades teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus) eelotsuse küsimustele järgmiselt:

1. Liidu õiguse kohaldamisalasse kuulub oma olemuse ja tagajärgede tõttu sellise füüsilise isiku olukord, kes on ainult ühe liikmesriigi kodanik ja on loobunud sellest kodakondsusest ja seega ka oma Euroopa Liidu kodaniku staatusest, et saada teise liikmesriigi kodakondsus vastavalt selle liikmesriigi ametiasutuste otsusele, mis sisaldab kinnitust, et talle antakse see kodakondsus, kuid mis seejärel siiski tagasi võetakse ja tema kodakondsuse taotlus jäetakse rahuldamata, takistades seega sellel isikul liidu kodaniku staatust tagasi saada.

2. ELTL artikliga 20 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 7 ei ole põhimõtteliselt vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, mis on kõne all põhikohtuasjas ja mis võimaldavad liikmesriigil üldisest huvist tulenevatel põhjustel võtta tagasi tema kodakondsuse andmisega seotud kinnitus, isegi kui see tagasivõtmise otsus muudab alaliseks asjaomase isiku liidu

[83] Kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 88).

kodaniku staatuse kaotamise ja muudab võimatuks selle staatuse ning sellega seotud õiguste taastamise, tingimusel et pädevad liikmesriigi ametiasutused ja vajaduse korral liikmesriigi kohtud analüüsivad, kas see otsus on kokkusobiv proportsionaalsuse põhimõttega, võttes arvesse tagajärgi, mida see otsus liidu õiguse seisukohast toob kaasa asjaomase isiku olukorrale, ning kas see otsus on seega kooskõlas nimetatud põhimõttega.

Selle analüüsi käigus peab eelotsusetaotluse esitanud kohus muu hulgas kontrollima sellise otsuse põhjendatust, võttes arvesse selle isiku toime pandud rikkumiste raskust, ajavahemikku, mis jääb kinnituse ja selle tagasivõtmise kuupäeva vahele, piiranguid selle isiku liikumis- ja elamisõiguse teostamisele, võimalust saada tagasi oma päritolukodakondsus ning seda, kas otsus toob selle isiku jaoks kaasa ebaproportsionaalseid tagajärgi, mis mõjutavad liidu õiguse seisukohast tema perekonna- ja tööelu normaalset arengut.

Järelikult ei ole selline kodakondsuse andmise tunnistuse tagasivõtmise otsus nagu Wiener Landesregierungi (Viini liidumaa valitsus, Austria) 6. juuli 2017. aasta otsus, millega muudetakse alaliseks asjaomase isiku liidu kodaniku staatuse kaotamine sellises olukorras nagu põhikohtuasjas liiklusohutusega seotud haldusrikkumiste tõttu, eelkõige selliste rikkumiste tõttu, mis ei too kaasa juhtimisõiguse äravõtmist, kooskõlas liidu õiguses kehtiva proportsionaalsuse põhimõttega.