



# Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (suurkoda)

18. jaanuar 2022\*

Eelotsusetaotlus – Liidu kodakondsus – ELTL artiklid 20 ja 21 – Kohaldamisala –  
Liikmesriigi kodakondsusest loobumine selleks, et saada teise liikmesriigi kodakondsus vastavalt  
selle teise liikmesriigi kinnitusele anda puudutatud isikule naturalisatsiooni korras kodakondsus –  
Selle kinnituse tagasivõtmine avaliku korra või avaliku julgeolekuga seotud põhjustel –  
Proportsionaalsuse põhimõte – Kodakondsusetuse olukord

Kohtuasjas C-118/20,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Verwaltungsgerichtshofi (Austria kõrgeim halduskohus)  
13. veebruari 2020. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse  
3. märtsil 2020, menetluses

**JY**

*versus*

**Wiener Landesregierung,**

EUROOPA KOHUS (suurkoda),

koosseisus: president K. Lenaerts, kodade presidendid A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe,  
C. Lycourgos (ettekandja), S. Rodin ja I. Jarukaitis, kohtunikud F. Biltgen, P.G. Xuereb,  
N. Piçarra ja L. S. Rossi,

kohtujurist: M. Szpunar,

kohtusekretär: osakonnajuhataja D. Dittert,

arvestades kirjalikku menetlust ja 1. märtsi 2021. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

- JY, esindajad: *Rechtsanwälte* G. Klammer ja E. Daigneault,
- Austria valitsus, esindajad: A. Posch, D. Hudsky, J. Schmoll ja E. Samoilova,
- Eesti valitsus, esindaja: N. Grünberg,

\* Kohtumenetluse keel: saksa.

- Prantsuse valitsus, esindajad: A.-L. Desjonquères, N. Vincent ja D. Dubois,
  - Madalmaade valitsus, esindaja: J. M. Hoogveld,
  - Euroopa Komisjon, esindajad: S. Grünheid ja E. Montaguti,
- olles 1. juuli 2021. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,  
on teinud järgmise

### **otsuse**

- 1 Eelotsusetaotlus käsitleb sisuliselt ELTL artikli 20 tõlgendamist.
- 2 Taotlus on esitatud JYi ja Wiener Landesregierungi (Viini liidumaa valitsus, Austria) vahelises kohtuvaidluses, mis puudutab viimase otsust võtta tagasi JYile Austria kodakondsuse andmise kinnitus ja jätta rahuldamata tema taotlus selle kodakondsuse saamiseks.

### **Õiguslik raamistik**

#### ***Rahvusvaheline õigus***

##### *Kodakondsusetuse vähendamise konventsioon*

- 3 New Yorgis 30. augustil 1961 vastu võetud ja 13. detsembril 1975 jõustunud ÜRO konventsiooni kodakondsusetuse vähendamise kohta (edaspidi „kodakondsusetuse vähendamise konventsioon“) artikli 7 lõikes 2 on ette nähtud:

„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 selle omandab.“

##### *Kodakondsuse Euroopa konventsioon*

- 4 Kodakondsuse Euroopa konventsioon, mis võeti Euroopa Nõukogus vastu 6. novembril 1997 ja jõustus 1. märtsil 2000 (edaspidi „kodakondsuse konventsioon“), on Austria Vabariigi suhtes kohaldatav alates viimati nimetatud kuupäevast.
- 5 Konventsiooni artiklis 4 „Põhimõtted“ on sätestatud:

„Iga osalisriigi kodakondsust reguleerivad õigusnormid peavad põhinema järgmistel põhimõtetel:  
a igapähele on õigus kodakondsusele;  
b kodakondsusetust tuleb vältida;  
[...].“

6 Konventsiooni artiklis 7 „Kodakondsuse kaotamine *ex lege* või osalisriigi algatusel“ on ette nähtud:

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

a mõne muu riigi kodakondsuse vabatahtlik omandamine;

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

[...]

d käitumine, mis tõsiselt kahjustab osalisriigi olulisi huve;

[...]

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

7 Sama konventsiooni artikli 8 „Kodakondsuse kaotamine isiku algatusel“ lõikes 1 on sätestatud:

„Iga osalisriik peab võimaldama oma kodakondsusest loobuda, tingimusel et puudutatud isikud ei muutu kodakondsuseta isikuteks.“

8 Kodakondsuse Euroopa konventsiooni artiklis 15 on ette nähtud:

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

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

b kodakondsuse saamise või säilitamise eeltingimus on muu riigi kodakondsusest loobumine või selle kaotamine.“

9 Konventsiooni artiklis 16 on sätestatud:

„Lepinguosaline ei või teise riigi kodakondsusest loobumist või selle kaotamist seada tema kodakondsuse saamise või säilitamise eelduseks, kui selline loobumine või kaotamine ei ole võimalik või seda ei saa mõistlikult nõuda.“

### ***Liidu õigus***

10 ERTL artiklis 20 on sätestatud:

„1. Käesolevaga kehtestatakse liidu kodakondsus. Iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, on liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust.“

2. Liidu kodanikel on asutamislepingutes sätestatud õigused ja kohustused. Neil on muu hulgas:

a) õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil;

[...]“.

### *Austria õigus*

11 1985. aasta kodakondsuse seaduse (Staatsbürgerschaftsgesetz 1985) (BGBl. 311/1985) põhikohtuasjas kohaldatava redaktsiooni (edaspidi „kodakondsuse seadus“) §-s 10 on ette nähtud:

„(1) Kui käesolevas föderaalseaduses ei ole sätestatud teisiti, võib välismaalasele kodakondsuse anda üksnes siis, kui

[...]

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

[...]

(2) Välismaalasele ei või kodakondsust anda, kui

[...]

2. teda on enam kui üks kord karistatud jõustunud otsusega eriti raske ja raskendavatel asjaoludel toime pandud haldusrikkumise eest [...]

[...]

(3) Välismaalasele, kellel on mõne muu riigi kodakondsus, ei või kodakondsust anda, kui ta

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

[...]“.

12 Kodakondsuse seaduse § 20 lõigetes 1–3 on ette nähtud:

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

1. ta ei ole kodakondsuseta isik;

2. [...] ja

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

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

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

1. välismaalane on vabastatud oma senise päritoluriigi kodakondsusest või

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

### **Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused**

- 13 15. detsembril 2008 esitas JY, kes oli sel ajal Eesti kodanik, taotluse Austria kodakondsuse saamiseks.
- 14 Niederösterreichische Landesregierung (Alam-Austria liidumaa valitsus, Austria) kinnitas 11. märtsi 2014. aasta otsusega JYile vastavalt muu hulgas kodakondsuse seaduse §-le 20, et Austria kodakondsus antakse talle siis, kui ta kahe aasta jooksul tõendab, et tema kodakondsussuhe Eesti Vabariigiga on lõpetatud.
- 15 JY, kes oli vahepeal oma põhielukoha toonud Viini (Austria), esitas kaheaastase tähtaja jooksul Eesti Vabariigi kinnituse, mille kohaselt lõpetati Eesti Vabariigi valitsuse 27. augusti 2015. aasta otsusega tema kodakondsussuhe selle liikmesriigiga. Alates kodakondsussuhte lõpetamisest on JY kodakondsuseta isik.
- 16 Wiener Landesregierung (Viini liidumaa valitsus, Austria), kellele oli üle läinud pädevus JYi taotluse läbivaatamiseks, tühistas 6. juuli 2017. aasta otsusega kodakondsuse seaduse § 20 lõike 2 alusel Niederösterreichische Landesregierungi (Alam-Austria liidumaa valitsus) 11. märtsi 2014. aasta otsuse ja jättis sama seaduse § 10 lõike 1 punkti 6 alusel rahuldamata JYi taotluse Austria kodakondsuse saamiseks.
- 17 Oma otsuse põhjendusena märkis Wiener Landesregierung (Viini liidumaa valitsus), et JY pani pärast seda, kui ta oli saanud kinnituse, et talle antakse Austria kodakondsus, toime kaks rasket haldusrikkumist, mis seisnesid selles, et tema sõidukile ei olnud paigaldatud tehnöölevaatuskleebist ja et ta juhtis mootorsõidukit alkoholijoobes, ning et lisaks oli JY vastutav kaheksa haldusrikkumise eest, mis olid toime pandud ajavahemikus 2007–2013, st enne kõnealuse kinnituse andmist. Seetõttu leidis nimetatud haldusasutus, et JY ei vasta enam kodakondsuse andmise tingimustele, mis on ette nähtud kodakondsuse seaduse § 10 lõike 1 punktis 6.
- 18 Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus, Austria) jättis kaebuse, mille JY oli haldusasutuse otsuse peale esitanud, 23. jaanuari 2018. aasta otsusega rahuldamata. See kohus märkis, et Austria kodakondsuse andmise kinnituse võib kodakondsuse seaduse § 20 lõike 2 kohaselt tagasi võtta ka juhul, kui – nagu käesolevas asjas – põhjus keeldumiseks tekib pärast senise kodakondsussuhte lõpetamise kohta tõendi esitamist, ning rõhutas seejärel, et kahest raskest haldusrikkumisest, mille JY toime pani, seadis esimene ohtu avaliku liikluse ohutuse kaitse ja teine konkreetsel viisil teiste liiklejate turvalisuse. Nimetatud kohus leidis seega, et need kaks

rasket haldusrikkumist koos kaheksa haldusrikkumisega, mis pandi toime ajavahemikus 2007–2013, ei võimalda enam anda positiivset prognoosi JYi tulevasele käitumisele selle seaduse § 10 lõike 1 punkti 6 tähenduses. JYi pikaajaline elamine Austrias ning tema tööalane ja isiklik lõimumine selle liikmesriigiga ei saa seda järeldust kahtluse alla seada.

- 19 Lisaks leidis Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus), et nende rikkumiste toimepanemist arvestades on põhikohtuasjas kõne all olev otsus kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni silmas pidades proportsionaalne. See kohus asus ka seisukohale, et põhikohtuasi ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse.
- 20 JY esitas selle kohtuotsuse peale kassatsioonkaebuse Verwaltungsgerichtshofile (Austria kõrgeim halduskohus).
- 21 See kohus selgitab, et kodakondsust reguleeriv Austria õigus põhineb käsitlusel, et mitme kodakondsuse omamist tuleb võimaluse korral vältida. Kodakondsusetuse vältimiseks ei luba erinevad välismaised õiguskorrad kodakondsussuhet enne lõpetada. Nad ei nõua siiski, et teine kodakondsus (käesoleval juhul Austria kodakondsus) oleks kõigepealt omandatud, vaid loevad piisavaks kinnituse, et teine kodakondsus antakse.
- 22 Nimetatud kohus märgib, et kodakondsuse seaduse § 20 lõikes 1 nimetatud kinnitus annab kodakondsuse saamise õiguse, mille eeltingimus on üksnes välismaise kodakondsussuhte lõpetamise tõendamine. Selle seaduse § 20 lõike 2 kohaselt tuleb kinnitus siiski tagasi võtta, kui välismaalane ei vasta enam mõnele kodakondsuse saamiseks nõutavale tingimusele.
- 23 Käesoleval juhul, võttes arvesse haldusrikkumisi, mille JY pani toime enne ja pärast seda, kui talle anti kinnitus Austria kodakondsuse andmise kohta, rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Austria õiguse kohaselt olid selle kinnituse tagasivõtmise tingimused kodakondsuse seaduse § 20 lõike 2 tähenduses täidetud, kuna puudutatud isik ei vastanud enam ühele Austria kodakondsuse saamiseks vajalikule nõudele, nimelt selle seaduse § 10 lõike 1 punktis 6 nimetatule.
- 24 Siiski tekib küsimus, kas JYi olukord kuulub oma laadi ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse ja kas pädev haldusasutus pidi põhikohtuasjas kõne all oleva otsuse vastuvõtmisel järgima seda õigust, eelkõige selles tunnustatud proportsionaalsuse põhimõtet.
- 25 Sama moodi sellega, mida otsustas Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus), on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et niisugune olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse.
- 26 Põhikohtuasjas kõne all oleva tagasivõtmisotsuse tegemise kuupäeval – mis on Verwaltungsgericht Wiener (Viini halduskohus) kohtuotsuse põhjendatuse hindamisel määrava tähtsusega – ei olnud JY nimelt enam liidu kodanik. Järelikult, erinevalt olukordadest, mille kohta tehti 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ja 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2019:189), ei tulenenud liidu kodakondsuse kaotamine sellest otsusest. Vastupidi, tulenevalt Austria kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmisest koostoimes selle kodakondsuse taotluse rahuldamata jätmisega kaotas JY tingimuslikult omandatud õiguse saada uuesti liidu kodakondsus, millest ta ise oli varem juba loobunud.

27 Juhul kui selline olukord, milles on JY, kuulub liidu õiguse kohaldamisalasse, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus siiski teada, kas liikmesriigi pädevad asutused ja kohtud peavad vastavalt Euroopa Kohtu praktikale kontrollima, kas asjaomase kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine, mis takistab liidu kodakondsuse uuesti saamist, on liidu õiguse seisukohast kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, arvestades niisuguse otsuse tagajärgi puudutatud isiku olukorra jaoks. See kohus on seisukohal, et sellisel juhul oleks loogiline, et selline proportsionaalsuse kontroll oleks nõutav, ning tal on käesolevas asjas tekkinud küsimus, kas ainuüksi asjaolu, et JY loobus oma liidu kodakondsusest, tehes ise lõpu oma erilise solidaarsuse ja lojaalsuse suhtele Eestiga ning teda selle liikmesriigiga siduvatele vastastikustele õigustele ja kohustustele, mis olid kodakondsussuhte alus (vt selle kohta 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 33), on sellega seoses otsustava tähtsusega.

28 Neil asjaoludel otsustas Verwaltungsgerichtshof (Austria kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

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

Kui [esimesele] eelotsuse küsimusele vastatakse jaatavalt:

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

## **Eelotsuse küsimuste analüüs**

### ***Esimene küsimus***

29 Esimese küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, kas sellise isiku olukord, kellel on ainult ühe liikmesriigi kodakondsus ning kes loobub sellest kodakondsusest ja kaotab seetõttu liidu kodaniku staatuse eesmärgiga saada teise liikmesriigi kodakondsus pärast seda, kui viimati nimetatud liikmesriigi asutused on talle kinnitanud, et see kodakondsus talle antakse, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse, kui kinnitus võetakse tagasi ja takistatakse seega isikul liidu kodaniku staatust taastada.

30 Kõigepealt tuleb rõhutada, et kodakondsuse seaduse § 20 lõike 1 kohaselt kinnitatakse välismaalasele, kes vastab selles sättes ette nähtud tingimustele, et talle antakse Austria kodakondsus, kui ta kahe aasta jooksul tõendab, et tema kodakondsussuhe oma päritoluriigiga on lõpetatud. Sellest järeldub, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise menetluses on pärast sellist kinnitust välismaalasele Austria kodakondsuse andmise eeltingimus tema varasema kodakondsuse kaotamine.

- 31 Järelikult tuleneb niisuguse isiku nagu JY – kellel on üksnes tema päritoluliikmesriigi kodakondsus ja kes alustab naturalisatsiooni korras Austria kodakondsuse saamise menetlust – liidu kodaniku staatuse (vähemalt ajutine) kaotamine kõigepealt otseselt sellest, et isiku taotlusel on päritoluliikmesriigi valitsus lõpetanud temaga kodakondsussuhte.
- 32 Alles seejärel toob Austria kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus, mille Austria pädevad ametiasutused tegid, kaasa sellise isiku liidu kodaniku staatuse lõpliku kaotamise.
- 33 Seega kuupäevaks, mille seisuga tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul kontrollida talle esitatud kaebuse põhjendatust – see tähendab Austria kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsuse kuupäevaks – oli JY juba muutunud kodakondsuseta isikuks ja oli seega kaotanud liidu kodaniku staatuse.
- 34 Nimetatud kohus ja Austria valitsus järeldavad sellest, et põhikohtuasjas kõne all olev olukord ei kuulu liidu õiguse kohaldamisalasse, ning täpsustavad sellega seoses, et see olukord erineb nendest, mille kohta tehti 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ja 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2019:189).
- 35 Siiski tuleb esimesena märkida, et kuigi sellises olukorras, nagu on JY, on liidu kodaniku staatuse kaotamine tingitud asjaolust, et selle isiku taotlusel on tema päritoluliikmesriik lõpetanud temaga kodakondsussuhte, esitati see taotlus naturalisatsiooni korras Austria kodakondsuse saamise menetluses tulenevalt sellest, et võttes arvesse talle antud kinnitust, et talle antakse Austria kodakondsus, täitis nimetatud isik nõuded, mis sisalduvad nii kodakondsuse seaduses kui ka seda kinnitust puudutavas otsuses.
- 36 Neil asjaoludel ei saa asuda seisukohale, et selline isik nagu JY on vabatahtlikult loobunud liidu kodaniku staatusest. Vastupidi, kuna ta sai vastuvõtvalt liikmesriigilt kinnituse, et talle antakse selle riigi kodakondsus, on kodakondsusjärgse liikmesriigiga kodakondsussuhte lõpetamise taotluse eesmärk võimaldada tal täita selle kodakondsuse saamise üks tingimus ja pärast selle kodakondsuse saamist jätkata liidu kodaniku staatuse ja sellega kaasnevate õiguste omamist.
- 37 Teisena väärib meeldetuletamist, et ühelt poolt on kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramine rahvusvahelise õiguse kohaselt iga liikmesriigi pädevuses ning teiselt poolt peavad liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates olukordades olema asjasse puutuvad riigisisised õigusnormid liidu õigusega kooskõlas (14. detsembri 2021. aasta kohtuotsus V. M. A., C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 38 Lisaks annab ELTL artikli 20 lõige 1 igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodaniku staatuse, mis väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liikmesriikide kodanike põhistaatus (15. juuli 2021. aasta kohtuotsus A (riiklikud tervishoiuteenused), C-535/19, EU:C:2021:595, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).
- 39 Kui aga vastuvõtva liikmesriigi pädevad asutused võtavad naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise menetluses tagasi selle riigi kodakondsuse andmise kinnituse, on puudutatud isik, kes oli ainult ühe teise liikmesriigi kodanik ja loobus selle menetlusega seotud nõuete täitmiseks oma päritoluriigi kodakondsusest, olukorras, kus tal on võimatu jätkuvalt kasutada õigusi, mis tulenevad tema kui liidu kodaniku staatusest.



- 40 Järelikult mõjutab selline menetlus tervikuna, isegi kui sellega kaasneb haldusotsuse tegemine muu liikmesriigi poolt kui see, mille kodakondsust taotletakse, ELTL artikliga 20 liikmesriikide kodanikele antud staatust, kuna see võib viia selleni, et JYiga sarnases olukorras olev isik jääb ilma kõigist selle staatusega seotud õigustest, kuigi naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise menetluse alustamise ajal oli sellel isikul liikmesriigi kodakondsus ja tal oli seega liidu kodaniku staatus.
- 41 Kolmandana on selge, et JY kasutas Eesti kodanikuna ELTL artikli 21 lõike 1 alusel oma liikumis- ja elamisvabadust, kui ta asus elama Austriasse, kus ta elab juba mitu aastat.
- 42 Euroopa Kohus on aga juba otsustanud, et liidu kodanikule ELTL artikli 21 lõikega 1 antud õiguste eesmärk on muu hulgas soodustada asjaomase liidu kodaniku järkjärgulist lõimumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda (14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 56).
- 43 Seega nõuab EL toimimise lepingu kõnealuse sättega soodustatava järkjärgulise lõimumise loogika, et sellise liidu kodaniku olukord, kellele on nimetatud sätte alusel antud õigused tulenevalt sellest, et ta kasutab oma õigust liidus vabalt liikuda, ja kes ei kaota mitte ainult neid õigusi, vaid ka liidu kodaniku staatuse, kuigi ta püüdis naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise teel vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda rohkem sulanduda, kuulub liidu kodakondsust käsitlevate aluslepingu sätete kohaldamisalasse.
- 44 Eespool toodud kaalutlusi silmas pidades tuleb esimesele küsimusele vastata, et sellise isiku olukord, kellel on ainult ühe liikmesriigi kodakondsus ning kes loobub sellest kodakondsusest ja kaotab seetõttu liidu kodaniku staatuse eesmärgiga saada teise liikmesriigi kodakondsus pärast seda, kui viimati nimetatud liikmesriigi asutused on talle kinnitanud, et see kodakondsus talle antakse, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse, kui kinnitus võetakse tagasi ja takistatakse seega isikul liidu kodaniku staatust taastada.

### *Teine küsimus*

- 45 Teise küsimusega palub eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt selgitada, ka ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et pädevad riigisised asutused ja vajaduse korral vastuvõtva liikmesriigi kohtud peavad kontrollima, kas selle liikmesriigi kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus, mis muudab puudutatud isiku liidu kodaniku staatuse kaotamise lõplikuks, on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, arvestades selle tulemusena isiku olukorrale tekkivaid tagajärgi.
- 46 Nagu on meelde tuletatud käesoleva kohtuotsuse punktis 38, on liidu kodaniku staatus, mis on ELTL artikli 20 lõikega 1 antud igale isikule, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liikmesriikide kodanike põhistaatus. Sellega seoses on ELTL artikli 20 lõike 2 punktis a ette nähtud, et liidu kodanikel on aluslepingutes sätestatud õigused ja kohustused ning neil on muu hulgas õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil.
- 47 Kui aga naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise menetluses, mis on liikmesriigis algatatud, nõuab liikmesriik kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramise pädevuse alusel liidu kodanikult, et ta loobuks oma päritoluliikmesriigi kodakondsusest, nõuavad liidu kodaniku ELTL artiklist 20 tulenevate õiguste kasutamine ja soovitatav toime, et ta ei kaotaks kunagi oma põhistaatust liidu kodanikuna ainuüksi selle menetluse rakendamise tõttu.

- 48 Nimelt tähendab selle staatuse mis tahes – isegi ajutine – kaotamine seda, et puudutatud isik jäetakse määramata ajaks ilma võimalusest kasutada kõiki sellest staatusest tulenevaid õigusi.
- 49 Siinkohal väärrib meeldetuletamist, et põhimõtted, mis tulenevad liidu õigusest seoses liikmesriikide pädevusega kodakondsuse valdkonnas ning nende kohustusega teostada seda päevust kooskõlas liidu õigusega, on kohaldatavad nii vastuvõtva liikmesriigi kui ka algse kodakondsuse liikmesriigi suhtes (vt selle kohta 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 62).
- 50 Sellest järeldub, et kui liikmesriigi kodanik taotleb oma kodakondsusest vabastamist selleks, et tal oleks võimalik saada teise liikmesriigi kodakondsus ja omada seega jätkuvalt liidu kodaniku staatust, ei peaks päritoluliikmesriik selle teise liikmesriigi antud kinnituse alusel, mille kohaselt antakse puudutatud isikule selle riigi kodakondsus, tegema lõplikku otsust kodakondsusest vabastamise kohta, ilma et ta tagaks, et see otsus jõustub alles siis, kui uus kodakondsus on tõepoolest omandatud.
- 51 Samas tuleb märkida, et olukorras, kus liidu kodaniku staatus on juba ajutiselt kaotatud seetõttu, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise menetluses on päritoluliikmesriik puudutatud isiku kodakondsuse ära võtnud enne, kui viimane on tegelikult omandanud vastuvõtva liikmesriigi kodakondsuse, lasub kohustus tagada ELTL artikli 20 soovitatav toime ennekõike viimati nimetatud liikmesriigil. See kohustus kehtib eriti siis, kui nimetatud liikmesriik otsustab tagasi võtta sellele isikule varem antud kinnituse kodakondsuse andmise kohta, kuna see otsus võib liidu kodaniku staatuse kaotamise lõplikuks muuta. Sellise otsuse võib seega teha üksnes õiguspärastel põhjustel ja proportsionaalsuse põhimõtet järgides.
- 52 Sellega seoses on Euroopa Kohus juba otsustanud, et liikmesriigi jaoks on õiguspärane soovida kaitsta tema enda ja tema kodanike vahelist erilist solidaarsuse ja lojaalsuse suhet ning vastastikusi õigusi ja kohustusi, mis on kodakondsussuhte aluseks (2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51, ning 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 33).
- 53 Nagu märkis Austria valitsus ja nagu nähtub kodakondsuse seaduse § 10 lõikest 3, on käesoleval juhul selle seaduse eesmärk eelkõige vältida olukorda, kus ühel ja samal isikul on mitu kodakondsust. Nimetatud seaduse § 20 lõige 1 kuulub sätete hulka, millega püütakse just nimelt seda eesmärki saavutada.
- 54 Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et kasutades pädevust, mis tal on oma kodakondsuse omandamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramiseks, võib selline liikmesriik nagu Austria Vabariik õiguspäraselt asuda seisukohale, et tuleb vältida mitme kodakondsuse omamise soovimatuid tagajärgi.
- 55 Selle eesmärgi põhimõttelist õiguspärasust kinnitab kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 15 punkt b, mille kohaselt ei piira selle konventsiooni sätted iga osalisriigi õigust määrata oma riigisiseses õiguses kindlaks, kas kodakondsuse saamise või säilitamise eeltingimus on muu riigi kodakondsusest loobumine või selle kaotamine. Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 92 sisuliselt märkis, toetab seda õiguspärasust veelgi kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artikli 7 lõige 2, mille kohaselt osalisriigi kodakondsusega isik, kes taotleb naturalisatsiooni korras kodakondsust välisriigis, kaotab oma kodakondsuse ainult siis, kui ta omandab kõnealuse välisriigi kodakondsuse või kui talle on antud kinnitus, et ta selle omandab.

- 56 Teiseks tuleb märkida, et kodakondsuse seaduse § 20 lõikes 2 on ette nähtud, et Austria kodakondsuse andmise kinnitus võetakse tagasi, kui puudutatud isik ei vasta enam kasvõi ühele kodakondsuse andmiseks nõutavale tingimusele. Nende tingimuste hulgas on selle seaduse § 10 lõike 1 punktis 6 ette nähtud tingimus, et puudutatud isiku senine käitumine peab näitama, et ta on Austria Vabariigi suhtes positiivselt meelestatud ega kujuta endast ohtu rahule, avalikule korrale ja avalikule julgeolekule või muule Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lõikes 2 nimetatud avalikule huvile.
- 57 Otsus võtta kodakondsuse andmise kinnitus tagasi põhjusel, et puudutatud isik ei ole positiivselt meelestatud liikmesriigi suhtes, mille kodakondsust ta soovib saada, ja et tema tegevus võib ohustada selle liikmesriigi avalikku korda ja avalikku julgeolekut, põhineb üldisel huvil (vt analoogia alusel 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51).
- 58 Samas, arvestades tähtsust, mille esmane õigus omistab liidu kodaniku staatusele, mis – nagu on meenutatud käesoleva kohtuotsuse punktides 38 ja 46 – kujutab endast liikmesriikide kodanike põhistaatust, peavad pädevad riigisisised asutused ja riigisisised kohtud kontrollima, kas juhul, kui otsus võtta kodakondsuse andmise kinnitus tagasi toob kaasa liidu kodaniku staatuse ja sellest tulenevate õiguste kaotamise, on see otsus kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega seoses tagajärgedega, mille see otsus toob liidu õiguse seisukohast kaasa puudutatud isiku olukorrale ja teatud juhtudel ka tema pereliikmete olukorrale (vt analoogia alusel 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punktid 55 ja 56, ning 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 40).
- 59 Liidu õiguses tunnustatud proportsionaalsuse põhimõtte järgimise analüüs nõuab, et hinnatakse puudutatud isiku ning vajaduse korral tema perekonna isiklikku olukorda, et teha kindlaks, kas juhul, kui otsus võtta kodakondsuse andmise kinnitus tagasi toob kaasa liidu kodaniku staatuse kaotamise, on sellel otsusel tagajärgi, mis liikmesriigi seadusandja taotletavaid eesmärgi arvestades mõjutaksid liidu õiguse seisukohast eba-proportsionaalselt selle isiku perekonna- ja tööelu normaalset arengut. Niisugused tagajärjed ei või olla hüpoteetilised ega potentsiaalsed (vt analoogia alusel 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 44).
- 60 Sellega seoses tuleb eelkõige kontrollida, kas arvestades puudutatud isiku toime pandud rikkumise raskust ja tema võimalust taastada algne kodakondsus, on selline otsus õigustatud (vt analoogia alusel 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 56).
- 61 Proportsionaalsuse analüüsimise käigus peavad pädevad riigisisised asutused ja vajaduse korral riigisisised kohtud lisaks tagama, et selline otsus on kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartas tunnustatud põhiõigustega, mille järgimise tagab Euroopa Kohus, ja täpsemalt, et see on kooskõlas õigusega perekonnaelu puutumatusse, nagu see on sätestatud harta artiklis 7, kusjuures nimetatud artiklit tuleb olenevalt olukorrast käsitleda koostoimes harta artikli 24 lõikes 2 tunnustatud kohustusega võtta arvesse lapse parimaid huve (vt analoogia alusel 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt, C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 45 ning seal viidatud kohtupraktika).
- 62 Mis puudutab käesoleval juhul esimesena JYi võimalust Eesti kodakondsus taastada, siis peab eelotsusetaotluse esitanud kohus võtma arvesse asjaolu, et Eesti valitsuse poolt kohtuistungil esitatud andmete kohaselt nõuab Eesti õigus isikult, kelle kodakondsussuhe Eesti Vabariigiga on lõpetatud, eelkõige seda, et ta elaks kaheksa aastat selles liikmesriigis, et Eesti kodakondsus taastada.

- 63 Tuleb siiski rõhutada, et liikmesriigil ei saa takistada tema kodakondsuse andmise kinnitust tagasi võtta ainuüksi põhjusel, et puudutatud isikul, kes ei vasta enam selle kodakondsuse saamiseks nõutavatele tingimustele, on oma päritoluliikmesriigi kodakondsust keeruline taastada (vt analoogia alusel 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 57).
- 64 Mis puudutab teisena JYi toime pandud rikkumiste raskust, siis nähtub eelotsusetaotlusest, et talle heideti ette, et pärast kinnituse saamist selle kohta, et talle antakse Austria kodakondsus, pani ta toime kaks rasket haldusrikkumist, millest esimene seisnes selles, et tema sõidukile ei olnud paigaldatud tehnöölevaatuskleebist, ja teine selles, et ta juhtis mootorsõidukit alkoholijoobes, ning lisaks oli ta vastutav kaheksa haldusrikkumise eest, mis olid toime pandud ajavahemikus 2007–2013, st enne kõnealuse kinnituse andmist.
- 65 Esiteks tuleb kaheksa haldusrikkumise kohta märkida, et need olid kinnituse andmise kuupäeval teada ega takistanud selle andmist. Seega ei saa neid rikkumisi sama kinnituse tagasivõtmise otsuse alusena enam arvesse võtta.
- 66 Mis puudutab teiseks kahte haldusrikkumist, mille JY pani toime pärast seda, kui ta oli saanud kinnituse Austria kodakondsuse andmise kohta, siis neid pidas Verwaltungsgericht Wien (Viini halduskohus) sellisteks, millest üks „seadis ohtu avaliku liikluse ohutuse kaitse“ ja teine „seadis konkreetsel viisil ohtu teiste liiklejate turvalisuse“. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul kujutab viimati nimetatud rikkumine endast „liikluses korda ja ohutust tagavate kaitsenormide rasket rikkumist“ ja võib „juba iseenesest tähendada, et kodakondsuse seaduse § 10 lõike 1 punktis 6 ette nähtud kodakondsuse andmise tingimused ei ole täidetud [...], ilma et joobeaste oleks otsustava tähtsusega“.
- 67 Austria valitsus märkis oma kirjalikes seisukohtades, et Verwaltungsgerichtshofi (kõrgeim halduskohus) väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb menetluses, mis on ette nähtud kodakondsuse seaduse § 20 lõikes 2 koostoimes selle seaduse § 10 lõike 1 punktiga 6, arvesse võtta kodakondsuse taotleja üldist käitumist, eelkõige tema toime pandud rikkumisi. Määrava tähtsusega on küsimus, kas tegemist on selliste õigusvastaste tegudega, mille tõttu võib järeldada, et taotleja eirab ka tulevikus olulisi sätteid, mis on vastu võetud elu, tervise, turvalisuse või rahu ja avaliku korra kaitsmiseks ohtude eest või Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 8 lõikes 2 nimetatud muude õigushüvede kaitseks.
- 68 Sellega seoses väärrib meeldetuletamist, et sellise otsuse põhjendamisel, mis toob kaasa ELTL artikliga 20 liikmesriikide kodanikele antud liidu kodaniku staatuse kaotamise, tuleb mõisteid „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ tõlgendada kitsalt, nii et nende ulatust ei saa määrata iga liikmesriik ühepoolset ilma liidu institutsioonide kontrollita (vt analoogia alusel 13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 82).
- 69 Euroopa Kohus on seega leidnud, et mõiste „avalik kord“ eeldab igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seadusrikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Mõiste „avalik julgeolek“ kohta nähtub Euroopa Kohtu praktikast, et see hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui ka välisjulgeolekut ja järelikult võivad avalikku julgeolekut mõjutada oluliste institutsioonide ja avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele kooseksisteerimisele või militaarhüvede kahjustamine (13. septembri 2016. aasta kohtuotsus Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 83 ja seal viidatud kohtupraktika).

- 70 Käesoleval juhul tuleb märkida, et arvestades käesoleva kohtuotsuse punktis 66 mainitud kahe haldusrikkumise laadi ja raskust ning nõuet, et mõisteid „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ tuleb tõlgendada kitsalt, ei ilmne, et JY kujutaks endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustaks mõnd ühiskonna põhihuvi või Austria Vabariigi avalikku julgeolekut. On tõsi, et nende rikkumiste näol on tegemist liiklusreeglite rikkumisega, mis ohustavad liiklusohutust. Nii JYi esitatud kirjalikest seisukohtadest kui ka Austria valitsuse vastusest Euroopa Kohtu poolt kohtuistungil esitatud küsimusele nähtub siiski, et need kaks haldusrikkumist, mille eest pealegi määrati suhteliselt väikesed trahvid – vastavalt 112 eurot ja 300 eurot –, ei toonud kaasa JYilt juhiloo äravõtmist ja seega tal avalikul teel mootorsõiduki juhtimise keelamist.
- 71 Liiklusreeglite rikkumisi, mille eest võib määrata pelgalt haldustrahvi, ei saa käsitada sellisena, et need tõendaksid, et nende rikkumiste eest vastutav isik kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, mis võiks õigustada tema liidu kodaniku staatuse lõplikku kaotamist. See on nii seda enam, et käesoleval juhul tõid need rikkumised kaasa väikesed haldustrahvid ega jätnud JYit ilma õigusest jätkata mootorsõiduki juhtimist avalikul teel.
- 72 Tuleb veel lisada, et juhul kui eelotsusetaotluse esitanud kohus tuvastab, et Austria kodakondsuse andmise kinnituse kohaselt on kodakondsus puudutatud isikule juba antud, ei saa sellised süüteod iseenesest kaasa tuua naturalisatsiooni korras antud kodakondsuse äravõtmist.
- 73 Seega, arvestades olulisi tagajärgi, mida eelkõige seoses JYi perekonna- ja tööelu normaalse arenguga põhjustab tema olukorrale Austria kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus, mis muudab liidu kodaniku staatuse kaotamise lõplikuks, ei näi see otsus olevat proportsionaalne selle isiku toime pandud rikkumiste raskusega.
- 74 Eespool toodud kaalutlusi silmas pidades tuleb teisele küsimusele vastata, et ERTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et pädevad riigisisised asutused ja vajaduse korral vastuvõtva liikmesriigi kohtud peavad kontrollima, kas selle liikmesriigi kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus, mis muudab puudutatud isiku liidu kodaniku staatuse kaotamise lõplikuks, on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, arvestades selle tulemusena isiku olukorrale tekkivaid tagajärgi. Proportsionaalsuse 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.

## Kohtukulud

- 75 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus poolelioleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulud, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (suurkoda) otsustab:

- 1. Sellise isiku olukord, kellel on ainult ühe liikmesriigi kodakondsus ning kes loobub sellest kodakondsusest ja kaotab seetõttu liidu kodaniku staatuse eesmärgiga saada teise liikmesriigi kodakondsus pärast seda, kui viimati nimetatud liikmesriigi asutused on talle kinnitanud, et see kodakondsus talle antakse, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse, kui kinnitus võetakse tagasi ja takistatakse seega isikul liidu kodaniku staatust taastada.**

- 2. ELTL artiklit 20 tuleb tõlgendada nii, et pädevad riigisised asutused ja vajaduse korral vastuvõtva liikmesriigi kohtud peavad kontrollima, kas selle liikmesriigi kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmise otsus, mis muudab puudutatud isiku liidu kodaniku staatuse kaotamise lõplikuks, on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas, arvestades selle tulemusena isiku olukorrale tekkivaid tagajärgi. Proportsionaalsuse 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.**

Allkirjad