



# Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK  
MACIEJ SZPUNAR  
esitatud 26. jaanuaril 2023<sup>1</sup>

**Kohtuasi C-689/21**

**X**

*versus*

**Udlændinge- og Integrationsministeriet**

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Østre Landsret (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani))

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – ELTL artikkel 20 – Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 7 – Liikmesriigi ja kolmanda riigi kodakondsus – Liikmesriigiga tegeliku sideme puudumise korral liikmesriigi kodakondsuse *ex lege* kaotamine 22aastaseks saamisel, kui kodakondsuse säilitamist ei ole taotletud enne seda kuupäeva – Liidu kodakondsuse kaotamine – Kodakondsuse kaotamise tagajärgede hindamine proportsionaalsuse põhimõtte alusel liidu õiguse seisukohast

## I. Sissejuhatus

1. Liikmesriigi õigusnormid näevad riigiga tegeliku sideme puudumise korral teataval tingimustel ette selle liikmesriigi kodanike 22aastaseks saamisel kodakondsuse *ex lege* kaotamise, kui enne seda kuupäeva ei ole taotletud kodakondsuse säilitamist. Selle tagajärjel kaotab puudutatud isik liidu kodaniku staatuse, ilma et liikmesriigi ametiasutused kontrolliksid selle kaotusega isiku olukorrale kaasnevate tagajärgede proportsionaalsust liidu õiguse seisukohast, kui taotlus esitatakse pärast seda vanust.

2. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib saada selgust küsimuses, kas niisugused riigisiseseid õigusnormid on kooskõlas ELTL artikliga 20 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 7.

3. Käesolev kohtuasi on selle peatüki neljas osa, mis käsitleb liikmesriikide kohustusi kodakondsuse saamisel ja kaotamisel liidu õiguse seisukohast ning mis sai alguse kohtuasjaga, milles tehti kohtuotsus Rottmann<sup>2</sup>. Sellest kohtuotsusest tulenevat kohtupraktikat kinnitas Euroopa Kohus kohtuotsustes Tjebbes jt<sup>3</sup> ja Wiener Landesregierung (naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine)<sup>4</sup>. Käesolev kohtuasi annab Euroopa Kohtule

<sup>1</sup> Algkeel: prantsuse.

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

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

<sup>4</sup> 18. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus (C-118/20, edaspidi „kohtuotsus Wiener Landesregierung“, EU:C:2022:34).

võimaluse uuesti analüüsida liikmesriigi kodakondsuse *ex lege* kaotamise tingimusi, millega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine, arvestades liidu õigusest tulenevaid nõudeid, nagu Euroopa Kohus neid tõlgendas kohtuotsuses Tjebbes jt.

## II. Õiguslik raamistik

### A. Liidu õigus

4. ELTL artikli 20 lõikega 1 on kehtestatud liidu kodakondsus ja selles on sätestatud, et „[i]ga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus“, on liidu kodanik. Vastavalt ELTL artikli 20 lõike 2 punktile a on liidu kodanikel „õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil“.

5. Harta artikli 7 kohaselt on igaühel õigus sellele, et austataks tema era- ja perekonnaelu, kodu ja edastatavate sõnumite saladust.

### B. Taani õigus

6. Taani 7. juuni 2004. aasta kodakondsuse seaduse (Lov nr. 422 om dansk indfødsret, lovbekendtgørelse; kodifitseerimismäärus nr 422) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „kodakondsuse seadus“) on § 8 lõikes 1 ette nähtud:

„Välismaal sündinud isik, kes ei ole kunagi elanud Taani Kuningriigis ega ole viibinud Taanis asjaoludel, mis tõendavad lähedast seotust selle riigiga, kaotab 22aastaseks saamisel Taani kodakondsuse, välja arvatud juhul, kui ta muutuks seetõttu kodakondsuseta isikuks. Pagulaste, sisserändajate ja integratsiooniminister või tema volitatud isik võib siiski enne seda tähtpäeva esitatud taotluse alusel anda loa kodakondsuse säilitamiseks.“

7. 13. oktoobri 2015. aasta ringkirja nr 10873 naturalisatsiooni kohta (cirkulæreskrivelse nr. 10873 om naturalisation) muudeti 16. märtsi 2016. aasta ringkirjaga nr 9248 (edaspidi „naturalisatsiooni ringkiri“).

8. Naturalisatsiooni ringkirja kohaselt peavad endised Taani kodanikud, kes on kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 alusel Taani kodakondsuse kaotanud, põhimõtteliselt vastama Taani kodakondsuse saamise üldtingimustele, mis on ette nähtud seadusega. See tähendab, et isikud, kes vastavad tingimustele, mis on ette nähtud selles ringkirjas riigis elamise, vanuse, hea käitumise kohta, võlgade kohta ametiasutuste ees, iseseisva toimetuleku, töötamise, taani keele oskuse ning Taani ühiskonna, kultuuri ja ajaloo tundmise kohta, kuuluvad Taani valitsuse kodakondsuse andmise seaduse eelnõu kohaldamisalasse. Selle ringkirja artikli 5 lõike 1 kohaselt peab taotleja kodakondsuse taotlemise ajal elama riigi territooriumil. Ringkirja artikli 7 kohaselt nõutakse, et taotleja on riigis elanud järjest üheksa aastat.

9. Sama ringkirja artikli 13 kohaselt koostoimes selle lisa 1 punktiga 3 võib riigis viibimise või elamise üldnõudeid leevendada isikutele, kellel oli varem Taani kodakondsus või kes on Taanist pärit.

### III. Põhikohtuasja faktilised asjaolud, eelotsuse küsimus ja menetlus Euroopa Kohtus

10. Põhikohtuasja kaebajal, kes sündis 5. oktoobril 1992 Ameerika Ühendriikides, on sünnist saadik Taani ja Ameerika kodakondsus ning ta ei ole kunagi Taanis elanud. Tal on kaks õde ja venda, kes elavad Ameerika Ühendriikides ja kellest üks on Taani kodanik, ning tal ei ole Taanis ühtegi sugulast, õde ega venda.

11. Põhikohtuasja kaebaja esitas 17. novembril 2014 Udlændinge- og Integrationsministerietile (välismaalaste ja integratsiooniministerium) taotluse Taani kodakondsus pärast 22. eluaastat säilitada. Taotluses esitatud teabe põhjal leidis ministerium, et kaebaja oli enne 22aastaseks saamist viibinud Taanis maksimaalselt 44 nädalat. Lisaks teatas põhikohtuasja kaebaja, et ta viibis pärast 22aastaseks saamist Taanis viis nädalat ja kuulus 2015. aastal Taani korvpallikoondise naiskonda. Ta oli samuti märkinud, et 2005. aastal viibis ta umbes 3–4 nädalat Prantsusmaal. Miski ei viita siiski sellele, et peale selle oleks ta elanud mõnes teises liidu liikmesriigis.

12. Välismaalaste ja integratsiooniministerium teatas 31. jaanuari 2017. aasta otsusega (edaspidi „vaidlusalune otsus“) põhikohtuasja kaebajale, et vastavalt kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 esimesele lausele kaotas ta Taani kodakondsuse 22aastaseks saamisel ning et selle seaduse § 8 lõike 1 teises lauses ette nähtud erandit ei ole võimalik kohaldada, kuna tema kodakondsusetaotlus oli esitatud pärast 22aastaseks saamist. Selles otsuses on nimelt märgitud, et põhikohtuasja kaebaja kaotas Taani kodakondsuse, kui ta sai 22aastaseks, kuna ta ei ole kunagi Taanis elanud ega ole seal ka viibinud tingimustel, mis näitavad seotust selle liikmesriigiga, kuna kogu enne tema 22aastaseks saamist riigis viibimise kestus on maksimaalselt 44 nädalat.

13. Põhikohtuasja kaebaja esitas 9. veebruaril 2018 Københavns byretile (Kopenhaageni esimese astme kohus, Taani) nõude vaidlusalune otsus tühistada ja asi uuesti läbi vaadata. 3. aprilli 2020. aasta kohtumäärusega saadeti vaidlus edasi Østre Landsretile (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani), kes otsustas kohtuasja esimeses kohtuastmes läbi vaadata.

14. Neil asjaoludel otsustas Østre Landsret (idapiirkonna apellatsioonikohus) 11. oktoobri 2021. aasta otsusega, mis saabus Euroopa Kohtusse 16. novembril 2021, menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artikliga 20 koostoimes [harta] artikliga 7 on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, mis on vaidluse all põhikohtuasjas ning mille kohaselt kaotatakse üldjuhul selle liikmesriigi kodakondsus *ex lege* 22aastaseks saamisel, kui tegemist on väljaspool seda liikmesriiki sündinud isikutega, kes ei ole kunagi selles liikmesriigis elanud ega ole viibinud seal asjaoludel, mis tõendavad lähedast seotust selle liikmesriigiga, mistõttu jäävad isikud, kellel ei ole ka teise liikmesriigi kodakondsust, ilma liidu kodaniku staatusest ja selle staatusega kaasnevatest õigustest, võttes arvesse, et põhikohtuasjas vaidluse all olevatest õigusnormidest tuleneb, et:

- a) lähedast seotust liikmesriigiga eeldatakse muu hulgas pärast üheaastast elamist selles liikmesriigis,
- b) kui kodakondsuse säilitamise taotlus esitatakse enne 22aastaseks saamist, võib saada loa liikmesriigi kodakondsuse säilitamiseks vähem rangetel tingimustel ning sellega seoses peavad pädevad asutused hindama kodakondsuse kaotamise tagajärgi, ja

c) kui isik on saanud 22aastaseks, saab kodakondsuse taastada üksnes naturalisatsiooni korras, mille suhtes kehtib hulk tingimusi, sealhulgas asjaomasel liikmesriigis pikemaajalise katkematu elamise nõue, kuigi selle liikmesriigi endiste kodanike puhul võib seda elamisperioodi mõnevõrra lühendada?“

15. Kirjalikud seisukohad on esitanud põhikohtuasja kaebaja, Taani ja Prantsuse valitsus ning Euroopa Komisjon. Samad menetlusosalised peale Prantsuse valitsuse olid esindatud kohtuistungil, mis toimus 4. oktoobril 2022, ja vastasid küsimustele, mille saatis Euroopa Kohus neile suuliselt vastamiseks.

#### **IV. Õiguslik analüüs**

16. Oma eelotsuse küsimusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas ELTL artiklit 20 koostoimes harta artikliga 7 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad isikute 22 aasta vanuseks saamisel liikmesriigiga tegeliku sideme puudumise korral teatud tingimustel ette selle liikmesriigi kodakondsuse *ex lege* kaotamise, kui isik ei ole enne selle vanuse täitumist taotlenud kodakondsuse säilitamist, ja millega kaasneb isikute puhul, kellel ei ole ka mõne teise liikmesriigi kodakondsust, liidu kodaniku staatuse ja sellega seotud õiguste kaotamine, ilma et juhul, kui kodakondsuse säilitamise taotlus esitatakse pärast 22aastaseks saamist, vaadataks individuaalselt läbi kodakondsuse kaotamise tagajärjed nende olukorrale liidu õiguse seisukohast, arvestades proportsionaalsuse põhimõtet.

17. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused seoses sellega, kas kehtiva kodakondsuse seaduse § 8 lõikes 1 ette nähtud 22aastaselt Taani kodakondsuse kaotamise kord on kooskõlas ELTL artikliga 20 koostoimes harta artikliga 7, on tingitud esiteks sellest, et kodakondsuse ja seega ka liidu kodaniku staatuse kaotamine on automaatne ning et selles sättes ei ole ette nähtud erandeid, ja teiseks sellest, et pärast seda vanust on raske naturalisatsiooni teel kodakondsust taastada.

18. Oma analüüsis viitan kõigepealt põhikohtuasjaga seotud aspektidele, mida ma pean asjakohaseks kohtuasja jaoks Euroopa Kohtus (jagu A). Seejärel esitan juhtnööri, mis tuleneb Euroopa Kohtu praktikast liidu kodaniku staatuse kaotamise kohta ja eelkõige kohtuotsusest Tjebbes jt, mille suhtes eelotsusetaotluse esitanud kohus väljendas oma kahtlusi seoses Taani kodakondsuse kaotamise korra kooskõlaga liidu õigusega (jagu B). Lõpuks analüüsin eelotsuse küsimust sellest kohtupraktikast lähtudes, keskendudes esiteks kõnealustes õigusnormides ette nähtud Taani kodakondsuse kaotamisega taotletava üldise huvi eesmärgi õiguspärasuse analüüsile ja teiseks selle kodakondsuse kaotamise proportsionaalsuse kontrollile liidu õiguse seisukohast, millega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine (jagu C).

#### **A. Euroopa Kohtus kohtuasja jaoks asjakohased põhikohtuasja aspektid**

##### ***1. Põhikohtuasjas käsitletava Taani kodakondsuse kaotamise korra eripära***

19. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu kirjeldatud õiguslikust raamistikust nähtub, et Taani kodakondsuse *ex lege* kaotamise kord on kehtestatud ühelt poolt kodakondsuse seaduse § 8 lõikes 1 ning välismaalaste ja integratsiooniministeriumi halduspraktikas selle sätte rakendamise

kohta<sup>5</sup> ning teiselt poolt naturalisatsiooni ringkirjas, milles on kehtestatud selle sätte alusel Taani kodakondsuse kaotanud endiste Taani kodanike kodakondsuse taastamise tingimused.

20. Esiteks, mis puutub kodakondsuse seadusesse, siis tuletan meelde, et selle seaduse § 8 lõike 1 esimeses lauses on ette nähtud, et Taani kodanik, kes on „välismaal sündinud [...], kes ei ole kunagi elanud Taani Kuningriigis ega ole viibinud Taanis asjaoludel, mis tõendavad lähedast seotust selle riigiga, kaotab 22aastaseks saamisel Taani kodakondsuse, välja arvatud juhul, kui ta muutuks seetõttu kodakondsuseta isikuks“<sup>6</sup>. Selle seaduse § 8 lõike 1 teises lauses on siiski ette nähtud erand sellest reeglist, nimelt et sellised kodanikud võivad *enne 22aastaseks saamist* esitada välismaalaste ja integratsiooniministeriumile taotluse Taani kodakondsuse säilitamiseks.

21. Teiseks toob eelotsusetaotluse esitanud kohus välismaalaste ja integratsiooniministeriumi *halduspraktika* kohta kodakondsuse seaduse artikli 8 lõike 1 kohaldamisel välja järgmised asjaolud.

22. Kõigepealt kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud reegli kohta märgib see kohus, et käesolevas kohtuasjas kõne all oleva elamiskriteeriumi osas tehakse vahet selle järgi, kas Taanis elamise kestus enne 22aastaseks saamist oli vähemalt üks aasta või vähem kui üks aasta. Esimesel juhul tunnustab välismaalaste ja integratsiooniministerium Taaniga „piisavat sidet“ Taani kodakondsuse säilitamiseks. Teisel juhul on sellest halduspraktikast tulenevad sideme nõuded siiski rangemad<sup>7</sup>. Taotleja peab nimelt tõendama, et vähem kui aastase kestusega riigis viibimised väljendavad siiski „lähedast seotust Taaniga“. Sellega seoses täpsustab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kodakondsuse seaduse ettevalmistavate materjalide kohaselt<sup>8</sup> võib selline riigis viibimine hõlmata teatava kestusega sõjaväeteenistust, kõrgkooliõpinguid, koolitust või korduvaid puhkuseperioode.

23. Seejärel selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 teises lauses ette nähtud erandi kohta, et vastavalt välismaalaste ja integratsiooniministeriumi halduspraktikale asetatakse juhul, kui elukoha- või elamistingimused ei ole täidetud ja kui *taotlus on esitatud enne 22aastaseks saamist*<sup>9</sup>, rõhku reale muudele asjaoludele, nagu taotleja Taanis elamise kogukestus, selles liikmesriigis viibimiste arv, asjaolu, et riigis viibiti vahetult enne 22aastaseks saamist või et see toimus aastaid varem, ning asjaolu, et taotleja räägib soravalt taani keelt ja tal on pealegi selle liikmesriigiga side.

24. Lõpuks nähtub kodakondsuse säilitamise taotluste kohta eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest, et välismaalaste ja integratsiooniministerium eristab nende taotluste menetlemisel kolme juhtumit vastavalt sellele, kas taotluse esitamise ajal on taotleja alla 21aastane, 21 ja 22 aasta vahelises vanuses või üle 22aastane. Kui taotleja on alla 21aastane, annab ministerium taotlejale kodakondsustunnistuse üksnes tingimusel, et kodakondsuse seaduse § 8

<sup>5</sup> Eelotsusetaotlusest nähtub, et välismaalaste ja integratsiooniministeriumi halduspraktika kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 rakendamisel tugineb selle sätte ettevalmistavatele materjalidele.

<sup>6</sup> Elukohakriteeriumi kohta, mida käesolevas kohtuasjas ei käsitleta, selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et vastavalt välismaalaste ja integratsiooniministeriumi halduspraktikale on see kriteerium täidetud, kui *elukoht on registreeritud* isikute keskreestrir (CPR) vähemalt kolm kuud enne 22aastaseks saamist või kui asjaomane isik suudab tõendada, et tal oli vähemalt kolm kuud järjest enne selle vanuse täitumist *aadress* Taanis ja et see aadress oli algusest peale ette nähtud vähemalt kolme kuu pikkuseks riigis viibimiseks. Selle kohtu sõnul on vähemalt seitse aastat eelkõige Soomes või Rootsis elamine samaväärne elamisega Taanis.

<sup>7</sup> Eelotsusetaotlusest nähtub, et sellisel juhul võidakse vastavalt välismaalaste ja integratsiooniministeriumi halduspraktikale panna rõhku eelkõige küsimusele, kas riigis viibimine toimus vahetult enne 22aastaseks saamist või palju aastaid varem, kas need väljendavad taotleja enda tahet külastada Taanit või tulenevad muu hulgas vanemate või tööandja korraldustest.

<sup>8</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab 28. jaanuari 2004. aasta seaduseelnõu nr L 138 seletuskirja punktidele 2.2.2 kodakondsuse seaduse § 8 kohta.

<sup>9</sup> Tuleb meenutada, et see tingimus tuleneb kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 teisest lausest.

kohaselt kaotab ta Taani kodakondsuse, mis selle kohtu sõnul tähendab, et ministeerium ei võta seisukohta mitte küsimuses, kas taotlejal säilib Taani kodakondsus, vaid üksnes küsimuses, kas tal on see kodakondsus. Nimetatud kohus märgib, et see tuleneb asjaolust, et sama ministeeriumi praktika kohaselt tuleb kodakondsuse säilitamist hinnata *võimalikult lähedal 22 aasta vanusele*.

25. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab lisaks, et kuigi Taani halduspraktika on vaatamata pärast põhikohtuasjas otsuse tegemist kuulutatud kohtuotsusele Tjebbes jt jätkuvalt jõus, on kodakondsuse seaduse § 8 lõiget 1 siiski muudetud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et see muudatus tähendab, et *enne 22aastaseks saamist* esitatud kodakondsuse säilitamise taotluse korral peab välismaalaste ja integratsiooniministeerium nüüd arvesse võtma teatud hulka täiendavaid asjaolusid, et hinnata individuaalselt Taani kodakondsuse ja seega ka liidu kodakondsuse kaotamise mõju liidu õiguse seisukohast. Sellega seoses peab ministeerium hindama, kas need tagajärjed on proportsionaalsed põhikohtuasjas kõne all olevate õigusnormide eesmärgiga, milleks on Taani kodanike ja Taani vahelise tegeliku sideme olemasolu.

26. Kolmandaks selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus *naturalisatsiooni ringkirja* kohta, et endistel Taani kodanikel, kes on Taani kodakondsuse kaotanud kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 alusel, on võimalik taotleda Taani kodakondsust naturalisatsiooni korras ning et sellisel juhul peavad nad põhimõtteliselt vastama selles seaduses ette nähtud Taani kodakondsuse saamise üldtingimustele<sup>10</sup>. Neid tingimusi võidakse selliste kodanike suhtes siiski leevendada nõude osas, et Taanis peab olema elatud üheksa aastat järjest<sup>11</sup>. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu antud teabest nähtub siiski, et selle leevendamise kohaldamisala on ühelt poolt väga piiratud ja teiselt poolt ei muuda see midagi asjaolus, et ringkirja artikli 5 lõike 1 kohaselt peab taotleja taotluse esitamise ajal elama riigi territooriumil<sup>12</sup>.

## **2. Põhikohtuasja kaebaja olukord**

27. Põhikohtuasja kaebaja kohta esitab eelotsusetaotluse esitanud kohus järgmised tuvastatud faktilised asjaolud: kaebajal on Taani ja Ameerika Ühendriikide topeltkodakondsus; ta on sündinud Ühendriikides ega ole kunagi Taanis elanud; ta on selles liikmesriigis siiski viibinud 44 nädalat enne 22aastaseks saamist ja viis nädalat pärast selle vanuse täitumist; ta esitas välismaalaste ja integratsiooniministeeriumile kodakondsuse säilitamise taotluse 43 päeva pärast 22aastaseks saamist; vaidlusaluse otsusega teatati talle esiteks, et kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 esimese lause kohaselt kaotab ta tegeliku sideme puudumise tõttu Taani kodakondsuse *ex lege*, kuna ta ei taotlenud kodakondsuse säilitamist enne 22aastaseks saamist, ning teiseks, et selle seaduse § 8 lõike 1 teises lauses ette nähtud erandit tema suhtes ei kohaldata, kuna tema taotlus oli esitatud *pärast 22aastaseks saamist*.

## **B. Euroopa Kohtu praktikast tulenev juhtnõor liidu kodaniku staatuse kaotamise kohta**

28. Järgnevas arutluskäigus toon välja Euroopa Kohtu praktika, mis käsitleb liidu kodaniku staatuse kaotamist, ja selle kohtupraktika arengu olulised aspektid käesoleva kohtuasja analüüsimiseks.

<sup>10</sup> Vt nende üldtingimuste kohta käesoleva ettepaneku punkt 8. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhiseaduse § 44 lõike 1 kohaselt võib välismaalane saada kodakondsuse üksnes seaduse alusel. Nii peab naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmine toimuma seadusega, milles on sõnaselgelt nimetatud iga naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isiku nimi.

<sup>11</sup> Vt selle kohta käesoleva ettepaneku punkt 9.

<sup>12</sup> Vt välismaalaste ja integratsiooniministeeriumi halduspraktika kohta seoses „elukoha“ kriteeriumiga käesoleva ettepaneku joonealune märkus 10.

## **1. Kohtuotsus Rottmann: liidu õiguse seisukohast kohtuliku kontrolli põhimõtte kehtestamine**

29. Kohtuotsuses Rottmann<sup>13</sup>, mis käsitles Saksa ametivõimude otsust naturalisatsiooni korras saadud kodakondsus ära võtta, kinnitas Euroopa Kohus kõigepealt 1990. aastatel kehtinud põhimõtet<sup>14</sup>, et liikmesriikide pädevust kodakondsuse saamise ja kaotamise osas tuleb teostada *kooskõlas liidu õigusega*<sup>15</sup>. Seejärel selgitas ta selle põhimõtte ulatust, täpsustades, et „[t]eatava valdkonna kuulumine liikmesriikide pädevusse ei tähenda siiski seda, et liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates olukordades ei peaks asjasse puutuvad riigisisised õigusnormid olema liidu õigusega kooskõlas“<sup>16</sup>. Ta leidis seega, et võttes arvesse ELTL artikliga 20 antud liidu kodaniku seisundi põhimõttelist laadi, kuulub sellise liidu kodaniku olukord, kellelt liikmesriigi ametiasutused otsustavad võtta ära naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse, pannes ta pärast tal alguses olnud teise liikmesriigi kodakondsuse kaotamist olukorda, mis võib tuua kaasa selle seisundi ja sellega seotud õiguste kaotamise, oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse valdkonda<sup>17</sup>.

30. Euroopa Kohus on sedastanud ka põhimõtte, et mis puudutab liidu kodanikke, on selle pädevuse teostamine niivõrd, kuivõrd see mõjutab liidu õiguskorrast tulenevaid ja sellega kaitstavaid õigusi – nagu kodakondsuse äravõtmise puhul –, allutatud *liidu õigusele vastamise osas kohtulikule kontrollile*<sup>18</sup>. Pärast seda, kui ta oli tuvastanud, et otsus võtta ära naturalisatsiooni korras saadud kodakondsus selle saamiseks toime pandud pettuse tõttu on põhimõtteliselt õiguspärane<sup>19</sup>, tuvastas ta, et tuleb siiski kontrollida selle otsuse proportsionaalsust, et „võtta liidu kodaniku õiguste kaotamist puudutavas osas arvesse võimalikke tagajärgi, mida see otsus toob kaasa huvitatud isikule ja sõltuvalt olukorrast tema perekonnaliikmetele“<sup>20</sup>.

31. Lõpuks on Euroopa Kohus otsustanud, et ELTL artikliga 20 ei ole vastuolus see, kui liikmesriik võtab liidu kodanikult naturalisatsiooni korras pettuse teel saadud kodakondsuse ära, *kui* kodakondsuse äravõtmise otsus on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas<sup>21</sup>.

32. Seda kohtupraktikat on Euroopa Kohtu hilisemates kohtuotsustes teatud punktide osas kinnitatud ja täiendatud.

<sup>13</sup> Tuleb meenutada, et J. Rottmann oli saanud naturalisatsiooni korras Saksa kodakondsuse pettuse teel.

<sup>14</sup> Vt 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10), kus on märgitud: „Rahvusvahelise õiguse kohaselt on kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramine iga liikmesriigi pädevuses ning seda pädevust *tuleb* teostada kooskõlas [liidu] õigusega“ [mitteametlik tõlge]. Kohtujuristi kursiiv. Tuletan meelde, et Euroopa Kohus väljendas seda mõtet juba 7. veebruari 1979. aasta kohtuotsuses Auer (136/78, EU:C:1979:34, punkt 28) ja 12. novembri 1981. aasta kohtuotsuses Airola vs. komisjon (72/80, EU:C:1981:267, punkt 8 jj). Tegemist on nimelt liidu õiguse üldpõhimõttega, mida kohaldatakse liidu kodakondsuse valdkonnas.

<sup>15</sup> Kohtuotsus Rottmann, punktid 39 ja 45 ning seal viidatud kohtupraktika.

<sup>16</sup> Kohtuotsus Rottmann, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika. Pean vajalikuks meenutada, et selle kohtuotsuse punktis 41 tugines Euroopa Kohus väljakujunenud kohtupraktikale, mis käsitleb olukordi, kus liikmesriigi pädevusse kuuluv valdkonnas vastu võetud õigusakti hinnati liidu õiguse alusel. Vt ka kohtujurist Poiares Maduro ettepanek selles kohtuasjas (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 20).

<sup>17</sup> Kohtuotsus Rottmann, punktid 42 ja 43.

<sup>18</sup> Kohtuotsus Rottmann, punkt 48.

<sup>19</sup> Kohtuotsus Rottmann, punkt 54. Vt ka punktid 51–53.

<sup>20</sup> Kohtuotsus Rottmann, punkt 56. Kohtujuristi kursiiv.

<sup>21</sup> Kohtuotsus Rottmann, punkt 59 ja resolutsioon.

## 2. Kohtuotsus Tjebbes jt: individuaalse hindamise tähtsus liidu kodaniku staatuse kaotamise tagajärgede proportsionaalsuse kontrolli raames

33. Kohtuotsuses Tjebbes jt, mis puudutas Madalmaade kodakondsuse<sup>22</sup> *ex lege* kaotamise ja seega asjaomaste isikute liidu kodaniku staatuse<sup>23</sup> kaotamise ühe üldtingimuse kontrollimist liidu õiguse seisukohast, on Euroopa Kohtu arutluskäigu lähtepunkt varasemas kohtupraktikas sedastatud põhimõtte kinnitamine<sup>24</sup>. Nii kinnitas Euroopa Kohus kohtuotsuse Rottmann punktidele 42 ja 45 tuginedes, et nende liidu kodanike olukord, kellel on *ainult ühe liikmesriigi* kodakondsus ja kes pärast selle kodakondsuse kaotamist *satuvad olukorda, kus nad kaotavad* ETL artikliga 20 antud *liidu kodaniku staatuse* ja sellega seotud õigused, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse ning liikmesriigid peavad seega oma kodakondsusega seotud pädevust teostades järgima liidu õigust<sup>25</sup>.

34. Täpsemalt, meenutades esiteks, et liikmesriigil on oma kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramise pädevuse kasutamisel õigus lähtuda eeldusest, et kodakondsus väljendab tegelikku sidet tema ja tema kodanike vahel, ja sellest tulenevalt siduda niisuguse tegeliku sideme puudumine või lõppemine tema kodakondsuse kaotamisega<sup>26</sup>, kinnitas Euroopa Kohus, et liidu õigusega ei ole põhimõtteliselt vastuolus, kui liikmesriik näeb niisugustes olukordades, nagu on asjaomasel riigisiselises õigusnormis osutatud olukorrad, üldisel huvil rajanevatel kaalutlustel ette tema kodakondsuse kaotamise, ja seda ka siis, kui see toob puudutatud isiku jaoks kaasa liidu kodaniku staatuse kaotamise<sup>27</sup>.

35. Teiseks on Euroopa Kohus, märkides, kui oluline on, et liikmesriikide ametiasutused ja kohtud järgiksid nendes olukordades proportsionaalsuse põhimõtet, siiski tuvastanud, et liikmesriigi kodakondsuse kaotus *ex lege* oleks selle põhimõttega vastuolus, kui asjasse puutuvad riigisiselised normid üleüldse ei lubakski niisugusest kaotusest puudutatud isikule põhjustatud tagajärgede *üksikjuhtumipõhist läbivaatamist* liidu õiguse seisukohast<sup>28</sup>.

36. Sellest järeldub Euroopa Kohtu hinnangul, et olukorras, kus ühe liikmesriigi kodakondsuse kaotus toimub *ex lege* ja toob kaasa liidu kodaniku staatuse kaotamise, peavad pädevad riigisiselised ametiasutused ja kohtud saama täiendavalt käsitleda kodakondsuse *niisuguse kaotamise tagajärgi* ja vajaduse korral puudutatud isiku *kodakondsuse ex tunc taastada*, kui viimane taotleb reisidokumenti või muud tema kodakondsust tõendavat dokumenti<sup>29</sup>. Euroopa Kohus lisas veel, et proportsionaalsuse niisuguse hindamise käigus peavad liikmesriigi ametiasutused ja kohtud tagama, et kodakondsuse selline kaotamine oleks kooskõlas hartas tunnustatud põhiõigustega, mille austamise tagab Euroopa Kohus, ja ennekõike, et see oleks kooskõlas õigusega perekonnaelu austamisele, nagu see on sätestatud harta artiklis 7<sup>30</sup>.

<sup>22</sup> See tähendab kõikide Madalmaade kodanike puhul, kellel on ka teise liikmesriigi kodakondsus, asjaolu, et nad elavad väljaspool Madalmaid ja *territooriume, mille suhtes kohaldatakse EL lepingut*, katkematult 10 aastat järjest.

<sup>23</sup> Kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Rottmann, oli tegemist kodakondsuse äravõtmise üksikotsusega, mis põhines asjaomase isiku käitumisel.

<sup>24</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 30 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>25</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 32.

<sup>26</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 35. Vt ka kohtuotsus Rottmann, punkt 51.

<sup>27</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 39.

<sup>28</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punktid 40 ja 41.

<sup>29</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 42 ja resolutsioon.

<sup>30</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 45 ja resolutsioon.



37. Kohtuotsustest Rottmann ja Tjebbes jt tulenevat kohtupraktikat kinnitati kohtuotsusega Wiener Landesregierung, milles Euroopa Kohus järeldas selgelt, et viimati nimetatud kohtuasjas kõne all olev otsus ei ole proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

### **3. Kohtuotsus Wiener Landesregierung: selles kohtuasjas kõne all oleva vaidlusaluse otsuse vastuolu proportsionaalsuse põhimõttega**

38. Ma viitan kaalutlustele, mille ma esitasin oma ettepanekus kohtuasjas Wiener Landesregierung<sup>31</sup>, ning tuletan siinkohal selguse huvides vaid lühidalt meelde kohtuotsuse Wiener Landesregierung asjaolusid, mis on tarvilikud käesolevas kohtuasjas eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimuste analüüsimiseks.

39. Selles kohtuasjas soovis Austria kohus teada, kas sellise isiku olukord, kellel on ainult ühe liikmesriigi kodakondsus ning kes loobub sellest kodakondsusest – ja kaotab seetõttu liidu kodaniku staatuse – Austria kodakondsuse saamiseks pärast seda, kui Austria ametiasutused on talle kinnitanud, et see kodakondsus talle antakse, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse, kui see kinnitus võetakse tagasi, mille tagajärjel on isikul takistatud liidu kodaniku staatust taastada. Euroopa Kohus vastas sellele küsimusele jaatavalt, kinnitades seega, et liidu õigus on sellises olukorras kohaldatav<sup>32</sup>.

40. Austria kohus soovis samuti teada, kas vastuvõtva liikmesriigi pädevad ametiasutused ja vajaduse korral liikmesriigi kohtud peavad kontrollima, kas otsus selle liikmesriigi kodakondsuse andmise kinnitus tühistada, mis muudab puudutatud isiku liidu kodaniku staatuse kaotamise lõplikuks, on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, arvestades selle tagajärgi selle isiku olukorrale. Euroopa Kohus vastas ka sellele küsimusele jaatavalt, kinnitades vastuvõtva liikmesriigi kohtute kohustust kontrollida, kas asjaomane riigisisene otsus on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega<sup>33</sup>.

41. Soovin juhtida tähelepanu selle kohtuotsuse teatavatele osadele.

42. Esiteks märkis Euroopa Kohus, kui tähtis on liidu õiguses tunnustatud proportsionaalsuse põhimõtte järgimise kontrollimise raames hinnata puudutatud isiku ning vajaduse korral tema perekonna isikliku olukorda<sup>34</sup>. Sellega seoses kordas ta eelkõige oma väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt peavad pädevad asutused ja vajaduse korral liikmesriigi kohtud tagama, et asjaomane riigisisene otsus on kooskõlas hartas tunnustatud põhiõigustega ja eelkõige harta artiklis 7 sätestatud õigusega perekonnaelu austamisele<sup>35</sup>.

43. Teiseks, olles analüüsinud Austria valitsuse esitatud põhjendusi<sup>36</sup>, millega õigustati liidu kodaniku staatuse kaotamise otsust, leidis Euroopa Kohus, et arvestades olulisi tagajärgi, mida eelkõige seoses puudutatud isiku perekonna- ja tööelu normaalse arenguga põhjustab tema olukorrale Austria kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus, mis muudab liidu

<sup>31</sup> C-118/20, EU:C:2021:530. Vt punkt 47 jj.

<sup>32</sup> Kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 44 ja resolutsiooni punkt 1.

<sup>33</sup> Kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 58 ja seal viidatud kohtupraktika. Tuleb märkida, et selle kohtuotsuse punktis 49 otsustas Euroopa Kohus teise eelotsuse küsimuse analüüsimisel kohtuotsuse Rottmann punktile 62 viidates, et liidu õigusest tulenevad põhimõtted seoses liikmesriikide pädevusega kodakondsuse valdkonnas ning nende kohustusega teostada seda päevust kooskõlas liidu õigusega on kohaldatavad nii vastuvõtvale liikmesriigile kui ka sünnijärgse kodakondsuse liikmesriigile.

<sup>34</sup> Kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 59 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>35</sup> Kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 61 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>36</sup> Kohtuotsus Wiener Landesregierung, punktid 60 ja 62–72.

kodaniku staatuse kaotamise lõplikuks, ei näi see otsus olevat proportsionaalne selle isiku toime pandud rikkumiste raskusega<sup>37</sup>. Seepärast otsustas ta, et „[p]roportsionaalsuse põhimõtte järgimise nõue *ei ole täidetud*, kui niisugust otsust põhjendatakse haldusrikkumistega, mis seisnevad liiklusreeglite rikkumises, mis vastavalt kohaldatavale riigisisesele õigusele toovad kaasa pelgalt rahalise sanktsiooni“. Teisisõnu leidis Euroopa Kohus selle kohtupraktika raames esimest korda kindlalt, et niisugune riigisisene otsus *ei ole kooskõlas* liidu õiguse proportsionaalsuse põhimõttega<sup>38</sup>.

#### **4. Kohtupraktikast tulenevate kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste liidu õiguse seisukohast analüüsimise põhimõtted**

44. Euroopa Kohtu praktikast tuleneva juhtnööri liidu kodaniku staatuse kaotamise kohta moodustavad peamiselt kaks kohtupraktikast tulenevat põhimõtet.

45. Esimene põhimõte on, et liikmesriigid peavad oma kodakondsuse saamise ja kaotamise alast pädevust teostama *kooskõlas liidu õigusega*. Selle põhimõtte mõistmiseks on vaja täpselt mõista erinevust selle ainupädevuse ja selle teostamise vahel liidu õiguskorda järgides. Pean siinkohal vajalikuks märkida, et Euroopa Kohus ei ole seda liikmesriikide pädevust kunagi kahtluse alla seadnud. Nagu kirjutab kohtujurist Poiares Maduro, „[r]iigi kodakondsuse (sellest tulenevalt ka liidu kodakondsuse) saamist ja kaotamist ei reguleeri liidu õigus, kuid selle kodakondsuse saamise ja kaotamise *tingimused* peavad olema kooskõlas liidu õigusega ja arvestama liidu kodaniku õigustega“<sup>39</sup>. Järelikult ei tule sellest põhimõttest tuletada kodakondsuse äravõtmise täielikku võimatust juhul, kui kodakondsuse kaotamine tooks kaasa liidu kodaniku staatuse kaotamise, ega asuda seisukohale, et kodakondsuse saamise ja kaotamise *tingimused* ei kuulu liidu õiguse kontrolli alla<sup>40</sup>. Nimelt ei saa liidu kodaniku staatust selle kasulikust mõjust ilma jätta ning järelikult ei saa sellega antavaid õigusi rikkuda selliste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmisega, mis ei ole kooskõlas liidu õigusega ja eelkõige Euroopa Kohtu praktikast tulenevate põhimõtetega, nagu neid on meenutatud eespool<sup>41</sup>.

46. Teine põhimõte on, et *kohtulikku kontrolli teostatakse liidu õiguse ja eelkõige proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast*. Proportsionaalsuse põhimõtte järgimisega seoses tuleb meeles pidada mitut asjaolu: kõigepealt, et tuleb individuaalselt hinnata liidu kodaniku staatuse kaotamise tagajärgi asjaomasele isikule ja tema pereliikmetele seoses nende õiguste kaotamisega, mis on igal liidu kodanikul; seejärel nõuet, et need tagajärjed peavad olema kooskõlas hartaga tagatud põhiõigustega, ja lõpuks kohustust lasta asjaomasele isikule kodakondsus *ex tunc* taastada. Need asjaolud on *liidu õiguse alusel teostatava kohtuliku kontrolli seisukohast olulised* ning seda, kas kodakondsuse kaotus, millega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine, on proportsionaalne, peavad liikmesriigi pädevad asutused ja kohtud kontrollima, nagu nõuab Euroopa Kohus, täielikult ja hoolikalt.

47. Järelikult ei ole mingit kahtlust, et kodakondsuse kaotamist, mis toob kaasa liidu kodaniku staatuse kaotamise, mis on ette nähtud põhikohtuasjas kõne all olevates õigusnormides, tuleb analüüsida nende põhimõtete alusel.

<sup>37</sup> Kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 73.

<sup>38</sup> Kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 74 ja resolutsiooni punkt 2.

<sup>39</sup> Vt kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 23). Kohtujuristi kursiiv.

<sup>40</sup> Vt selle kohta kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 23).

<sup>41</sup> Vt selle kohta kohtuotsused Rottmann (punktid 41–43, 45, 48, 56 ja 59), Tjebbes jt (punktid 30, 32, 40–42 ja 45) ning Wiener Landesregierung (punktid 44, 59, 61 ja 73). Vt ka käesoleva ettepaneku punktid 29–43 ja eelkõige punkt 45.

### C. Kohtupraktikast tulenevate põhimõtete kohaldamine käesolevas kohtuasjas

48. Tuletan kohe meelde, et vastavalt kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 esimesele lausele kaotas põhikohtuasja kaebaja Taani kodakondsuse *ex lege*, kui ta sai 22aastaseks, kuna tal puudus tegelik side Taaniga ning kuna Taani kodakondsuse säilitamise taotlus esitati pärast tema 22aastaseks saamist, ei saanud temale kohaldada selle seaduse § 8 lõike 1 teises lauses ette nähtud erandit.

49. Põhikohtuasja kaebajal on seega oht kaotada liidu kodaniku staatus, mis on väljakujunenud kohtupraktika kohaselt liikmesriikide kodanike põhistaatus<sup>42</sup>.

50. Arvestades eespool<sup>43</sup> ja eelkõige kohtuotsuses Tjebbes jt välja toodud kohtupraktikat, on selge, et selliste liidu kodanike olukord, kellel on ainult ühe liikmesriigi kodakondsus ja kes pärast selle kodakondsuse kaotamist satuvad olukorda, kus nad kaotavad ELTL artikliga 20 antud staatuse ja sellega seotud õigused, kuulub seega oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse<sup>44</sup>. Sellest järeldub, et põhikohtuasja kaebaja olukord kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, et Taani Kuningriik peab oma pädevuse teostamisel kodakondsuse valdkonnas seda õigust järgima ning et seda olukorda tuleb kontrollida liidu õiguse seisukohast<sup>45</sup>.

51. Seda järeldust arvestades tekib küsimus, kas Taani kodakondsuse seaduse § 8 lõikes 1 ette nähtud kodakondsuse *ex lege* kaotamine on liidu õigusega kooskõlas. Tuletan meelde, et nagu nähtub Euroopa Kohtu praktikast, peab selleks, et liikmesriigi õigusnormides ette nähtud kodakondsuse kaotamine oleks liidu õigusega kooskõlas, selle kaotamise põhjus olema avalikust huvist kantud põhjus, mis eeldab, et sellega on võimalik saavutada taotletav eesmärk ja kodakondsuse kaotamist, mis sellest artiklist tuleneb, ei saa pidada meelevaldseks aktiks<sup>46</sup>.

52. Põhikohtuasja kaebaja väidab, et kuigi kodakondsuse seaduse artikli 8 lõikes 1 ette nähtud kodakondsuse eranditu automaatne kaotamine toimub õiguspärasel eesmärgil ning liikmesriigi ja selle kodanike vahel tegeliku sideme ning erilise solidaarsus- ja lojaalsussuhte säilitamise eesmärgil, ei ole see siiski selle eesmärgi saavutamiseks sobiv. Lisaks ei ole selles sättes ette nähtud automaatne kaotamine proportsionaalne ja on seega vastuolus ELTL artikliga 20 koostoimes harta artikliga 7.

53. Seevastu väidab Taani valitsus oma kirjalikes seisukohtades, et kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 seaduslikkuse ja proportsionaalsuse kontroll isikute suhtes, kes on kodakondsuse säilitamise taotluse esitamise ajal 22aastaseks saanud, peab rajanema Taani kodakondsuse kaotamise ja taastamise korra üldisel hindamisel. Taani kodakondsuse *ex lege* kaotamise proportsionaalsust 22aastaseks saanud isikute puhul tuleks hinnata ka kodakondsuse kuni selle vanuseni säilitamise eeskirjade seisukohast, mis on tervikuna väga järeleandlikud. Lisaks leiab see

<sup>42</sup> 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31) ja kohtuotsus Wiener Landesregierung (punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).

<sup>43</sup> Vt käesoleva ettepaneku punktid 29, 30 ja 33.

<sup>44</sup> Vt kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 32.

<sup>45</sup> Vt selle kohta kohtuotsused Rottmann (punktid 42 ja 45) ja Tjebbes jt (punkt 32). Taani valitsus väitis kohtuistungil, et 11. ja 12. detsembril 1992 Edinburghis Euroopa Ülemkogus kohtunud riigipeade ja valitsusjuhtide otsusest nähtub, et Taani Kuningriigil on kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramisel ulatuslik kaalutusõigus ning tal on liidu kodakondsuse osas eriline positsioon. Komisjon meenutas siiski, et selle otsuse asjakohased lõigud liidu kodakondsuse kohta on sõnastatud samamoodi nagu deklaratsioonis nr 2 liikmesriigi kodakondsuse kohta, mille liikmesriigid lisasid EL lepingu lõppaktile. Vt selle kohta kohtuotsus Rottmann, punkt 40. Ta tuletas samuti meelde, et Euroopa Kohtu praktikast nähtub, et liikmesriigid peavad oma pädevust kodakondsuse saamise ja kaotamise alal teostama kooskõlas liidu õigusega. Vt eelkõige kohtuotsus Rottmann, punkt 41.

<sup>46</sup> Vt selle kohta kohtuotsus Rottmann, punktid 51–54.

valitsus, et Taani kodakondsuse kaotamise reeglite õiguspärasust ja proportsionaalsust toetab asjaolu, et ta võib üksikjuhtumipõhise hindamise alusel lubada kodakondsuse säilitamist, kui taotlus on esitatud enne 22aastaseks saamist.

54. Analüüsin seega esitatud kohtupraktikat silmas pidades, kas kõnealused riigisisised õigusnormid, mis näevad ette Taani kodakondsuse kaotamise ja millega kaasneb põhikohtuasja kaebaja liidu kodaniku staatuse kaotamine, kujutavad endast õiguspärasest põhjendust ja on taotletava eesmärgi saavutamiseks sobivad ning kas Taani kodakondsuse kaotamise kord on tagajärgede poolest, mis sellega kaasnevad põhikohtuasja kaebaja olukorrale, proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

### ***1. Taani kodakondsuse kaotamise korra üldise huvi põhjenduse õiguspärasuse analüüs***

55. Esiteks tuletan meelde et Euroopa Kohus on juba otsustanud, et liikmesriigi soov kaitsta tema ja tema kodanike vahelist erilist solidaarsus- ja lojaalsussuhet ning vastastikusi õigusi ja kohustusi, mis on kodakondsussuhte alus, on õiguspärane<sup>47</sup>. Tema hinnangul on liikmesriigil oma kodakondsuse omandamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramise pädevuse kasutamisel õigus lähtuda eeldusest, et kodakondsus väljendab tegelikku sidet tema ja ta kodanike vahel, ja sellest tulenevalt siduda niisuguse sideme puudumine või lõppemine tema kodakondsuse tegeliku kaotamisega<sup>48</sup>.

56. Teiseks meenutan ka, et Euroopa Kohtul on juba olnud võimalus kohtuotsuses Tjebbes jt täpsustada, et kriteeriumi, mis põhineb sellel, et selle liikmesriigi kodaniku harilik viibimiskoht on olnud piisavalt pikka aega „väljaspool [asjaomast] liikmesriiki ja *EL lepingu kohaldamisalasse kuuluvaid piirkondi*“, võib pidada teguriks, mis peegeldab sellise tegeliku sideme puudumist<sup>49</sup>.

57. Käesoleval juhul, nagu nähtub eelotsusetaotlusest, on kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 eesmärk takistada Taani kodakondsuse edasikandumist põlvkonniti isikutele, kellel ei ole või enam ei ole Taaniga tegelikku sidet. Taani valitsuse sõnul on Taani seadusandja leidnud, et isikud, kes on sündinud välismaal ja kes ei ole *Taanis elanud* või selles liikmesriigis märkimisväärselt elanud, kaotavad suureks kasvades järk-järgult oma lojaalsuse selle liikmesriigi suhtes ning oma solidaarsuse ja sideme selle liikmesriigiga<sup>50</sup>.

58. Neil asjaoludel olen arvamusel, et – nagu väidavad Taani ja Prantsuse valitsus ning komisjon – liikmesriik võib põhimõtteliselt õiguspäraselt asuda seisukohale, et välismaal sündinud isikud, kes ei ole selles liikmesriigis elanud või viibinud nii, et tõendada tegelikku sidet liikmesriigiga, *võivad* järk-järgult kaotada oma lojaalsus- ja solidaarsussuhte ning sideme nimetatud liikmesriigiga. Selle

<sup>47</sup> Kohtuotsused Rottmann (punkt 51), Tjebbes jt (punkt 32) ja Wiener Landesregierung (punkt 52).

<sup>48</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 35. Vt ka kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 53).

<sup>49</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 36. Vt selle kohta kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 54). Kohtujuristi kursiiv.

<sup>50</sup> Kuigi ma kahtlen, kas seda tegeliku sideme järkjärgulist kaotust võib üldistada kõigile vaidlusaluse sätte kohaldamisalasse kuuluvatele isikutele, olen nõus asuma seisukohale, et *põhimõtteliselt võib* esineda oht, et selline tegeliku sideme järkjärguline kaotamine võiks *teatud juhtudel* aset leida. Lisaks on minu arvates täiesti võimalik asuda seisukohale, et mõnel liidu kodanikul võib olla tegelik side rohkem kui ühe liikmesriigiga. Sellise järelduse kahtluse alla seadmine tähendaks liidu kodakondsuse olemuse enda kahtluse alla seadmist. Minu arvates oleks paradoksaalne mitte nõustuda võimalike tagajärgedega, mis kaasneksid liikmesriigi kodanikele liidu mõne põhivabaduse, nimelt isikute vaba liikumise teostamisega.

kohta märgin, et kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 7 lõike 1 punktis e on sätestatud, et isik *võib* kodakondsuse *ex lege* kaotada, kui riigi ja tavaliselt välisriigis elava kodaniku vahel puudub tegelik side<sup>51</sup>.

59. Järelikult näib mulle põhimõtteliselt õiguspärane, et liikmesriik otsustab esiteks, et sellised kriteeriumid nagu kokku vähem kui üheaastase kestusega perioodidel viibimine tema territooriumil ei näita tegelikku sidet selle liikmesriigiga, ja teiseks, et võib kehtestada vanuse, nagu käesoleval juhul 22 eluaastat, et kontrollida, kas kodakondsuse kaotamise tingimused on täidetud.

60. Seda arvestades pean ammendavuse huvides mainima olulist küsimust, mille tõstata komisjon oma kirjalikes seisukohtades ja mida arutati kohtuistungil pärast Euroopa Kohtu küsimust, mis väljub selle probleemi piiridest, mis tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtul lahendada. Küsimus on selles, kas kodakondsuse kaotamise kriteeriumi, mis põhineb asjaolul, et Taani kodanik elab väljaspool Taanit, ja mis ei tee vahet liidus elamise ja kolmandas riigis elamise vahel, võib pidada liidu õiguse seisukohast õiguspäraseks kriteeriumiks, kui selle kodakondsuse kaotamisega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine<sup>52</sup>.

61. Nimelt, nagu komisjon oma kirjalikes ja suulistes seisukohtades õigesti rõhutas, tähendaks sellise elukoha kriteeriumi kohaldamine, et isik, kes on Taani kodanik, kellel on kolmanda riigi kodakondsus, kes on sündinud teises liikmesriigis ja kelle ema või isa on Taani kodanik, kes on kasutanud ELTL artikli 21 alusel vabalt liikumise õigust, kaotab 22aastaseks saades *ex lege* Taani kodakondsuse ja seega liidu kodaniku staatuse, kui ta vastab kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud kumulatiivsetele tingimustele ja talle ei kohaldata selle seaduse § 8 lõike 1 teises lauses ette nähtud erandit. Teisisõnu viiks isiku vanemate liidu kodaniku staatusega kaasnevate õiguste kasutamine paradoksaalselt selleni, et isik kaotab kõik liidu kodaniku staatusega seotud õigused<sup>53</sup>. Lisaks kaotaks isik need õigused ka siis, kui see teises liikmesriigis sündinud isik kasutab 18–22 aasta vanuses õigust vabalt liikuda ja elada muu hulgas selleks, et töötada või elada teises liikmesriigis<sup>54</sup>.

62. Kuigi ma jagan komisjoni kahtlusi sellise elukoha kriteeriumi õiguspärasuse ja selle üldise mõju suhtes kodanike vabale liikumisele liidus, ei arva ma, et käesolevas kohtuasjas on selleks, et vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu esitatud küsimusele, vajalik konkreetne ja põhjalik analüüs, mis keskenduks sellele ilmselgele asjaolule. Nimelt nähtub eelotsusetaotlusest, et kui

<sup>51</sup> Taani Kuningriik ratifitseeris kodakondsuse Euroopa konventsiooni, mis võeti Euroopa Nõukogus vastu 6. novembril 1997 ja jõustus 1. märtsil 2000, 24. juulil 2002. Seda konventsiooni selgitavas aruandes on märgitud, et selle sätte eesmärk on lubada riigil, kes soovib, takistada seda, et tema kodanikel, kes elavad pikka aega välisriigis, säilib selle riigi kodakondsus, samas kui sidet selle riigiga enam ei eksisteeri või selle sideme on asendanud side teise riigiga, kusjuures tegemist on – nagu käesolevas kohtuasjas – isikutega, kellel on kaks kodakondsust, ja kodakondsuseta jäämise ohtu seega ei ole. Vt selle aruande punkt 70.

<sup>52</sup> Sellise eristamise puudumist kinnitas Taani valitsus vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele. Taani õigusnormi alusel eelkõige Soomes või Rootsis elamise ja teises liikmesriigis elamise eristamise kohta kinnitas Taani valitsus kohtuistungil, et kodakondsuse seaduse § 8 lõikes 3 on ette nähtud, et nendes kahes liikmesriigis elamise seitsmeaastast perioodi käsitatakse nii, et see tõendab tegelikku sidet Taaniga. Selle kohta märkis komisjon vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, et see reegel kujutab endast diskrimineerimist elukohaliikmesriigi alusel, mida võib pidada Taani õigusnormiga taotletava üldise huvi eesmärgiga mittesidusaks. Vt ka käesoleva ettepaneku joonealune märkus 6.

<sup>53</sup> Vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele rõhutas komisjon, et niisuguse kriteeriumi kohaldamisest tuleneb, et kui asjaomane Taani kodanik kasutab õigust liikuda ja elada, toob see kaasa selle õiguse kaotamise.

<sup>54</sup> Nii on see minu arvates Taani kodaniku puhul, kes on sündinud Madalmaades ning kelle isa on Taani kodanik ja ema Ameerika kodanik ning kes kasutab 18aastaseks saamisel oma õigust vabalt liikuda ja elada, et minna töötama või õppima Itaaliasse, elades seal kuni 22aastaseks saamiseni. Tuleb samuti märkida, et nagu komisjon selgitas vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, kuulub olukord, kus niisugusel kodanikul on Taani ja Itaalia topeltkodakondsus, samuti liidu õiguse kohaldamisalasse. Sellisel juhul ei ole tegemist mitte liidu kodaniku staatuse kaotamisega, vaid liidus vabalt liikumise ja elamise õiguse piiramisega.

kolm või neli nädalat Prantsusmaal viibimist<sup>55</sup> välja arvata, ei ole põhikohtuasja kaebaja elanud muus liikmesriigis kui Taani ja ta on alati elanud USAs. Esitan siiski järgmised märkused juhuks, kui Euroopa Kohus on teistsugusel arvamusel.

63. Kõigepealt meenutan, et eelmistes punktides välja toodud probleemi kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus Tjebbes jt, ei tekkinud, kuna selle kohtuotsuse aluseks olnud kohtuasjas vaidlusalustes Madalmaade õigusnormides ette nähtud elukohakriteeriumis ei tehtud vahet elukohal Madalmaades ja elukohal mõnes teises liikmesriigis<sup>56</sup>. Kuigi on tõsi, et selles kohtuotsuses leidis Euroopa Kohus, et selline kriteerium kajastab tegeliku sideme puudumist, pidas ta siiski vajalikuks täpsustada, et tegemist on elukohaga „väljaspool [asjaomast] liikmesriiki ja *EL lepingu kohaldamisalasse kuuluvaid piirkondi*“<sup>57</sup>.

64. Seejärel ei tohi unustada, et liidu kodanike puhul, kes on sündinud vastuvõtvas liikmesriigis ja kes ei ole kunagi kasutanud õigust vabalt liikuda, on Euroopa Kohus juba otsustanud, et sellistel kodanikel on õigus tugineda ETL artikli 21 lõikele 1 ja selle rakendamiseks vastu võetud sätetele<sup>58</sup>.

65. Lõpuks näib mulle ilmne, et kriteerium, mis ei tee seoses 22 aasta vanuses kodakondsuse kaotamisega, mille tagajärjel kaotab asjaomane isik liidu kodaniku staatuse, vahet elukohal ja elamisel kolmandas riigis või liikmesriigis, piirab selgelt õigust vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil, mis võib sundida Taani kodanikku selle õiguse kasutamisest loobuma<sup>59</sup>. Selles osas pean märkima, et ma ei näe, kuidas saaks väita, et niisugune liidu kodanike vaba liikumise ja elamise õiguse piirang on proportsionaalne. Asjaolu, et liidu kodanik võib seetõttu, et ta on asunud elama muusse liikmesriiki kui see, mille kodanik ta on, oma kodakondsuse kaotada, piirab minu arvates ebaproportsionaalselt selle kodaniku õigust vabalt liikuda ja elada. Nagu komisjon kohtuistungil õigesti märkis, ei saa elukohta ja elamist Euroopa Liidu territooriumil pidada liidu kodaniku ja tema päritoluliikmesriigi vahelise tegeliku sideme katkemiseks.

66. Neil asjaoludel ja võttes arvesse minu kahtlusi seoses niisuguse kriteeriumi nagu kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 esimeses lõigus ette nähtud elukohakriteeriumi mõjuga kodanike vabale liikumisele liidus, leian, et põhikohtuasja asjaoludel ei ole liidu õigusega põhimõtteliselt vastuolus see, kui liikmesriik näeb selles õigusnormis osutatud olukordades üldise huvi tõttu ette kodakondsuse kaotamise, isegi kui puudutatud isik kaotab seetõttu liidu kodaniku staatuse.

<sup>55</sup> Põhikohtuasja kaebaja kinnitas kohtuistungil, et tegemist oli puhkusega.

<sup>56</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 10.

<sup>57</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 36. Vt selle kohta kohtujurist Mengozzi ettepanek kohtuasjas Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 54). Kohtujuristi kursiiv.

<sup>58</sup> 19. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 26); 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punktid 42 ja 43) ning 2. oktoobri 2019. aasta kohtuotsus Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, punkt 26).

<sup>59</sup> Vt kohtujurist Poiaras Maduro ettepanek kohtuasjas Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 32), kus on märgitud: „Kui riigi õigusnorm näeb teise liikmesriiki elama kolimisel ette kodakondsuse kaotamise, on kahtlemata tegu liidu kodanikule [ELTL artikliga 21] antud liikumis- ja elamisõiguse rikkumisega.“

## **2. Vaidlusaluste riigisiseste õigusnormide proportsionaalsuse kontroll, arvestades nende tagajärgi puudutatud isikule**

67. Euroopa Kohtu praktikast ja eelkõige kohtuotsuse Tjebbes jt<sup>60</sup> punktides 40–42 lähtudes kahtlen, kas Taani kodakondsuse kaotamise kord, kus kodakondsus kaotatakse 22aastaselt, nagu on ette nähtud kodakondsuse seaduse § 8 lõikes 1 ja mida Taani ametiasutused praktikas kohaldavad, on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas. Minu kahtlused on tingitud mitte ainult ühest põhikohtuasjas vaidlusaluse õigusnormi aspektist, vaid mitmest selle korra elemendist, mis puudutavad esiteks seda, et liidu kodaniku staatuse kaotamise tagajärgi ei hinnata liidu õiguse seisukohast individuaalselt iga isiku puhul, kes on esitanud taotluse pärast 22aastaseks saamist, ja teiseks kaotatud kodakondsuse *ex tunc* taastamist.

### **a) Liidu kodaniku staatuse kaotamise tagajärgede süstemaatiline individuaalselt hindamata jätmine kõigi isikute puhul, kes esitavad taotluse pärast 22aastaseks saamist**

68. Tuletan meelde, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu kahtlused puudutavad asjaolu, et Taani kodakondsuse kaotus ja seega liidu kodaniku staatuse kaotamine on automaatne ja et kodakondsuse seaduses ei ole ette nähtud ühtegi erandit. Nagu komisjon kohtuistungil märkis, ei ole põhikohtuasjas vaidlusaluses olukorras selle isiku olukorda, keda see kaotus puudutab, ja sel juhul tema perekonna olukorda *kunagi* individuaalselt kontrollitud. See küsimus on minu arvates käesolevas kohtuasjas vaidlustatud kodakondsuse *ex lege* kaotamise korraga kaasnevate raskuste keskmes.

69. Esiteks märgin, et *ainus viis*, mis võimaldab Taani kodanikule, et tema kodakondsuse kaotamise tagajärgi, mille tõttu ta kaotab liidu kodaniku staatuse, hinnatakse liidu õiguse seisukohast *individuaalselt*, on see, et ta esitab Taani kodakondsuse säilitamise taotluse *enne* 22aastaseks saamist<sup>61</sup> ja täpsemalt *21–22 aasta vanuses*<sup>62</sup>, mis on minu arvates on väga lühike aeg. Kui tema taotlus on esitatud pärast seda vanust, vaadatakse see läbi ainult selleks, et kontrollida, kas kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud tingimused on täidetud. Kui see on nii, lükatakse tema taotlus automaatselt tagasi<sup>63</sup> ja puudutatud isik mitte ainult ei kaota Taani kodakondsust ja seega liidu kodaniku staatust, vaid tema puhul ei hinnata ühelgi hetkel selle kaotamise tagajärgi individuaalselt liidu õiguse seisukohast.

70. Teiseks märgin, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu selgitustest nähtub, et pärast kohtuotsuse Tjebbes jt kuulutamist otsustas välismaalaste ja integratsiooniministeerium, et endistel Taani kodanikel, kes olid saanud 22aastaseks 1. novembri 1993. aasta seisuga või pärast seda kuupäeva ning kes olid taotlenud kodakondsuse säilitamist enne 22aastaseks saamist ja kelle kohta oli kodakondsuse seaduse § 8 alusel tehtud kodakondsuse kaotamise otsus, mille tagajärjel nad

<sup>60</sup> Vt käesoleva ettepaneku punktid 35 ja 36.

<sup>61</sup> Kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 muutmise kohta pärast kohtuotsuse Tjebbes jt kuulutamist vt käesoleva ettepaneku punkt 25.

<sup>62</sup> Tuletan meelde, et eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et kui kodakondsuse säilitamist taotletakse *enne 21aastaseks saamist*, ei võta välismaalaste ja integratsiooniministeerium *seisukohta* küsimuses, kas taotlejal säilib Taani kodakondsus, ja väljastab Taani kodakondsustunnistuse üksnes *tingimusel*, et kodakondsuse seaduse § 8 kohaselt kaotab ta selle kodakondsuse 22aastaseks saamisel. Tunnistan, et argument, mille kohaselt kodakondsuse säilitamise hindamine peab toimuma võimalikult lähedal 22 aasta vanusele, et Taani ametiasutused saaksid võtta seisukoha kodakondsuse säilitamise suhtes, ei tundu mulle veenev. Vt käesoleva ettepaneku punkt 24.

<sup>63</sup> Taani valitsus märkis kohtuistungil vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele, et kuigi Taani ametiasutused *ei teavita* süstemaatiliselt Taani kodanikke 22aastaselt kodakondsuse kaotamise tingimustest, on Taani kodakondsuse kaotamise reegel siiski kirjas passi leheküljel 2. Lisaks täpsustas see valitsus samuti, et Taani kodakondsuse kaotanud isiku pass ei ole alates 22 aasta vanusest enam kehtiv. Selles aspektis olen arvamusel, et selle reegli mainimine passi leheküljel 2 ei mõjuta selle kohtuasja keskset probleemi, nimelt seda, et põhikohtuasja kaebajal on täiesti võimatu vaidlustada kodakondsuse kaotamist, mille tagajärjel ta kaotab liidu kodaniku staatuse, ja et seega ei võimaldata talle selle kaotamise tagajärgede proportsionaalsuse kontrollimist liidu õiguse seisukohast.

kaotasid liidu kodakondsuse, on võimalik taotleda selle otsuse läbivaatamist<sup>64</sup>. Seega, kuigi nendele kodanikele võimaldati otsuse niisugust liidu õiguse seisukohast läbivaatamist, ei saanud põhikohtuasja kaebaja, kes oli saanud 22aastaseks pärast 1. novembrit 1993, seda siiski kasutada, kuna ta oli esitanud kodakondsuse säilitamise taotluse 43 päeva *pärast* 22aastaseks saamist.

### 1) Taani valitsuse vastuväited

71. Kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 esimeses lauses ette nähtud nõude – et Taani kodakondsuse säilitamise taotlus tuleb esitada *enne* 22aastaseks saamist – säilitamise põhjuse kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle sätte ettevalmistavatest materjalidest nähtub, et kohtuotsuse Tjebbes jt täitmiseks sellesse sättesse muudatuste tegemisel leidis Taani seadusandja, et „näib, et see kohtuotsus ei nõua niisuguse [individuaalse] läbivaatamise süstemaatilist võimalust“.

72. Sellega seoses väitis Taani valitsus oma kirjalikes ja suulistes seisukohtades, et kohtuotsusest Tjebbes jt ei nähtu, et individuaalne hindamine peab olema võimalik igal ajal, kui puudutatud isik seda soovib. Tema tõlgendab seda kohtuotsust nii, et piisab, kui niisugust individuaalset hindamist on võimalik läbi viia, mis on tema arvates nii juhul, kui kodakondsuse säilitamise taotlus on esitatud enne 22aastaseks saamist.

73. Kui nõustuda sellise tõlgendusega, tekiks käesolevas kohtuasjas järgmised küsimused: kas teatud juhtudel tuleb asuda seisukohale, et isik võib liikmesriigi kodakondsuse kaotada, mille tõttu ta kaotab liidu kodaniku staatuse, ilma et *ühelgi hetkel* hinnataks individuaalselt seda kaotamist ja selle tagajärgi isikule liidu õiguse seisukohast? Ja kas tuleb asuda seisukohale, nagu soovib Prantsuse valitsus, et liikmesriikide kohustust viia läbi see individuaalne hindamine, nagu on kehtestatud Euroopa Kohtu praktikas, võib piirata õigust lõpetava tähtajaga?

74. Need küsimused viivad mind selgelt järeldusele, et kohtuotsuse Tjebbes jt sellise tõlgendusega, mille on andnud seadusandja ja Taani valitsus, ei saa nõustuda, kuna see põhineb selle kohtuotsuse ekslikul tõlgendusel.

75. Esiteks eirab niisugune tõlgendus minu arvates pädevate ametiasutuste ja liikmesriikide kohtute kohustust ühelt poolt järgida liidu kodaniku staatuse kaotamise valdkonnas proportsionaalsuse põhimõtet ja teiselt poolt hinnata selle põhimõtte järgimise raames individuaalselt selle staatuse kaotamise tagajärgi liidu õiguse seisukohast.

76. Teiseks võimaldab selline tõlgendus liikmesriikidel võtta ELTL artiklilt 20, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, selle kasuliku mõju niisugustes olukordades, nagu on kõne all põhikohtuasjas. Tuletan meelde, et väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liidu kodaniku staatus liikmesriikide kodanike põhistaatuse. Seda staatust ei saa seega jätta ilma selle kasulikust mõjust ja seega ei saa sellega antud õigusi rikkuda selliste riigisiseste õigusnormide vastuvõtmisega, mis ei ole liidu õigusega kooskõlas.

<sup>64</sup> Eelotsusetaotluse esitanud kohus viitab sellega seoses välismaalaste ja integratsiooniministeeriumi dokumendile „Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes“ (Teave Taani kodakondsuse säilitamise tunnistuse taotluse läbivaatamise kohta pärast Euroopa Liidu Kohtu otsust kohtuasjas C-221/17, Tjebbes).



## 2) Kohtuotsuse Tjebbes jt õige tõlgendamine

77. Tuletan meelde, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et põhimõte, mille kohaselt tuleb liikmesriikide pädevust kodakondsuse saamise ja kaotamise valdkonnas teostada kooskõlas liidu õigusega, ei võimalda asuda seisukohale, et kodakondsuse kaotamise tingimused, mis toovad kaasa liidu kodaniku staatuse kaotamise, ei kuulu liidu õiguse kontrolli alla<sup>65</sup>. Selle kohta kinnitas Euroopa Kohus kohtuotsuses Tjebbes jt, et liikmesriigi kodakondsuse kaotus *ex lege* oleks proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus, kui asjasse puutuvad riigisisised normid üleüldse ei lubakski niisugusest kaotusest puudutatud isikule põhjustatud tagajärgede üksikjuhtumipõhist läbivaatamist liidu õiguse seisukohast<sup>66</sup>.

78. Kuid erinevalt sellest, mida Euroopa Kohus kinnitas kohtuotsuse Tjebbes jt punktides 41 ja 42, täheldan sellises olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus Taani kodakondsuse kaotamine toimub *ex lege* ja sellega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine, et Taani ametiasutused *ei saa* täiendavalt *hinnata* selle kaotamise tagajärgi kõigile Taani kodanikele, kes on esitanud kodakondsuse säilitamise taotluse pärast 22aastaseks saamist. Nimelt ei ole nende kodanike puhul *ühelgi hetkel* võimalik individuaalselt hinnata nende tagajärgede proportsionaalsust liidu õiguse seisukohast, mida see kaotamine neile kaasa toob. Niisuguse hindamise puudumine ei ole minu arvates mitte ainult automaatne, nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, vaid ka *süstemaatiline*.

79. Kohtuotsuse Tjebbes jt õige tõlgendamine tähendab, et *kõiki* kodakondsuse kaotamise olukordi, millega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine, peab saama hinnata proportsionaalsuse põhimõtte seisukohast, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus oma ELTL artiklit 20 käsitlevas kohtupraktikas, millega kaasneb individuaalselt hindamise kohustus *ka* isikute puhul, kes on sellises olukorras nagu põhikohtuasja kaebaja. Põhikohtuasjas kõne all olevaid õigusnorme arvestades ei saa aga teatavaid olukordi, kus liidu kodaniku staatuse kaotamisel võivad olla ebaproportsionaalsed tagajärjed, kunagi hinnata liidu õiguse seisukohast, isegi kui puudutatud isikud kaotavad kõik selle staatusega seotud õigused.

80. Kas seda saab aktsepteerida? Ma leian, et mitte.

81. Tuletan siinkohal meelde, et Euroopa Kohus on juba otsustanud kohtuotsuses Wiener Landesregierung, et liidu kodaniku staatuse *mis tahes* – isegi ajutine – kaotamine tähendab, et puudutatud isik jäetakse määramata ajaks ilma võimalusest kasutada kõiki sellest staatusest tulenevaid õigusi<sup>67</sup>. Järelikult on niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, kus isik on 22aastaseks saamisel juba kaotanud *ex lege* kodakondsuse ja seega liidu kodaniku staatuse, ilma et tal oleks olnud võimalust seda kaotust vaidlustada, võttes arvesse tagajärgi, mida see talle liidu õiguse seisukohast kaasa toob, asjaomane liikmesriik kohustatud tagama ELTL artikli 20 kasuliku mõju.

<sup>65</sup> Vt selle kohta kohtuotsus Rottmann (punktid 41–43, 45, 48, 56 ja 59), kohtuotsus Tjebbes jt (punktid 30, 32, 40–42 ja 45) ning kohtuotsus Wiener Landesregierung (punktid 44, 59, 61 ja 73). Vt ka käesoleva ettepaneku punktid 29–43 ja eelkõige punkt 45.

<sup>66</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 41. Tuletan meelde, et kohtuasjas, milles tehti see kohtuotsus, ei pidanud Euroopa Kohus tegema otsust mitte pädevuse kohta määratleda kodakondsuse kaotamise tingimus riigisisestes õigusnormides (näiteks liikmesriigi kodanike elamine kümme aastat järjest väljaspool seda liikmesriiki ja liitu), vaid selle kohta, kas need õigusnormid on proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus, kuna need ei võimalda *ühelgi hetkel* hinnata selle õiguse kaotamise tagajärgi liidu õiguse seisukohast. Selle vahetegemise kohta vt minu seisukohad käesoleva ettepaneku punktis 45.

<sup>67</sup> Selle kohtuotsuse punkt 48.

82. Kui kodakondsuse kaotamise põhjused, millega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine, on põhimõtteliselt õiguspärased, nagu käesolevas asjas, saab see kaotamine toimuda üksnes juhul, kui pädevad ametiasutused ja liikmesriigi kohtud järgivad proportsionaalsuse põhimõtet. Üks asi on, et riigisiseses õiguses võib ette näha kodakondsuse *ex lege* kaotamise reegli, kuna selline seadusandlik valik kuulub liikmesriikide ainupädevusse. Asjaolu, et nendes õigusnormides ette nähtud *riigisisene menetlus* ei võimalda puudutatud isikul seda kaotust proportsionaalsuse kontrolli<sup>68</sup> raames vaidlustada ja seega lasta selle kaotamise tagajärgi individuaalselt hinnata, on aga hoopis teine asi. Asjaolu, et liikmesriik võib õiguspäraselt ette näha kodakondsuse *ex lege* kaotamise, tuleb seega eristada selle kaotamise proportsionaalsuse põhimõtte järgimisest liidu õiguse seisukohast.

83. Neil asjaoludel võib väita, et sellise individuaalse hindamise täielik ja süstemaatiline puudumine isikute puhul, kes on esitanud taotluse pärast 22aastaseks saamist, ei ole sobiv proportsionaalsuse hindamise kohustusega taotletud eesmärgi saavutamiseks, milleks on võimaldada neil säilitada kõnealuse liikmesriigi kodakondsus ja seega liidu kodaniku staatus, ning et kodakondsuse äravõtmine, mis kaasneb vaidlusaluse sättega, on meelevaldne ja vastuoluline akt.

84. Võtame näiteks olukorra, milles on kaks õde AA ja BB, kellel on Taani kodakondsus. AA on sündinud Taanis, aga kolis mõni kuu pärast sündimist koos vanematega Ameerika Ühendriikidesse. BB on seevastu sündinud Ühendriikides ja on samas olukorras nagu põhikohtuasja kaebaja. Sellisel juhul oleks kodakondsuse seaduse § 8 lõike 1 nende kahe õe suhtes kohaldamise tagajärg see, et AA säilitab Taani kodakondsuse, kuna ta on Taanis sündinud, samas kui tema õde BB, kes esitas taotluse Taani kodakondsuse säilitamiseks veidi aega pärast 22aastaseks saamist, kaotab automaatselt kodakondsuse ja seega liidu kodaniku staatuse, *ilma et tal oleks võimalik sellist kaotamist vaidlustada*.

85. Käesoleval juhul märkis põhikohtuasja kaebaja vastuseks Euroopa Kohtu küsimusele kohtuistungil, et tema vendadel ja õdedel säilis Taani kodakondsus ja sellest tulenevalt liidu kodaniku staatus, kuna nad esitasid taotluse õigel ajal. Seega on tegemist olukorraga, kus põhikohtuasja kaebaja on oma perekonnas ainus, kes on kaotanud Taani kodakondsuse ja seega oma liidu kodaniku staatuse.

86. Siinkohal tuleks meenutada, et individuaalne hindamine eeldab, et hinnatakse puudutatud isiku ja vajaduse korral tema perekonna olukorda, et määrata kindlaks, kas asjaomase liikmesriigi kodakondsuse kaotusel, kui sellega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotus, on tagajärgi, mis liikmesriigi seadusandja taotletavaid eesmäärke arvestades mõjutaksid liidu õiguse seisukohast eba-proportsionaalselt selle isiku perekonna- ja tööelu normaalset arengut<sup>69</sup>. Niisuguse proportsionaalsuse kontrollimise puudumise korral ei ole liikmesriigi pädevad asutused ja vajaduse korral liikmesriigi kohtud võimelised tagama, et selline kodakondsuse kaotamine on kooskõlas hartas tunnustatud põhiõigustega ja eelkõige õigusega perekonnaelu austamisele, nagu see on sätestatud harta artiklis 7<sup>70</sup>.

87. Olen seega arvamusel, et sõltumata liikmesriigi seadusandja õiguspärasest valikust kehtestada või mitte kodakondsuse *ex lege* kaotamise tähtaeg, peab pädevatel ametiasutustel või vajaduse korral liikmesriigi kohtutel olema võimalik individuaalselt hinnata kodakondsuse säilitamise taotluse esitamise ajal *igasugust* kodakondsuse kaotamist, millega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine. Sellisel juhul tekib küsimus, millist ajavahemikku tuleb proportsionaalsuse kontrolli

<sup>68</sup> Näiteks reisidokumendi tühistamise menetluses või uue passi taotlemisel.

<sup>69</sup> Kohtuotsused Tjebbes jt (punkt 44) ja Wiener Landesregierung (punkt 59).

<sup>70</sup> Kohtuotsused Tjebbes jt (punkt 45) ja Wiener Landesregierung (punkt 61).

raames sellise hindamise läbiviimiseks arvesse võtta. Sellega seoses väitis komisjon õigesti, et seda hindamist võiks teha, võttes arvesse asjaomase isiku olukorda 22 aasta vanuses. Kuna individuaalne hindamine oleks võimalik ka siis, kui kodakondsuse säilitamise taotlus on esitatud pärast 22aastaseks saamist, oleks selle hindamise tegemiseks arvesse võetava ajavahemiku niisugune piiramine minu arvates kooskõlas nii õiguskindluse põhimõtte kui ka proportsionaalsuse põhimõttega. Sellega seoses tuleb lisada, et juhul, kui selle hindamise käigus võetakse arvesse puudutatud isiku olukorda 22 aasta vanuses, võib võimalik uute asjaolude esinemine teatud juhtudel siiski nõuda nende asjaolude uuesti hindamist.

**b) Kodakondsuse ex tunc taastamata jätmise niisuguses kodakondsuse ex lege kaotamise korras kodakondsuse hiljem üldises naturalisatsiooni korras taastamise võimalusega**

88. Nagu ma juba märkisin, on eelotsusetaotluse esitanud kohtul tekkinud ka küsimus, kas naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamine pärast 22aastaseks saamist on raske. Sellega seoses väidab Taani valitsus, et kodakondsuse seaduse § 8 lõikes 1 isikute puhul, kes on kodakondsuse säilitamise taotluse esitamise ajal 22aastased, ette nähtud kodakondsuse kaotamise proportsionaalsuse hindamine peab rajanema Taani kodakondsuse kaotamise ja taastamise korra üldisel hindamisel.

89. Nagu ma juba mainisin, annab kodakondsuse ex lege kaotamise kord endistele Taani kodanikele võimaluse see kodakondsus hiljem uuesti taastada üldises naturalisatsiooni korras, tingimusel et täidetud on rida nõudeid, mille hulgas on kodakondsuse saamise taotluse esitamise ajal riigi territooriumil elamise nõue ja nõue, et isik on elanud Taanis üheksa aastat järjest<sup>71</sup>.

90. Kas kodakondsuse taastamise võimalus on piisav selleks, et asuda seisukohale, et Taani kodakondsuse ex lege kaotamise kord on kooskõlas liidu õigusest tulenevate nõuetega, nagu on Euroopa Kohus neid tõlgendanud kohtuotsuses Tjebbes jt?

91. Ma leian, et mitte.

92. Esiteks, nagu ma juba märkisin, on Euroopa Kohus oma praktikas kinnitanud põhimõtet, et liikmesriikide pädevust kodakondsuse saamise ja kaotamise valdkonnas tuleb teostada kooskõlas liidu õigusega<sup>72</sup>.

93. Teiseks, nagu ma samuti mainisin, on Euroopa Kohus juba otsustanud, et olukorras, kus ühe liikmesriigi kodakondsuse kaotus toimub ex lege ja toob kaasa liidu kodaniku staatuse kaotamise, peavad pädevad riigisisised ametiasutused ja kohtud saama täiendavalt käsitleda kodakondsuse niisuguse kaotamise tagajärgi ja vajaduse korral puudutatud isiku kodakondsuse ex tunc taastada, kui viimane taotleb reisidokumenti või muud tema kodakondsust tõendavat dokumenti<sup>73</sup>.

94. Tuleb tõdeda, et vastupidi sellele, mida Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Tjebbes jt, põhikohtuasjas käsitletav Taani kodakondsuse kaotamise kord seda võimalust ette ei näe. Ent niisugune kodakondsuse – isegi mõne aastaseks kindlaksmääratud ajaks – kaotamine nagu käesoleval juhul tähendab, et puudutatud isik jäetakse kogu selleks ajaks ilma võimalusest

<sup>71</sup> Vt käesoleva ettepaneku punktid 8 ja 26.

<sup>72</sup> Vt 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10); Rottmann (punktid 39 ja 41); Tjebbes jt (punkt 30); 14. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 38) ning kohtuotsus Wiener Landesregierung (punkt 37).

<sup>73</sup> Kohtuotsus Tjebbes jt, punkt 42 ja resolutsioon.

kasutada kõiki sellest liidu kodaniku staatusest tulenevaid õigusi<sup>74</sup>. Seega leian, et see kodakondsuse taastamise võimalus ei ole, isegi riigis elamise üldnõuete paindlikumaks muutmise korral, piisav selleks, et asuda seisukohale, et Taani kodakondsuse *ex lege* kaotamise kord vastab ELTL artikli 20 alusel proportsionaalsuse põhimõttest tulenevatele nõuetele.

95. Neil asjaoludel olen arvamusel, et kodakondsuse kaotamise tagajärgede proportsionaalsuse kontrollimine liidu õiguse seisukohast – juhul, kui selle kaotamisega kaasneb liidu kodaniku staatuse kaotamine –, mida tehakse ainult siis, kui seda taotletakse enne, kui puudutatud isik on saanud 22aastaseks, ilma et selle isiku kodakondsuse saaks *ex tunc* taastada, ei ole piisav selleks, et täita liidu õigusest tulenevaid nõudeid, nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus kohtuotsuses Tjebbes jt.

## V. Ettepanek

96. Kõiki eespool esitatud kaalutlusi arvesse võttes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Østre Landsreti (idapiirkonna apellatsioonikohus, Taani) eelotsuse küsimusele järgmiselt:

ELTL artiklit 20 koostoimes Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 7

tuleb tõlgendada nii, et

sellega on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad isikute 22 aasta vanuseks saamisel liikmesriigiga tegeliku sideme puudumise korral teatud tingimustel ette selle liikmesriigi kodakondsuse *ex lege* kaotamise, kui isik ei ole enne selle vanuse täitumist taotlenud kodakondsuse säilitamist, millega kaasneb isikute puhul, kellel ei ole ka mõne teise liikmesriigi kodakondsust, liidu kodaniku staatuse ja sellega seotud õiguste kaotamine, ilma et juhul, kui kodakondsuse säilitamise taotlus esitataks pärast 22aastaseks saamist, vaadataks individuaalselt läbi kodakondsuse kaotamise tagajärjed nende olukorrale liidu õiguse seisukohast, arvestades proportsionaalsuse põhimõtet, koos võimalusega puudutatud isiku kodakondsus *ex tunc* taastada, kui ta taotleb reisidokumenti või muud tema kodakondsust tõendavat dokumenti.

<sup>74</sup> Vt selle kohta kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 48.