

Asia C-118/20**Ennakkoratkaisupyyntö****Jättämispäivä:**

3.3.2020

Ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin:

Verwaltungsgerichtshof (Itävalta)

Ennakkoratkaisupyyntön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

13.2.2020

Revision-menettelyn valittaja:

JY

Vastapuolena oleva viranomainen: Wiener Landesregierung

Verwaltungsgerichtshof

EU 2020/0001-1
(Ra
2018/01/0159)
13.2.2020

Verwaltungsgerichtshof on [– –] tehnyt JY:n, kotipaikka W, [– –] Verwaltungsgericht Wienin 23.1.2018 antamasta tuomiosta, [– –] joka koskee kansalaisuutta (Verwaltungsgerichtissä vastaajana oleva viranomainen: Wiener Landesregierung), tekemästä Revision-valituksesta seuraavan

v ä l i p ä t ö k s e n:

Euroopan unionin tuomioistuimelle esitetään SEUT 267 artiklan nojalla seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

1. Kuuluuko luonnollisen henkilön, joka, kuten Revision-menettelyn valittaja pääasian oikeudenkäynnissä, on luopunut Euroopan unionin yhden jäsenvaltion kansalaisuudesta ja siten unionin kansalaisuudesta saadakseen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden tämän toisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämisestä hänen hakemuksensa perusteella annetun vakuuttelun mukaisesti ja joka on myöhemmin menettänyt mahdollisuuden saada unionin kansalaisuuden takaisin kyseisen vakuuttelun peruuttamisen myötä, tilanne luonteeltaan ja seuraamustensa vuoksi

unionin oikeuden soveltamisalaan, jolloin kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamisessa on noudatettava unionin oikeutta?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi:

2. Onko toimivaltaisten kansallisten viranomaisten, tarvittaessa kansalliset tuomioistuimet mukaan luettuina, jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämisestä annetun vakuuttelun peruuttamista koskevan päätöksen yhteydessä todettava, onko vakuuttelun peruuttaminen, joka estää unionin kansalaisuuden takaisin saamisen, kyseisen henkilön tilanteeseen kohdistuvien seurausten osalta unionin oikeuden näkökulmasta tarkasteltuna suhteellisuusperiaatteen mukaista? [alkup. s. 2]

Perustelut:

Tosiseikat ja pääasia

- 1 Revision-menettelyn valittaja haki 15.12.2008 päivätyllä kirjeellä Itävallan kansalaisuutta. Hän oli tuolloin Viron tasavallan kansalainen ja siten unionin kansalainen.
- 2 Niederösterreichische Landesregierungin (Ala-Itävallan osavaltion hallitus) 11.3.2014 tekemällä päätöksellä Revision-menettelyn valittajalle annettiin vuoden 1985 kansalaisuuslain (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, jäljempänä StbG) 11a §:n 4 momentin 2 kohdan, luettuna yhdessä 20 ja 39 §:n kanssa, nojalla vakuuttelu Itävallan kansalaisuuden myöntämisestä siinä tapauksessa, että hän esittää kahden vuoden kuluessa näyttöä siitä, että hän on luopunut siihenastisen kotimaansa (Viron tasavalta) kansalaisuudesta.
- 3 Revision-menettelyn valittaja, jonka pääasiallinen asuinpaikka on nyttemmin Wien (Itävalta), esitti kahden vuoden määräajan kuluessa Viron tasavallan antaman todistuksen, jonka mukaan hänet on Viron tasavallan hallituksen 27.8.2015 tekemällä päätöksellä vapautettu Viron kansalaisuudesta. Hän on ollut Viron kansalaisuudesta vapautumisesta lähtien kansalaisuudeton.
- 4 Tällä välin toimivaltaiseksi tullut Wiener Landesregierung (viranomaisen) peruutti 6.7.2017 tekemällään päätöksellä Niederösterreichische Landesregierungin StbG:n 20 §:n 2 momentin nojalla 11.3.2014 tekemän päätöksen ja hylkäsi Revision-menettelyn valittajan hakemuksen Itävallan kansalaisuuden saamiseksi StbG:n 10 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla.
- 5 Viranomaisen perusteli päätöstä sillä, että Revision-menettelyn valittaja ei enää täytä StbG:n 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaista kansalaisuuden myöntämisedellytystä kahden vakavan hallinnollisen rikkomuksen vuoksi, jotka on tehty Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun antamisen

jälkeen, kun otetaan huomioon hänen ennen tämän vakuuttelun antamista tekemänsä kahdeksan hallinnollista rikkomusta.

- 6 Revision-menettelyn valittaja valitti tästä päätöksestä Verwaltungsgericht Wieniin (jäljempänä Verwaltungsgericht). [**alkup. s. 3**]
- 7 Verwaltungsgericht hylkäsi tuomiolla, josta on valitettu Verwaltungsgerichtshofiin, valituksen perusteettomana ja totesi, ettei asiassa voida tehdä Itävallan liittovaltion perustuslain (Bundes-Verfassungsgesetz) 133 §:n 4 momentin mukaista tavanomaista Revision-valitusta Verwaltungsgerichtshofiin.
- 8 Verwaltungsgericht perusteli tätä lähinnä sillä, että Itävallan kansalaisuudesta annettu vakuuttelu on peruutettava StbG:n 20 §:n 2 momentin nojalla myös silloin, jos kansalaisuuden epäämisperuste ilmenee vasta sen jälkeen, kun on esitetty näyttöä siihenastisesta kansalaisuudesta vapautumisesta, kuten konkreettisesti silloin, kun StbG:n 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukainen edellytys kansalaisuuden myöntämiseksi puuttuu. Tätä kansalaisuuden myöntämisedellytystä tutkittaessa on otettava huomioon kansalaisuuden hakijan käyttäytyminen kokonaisuudessaan, erityisesti rangaistavat teot, joihin hän on syyllistynyt. Ratkaisevaa on, onko näissä teoissa kyse sellaisesta lain rikkomisesta, joka oikeuttaa sen päätelmän, että kansalaisuuden hakija ei noudata myöskään tulevaisuudessa olennaisia säännöksiä, joita on annettu henkeen, terveyteen, turvallisuuteen sekä yleiseen järjestykseen – tai muihin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa mainittuihin oikeushyviin – kohdistuvilta vaaroilta suojelemiseksi.
- 9 Itävallan kansalaisuuden myöntämisestä annetun vakuuttelun mukaan Revision-menettelyn valittajalle on määrätty seuraamus yhtäältä vuoden 1967 moottoriajoneuvolain (Kraftfahrgesetz 1967) 134 §:n, luettuna yhdessä 36 §:n e kohdan kanssa, nojalla, koska hän ei ollut kiinnittänyt moottoriajoneuvoon säännösten mukaista katsastusmerkkiä – rikkomus, joka on omiaan heikentämään moottoriajoneuvo- tai tieliikennesäännösten täytäntöönpanoa yleisen liikenneturvallisuuden suojelun vaarantavalla tavalla. Toisaalta Revision-menettelyn valittaja on kuljettanut moottoriajoneuvoa alkoholin vaikutuksen alaisena. Tämä on muiden liikenteessä olevien turvallisuutta erityisesti vaarantavaa käyttäytymistä, ja sitä on pidettävä ”vakavana lain rikkomisena”. Näiden molempien hallinnollisten rikkomusten vuoksi, kun niitä tarkastellaan yhdessä vuosina 2007–2013 tehtyjen kahdeksan hallinnollisen rikkomuksen kanssa, Revision-menettelyn valittajan ei voida enää ennustaa käyttäytyvän jatkossa moitteettomasti. Revision-menettelyn valittajan pitkä oleskelu Itävallassa ja hänen ammatillinen ja henkilökohtainen integroitumisensa eivät ole omiaan [**alkup. s. 4**] puoltamaan StbG:n 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetun myönteisen tulevaisuusennusteen tekemistä, kun otetaan huomioon hänen käyttäytymisensä kokonaisuutena.

Verwaltungsgerichtin mukaan unionin tuomioistuimen 2.3.2010 antamaa tuomiota Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ei voida soveltaa käsiteltävässä asiassa, koska Revision-menettelyn valittaja oli päätöksen tekoajankohtana jo kansalaisuudeton eikä siten ollut enää unionin kansalainen.

Lisäksi kyse on myös ”vakavista rangaistavista teoista”, minkä vuoksi vakuuttelun peruuttaminen ja hänen kansalaisuushakemuksensa hylkääminen ovat oikeasuhteisia valtiottomuuden poistamista koskevan yleissopimuksen kannalta.

StbG:n 20 §:n 2 momentin mukaiset edellytykset Itävallan kansalaisuuden myöntämisestä annetun vakuuttelun peruuttamiselle ovat siten olemassa.

- 10 Tästä ratkaisusta on valitettu Verwaltungsgerichtshofiin nyt käsiteltävällä Revision-valituksella. Viranomaisen ei esittänyt Verwaltungsgerichtshofin aloittamassa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä vastausta Revision-valitukseen.

Asian kannalta merkitykselliset unionin oikeussäännöt:

- 11 Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (jäljempänä SEUT) määrätään muun muassa seuraavaa:

”TOINEN OSA

SYRJINTÄKIELTO JA UNIONIN KANSALAISSUUS

--

20 artikla

(aiempi EY-sopimuksen 17 artikla)

1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

2. Unionin kansalaisella on perussopimuksissa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet. Hänellä on muun muassa:

- a) oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

-- [alkup. s. 5]

- c) ollessaan sellaisen kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustusta, oikeus saada minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla;

--”

Asiaa koskevat kansalliset oikeussäännöt

- 12 StbG:n (BGBl. nro 311) käsiteltävän asian kannalta merkityksellisessä versiossa (BGBl. I nro 136/2013) säädetään muun muassa seuraavaa:

”Kansalaisuuden myöntäminen

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

6. jos hänen siihenastinen menettelynsä takaa, että hän asennoituu myönteisesti tasavaltaan ja ettei hän muodosta vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle eikä vaaranna muita Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa mainittuja yleisiä intressejä;

--

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

1. ei toteuta tarvittavia toimia luopuakseen asianomaisen toisen valtion kansalaisuudesta, vaikka se on hänelle mahdollista ja sitä voidaan häneltä kohtuudella odottaa, tai

--

20 § (1) Kansalaisuuden myöntämisestä on annettava vakuuttelu ulkomaalaiselle siinä tapauksessa, että hän osoittaa kahden vuoden kuluessa luopuvansa siihenastisen kotimaansa kansalaisuudesta, jos

1. hän ei ole kansalaisuudeton;
2. -- ja [alkup. s. 6]
3. antamalla vakuuttelu kansalaisuuden myöntämisestä mahdollistetaan hänen siihenastisen kotimaansa kansalaisuudesta luopuminen tai voidaan helpottaa sitä.

(2) Vakuuttelu on peruutettava, jos ulkomaalainen, lukuun ottamatta [käsiteltävän asian kannalta merkityksettä] 10 §:n 1 momentin 7 kohtaa, ei enää täytä yhtäkään kansalaisuuden myöntämisedellytyksistä.

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

1. on luopunut siihenastisen kotimaansa kansalaisuudesta tai

2. osoittaa, ettei hänen ollut mahdollista toteuttaa tarvittavia toimia luopuakseen siihenastisesta kansalaisuudestaan tai ettei hänen voitu kohtuudella odottaa toteuttavan näitä toimia.

– –”

Oikeus esittää ennakkoratkaisupyyntö

- 13 Verwaltungsgesichtshof on SEUT 267 artiklassa tarkoitettu tuomioistuin, jonka ratkaisuihin ei kansallisen lainsäädännön mukaan saa hakea muutosta.
- 14 Verwaltungsgesichtshof katsoo, että sen arvioitavana olevan valitusasian ratkaisemisen yhteydessä esille nousevat tässä ennakkoratkaisupyyntöä esitetyt ja jäljempänä lähemmin tarkasteltavat kysymykset unionin oikeuden tulkinnasta.

Selittäviä huomautuksia ennakkoratkaisukysymyksistä

Alustava huomautus

- 15 StbG:n perustana on muun muassa pyrkimys välttää mahdollisuuksien mukaan useampia samanaikaisia kansalaisuuksia. Tämä tavoite pyritään toteuttamaan esimerkiksi StbG:n 10 §:n 3 momentin 1 kohdalla, jonka mukaan Itävallan kansalaisuutta ei voida myöntää ulkomaalaiselle, joka [alkup. s. 7] on toisen valtion kansalainen, jos hän ei toteuta tarvittavia toimia luopuakseen asianomaisen toisen valtion kansalaisuudesta, vaikka se on hänelle mahdollista ja sitä voidaan häneltä kohtuudella odottaa. Eri ulkomaisissa oikeusjärjestyksissä ei ensinnäkään kansalaisuudettomuuden välttämiseksi mahdollisteta asianomaisen valtion kansalaisuudesta luopumista. Toisaalta niissä ei edellytetä kansalaisuudesta luopumiseksi toisen valtion (käsiteltävässä asiassa Itävallan) kansalaisuuden saamista, vaan tältä osin riittää jo toisen valtion antama vakuuttelu sen kansalaisuuden myöntämisestä. Kansalaisuudesta luopumisen mahdollistamiseksi myös tällaisissa tapauksissa StbG:n 20 §:ssä säädetään kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun antamisesta [– –].
- 16 Käsiteltävälle asialle on ominaista se erityispiirre, että saatuaan vakuuttelun Itävallan kansalaisuuden saamisesta Revision-menettelyn valittaja on luopunut Viron kansalaisuudesta ja siten myös unionin kansalaisuudesta, minkä jälkeen kyseinen vakuuttelu kuitenkin peruutettiin.
- 17 Vakuuttelu kansalaisuuden myöntämisestä edellyttää StbG:n 20 §:n 1 momentin mukaisesti – paitsi sitä, että henkilö on luopunut siihenastisesta kansalaisuudestaan kahden vuoden kuluessa –, että ulkomaalainen täyttää kaikki kansalaisuuden myöntämisedellytykset. Sillä perustetaan siten oikeus siihen, että henkilölle myönnetään kansalaisuus, ja tämä oikeus edellyttää enää vain sen osoittamista, että henkilö on luopunut aiemmasta kansalaisuudestaan [– –]. StbG:n

20 §:n 2 momentin mukaan vakuuttelu on kuitenkin tästä jo olemassa olevasta, ehdollisesta oikeudesta kansalaisuuden saamiseen huolimatta peruutettava, jos ulkomaalainen ei enää täytä vaikka vain yhtä kansalaisuuden myöntämisedellytyksistä [– –].

- 18 Verwaltungsgerichtshofin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan StbG:n 10 §:n 1 momentin 6 kohdan nojalla huomioon on otettava kansalaisuutta hakevan henkilön käyttäytyminen kokonaisuutena, erityisesti myös rangaistavat teot, joihin hän on syyllistynyt. Ratkaisevaa on, onko näissä teoissa kyse sellaisesta lain rikkomisesta, joka oikeuttaa sen [**alkup. s. 8**] päätelmän, että kansalaisuuden hakija ei noudata myöskään tulevaisuudessa olennaisia säännöksiä, joita on annettu henkeen, terveyteen, turvallisuuteen sekä yleiseen järjestykseen – tai muihin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleessa mainittuihin oikeushyviin – kohdistuvilta vaaroilta suojelemiseksi. Tällaisen lain rikkomisen laatu, vakavuus ja toistuvuus ilmentävät asianomaisen henkilön – mahdollisesti kielteistä – suhtautumista tällaisten vaarojen ehkäisemiseksi annettuihin lakeihin [– –].
- 19 [– –] [Itävallan Verfassungsgerichtshofin (perustuslakituomioistuin) oikeuskäytäntöä koskevia toteamuksia]
- 20 Säännösten mukaisen katsastusmerkin kiinnittämättä jättäminen ajoneuvoon merkitsee itsessään suojanormien, joilla pyritään turvaamaan liikennejärjestys ja -turvallisuus, vakavaa rikkomista, joka on omiaan heikentämään moottoriajoneuvo- tai tieliikennesäännösten täytäntöönpanoa yleisen liikenneturvallisuuden suojelun vaarantavalla tavalla [– –].
- 21 Verwaltungsgerichtshofin oikeuskäytännön mukaan ajoneuvon kuljettamista alkoholin vaikutuksen alaisena on samoin pidettävä liikennejärjestystä ja -turvallisuutta edistävien suojanormien niin vakavana rikkomisena, että yksin tämä voi olla peruste StbG:n 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaisen kansalaisuuden myöntämisedellytyksen täyttymättä jäämiseen, ilman että päihtymyksen asteella on ratkaisevaa merkitystä [– –]. [**alkup. s. 9**]
- 22 Verwaltungsgerichtin tekemää vaarantamisennustetta ei voida moittia etenkään, kun otetaan huomioon rangaistavat teot, joihin Revision-menettelyn valittaja on nyt tarkasteltavassa yksittäistapauksessa syyllistynyt kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun antamisen jälkeen, ja hänen jo ennen sitä tekemänsä hallinnolliset rikkomukset. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että kansalaisuuden myöntämisen on tarkoitus merkitä päätöstä ulkomaalaisen (menestykselliselle) integroitumiselle Itävaltaan [– –]. Revision-menettelyn valittaja ei esitä valituksessaan mitään näyttöä käsiteltävässä asiassa tehtyä tapauskohtaista arviota vastaan. Kansallisen lainsäädännön nojalla ei siten voida kiistää sitä, että StbG:n 10 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaiset edellytykset kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamiselle ja Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan hakemuksen hylkäämiselle ovat olemassa.

Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

- 23 Revision-menettelyn valittajan oikeudellinen näkemys on tiivistetysti se, että Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen sen jälkeen, kun hän oli esittänyt StbG:n 20 §:n 2 momentin mukaisen näytön Viron kansalaisuudesta luopumisesta, kuuluu unionin kansalaisuuden takaisin saamista koskevan ehdollisen oikeuden epäämisenä luonteeltaan ja seuraamustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan. Unionin tuomioistuimen 2.3.2010 antaman tuomion Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) mukaisesti tällainen peruuttaminen edellyttää niiden seurausten oikeasuhteisuuden tutkimista, joita siihen liittyvällä unionin kansalaisuuden takaisin saamista koskevan ehdollisen oikeuden menettämällä on. Tätä velvoitetta viranomaisen ja Verwaltungsgericht eivät ole noudattaneet.
- 24 Verwaltungsgericht sitä vastoin katsoi, ettei unionin tuomioistuimen tuomiota Rottmann voida soveltaa, koska sen kohteena oli unionin kansalaisuuden menettäminen, kun taas Revision-menettelyn valittaja ei ollut enää unionin kansalainen silloin, kun päätös vakuuttelun peruuttamisesta tehtiin. [alkup. s. 10]
- 25 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien ehtojen määrittely kuuluu kunkin jäsenvaltion toimivaltaan”. Se seikka, ”että tietty ala kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan”, ei kuitenkaan estä sitä, ”että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseessä olevien kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia” (ks. tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 30 kohta, jossa viitataan tuomioon 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 39 ja 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 26 ”SEUT 20 artiklassa annetaan kaikille henkilöille, joilla on jäsenvaltion kansalaisuus, unionin kansalaisen asema, jonka tarkoituksena on [unionin tuomioistuimen] vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema. – – unionin kansalaisten, joilla on vain yhden jäsenvaltion kansalaisuus ja jotka tämän kansalaisuuden menettämisen takia menettävät SEUT 20 artiklassa myönnetyn aseman ja siihen liittyvät oikeudet, tilanne kuuluu luonteeltaan ja seuraamustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan. Jäsenvaltioiden on siten kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta” (ks. tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 31 ja 32 kohta, jossa viitataan tuomioon 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 42 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 27 Unionin tuomioistuimen mukaan tämä pätee henkilöihin, joilla ei ole myös jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuutta, kun kyse on unionin kansalaisuuden ja konkreettisesti kansalaistamisen myötä saadun jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä kansalaistamista koskevan päätöksen purkamisen seurauksena (ks. tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104) ja kun kyse on

jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla (ks. tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189). Tämän unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 20 artikla ei ole esteenä jäsenvaltion kansalaisuuden menettämiselle kansalaistamista koskevan päätöksen purkamisen seurauksena, jos kansalaisuus on saatu petoksella, tai suoraan [alkup. s. 11] kyseisen jäsenvaltion lain nojalla, jos kansalliset viranomaiset, tarvittaessa kansalliset tuomioistuimet, tutkivat tämän menettämisen seurauksia kyseisten henkilöiden tilanteelle ja tarvittaessa heidän perheenjäsentensä tilanteelle unionin oikeuden näkökulmasta suhteellisuusperiaatteen noudattamisen kannalta.

- 28 Käsiteltävässä asiassa viranomaisen vakuutti ensin StbG:n 20 §:n 1 momentin nojalla Revision-menettelyn valittajalle tämän Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan hakemuksen perusteella, että kansalaisuus myönnetään hänelle sillä edellytyksellä, että hän esittää kahden vuoden kuluessa näyttöä Viron kansalaisuudesta luopumisesta.
- 29 Vakuuttelun myötä Revision-menettelyn valittaja sai oikeuden siihen, että hänelle myönnetään kansalaisuus, minkä edellytyksenä oli enää vain se, että hän esittää määräajassa näyttöä Viron kansalaisuudesta luopumisesta.
- 30 Vakuuttelun perusteella Revision-menettelyn valittaja, joka ei ollut minkään toisen jäsenvaltion kansalainen, luopui Viron kansalaisuudestaan. Hän luopui siten unionin kansalaisuudesta voidakseen saada viranomaisen vakuuttelun mukaisesti Itävallan kansalaisuuden ja siihen liittyen unionin kansalaisuuden (takaisin) esitettyään näyttöä Viron kansalaisuudesta luopumisesta.
- 31 [– –] [asian kannalta merkityksetön kohta]
- 32 Verwaltungsgerichtin ratkaisun Verwaltungsgerichtshofissa tehtävän tutkinnan kannalta merkityksellisiä ovat aina tosiseikat ja oikeudelliset seikat riidanalaisen päätöksen tekoajankohtana [– –] [alkup. s. 12] [– –]. Verwaltungsgerichtshofin on näin ollen lähdeittävä siitä, että Revision-menettelyn valittaja ei ollut unionin kansalainen merkityksellisenä ajankohtana, jona vakuuttelu peruutettiin.
- 33 Menettelyn erityispiirteenä on siten se, että Revision-menettelyn valittaja ei ollut peruuttamisajankohtana enää unionin kansalainen. Edellä esitetystä tuomiota Rottmann, C-135/08, ja tuomiota Tjebbes ym., C-221/17, koskevasta oikeuskäytännöstä poiketen tämän menettelyn kohteena olevaan päätökseen ei siten liity unionin kansalaisuuden menettäminen. Revision-menettelyn valittaja pikemminkin menettää vakuuttelun peruuttamisen ja Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan hakemuksen hylkäämisen myötä mahdollisesti saamansa oikeuden saada takaisin unionin kansalaisuus, josta hän on aiemmin itse luopunut.
- 34 On epäselvää, kuuluuko myös tämä tilanne luonteeltaan ja seuraamustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan ja onko viranomaisen tällaista päätöstä tehdessään noudatettava unionin oikeutta, vaikka Revision-menettelyn valittaja ei ollut enää unionin kansalainen sinä merkityksellisenä ajankohtana, jona päätös vakuuttelun peruuttamisesta tehtiin, ja tämän menettelyn kohteena olevaan

päätökseen ei liity unionin kansalaisuuden menettäminen vaan sellaisen ehdollisen oikeuden epäminen, joka koskee unionin kansalaisuuden, josta kyseinen henkilö on aiemmin itse luopunut, takaisin saamista.

- 35 Unionin tuomioistuin on pitänyt unionin oikeuden sovellettavuuden kannalta olennaisena, että unionin kansalaiset ”menettävät SEUT 20 artiklassa myönnetyn aseman ja siihen liittyvät oikeudet” (ks. tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 32 kohta). Kuten julkisasiamies Mengozzi on ratkaisuehdotuksessaan Tjebbes ym. tiivistänyt, mainitussa asiassa oli kyse ”[tilanteesta], jossa he voivat menettää kyseisen aseman”, toisin sanoen unionin kansalaisuuden menettämisestä (ks. 12.7.2018 esitetty ratkaisuehdotus Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2018:572, 28 ja 44 kohta). Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ”unionin kansalaisuus on tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema” (ks. tuomio 13.6.2019, TopFit ja Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, 28 kohta). **[alkup. s. 13]**
- 36 Unionin tuomioistuin onkin todennut seuraavaa: ”Varaus, jonka mukaan unionin oikeutta on noudatettava, ei loukkaa unionin tuomioistuimen jo tunnustamaa kansainvälisen oikeuden periaatetta, – jonka mukaan jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia määrittelemään kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytykset, vaan sillä vahvistetaan periaate, jonka mukaan silloin, kun kyseessä ovat unionin kansalaiset, tämän toimivallan käyttäminen voi olla tuomioistuinvalvonnan kohteena unionin oikeuden suhteen silloin, kun se vaikuttaa unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyihin ja suojeltuihin oikeuksiin, kuten on erityisesti pääasiassa kyseessä olevan kaltaisen kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen tapauksessa” (ks. tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 48 kohta). Unionin tuomioistuin on siten korostanut, että unionin oikeutta on noudatettava vain, ”kun kyseessä ovat unionin kansalaiset”.
- 37 [– –] [asian kannalta merkityksettömiä seikkoja]. Merkityksellisenä ajankohtana, jona päätös vakuuttelun peruuttamisesta tehtiin, Revision-menettelyn valittaja ei ollut enää Euroopan unionin jäsenvaltion kansalainen eikä siten myöskään unionin kansalainen. Verwaltungsgerichtshofin näkemyksen mukaan tämä puoltaa sitä, että nyt tarkasteltava tilanne – kuten myös Verwaltungsgericht on käsiteltävässä asiassa katsonut – ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

- 38 Jos unionin tuomioistuin vastaa ensimmäiseen kysymykseen myöntävästi, Verwaltungsgerichtshofissa nousee lisäksi esille kysymys siitä, tarkoittaako tämä, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on tämän päätöksen yhteydessä tutkittava unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla, ovatko vakuuttelun peruuttamisen, joka estää unionin kansalaisuuden takaisin saamisen, seuraukset kyseisen henkilön tilanteelle unionin oikeuden näkökulmasta suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

- 39 Jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisen osalta, johon liittyy unionin kansalaisen aseman menettäminen, unionin tuomioistuin edellyttää [**alkup. s. 14**] oikeuskäytännössään (ks. tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104 ja tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189) vastaavaa oikeasuhteisuuden tutkintaa. Tällainen tutkinta edellyttää kyseisen oikeuskäytännön mukaan asianomaisen henkilön yksilöllisen tilanteen ja hänen perheensä tilanteen arvioimista sen selvittämiseksi, onko menettämisellä sellaisia seurauksia, jotka vaikuttaisivat kansallisen lainsäätäjän tavoittelemaan päämäärään nähden suhteettomasti henkilön perhe- ja työelämän normaaliin kehitykseen unionin oikeuden kannalta. Tällaiset seuraukset eivät saa olla vain hypoteettisia tai potentiaalisia (tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 44 kohta).
- 40 Mikäli unionin tuomioistuin velvoittaa myös pääasian oikeudenkäynnissä kyseessä olevan päätöksen osalta kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet noudattamaan unionin oikeutta, Verwaltungsgerichtshofin mukaan on siten todennäköistä, että tämä edellyttää edellä kuvatun kaltaista oikeasuhteisuuden arviointia unionin oikeuden näkökulmasta.
- 41 Tässä yhteydessä Verwaltungsgerichtshofille on epäselvää, voiko oikeasuhteisuuden kannalta, kun sitä tarkastellaan unionin oikeuden näkökulmasta, olla ratkaisevaa yksin se, että luonnollinen henkilö on luopunut unionin kansalaisuudestaan ja siten jäänyt omasta tahdostaan vaille jäsenvaltion ”ja sen kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta sekä kansalaisuussiteen perustana olevaa oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta” (ks. tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 33 kohta).

Merkityksellisyys käsiteltävän asian kannalta

- 42 [– –] [asian kannalta merkityksettömiä seikkoja]
- 43 Verwaltungsgericht on tosin tutkinut peruuttamisen oikeasuhteisuutta Revisionmenettelyn valittajan kansalaisuudettomuuden osalta ottaen huomioon [**alkup. s. 15**] valtiottomuuden poistamista koskevan yleissopimuksen ja katsonut, että peruuttaminen oli oikeasuhteista, kun otetaan huomioon rangaistavat teot, joihin Revisionmenettelyn valittaja on syylistynyt. Verwaltungsgericht ei kuitenkaan ole tutkinut, ovatko vakuuttelun peruuttamisen seuraukset kyseisen henkilön ja mahdollisesti hänen perheenjäsentensä tilanteelle oikeasuhteisia unionin oikeuden näkökulmasta, koska se katsoi, ettei unionin tuomioistuimen mainittua oikeuskäytäntöä voida soveltaa.
- 44 Ennakkoratkaisukysymyksiin vastaaminen on näin ollen oikeudellisesti merkityksellistä Verwaltungsgerichtshofissa vireillä olevan valitusasian ratkaisemisen kannalta.

Päätelmä

- 45 Koska unionin oikeuden soveltaminen ja tulkinta eivät ole niin ilmeisiä, etteivät ne jätä tilaa vähäisellekään perustellulle epäilylle (ks. tuomio 6.10.1082, C.I.L.F.I.T. ym., C-283/81, EU:C:1982:335), alussa muotoillut kysymykset esitetään SEUT 267 artiklan mukaisesti ennakkoratkaisua varten.

Wienissä 13.2.2020

TYÖASIAKIRJA