Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
1 päivänä heinäkuuta 2021 [1]

Asia C-118/20

JY
Wiener Landesregierungin
osallistuessa asian käsittelyyn

(Ennakkoratkaisupyyntö – Verwaltungsgerichtshof (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin kansalaisuus – SEUT 20 ja SEUT 21 artikla – Soveltamisala – Jäsenvaltion kansalaisuudesta luopuminen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden saamiseksi viimeksi mainitun valtion asianomaiselle antaman kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun mukaisesti – Vakuuttelun peruuttaminen yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä – Kansalaisuudettomuus – Kansalaisuuden myöntämisedellytykset – Oikeasuhteisuus

Sisällys

I Johdanto 3

II Asiaa koskevat oikeussäännöt 3

A Kansainvälinen oikeus 3

1. Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä 3

2. Monikansalaisuustapausten vähentämisestä tehty yleissopimus 4

3. Kansalaisuudesta tehty yleissopimus 4

B Unionin lainsäädäntö 6

C Itävallan lainsäädäntö 6

III Pääasian tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset 7

[1] Alkuperäinen kieli: ranska.

IV Oikeudellinen arviointi 10

A Alustavat huomautukset 10

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: kuuluuko pääasiassa kyseessä oleva tilanne unionin oikeuden soveltamisalaan? 11

1. Unionin tuomioistuimen merkityksellinen unionin kansalaisen aseman menettämistä koskeva oikeuskäytäntö 12

a) Tuomio Micheletti ym.: jäsenvaltioiden on noudatettava unionin oikeutta, kun ne käyttävät toimivaltaansa kansalaisuuden myöntämistä ja menettämistä koskevissa asioissa 12

b) Tuomio Rottmann ja tuomio Tjebbes ym: tuomiosta Micheletti ilmenevän periaatteen vahvistaminen ja selvennykset 13

2. Riidanalaisen päätöksen seuraukset unionin oikeuden näkökulmasta 14

a) Tuomioon Rottmann ja tuomioon Tjebbes ym. perustuvien periaatteiden soveltaminen pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa 14

b) Tuomioon Ruiz Zambrano perustuva oikeuskäytäntö: tilanne, jossa pääosaa unionin kansalaisen asemaan perustuvista oikeuksista ei tosiasiassa voida käyttää 18

c) Tuomio Lounes: asteittaisen kotoutumisen logiikka 18

3. Viron tasavallan päätös, jolla JY vapautettiin kansalaisuudestaan 19

C Toinen ennakkoratkaisukysymys: kysymys siitä, onko riidanalainen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen 21

1. Riidanalaisen päätöksen perustana olleen säännöstön yleisen edun mukainen päämäärä . 21

2. Kysymys siitä, ovatko riidanalaisesta päätöksestä JY:n tilanteessa aiheutuvat seuraukset suhteellisuusperiaatteen mukaisia 23

a) Asianomaisen henkilön yksilöllisen tilanteen olosuhteet 24

1) Rikkomusten laatu 24

2) Vakuuttelun antamisen ja vakuuttelun peruuttamisen välillä kulunut aika 26

3) Rajoitukset, jotka kohdistuvat mahdollisuuteen käyttää oikeutta liikkua ja oleskella koko unionin alueella 26

4) Asianomaisen henkilön mahdollisuus saada aiempi kansalaisuutensa takaisin . . 26

5) Perhe- ja työelämän normaali kehitys 26

b) Kansallisten sääntöjen johdonmukaisuus ja soveltuvuus liikenneturvallisuuden suojelua koskevan päämäärän edistämiseen 27

V Ratkaisuehdotus 28

I Johdanto

1. Erään jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan jäsenvaltio voi liikenneturvallisuuteen liittyvien hallinnollisten rikkomusten perusteella peruuttaa kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun, joka on annettu henkilölle, jolla on ollut vain yhden jäsenvaltion kansalaisuus ja joka on luopunut siitä – ja siten myös Euroopan unionin kansalaisen asemastaan – saadakseen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden mainitun jäsenvaltion viranomaisten tekemän, tällaisen vakuuttelun sisältäneen päätöksen mukaisesti, minkä takia kyseinen henkilö ei voi saada takaisin unionin kansalaisen asemaansa.

2. Käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen on tulkittava SEUT 20 artiklaa sen 2.3.2010 annettuun tuomioon Rottmann [2] ja 12.3.2019 annettuun tuomioon Tjebbes ym. [3] perustuvan oikeuskäytännön yhteydessä ja annettava kolmas merkittävä tuomio suhteellisen arkaluonteisesta asiasta eli siitä, millaisia velvollisuuksia jäsenvaltioilla on unionin oikeuden perusteella kansalaisuuden myöntämistä ja menettämistä koskevissa asioissa.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Kansainvälinen oikeus

1. Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä

3. Itävallan tasavalta on liittynyt kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen, joka tehtiin New Yorkissa 30.8.1961 ja joka tuli voimaan 13.12.1975 (jäljempänä kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehty yleissopimus) osapuoleksi 22.9.1972. Yleissopimuksen 7 artiklan 2, 3 ja 6 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”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.

– –

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.”

[2] Tuomio 2.3.2010 (C-135/08, EU:C:2010:104; jäljempänä tuomio Rottmann).

[3] Tuomio 12.3.2019 (C-221/17, EU:C:2019:189; jäljempänä tuomio Tjebbes ym.).

4. Kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan 1 ja 3 kappaleessa määrätään seuraavaa:

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

– –

3. Sen estämättä, mitä tämän artiklan 1 kappaleessa määrätään, sopimusvaltio voi pidättää itselleen oikeuden ottaa henkilöltä pois tämän kansalaisuus, jos se allekirjoittaessaan tai ratifioidessaan tämän yleissopimuksen tai liittyessään siihen määrittelee pidättävänsä itselleen tällaisen oikeuden yhdellä tai useammalla seuraavista perusteista, jotka sisältyvät kyseisellä hetkellä valtion kansalliseen lainsäädäntöön:

a) Henkilö on vastoin lojaliteettivelvoitettaan sopimusvaltiota kohtaan

– –

ii) käyttäytynyt tavalla, joka vakavasti vaarantaa valtion elintärkeitä etuja;

– –”

2. Monikansalaisuustapausten vähentämisestä tehty yleissopimus

5. Monikansalaisuustapausten vähentämisestä ja sotilaallisista velvoitteista monikansalaisuustapauksissa Strasbourgissa 6.5.1963 allekirjoitettua yleissopimusta, joka tuli voimaan 28.3.1968, on sovellettu Itävallan tasavaltaan 1.9.1975 alkaen.

6. Yleissopimuksen 1 artiklan, jonka otsikko on ”Monikansalaisuustapausten vähentäminen”, 1 kappaleessa määrätään, että ”täysi-ikäiset sopimusvaltioiden kansalaiset, jotka nimenomaisen tahdonilmaisunsa perusteella saavat kansalaistamisen, kansalaisuusvaihtoehdon tai kansalaisuuden takaisin saamisen perusteella toisen sopimusvaltion kansalaisuuden, menettävät aiemman kansalaisuutensa; heille ei voida antaa oikeutta säilyttää vanha kansalaisuutensa”.

3. Kansalaisuudesta tehty yleissopimus

7. Kansalaisuudesta tehtyä eurooppalaista yleissopimusta, joka tehtiin 6.11.1997 Euroopan neuvoston yhteydessä ja joka tuli voimaan 1.3.2000 (jäljempänä kansalaisuudesta tehty yleissopimus), on sovellettu Itävallan tasavaltaan 1.3.2000 alkaen.

8. Kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Periaatteet”, määrätään, että kunkin sopimusvaltion kansalaisuutta koskevat määräykset perustuvat muun muassa periaatteisiin, joiden mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen ja kansalaisuudettomuutta vältetään.

9. Yleissopimuksen 6 artiklan, jonka otsikko on ”Kansalaisuuden saaminen”, 3 kappaleessa määrätään, että ”kukin sopimusvaltio säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään mahdollisuudesta kansalaistaa henkilöt, jotka asuvat laillisesti sen alueella. Sopimusvaltio ei säädä kansalaistamisen edellytykseksi yli kymmenen vuoden oleskelua valtion alueella ennen hakemuksen jättämistä”.

10. Yleissopimuksen 7 artiklan, jonka otsikko on ”Kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta”, 1 ja 3 kappaleessa 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;

– –

d) Henkilö käyttäytyy tavalla, joka vakavasti vaarantaa sopimusvaltion elintärkeitä etuja.

– –

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.”

11. Yleissopimuksen 8 artiklassa, jonka otsikko on ”Kansalaisuuden menettäminen yksilön aloitteesta”, määrätään muun muassa, että ”kukin sopimusvaltio sallii sen kansalaisuudesta vapautumisen sillä edellytyksellä, että kansalaisuudesta vapautuvasta henkilöstä ei tule tämän seurauksena kansalaisuudeton”.

12. Kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Hakemusten käsittely”, määrätään, että ”kukin sopimusvaltio varmistaa, että sen kansalaisuuden saamiseen, säilyttämiseen, menettämiseen, takaisinsaamiseen tai todistamiseen liittyvät hakemukset käsitellään kohtuullisessa ajassa”.

13. Yleissopimuksen 15 artiklassa, jonka otsikko on ”Muut mahdolliset monikansalaisuustapaukset”, määrätään seuraavaa:

”Tämän yleissopimuksen määräykset eivät rajoita sopimusvaltion oikeutta määrittää valtionsisäisessä lainsäädännössään

a) säilyttävätkö vai menettävätkö sopimusvaltion kansalaiset, jotka saavat jonkin toisen valtion kansalaisuuden tai joilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus, sopimusvaltion kansalaisuuden;

b) edellyttääkö sopimusvaltion kansalaisuuden saaminen tai säilyttäminen toisen valtion kansalaisuudesta vapautumista tai sen menettämistä.”

14. Yleissopimuksen 16 artiklassa, jonka otsikko on ”Aikaisemman kansalaisuuden säilyttäminen”, määrätään, että ”sopimusvaltio ei aseta toisen valtion kansalaisuudesta vapautumista tai sen menettämistä sopimusvaltion kansalaisuuden saamisen tai säilyttämisen ehdoksi, jos tällainen vapautuminen tai menettäminen ei ole mahdollista tai jos sitä ei voida kohtuudella edellyttää”.

B Unionin lainsäädäntö

15. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 20 artiklan 1 kohdassa otetaan käyttöön unionin kansalaisuus ja määrätään, että ”unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus”. SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määrätään, että unionin kansalaisilla on ”oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella”.

C Itävallan lainsäädäntö

16. Itävallan vuoden 1985 kansalaisuuslain (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, jäljempänä kansalaisuuslaki),[4] joka annettiin 30.7.1985, 10 §:ssä, jonka otsikko on ”Kansalaisuuden myöntäminen”, säädetään seuraavaa:

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

– –

6. jos hänen aiempi menettelynsä takaa, että hän asennoituu myönteisesti tasavaltaan eikä muodosta vaaraa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai vaaranna muita [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen] 8 artiklan 2 kappaleessa mainittuja yleisiä etuja;

– –

(2) Ulkomaalaiselle ei voida myöntää kansalaisuutta,

– –

2. jos hänet on useammin kuin kerran lainvoimaisesti tuomittu vakavasta hallinnollisesta rikkomuksesta, joka on erityisen moitittava – –

– –

(3) Kansalaisuutta ei voida myöntää ulkomaalaiselle, joka on toisen valtion kansalainen, jos hän

1. ei toteuta tarvittavia toimia vapautuakseen toisen valtion kansalaisuudestaan, vaikka se on hänelle mahdollista ja sitä voidaan häneltä kohtuudella odottaa – –

– –”

[4] BGBl. 311/1985, sellaisena kuin se on julkaistu BGBl I:ssä, 136/2013.

17. Kansalaisuuslain 20 §:n 1–3 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Kansalaisuuden myöntämisestä on ensin annettava vakuuttelu ulkomaalaiselle sitä varten, että hän osoittaa kahden vuoden kuluessa, että hänet on vapautettu aiemman kotimaansa kansalaisuudesta, jos

1. hän ei ole kansalaisuudeton;

2. asiassa ei voida soveltaa edellä 10 §:n 6 momentissa, 16 §:n 2 momentissa tai 17 §:n 4 momentissa säädettyä ja

3. vakuuttelun avulla hän voi saada vapautuksen aiemman kotimaansa kansalaisuudesta tai vakuuttelu voi helpottaa tämän vapautuksen saamista.

(2) Vakuuttelu on peruutettava, jos ulkomaalainen ei enää täytä jotakin kansalaisuuden myöntämisedellytyksistä, edellä 10 §:n 1 momentin 7 kohtaa lukuun ottamatta.

(3) Kansalaisuus, jonka myöntämisestä on annettu vakuuttelu, on myönnettävä, kun

1. ulkomaalainen on vapautettu aiemman kotimaansa kansalaisuudesta tai

2. ulkomaalainen osoittaa, ettei hänen ollut mahdollista toteuttaa tarvittavia toimia vapautuakseen aiemmasta kansalaisuudestaan tai ettei hänen voitu kohtuudella odottaa toteuttavan näitä toimia.”

III Pääasian tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa ja ennakkoratkaisukysymykset

18. JY, joka oli tuolloin Viron kansalainen, haki 15.12.2008 päivätyllä kirjeellä Itävallan kansalaisuutta.

19. Niederösterreichische Landesregierung (Ala-Itävallan osavaltion hallitus, Itävalta), joka oli tuolloin asiassa toimivaltainen JY:n asuinpaikan perusteella, teki 11.3.2014 päätöksen, jolla JY:lle annettiin kansalaisuuslain 11a §:n 4 momentin 2 kohdan nojalla, luettuna yhdessä kansalaisuuslain 20 ja 39 §:n kanssa, vakuuttelu Itävallan kansalaisuuden myöntämisestä siinä tapauksessa, että hän esittää kahden vuoden kuluessa selvityksen siitä, että hänet on vapautettu Viron tasavallan kansalaisuudestaan.

20. JY, jonka pääasiallinen asuinpaikka on nyttemmin Wien (Itävalta), esitti kahden vuoden määräajan kuluessa Viron tasavallan antaman todistuksen, jonka mukaan hänet on kyseisen jäsenvaltion hallituksen 27.8.2015 tekemällä päätöksellä vapautettu Viron kansalaisuudesta. JY on ollut Viron kansalaisuudestaan vapautumisesta lähtien kansalaisuudeton.

21. Wiener Landesregierung (Wienin osavaltion hallitus, Itävalta), josta oli tullut toimivaltainen viranomainen JY:n hakemuksen osalta, teki 6.7.2017 päätöksen, jolla se peruutti Niederösterreichische Landesregierungin päätöksen kansalaisuuslain 20 §:n 2 momentin nojalla ja hylkäsi JY:n Itävallan kansalaisuutta koskevan hakemuksen kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla (jäljempänä riidanalainen päätös).

22. Wiener Landesregierung perusteli päätöstään yhtäältä sillä, että JY oli Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun antamisen jälkeen syyllistynyt kahteen vakavaan hallinnolliseen rikkomukseen, sillä hänen ajoneuvoonsa ei ollut kiinnitetty katsastusmerkkiä ja hän oli kuljettanut moottoriajoneuvoa alkoholin vaikutuksen alaisena, ja toisaalta sillä, että JY oli syyllistynyt kahdeksaan hallinnolliseen rikkomukseen vuosina 2007–2013 eli ennen kuin hänelle annettiin kyseinen vakuuttelu. Kyseinen hallintoviranomainen katsoi näin ollen, ettei JY enää täyttänyt kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisia edellytyksiä. JY valitti tästä päätöksestä.

23. Verwaltungsgericht Wien (Wienin hallintotuomioistuin, Itävalta) antoi 23.1.2018 tuomion, jolla se hylkäsi valituksen, koska se katsoi lähinnä, että Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu on peruutettava kansalaisuuslain 20 §:n 2 momentin nojalla, jos kansalaisuuden epäämisperuste ilmenee vasta sen jälkeen, kun on esitetty selvitys aiemmasta kansalaisuudesta vapautumisesta, ja että tässä tapauksessa kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukainen myöntämisedellytys ei täyttynyt. Kyseiset kaksi vakavaa hallinnollista rikkomusta olivat nimittäin omiaan vaarantamaan yleisen liikenneturvallisuuden suojelun (ensimmäinen rikkomus) ja muiden tienkäyttäjien turvallisuuden (toinen rikkomus). Verwaltungsgericht Wien katsoi, että kun kyseisiä kahta vakavaa hallinnollista rikkomusta arvioitiin yhdessä vuosina 2007–2013 tehtyjen kahdeksan hallinnollisen rikkomuksen kanssa, oli syytä suhtautua epäilevästi siihen, että JY käyttäytyisi viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitetulla tavalla asianmukaisesti tulevaisuudessa, eivätkä JY:n pitkäaikainen oleskelu Itävallassa tai hänen ammatillinen ja henkilökohtainen integroitumisensa olleet omiaan horjuttamaan tätä päätelmää.

24. Lisäksi Verwaltungsgericht Wien katsoi, että tuomiossa Rottmann todettua ei voitu soveltaa käsiteltävässä asiassa, koska JY oli riidanalaisen päätöksen tekohetkellä jo kansalaisuudeton eikä siten enää unionin kansalainen. Se katsoi lisäksi, että koska kyse oli vakavista rikkomuksista, riidanalaisella päätöksellä toteutettuja toimenpiteitä oli pidettävä oikeasuhteisina kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen kannalta.

25. JY teki kyseisestä tuomiosta Verwaltungsgerichtshofiin (ylin hallintotuomioistuin, Itävalta) Revision-valituksen.

26. Kun otetaan huomioon hallinnolliset rikkomukset, joihin JY on syyllistynyt ennen kuin hänelle annettiin Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu ja sen jälkeen, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Itävallan lainsäädännön mukaan tässä asiassa ei voida riitauttaa sitä, että asiassa täyttyvät Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamiseen sovellettavat edellytykset, joista on säädetty kansalaisuuslain 20 §:n 2 momentissa, tai sitä, että kyseisen kansalaisuuden myöntämistä koskeva hakemus on hylätty kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla.

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, että vaikka Verwaltungsgericht Wien on arvioinut peruuttamisen oikeasuhteisuutta JY:n kansalaisuudettomuuden osalta kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen perusteella ja katsonut, että peruuttaminen oli oikeasuhteista, kun otetaan huomioon rikkomukset, joihin JY on syyllistynyt, se ei kuitenkaan ole arvioinut unionin oikeuden näkökulmasta, ovatko kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamisen seuraukset asianomaisen henkilön ja mahdollisesti hänen perheenjäsentensä tilanteessa oikeasuhteisia, koska se katsoi, ettei tuomiossa Rottmann tai tuomiossa Tjebbes ym. todettua voitu soveltaa käsiteltävässä asiassa.

28. Ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa siten aluksi JY:n tilanteen tosiseikoista ja oikeudellisista piirteistä riidanalaisen päätöksen tekohetkellä, joka on Verwaltungsgericht Wienin tuomion lainmukaisuuden arvioinnin kannalta ratkaiseva ajankohta, että JY ei ollut unionin kansalainen. Toisin kuin oli tuomion Rottmann ja tuomion Tjebbes ym. asianosaisten tilanteissa, käsiteltävässä asiassa unionin kansalaisen aseman menettäminen ei ole seurausta riidanalaisen päätöksen tekemisestä. Päinvastoin siitä, että kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu on peruutettu, yhdessä sen kanssa, että JY:n Itävallan kansalaisuutta koskeva hakemus on hylätty, seuraa, että JY on menettänyt hänelle ehdollisesti myönnetyn oikeuden saada takaisin unionin kansalaisuutensa, josta hän oli itse jo luopunut.

29. Näin ollen kyseisen tuomioistuimen mukaan tulee esiin kysymys siitä, kuuluuko tällainen tilanne luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan ja oliko toimivaltaisen hallintoviranomaisen noudatettava unionin oikeutta riidanalaisen päätöksen tehdessään. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo Verwaltungsgericht Wienin tavoin, että tällainen tilanne ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

30. Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee myös, onko toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten tutkittava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, onko Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen, joka on esteenä sille, että asianomainen henkilö voisi saada takaisin unionin kansalaisen asemansa, unionin oikeuden näkökulmasta suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun otetaan huomioon kyseisen peruuttamisen seuraukset kyseisen henkilön tilanteessa. Kyseinen tuomioistuin katsoo, että tällaista oikeasuhteisuuden valvontaa olisi edellytettävä, ja tiedustelee tältä osin, onko ratkaisevaa merkitystä yksin sillä, että JY on luopunut unionin kansalaisuudestaan ja jäänyt omasta tahdostaan vaille alkuperäjäsenvaltionsa ja sen kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta sekä kansalaisuussiteen perustana olevaa oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta.[5]

31. Tässä tilanteessa Verwaltungsgerichtshof on 13.2.2020 tekemällään päätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 3.3.2020, päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Kuuluuko luonnollisen henkilön, joka, kuten Revision-menettelyn valittaja pääasian oikeudenkäynnissä, on luopunut ainoasta unionin jäsenvaltion kansalaisuudestaan ja siten unionin kansalaisuudestaan saadakseen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden hänen hakemansa kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun mukaisesti ja joka on myöhemmin menettänyt mahdollisuutensa saada takaisin unionin kansalaisuutensa, koska kyseinen vakuuttelu on peruutettu, tilanne luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan siten, että kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamisen osalta on noudatettava unionin oikeutta?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

[5] Ks. tuomio Tjebbes ym., 33 kohta.

2) Onko toimivaltaisten kansallisten viranomaisten, tarvittaessa kansalliset tuomioistuimet mukaan luettuina, jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamista koskevan päätöksen yhteydessä tutkittava, onko vakuuttelun peruuttaminen, joka estää unionin kansalaisuuden takaisin saamisen, unionin oikeuden näkökulmasta tarkasteltuna suhteellisuusperiaatteen mukaista, kun otetaan huomioon kyseisen henkilön tilanteelle peruuttamisesta aiheutuvat seuraukset?"

32. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet JY, Itävallan ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan komissio. Samat asianosaiset ja osapuolet sekä Viron ja Alankomaiden hallitukset olivat edustettuina istunnossa, joka pidettiin 1.3.2021.

IV Oikeudellinen arviointi

A Alustavat huomautukset

33. SEUT 20 artiklan 1 kohdassa määrätään, että "unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta". SEUT 20 artiklassa siis annetaan kaikille henkilöille, joilla on jäsenvaltion kansalaisuus, unionin kansalaisen asema,[6] jonka tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema.[7] Tämä merkitsee, että jäsenvaltion kansalaisuus on ennakkoedellytys unionin kansalaisen asemalle, johon kaikki EUT-sopimuksessa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet liittyvät.[8] Unionin kansalaisuus on siten luonteeltaan paitsi johdannainen myös liitännäinen, koska sillä unionin kansalaisille annetaan lisäoikeuksia, kuten esimerkiksi oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella tai äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa.[9] Tässä merkityksessä jäsenvaltioiden kansalaiset saavat unionin kansalaisen aseman perusteella myös kansalaisuuden, "joka ei rajoitu valtioon".[10]

34. Käsiteltävässä asiassa, joka kuuluu edellä kuvailtuun oikeudelliseen asiayhteyteen, on välittömästi kyse unionin kansalaisuudesta perustavanlaatuisena asemana, ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämät kysymykset ovat jatkoa tuomiolle Rottmann ja tuomiolle Tjebbes ym., joilla on erityisen paljon merkitystä tässä asiassa.

35. Tässä ratkaisuehdotuksessa arvioin ensiksi sitä, kuuluuko pääasiassa kyseessä oleva tilanne unionin oikeuden soveltamisalaan. Tältä osin esitän ensin yhteenvedon unionin kansalaisen aseman menettämistä koskevasta oikeuskäytännöstä ja arvioin tämän jälkeen sen perusteella riidanalaisen päätöksen seurauksia (ensimmäinen kysymys). Toiseksi käsittelen ensin lyhyesti Viron hallituksen päätöstä, jolla JY vapautettiin Viron kansalaisuudestaan, ja tämän jälkeen arvioin, onko riidanalainen päätös oikeasuhteinen (toinen kysymys).

6 Tuomio 11.7.2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, 27 kohta) ja viimeksi tuomio 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Unionin kansalaisen aviopuoliso) (C-836/18, EU:C:2020:119, 35 kohta).

7 Ks. mm. tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta).

8 SEUT 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään muun muassa, että "unionin kansalaisella on perussopimuksissa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet".

9 SEUT 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan a ja b alakohta. Ks. myös SEUT 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c ja d alakohta. SEUT 20 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan c alakohdasta ilmenee erityisesti, että unionin kansalaisuus ei kuulu vain niille jäsenvaltioiden kansalaisille, jotka asuvat tai oleskelevat unionin alueella. Ks. tältä osin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2018:572, 38 kohta).

10 Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, 16 kohta).

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys: kuuluuko pääasiassa kyseessä oleva tilanne unionin oikeuden soveltamisalaan?

36. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, kuuluuko sellaisen luonnollisen henkilön tilanne luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan, joka ainoastaan yhden jäsenvaltion kansalaisena luopuu kansalaisuudestaan – ja siten myös unionin kansalaisen asemastaan – toisen jäsenvaltion viranomaisten tekemän kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelupäätöksen mukaisesti, jotta hän voisi saada kyseisen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden, mutta kyseinen vakuuttelupäätös peruutetaan myöhemmin ja hänen kansalaisuushakemuksensa hylätään, minkä seurauksena hän ei voi saada takaisin unionin kansalaisen asemaansa.

37. Ensinnäkin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa käsiteltävän asian olosuhteista, että pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen liittyy se erityispiirre, että riidanalaisen päätöksen tekohetkellä JY oli jo luopunut Viron kansalaisuudestaan ja siten myös unionin kansalaisuudestaan. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo näin ollen, että – toisin kuin oli tuomion Rottmann ja tuomion Tjebbes ym. taustalla olleissa tilanteissa – unionin kansalaisen aseman menettäminen ei ole seurausta riidanalaisen päätöksen tekemisestä eikä JY:n tilanne kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

38. Asianosaisten ja osapuolten kirjallisissa huomautuksissaan puoltamista kannoista totean toiseksi, että Itävallan hallitus yhtyy ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tulkintaan ja vetoaa siihen, että JY on omasta aloitteestaan luopunut Viron kansalaisuudestaan ja siten myös unionin kansalaisuudestaan. JY kuitenkin korostaa, ettei hänen tarkoituksenaan koskaan ollut luopua unionin kansalaisuudestaan perustavanlaatuisena asemana. JY:n tarkoituksena oli ainoastaan – perustellun odotuksen perusteella – hankkia toisen jäsenvaltion kansalaisuus, ja hän on lopulta menettänyt unionin kansalaisuutensa tahattomasti. JY väittää, että koska Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen vaikuttaa hänen oikeuksiinsa unionin kansalaisena, Itävallan viranomaisten oli noudatettava unionin oikeutta tältä osin.

39. Ranskan hallitus ja komissio katsovat, että pääasiassa kyseessä oleva tilanne kuuluu luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan.

40. Ranskan hallitus katsoo lisäksi, että JY, joka luopui aiemmasta Viron kansalaisuudestaan siksi, että toinen jäsenvaltio oli antanut hänelle vakuuttelun siitä, että hänelle myönnettäisiin kyseisen valtion kansalaisuus, on joutunut tilanteeseen, jossa kyseinen vakuuttelu on peruutettu päätöksellä, jonka vaikutuksesta JY on jätetty kansalaisuudettomaksi siten, että hän on menettänyt SEUT 20 artiklassa vahvistetun unionin kansalaisen aseman ja siihen liittyvät oikeutensa. Tällaisessa tilanteessa jäsenvaltioilla on Ranskan hallituksen mukaan velvollisuus noudattaa unionin oikeutta käyttäessään toimivaltaansa kansalaisuusasioissa.

41. Komissio puolestaan myöntää, että pääasiassa kyseessä oleva tilanne eroaa tuomion Rottmann ja tuomion Tjebbes ym. taustalla olleista tilanteista. Komissio väittää kuitenkin, että kun unionin kansalainen, joka haluaa kotoutua paremmin vastaanottavaan jäsenvaltioon, menettelee kyseisen jäsenvaltion kansalaisuutta hakiessaan kyseisen jäsenvaltion lainsäädännössä edellytetyllä tavalla ja on valmis hyväksymään sen, että hänestä tulee väliaikaisesti kansalaisuudeton, ei tästä voi aiheutua hänelle haittaa sillä perusteella, että koska Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan järjestelmän takia hänestä tulee kansalaisuudeton, tuomioistuin ei voi valvoa unionin oikeuden kannalta sitä, että kansalaisuuden saamista koskeva vakuuttelu on peruutettu.

42. Viron ja Alankomaiden hallitukset ovat myös väittäneet istunnossa, että JY:n tilanteeseen sovelletaan unionin oikeutta.

43. Arvioin siis seuraavaksi sitä, kuuluuko tällainen tilanne unionin oikeuden soveltamisalaan, kun otetaan huomioon pääasiassa kyseessä olevan tilanteen erityispiirteet.

1. Unionin tuomioistuimen merkityksellinen unionin kansalaisen aseman menettämistä koskeva oikeuskäytäntö

44. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tuomioon Rottmann ja tuomioon Tjebbes ym. Minusta on kuitenkin järkevää aloittaa asiassa merkityksellistä oikeuskäytäntöä koskeva analyysini tuomiosta Micheletti ym. [11]

a) Tuomio Micheletti ym.: jäsenvaltioiden on noudatettava unionin oikeutta, kun ne käyttävät toimivaltaansa kansalaisuuden myöntämistä ja menettämistä koskevissa asioissa

45. Tuomiossaan Micheletti ym. [12] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, jota on käytettävä [unionin] oikeutta noudattaen”. Yhteisöjen tuomioistuin täsmensi, että jos jäsenvaltio on noudattanut unionin oikeutta, kun se on myöntänyt henkilölle kansalaisuutensa, toinen jäsenvaltio ei voi ”rajoittaa [kansalaisuuden myöntämisen] vaikutuksia – – [asettamalla] lisäehtoa sille, että tämä kansalaisuus tunnustetaan perustamissopimuksen mukaisen perusvapauden käyttämistä varten”. [13]

46. Minusta tässä vaiheessa on syytä korostaa sitä, että yhteisöjen tuomioistuimen kyseisessä tuomiossaan muotoilema varaus, jonka mukaan unionin oikeutta on noudatettava, koskee niin kansalaisuuden myöntämisen kuin myös sen menettämisen edellytyksiä. Palaan tähän huomioon myöhemmin. [14]

[11] Tuomio 7.7.1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] Tuomio 7.7.1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta). Muistutan, että asiassa, jossa kyseinen tuomio annettiin, oli kyse Italian ja Argentiinan kaksoiskansalaisen tilanteesta. Kun kyseinen henkilö halusi muuttaa vastaanottavaan jäsenvaltioon (Espanja), kyseisen jäsenvaltion viranomaiset sovelsivat kansallista lainsäädäntöään ja katsoivat, että hän oli vakinaisen asuinpaikkansa eli kolmannen maan kansalainen.

[13] Tuomio 7.7.1992, Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin oli hahmotellut tätä ajattelutapaansa jo 12.11.1981 annetussa tuomiossaan Airola v. komissio (72/80, EU:C:1981:267, 8 kohta ja sitä seuraavat kohdat) ja 7.2.1979 annetussa tuomiossaan Auer (136/78, EU:C:1979:34, 28 kohta). Tuomiossa Airola v. komissio yhteisöjen tuomioistuin kieltäytyi ottamasta huomioon henkilöstösääntöjen soveltamisalalla sitä, että virkamies, joka oli Belgian kansalainen, oli saanut Italian kansalaisuuden, koska hän sai Italian lainsäädännön nojalla Italian kansalaisuuden ilman mahdollisuutta luopua siitä, koska hän meni naimisiin Italian kansalaisen kanssa, mikä oli vastoin mies- ja naispuolisten virkamiesten tasa-arvoisen kohtelun periaatetta. Tuomiossa Auer yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ”perustamissopimuksen yhdessäkään määräyksessä ei sallita perustamissopimuksen soveltamisalalla jäsenvaltion kansalaisten eriarvoista kohtelua sen mukaan, milloin tai miten nämä ovat kyseisen valtion kansalaisuuden saaneet, jos heillä yhteisön oikeuden säännöksiin tai määräyksiin vedotessaan on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus”.

[14] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

b) Tuomio Rottmann ja tuomio Tjebbes ym: tuomiosta Micheletti ilmenevän periaatteen vahvistaminen ja selvennykset

47. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossaan Micheletti ym.[15] toteama periaate vahvistettiin tuomiossa Rottmann.[16] Unionin tuomioistuin tarkasteli tällöin Saksan viranomaisten tekemää kansalaistamisen purkamista koskevaa päätöstä ja selvensi samalla kyseisen periaatteen ulottuvuutta.[17] Siten muistutettuaan, että kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaan,[18] unionin tuomioistuin totesi, että ”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”.[19] Tältä osin unionin tuomioistuin otti lähtökohdakseen vakiintuneen oikeuskäytäntönsä, joka koskee tilanteita, joissa kansalliseen toimivaltaan kuuluvalla alalla annettua lainsäädäntöä arvioidaan unionin oikeuden valossa.[20] Jos kyseiset tilanteet kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan, niissä on siis noudatettava unionin oikeutta ja unionin tuomioistuimen harjoittama valvonta koskee niitä.[21] Unionin kansalaisen asema ei nimittäin saa menettää tehokasta vaikutustaan ja siten kansallisilla toimenpiteillä ei ole sallittua loukata siihen perustuvia oikeuksia.[22]

48. Tuomiossaan Rottmann[23] unionin tuomioistuin siis totesi, että kun otetaan huomioon SEUT 20 artiklassa vahvistetun unionin kansalaisen aseman perustavanlaatuinen luonne, unionin kansalaisen tilanne, jossa on tehty jäsenvaltion viranomaisten myöntämän kansalaistamisen purkamista koskeva päätös, jonka vuoksi tämä on tällä alun perin olleen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden menetettyään joutunut tilanteeseen, jossa hän voi menettää kyseisen aseman ja siihen liittyvät oikeudet, kuuluu luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan.

15 Tuomio 7.7.1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta).

16 39 ja 45 kohta. Muistutan, että Rottmann oli petoksellisesti saanut Saksan kansalaisuuden kansalaistamisen perusteella.

17 Ks. mm. Lagarde, P., ”Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation”, *Revue critique de droit international privé*, 2010, s. 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, s. 21–26 ja samassa teoksessa Kochenov, D., ”Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters”, s. 11–16 sekä De Groot, G. R. ja Seling, A., ”The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters”, s. 27–31.

18 Tuomio Rottmann, 39 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

19 Tuomio Rottmann, 41 kohta. Ks. myös julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, 20 kohta): ”Kun tilanne kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi käyttää omaa toimivaltaansa harkinnanvaraisesti. Sen käyttöä sitoo velvollisuus noudattaa yhteisön sääntöjä.”

20 Tuomio Rottmann, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

21 Tämän alan oikeuskäytännön analyyseina oikeuskirjallisuudessa ks. mm. 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), s. 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. ja Gliszczyńska-Grabias, A., Varsova, 2015, s. 141–154.

22 Ks. tästä tuomiosta 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, nro 1, s. 29–48 ja erityisesti s. 34. Ks. myös 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, s. 29–50 ja erityisesti s. 26: ”Unionin oikeuden kannalta merkitystä ei ole kansalaisuuden purkamisella sellaisenaan vaan sillä, että purkaminen vaikuttaa siihen, onko henkilöllä unionin kansalaisen asemaa.”

23 42 kohta. Kuten julkisasiamies Mengozzi korosti ratkaisuehdotuksessaan Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2018:572, 34 kohta): ”Toisin kuin julkisasiamies [ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, 13 kohta)], unionin tuomioistuin ei tarkastellut 2.3.2010 annetussa tuomiossa Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) sitä, oliko Janko Rottmannin kansalaistamisen purkamisen ja hänen unionissa liikkumista koskevan oikeutensa käytön välillä liittymäkohtaa.” Ks. myös tuomio 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), jonka 42 kohta perustuu tuomion Rottmann 42 kohtaan.

49. Siten kyseisessä tuomiossa raotettiin ovea sen mahdollisuuden suuntaan, että jäsenvaltioiden kansalaisuutta koskevan lainsäädännön tiettyjä piirteitä, jotka liittyvät unionin kansalaisen aseman menettämiseen, voitaisiin arvioida yksityiskohtaisesti unionin oikeuden näkökulmasta.[24] Tilaisuus tällaiseen yksityiskohtaiseen arviointiin ilmeni yhdeksän vuotta myöhemmin asiassa, jossa annettiin tuomio Tjebbes ym.[25]

50. Viimeksi mainitussa tuomiossa unionin oikeuden näkökulmasta arvioitiin yleistä edellytystä, jonka nojalla asianomaiset menettivät Alankomaiden kansalaisuutensa ja siten myös unionin kansalaisen asemansa suoraan lain nojalla.[26] Unionin tuomioistuin vahvisti[27] aiemmassa oikeuskäytännössään esittämänsä periaatteen.[28] Se viittasi tuomion Rottmann 42 ja 45 kohtaan ja totesi, että unionin kansalaisten, joilla on vain yhden jäsenvaltion kansalaisuus ja jotka tämän kansalaisuuden menettämisen takia menettävät SEUT 20 artiklassa myönnetyn unionin kansalaisen aseman ja siihen liittyvät oikeudet, tilanne kuuluu *luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi* unionin oikeuden soveltamisalaan ja että jäsenvaltioiden on siten kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta.[29]

51. Tämän asiaa koskevan oikeuskäytännön perusteella[30] käsiteltävässä asiassa tulee esiin seuraava kysymys: kuuluuko JY:n tilanne unionin oikeuden soveltamisalaan?

52. Jäljempänä esitettävistä syistä olen vakuuttunut siitä, että tähän kysymykseen on vastattava myöntävästi.

2. Riidanalaisen päätöksen seuraukset unionin oikeuden näkökulmasta

a) Tuomioon Rottmann ja tuomioon Tjebbes ym. perustuvien periaatteiden soveltaminen pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa

53. On toki niin, että käsiteltävässä asiassa JY oli jo kansalaisuudeton sinä päivänä, jolla on ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa pääasian kanteen perusteltavuutta, eli päivänä, jona riidanalainen päätös tehtiin,[31] ja että näin ollen JY oli jo menettänyt unionin kansalaisen

[24] Ks. tältä osin em. Shaw, J., ”Setting the scene: the Rottmann case introduced”, *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, s. 4.

[25] Muistutan, että tässä tuomiossa oli kyse Alankomaiden kansalaisista, joilla oli kolmannen maan kansalaisuus ja jotka olivat nostaneet kanteet Alankomaiden tuomioistuimissa sen jälkeen, kun Alankomaiden ulkoministeri jätti käsittelemättä heidän kansallisten passiensa uusimishakemukset. Ministerin käsittelemättä jättämistä koskevat päätökset perustuivat Alankomaiden kansalaisuuslakiin, jossa säädettiin muun muassa, että täysi-ikäinen henkilö menettää Alankomaiden kansalaisuuden, jos hänellä on myös muu kansalaisuus ja hänen pääasiallinen oleskelupaikkansa täysi-ikäisenä on ollut kymmenen vuoden keskeytymättömän ajanjakson ajan Alankomaiden ja Euroopan unionin ulkopuolella.

[26] Eikä siis yksittäistapausta koskevaa päätöstä, jolla henkilön kansalaisuus purettiin asianomaisen menettelyn perusteella, kuten oli asiassa, jossa annettiin tuomio Rottmann.

[27] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 45–50 kohta.

[28] Tuomio Tjebbes ym., 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Ratkaisuehdotuksessaan Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2018:572, 28 kohta) julkisasiamies Mengozzi katsoi, että pääasioiden kantajat eivät olleet lopullisesti menettäneet SEUT 20 artiklassa myönnettyä unionin kansalaisen asemaansa vaan että he olivat joutuneet ”tilanteeseen, jossa he voivat menettää kyseisen aseman,” ja katsoi tämän perusteella, että kyseisen tuomion pääasioissa kyseessä olleet tilanteet kuuluivat unionin oikeuden soveltamisalaan. Tuomiossaan unionin tuomioistuin ei kuitenkaan analysoinut kysymystä siitä, voitiinko unionin oikeutta soveltaa asiassa.

[29] Tuomio Tjebbes ym., 32 kohta. Huomautan, että kyseisestä kohdasta ilmenee, että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvat luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi paitsi tilanteet, *joissa* kyseinen asema *voidaan* menettää (tuomio Rottmann, 42 kohta), myös tilanteet, joissa asianomaiset henkilöt ”*menettävät* SEUT 20 artiklassa myönnetyn aseman ja siihen liittyvät oikeudet” (kursivointi tässä). Mielestäni viimeksi mainitun tyyppisen tilanteen kuvaus on suorempi, koska sillä viitataan tilanteisiin, joissa asianomaiset henkilöt *pakotetaan menettämään* unionin kansalaisen asema.

[30] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 45–50 kohta.

[31] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 21 kohta.

asemansa. On myös niin, että kyseisen aseman menettäminen ei suoraan johdu riidanalaisesta päätöksestä. JY nimittäin vapautettiin Viron tasavallan kansalaisuudestaan kyseisen jäsenvaltion hallituksen tekemällä päätöksellä.

54. Lisäksi on ilmeistä, että kyseisen aseman menettäminen ei perustu kansalaisuuden menettämistä koskevaan edellytykseen [32] vaan Itävallan lainsäädännössä säädettyyn kansalaisuuden myöntämisedellytykseen. [33] Itävallan viranomaiset ovat nimittäin perustelleet riidanalaisella päätöksellä toteutettuja toimenpiteitä vetoamalla siihen, että JY ei enää täyttänyt kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettyjä Itävallan kansalaisuuden myöntämisedellytyksiä. [34]

55. Kuten edellä jo totesin, [35] kun otetaan huomioon nämä erityispiirteet, JY:n tilanne eroaa tuomion Rottmann ja tuomion Tjebbes ym. taustalla olleista tilanteista. Katson kuitenkin, että nämä seikat eivät ole luonteeltaan sellaisia, että niiden perusteella JY:n tilanne jäisi unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, seuraavista syistä.

56. Ensinnäkin on niin, että vaikka Viron hallituksen ja Wiener Landesregierungin päätökset perustuvat kahden eri kansallisen oikeusjärjestyksen kansalaisuuden myöntämistä ja menettämistä koskeviin järjestelmiin, [36] yhdyn kuitenkin komission näkemykseen, jonka mukaan silloin, kun kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu peruutetaan peruuttamishetkellä kansalaisuudettomalta henkilöltä, peruuttamista ei pidä arvioida erikseen vaan arvioinnissa on otettava huomioon se, että kyseinen henkilö on ollut toisen jäsenvaltion kansalainen ja siten hänellä on ollut unionin kansalaisen asema. [37] Näin ollen mielestäni sitä, että JY on menettänyt unionin kansalaisen asemansa, on tässä vaiheessa tarkasteltava siten, että otetaan huomioon paitsi Viron viranomaisten päätös myös Itävallan kansalaistamismenettely kokonaisuutena tarkasteltuna. [38]

57. Toiseksi haluan palata edellä mainittuun huomioon siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossaan Micheletti ym. [39] muotoilema varaus koskee yhtä lailla sekä kansalaisuuden myöntämiseen että menettämiseen sovellettavia edellytyksiä. Mainitussa tuomiossa esitetty periaate on vahvistettu tuomiossa Rottmann [40] ja tuomiossa Tjebbes ym. [41] Siten kyseistä periaatetta sovelletaan nyt käsiteltävän asian kaltaisissa tapauksissa, joissa on kyse kansalaisuuden myöntämisedellytyksistä, *jos näistä edellytyksistä seuraa, että* asianomainen henkilö *menettää unionin kansalaisen aseman*. Kun kyse on unionin kansalaisista, unionin oikeuteen perustuvan

[32] Oli kyse sitten kansalaistamisen perusteella saadun kansalaisuuden purkamisedellytyksestä, kuten oli tuomiossa Rottmann, tai kansalaisuuden menettämistä suoraan lain nojalla koskevasta edellytyksestä, kuten oli tuomiossa Tjebbes ym.

[33] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

[34] Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 26 kohta.

[35] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 28 ja 37 kohta.

[36] Ensimmäinen päätös koskee Viron *kansalaisuuden menettämistä koskevaa menettelyä*, ja riidanalainen päätös koskee Itävallan *kansalaisuuden myöntämistä koskevaa menettelyä*.

[37] Siitä, että JY:llä oli Viron kansalaisuus ennen kuin hän luopui siitä täyttääkseen Itävallan lainsäädännön mukaiset edellytykset, seuraa, että hänen tilanteensa on erilainen kuin tilanne, josta oli kyse 20.2.2001 annetussa tuomiossa Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), jossa Kaurilta, joka ei täyttänyt Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisen määritelmää, ei voitu evätä hänellä unionin kansalaisen aseman perusteella olevia oikeuksia, koska hänellä ei koskaan ollut ollut tällaisia oikeuksia. Ks. tältä osin tuomio Rottmann, 49 kohta.

[38] Viron viranomaisten päätöksestä ks. tämän ratkaisuehdotuksen 76 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[39] Tuomio 7.7.1992, Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta). Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 46 ja 57 kohta.

[40] 39 ja 45 kohta.

[41] 30 ja 32 kohta.

tuomioistuinvalvonnan kohteena voi siis olla toimivallan käyttäminen kansalaisuuden menettämistä ja myöntämistä koskevissa asioissa, jos kyseinen toimivallan käyttö *vaikuttaa unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyjen ja suojattujen oikeuksien kokonaisuuteen*.

58. Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä oikeussäännöistä ilmenee, että kansalaisuuslain 20 §:n 1 momentin mukaan Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevalle vakuuttelulle on ehdottomana edellytyksenä (conditio sine qua non) se, että asianomainen henkilö luopuu kahden vuoden kuluessa lähtöjäsenvaltionsa kansalaisuudesta. Toisin sanoen tämän henkilön on hyväksyttävä paitsi se, että hänestä tulee kansalaisuudeton, myös se, että hän menettää unionin kansalaisen asemansa. [42]

59. Tässä yhteydessä on mielestäni tärkeää arvioida yhtäältä sitä, onko lähtöjäsenvaltion kansalaisuudesta luopuminen vapaaehtoista vai ei, ja toisaalta kysymystä tällaisella vakuuttelulla luoduista perustelluista odotuksista.

60. *Kansalaisuudesta luopumista koskevan edellytyksen* luonteesta on todettava aluksi, että Itävallan hallituksen mukaan JY on luopunut vapaaehtoisesti Viron kansalaisuudestaan ja siis myös unionin kansalaisen asemastaan. Mutta voidaanko tällaista luopumista pitää vapaaehtoisena?

61. Toisin kuin Itävallan hallitus lähinnä väittää, tilanteena, jossa kansalaisuudesta on luovuttu vapaaehtoisesti, ei voida pitää tilannetta, jossa JY:n kaltainen jäsenvaltion kansalainen on luopunut aiemmasta kansalaisuudestaan *ainoana tarkoituksenaan täyttää edellytys*, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun yhteydessä, ja näin ollen *ainoana tarkoituksenaan unionin kansalaisuuden takaisin saaminen*. Kuten komissio korostaa, JY on nimittäin luopunut kyseisestä kansalaisuudestaan tilanteessa, jossa Itävallan viranomaiset olivat antaneet hänelle vakuuttelun siitä, että aiemman kansalaisuuden purkamista lukuun ottamatta hän täytti kaikki muut Itävallan kansalaisuuden myöntämisedellytykset. Näin ollen on selvää, että – kuten JY:n huomautuksista ilmenee – JY halusi säilyttää unionin kansalaisen asemansa.

62. Kun nimittäin otetaan huomioon, että tilanteessa, jossa henkilölle annetaan kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu, Itävallan lainsäädännössä edellytetään ehdottomasti (conditio *sine qua non*), että henkilö luopuu sen valtion kansalaisuudesta, josta hän on kotoisin, mutta kyseisen lainsäädännön mukaan kyseinen vakuuttelu voidaan kuitenkin peruuttaa, tällaisesta peruuttamisesta seuraa *aina*, että asianomainen unionin kansalainen menettää unionin kansalaisen asemansa, ja tämä tilanne kuuluu näin ollen unionin oikeuden soveltamisalaan.

63. Seuraavaksi on todettava *perustelluista odotuksista*, että on selvää, että koska Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun mukaisena edellytyksenä on, että henkilö luopuu aiemmasta kansalaisuudestaan ja menettää sen, tällä vakuuttelulla asianomaiselle henkilölle luodaan perusteltuja odotuksia. [43] Erityisesti on mielestäni selvää, että nyt käsiteltävässä asiassa unionin oikeudessa suojataan JY:n perusteltua odotusta siitä, että hän saa unionin

[42] Itävallan hallitus totesi vastauksena unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen, että vaikka kansallista lainsäädäntöä ei ole muutettu, unionin kansalaisten osalta Itävallan viranomaiset ovat kuitenkin muuttaneet käytäntöään välttääkseen tilanteet, joissa henkilö jää kansalaisuudettomaksi.

[43] Mekanismeista, joilla suojataan perusteltuja odotuksia, kansalaisuusasioita koskevissa kansallisissa säännöstöissä, ks. 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, s. 117–156 ja erityisesti s. 138 ja sitä seuraavat sivut.

kansalaisen asemansa takaisin.[44] Näin ollen on niin, että kun Itävallan viranomaiset tekevät päätöksen kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun antamisesta, niillä on velvollisuus varmistaa, että JY:n kaltainen kansalainen ei menetä unionin kansalaisen asemaansa – ja tätä velvollisuutta sovelletaan myös silloin, kun kyseinen henkilö on syyllistynyt rikkomuksiin ennen tämän päätöksen tekemistä tai sen jälkeen –, helpottamalla hänen hakemansa kansalaisuuden saamista. Kuten ilmenee vastauksesta, jota esitän annettavaksi toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, katson, että Itävallan viranomaisten on tätä toimivaltaa käyttäessään otettava huomioon myös kunkin tilanteen erityiset olosuhteet ja sovellettava suhteellisuusperiaatetta.[45]

64. Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevassa järjestelmässä säädetty edellytys kansalaisuudettomuudesta aiheuttaa sen, että JY:n kaltainen jäsenvaltion kansalainen, joka haluaa saada Itävallan kansalaisuuden, *menettää väliaikaisesti* SEUT 20 artiklassa myönnetyn unionin kansalaisen aseman. Kyseinen edellytys saattaa kuitenkin aiheuttaa tämän jälkeen myös sen, että kyseinen kansalainen *menettää pysyvästi* unionin kansalaisen asemansa, koska – kuten on tehty nyt käsiteltävässä asiassa – Itävallan viranomaiset voivat peruuttaa kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun siksi, että henkilö on syyllistynyt rikkomukseen, jolloin häneltä viedään *kaikki unionin kansalaisen asemaan liittyvät oikeudet*.

65. Tästä seuraa, kuten komissio on väittänyt, että kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen sen jälkeen, kun henkilö on luopunut lähtöjäsenvaltionsa kansalaisuudesta, yhdistettynä siihen, että hänen kansalaistamishakemuksensa hylätään, voidaan seuraustensa vuoksi rinnastaa kansalaistamisen purkamista koskevaan päätökseen. Nyt käsiteltävässä asiassa vakuuttelun peruuttamisesta seurasi, että henkilö menetti unionin kansalaisen aseman.

66. Näin ollen katson, että sellaisen henkilön tilanne, jolle sen jälkeen, kun hän on luopunut aiemmasta kansalaisuudestaan täyttääkseen kansalaisuuden myöntämisedellytyksen, josta säädetään vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä, annetaan mainitun valtion viranomaisten päätös, jolla peruutetaan kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu ja siten asetetaan hänet tilanteeseen, jossa hän on menettänyt pysyvästi unionin kansalaisen aseman ja siihen liittyvät oikeudet, kuuluu luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan.

67. Tätä päätelmää tukevat mielestäni paitsi tuomio Tjebbes ym.[46] myös tuomioon Ruiz Zambrano[47] ja tuomioon Lounes[48] perustuva oikeuskäytäntö.

[44] Riidanalaista päätöstä vastaan voidaan vedota siihen, että asiassa on loukattu luottamuksensuojan periaatetta unionin kansalaisen aseman säilymisen osalta, koska mielestäni JY:n, joka joutui luopumaan aiemmasta kansalaisuudestaan, luottamusta unionin kansalaisen aseman säilymiseen tulee suojata. Siitä, miksi luottamuksensuojan periaatetta ei sovellettu Rottmanniin, ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, 31 kohta).

[45] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 102 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

[46] 32 kohta. Kuten totesin tämän ratkaisuehdotuksen 50 kohdassa, kyseisessä tuomiossaan unionin tuomioistuin käsitteli tilannetta, jossa henkilö menetti ”SEUT 20 artiklassa myönnetyn unionin kansalaisen aseman ja siihen liittyvät oikeudet”.

[47] Tuomio 8.3.2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Ks. mm. tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 80 kohta) ja tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa) (C-82/16, EU:C:2018:308, 49 kohta).

[48] Tuomio 14.11.2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

b) Tuomioon Ruiz Zambrano perustuva oikeuskäytäntö: tilanne, jossa pääosaa unionin kansalaisen asemaan perustuvista oikeuksista ei tosiasiassa voida käyttää

68. Unionin tuomioistuin on tunnustanut tuomion Ruiz Zambrano [49] antamisesta alkaen, että SEUT 20 artiklaa voidaan soveltaa sellaisten jäsenvaltion kansalaisten tilanteeseen, jotka eivät ole käyttäneet vapaata liikkumista koskevaa oikeuttaan mutta joilta kyseisen jäsenvaltion päätöksen vuoksi on viety tosiasiallinen mahdollisuus käyttää pääosaa unionin kansalaisen asemaan liittyvistä oikeuksistaan.

69. Kun unionin tuomioistuin katsoi kyseisessä tuomiossaan, että kyseessä ollut tilanne kuului unionin oikeuden soveltamisalaan, en näe, miten voitaisiin tulkita, että JY:n tilanteen kaltainen tilanne, jossa riidanalaisen päätöksen vaikutuksesta jäsenvaltion kansalainen on menettänyt pysyvästi unionin kansalaisen asemansa eikä siis vain mahdollisuutensa käyttää *pääosaa* SEUT 20 artiklassa vahvistetuista *oikeuksistaan* vaan *kaikki kyseisessä määräyksessä vahvistetut oikeutensa*, ei kuuluisi unionin oikeuden soveltamisalaan, kun – toisin kuin Ruiz Zambranon lapset – JY on käyttänyt liikkumisvapauttaan muuttamalla toisen jäsenvaltion alueelle ja laillisesti siellä oleskelemalla.

70. Tämän viimeksi mainitun seikan perusteella tarkastelen lyhyesti pääasiassa kyseessä olevaa tilannetta tuomiossa Lounes [50] esitetyn asteittaisen kotoutumisen logiikan näkökulmasta.

c) Tuomio Lounes: asteittaisen kotoutumisen logiikka

71. Totean heti alkuun, että JY vahvisti vastauksena unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen, että hän on asunut Itävallassa vuodesta 1993 alkaen. [51] Näin ollen on selvää, että Viron kansalaisena hän on asunut ja työskennellyt Itävallassa unionin kansalaisena siitä alkaen, kun Viron tasavalta liittyi unioniin vuonna 2004.

72. Näin ollen sen lisäksi, että on selvää, että JY:llä on SEUT 20 artiklassa unionin kansalaisille myönnetyt oikeudet, hänellä on myös oikeudet, jotka vahvistetaan SEUT 21 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.

73. Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut, että ”unionin kansalaiselle SEUT 21 artiklan 1 kohdassa annetuilla oikeuksilla, hänen perheenjäsenillään olevat johdetut oikeudet mukaan luettuina, pyritään erityisesti edistämään asianomaisen unionin kansalaisen asteittaista kotoutumista vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan”. [52] JY:n kaltaisen unionin kansalaisen,

[49] Tuomio 8.3.2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, 42 kohta). Tältä osin Ruiz Zambranon lasten tilanne, jossa lapset ”eivät tosiasiassa voi käyttää pääosaa oikeuksista, jotka heillä on unionin kansalaisen asemansa perusteella”, ja Rottmannin tilanne, jossa ”hän voi menettää [SEUT 20] artiklassa myönnetyn aseman ja siihen liittyvät oikeudet” (tuomio Rottmann, 42 kohta), rinnastuvat toisiinsa siinä mielessä, että molemmissa tilanteissa unionin kansalaisen asema menetti tehokkaan vaikutuksensa. Ks. tältä osin minun ratkaisuehdotukseni Rendón Marín ja CS (C-165/14 ja C-304/14, EU:C:2016:75, 114 ja 115 kohta).

[50] Tuomio 14.11.2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). Muistutan, että kyseisen tuomion taustalla olleessa asiassa oli kyse Espanjan kansalaisesta, joka asuttuaan Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuodesta 1996 lähtien oli saanut Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuuden kansalaistamisen kautta vuonna 2009, mutta hän säilytti myös Espanjan kansalaisuutensa. Hän meni vuonna 2014 naimisiin kolmannen maan kansalaisen kanssa. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset hylkäsivät kolmannen maan kansalaisen esittämän hakemuksen siitä, että hänelle myönnettäisiin oleskelukortti unionin kansalaisen puolisona, sillä perusteella, että hän oli maahanmuuttolainsäädännön vastaisesti ylittänyt kyseisessä jäsenvaltiossa sallitun oleskelun keston.

[51] Itävallan hallitus totesi istunnossa, että ennen Viron tasavallan liittymistä Euroopan unioniin JY:llä oli kolmannen maan kansalaisen asettautumislupa.

[52] Tuomio 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, 56 kohta).

joka liikkumisvapauttaan käytettyään ja siirryttyään vastaanottavaan jäsenvaltioon – tässä tapauksessa Itävaltaan – ja oleskeltuaan sen alueella useita vuosia direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan tai 16 artiklan 1 kohdan [53] mukaisesti ja niitä noudattaen pyrkii hankkimaan tämän jäsenvaltion kansalaisuuden, voidaan katsoa pyrkivän kotoutumaan pysyvästi tämän valtion yhteiskuntaan.

74. Näin ollen on niin, kuten unionin tuomioistuin on katsonut, että ”se, että tällaisen kansalaisen, joka on saanut oikeuksia SEUT 21 artiklan 1 kohdan nojalla sen vuoksi, että hän on käyttänyt liikkumisvapauttaan, olisi luovuttava näistä oikeuksista – – siitä syystä, että hän on pyrkinyt tässä jäsenvaltiossa kansalaistamisen kautta entistä tiiviimmin kotoutumaan sen yhteiskuntaan, olisi vastoin tässä määräyksessä edistetyn asteittaisen kotoutumisen logiikkaa”. [54]

75. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, kuten olen edellä jo todennut, että pääasiassa kyseessä oleva tilanne kuuluu luonteensa ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan.

3. Viron tasavallan päätös, jolla JY vapautettiin kansalaisuudestaan

76. Vaikka ensimmäistä ennakkoratkaisukysymystä koskevasta analyysistani ilmenee, että se, että JY on menettänyt unionin kansalaisen asemansa, on seurausta Itävallan kansalaistamismenettelystä kokonaisuutena tarkasteltuna, [55] tässä vaiheessa on kuitenkin mielestäni syytä esittää lyhyet perustelut sille, miksi katson, että – toisin kuin Ranskan hallitus väittää – *käsiteltävässä asiassa esitetyn ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä* päätös, jota on arvioitava unionin oikeuden kannalta, ei ole Viron viranomaisten päätös vaan riidanalainen päätös.

77. Ranskan hallitus väittää kirjallisissa huomautuksissaan, että se, että JY on menettänyt unionin kansalaisen asemansa, on seurausta pelkästään Viron viranomaisten päätöksestä, sillä kyseiset viranomaiset hyväksyivät JY:n hakemuksen siitä, että hänet vapautettaisiin Viron kansalaisuudesta, odottamatta sitä, että JY olisi tosiasiallisesti saanut Itävallan kansalaisuuden. Kyseisen hallituksen mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että kansalainen on tosiasiallisesti saanut toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan kansalaisuuden, ennen kuin ne hyväksyvät unionin kansalaisen hakemuksen, joka koskee kyseisen jäsenvaltion kansalaisuudesta vapautumista, jotta unionin kansalainen ei jäisi edes väliaikaisesti kansalaisuudettomaksi. [56]

[53] Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2004, L 158, s. 77). Pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa en voi olla varma siitä, että JY ei olisi saanut pysyvää oleskeluoikeutta kyseisessä jäsenvaltiossa direktiivin 2004/38 16 artiklan 1 kohdan nojalla. Tältä osin totean, että riittää, että asianomainen henkilö täyttää unionin oikeudessa säädetyt edellytykset pysyvän oleskeluoikeuden syntymiselle, jotta jäsenvaltiot tunnustavat kyseisen oikeuden. On korostettava, että kansalaisuuslain 11a §:n 4 momentin 2 kohdassa säädetään, että jos asianomainen henkilö on Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen sopimusvaltion kansalainen, Itävallan kansalaisuus voidaan myöntää, jos hän on oleskellut laillisesti ja keskeytyksettä liittovaltion alueella vähintään kuuden vuoden ajan.

[54] Tuomio 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, 58 kohta). Ks. myös julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, 86 kohta).

[55] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

[56] Ranskan hallitus on todennut, että Ranskan siviililain (code civil) 23-9 §:n 1 momentissa säädetään, että Ranskan kansalaisuuden menettämistä koskeva päätös tulee voimaan päivänä, jona henkilö saa toisen maan kansalaisuuden, jolloin vältytään kansalaisuudettomuudelta. Viron tasavalta on puolestaan vahvistanut vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että Viron lainsäädännön mukaan Viron kansalaisuudesta vapautuminen ei edellytä, että henkilö on ensin saanut uuden kansalaisuuden, eikä Viron kansalaisuudesta voida luopua väliaikaisesti tai ehdollisesti.

78. Viron hallitus, jota Alankomaiden hallitus ja komissio tältä osin tukevat, korosti istunnossa, että Viron tasavalta ei voinut kieltäytyä vapauttamasta JY:tä kansalaisuudestaan. Kun nimittäin Viron kansalainen hakee vapautusta kansalaisuudestaan ja täyttää Viron lainsäädännön mukaiset vapautuksen edellytykset esittämällä vaaditut asiakirjat, muun muassa asianomaisen jäsenvaltion antaman kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun, joka on todistus siitä, että kyseinen kansalainen saa mainitun valtion kansalaisuuden, Viron tasavalta ei voi hylätä tällaista hakemusta.

79. Pidän tätä väitettä vakuuttavana.

80. Unionin tuomioistuin muistutti tuomiossaan Rottmann,[57] 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”, ja täsmensi, että tämä huomautus esitettiin ”tämän ennakkoratkaisupyynnön puitteissa”.

81. Ranskan siviililaissa säädetyn kaltaisella toimenpiteellä voidaan tosin varmistaa, että unionin kansalaisen asema säilyy, ja se on siis yksi niistä keinoista, joilla jäsenvaltion viranomaiset voivat varmistua siitä, että asianomainen henkilö ei menetä tätä asemaansa pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.

82. Kun otetaan huomioon nyt käsiteltävän asian erityispiirteet, Viron hallitusta ei kuitenkaan voida moittia siitä, että se hyväksyi JY:n hakemuksen, joka koski kyseisen jäsenvaltion kansalaisuudesta vapautumista, koska kansalaisuudesta luopuminen on ehdoton edellytys (conditio *sine qua non*), jota sovelletaan Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevassa menettelyssä, kun Itävallan viranomaiset antavat Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun. Kuten edellä totesin,[58] tällä vakuuttelulla ei luotu pelkästään JY:lle vaan myös Viron viranomaisille perusteltuja odotuksia, joita on syytä suojata keskinäisen luottamuksen periaatteen nojalla. Tästä on todettava, että Viron hallituksen istunnossa esittämien huomautusten mukaan Viron kansalaisuuslain 26 §:ssä säädetään, että Viron hallituksella on mahdollisuus olla vapauttamatta asianomaista Viron kansalaisuudesta, jos vapauttamisesta seuraisi, että henkilö jäisi kansalaisuudetta.[59] Koska Itävallan viranomaiset olivat antaneet kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun, Viron hallitus toteaa, että sen oli mahdotonta ennakoida, että ne peruuttaisivat sen.[60] Viron tasavalta on siten perustanut näkemyksensä kansalaisuuden myöntämistä koskevaan vakuutteluun, koska se katsoi, että se voi perustellusti luottaa, että Itävallan viranomaiset toimisivat kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun mukaisesti. Kyseinen jäsenvaltio korostaa joka tapauksessa, että jos se ei olisi vapauttanut JY:tä kansalaisuudestaan, JY ei olisi voinut hakea Itävallan kansalaisuutta.

83. Katson siis, että nyt käsiteltävässä asiassa Viron lainsäädäntö, sellaisena kuin sitä on sovellettu tässä tapauksessa, vastaa unionin oikeuden vaatimuksia.

[57] 62 kohta.

[58] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 63 kohta.

[59] Tältä osin on muistutettava, että Viron tasavalta ei ole kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen sopimuspuoli eikä siihen siten sovelleta kyseisen yleissopimuksen 8 artiklassa vahvistettuja velvollisuuksia.

[60] Siten Viron tasavallan tilanteessa ollutta jäsenvaltiota voitaisiin moittia siitä, että se on vapauttanut henkilön kansalaisuudestaan, vaikka oli ennakoitavissa, että henkilö jäisi kansalaisuudettomaksi, mistä ei tässä tapauksessa ainakaan Viron hallituksen näkökulmasta ole ollut kyse. JY on nimittäin pyytänyt vapautusta aiemmasta kansalaisuudestaan, jotta hän on voinut saada Itävallan kansalaisuuden ja saada takaisin unionin kansalaisen asemansa. Viron hallitus on lisäksi todennut, että se arvioi kaikkien kansalaisuusasioissa tehtävien päätösten oikeasuhteisuutta ja muun muassa sitä, mitä yksittäisiä seurauksia päätöksellä on asianomaiselle henkilölle.

84. Lisäksi on kiistatonta, että se, että JY on menettänyt pysyvästi unionin kansalaisen asemansa, perustuu riidanalaiseen päätökseen, ja siten nimenomaan Itävallan viranomaisten on varmistuttava siitä, että JY:n kaltainen kansalainen ei menetä SEUT 20 artiklassa myönnettyä unionin kansalaisen asemaa, jolloin hän suhteellisuusperiaatteen vastaisesti menettäisi *kaikki kyseiseen asemaan liittyvät oikeudet*.

85. Tarkastelen siis toista ennakkoratkaisukysymystä siitä lähtökohdasta, että nimenomaan riidanalaisen päätöksen on vastattava unionin oikeuden ja näin ollen myös suhteellisuusperiaatteen mukaisia vaatimuksia.

C Toinen ennakkoratkaisukysymys: kysymys siitä, onko riidanalainen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen

86. Koska suhteellisuusperiaatteella on keskeinen asema unionin oikeudessa, on ilmeistä, että jos unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen ratkaisuehdotukseni mukaisesti myöntävästi, myös toiseen kysymykseen pitäisi näin ollen vastata myöntävästi. Koska tämä on ilmeistä, tulkitsen, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta paitsi sitä, onko sen tutkittava, onko riidanalainen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen, myös sitä, onko sen tutkittava, voidaanko kyseistä päätöstä pitää oikeasuhteisena.

87. Näin ollen toinen kysymys on muotoiltava uudelleen siten, että sillä tiedustellaan lähinnä, ovatko toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, tarvittaessa kansalliset tuomioistuimet mukaan luettuina, velvollisia tutkimaan, onko jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamista – ja kyseistä kansalaisuutta koskevan hakemuksen hylkäämistä – koskeva päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun otetaan huomioon päätöksen seuraukset asianomaisen henkilön tilanteessa unionin oikeuden kannalta eli se, että henkilö menettää pysyvästi unionin kansalaisen asemansa, ja onko kyseinen päätös siis suhteellisuusperiaatteen mukainen.

88. Tähän kysymykseen vastatakseni tarkastelen ensiksi sitä, onko kansalaisuuslain 20 §:n 1 ja 2 momentilla ja 10 §:n 1 momentin 6 kohdalla – joiden perusteella kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu on annettu ja vakuuttelun peruuttamista koskeva päätös on tehty – tavoiteltu päämäärä yleisen edun mukainen, ja tämän jälkeen tarkastelen toiseksi sitä, ovatko riidanalaisesta päätöksestä JY:n tilanteessa aiheutuvat seuraukset suhteellisuusperiaatteen mukaisia, ja sitä, miten riidanalaisen päätöksen kaltainen päätös ei ole oikeasuhteinen.

1. Riidanalaisen päätöksen perustana olleen säännöstön yleisen edun mukainen päämäärä

89. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että Itävallan kansalaisuuslainsäädännöllä pyritään välttämään monikansalaisuustapauksia, kuten muun muassa kansalaisuuslain 10 §:n 3 momentin 1 kohdasta ilmenee. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kansalaisuuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitetulla vakuuttelulla perustetaan oikeus siihen, että henkilölle myönnetään kansalaisuus, ja tämä oikeus edellyttää enää vain sen osoittamista, että henkilö on luopunut ulkomaan kansalaisuudestaan. Kyseinen tuomioistuin täsmentää, että kansalaisuuslain 20 §:n 2 momentin mukaan vakuuttelu on kuitenkin peruutettava, jos asianomainen henkilö ei enää täytä jotakin kansalaisuuden myöntämisedellytyksistä, kuten esimerkiksi kyseisen lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettyä edellytystä.

90. Itävallan hallitus toteaa huomautuksissaan, että kansallisen lainsäädännön mukaan kansalaisuuden hakijalle myönnetään Itävallan kansalaisuus vain, jos hän osoittaa tälle asetetussa määräajassa, että hänellä ei enää ole lähtöjäsenvaltionsa kansalaisuutta, ja jos hän edelleen täyttää muut kansalaisuuden myöntämisedellytykset.

91. Muistutan aluksi, että unionin tuomioistuin on jo pitänyt legitiiminä, että jäsenvaltio haluaa suojella sen ja sen kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta sekä kansalaisuussiteen perustana olevaa oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta.[61] Tältä osin Itävallan tasavalta on käyttänyt toimivaltaansa määritellä Itävallan kansalaisuuden myöntämistä ja menettämistä koskevat edellytykset, kun se on säätänyt kansalaisuuslain 20 §:n 1 ja 2 momentin ja 10 §:n 1 momentin 6 kohdan, joiden nojalla kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu on annettu ja tämän vakuuttelun peruuttamista koskeva päätös on tehty.

92. Jäsenvaltiot voivat legitiimisti säätää sellaisesta kansalaisuuden saamista koskevasta oikeudesta, jonka edellytykseksi on kansalaisuuslain 20 §:n 1 momentin kaltaisilla kansallisilla säännöksillä asetettu vain sen todistaminen, että henkilö on vapautettu toisen jäsenvaltion tai kolmannen maan kansalaisuudestaan.[62] Tätä tukevat muun muassa monikansalaisuustapausten vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen 1 artikla[63] ja kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleen sanamuoto.[64]

93. Katson, että kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamisella kansalaisuuslain 20 §:n 2 momentin ja 10 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla on lähtökohtaisesti oikeutettu päämäärä.

94. Haluan kuitenkin korostaa, että käyttäessään toimivaltaansa kansalaisuuden myöntämistä ja menettämistä koskevissa asioissa jäsenvaltioiden on noudatettava unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan, sellaisena kuin ne ilmenevät oikeuskäytännöstä, jota tarkastelin ensimmäisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä. Lisäksi tätä toimivaltaa käytettäessä on noudatettava paitsi unionin oikeutta myös kansainvälistä oikeutta.

95. Tältä osin totean kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleesta,[65] että Yhdistyneiden Kansakuntien pakolaisasiain pääkomissaarin (UNHCR) julkaisemista kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen tulkintaa koskeneen asiantuntijakokouksen päätelmistä, jotka koskevat kyseisen yleissopimuksen 7 artikkelin 2 kappaletta, ilmenee, että ”kansalaisuuden menettäminen on sallittua vain, *jos vakuuttelu on ehdoton*”.[66] Kyseisten päätelmien mukaan ”vuoden 1961 yleissopimuksen mukaan on implisiittinen velvollisuus, jonka nojalla *vakuutteluja, jotka on annettu, ei voida peruuttaa sillä perusteella, että kansalaistamisen edellytykset eivät täyty*, jolloin asianomainen henkilö jäisi kansalaisuudetta”.[67] Lisäksi kyseisen yleissopimuksen 8 artiklassa määrätään, että sopimusvaltio ei saa ottaa henkilöltä kansalaisuutta pois, ”jos henkilöstä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton”. Näin ollen suhtaudun epäilevästi siihen, että kansalaisuuslain

[61] Tuomio Rottmann, 51 kohta ja tuomio Tjebbes ym., 33 kohta.

[62] Kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen 4 artiklassa määrätään, että ”kunkin sopimusvaltion kansalaisuutta koskevat määräykset perustuvat muun muassa periaatteisiin, joiden mukaan jokaisella on oikeus kansalaisuuteen ja kansalaisuudettomuutta vältetään”.

[63] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 6 kohta.

[64] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 3 kohta. Ks. myös yleissopimuksen 8 artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohta.

[65] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 3 kohta. Ks. myös yleissopimuksen 8 artiklan 3 kappaleen a kohdan ii alakohta.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunisia, 31.10.–1.11.2013, s. 1–15 ja erityisesti s. 10, 44 kohta. Päätelmät ovat saatavilla osoitteessa: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Kursivointi tässä.

[67] Ibid., s. 10, 45 kohta.

20 §:n 2 momentin kaltaista säännöstöä, jossa sallitaan kyseisen vakuuttelun peruuttaminen, kun asianomainen henkilö ei enää täytä vaikka vain yhtä kansalaisuuden myöntämisedellytyksistä, kuten esimerkiksi kyseisen lain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädettyä edellytystä, jolloin hänestä tulee kansalaisuudeton, voitaisiin pitää kansainvälisen oikeuden näkökulmasta hyväksyttävänä. [68]

96. Huomautan kuitenkin myös, että UNHCR:n julkaisemat kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehtyä yleissopimusta koskevat päätelmät ja suuntaviivat ovat soft law -toimia, joten niillä on tiettyä merkitystä mutta ne eivät ole sitovia. On joka tapauksessa varmaa, että kyseiset päätelmät sisältävät jäsenvaltioille hyödyllisiä ohjeita. On kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida näitä seikkoja käsiteltävässä asiassa.

97. Seuraavaksi tarkastelen niiden seurausten oikeasuhteisuutta, joita riidanalaisella päätöksellä on pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa.

2. Kysymys siitä, ovatko riidanalaisesta päätöksestä JY:n tilanteessa aiheutuvat seuraukset suhteellisuusperiaatteen mukaisia

98. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että asiassa ei ole arvioitu riidanalaisen päätöksen oikeasuhteisuutta unionin oikeuden näkökulmasta.

99. Tältä osin minun on todettava, että on kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten tehtävä tarkistaa, onko päätös, jolla kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu peruutetaan ja kyseistä kansalaisuutta koskeva hakemus hylätään *ja josta seuraa, että unionin kansalaisen asema ja siihen liittyvät oikeudet menetetään pysyvästi*, suhteellisuusperiaatteen mukainen niiden seurausten osalta, jotka siitä aiheutuvat kyseessä olevan henkilön ja mahdollisesti hänen perheenjäsentensä tilanteelle unionin oikeuden kannalta. [69] Jotta tällainen päätös olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen, asiaa koskevien kansallisten sääntöjen nojalla on siten voitava arvioida tapauskohtaisesti seurauksia, joita vakuuttelun peruuttamisella on, unionin oikeuden kannalta. [70]

100. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii, voiko se, että JY on luopunut unionin kansalaisen asemastaan ja omasta aloitteestaan saanut vapautuksen Viron tasavallan kansalaisuudestaan, yksin olla ratkaiseva seikka arvioitaessa päätöksen oikeasuhteisuutta.

101. Kuten edellä esitin, [71] sekä JY:n kansalaisuudettomuus että se, että hän on menettänyt unionin kansalaisen asemansa, ovat seurausta Itävallan kansalaistamismenettelystä kokonaisuutena tarkasteltuna. Katson näin ollen, että JY:n kaltaisen jäsenvaltion kansalaisen, joka on luopunut aiemmasta kansalaisuudestaan ainoana tarkoituksenaan täyttää kansallisessa lainsäädännössä asetettu Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun edellytys [72] ja näin ollen ainoana tarkoituksenaan unionin kansalaisuuden takaisin saaminen, tilanteella ei ole

[68] Ks. kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen 4 artikla. Ks. myös Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 10.12.1948 hyväksymän ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 15 artiklan 2 kappale, jonka mukaan ”keltään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta eikä evätä oikeutta kansalaisuuden vaihtamiseen”.

[69] Ks. vastaavasti tuomio Tjebbes ym., 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[70] Unionin tuomioistuimen mukaan näin on myös, kun kansalaisuus on menetetty, vaikka kyseinen kansalaisuus on saatu petoksellisesti. Ks. vastaavasti tuomio Rottmann, 59 kohta.

[71] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 56 kohta.

[72] On otettava huomioon, että kyseistä edellytystä sovelletaan kaikkiin henkilöihin, jotka hakevat Itävallan kansalaisuutta.

mitään merkitystä, kun arvioidaan, onko kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen suhteellisuusperiaatteen mukaista. Näin ollen tällaista luopumista ei voida pitää merkityksellisenä seikkana, kun tutkitaan asianomaisen henkilön yksilöllisen tilanteen olosuhteita.

a) Asianomaisen henkilön yksilöllisen tilanteen olosuhteet

102. Muistutan, että tuomioon Rottmann[73] perustuvasta oikeuskäytännöstä ilmenee, että asianomaisen henkilön ja mahdollisesti hänen perheenjäsentensä yksilölliseen tilanteeseen liittyviä olosuhteita, joilla voi olla merkitystä toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten tehtäviin kuuluvien arviointien yhteydessä, ovat muun muassa tämän henkilön tekemän rikkomuksen vakavuus, vakuuttelun antamista ja vakuuttelun peruuttamista koskevien päätösten välillä kulunut aika sekä asianomaisen henkilön mahdollisuus saada kansalaisuutensa takaisin.[74]

1) Rikkomusten laatu

103. Suhtaudun epäilevästi siihen, että riidanalainen päätös olisi perusteltu, kun otetaan huomioon JY:n rikkomusten laatu.

104. JY:tä vastaan on vedottu yhtäältä siihen, että hän on Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun saatuaan syyllistynyt kahteen vakavaan hallinnolliseen rikkomukseen, joista ensimmäinen koskee sitä, että hänen ajoneuvoonsa ei ollut kiinnitetty katsastusmerkkiä, ja toinen sitä, että hän oli kuljettanut moottoriajoneuvoa alkoholin vaikutuksen alaisena, ja toisaalta siihen, että hän oli syyllistynyt kahdeksaan hallinnolliseen rikkomukseen vuosina 2007–2013 eli ennen kuin hänelle annettiin mainittu vakuuttelu.

105. Kahdeksan hallinnollisen rikkomuksen osalta yhdyn JY:n ja komission näkemykseen, jonka mukaan nämä rikkomukset olivat tiedossa kyseisen vakuuttelun antamishetkellä eivätkä ne estäneet vakuuttelun antamista. Näin ollen näitä rikkomuksia ei pitäisi ottaa huomioon arvioitaessa JY:n tekemien rikkomusten vakavuutta.

106. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kyseisistä kahdesta vakavasta hallinnollisesta rikkomuksesta, että kansallisen oikeuskäytännön mukaan ensimmäinen niistä on vaaraksi yleisen liikenneturvallisuuden suojelulle ja toinen erityisesti muiden tienkäyttäjien turvallisuudelle. Viimeksi mainittua voitaisiin yksinään pitää ratkaisevana todettaessa, että kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetyt kansalaisuuden myöntämisedellytykset eivät täyty.

107. Itävallan hallitus väittää huomautuksissaan, että yhdessä luettuina kansalaisuuslain 20 §:n 2 momentissa ja 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa säädetyllä varmistutaan siitä, että Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu voidaan peruuttaa vain yleiseen etuun liittyvistä vakavista syistä, jotka liittyvät siihen, että kun otetaan huomioon asianomaisen henkilön aiempi käytös, hänen ei (tai ei enää) voida katsoa olevan henkilö, joka ei muodosta uhkaa yleiselle järjestykselle tai turvallisuudelle tai muille ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa tarkoitetuille yleisille eduille.

[73] 56 kohta.

[74] Kyseisessä oikeuskäytännössä ei ole lueteltu olosuhteita tyhjentävästi.

108. Olen tietenkin samaa mieltä siitä, että kyseiset käyttäytymistavat ovat rangaistavia. Mutta voidaanko kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamista koskevan päätöksen, jonka seurauksena asianomainen henkilö menettää pysyvästi unionin kansalaisen asemansa, perusteluina vedota liikenneturvallisuuteen liittyviin hallinnollisiin rikkomuksiin?

109. Mielestäni ei.

110. Ensinnäkin on niin, että JY toteaa huomautuksissaan, että kumpikaan vakavista rikkomuksista, ei ensimmäinen [75] eikä toinen, [76] ei voinut johtaa hänen ajo-oikeutensa peruuttamiseen. Tältä osin minun on todettava, että Itävallan hallituksen vastauksesta unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen ilmenee, että Itävallan lainsäädännössä ei säädetä mahdollisuudesta peruuttaa ajo-oikeus tilanteessa, jossa henkilö on kuljettanut moottoriajoneuvoa alkoholin vaikutuksen alaisena, kun veren alkoholipitoisuus on ollut vastaavalla tasolla kuin JY:n tapauksessa.

111. Toiseksi on niin, että, kuten totesin edellä tämän ratkaisuehdotuksen 69 kohdassa, tilanne, jossa – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – jäsenvaltion kansalainen menettää pysyvästi unionin kansalaisen asemansa ja näin ollen *kaikki SEUT 20 artiklassa myönnetyt oikeudet*, on rinnastettavissa tilanteeseen, jossa asianomainen henkilö *menettää mahdollisuutensa käyttää pääosaa SEUT 20 artiklassa myönnetyistä oikeuksista*, siinä mielessä, että molemmissa tilanteissa unionin kansalaisen asema jää vaille tehokasta vaikutustaan. [77]

112. Näin ollen katson, että käsiteltävässä asiassa on sovellettava oikeuskäytäntöä, [78] jossa on todettu mahdollisuudesta rajoittaa SEUT 20 artiklan mukaista oleskeluoikeutta, että kyseisellä artiklalla ei ole vaikutusta jäsenvaltioiden mahdollisuuteen vedota erityisesti yleisen järjestyksen ylläpitoon ja yleisen turvallisuuden turvaamiseen liittyvään poikkeukseen. [79] Tästä on todettava, kuten myös unionin tuomioistuin on vahvistanut, että käsitteitä ”yleinen järjestys” ja ”yleinen turvallisuus” on unionin kansalaisten tai heidän perheenjäsentensä oleskeluoikeuteen kohdistuvan poikkeuksen perusteena tulkittava suppeasti, joten jäsenvaltiot eivät voi yksipuolisesti määritellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. [80] Unionin tuomioistuin on siten katsonut, että käsite ”yleinen järjestys” edellyttää joka tapauksessa, että kyse on – paitsi yhteiskuntajärjestyksen häiriintymisestä, jota kaikki lain rikkominen merkitsee – yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Siltä osin kuin kyse on käsitteestä ”yleinen turvallisuus”, tästä oikeuskäytännöstä ilmenee, että tämän käsitteen piiriin kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus ja että näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen. [81]

75 JY:n mukaan sakon määrä oli 112 euroa.

76 JY:n mukaan sakon määrä oli 300 euroa.

77 Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 49.

78 Pyydän kiinnittämään huomiota siihen, että kyseisessä oikeuskäytännössään unionin tuomioistuin ei viittaa suoraan direktiivin 2004/38 27 ja 28 artiklaan.

79 Tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 81 kohta).

80 Tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 82 kohta). Ks. myös tuomio 4.12.1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, 18 kohta); tuomio 26.2.1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, 6 kohta); tuomio 28.10.1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, 27 kohta); tuomio 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, 33 kohta); tuomio 19.1.1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, 23 kohta) ja tuomio 29.4.2004, Orfanopoulos ja Oliveri (C-482/01 ja C-493/01, EU:C:2004:262, 64 ja 65 kohta).

81 Tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 83 kohta).

113. Näin ollen katson, että kun otetaan huomioon hallinnolliset rikkomukset, joihin JY on syyllistynyt, kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen ei perustu siihen, että hänestä aiheutuisi todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka yleiselle järjestykselle tai yleiselle turvallisuudelle.

2) Vakuuttelun antamisen ja vakuuttelun peruuttamisen välillä kulunut aika

114. Siltä osin kuin toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten on otettava huomioon vakuuttelun antamisen ja vakuuttelun peruuttamisen välillä kulunut aika, muistutan, että päätös JY:n vapauttamisesta Viron tasavallan kansalaisuudesta tehtiin 27.8.2015 ja päätös Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamisesta tehtiin 6.7.2017.

115. Näiden päätösten tekemisen välillä kulunut ajanjakso vaikuttaa minusta kohtuuttoman pitkältä, kun otetaan huomioon erityisesti asianomaiselle henkilölle aiheutuneet seuraukset, sillä hän on lähes kahden vuoden ajan eli siitä alkaen, kun hän luopui aiemmasta kansalaisuudestaan, ollut kansalaisuudeton eikä hänellä siten ole ollut mitään unionin kansalaisen asemaan liittyviä oikeuksiaan, mukaan lukien vapaata liikkumista ja oleskelua koskevaa oikeutta.

3) Rajoitukset, jotka kohdistuvat mahdollisuuteen käyttää oikeutta liikkua ja oleskella koko unionin alueella

116. Rajoituksista, jotka kohdistuvat mahdollisuuteen käyttää oikeutta liikkua ja oleskella koko unionin alueella, totean, että toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten on myös otettava huomioon se, että kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamisen jälkeen asianomainen henkilö – kuten on JY:n tapauksessa – ei enää voi saada takaisin unionin kansalaisen asemaansa ja että hän menettää tämän aseman siis pysyvästi.

117. Kuten nyt käsiteltävässä asiassa tällainen henkilö menettää muun muassa oikeutensa liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ja hänen on mahdollisesti vaikea matkustaa muihin jäsenvaltioihin, muun muassa Viroon, säilyttääkseen tosiasialliset ja säännölliset siteensä siellä asuviin perheenjäseniinsä, harjoittaakseen siellä ammattiaan tai ryhtyäkseen siellä tarvittaviin toimenpiteisiin voidakseen harjoittaa tällaista toimintaa Itävallassa tai muissa jäsenvaltioissa.

4) Asianomaisen henkilön mahdollisuus saada aiempi kansalaisuutensa takaisin

118. Asianomaisen henkilön mahdollisuudesta saada takaisin aiempi kansalaisuutensa on todettava, että Viron hallituksen vastauksesta unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen ilmenee, että Viron lainsäädännön mukaan kansalaisuuden takaisin saaminen on mahdotonta sen jälkeen, kun henkilö on vapautettu Viron kansalaisuudesta, koska tämän kansalaisuuden saaminen edellyttää muun muassa asumista kyseisessä jäsenvaltiossa kahdeksan vuoden ajan. Itävallan viranomaiset eivät siis voi jättää tällaista tilannetta huomiotta.

5) Perhe- ja työelämän normaali kehitys

119. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että on erityisesti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten asiana varmistua siitä, että asianomaisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen on Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä perusoikeuskirja), jonka noudattamisen unionin tuomioistuin

varmistaa, taattujen perusoikeuksien ja aivan erityisesti *perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden* mukainen, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa.[82]

120. Nyt käsiteltävässä asiassa JY:n istunnossa esittämistä huomautuksista ilmenee, että turvapaikanhakijoista ja kansalaisuudettomista vastaava virasto on tutkinut JY:n tilanteen ja todennut 7.1.2020 antamallaan päätöksellä, että JY oleskeli Itävallassa laittomasti. Näin ollen JY:llä on vain turvapaikkaoikeudesta annetun lain (Asylgesetz) 55 §:n 2 momentin mukainen oleskelulupa humanitaarisista syistä, ja osallistuakseen työmarkkinoille hänen olisi ensin saatava työviranomaisilta työlupa.

121. Tässä tilanteessa toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten on päätöksen oikeasuhteisuutta arvioidessaan otettava huomioon myös ne asianomaiselle henkilölle aiheutuvat suhteettomat seuraukset, jotka *vaikuttavat hänen perhe- ja työelämänsä normaaliin kehitykseen*.

122. Toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten on otettava huomioon edellisissä kohdissa kuvatut seikat, kun ne arvioivat sitä, onko päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen.

b) Kansallisten sääntöjen johdonmukaisuus ja soveltuvuus liikenneturvallisuuden suojelua koskevan päämäärän edistämiseen

123. Aluksi kansallisen lainsäädännön johdonmukaisuuden osalta tyydyn esittämään vain seuraavan kysymyksen: onko johdonmukaista, että kansallisessa oikeusjärjestyksessä liikenneturvallisuuteen liittyviä rikkomuksia ei voida pitää riittävän vakavina, jotta henkilön ajo-oikeus voitaisiin peruuttaa niiden perusteella, mutta ne voivat johtaa siihen, että kyseiselle henkilölle annettu kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu peruutetaan ja hän menettää unionin kansalaisen asemansa ja kaikki siihen liittyvät oikeudet?

124. Minun on mahdotonta kuvitella, minkä järkeilyn perusteella voitaisiin päätellä, että johdonmukaisuusongelmaa ei ole.

125. Seuraavaksi huomautan tämän lainsäädännön soveltuvuudesta kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin 6 kohdalla tavoiteltujen päämäärien edistämiseen, että kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettujen rikkomusten vakavuus ja kansallisesta lainsäädännöstä asianomaisen henkilön tilanteessa aiheutuvat seuraukset eivät selvästikään vastaa toisiaan.

126. Näiden seikkojen perusteella katson, että unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteen mukaisena ei voida pitää riidanalaisen päätöksen kaltaista kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamista koskevaa päätöstä, jonka seurauksena pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa asianomainen henkilö menettää pysyvästi unionin kansalaisen asemansa liikenneturvallisuuteen liittyvien hallinnollisten rikkomusten perusteella, varsinkin, kun henkilön ajo-oikeutta ei voida peruuttaa kyseisten hallinnollisten rikkomusten perusteella.

127. Analyysini lopuksi minusta on mielenkiintoista siteerata julkisasiamies Mengozzia, joka totesi ratkaisuehdotuksessaan Tjebbes ym.,[83] että ”ääritapauksessa – jonka toivon olevan täysin hypoteettinen – jossa jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään henkilön kansalaistamisen

[82] Tuomio Tjebbes ym., 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Muistutan, että perusoikeuskirjan 1 artiklan, jonka otsikko on ”Ihmisarvo”, mukaan ”ihmisarvo on loukkaamaton. Sitä on kunnioitettava ja suojeltava”.

[83] Julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2018:572, 88 kohta).

purkamisesta, mikä johtaa unionin kansalaisuuden menettämiseen, tieliikennelain rikkomisen vuoksi, kyseinen toimenpide osoittautuisi suhteettomaksi, kun otetaan huomioon, ettei rikkomisen vähäisen vakavuuden ja sen vakavan seurauksen, joka unionin kansalaisuuden menettäminen on, välillä ole vastaavuutta”.

V Ratkaisuehdotus

128. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Verwaltungsgerichtshofin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

1) Sellaisen luonnollisen henkilön tilanne, joka ainoastaan yhden jäsenvaltion kansalaisena luopuu kansalaisuudestaan – ja siten myös Euroopan unionin kansalaisen asemastaan – toisen jäsenvaltion viranomaisten tekemän kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelupäätöksen mukaisesti, jotta hän voisi saada kyseisen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden, mutta kyseinen vakuuttelupäätös peruutetaan myöhemmin ja hänen kansalaisuushakemuksensa hylätään, minkä seurauksena hän ei voi saada takaisin unionin kansalaisen asemaansa, kuuluu luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan.

2) SEUT 20 artikla, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan kanssa, ei lähtökohtaisesti ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka nojalla jäsenvaltio voi yleiseen etuun liittyvistä syistä peruuttaa kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun, vaikka tästä peruuttamispäätöksestä seuraisi, että asianomainen henkilö menettää pysyvästi unionin kansalaisen asemansa eikä hän voi saada takaisin kyseistä asemaa ja siihen liittyviä oikeuksia, kunhan toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ja tarvittaessa myös kansalliset tuomioistuimet tutkivat, onko kyseinen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun otetaan huomioon päätöksen seuraukset kyseisen henkilön tilanteessa unionin oikeuden näkökulmasta.

   Tätä arvioidessaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tutkittava muun muassa, onko tällainen päätös oikeutettu, kun otetaan huomioon niiden rikkomusten vakavuus, joihin kyseinen henkilö on syyllistynyt, hänelle annetun vakuuttelun antamisen ja vakuuttelun peruuttamisen välillä kulunut aika, henkilön vapaata liikkumista ja oleskelua koskevan oikeuden käyttämiseen kohdistuvat rajoitukset ja henkilön mahdollisuus saada takaisin aiempi kansalaisuutensa, ja aiheutuuko hänelle suhteettomia seurauksia, jotka vaikuttavat hänen perhe- ja työelämänsä normaaliin kehitykseen, unionin oikeuden näkökulmasta.

   Näin ollen on niin, että unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteen mukaisena ei voida pitää Wiener Landesregierungin 6.7.2017 tekemän päätöksen kaltaista kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamista koskevaa päätöstä, jonka seurauksena pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa asianomainen henkilö menettää pysyvästi unionin kansalaisen asemansa liikenneturvallisuuteen liittyvien hallinnollisten rikkomusten perusteella, varsinkin, kun henkilön ajo-oikeutta ei voida peruuttaa kyseisten hallinnollisten rikkomusten perusteella.