

ROTTMANN

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

2 märts 2010*

Kohtuasjas C-135/08,

mille ese on EÜ artikli 234 alusel Bundesverwaltungsgerichti (Saksamaa) 18. veebruari 2008. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 3. aprillil 2008, menetluses

Janko Rottmann

versus

Freistaat Bayern,

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: koja esimees V. Skouris, kodade esimehed K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits ja P. Lindh, kohtunikud C. W. A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (ettekandja) ja L. Bay Larsen,

* Kohtumenetluse keel: saksa.

kohtujurist: M. Poiares Maduro,
kohtusekretär: ametnik B. Fülöp,

arvestades kirjalikus menetluses ja 21. aprilli 2009. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades kirjalikke märkusi, mille esitasid:

- J. Rottmann, esindajad: professor W. Meng ja *Rechtsanwalt* H. Heinhold,

- Freistaat Bayern, esindajad: *Oberlandesanwalt* J. Mehler ja *Oberlandesanwalt* M. Niese,

- Saksamaa valitsus, esindajad: M. Lumma, N. Graf Vitzthum ja B. Klein,

- Belgia valitsus, esindaja: L. Van den Broeck,

- Tšehhi valitsus, esindaja: M. Smolek,

- Eesti valitsus, esindaja: L. Uiibo,

- Kreeka valitsus, esindajad: K. Georgiadis ning S. Alexandridou ja G. Papagianni,

- Läti valitsus, esindajad: E. Eihmane, U. Dreimanis ja K. Drēviņa,

- Austria valitsus, esindajad: E. Riedl ja T. Fülöp, keda abistas liikmesriigi ekspert H. Eberwein,

- Poola valitsus, esindaja: M. Dowgielewicz,

- Euroopa Ühenduste Komisjon, esindajad: S. Grünheid ja D. Maidani,

olles 30. septembri 2009. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

otsuse

¹ Eelotsusetaotlus käsitleb EÜ asutamislepingu nende sätete tõlgendamist, mis puuduvad Euroopa Liidu kodakondsust.

- 2 Taotlus esitati J. Rottmanni ja Freistaat Bayerni vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab põhikohtuasja kassaatorile naturalisatsiooni korras antud kodakondsuse äravõtmist Freistaat Bayerni poolt.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

- 3 Deklaratsioon nr 2 liikmesriigi kodakondsuse kohta, mille liikmesriigid lisasid Euroopa Liidu lepingu lõppaktile (EÜT 1992, C 191, lk 98), on sõnastatud järgmiselt:

„Konverents deklareerib, et alati, kui Euroopa Ühenduse asutamislepingus viidatakse liikmesriikide kodanikele, lahendatakse küsimus, kas isikul on liikmesriigi kodakondsus, üksnes asjaomase liikmesriigi seadusele tuginedes. [...]”

- 4 11. ja 12. detsembril 1992 Edinburghis Euroopa Ülemkogus kohtunud riigipeade ja valitsusjuhtide otsuse (mis käsitles Taani poolt tõstatatud teatavaid Euroopa Liidu lepinguga seotud probleeme) (EÜT 1992, C 348, lk 1) jao A kohaselt:

„Euroopa Ühenduse asutamislepingu II osa sätted, mis käsitlevad liidu kodakondsust, annavad liikmesriigi kodanikele käesolevas osas ette nähtud täiendavad õigused ja kaitse. Need sätted ei asenda ühelgi viisil liikmesriigi kodakondsust. Küsimus, kas

isikul on liikmesriigi kodakondsus, tuleb lahendada üksnes asjaomase liikmesriigi õiguse alusel”.

Siseriiklikud õigusnormid

Saksa õigusnormid

- 5 Saksa põhiseaduse artikli 16 lõige 1 näeb ette:

„Saksa kodakondsust ei saa ära võtta. Kodakondsuse kaotus võib toimuda seaduse alusel, aga asjast huvitatud isiku tahte vastaselt vaid sellisel juhul, kui ta ei muutu kodakondsuseta isikuks.”

- 6 Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz'i (kodakondsuse seadus) kuni 31. detsembrini 1999 kohaldatava redaktsiooni § 8 sätestas:

„Välismaalast, kes on asunud elama Saksamaa territooriumile, võib tema vastava taotluse alusel naturaliseerida liidumaa, mille territooriumil ta elab, kui

1. [...]

2. täidetud ei ole väljasaatmise tingimus, mis on ette nähtud [Ausländergesetz'i (välismaalaste seadus)] § 46 lõigetes 1–4 ja § 47 lõigetes 1 või 2,

3. ta on leidnud seal, kuhu ta on elama asunud, oma eluaseme või töö.

[...]"

7 Põhikohtuasjas kohaldatavate kodakondsust puudutavate Saksa õigusnormide kohaselt sõltub välismaalase naturaliseerimine põhimõtteliselt senisest kodakondsusest loobumisest või selle kaotamisest.

8 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz'i (Baierimaa haldusmenetluse seadustik) § 48 lõiked 1 ja 2 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) Õigusvastase haldusakti võib isegi siis, kui selle vaidlustamise tähtaeg on möödunud, tunnistada täielikult või osaliselt edasiulatuvalt või tagasiulatuvalt kehtetuks. [...]

(2) Õigusvastast haldusakti, milles nähakse ette ühekordse või korduva rahalise hüvitise maksmine või osadeks jagatava mitterahalise kohustuse täitmine, või mis on nende saamise eelduseks, ei saa kehtetuks tunnistada, kui soodustatud isikul on usaldus, et haldusakt jääb püsima ning tema usaldust tuleb, võrreldes avaliku huviga tunnistada haldusakt kehtetuks, kaitsta. [...] Asjaomane isik ei saa tugineda usaldusele, kui: [...]

1. [haldusakt] on antud pettuse või ähvardusega või altkäemaksu andmise tulemusena,
2. [haldusakt] on antud isiku esitatud põhiliselt ebaõigete või mittetäielike andmete alusel,
3. [isik] oli haldusakti õigusvastasusest teadlik või ei olnud sellest raske hooletuse tõttu teadlik.

Põhimõtteliselt tunnistatakse [...] haldusakt neil juhtudel kehtetuks tagasiulatuvalt.”

Austria õigusnormid

- 9 Staatsbürgerschaftsgesetz'i (kodakondsuse seadus, *BGBI.* 311/1985; edaspidi „StbG”) § 27 lõige 1 sätestab:

„Isik, kes saab välisriigi kodakondsuse kas vastava taotluse, avalduse või sõnaselge nõusoleku alusel, kaotab Austria kodakondsuse, välja arvatud juhul, kui talle on eelnevalt antud õigus kodakondsus säilitada.”

- 10 StbG § 28 lõike 1 punkti 1 alusel võib anda loa säilitada Austria kodakondsus tingimusel, et selle säilitamine on Austria Vabariigi huvides teenete eest, mida asjaomane isik

on juba osutanud või mida see liikmesriik võib temalt oodata, või lähtuvalt erikaalutlustest, mida tuleb arvesse võtta.

- 11 Austria valitsuse märkustest ilmneb, et Austria õiguses ei too see, kui naturalisatsiooni korras saadud välisriigi kodakondsus isiku naturaliseerinud riigi õiguskorras *ex nunc* või *ex tunc* kaotatakse, automaatselt kaasa, et välisriigi kodakondsuse vastuvõtmise tõttu Austria kodakondsuse kaotanud asjaomase isiku Austria kodakondsus tagasiulatuvalt taastatakse.
- 12 Austria valitsuse sõnul taastatakse Austria kodakondsus sellisel juhul üksnes vastava haldusakti alusel juhul, kui StbG §-s 10 jj selles osas ette nähtud tingimused on täidetud.
- 13 StbG 23. märtsil 2006 jõustunud redaktsiooni § 10 sätestab:

„(1) Kui käesoleva föderaalse seadusega ei ole ette nähtud teisiti, saab välismaalasele kodakondsuse anda üksnes siis, kui

1. ta on seaduslikult ja püsivalt viibinud Austria territooriumil vähemalt kümme aastat ja elanud seal vähemalt viis aastat;
2. ta ei ole pannud toime üht või mitut tahtlikku kuritegu, mille eest siseriiklik või välisriigi kohus on jõustunud kohtuotsusega mõistnud talle karistusena vabadusekaotuse, [...]

3. ta ei ole toime pannud finantssüütegu, mille eest siseriiklik kohus on jõustunud kohtuotsusega mõistnud talle karistusena vabadusekaotuse;

4. siseriiklikus kohtus ei ole tema suhtes algatatud süüteo menetlust tahtliku kuriteo või finantssüüteo toimepanemise eest, mille eest saab karistusena mõista vabadusekaotuse;

[...]

(2) Kodakondsust ei saa anda välismaalasele,

[...]

2. keda on jõustunud kohtuotsusega karistatud enam kui ühe eriti raske väärteo eest, [...]

[...]

(4) Lõike 1 punktis 1 osutatud tingimus [ning] lõike 2 punktis 2 osutatud kodakondsuse andmise takistus ei ole kohaldatavad

1. välismaalasele, kes viibib Austria territooriumil ja kes on omanud kodakondsust katkematult vähemalt kümme aastat ning kes on selle kaotanud muul viisil kui selle äravõtmisega [...];

[...]”

Rahvusvaheline õigus

Inimõiguste ülddeklaratsioon

- ¹⁴ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee poolt 10. detsembril 1948 vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 15 sätestab:

„1. Igal inimesel on õigus kodakondsusele.

2. Kelleltki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta.”

Kodakondsusetuse vähendamise konventsioon

15 30. augustil 1961 New Yorgis sõlmitud ja 13. detsembril 1975 jõustunud kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artikkel 7 on sõnastatud järgmiselt:

a) „1. Kui osalisriigi õigus lubab kodakondsusest loobuda, ei ole loobumise tulemuks kodakondsuse kaotamine, välja arvatud juhul, kui asjaomane isik omab teist kodakondsust või omandab selle;

[...]

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

3. Kui lõigetest 4 ja 5 ei tulene teisiti, ei kaota osalisriigi kodanik oma kodakondsust ega muutu kodakondsusetuks riigist lahkumise tõttu, välisriiki elama asumise tõttu, registreerimata jätmise tõttu ega muul samalaadsel põhjusel.

4. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik võib kaotada kodakondsuse seetõttu, et elab välisriigis asjaomase osalisriigi õigusega kindlaksmääratud tähtaja jooksul, mis on vähemalt seitse järjestikust aastat, kui ta ei teata pädevale asutusele oma soovist see kodakondsus säilitada.

[...]

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

16 Sama konventsiooni artikkel 8 sätestab:

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

2. Olenemata lõikest 1, võib isikult võtta osalisriigi kodakondsuse:

a) asjaoludel, mille puhul artikli 7 lõigete 4 ja 5 alusel on isiku kodakondsuse kaotus lubatud;

b) kui kodakondsus on omandatud valeandmete esitamise või pettuse teel.

[...]

4. Osalisriik kasutab talle lõigete 2 või 3 alusel kodakondsuse äravõtmiseks antud volitusi vastavalt seadusele, mis näeb asjaomasele isikule ette õiguse saada kohtu või muu sõltumatu organi ees õiglaselt ära kuulatud.”

- 17 Sama konventsiooni artikkel 9 sätestab, et osalisriik ei või rassilistel, rahvuslikel, usulistel ega poliitilistel põhjustel võtta üheltki isikult ega isikute rühmalt kodakondsust.

Kodakondsuse Euroopa konventsioon

- 18 Euroopa Nõukogu võttis kodakondsuse Euroopa konventsiooni vastu 6. novembril 1997 ning see jõustus 1. märtsil 2000. Konventsioon on Austrias kohaldatav viimati nimetatud kuupäevast alates ning Saksamaa Liitvabariik ratifitseeris selle 11. mail 2005. Konventsiooni artikli 3 kohaselt:

„1. Riik määrab oma siseriiklikus õiguses, kes on tema kodanikud.

2. Teised riigid tunnistavad seda niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas asjaomaste rahvusvaheliste konventsioonide, rahvusvahelise tavaõiguse ja kodakondsuse üldtunnustatud õiguslike põhimõtetega.”

19 Kõnealuse konventsiooni artikkel 4 näeb ette:

„Osalisriigi kodakondsust käsitlevate eeskirjade aluseks on järgmised põhimõtted:

- a. igapähele on õigus kodakondsusele;
- b. kodakondsusetust välditakse;
- c. kelleltki ei võeta kodakondsust põhjendamatult;

[...]”

20 Konventsiooni artikkel 7 on sõnastatud järgmiselt:

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

- a) muu kodakondsuse vabatahtlik omandamine;

- b) osalisriigi kodakondsuse omandamine pettuse, valeinformatsiooni või taotlejaga seotud oluliste asjaolude varjamise abil;

[...]

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

- ²¹ Kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikkel 9 sätestab, et osalisriik soodustab siseriikliku õigusega kehtestatud tingimustel oma endiste kodanike kodakondsuse taastamist juhul, kui nad elavad seaduslikult ja püsivalt tema territooriumil.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

- ²² Põhikohtuasja kassaator sündis Grazis (Austria) ning algselt ehk sünniga omandas ta Austria kodakondsuse.
- ²³ 1995. aastal asus põhikohtuasja kassaator elama Münchenisse (Saksamaa) pärast seda, kui Landesgericht für Strafsachen Graz (Grazi esimese astme kriminaalkohus) oli kuulnud ta üle kahtlustatavana kutsetegevuse raames toime pandud raskes kelmuses; kassaator vaidles kahtlustustele vastu.

- 24 1997. aasta veebruaris koostas Landesgericht für Strafsachen Graz põhikohtuasja kassaatori vahistamiseks siseriikliku vahistamismääruse.
- 25 Põhikohtuasja kassaator esitas 1998. aasta veebruaris Saksa kodakondsuse taotluse. Naturaliseerimismenetluse käigus jättis ta mainimata, et talle on Austrias esitatud süüdistus kriminaalasjas. Põhikohtuasja kassaator sai 25. jaanuari 1999. aasta dokumendi naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise kohta kätte 5. veebruaril 1999.
- 26 Vastavalt Austria õigusele kaotas põhikohtuasja kassaator Saksa kodakondsuse vastuvõtmisega Austria kodakondsuse.
- 27 1999. aasta augustis teatasid Grazi linnavõimud Müncheni linnavõimudele, et Grazi linn on põhikohtuasja kassaatori suhtes teinud vahistamismääruse. Lisaks teavitas Austria prokuratuur 1999. aasta septembris Müncheni linnavõimused ka sellest, et Landesgericht für Strafsachen Graz oli kuulunud põhikohtuasja kassaatori süüdistatavana üle juba 1995. aasta juulis.
- 28 Nende asjaolude alusel võttis Freistaat Bayern pärast põhikohtuasja kassaatori ärakuulamist 4. juuli 2000. aasta otsusega temalt tagasiulatuvalt kodakondsuse, kuna viimane oli varjanud asjaolu, et Austrias on tema suhtes algatatud kohtulik uurimine ning seega oli ta saanud Saksa kodakondsuse pettuse teel. Saksamaal saadud kodakondsuse äravõtmine ei ole veel jõustunud, kuna põhikohtuasja kassaator on esitanud selle otsuse peale tühistamiskaebuse.
- 29 25. oktoobril 2005 apellatsiooniasmena otsuse teinud Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Baieri liidumaa halduskohus) leidis, et põhikohtuasja kassaatori kodakondsuse äravõtmine Baierimaa haldusmenetluse seadustiku artikli 48 lõike 1 esimese

lause alusel on Saksa õigusega kooskõlas, isegi kui selle tagajärjel muutub asjaomane isik pärast kõnealuse otsuse jõustumist kodakondsusetuks.

- 30 Põhikohtuasja kassaator esitas 25. oktoobri 2005. aasta otsuse peale kassatsioonkaebuse, millele Bayerischer Verwaltungsgerichtshof andis menetlusloa ja mis nüüd on Bundesverwaltungsgerichti (föderaalne halduskohus) menetluses.
- 31 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et põhikohtuasja kassaatori pettusega saadud kodakondsus oli õigusvastane algusest peale ning seetõttu võisid Saksa päevad ametiasutused oma kaalutusõiguse raames selle ära võtta. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et Austria asjaomaste sätete – eelkõige StbG sätete – kohaselt ei vasta põhikohtuasja kassaator praegu Austria kodakondsuse vahetu taastamise tingimustele.
- 32 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof märkis oma otsuses, et juhul, kui isik muutub pettuse teel saadud kodakondsuse äravõtmise tõttu kodakondsusetuks, mille tagajärjel ta kaotab liidu kodakondsuse, siis pidamaks kinni Euroopa Kohtu 7. juuli 1992. aasta otsuses kohtuasjas C-369/90: Micheletti jt (EKL 1992, lk I-4239) sõnastatud reservatsioonist – mille kohaselt peavad liikmesriigid oma pädevust kodakondsuse valdkonnas teostama kooskõlas liidu õigusega – piisab sellest, kui Saksa pädev ametiasutus võtab oma kaalutusõiguse teostamisel liidu kodakondsusest tulenevate õiguste tähtsust arvesse. Kui liidu õigus keelaks Bayerischer Verwaltungsgerichtshofi sõnul võtta pettuse teel saadud kodakondsuse ära, piiraks see sisuliselt liikmesriikide EÜ artikli 17 lõikes 1 tunnustatud suveräänsel õigust määrata kindlaks siseriikliku õiguse kohaldamise tingimused.
- 33 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab aga, et Euroopa Kohus ei ole eespool nimetatud kohtuotsuses Micheletti jt väljendatud reservatsiooni tähtsust ja ulatust kohtupraktikas veel selgitanud. Euroopa Kohus on üksnes tuletanud sellest reservatsioonist põhimõtte, et liikmesriik ei või piirata teise liikmesriigi kodakondsuse andmise tagajärgi, kehtestades kodakondsuse tunnustamisele asutamislepinguga ette nähtud

põhivabaduste kasutamisel lisatingimusi. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ei ole piisavalt selge, kas kodakondsusetus ja eelnevalt nõuetekohaselt saadud liidu kodakondsuse kaotamine kodakondsuse äravõtmisega on liidu õiguse ning eelkõige EÜ artikli 17 lõikega 1 kooskõlas.

34 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on vähemalt võimalik, et Austria Vabariik on liikmesriigina, mille kodakondsuse põhikohtuasja kassaator omandas sünniga, liidu lojaalsuspõhimõtte alusel ning arvestades kodakondsusetuse vähendamise konventsioonis ning kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 7 lõike 1 punktis b nimetatud väärtusi, kohustatud tõlgendama ja kohaldama või muutma oma siseriiklikku õigust selliselt, et vältida asjaomase isiku muutumist kodakondsuseta isikuks, kui sel isikul ei ole välisriigi kodakondsuse vastuvõtmise järel lubatud sünnijärgset kodakondsust säilitada (nagu põhikohtuasjas).

35 Neil põhjustel otsustas Bundesverwaltungsgericht menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1. Kas ühenduse õigusega on vastuolus Euroopa Liidu kodakondsuse (ja sellega seotud õiguste ning põhivabaduste) kaotamine, mis tuleneb sellest, et siseriikliku (Saksa) õiguse kohaselt peetuse teel saadud liikmesriigi (Saksamaa Liitvabariik) kodakondsuse õiguspärane äravõtmine toob koostoimes teise liikmesriigi [...] siseriikliku kodakondsusõigusega – nagu kaebuse esitaja juhtumil, kui ei taastu esialgne [teise liikmesriigi (Austria)] kodakondsus – kaasa kodakondsuseta isiku staatuse?

2. Kui vastus esimesele küsimusele on jaatav, siis kas liikmesriik [...], mis on andnud Euroopa Liidu kodanikule kodakondsuse naturalisatsiooni korras ning soovib kodakondsuse taas ära võtta [sest see saadi pettuse teel], peab loobuma ühenduse õigust arvestades kodakondsuse äravõtmisest, kui või kuni selle tagajärjeks oleks [...] liidu kodakondsuse (ja sellega seotud õiguste ning põhivabaduste) kaotamine, või on teine liikmesriik [...], mille kodakondsus kaebajal eelnevalt oli, kohustatud oma siseriiklikku õigust ühenduse õigusele vastavalt tõlgendama ja kohaldama või ka kohandama nii, et sellist õiguslikku tagajärge ei teki?”

Eelotsuse küsimused

Esimene küsimus ja teise küsimuse esimene osa

- ³⁶ Esimese küsimuse ja teise küsimuse esimese osaga, mida tuleb uurida koos, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas liidu õiguse, eelkõige EÜ artikliga 17 on vastuolus see, kui liikmesriik võtab liidu kodanikult naturalisatsiooni korras pettuse teel saadud kodakondsuse ära nii, et selle äravõtmisega kaotab asjaomane isik liidu kodaniku staatuse ja sellega seotud õigused, muutudes kodakondsusetuks, kui kõnealuse liikmesriigi kodakondsuse vastuvõtmine naturalisatsiooni korras tõi asjaomasele isikule kaasa selle liikmesriigi kodakondsuse kaotamise, mille kodakondsuse ta omandas sünniga.
- ³⁷ Kõik valitsused, kes on esitanud Euroopa Kohtule oma märkused, – nagu ka Freistaat Bayern ning Euroopa Ühenduste Komisjon – väidavad, et kodakondsuse saamist ja kaotamist käsitlevad õigusnormid kuuluvad liikmesriikide pädevusse. Neist mõned järeldavad sellest, et põhikohtuasjas käsitletav kodakondsuse äravõtmise otsus ei saa kuuluda ühenduse õiguse kohaldamisalasse. Nad viitavad selles osas deklaratsioonile nr 2 liikmesriigi kodakondsuse kohta, mille liikmesriigid lisasid Euroopa Liidu lepingu lõppaktile.

- 38 Saksa ja Austria valitsus väidavad ka seda, et põhikohtuasja kassaatori naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise otsuse tegemise ajal oli viimane Saksa kodanik, kelle elukoht oli Saksamaal ning kellele saadeti Saksa ametiasutuse koostatud haldusakt. Nende valitsuste ja komisjoni arvates on tegemist puht siseriikliku olukorraga, millel puudub igasugune seos liidu õigusega, kuna viimane ei kuulu kohaldamisele ainuüksi asjaolu tõttu, et liikmesriik võtab ühe oma kodaniku suhtes teatava meetme. Asjaolu, et isik on (nagu põhikohtuasjas kõne all oleval juhul) kasutanud enne naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamist oma õigust vabalt liikuda, ei anna vaidlusele isenesest piiriülest elementi, mis võiks selle kodakondsuse äravõtmise osas tähtsust omada.
- 39 Sellega seoses tuleb meenutada, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et rahvusvahelise õiguse kohaselt on kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramine iga liikmesriigi pädevuses (eespool viidatud kohtuotsus Micheletti jt, punkt 10; 11. novembri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-179/98: Mesbah, EKL 1999, lk I-7955, punkt 29, ning 19. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-200/02: Zhu ja Chen, EKL 2004, lk I-9925, punkt 37).
- 40 Vastab tõele, et EÜ asutamislepingu tõlgendamisel ja eelkõige selle isikulise kohaldamisala kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta nii deklaratsiooni nr 2 liikmesriigi kodakondsuse kohta, mille liikmesriigid lisasid Euroopa Liidu lepingu lõppaktile, kui ka 11. ja 12. detsembril 1992 Edinburghis Euroopa Ülemkogus kohtunud riigipeade ja valitsusjuhtide otsust, mis käsitleb Taani poolt tõstatatud teatavaid Euroopa Liidu lepinguga seotud probleeme, mille (mõlema) eesmärk oli selgitada liikmesriikide jaoks eriti olulist küsimust, nimelt liidu kodaniku mõistele viitavate liidu õigusnormide isikulise kohaldamisala piiramist.
- 41 Teatava valdkonna kuulumine liikmesriikide päevusse ei tähenda siiski seda, et liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates olukordades ei peaks asjassepuutuvad siseriiklikud õigusnormid olema liidu õigusega kooskõlas (vt selle kohta 24. novembri 1998. aasta otsus kohtuasjas C-274/96: Bickel ja Franz, EKL 1998, lk I-7637, punkt 17 (seoses karistusõigust ja kriminaalmenetlust reguleerivate siseriiklike õigusnormidega); 2. oktoobri 2003. aasta otsus kohtuasjas C-148/02: Garcia Avello, EKL 2003, lk I-11613, punkt 25 (seoses isikunime reguleerivate siseriiklike õigusnormidega);

12. juuli 2005. aasta otsus kohtuasjas C-403/03: Schempp, EKL 2005, lk I-6421, punkt 19 (seoses otsesest maksustamist puudutavate siseriiklike õigusnormidega), ning 12. septembri 2006. aasta otsus kohtuasjas C-145/04: Hispaania vs. Ühendkuningriik, EKL 2006, lk I-7917, punkt 78 (seoses siseriiklike õigusnormidega, millega määratakse kindlaks Euroopa Parlamendi valimistel hääletamis- ja kandideerimisõigust omavad isikud)).
- 42 On ilmne, et sellise liidu kodaniku olukord, kellelt liikmesriigi ametiasutused otsustavad sarnaselt põhikohtuasja kassaatoriga võtta ära naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse, pannes ta pärast niisuguse teise liikmesriigi kodakondsuse kaotamist, mille ta omandas sünniga, olukorda, mis võib tuua kaasa EÜ artiklis 17 ette nähtud staatuse ja sellega seotud õiguste kaotamise, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse valdkonda.
- 43 Euroopa Kohus on mitmel korral märkinud, et liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik (vt eelkõige 20. septembri 2001. aasta otsus kohtuasjas C-184/99: Grzelczyk, EKL 2001, lk I-6193, punkt 31, ning 17. septembri 2002. aasta otsus kohtuasjas C-413/99: Baumbast ja R, EKL 2002, lk I-7091, punkt 82).
- 44 EÜ artikli 17 lõikega 2 seotakse liidu kodaniku staatusega EÜ asutamislepingus ette nähtud õigused ja kohustused, mille hulka kuulub õigus tugineda EÜ artiklile 12 kõigis olukordades, mis kuuluvad liidu õiguse esemelisse kohaldamisalasse (vt eelkõige 12. mai 1998. aasta otsus kohtuasjas C-85/96: Martínez Sala, EKL 1998, lk I-2691, punkt 62, ja eespool viidatud kohtuotsus Schempp, punkt 17).
- 45 Nii peavad liikmesriigid kodakondsuse valdkonnas oma pädevust teostades järgima liidu õigust (eespool viidatud kohtuotsus Micheletti jt, punkt 10; eespool viidatud kohtuotsus Mesbah, punkt 29; 20. veebruari 2001. aasta otsus kohtuasjas C-192/99: Kaur, EKL 2001, lk I-1237, punkt 19, ning eespool viidatud kohtuotsus Zhu ja Chen, punkt 37).

- 46 Neil asjaoludel tuleb Euroopa Kohtul vastata eelotsusetaotluse esitanud kohtu eelotsuse küsimustele selle kohta, mis tingimustel võib liidu kodanik kodakondsuse kaotamise tõttu kaotada ka liidu kodaniku staatuse ja seega sellega seotud õigused.
- 47 Selles osas on eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused seotud eelkõige käesoleva kohtuotsuse punktis 45 viidatud kohtupraktikas sõnastatud reservatsiooniga, mille kohaselt liikmesriigid peavad kodakondsuse valdkonnas oma pädevust teostades järgima liidu õigust, ning selle reservatsiooni tagajärgedega olukorrale, millega on tegemist põhikohtuasjas.
- 48 Reservatsioon, mille kohaselt tuleb järgida liidu õigust, ei riiva Euroopa Kohtu tunnustatud ja käesoleva kohtuotsuse punktis 39 meenutatud rahvusvahelise õiguse põhimõtet, mille järgi on kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramise pädevus liikmesriikidel, vaid kinnitab põhimõtet, et mis puudutab liidu kodanikke, on selle pädevuse teostamine niivõrd, kuivõrd see mõjutab liidu õiguskorraldust tulenevaid ja sellega kaitstavaid õigusi – nagu kodakondsuse äravõtmise puhul, millega on tegemist põhikohtuasjas – allutatud liidu õigusele vastamise osas kohtulikule kontrollile.
- 49 Vastupidi eespool viidatud Kauri kohtuasja hagejale, kes ei vastanud Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi kodaniku määratlusele ja kellelt ei saanud liidu kodaniku staatusest tulenevaid õigusi seega ära võtta, oli põhikohtuasja kassaatoril vaieldamatult Austria ja seejärel Saksa kodakondsus ning tal olid seetõttu liidu kodaniku staatus ja sellega seotud õigused.
- 50 Nagu mitu Euroopa Kohtule märkusi esitanud valitsust märgivad, võib niisugune kodakondsuse äravõtmise otsus, nagu on käsitlusel põhikohtuasjas, olla liidu õigusega kooskõlas, sest see põhineb asjaomase isiku poolt kodakondsuse saamise menetluses toime pandud pettusel.

- 51 Kodakondsuse äravõtmine toime pandud pettuse tõttu on üldistes huvides. Selles osas on õiguspärane liikmesriigi soov kaitsta tema ja tema kodanike vahelist erilist solidaarsuse ja lojaalsuse suhet ning vastastikusi õigusi ja kohustusi, mis on kodakondsuse suhte alus.
- 52 Järeldust, et niisugustel asjaoludel nagu põhikohtuasjas oli kodakondsuse äravõtmise otsus põhimõtteliselt õiguspärane, kinnitavad kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni asjakohased sätted. Nimetatud konventsiooni artikli 8 lõike 2 kohaselt võib isikult võtta osalisriigi kodakondsuse, kui kodakondsus on omandatud valeandmete esitamise või pettuse teel. Kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 7 lõiked 1 ja 3 ei keela osalisriigil ka siis, kui isik jääks seetõttu kodakondsuseta, asjaomaselt isikult kodakondsust ära võtta, kui kodakondsus omandati pettuse, valeinformatsiooni või selle isikuga seotud oluliste asjaolude varjamise abil.
- 53 Nimetatud järeldus on kooskõlas ka rahvusvahelise õiguse üldpõhimõttega, et kellelki ei tohi tema kodakondsust meelevaldselt ära võtta, mida korratakse inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 15 lõikes 2 ja kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 4 punktis c. Kui riik võtab isiku kodakondsuse ära pettuse tõttu, mille toimepanemine konkreetse isiku poolt on õiguslikult tuvastatud, siis ei saa seda äravõtmist pidada meelevaldseks.
- 54 Seisukoht, et naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmine selle saamiseks toime pandud pettuse tõttu on põhimõtteliselt õiguspärane, on põhimõtteliselt asjakohane ka siis, kui kodakondsuse äravõtmise tagajärjel kaotab asjaomane isik lisaks naturalisatsiooni korras saadud liikmesriigi kodakondsusele ka liidu kodakondsuse.
- 55 Sellisel juhul tuleb aga eelotsusetaotluse esitanud kohtul kontrollida, kas põhikohtuasjas käsitletav kodakondsuse äravõtmise otsus on kooskõlas proportsionaalsuse

põhimõttega, mis puudutab nimetatud otsuse tagajärgi asjaomase isiku olukorrale seoses liidu õigusega, ning viia vajaduse korral läbi selle otsuse proportsionaalsuse kontroll siseriikliku õiguse alusel.

- 56 Arvestades seda, kui tähtsaks peetakse esimeses õiguses liidu kodaniku staatust, tuleb naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise otsuse uurimisel võtta liidu kodaniku õiguste kaotamist puudutavas osas arvesse võimalikke tagajärgi, mida see otsus toob kaasa huvitatud isikule ja sõltuvalt olukorrast tema perekonnaliikmetele. Kontrollida tuleb eelkõige seda, kas arvestades isiku poolt toime pandud õigusrikkumise raskust, kodakondsuse andmise ja selle äravõtmise otsuste vahele jäänud ajavahemikku ning asjaomase isiku võimalust taastada algne kodakondsus, on kodakondsuse kaotamine õigustatud.
- 57 Mis puudutab konkreetsemalt viimati nimetatud aspekti, siis ei saa pidada liikmesriiki, kelle kodakondsus saadi pettuse teel, EÜ artikli 17 alusel kohustatuks kodakondsuse äravõtmisest loobuma ainuüksi põhjusel, et selle liikmesriigi kodakondsus, mille kodakondsuse omandas asjaomane isik sünniga, ei ole taastatud.
- 58 Siiski tuleb siseriiklikul kohtul hinnata, kas kõiki asjakohaseid asjaolusid arvestades nõuab proportsionaalsuse põhimõtte järgimine seda, et enne naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise otsuse jõustumist antakse asjaomasele isikule mõistlik tähtaeg üritada taastada selle liikmesriigi kodakondsus, mille kodakondsuse ta omandas sünniga.
- 59 Eeltoodut arvestades tuleb esimesele küsimusele ja teise küsimuse esimesele osale vastata, et liidu õiguse, eelkõige EÜ artikliga 17 ei ole vastuolus see, kui liikmesriik võtab liidu kodanikult naturalisatsiooni korras pettuse teel saadud kodakondsuse ära, kui kodakondsuse äravõtmise otsus on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

Teise küsimuse teine osa

- 60 Teise küsimuse teise osaga soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas juhul, kui põhikohtuasja kassaatori olukorras olevalt liidu kodanikult otsustatakse kodakondsus ära võtta, mis võib kaasa tuua liidu kodaniku staatuse kaotamise, tuleb liidu õigust ja eelkõige EÜ artiklit 17 tõlgendada nii, et liikmesriik, mille kodakondsus tal algselt oli, on kohustatud tõlgendama oma siseriiklikke õigusnorme nii, et kodakondsuse kaotamise vältimiseks lubatakse tal kodakondsus taastada.
- 61 Käesoleval juhul tuleb märkida, et otsus põhikohtuasja kassaatori naturalisatsiooni korras saadud Saksa kodakondsuse äravõtmise kohta ei ole jõustunud ning liikmesriik, kelle kodakondsuse ta sünniga omandas – Austria Vabariik – ei ole isiku staatuse kohta veel ühtki otsust teinud.
- 62 Vaadeldava eelotsusetaotluse raames tuleb märkida, et põhimõtted, mis tulenevad käesolevast kohtuotsusest seoses liikmesriikide pädevusega kodakondsuse valdkonnas ning nende kohustusega teostada seda päevust kooskõlas liidu õigusega, on kohaldatavad nii naturalisatsiooni korras kodakondsuse andnud liikmesriigi kui selle liikmesriigi suhtes, kelle kodakondsus omandati sünniga.
- 63 Siiski ei saa Euroopa Kohus teha otsust küsimuse kohta, kas otsus, mida ei ole veel tehtud, on liidu õigusega kooskõlas. Nagu Austria valitsus kohtuistungil märkis, tuleb Austria ametiasutustel kõigepealt teha otsus selle kohta, kas põhikohtuasja kassaatori sünnijärgne kodakondsus taastatakse, ning kui see on tehtud, siis tuleb Austria kohtutel vajaduse korral hinnata selle otsuse õiguspärasust, arvestades käesolevast kohtuotsusest tulenevaid põhimõtteid.

- 64 Eeltoodu põhjal ei ole käesoleva eelotsusetaotluse teise küsimuse teisele osale vaja vastata.

Kohtukulud

- 65 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse siseriiklik kohus. Euroopa Kohtule märkuste esitamisega seotud kulused, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

Liidu õiguse, eelkõige EÜ artikliga 17 ei ole vastuolus see, kui liikmesriik võtab liidu kodanikult naturalisatsiooni korras pettuse teel saadud kodakondsuse ära, kui kodakondsuse äravõtmise otsus on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas.

Allkirjad