

## JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

30 päivänä syyskuuta 2009<sup>1</sup>

1. Tämä on ensimmäinen ennakkoratkaisupyyntö, joka koskee kysymystä jäsenvaltioiden harkintavallan laajuudesta sen määrittämisessä, ketkä ovat sen kansalaisia. Kun perustamissopimuksessa tunnustetaan unionin kansalaisuus, jonka edellytyksenä tosin on jäsenvaltion kansalaisuus, voidaanko kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien edellytysten vahvistamista koskevaa jäsenvaltioiden toimivaltaa käyttää ilman että yhteisön oikeus on otettava huomioon? Tätä kysymystä tarkastellaan nyt esillä olevassa asiassa. Asia edellyttää myös jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisuuden käsitteiden välisten suhteiden täsmentämistä, ja tämä on Euroopan unionin luonteen kannalta hyvin keskeinen kysymys.

Syntymämaansa perusteella hänestä tuli Itävallan kansalainen. Koska hän oli Itävallan kansalainen, hänestä tuli myös unionin kansalainen Itävallan tasavallan liittyttyä unioniin 1.1.1995.

3. Sen jälkeen kun Grazin liittovaltion poliisi oli suorittanut Rottmannia koskevan esitutkinnan epäilystä törkeästä ammatinharjoittamiseen liittyvästä petoksesta, Landesgericht für Strafsachen (rikosasioiden tuomioistuin) kuuli kantajaa syytettynä heinäkuussa 1995. Myöhemmin tämä matkusti pois Itävallasta ja valitsi asuinpaikakseen Münchenin (Saksa). Grazin Landesgericht für Strafsachen antoi helmikuussa 1997 kantajaa koskevan kansallisen pidätysmääräyksen.

### **I Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

2. Pääasian kantaja Janko Rottmann on syntynyt Grazissa (Itävalta) vuonna 1956.

4. Helmikuussa 1998 kantaja jätti Münchenin kaupungille hakemuksen, joka koski Saksan kansalaisuuden myöntämistä hänelle.

1 – Alkuperäinen kieli: ranska.

Hakemuslomakkeessa hän salasi itseään koskevan esitutinnan, joka oli pantu vireille Itävallassa. Kantajalle luovutettiin 5.2.1999 kansalaistamista koskeva päätös, joka oli päivätty 25.1.1999. Itävallan kansalaisuuslainsäädännön mukaisesti Rottmann menetti Itävallan kansalaisuuden saadessaan Saksan kansalaisuuden.<sup>2</sup>

5. Itävallan viranomaiset ilmoittivat elokuussa 1999 Münchenin kaupungille, että Rottmannista oli annettu pidätysmääräys Itävallassa ja että Grazin Landesgericht für Strafsachen oli jo heinäkuussa 1995 kuulut hantä syytettynä. Näiden tietojen perusteella pääasian vastaajana oleva Freistaat Bayern purki kantajaa kuultuaan 4.7.2000 tekemällään päätöksellä tämän kansalaistamisen, koska kantaja oli salannut Itävallassa vireillä olleen esitutinnan ja näin ollen hankkinut kansalaisuuden petoksella. Purkupäätöksen tukena Saksan viranomaiset käyttivät Freistaat Bayernin hallintomenettelylain (BayVwVfG) 48 §:n 1 momenttia, jonka mukaan ”lainvastainen hallintotoimi voidaan purkaa kokonaan tai osittain joko tulevin tai taannehtivin vaikutuksin myös silloin, kun siihen ei voida enää hakea muutosta. – –”

2 – Itävallan liittovaltion kansalaisuuslain (Staatsbürgerschaftsgesetz; jäljempänä StbG; BGBl. 1985, s. 311) 27 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa: ”Henkilö, joka saa ulkomaan kansalaisuuden hakemuksen, ilmoituksen tai nimenomaisen suostumuksensa perusteella, menettää Itävallan kansalaisuuden, jollei hänelle ole nimenomaisesti myönnetty oikeutta säilyttää Itävallan kansalaisuus.”

6. Kantaja nosti tästä päätöksestä kumoamiskanteen vedoten siihen, että kansalaisuuden menettämisen vuoksi hänestä tulee kansainvälisen oikeuden vastaisesti valtioton ja että valtiottomuuden vuoksi hän yhteisön oikeuden vastaisesti menettää myös unionin kansalaisuuden. Koska kanne hylättiin sekä ensimmäisessä oikeusasteessa että muutoksenhakutuomioistuintessa, Rottmann haki muutosta (Revision) Bundesverwaltungsgerichtissa.

7. Bundesverwaltungsgericht päätti lykätä asian käsittelyä, koska se epäili riidanalaisen purkupäätöksen ja valituksenalaisen tuomion yhteensoveltuvuutta yhteisön oikeuden ja erityisesti EY 17 artiklan 1 kohdan kanssa Saksan kansalaisuuden menettämisen ja valtiottomaksi tuleminen kanssa säännönmukaisesti samaan aikaan tapahtuvan unionin kansalaisuuden menettämisen vuoksi, ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko yhteisön oikeus esteenä Euroopan unionin kansalaisuuden (ja siihen liittyvien oikeuksien ja perusvapauksien) menettämisen kaltaiselle oikeudelliselle seuraukselle, joka perustuu siihen, että kansallisen (Saksan) lainsäädännön mukaan petoksella saadun jäsenvaltiossa (Saksa) tapahtuneen kansalaistamisen sinänsä laillinen purkamisen johtaa yhdessä jonkin toisen jäsenvaltion (Itävalta) kansalaisuutta

koskevan kansallisen lainsäädännön kanssa – kuten käsiteltävänä olevan asian kantajan tapauksessa siitä syystä, että alkuperäistä Itävallan kansalaisuutta ei voida saada takaisin – valtiottomuuteen?

jäsenvaltioiden ja komission esittämä väite, jonka mukaan kysymyksessä on täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne, joka ei kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan, ja jonka mukaan ennakkoratkaisupyynnöä ei voida ottaa tutkittavaksi.

- 2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi: Onko jäsenvaltion (Saksa), joka on kansalaistanut unionin kansalaisen ja haluaa sittemmin purkaa petokseen perustuneen kansalaistamisen, yhteisön oikeus huomioon ottaen jätettävä kansalaistaminen kokonaan tai toistaiseksi purkamatta, jos tai niin kauan kuin purkamisen oikeudellisenä seurauksena on ensimmäisessä kysymyksessä tarkoitettu unionin kansalaisuuden (ja siihen liittyvien oikeuksien ja perusvapauksien) menettäminen, vai onko toisen jäsenvaltion (Itävalta), jonka kansalainen henkilö aikaisemmin oli, yhteisön oikeus huomioon ottaen tulkittava, sovellettava tai jopa mukautettava kansallista lainsäädäntöään siten, että tätä oikeudellista seurausta ei synny?”

9. Vaikka unionin kansalaisuus on ”jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema”,<sup>3</sup> sen tarkoituksena ei ole ulottaa perustamissopimuksen aineellista soveltamisalaa koskemaan jäsenvaltioiden sisäisiä tilanteita, jotka eivät liity millään tavoin yhteisön oikeuteen.<sup>4</sup> Tämän vuoksi siihen ei voida vedota kyseisen kaltaisissa tilanteissa.

10. Olisi kuitenkin selvästi virheellistä katsoa, kuten tiettyjen jäsenvaltioiden esittämät huomautukset antavat olettaa, että kysymyksessä on täysin jäsenvaltion sisäinen tilanne, koska riidan kohteena olevaa aihetta, tässä

## II Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

8. Ennen kuin esitettyihin kysymyksiin yritetään vastata, on hylättävä tiettyjen

3 – Asia C-184/99, Grzelczyk, tuomio 20.9.2001 (Kok., s. I-6193, 31 kohta) ja asia C-76/05, Schwarz ja Gootjes-Schwarz, tuomio 11.9.2007 (Kok., s. I-6849, 86 kohta).

4 – Ks. yhdistetyt asiat C-64/96 ja C-65/96, Uecker ja Jacquet, tuomio 5.6.1997 (Kok., s. I-3171, 23 kohta); asia C-148/02, Garcia Avello, tuomio 2.10.2003 (Kok., s. I-11613, 26 kohta); asia C-403/03, Schempp, tuomio 12.7.2005 (Kok., s. I-6421, 20 kohta); asia C-192/05, Tas-Hagen ja Tas, tuomio 26.10.2006 (Kok., s. I-10451, 23 kohta); asia C-212/06, Gouvernement de la Communauté française ja Gouvernement wallon, tuomio 1.4.2008 (Kok., s. I-1683, 39 kohta) ja asia C-499/06, Nerkowska, tuomio 22.5.2008 (Kok., s. I-3993, 25 kohta).

tapauksessa kansalaisuuden saamista ja menettämistä, säännellään yksinomaan kansallisella lainsäädännöllä. Riittää, kun todetaan, että oikeuskäytännön mukaisesti on niin, että vaikka säännöt, jotka koskevat henkilön nimeä, kuuluvatkin jäsenvaltioiden toimivaltaan, tämä ei välttämättä tarkoita, että ne eivät kuulu yhteisön oikeuden soveltamisalaan.<sup>5</sup> Tosin – jollei perustamissopimuksen soveltamisalaa laajenneta – kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat kansalliset säännökset eivät voi kuulua yhteisön oikeuden soveltamisalaan pelkästään sen perusteella, että ne saattavat johtaa unionin kansalaisuuden saamiseen tai menettämiseen. Myös sellaiseen kysymykseen, jonka sääntely kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, liittyvä tilanne kuitenkin kuuluu yhteisön oikeuden aineelliseen soveltamisalaan, jos siihen sisältyy ulkopuolinen tekijä, toisin sanoen rajatylittävä ulottuvuus. Täysin sisäinen on ainoastaan tilanne, joka on kaikilta osiltaan täysin yhden valtion sisäinen.<sup>6</sup>

11. Ulkopuolisen tekijän olemassaoloa ei voida perustellusti kiistää vetoamalla siihen, että sen jälkeen kun Saksan kansalaisuus on saatu, kantajan oikeussuhteet Saksan kanssa vastaisivat Saksan kansalaisen oikeussuhteita ja että kansalaistamisen purkaminen on Saksan toteuttama hallintotoimi, joka kohdistuu

Saksassa asuvaan Saksan kansalaiseen. Näin tekemällä ei otettaisi huomioon Rottmannin tilanteen alkuperää. Rottmann tuli ja asettui vuonna 1995 asumaan Saksaan, jossa aloitettiin kansalaistamismenettely. Hän käytti hyväkseen unionin kansalaiselle kuuluvaa oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti; unionin kansalainen hän jo oli, koska oli Itävallan kansalainen. Sitä, että hän sai Saksan kansalaisen aseman ja menetti Itävallan kansalaisen aseman kansallisen lainsäädännön nojalla, edelsi kuitenkin yhteisön oikeuden mukaisen perusvapauden<sup>7</sup> käyttäminen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden sisäisiin tilanteisiin, jotka eivät liity millään tavalla yhteisön oikeuteen, eivät kuitenkaan kuulu tapaukset, jotka koskevat perustamissopimuksessa taattujen perusvapauksien, kuten EY 18 artiklassa myönnetyn oikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltion alueella, käyttämistä.<sup>8</sup>

12. Yhteisön oikeuden soveltamisalaan katsottiin siten kuuluvaksi myös sellainen tilanne, jossa Saksassa asuva verovelvollinen ei voinut Saksan lainsäädännön nojalla vähentää veronalaisista tuloistaan Saksassa elatusmaksuja, jotka hän maksoi Itävallassa asuvalle entiselle aviopuolisolleen, vaikka hänellä olisi ollut siihen oikeus, jos entinen

5 – Ks. em. asia Garcia Avello (tuomion 20–29 kohta).

6 – Ks. asia C-134/95, USSL nro 47 di Biella, tuomio 16.1.1997 (Kok., s. I-195, 23 kohta); yhdistetyt asiat C-95/99–C-98/99 ja C-180/99, Khalil ym., tuomio 11.10.2001 (Kok., s. I-7413, 69 kohta) ja asia C-127/08, Metock ym., tuomio 25.7.2008 (Kok., s. I-6241, 77 kohta).

7 – Kuten yhteisöjen tuomioistuin on sitä nimenomaisesti luonnehtinut (ks. asia 224/98, D'Hoop, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6191, 29 kohta).

8 – Ks. em. asia Garcia Avello, tuomion 24 kohta ja em. asia Schwarz ja Gootjes-Schwarz, tuomion 87 kohta; asia C-209/03, Bidar, tuomio 15.3.2005 (Kok. s. I-2119, 33 kohta); em. asia Schempp, tuomion 17 ja 18 kohta ja em. asia Nerkowska, tuomion 26–29 kohta.

puoliso olisi asunut edelleen Saksassa. Asia ratkaistiin näin, vaikka verovelvollinen ei ollut itse käyttänyt vapaata liikkuvuutta koskevaa oikeuttaan, koska se, että hänen entinen aviopuolisonsa oli käyttänyt EY 18 artiklan mukaista oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti toisen jäsenvaltion alueella, vaikutti verovelvollisen mahdollisuuteen vähentää veronalaisista tuloistaan Saksassa elatusmaksut, jotka hän maksoi entiselle aviopuolisolleen.<sup>9</sup> Täysin sisäinen ei ole myöskään tilanne, jossa Puolan viranomaiset kieltäytyivät maksamasta sodan siviiliuhreille tarkoitettua työkyvyttömyyseläkettä eräälle Puolan kansalaiselle siitä syystä, että tämä oli asettunut asumaan Saksaan, ja koska näin ollen se, että hän käytti unionin kansalaisuuteen perustuvaa oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti, oli vaikuttanut kyseisen etuuden maksamista koskevaan oikeuteen.<sup>10</sup>

kansalaisuus; hän nimittäin saattoi oleskella sen alueella laillisesti ja vakituisesti. Tällainen yhteys on riittävä peruste sen toteamiseksi, että tilanne liittyy yhteisön oikeuteen. Tämän osoittaa se, että sukunimen muutoksen epäminen liitettiin yhteisön oikeuteen tapauksessa, jossa Belgian viranomaiset epäivät muutoksen lapsilta, jotka olivat syntyneet ja syntymästään lähtien asuneet Belgiassa ja olivat Belgian kansalaisia, sen perusteella, että he olivat myös Espanjan kansalaisia ja heitä saattoi siten sen perusteella pitää jäsenvaltion kansalaisina, jotka oleskelevat laillisesti toisen jäsenvaltion alueella. Sukunimen muutoksen epäminen ei kuitenkaan liittynyt unionin kansalaisuuteen perustuvaan oikeuteen liikkua vapaasti, vaan siihen, että Belgian lainsäädännön mukaan lapsilla on ainoastaan isänsä sukunimi.<sup>11</sup>

13. On totta, ettei riidanalaisen kansalaistamisen purkamisen ja yhteisön perusvapauden välinen yhteys ole yhtä selvä nyt esillä olevassa asiassa: purkamisen perusteena ei ole kyseisen perusvapauden käyttö vaan petos, johon kantaja on syyllistynyt. Se, että Rottmann on käyttänyt unionin kansalaiselle kuuluvaa oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jossain toisessa jäsenvaltiossa, on kuitenkin vaikuttanut hänen siviiliasemansa muuttumiseen: hänen muuttonsa Saksaan loi edellytykset sille, että hän täytti edellytykset saada Saksan

### **III ”Yhteisön lainsäädännön mukainen” kansalaisuuskysymysten valtiollinen sääntely**

14. Ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, rajoittaako yhteisön oikeus valtioiden toimivaltaa säännellä kansalaisuuskysymyksiä, jos

9 – Ks. em. asia Schempp, tuomion 13–25 kohta.

10 – Ks. em. asia Nerkowska, tuomion 20–29 kohta.

11 – Ks. em. asia Garcia Avello, tuomion 20–39 kohta.

sellaisen henkilön osalta, joka oli alun perin jonkin jäsenvaltion kansalainen mutta joka on menettänyt kyseisen kansalaisuuden sen vuoksi, että hän on kansalaistamisen johdosta saanut jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuuden, puretaan petoksella saatu kansalaistaminen ja jos hänestä tämän johdosta tulee valtioton, minkä lisäksi hän menettää myös unionin kansalaisuuden. Jos vastaus on myöntävä, määräytyykö – yhteisön oikeuden näkökulmasta – valtiottomuuden oikeudellisen seurauksen välttämiseksi noudatettava oikeusjärjestys alkuperäisen vai peruutetun kansalaisuuden perusteella?

15. Kansallisen tuomioistuimen esittämät kysymykset perustuvat jäljempänä esitettäviiin näkökohtiin. Unionin kansalaisuus on luonteeltaan jäsenvaltion kansalaisuudesta johdettua ja sitä täydentävää, kuten ilmenee EY 17 artiklan 1 kohdasta, jossa määrätään seuraavaa: ” – unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.”<sup>12</sup> Unionin kansalaisuutta ei siten voi saada tai menettää itsenäisesti. Unionin kansalaisuus saadaan tai menetetään saamalla tai menettämällä jäsenvaltion kansalaisuus; unionin kansalaisuuden edellytyksenä on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus.

12 – EY 17 artiklan toinen virke on lisätty Amsterdamin sopimuksella.

16. Näiden kahden aseman (valtion kansalaisuus ja unionin kansalaisuus) välinen suhde perustuu juuri unionin kansalaisuuden luonteeseen ja merkitykseen. Vaikka unionin kansalaisuuden ymmärrettiin perinteisesti yhdessä jäsenvaltion kansalaisuuden kanssa merkitsevän oikeudellista ja poliittista asemaa, josta valtion kansalaiset nauttivat poliittisessa yhteisössään, unionin kansalaisuus viittaa oikeudelliseen ja poliittiseen asemaan, joka valtion kansalaisille myönnetään, riippumatta näiden valtiollisesta ja poliittisesta yhteisöstä. Unionin kansalaisuuden jäsenvaltion kansalaisuudesta johdettu luonne perustuu käsitykseen siitä ”valtioiden välisenä kansalaisuutena”,<sup>13</sup> jonka ansiosta jäsenvaltion kansalaisilla on oikeuksia muissa jäsenvaltioissa, erityisesti oikeus liikkua ja oleskella vapaasti, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun<sup>14</sup> ja oikeuksia suhteessa unioniin. Siten juuri jonkin valtion kansalaisuus tekee henkilöstä samanaikaisesti sekä kyseisen valtion että Euroopan unionin kansalaisen. Jäsenvaltioiden kansalaiset saavat siten myös kansalaisuuden, joka ei rajoitu valtioon.

17. On selvää, että kansalaisuuden – ja siten myös unionin kansalaisuuden – saamista ja menettämistä koskevat edellytykset kuuluvat

13 – Ks. tältä osin C. Schönbergerin analyysi ”European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism”, *REDP*, osa 19, nro 1, 2007, s. 61, ja samalta tekijältä *Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, 2005.

14 – Ks. tältä osin A. Iliopouloun esittämä tiivistelmä, *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, 2008.

jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. On myös selvää, että kansalaisuus voidaan määrittellä julkisoikeudellisena suhteena, joka liittyy henkilön tiettyyn valtioon, minkä johdosta henkilöllä on joukko oikeuksia ja velvoitteita. Tämän kansalaisuussuhteen ominaisuuksiin kuuluu, että se perustuu erityiseen solidaarisuussuhteeseen kyseessä olevaan valtioon nähden sekä oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuuteen.<sup>15</sup> Määrittämällä kansalaisuuden valtio määrittää, ketkä ovat kyseisen valtion kansalaisia. Kansalaisuuden avulla muodostetaan kansallinen yhteisö, ja tämän vuoksi on selvää, että jäsenvaltio voi vapaasti hahmottaa tämän yhteisön rajat määrittämällä kansalaisinaan pitämänsä henkilöt.

18. Näin kansainvälisessä oikeudessa perinteisesti katsotaan. Jo pysyvä kansainvälinen tuomioistuin totesi, että kansalaisuusky-symykset kuuluvat lähtökohtaisesti valtioille varattuun alaan.<sup>16</sup> Kansainvälinen tuomioistuin vahvisti tämän jälkeen, että kansainvälisen oikeuden mukaan kunkin valtion on säädettävä oman kansalaisuutensa

myöntämisestä ja myönnettävä se siten, että kansalaistamisesta vastaavat valtion omat elimet kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti.<sup>17</sup> Lopuksi uudempien säännösten osalta todettakoon, että kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen, jonka Euroopan neuvosto allekirjoitti 6.11.1997 ja joka tuli voimaan 1.3.2000, 3 artiklan 1 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio määrittelee oman lainsäädäntönsä nojalla, ketkä ovat sen kansalaisia.

19. Unioni noudattaa kansainvälisen oikeuden ratkaisua, jonka se katsoo kansainvälisen tapaoikeuden periaatteen mukaiseksi.<sup>18</sup> Näin jäsenvaltiot ovat halunneet. Tämä käy nimenomaisesti ilmi jäsenvaltion kansalaisuudesta annetusta julistuksesta nro 2, jonka jäsenvaltiot ovat liittäneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan,<sup>19</sup> eikä voida perustellusti väittää, ettei perustamissopimusten liitteinä olevilla julistuksilla – pöytäkirjoista poiketen – ole samaa oikeudellista arvoa kuin itse sopimuksilla.

15 – Kuten yhteisöjen tuomioistuin on huomauttanut (ks. asia 149/79, komissio v. Belgia, tuomio 17.12.1980, Kok., s. 3881, Kok. Ep. V, s. 433, 10 kohta), samoin kuin aiemmin myös kansainvälinen tuomioistuin (ks. asia Nottebohm (Second Phase), tuomio 6.4.1955, ICJ, Kok., s. 4, s. 23: ”kansalaisuus on oikeudellinen suhde, jonka perustana on yhteiskunnallinen yhteys – olemassaoloa, etuja ja tunteita koskeva todellinen yhteisvastuullisuus sekä oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuus”).

16 – Ks. Tunisiassa ja Marokossa annetuista kansallisuutta koskevista määräyksistä 7.2.1923 annettu neuvoa-antava lausunto, sarja B, nro 4 (1923), s. 24.

17 – Ks. em. asia Nottebohm (Second Phase) (Kok., s. 20 ja 23).

18 – Ks. asia C-192/99, Kaur, tuomio 20.2.2001 (Kok., s. I-1237, 20 kohta).

19 – Ks. julistuksen teksti (EYVL 1992, C 191, s. 45): ”Konferenssi julistaa, että aina kun Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa viitataan jäsenvaltioiden kansalaisiin, se onko henkilö jäsenvaltion kansalainen, määräytyy yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella. Jäsenvaltiot voivat tiedottaakseen asiasta antaa julistuksen siitä, keiden voidaan yhteisön kannalta katsoa olevan niiden kansalaisia, ja tallettaa julistuksen puheenjohtajavaltiolle; jäsenvaltiot voivat tarvittaessa muuttaa julistustaan.”

Yhteisön oikeuskäytännön mukaan niillä nimittäin on ainakin tulkinnallinen arvo.<sup>20</sup> Muistutettakoon, että oikeuskäytännön mukaan Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistyneen kuningaskunnan yksipuolinen julistus, jolla Yhdistynyt kuningaskunta täsmensi, kenet on yhteisön oikeuden kannalta katsottava sen kansalaisiksi, on otettava huomioon perustamissopimuksen tulkinnassa ja tarkemmin sanottuna sen henkilöllistä soveltamisalaa määritettäessä.<sup>21</sup> Tällainen ulottuvuus annetaan sitäkin suuremmalla syyllä jäsenvaltion kansalaisuudesta annetun julistuksen nro 2 kaltaiselle jäsenvaltioiden yhteisön julistukselle. Todettakoon myös, ettei millään primaarioikeuden määräyksellä eikä johdetun oikeuden säädöksellä säännellä jäsenvaltion tai unionin kansalaisuuden saamista tai menettämistä koskevaa menettelyä tai kansalaisuuden saamista tai menettämistä koskevia ehtoja. Lisäksi on lopuksi todettava se tärkeä seikka, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön oikeuden nykytilassa kysymys kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan.<sup>22</sup> Yhteisöjen tuomioistuin on tämän perusteella päätellyt erityisesti, että Yhdistynyt kuningaskunta saattoi kahdessa peräkkäisessä liittymissopimuksen liitteinä olevassa julistuksessa vapaasti määrittää, mihin kansalaisuusluokkiin kuuluvia Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia on pidettävä sen yhteisön oikeudessa tarkoitettuina kansalaisina.<sup>23</sup>

20. Kun tilanne kuuluu yhteisön oikeuden soveltamisalaa, jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi käyttää omaa toimivaltaansa harkinnanvaraisesti. Sen käyttöä sitoo velvollisuus noudattaa yhteisön sääntöjä. Aihetta koskeva oikeuskäytäntö on vakiintunutta ja hyvin tunnettua. Muistutettakoon esimerkinomaisesti ainoastaan, että yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että vaikka kysymykset, jotka koskevat välitöntä verotusta,<sup>24</sup> sukunimeä<sup>25</sup> tai sodan siviiliuhreille myönnettäviä eläkkeitä,<sup>26</sup> kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, jäsenvaltioiden on käytettävä tätä toimivaltaansa yhteisön oikeutta noudattaen. Ratkaisu on loogisesti tarkastellen sama siltä osin kuin kyseessä on kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien edellytysten sääntely. Yhteisöjen tuomioistuin on täsmentänyt asiassa Micheletti, että myös jäsenvaltioiden tällaista asiaa koskevaa toimivaltaa ”on käytettävä yhteisön oikeutta noudattaen”.<sup>27</sup>

21. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole vielä kuitenkaan täsmentänyt riittävästi tämän poikkeuksen ulottuvuutta. Se on ainoastaan johtanut siitä periaatteen, jonka mukaan

20 – Julistusten oikeudellisen ulottuvuuden osalta ks. ratkaisuehdotukseni asiassa Ruotsi v. komissio (asia C-64/05 P, tuomio 18.12.2007, Kok., s. I-11389, 34 kohta).

21 – Ks. em. asia Kaur, tuomion 24 kohta.

22 – Ks. asia C-369/90, Micheletti ym., tuomio 7.7.1992 (Kok., s. I-4239, Kok. Ep. XIII, s. I-11, 10 kohta); asia C-179/98, Mesbah, tuomio 11.11.1999 (Kok., s. I-7955, 29 kohta) ja em. asia Kaur, tuomion 19 kohta.

23 – Ks. em. asia Kaur.

24 – Ks. asia C-446/03, Marks & Spencer, tuomio 13.12.2005 (Kok., s. I-10837, 29 kohta).

25 – Ks. em. asia Garcia Avello, tuomion 25 kohta.

26 – Ks. em. asiat Tas-Hagen ja Tas, tuomion 21 ja 22 kohta ja asia Nerkowska, tuomion 23 kohta.

27 – Ks. em. asia Micheletti, tuomion 10 kohta. Ks. myös samansuuntaiset tuomiot em. asioissa Mesbah, 29 kohta ja Kaur, 19 kohta.



jäsenvaltio ei saa rajoittaa niitä vaikutuksia, joita seuraa jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämisestä, asettamalla lisäehdon sille, että tämä kansalaisuus tunnustetaan perustamissopimuksen mukaisen perusvapauden käyttämistä varten.<sup>28</sup>

jäsenvaltion kansalaisena laillisesti saadun unionin kansalaisen perustavanlaatuisen aseman menettäminen?

22. Mikä on yhteisön oikeuden noudattamista koskevan veloitteen ulottuvuus nyt esillä olevassa asiassa, jossa kantaja menetti unionin kansalaisuuden sen johdosta, että Saksan kansalaiseksi kansalaistaminen purettiin petoksen takia, eikä hän voinut saada takaisin syntyessään laillisesti saamaansa Itävallan kansalaisuutta? Toisin sanoen mitä kyseisestä velvollisuudesta on pääteltävä siltä osin kuin kyseessä on jäsenvaltion lainsäädäntö, joka koskee ainoastaan sen omaa, ei toisen jäsenvaltion kansalaisuutta, erityisesti kun kyseisen lainsäädännön soveltamisesta seuraa ensin mainitun

23. Tähän kysymykseen vastaaminen edellyttää, että jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisuuden välinen suhde ymmärretään hyvin. Kyse on kahdesta käsitteestä, jotka ovat samanaikaisesti sekä kiinteästi kytköksissä toisiinsa että itsenäisiä.<sup>29</sup> Unionin kansalaisuus edellyttää jäsenvaltion kansalaisuutta, mutta se on myös oikeudellinen ja poliittinen käsite, joka on itsenäinen jäsenvaltion kansalaisuuden käsitteeseen nähden. Sen lisäksi, että jäsenvaltion kansalaisuus on peruste yhteisön oikeuden mukaisen oikeuksien toteutumiseksi, se tekee meistä Euroopan unionin kansalaisia. Unionin kansalaisuus on enemmän kuin joukko oikeuksia, jotka voitaisiin myöntää muillekin kuin unionin kansalaisille. Sen perustana on oletus unionin kansalaisten välisestä poliittisesta yhteydestä, vaikka kyse ei ole samaan kansaan kuulumisesta. Tämä poliittinen side päinvastoin yhdistää toisiinsa Euroopan kansat. Sen perustana on kansojen keskinäinen sitoutuminen poliittisten yhteisöjensä avaamiseen muille unionin kansalaisille ja uudelleen kansalaisten välisen ja poliittisen solidaarisuuden rakentamiseen Euroopan tasolla. Se ei edellytä yhden kansan olemassaoloa, vaan sen perustana on Euroopan poliittisen alueen

28 – Ks. tuomio em. asiassa Micheletti. Huomautettakoon, että kyseisessä asiassa Espanja esti erästä Italian kansalaista, jolla oli myös Argentiinan kansalaisuus, käyttämästä sijoittautumisvapautta sen perusteella, että Espanjan lainsäädännön mukaan tämä oli vakinaisen asuinmaansa Argentiinan kansalainen. Ks. myös em. asia Garcia Avello, tuomio 28 kohta ja asia C-200/02, Zhu ja Chen, tuomio 19.10.2004 (Kok., s. I-9925, 39 kohta).

29 – Jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisuuden välisten yhteyksien ja erojen perusteellisen analyysin osalta ks. Closs, C., "Citizenship of the Union and Nationality of the Member States", *CML Rev.*, 1995, s. 487.

olemassaolo, josta seuraa oikeuksia ja velvollisuuksia. Koska unionin kansalaisuus ei edellytä eurooppalaisen kansan olemassaoloa, se on käsitteellisesti itsenäinen verrattuna siihen, että kuuluu johonkin kansaan. Kuten eräs kirjoittaja on huomauttanut, unionin kansalaisuuden voimakkaasti innovatiivinen luonne liittyy siihen, että unioni kuuluu sellaisille kansalaisille ja koostuu sellaisista kansalaisista, jotka eivät edusta samaa kansalaisuutta.<sup>30</sup> Sillä, että jäsenvaltion kansalaisuudesta on tehty unionin kansalaisuuden edellytys, jäsenvaltiot ovat halunneet osoittaa, että tämä uusi kansalaisuuden muoto ei kyseenalaista kuuliaisuutta ensisijaisesti kansallisia poliittisia yhteisöjämme kohtaan. Unionin kansalaisuuden yhteys eri jäsenvaltioiden kansalaisuuteen on siten osoitus siitä, että tunnustetaan sellaisen kansalaisuuden, jonka edellytyksenä ei ole kuuluminen johonkin tiettyyn kansaan, mahdollisuus (ja tosiasiallinen olemassaolo). Unionin kansalaisuuteen sisältyvä ihme on, että se vahvistaa meidät jäsenvaltioomme yhdistävää sidettä (koska olemme unionin kansalaisia juuri sen vuoksi, että olemme jonkin valtion kansalaisia), ja samanaikaisesti se vapauttaa meidät siitä (koska olemme nyt kansalaisia myös tavalla, joka ei liity valtioomme). Unionin kansalaisuus saadaan jäsenvaltion kansalaisuuden kautta. Viimeksi mainittua säännellään kansallisella lainsäädännöllä, mutta kaikkien kansalaisuuden muotojen tavoin unionin kansalaisuus on uuden poliittisen alueen perusta. Tästä alueesta seuraa oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka vahvistetaan yhteisön oikeudessa ja jotka eivät ole riippuvaisia valtiosta. Tämä puolestaan legitimoii yhteisön oikeusjärjestyksen riippumattomuuden ja sitovuuden. Vaikka pitää paikkansa, että jäsenvaltion kansalaisuus on edellytys unionin kansalaisuudelle, pitää edellä esitetyn vuoksi yhtä lailla paikkansa, että ensin mainittu ei voi aiheettomasti

rajoittaa viimeksi mainittuun liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia. Toisin sanoen valtion (ja siten unionin) kansalaisuuden saamista ja menettämistä ei sinänsä säännellä yhteisön lainsäädännöllä, mutta kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien edellytysten on oltava yhteensopivia yhteisön sääntöjen kanssa ja kunnioitettava unionin kansalaisen oikeuksia.

24. Edellä esitetyn perusteella ei voida kuitenkaan kohtuudella päätellä, ettei kansalaistamista voida missään tapauksessa purkaa, jos kyseisestä peruuttamisesta seuraa unionin kansalaisuuden menettäminen. Jos niin olisi, jäsenvaltioilla ei olisi toimivaltaa säännellä oman valtionsa kansalaisuuden edellytyksiä, mikä vaikuttaisi olennaisesti jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen tämän kysymyksen osalta EY 17 artiklan 1 kohdan vastaisesti. Siitä seuraisi paradoksaalinen tilanne, jossa vähemmän tärkeä määrittäisi toista, tärkeämpää asiaa: unionin kansalaisuuden säilyttämistä voitaisiin käyttää perusteena jäsenvaltion kansalaisuuden säilyttämiselle.

30 – Weiler, J., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, s. 344.

25. Tällainen ratkaisu olisi lisäksi ristiriidassa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen

6 artiklan 3 kohdassa määrätyn jäsenvaltioiden kansallisen identiteetin kunnioittamista koskevan velvollisuuden kanssa; kansallisen yhteisön kokoonpano on selvästi keskeinen tekijä kansallisen identiteetin kannalta.

vaikutettaisiin unionin toimivaltaan määrittää kansalaistensa oikeudet ja velvollisuudet.

26. Sen sijaan ei voida tiettyjen jäsenvaltioiden tavoin perustellusti väittää, että yhteisön oikeuden nojalla voidaan valvoa ainoastaan unionin kansalaisuudesta, joka on seuraus jäsenvaltion kansalaisuudesta, johtuvien oikeuksien käyttöä eikä jäsenvaltion kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevia edellytyksiä sinänsä. Siltä osin kuin jäsenvaltion kansalaisuus on edellytyksenä unionin kansalaisuudelle ja siten perustamissopimuksella siihen nimenomaisesti liitettyjen oikeuksien ja vapauksien toteutumiselle sekä niiden sosiaalietuuksien saamiselle, joita sen perusteella voidaan hakea,<sup>31</sup> ei voida kiistää, että se jossain määrin vaikuttaa yhteisön oikeuden noudattamista koskevaan veloitteeseen jäsenvaltioiden käyttäessä toimivaltaansa kansalaisuusksymyksissä. Kyseinen velvoite vaikuttaa siten väistämättä rajoittavasti valtion toimeen, joka koskee kansalaistamisen purkamista, koska viimeksi mainitusta seuraa unionin kansalaisuuden menetys; muutoin

27. Oikeuskirjallisuudessa esitetty kanta on tämä.<sup>32</sup> Oikeuskäytäntö tuntuu jo nyt myötäilevän näkemystä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säänneltävä kansalaisuusksymyksiä yhteisön oikeutta noudattaen. Yhteisöjen tuomioistuin ei virkamiesten henkilöstösääntöjä soveltaessaan ottanut huomioon erään belgialaisen virkamiehen, josta tuli Italian kansalainen, kansalaistamista sen perusteella, että Italian lainsäädännön mukaisesti kansalaisuus oli annettu hänelle ilman mahdollisuutta kieltäytyä siitä, koska hän avioitui italialaisen kanssa, mikä oli vastoin mies- ja naispuolisten virkamiesten yhdenvertaisen kohtelun periaatetta, joka on yhteisön periaate.<sup>33</sup>

28. Olisi siten virheellistä katsoa, että kansalaisuuslainsäädännön erityispiirteiden vuoksi ainoastaan tiettyihin yhteisön sääntöihin – lähinnä yleisiin oikeusperiaatteisiin ja perusoikeuksiin – voidaan vedota jäsenvaltion tätä alaa koskevan toimivallan käyttöä vastaan. Periaatteessa mihin tahansa yhteisön

31 – Ks. erityisesti tuomio em. asiassa D'Hoop; asia C-138/02, Collins, tuomio 23.3.2004 (Kok., s. I-2703); asia C-456/02, Trojani, tuomio 7.9.2004 (Kok., s. I-7573); em. asia Bidar ja asia C-158/07, Förster, tuomio 18.11.2008 (Kok., s. I-8507).

32 – Ks. tältä osin mm. Hall, S., "Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights", *ELR*, 1996, s. 129; Kotalakidis, N., *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, s. 305–316.

33 – Ks. asia 21/74, Airola v. komissio, tuomio 20.2.1975 (Kok., s. 221).

oikeusjärjestykseen kuuluvaan normiin voidaan vedota, jos jäsenvaltion vahvistamat kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot ovat ristiriidassa sen kanssa.

jos niiden oletettaisiin olevan kansainvälisen oikeuden yleissääntöjen ilmauksia riippumatta siitä, että kaikki unionin jäsenvaltiot eivät ole ratifioineet niitä – kansalaisuudettomuuden vähentämisestä 30.8.1961 tehdystä yleissopimuksessa ja kansalaisuutta koskevassa eurooppalaisessa yleissopimuksessa, jonka Euroopan neuvosto allekirjoitti 6.11.1997 – vahvistetaan yleisperiaate, jonka mukaan kansalaisuudettomuutta on vältettävä. Niiden mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin poikkeuksellisesti päättää, että henkilö menettää kansalaisuutensa, vaikka tästä tulisi kyseisen päätöksen johdosta kansalaisuudeton, jos henkilö on saanut kansalaisuuden toimimalla petollisesti tai antamalla vääriä tietoja, kuten nyt esillä olevassa asiassa.<sup>36</sup>

29. Jäsenvaltioiden on tietysti noudatettava kansainvälistä oikeutta. Kansalaisuutta koskevia päätöksiä tekevien valtioiden velvollisuus mukautua kansainväliseen oikeuteen on yleisesti hyväksytty sääntö, joka on kodifioitu tietyistä kansalaisuutta koskevista lainvalintakysymyksistä 12.4.1930 tehdyn Haagin yleissopimuksen 1 artiklassa.<sup>34</sup> Yleisen kansainvälisen oikeuden säännöt ja kansainvälinen tapaoikeus ovat normeja, joita yhteisön on noudatettava ja jotka ovat osa yhteisön oikeusjärjestystä.<sup>35</sup> Tämän vuoksi myös kansalaisuutta koskevia päätöksiä tekevien valtioiden on noudatettava kansainvälistä oikeutta. Ei ole kuitenkaan selvää, mitä kansainvälisen oikeuden normia kysymyksessä olevan kansalaistamisen purkaminen nyt esillä olevassa asiassa olisi rikkonut. On tosin todettava, että kahdessa asiakirjassa,

30. Jäsenvaltioiden lainsäädäntövaltaa kansalaisuutta koskevissa kysymyksissä rajoittavat myös yhteisön primaarioikeuden normit ja yhteisön yleiset oikeusperiaatteet.

34 – Määräyksen sanamuoto on seuraava: "Kukin valtio määrittelee oman lainsäädäntönsä nojalla, ketkä ovat sen kansalaisia. Muut valtiot hyväksyvät tämän lainsäädännön, siinä määrin kuin se on yhdenmukainen sovellettavien kansainvälisten yleissopimusten, kansainvälisen tapaoikeuden ja yleisesti hyväksytyjen kansalaisuutta koskevien oikeusperiaatteiden kanssa" (ks. Kansainliiton sopimussarja, osa 179, s. 89).

35 – Ks. esim. asia C-286/90, Poulsen ja Diva Navigation, tuomio 24.11.1992 (Kok., s. I-6019, Kok. Ep. XIII, s. I-191, 9 ja 10 kohta) ja asia C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998 (Kok., s. I-3655, 45 ja 46 kohta).

36 – Ks. vastaavasti kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen 8 artiklan 2 kohdan b alakohta ja kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen 7 artiklan 1 kohdan b alakohta.

Oikeuskirjallisuudessa<sup>37</sup> on mainittu myös Kreikan huomautuksissaan mainitsema EY 10 artiklassa määrätty lojaliteettiperiaate, joka voisi vaarantua, jos jokin jäsenvaltio suorittaisi komissiota ja muita asianomaisia tahoja kuulematta kolmannen valtion kansalaisia koskevan massiivisen perusteettoman kansalaistamisen.

ja unionin kansalaisuus edellyttää jäsenvaltion kansalaisuutta.

31. Jotkut saattaisivat vastustaa nyt esillä olevassa asiassa tarkoitettua kansalaistamisen purkamista vetoamalla unionin kansalaisen aseman säilyttämistä koskevan luottamuksen suojan periaatteeseen. On kuitenkin vaikea sanoa, kuinka tätä periaatetta olisi loukattu, kun otetaan huomioon, ettei asianomainen, joka oli toimittanut virheellisiä tietoja ja syylistynyt petokseen ja joka oli siten saanut Saksan kansalaisuuden laittomasti, voinut nauttia suojelemisen arvoisesta luottamuksesta. Kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuus voidaan menettää petostapauksissa,

32. Riidanalainen kansalaistamisen purkaminen saattaa olla ristiriidassa erityisesti myös unionin kansalaisuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten ja unionin kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien ja vapauksien kanssa. Kansalaisuutta koskevat valtiolliset säännöt eivät voi perusteettomasti rajoittaa unionin kansalaisen aseman muodostavien oikeuksien ja vapauksien nauttimista ja käyttöä. Oikeuskirjallisuus tukee tätä näkemystä.<sup>38</sup> Myös oikeuskäytäntö tuntuu jo nyt olevan samansuuntaista. Yhteisön oikeuden noudattamista koskevaan veloitteeseen perustuvan ratkaisun perustelu asiassa Micheletti oli seuraava: jäsenvaltiolle esitetyn kiellon, joka koskee lisäehdon asettamista sille, että toisen valtion myöntämä kansalaisuus tunnustetaan perustamissopimuksen mukaisen perusvapauden käyttämistä varten, perusteena on ollut sekä tarve suojella jäsenvaltion toimivaltaa määrittää jäsenvaltion kansalaisuus että myös tarve välttää se, että yhteisön perusvapauksien henkilöllinen soveltamisala vaihtelee jäsenvaltiosta toiseen jäsenvaltioiden määräämien kansalaisuutta koskevien sääntöjen mukaisesti.<sup>39</sup> Valtiollinen sääntö, jonka mukaan kansalaisuus menetetään toiseen jäsenvaltioon muuton yhteydessä, olisi epäilemättä ristiriidassa EY 18 artiklassa tarkoitettua vapaata liikkumista

37 – Ks. de Groot, G. R., "The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship" M. La Torren kustantamassa teoksessa *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International 1998, s. 115, s. 123 ja 128–135; A. Zimmermann, "Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit", *EuR*, 1995, nro ½, s. 54, s. 62–63.

38 – Ks. edellä alaviiteessä 37 mainittu De Groot, G. R., s. 136–146.

39 – Ks. em. asia Micheletti, tuomion 10–12 kohta.

ja oleskelua koskevan unionin kansalaisen oikeuden kanssa.<sup>40</sup>

33. Nyt esillä olevassa asiassa kansalaisuuden menettäminen ei liity perustamissopimuksista johtuvien oikeuksien ja vapauksien käyttöön, eikä Saksan liittotasavallan määräämä ehto, jonka vuoksi henkilö nyt esillä olevassa asiassa menetti kansalaisuutensa, ole ristiriidassa minkään yhteisön säännön kanssa. Minusta vaikuttaa päinvastoin siltä, että se, että valtio purkaa petoksella saadun kansalaistamisen, on oikeutetun edun mukaista; on oikeutetun edun mukaista varmistua kansalaisten lojaalisuudesta. Se, että henkilöä vaaditaan osoittamaan lojaalisuutensa sitä valtiota kohtaan, jonka kansalainen hän on, on yksi siihen asemaan, joka hänellä kansalaisena on, kuuluvista perusvelvollisuuksista; tämä velvollisuus alkaa hänen saadessaan kansalaisuuden. Henkilöä, joka kansalaisuuden saamista koskevan prosessin aikana toimittaa tahallisesti vääriä tietoja, ei voida pitää lojaalina valitsemaansa valtiota kohtaan. Tämän vuoksi kansainvälisessä oikeudessa ei kielletä kansalaisuuden menetystä tällaisessa tapauksessa, vaikka seurauksena olisi valtiottomuus.

34. Yhteisön oikeudesta ei myöskään seuraa Itävallan kansalaisuuden palauttamisen kaltaista velvollisuutta, vaikka kantaja jäisi

valtiottomaksi ja siten ilman unionin kansalaisuutta. Vastakkainen päätös olisi osoitus sen seikan huomiotta jättämisestä, että Itävallan kansalaisuuden menetys on seurausta unionin kansalaisen henkilökohtaisesta päätöksestä hankkia tarkoituksella toinen kansalaisuus;<sup>41</sup> tällöin sivuutettaisiin myös se seikka, ettei yhteisön oikeus ole myöskään esteenä Itävallan lainsäädännölle, jonka mukaan Itävallan kansalainen menettää kansalaisuutensa, jos hänestä oman hakemuksensa johdosta tulee jonkin muun maan kansalainen.<sup>42</sup> Voitaisiin tosin katsoa, että koska Saksassa tapahtuneen kansalaistamisen purkamisella on taannehtiva vaikutus, Rottmann ei ole koskaan saanut Saksan kansalaisuutta, minkä vuoksi Itävallan kansalaisuuden menettämiseen johtanut tapahtumaa ei ole koskaan ollutkaan. Näin ollen hänellä olisi oikeus saada Itävallan kansalaisuus takaisin ilman eri toimenpiteitä. Sen päätöksen, noudatetaanko tällaista päättelytapaa, on perustuttava Itävallan lainsäädäntöön. Mikään yhteisön sääntö ei velvoita tekemään niin. Asia olisi toisin vain, jos Itävallan lainsäädännössä olisi jo säädetty tämänkaltaisesta ratkaisusta vastaavanlaisissa tapauksissa; siinä tapauksessa yhteisön oikeuteen kuuluva vastaavuusperiaate edellyttäisi saman ratkaisun noudattamista myös nyt esillä olevassa asiassa.

41 – Vastakkainen päätös olisi lisäksi osoitus siitä, että alkuperäistä kansalaisuussidettä ei katsota menetetyin täysin, vaikka henkilöstä on tullut Saksan kansalainen. Muutoin olisi vaikea ymmärtää, minkä vuoksi Itävallan tasavalta olisi – valtiottomuuden ja siitä seuraavan unionin kansalaisuuden menettämisen välttämisen verukkeella – ainoa jäsenvaltio, joka olisi velvollinen auttamaan pääasian kantajaa saamaan jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden.

42 – On kuviteltavissa, että jäsenvaltiot tulevaisuudessa päättävät, että jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden saamisesta ei koskaan seuraa jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuuden menetys. Sellaista velvollisuutta ei mielestäni voida kuitenkaan johtaa nykyisistä perussopimuksista (sellaisen syiden osalta, joiden nojalla sellainen jäsenvaltioiden aloite saattaisi olla perusteltu, ks. Kochenov, D., A Glance at State Nationality/EU Citizenship Interaction (Using the Requirement To Renounce Community Nationality upon Naturalising in the Member State of Residence as a Pretext) talk at the 11th bi-annual EUSA Conference, April 2009, Los Angeles CA, ei vielä julkaistu).

40 – Muiden esimerkkien osalta ks. edellä alaviitteessä 37 mainittu De Groot, G. R.

#### **IV Ratkaisuehdotus**

35. Edellä esitetyn perusteella Bundesverwaltungsgerichtin esittämiin kysymyksiin on vastattava seuraavasti:

- 1) Kun kansalaistamisen purkamisen perusteena ei ole perustamissopimuksesta johtuvien oikeuksien ja vapauksien käyttö eikä muu yhteisön oikeudessa kielletty peruste, yhteisön oikeus ei ole esteenä unionin kansalaisuuden (ja siihen liittyvien oikeuksien ja perusvapauksien) menetykselle, joka on seurausta kansalaistamisen purkamisesta jäsenvaltiossa ja asianomaisen henkilön sitä seuranneesta valtiottomuudesta, jonka taustalla on se, ettei hän toisen jäsenvaltion lainsäädännön vuoksi voi saada takaisin alkuperäistä kansalaisuuttaan.
  
- 2) Yhteisön oikeudessa ei veloiteta antamaan takaisin alkuperäistä kansalaisuutta.