



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

MACIEJ SZPUNAR

26 päivänä tammikuuta 2023¹

Asia C-689/21

X

vastaan

Udlændinge- og Integrationsministeriet

(Ennakkoratkaisupyyntö – Østre Landsret (Itä-Tanskan hovioikeus))

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – SEUT 20 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla – Jäsenvaltion ja kolmannen valtion kansalaisuus – Jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla 22 vuoden iässä todellisen yhteyden puuttumisen vuoksi silloin, jos kansalaisuuden säilyttämistä koskevaa hakemusta ei ole tehty ennen kyseistä ajankohtaa – Unionin kansalaisuuden menettäminen – Kansalaisuuden menettämisen seurausten arvioiminen suhteellisuusperiaatteen nojalla unionin oikeuden kannalta

I Johdanto

1. Jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä säädetään, että kyseisen jäsenvaltion kansalaiset menettävät suoraan lain nojalla kansalaisuutensa tietyin edellytyksin 22 vuoden iässä, jos heillä ei ole jäsenvaltioon todellista yhteyttä ja jos kansalaisuuden säilyttämistä koskevaa hakemusta ei ole tehty ennen kyseistä ajankohtaa. Tästä seuraa näin ollen, että asianomainen menettää asemansa unionin kansalaisena ilman, että kansalliset viranomaiset arvioivat unionin oikeuden kannalta niiden seurausten oikeasuhteisuutta, joita tästä menettämisestä aiheutuu kyseisen henkilön tilanteelle, kun hakemus tehdään kyseisen iän saavuttamisen jälkeen.
2. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin haluaa selvennystä siihen, onko tällainen kansallinen lainsäädäntö SEUT 20 artiklan, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 artiklan kanssa, mukainen.
3. Käsillä oleva asia on neljäs tapaus, jossa käsitellään kansalaisuuden saamiseen ja menettämiseen liittyviä jäsenvaltioiden velvollisuuksia unionin oikeuden kannalta. Aihetta tarkasteltiin ensimmäisen kerran tuomiossa Rottmann.² Unionin tuomioistuin on vahvistanut kyseiseen tuomioon perustuvan oikeuskäytännön tuomioissa Tjebbes ym.³ ja Wiener Landesregierung

¹ Alkuperäinen kieli: ranska.

² Tuomio 2.3.2010 (C-135/08, EU:C:2010:104; jäljempänä tuomio Rottmann).

³ Tuomio 12.3.2019 (C-221/17, EU:C:2019:189; jäljempänä tuomio Tjebbes ym.).

(Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen).⁴ Nyt käsiteltävä asia antaa unionin tuomioistuimelle tilaisuuden tarkastella uudelleen niitä edellytyksiä, jotka koskevat suoraan lain nojalla tapahtuvaa jäsenvaltion kansalaisuuden menettämistä, josta aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, unionin oikeuteen perustuvien vaatimusten, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on niitä tulkinnut tuomiossa Tjebbes ym., kannalta.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

4. SEUT 20 artiklan 1 kohdassa otetaan käyttöön unionin kansalaisuus ja määrätään, että unionin kansalainen on ”jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus”. SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti unionin kansalaisilla on ”oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella”.

5. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

B Tanskan oikeus

6. Tanskan kansalaisuudesta 7.6.2004 annetun lain, säädöskodifiointi nro 422 (lov om dansk indfødsret, lovbekendtgørelse nr. 422; jäljempänä kansalaisuuslaki), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan, 8 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Joka on syntynyt ulkomailla eikä koskaan ole asunut [Tanskassa] saati oleskellut täällä yhteenkuuluvuutta Tanskan kanssa ilmentävissä olosuhteissa, menettää kansalaisuutensa 22 vuotta täyttäessään, paitsi jos hänestä tällöin tulisi kansalaisuudeton. Pakolais-, maahanmuuttaja- ja kotoutumisasioista vastaava ministeri tai hänen valtuuttamansa henkilö voi kuitenkin ennen mainittua ajankohtaa tehtävästä hakemuksesta sallia kansalaisuuden säilyttämisen.”

7. Kansalaistamista koskevaa 13.10.2015 annettua soveltamisohjetta nro 10873 (cirkulæreskrivelse nr. 10873 om naturalisation) on muutettu 16.3.2016 annetulla soveltamisohjeella nro 9248 (jäljempänä kansalaistamista koskeva soveltamisohje).

8. Kansalaistamista koskevan soveltamisohjeen mukaan entisten Tanskan kansalaisten, jotka ovat menettäneet Tanskan kansalaisuutensa kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin perusteella, on lähtökohtaisesti täytettävä laissa asetetut yleiset edellytykset Tanskan kansalaisuuden saamiseksi. Tämä tarkoittaa sitä, että henkilöt, jotka täyttävät tässä soveltamisohjeessa asetetut edellytykset oleskelujaksojen, iän, hyvän maineen, viranomaissaatavien, itsenäisen toimeentulon, työskentelyn, tanskan kielen taidon ja Tanskan yhteiskunnan, kulttuurin ja historian tuntemuksen osalta, kuuluvat kansalaisuuden myöntämistä koskevan Tanskan hallituksen lakiehdotuksen soveltamisalaan. Kyseisen soveltamisohjeen 5 §:n 1 momentin mukaan hakijan on asuttava Tanskan alueella silloin, kun hän hakee kansalaistamista. Mainitun soveltamisohjeen 7 §:n nojalla hakijalta edellytetään yhdeksän vuoden yhtäjaksoista oleskelua.

⁴ Tuomio 18.1.2022 (C-118/20, EU:C:2022:34; jäljempänä tuomio Wiener Landesregierung).

9. Saman soveltamisohjeen 13 §:n, luettuna yhdessä liitteessä 1 olevan 3 kohdan kanssa, mukaan yleisiä oleskelua koskevia vaatimuksia voidaan lieventää niiden henkilöiden osalta, joilla on aiemmin ollut Tanskan kansalaisuus tai jotka ovat tanskalaista alkuperää.

III Pääasian tosiseikat, ennakkoratkaisukysymys ja asian käsittely unionin tuomioistuimessa

10. Pääasian valittajalla, joka on syntynyt 5.10.1992 Amerikan yhdysvalloissa, on syntymästään alkaen ollut sekä Tanskan että Yhdysvaltain kansalaisuus. Hän ei ole koskaan asunut Tanskassa. Hänellä on kaksi Yhdysvalloissa asuvaa sisarusta, joista toinen on Tanskan kansalainen, eikä hänellä ole Tanskassa vanhempia eikä sisarusia.

11. Pääasian valittaja haki 17.11.2014 Udlændinge- og Integrationsministerietiltä (ulkomaalais- ja kotoutumisministeriö) todistusta Tanskan kansalaisuutensa säilymisestä 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen. Kyseinen ministeriö totesi hakemuksen sisältämien tietojen perusteella, että valittaja oli ennen 22-vuotissyntymäpäiväänsä oleskellut Tanskassa enintään 44 viikkoa. Lisäksi pääasian valittaja on ilmoittanut oleskelleensa Tanskassa viisi viikkoa 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen ja pelanneensa vuonna 2015 koripalloa Tanskan naisten maajoukkueessa. Hän on ilmoittanut myös oleskelleensa vuonna 2005 kolmesta neljään viikkoa Ranskassa. Mikään ei kuitenkaan viittaa siihen, että hän olisi oleskellut tämän lisäksi muiden unionin jäsenvaltioiden alueella.

12. Ulkomaalais- ja kotoutumisministeriö ilmoitti 31.1.2017 tekemällään päätöksellä (jäljempänä riidanalainen päätös) pääasian valittajalle, että hän oli menettänyt Tanskan kansalaisuutensa 22 vuotta täytettyään kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäinen virkkeen mukaisesti ja ettei kyseisen lain 8 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaista poikkeusta voitaisi myöntää, koska hänen Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemuksensa oli tehty 22-vuotissyntymäpäivän jälkeen. Kyseisessä päätöksessä todetaan muun muassa, että pääasian valittaja on menettänyt Tanskan kansalaisuutensa 22 vuotta täytettyään, koska hän ei ollut koskaan asunut Tanskassa ja koska hän ei myöskään ollut oleskellut siellä yhteenkuuluvuutta kyseisen jäsenvaltion kanssa ilmentävissä olosuhteissa, sillä kaikkien oleskelujaksojen, jotka hän oli viettänyt Tanskan alueella ennen 22-vuotissyntymäpäiväänsä, yhteenlaskettu kesto oli enintään 44 viikkoa.

13. Pääasian valittaja valitti 9.2.2018 Københavns byretiin (Kööpenhaminan alioikeus, Tanska) vaatien riidanalaisen päätöksen kumoamista ja asian käsittelyä uudelleen. Asia siirrettiin 3.4.2020 annetulla päätöksellä Østre Landsretiin (Itä-Tanskan hovioikeus), joka päätti tutkia asian ensimmäisen asteen tuomioistuimena.

14. Tässä tilanteessa Østre Landsret päätti 11.10.2021 tekemällään päätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 16.11.2021, lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 20 artikla, luettuna yhdessä [perusoikeuskirjan] 7 artiklan kanssa, esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan 22 vuotta täyttäneet henkilöt lähtökohtaisesti menettävät kyseisen jäsenvaltion kansalaisuutensa suoraan lain nojalla, jos he ovat syntyneet jäsenvaltion ulkopuolella, eivät ole koskaan asuneet jäsenvaltiossa eivätkä oleskelleet siellä yhteenkuuluvuutta kyseisen jäsenvaltion kanssa ilmentävissä olosuhteissa, minkä

seurauksena he menettävät samalla unionin kansalaisuutensa ja siihen liittyvät oikeudet, paitsi jos heillä on myös jonkin muun jäsenvaltion kansalaisuus, kun otetaan huomioon, että pääasiassa kyseessä olevasta lainsäädännöstä seuraa, että

- a) yhteenkuuluvuuden jäsenvaltion kanssa oletetaan muodostuvan yhteensä yhden vuoden jäsenvaltiossa oleskelun perusteella
- b) jäsenvaltion kansalaisuus on mahdollista säilyttää lievennetyin edellytyksin, jos kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemus tehdään ennen 22-vuotissyntymäpäivää, ja tällöin toimivaltaiset viranomaiset arvioivat kansalaisuuden menettämisen seurauksia, ja
- c) menetetyn kansalaisuuden palauttaminen 22-vuotissyntymäpäivän jälkeen on mahdollista ainoastaan kansalaistamismenettelyssä, johon sisältyy lukuisia edellytyksiä, kuten yhtäjaksoinen pitkäkestoinen oleskelu jäsenvaltiossa, mutta oleskelun kestoa koskevasta edellytyksestä voidaan jäsenvaltion entisten kansalaisten kohdalla jossain määrin poiketa?”

15. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian valittaja, Tanskan ja Ranskan hallitukset sekä Euroopan komissio. Samat asianosaiset, Ranskan hallitusta lukuun ottamatta, olivat edustettuina 4.10.2022 pidetyssä istunnossa ja vastasivat unionin tuomioistuimen niille esittämiin suullisesti vastattaviin kysymyksiin.

IV Oikeudellinen arviointi

16. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisukysymyksellään lähinnä sitä, onko SEUT 20 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 7 artiklan valossa, tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään tietyin edellytyksin kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla 22 vuoden iässä todellisen yhteyden puuttumisen perusteella, jos kansalaisuuden säilyttämistä koskevaa hakemusta ei ole tehty ennen kyseisen iän saavuttamista, minkä seurauksena henkilöt, joilla ei ole myös toisen jäsenvaltion kansalaisuutta, menettävät unionin kansalaisen asemansa ja siihen liittyvät oikeudet, ilman että silloin, kun kyseinen kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemus tehdään 22-vuotissyntymäpäivän jälkeen, tällaisen menettämisen seuraukset heidän tilanteelleen tutkittaisiin tapauskohtaisesti suhteellisuusperiaatteen valossa unionin oikeuden kannalta.

17. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilykset, jotka koskevat sitä, onko kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentissa säädetty järjestelmä Tanskan kansalaisuuden menettämisestä 22 vuoden iässä SEUT 20 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 artiklan kanssa, mukainen, liittyvät yhtäältä siihen, että kyseisen kansalaisuuden ja näin ollen unionin kansalaisen aseman menettäminen tapahtuu automaattisesti ja että kyseisessä säännöksessä ei säädetä poikkeuksista, ja toisaalta siihen, että kyseisen iän jälkeen kansalaisuuden palauttaminen kansalaistamismenettelyssä on vaikeaa.

18. Tarkastelussani esittelen ensin ne pääasiaan liittyvät näkökohdat, joiden katson olevan merkityksellisiä unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa (A). Sitten esitän, mikä on punaisena lankana unionin kansalaisen aseman menettämistä käsittelevässä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ja erityisesti tuomiossa Tjebbes ym., jonka suhteen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmaisi epäilyksensä siitä, onko Tanskan kansalaisuuden menettämistä koskeva järjestelmä unionin oikeuden mukainen (B). Lopuksi tarkastelen ennakkoratkaisukysymystä kyseisen oikeuskäytännön valossa. Keskityn yhtäältä tarkastelemaan

sen yleistä etua koskevan tavoitteen legitimiyyttä, johon kyseisessä lainsäädännössä säädetyllä Tanskan kansalaisuuden menettämällä pyritään, ja toisaalta arvioimaan tämän menettämisen, josta aiheutuu myös unionin kansalaisen aseman menettäminen, oikeasuhteisuutta unionin oikeuden kannalta (C).

A Unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian kannalta merkitykselliset pääasian näkökohdat

1. Pääasiassa kyseessä olevan Tanskan kansalaisuuden menettämistä koskevan järjestelmän erityispiirteet

19. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittelemästä oikeudellisesta kehyksestä ilmenee, että järjestelmä, jossa Tanskan kansalaisuus menetetään suoraan lain nojalla, perustuu yhtäältä kansalaisuuslain 8 §:n 1 momenttiin ja asianomaisen säännöksen soveltamista koskevaan ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön hallintokäytäntöön⁵ ja toisaalta kansalaistamista koskevaan soveltamisohjeeseen, jossa määrätään niistä edellytyksistä, joiden on täytyttävä, jotta kansalaisuus voidaan palauttaa entisille Tanskan kansalaisille, jotka ovat menettäneet Tanskan kansalaisuutensa mainitun säännöksen nojalla.

20. Kansalaisuuslaista muistutan ensiksikin, että sen 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään, että jokainen Tanskan kansalainen, joka on ”syntynyt ulkomailla eikä koskaan ole asunut [Tanskassa] saati oleskellut [siellä] yhteenkuuluvuutta Tanskan kanssa ilmentävissä olosuhteissa”, menettää suoraan lain nojalla Tanskan kansalaisuuden 22 vuoden iässä, ”paitsi jos hänestä tällöin tulisi kansalaisuudeton”.⁶ Kyseisen lain 8 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetään kuitenkin poikkeuksesta tähän sääntöön eli siitä, että tällaiset kansalaiset voivat hakea ulkomaalais- ja kotoutumisministeriöltä Tanskan kansalaisuutensa säilyttämistä *ennen 22-vuotissyntymäpäiväänsä*.

21. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tuo esiin seuraavat seikat ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön *hallintokäytännöstä* kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin soveltamisessa.

22. Ensinnäkin asianomainen tuomioistuin toteaa kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisestä virkkeestä, että käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan oleskelua koskevan kriteerin arvioinnissa tehdään ero sen mukaan, onko oleskelu Tanskassa ennen 22-vuotissyntymäpäivää kestänyt vähintään vuoden vai alle vuoden. Ensimmäisessä tapauksessa ulkomaalais- ja kotoutumisministeriö tunnustaa, että henkilöllä on ”riittävä yhteenkuuluvuutta” Tanskan kanssa Tanskan kansalaisuuden säilyttämiseksi. Jälkimmäisessä tapauksessa tähän hallintokäytäntöön perustuvat yhteenkuuluvuutta koskevat vaatimukset ovat kuitenkin tiukempia.⁷ Hakijan on esitettävä perustelut sille, että vaikka oleskelu on ollut alle vuoden

⁵ Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön hallintokäytäntö kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin soveltamisessa perustuu kyseisen säännöksen valmisteluaineistoon.

⁶ Asuinpaikkaa koskevasta kriteeristä, josta ei ole kyse nyt käsiteltävässä asiassa, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön hallintokäytännön mukaan tämä kriteeri täyttyy joko silloin, kun kyseessä on vähintään kolme kuukautta ennen 22-vuotissyntymäpäivää väestörekisteriin *kirjattu asuinpaikka*, tai silloin, kun asianomainen henkilö voi osoittaa, että hänellä on ollut *osoite* Tanskassa vähintään kolmen peräkkäisen kuukauden ajan ennen mainitun iän saavuttamista ja että sen on alusta alkaen ollut tarkoitus olla käytössä vähintään kolmen kuukauden ajan. Kyseisen tuomioistuimen mukaan vähintään seitsemän vuoden asuminen Suomessa tai Ruotsissa rinnastetaan asumiseen Tanskassa.

⁷ Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että tässä tapauksessa ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön hallintokäytännön mukaan voidaan kiinnittää erityistä huomiota muun muassa siihen, onko oleskelu tapahtunut hiukan ennen 22 vuoden ikää vai onko oleskelua ollut useita vuosia aiemmin, ja siihen, voidaanko oleskelun ajatella heijastavan hakijan omaa halua käydä Tanskassa vai johtuuko se muun muassa vanhempien tai työnantajan tekemistä järjestelyistä.

pituinen, se kuitenkin ilmentää ”erityistä yhteenkuuluvuutta Tanskan kanssa”. Tältä osin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää, että kansalaisuuslain valmisteluaineiston⁸ mukaan tällainen oleskelu voi liittyä asepalvelukseen, korkeakouluopintoihin, koulutukseen tai tietyn pituisiin toistuviin lomiin.

23. Kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetyn poikkeuksen osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selostaa, että ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön hallintokäytännön mukaan silloin, jos asumista tai oleskelua koskevat edellytykset eivät täyty ja *jos hakemus on tehty ennen kuin henkilö on täyttänyt 22 vuotta*,⁹ kiinnitetään erityistä huomiota useisiin muihin seikkoihin, kuten hakijan Tanskassa oleskelun kokonaispituuteen, oleskelujaksojen määrään kyseisessä jäsenvaltiossa, siihen, onko oleskelu tapahtunut hiukan ennen 22 vuoden ikää vai onko oleskelua ollut useita vuosia aiemmin, ja siihen, puhuuko hakija sujuvasti tanskaa ja onko hänellä lisäksi yhteys mainittuun jäsenvaltioon.

24. Lisäksi kansalaisuuden säilyttämistä koskevien hakemusten osalta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista tiedoista ilmenee, että ulkomaalais- ja kotoutumisministeriö käsittelee asianomaisia hakemuksia erottamalla toisistaan kolme tapausta eli tapaukset, joissa hakija on hakemuksen tekohetkellä alle 21-vuotias, 21–22-vuotias tai yli 22-vuotias. Jos hakija on alle 21-vuotias, kyseinen ministeriö vain antaa hakijalle todistuksen kansalaisuudesta sillä varauksella, että hän menettää Tanskan kansalaisuuden kansalaisuuslain 8 §:n nojalla, mikä tarkoittaa kyseisen tuomioistuimen mukaan sitä, että mainittu ministeriö ei ota kantaa siihen, säilyttääkö hakija Tanskan kansalaisuuden, vaan ainoastaan siihen, onko hänellä Tanskan kansalaisuus. Mainittu tuomioistuin toteaa, että tämä johtuu siitä, että saman ministeriön käytännön mukaan kansalaisuuden säilyttämistä koskeva arviointi on tehtävä *niin lähellä 22-vuotissyntymäpäivää kuin mahdollista*.

25. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin täsmentää lisäksi, että vaikka asianomaista Tanskan hallintokäytäntöä on sovellettu yhä pääasian kohteena olevan päätöksen jälkeen annetusta tuomiosta Tjebbes ym. huolimatta, kansalaisuuslain 8 §:n 1 momenttia on muutettu. Se toteaa, että tämä muutos merkitsee sitä, että ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön on *ennen 22-vuotissyntymäpäivää* tehdyn kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksen yhteydessä otettava vastedes huomioon tiettyjä lisätietoja, jotta se voi tutkia tapauskohtaisesti, mitä vaikutuksia Tanskan kansalaisuuden ja siten unionin kansalaisuuden menettämisellä on unionin oikeuden kannalta. Kyseisen ministeriön on tältä osin arvioitava, ovatko nämä vaikutukset oikeassa suhteessa pääasiassa kyseessä olevan lainsäädännön tavoitteeseen eli siihen, että Tanskan kansalaisten ja Tanskan välillä on todellinen yhteys.

26. Kolmanneksi *kansalaistamista koskevan soveltamisohjeen* osalta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että entiset Tanskan kansalaiset, jotka ovat menettäneet Tanskan kansalaisuuden kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin nojalla, voivat hakea Tanskan kansalaisuutta kansalaistamismenettelyllä ja että tässä tapauksessa heidän on lähtökohtaisesti täytettävä kyseisessä laissa säädettyjä lukuisia yleisiä edellytyksiä Tanskan kansalaisuuden saamiselle.¹⁰ Näitä edellytyksiä voidaan kuitenkin lieventää tällaisten kansalaisten tapauksessa vaaditun yhdeksän vuoden yhtäjaksoisen Tanskassa oleskelun osalta.¹¹ Kyseisen tuomioistuimen

⁸ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa 28.1.2004 annetun lakiehdotuksen nro L 138 perustelujen 2.2.2 jaksoon, jossa käsitellään kansalaisuuslain 8 §:ää.

⁹ On muistettava, että tämä edellytys perustuu kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin toiseen virkkeeseen.

¹⁰ Näistä yleisistä edellytyksistä ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 kohta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että perustuslain (grundlov) 44 §:n 1 momentin mukaan ulkomaalainen ei voi saada Tanskan kansalaisuutta muuten kuin lailla. Kansalaistaminen on siis toteutettava lailla, jossa mainitaan nimenomaisesti kunkin kansalaistetun henkilön nimi.

¹¹ Ks. tältä osin tämän ratkaisuehdotuksen 9 kohta.

toimittamista tiedoista käy kuitenkin ilmi yhtäältä, että kyseisen lievennyksen soveltamisala on hyvin suppea, ja toisaalta, ettei se muuta mitenkään sitä seikkaa, että kyseisen soveltamisohjeen 5 §:n 1 momentin mukaan hakijan on asuttava hakemuksen tekohetkellä Tanskan alueella.¹²

2. Pääasian valittajan tilanne

27. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin esittää pääasian valittajan tilanteesta seuraavat tosiseikat: hänellä on Tanskan ja Yhdysvaltain kaksoiskansalaisuus; hän on syntynyt Yhdysvalloissa eikä ole koskaan asunut Tanskassa; hän on kuitenkin oleskellut kyseisessä jäsenvaltiossa 44 viikkoa ennen 22-vuotissyntymäpäiväänsä ja viisi viikkoa sen jälkeen; hän teki ulkomaalais- ja kotoutumisministeriölle kansalaisuutensa säilyttämistä koskevan hakemuksen 43 päivää sen jälkeen, kun hän oli täyttänyt 22 vuotta; hänelle ilmoitettiin riidanalaisella päätöksellä yhtäältä, että hän on menettänyt Tanskan kansalaisuutensa suoraan lain nojalla täytettyään 22 vuotta todellisen yhteyden puuttumisen vuoksi ja siksi, että hän ei hakenut kansalaisuuden säilyttämistä ennen kyseistä ajankohtaa, kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti, ja toisaalta, että häneen ei voitu soveltaa kyseisen lain 8 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädettyä poikkeusta, koska hän oli tehnyt hakemuksensa 22-vuotissyntymäpäivänsä *jälkeen*.

B Unionin tuomioistuimen unionin kansalaisen aseman menettämistä koskevasta oikeuskäytännöstä hahmotettava punainen lanka

28. Seuraavassa esittelen unionin kansalaisen aseman menettämistä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja sen kehityksen niitä osatekijöitä, jotka ovat keskeisiä nyt käsiteltävän asian tarkastelun kannalta.

1. Tuomio Rottmann: unionin oikeuden kannalta toteutetun tuomioistuinvalvonnan periaatteen vahvistaminen

29. Tuomiossaan Rottmann,¹³ joka koski Saksan viranomaisten myöntämän kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen arvioimista, unionin tuomioistuin ensinnäkin vahvisti 1990-luvulla¹⁴ kirjatun periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevaa toimivaltaansa *unionin oikeutta kunnioittaen*.¹⁵ Tämän jälkeen se selvensi kyseisen periaatteen ulottuvuutta täsmentämällä, että ”se seikka, että tietty ala kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ei estä sitä, että unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseessä olevien kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia”.¹⁶ Näin ollen se katsoi, että kun otetaan huomioon SEUT 20 artiklassa vahvistetun unionin kansalaisen

¹² Ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön hallintokäytännöstä ”asuinpaikkaa” koskevan kriteerin osalta ks. tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 10.

¹³ Muistutan, että Rottmann oli saanut Saksan kansalaisuuden kansalaistamismenettelyssä petoksella.

¹⁴ Ks. tuomio 7.7.1992, Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta), jonka mukaan ”kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, jota *on käytettävä* [unionin] oikeutta noudattaen”. Kursivointi tässä. Muistutan, että yhteisöjen tuomioistuin oli jo hahmotellut tätä ajattelutapaa 7.2.1979 antamassaan tuomiossa Auer (136/78, EU:C:1979:34, 28 kohta) ja 12.11.1981 antamassaan tuomiossa Airola v. komissio (72/80, EU:C:1981:267, 8 kohta ja sitä seuraavat kohdat). Kyseessä on unionin kansalaisuuden alalla sovellettava unionin oikeuden yleinen periaate.

¹⁵ Tuomio Rottmann, 39 ja 45 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

¹⁶ Tuomio Rottmann, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Haluan muistuttaa, että kyseisen tuomion 41 kohdassa unionin tuomioistuin otti lähtökohdakseen vakiintuneen oikeuskäytännön, joka koskee tilanteita, joissa kansalliseen toimivaltaan kuuluvalla alalla annettua lainsäädäntöä arvioidaan unionin oikeuden valossa. Ks. myös julkisasiamies Poiaras Maduron ratkaisuehdotus kyseisessä asiassa (C-135/08, EU:C:2009:588, 20 kohta).

aseman perustavanlaatuinen luonne, unionin kansalaisen tilanne, jossa jäsenvaltion viranomaiset ovat tehneet kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen, jonka vuoksi tämä on tällä alun perin olleen toisen jäsenvaltion kansalaisuuden menetettyään joutunut tilanteeseen, jossa hän voi menettää kyseisen aseman ja siihen liittyvät oikeudet, kuuluu luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan.¹⁷

30. Unionin tuomioistuin on myös vahvistanut periaatteen, jonka mukaan silloin, kun kyseessä ovat unionin kansalaiset, asianomaisen toimivallan käyttäminen voi olla *tuomioistuINVALVONNAN kohteena unionin oikeuden suhteen* silloin, kun se vaikuttaa unionin oikeusjärjestyksessä myönnettyihin ja suojeltuihin oikeuksiin, kuten on erityisesti kansalaistamisen purkamista koskevan päätöksen tapauksessa.¹⁸ Näin ollen sen jälkeen, kun unionin tuomioistuin oli katsonut kansalaistamisen purkamista petoksen perusteella koskevan päätöksen olevan periaatteellisesti legitiimi,¹⁹ se totesi, että tällainen päätös voidaan kuitenkin ottaa oikeasuhteisuutta koskevan tutkinnan kohteeksi, jotta voidaan ”[ottaa] huomioon ne mahdolliset *seuraamukset*, joita tästä päätöksestä aiheutuu asianomaiselle henkilölle ja mahdollisesti hänen perheenjäsenilleen kaikille unionin kansalaisille kuuluvien oikeuksien menettämisen osalta”.²⁰

31. Unionin tuomioistuin totesi, ettei SEUT 20 artikla ole esteenä sille, että jäsenvaltio ottaa unionin kansalaiselta pois tämän jäsenvaltion kansalaisuuden, joka on saatu kansalaistamisen avulla, jos se on saatu petoksella, *edellyttäen* että tämä purkamispäätös on suhteellisuusperiaatteen mukainen.²¹

32. Tämä oikeuskäytäntö on vahvistettu ja sitä on täydennetty muutamien seikkojen osalta kahdessa myöhemmässä unionin tuomioistuimen tuomiossa.

2. Tuomio Tjebbes ym.: unionin kansalaisen aseman menettämisen seurausten tapauskohtaisen tutkinnan tärkeys oikeasuhteisuuden arvioinnissa

33. Tuomiossa Tjebbes ym., jossa tarkasteltiin unionin oikeuden kannalta yleistä edellytystä, joka koski suoraan lain nojalla tapahtuvaa Alankomaiden kansalaisuuden menettämistä²² ja näin ollen asianomaisten unionin kansalaisen aseman menettämistä,²³ unionin tuomioistuimen päättelyn lähtökohtana on aiemmassa oikeuskäytännössä esitetyn periaatteen vahvistaminen.²⁴ Näin ollen unionin tuomioistuin tukeutui tuomion Rottmann 42 ja 45 kohtaan ja totesi, että niiden unionin kansalaisten tilanne, joilla on *vain yhden jäsenvaltion* kansalaisuus ja jotka tämän kansalaisuuden menettämisen takia *menettävät unionin kansalaisen aseman*, joka myönnetään SEUT 20 artiklassa, ja siihen liittyvät oikeudet, kuuluu luonteeltaan ja seuraamustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan ja että jäsenvaltioiden on siten, kun ne käyttävät kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa, noudatettava unionin oikeutta.²⁵

¹⁷ Tuomio Rottmann, 42 ja 43 kohta.

¹⁸ Tuomio Rottmann, 48 kohta.

¹⁹ Tuomio Rottmann, 54 kohta. Ks. myös 51–53 kohta.

²⁰ Tuomio Rottmann, 56 kohta. Kursivointi tässä.

²¹ Tuomio Rottmann, 59 kohta ja tuomiolauselma.

²² Nimittäin se, että Alankomaiden kansalainen, jolla on myös jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuus, oleskelee Alankomaiden ulkopuolella ja *EU-sopimuksen soveltamisalueiden ulkopuolella* kymmenen vuoden keskeyttömän ajanjakson ajan.

²³ Tuomiossa Rottmann oli kyse yksittäistapauksessa tehdystä kansalaisuuden purkamista koskevasta päätöksestä, jonka perusteena oli asianomaisen henkilön toiminta.

²⁴ Tuomio Tjebbes ym., 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

²⁵ Tuomio Tjebbes ym., 32 kohta.

34. Tarkemmin sanottuna ensinnäkin unionin tuomioistuin muistutti ennen muuta siitä, että kun jäsenvaltio käyttää toimivaltaansa määrittellä kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat edellytykset, se voi legitimiä katsoa, että kansalaisuus ilmentää valtion ja sen kansalaisten välistä todellista yhteyttä, ja siten säätää, että tällaisen todellisen yhteyden puuttuminen tai päättyminen johtaa sen kansalaisuuden menettämiseen,²⁶ ja totesi, että unionin oikeus ei lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että asianomaisessa kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettujen kaltaisissa tilanteissa jäsenvaltio säätää yleisen edun mukaisista syistä kansalaisuuden menettämisestä, vaikka onkin niin, että tällaisen menettämisen seurauksena asianomainen henkilö menettää unionin kansalaisen asemansa.²⁷

35. Toiseksi unionin tuomioistuin toi kuitenkin esiin sen, että kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tuomioistuinten oli tärkeää noudattaa suhteellisuusperiaatetta näissä tilanteissa, ja totesi, että jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla ei sopisi yhteen kyseisen periaatteen kanssa, jos asian kannalta merkitykselliset kansalliset säännöt eivät mahdollistaisi missään vaiheessa niiden seurausten *tapaushohtaista tutkintaa*, jotka kyseinen menettäminen aiheuttaa asianomaisille henkilöille unionin oikeuden kannalta.²⁸

36. Tästä seuraa unionin tuomioistuimen mukaan, että tilanteessa, jossa jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen toteutuu suoraan lain nojalla ja aiheuttaa unionin kansalaisen aseman menettämisen, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on voitava tutkia liitännäiskysymyksenä *tällaisen kansalaisuuden menettämisen seuraukset* ja tarvittaessa *määrätä kansalaisuus palautettavaksi ex tunc* asianomaiselle henkilölle siinä yhteydessä, kun tämä hakee matkustusasiakirjaa tai mitä tahansa muuta asiakirjaa todistukseksi kansalaisuudestaan.²⁹ Lisäksi unionin tuomioistuin totesi, että tällaisessa oikeasuhteisuuden tutkinnassa kansallisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten velvollisuutena on varmistaa, että tällainen kansalaisuuden menettäminen on perusoikeuskirjassa, jonka noudattamisen unionin tuomioistuin varmistaa, taattujen perusoikeuksien ja aivan erityisesti perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, mukainen.³⁰

37. Tuomioihin Rottmann ja Tjebbes ym. perustuva oikeuskäytäntö vahvistettiin tuomiossa Wiener Landesregierung, jossa unionin tuomioistuin totesi selkeästi, ettei viimeksi mainitussa asiassa kyseessä ollut päätös ollut suhteellisuusperiaatteen mukainen.

3. Tuomio Wiener Landesregierung: asiassa kyseessä olleen riidanalaisen päätöksen yhteensopimattomuus suhteellisuusperiaatteen kanssa

38. Viittaan ratkaisuehdotuksessani Wiener Landesregierung³¹ esittämiini seikkoihin ja rajoitun tässä yhteydessä selvyiden vuoksi muistuttamaan lyhyesti niistä tuomioon Wiener Landesregierung liittyvistä seikoista, joista on hyötyä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen nyt käsiteltävässä asiassa esittämien kysymysten tarkastelun kannalta.

²⁶ Tuomio Tjebbes ym., 35 kohta. Ks. myös tuomio Rottmann, 51 kohta.

²⁷ Tuomio Tjebbes ym., 39 kohta.

²⁸ Tuomio Tjebbes ym., 40 ja 41 kohta.

²⁹ Tuomio Tjebbes ym., 42 kohta ja tuomiolauselma.

³⁰ Tuomio Tjebbes ym., 45 kohta ja tuomiolauselma.

³¹ C-118/20, EU:C:2021:530. Ks. 47 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

39. Kyseisessä asiassa itävaltalainen tuomioistuin tiedusteli, kuuluuko sellaisen henkilön tilanne, jolla on vain yhden jäsenvaltion kansalaisuus ja joka saadakseen Itävallan kansalaisuuden hänen hakemansa kansalaisuuden myöntämistä koskevan Itävallan viranomaisten vakuuttelun mukaisesti luopuu tästä kansalaisuudesta ja menettää tämän vuoksi unionin kansalaisen asemansa, luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan silloin, kun tällainen vakuuttelu peruutetaan, minkä johdosta kyseinen henkilö ei voi saada takaisin unionin kansalaisen asemaa. Unionin tuomioistuin vastasi tähän kysymykseen myöntävästi ja vahvisti näin unionin oikeuden sovellettavuuden tällaiseen tilanteeseen.³²

40. Itävaltalainen tuomioistuin halusi myös tietää, onko vastaanottavan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten tutkittava, onko päätös peruuttaa kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu – minkä johdosta asianomainen henkilö menettää lopullisesti unionin kansalaisen aseman – suhteellisuusperiaatteen mukainen, kun otetaan huomioon kyseisen henkilön tilanteelle siitä aiheutuvat seuraukset. Unionin tuomioistuin vastasi myös tähän kysymykseen myöntävästi ja vahvisti vastaanottavan jäsenvaltion kansallisten tuomioistuinten velvollisuuden tutkia, onko kyseinen kansallinen päätös suhteellisuusperiaatteen mukainen.³³

41. Haluan kiinnittää huomiota tiettyihin seikkoihin kyseisessä tuomiossa.

42. Ensinnäkin unionin tuomioistuin korosti sen tärkeyttä, että asianomaisen henkilön yksilöllinen tilanne ja tarvittaessa hänen perheensä tilanne arvioidaan silloin, kun tutkitaan unionin oikeudessa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen noudattamista.³⁴ Tässä yhteydessä se eritoten totesi jälleen, että sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten asiana on varmistua siitä, että kyseinen kansallinen päätös on perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien ja aivan erityisesti perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, mukainen.³⁵

43. Toiseksi unionin tuomioistuin tarkasteli perusteluja, jotka Itävallan hallitus oli esittänyt unionin kansalaisen aseman menettämisen aiheuttavalle kansalliselle päätökselle,³⁶ ja totesi tämän jälkeen, että kun otetaan huomioon ne merkittävät seuraukset asianomaisen henkilön tilanteelle – etenkin hänen perhe- ja työelämänsä normaalin kehityksen kannalta –, joita seuraa Itävallan kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttamispäätöksestä, jonka johdosta unionin kansalaisuus menetetään lopullisesti, kyseinen päätös ei näytä olevan oikeassa suhteessa niiden rikkomusten vakavuuteen, joihin kyseinen henkilö on syylistynyt.³⁷ Näin ollen se totesi, että ”vaatimus suhteellisuusperiaatteen mukaisuudesta *ei täyty* silloin, kun tällaista päätöstä perustellaan tieliikennelain hallinnollisilla rikkomuksilla, joista sovellettavassa kansallisessa

³² Tuomio Wiener Landesregierung, 44 kohta ja tuomiolauselman 1 kohta.

³³ Tuomio Wiener Landesregierung, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. On syytä tuoda esiin, että kyseisen tuomion 49 kohdassa toisen ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelun yhteydessä unionin tuomioistuin viittasi tuomion Rottmann 62 kohtaan ja totesi, että unionin oikeuteen perustuvia periaatteita, jotka koskevat jäsenvaltioiden toimivaltaa kansalaisuusasioissa sekä niiden velvollisuutta käyttää tätä toimivaltaa unionin oikeutta noudattaen, sovelletaan sekä vastaanottavaan jäsenvaltioon että jäsenvaltioon, jonka kansalainen henkilö alun perin oli.

³⁴ Tuomio Wiener Landesregierung, 59 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁵ Tuomio Wiener Landesregierung, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

³⁶ Tuomio Wiener Landesregierung, 60 ja 62–72 kohta.

³⁷ Tuomio Wiener Landesregierung, 73 kohta.

lainsäädännössä on säädetty vain rahamääräinen seuraamus”. Toisin sanoen unionin tuomioistuin päätti ensimmäistä kertaa tämän oikeuskäytännön yhteydessä, että tällainen kansallinen päätös *ei ole unionin oikeuden suhteellisuusperiaatteen mukainen*.³⁸

4. Oikeuskäytännön periaatteet kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien edellytysten arvioinnissa unionin oikeuden kannalta

44. Unionin tuomioistuimen unionin kansalaisen aseman menettämistä koskevasta oikeuskäytännöstä erottuva punainen lanka muodostuu ennen muuta kahdesta oikeuskäytännön periaatteesta.

45. Ensimmäinen periaate on se, että jäsenvaltioiden *on noudatettava unionin oikeutta*, kun ne käyttävät kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevaa toimivaltaansa. Kyseisen periaatteen ymmärtäminen edellyttää selkeää käsitystä siitä, miten tämä yksinomaisen toimivalta ja sen käyttäminen unionin oikeusjärjestyksen mukaisesti eroavat toisistaan. Haluan tässä yhteydessä huomauttaa, ettei unionin tuomioistuin ole koskaan asettanut kyseenalaiseksi tätä jäsenvaltioiden toimivaltaa. Kuten julkisasiamies Poiares Maduro on asian ilmaissut, ”valtion (ja siten unionin) kansalaisuuden saamista ja menettämistä ei sinänsä säännellä [unionin] lainsäädännöllä, mutta kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien *edellytysten* on oltava yhteensopivia [unionin oikeuden] sääntöjen kanssa ja kunnioitettava unionin kansalaisen oikeuksia”.³⁹ Näin ollen kysymys ei ole siitä, että kyseisestä periaatteesta pääteltäisiin, ettei kansalaisuutta voida missään tapauksessa ottaa pois, jos kyseisestä peruuttamisesta seuraa unionin kansalaisuuden menettäminen, tai siitä, että katsottaisiin, ettei kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevia *edellytyksiä* tarvitsisi tutkia unionin oikeuden kannalta.⁴⁰ Unionin kansalaisen asemalta ei voida viedä sen tehokasta vaikutusta, eikä näin ollen sen antamia oikeuksia voida loukata antamalla kansallista lainsäädäntöä, joka ei ole unionin oikeuden eikä eritoten unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvien periaatteiden, sellaisina kuin ne on edellä kuvattu, mukaista.⁴¹

46. Toinen periaate on se, että *tuomioistuinvalvonta suoritetaan unionin oikeuden kannalta* ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen suhteen. Suhteellisuusperiaatteen noudattamisen osalta on otettava huomioon useita seikkoja: ensinnäkin unionin kansalaisen aseman menettämisestä asianomaiselle henkilölle ja hänen perheenjäsenilleen aiheutuvien seurausten tapauskohtainen tutkinta jokaiselle unionin kansalaiselle kuuluvien oikeuksien menettämisen osalta, toiseksi vaatimus siitä, että kyseiset seuraukset ovat perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien mukaisia, ja lisäksi tarvittaessa velvollisuus määrätä kansalaisuus palautettavaksi *ex tunc* asianomaiselle henkilölle. Nämä seikat ovat olennaisia *tuomioistuinvalvonnan suorittamisessa unionin oikeuden kannalta*, ja toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten on tehtävä unionin tuomioistuimen edellyttämä tutkimus sen kansalaisuuden menettämisen oikeasuhteisuudesta, joka johtaa unionin kansalaisen aseman menettämiseen, kattavasti ja huolellisesti.

47. Näin ollen ei ole epäilystä siitä, että pääasiassa kyseessä olevassa lainsäädännössä säädettyä kansalaisuuden menettämistä, josta aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, on tarkasteltava näiden periaatteiden valossa.

³⁸ Tuomio Wiener Landesregierung, 74 kohta ja tuomiolauselman 2 kohta.

³⁹ Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, 23 kohta). Kursivointi tässä.

⁴⁰ Ks. vastaavasti julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, 23 kohta).

⁴¹ Ks. tältä osin tuomio Rottmann, 41–43, 45, 48, 56 ja 59 kohta; tuomio Tjebbes ym., 30, 32, 40–42 ja 45 kohta ja tuomio Wiener Landesregierung, 44, 59, 61 ja 73 kohta. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 29–43 kohta ja erityisesti 45 kohta.

C Oikeuskäytännön periaatteiden soveltaminen käsiteltävässä asiassa

48. Aluksi muistutan, että pääasian valittaja menetti kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaisesti suoraan lain nojalla Tanskan kansalaisuutensa täytettyään 22 vuotta sillä perusteella, ettei hänellä ollut todellista yhteyttä Tanskaan, ja koska hänen hakemuksensa Tanskan kansalaisuuden säilyttämiseksi tehtiin hänen 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen, häneen ei voitu soveltaa kyseisen lain 8 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädettyä poikkeusta.

49. Pääasian valittaja menettää näin ollen unionin kansalaisen asemansa, jonka tarkoituksena on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema.⁴²

50. Kun otetaan huomioon edellä kuvattu oikeuskäytäntö⁴³ ja erityisesti tuomio Tjebbes ym., on selvää, että sellaisen unionin kansalaisen tilanne, jolla on vain yhden jäsenvaltion kansalaisuus ja joka menettää SEUT 20 artiklassa myönnetyn aseman ja siihen liittyvät oikeudet, kuuluu luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan.⁴⁴ Tästä seuraa, että koska pääasian valittajan tilanne kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan, Tanskan kuningaskunnan on noudatettava unionin oikeutta, kun se käyttää toimivaltaansa kansalaisuusasioissa, ja että kyseistä tilannetta on arvioitava unionin oikeuden kannalta.⁴⁵

51. Tämän toteamuksen valossa herää kysymys, onko Tanskan kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentissa säädetty kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla unionin oikeuden mukainen. Muistutan, että – kuten unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee – jotta kansallisessa lainsäädännössä säädetty kansalaisuuden menettäminen olisi unionin oikeuden mukainen, sen on perustuttava yleisen edun mukaiseen syyhyn, mikä merkitsee, että sillä voidaan saavuttaa asetettu tavoite ja ettei kyseisen lainsäädännön aiheuttama kansalaisuuden menettäminen ole mielivaltainen toimi.⁴⁶

52. Pääasian valittaja väittää, että vaikka kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentissa säädetyllä kansalaisuuden automaattisella menettämällä ilman poikkeusta on laillinen tarkoitus ja sen tavoitteena on ylläpitää todellista yhteyttä ja suojata erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta jäsenvaltion ja sen kansalaisten välillä, sillä ei kuitenkaan voida taata kyseisen tavoitteen saavuttamista. Lisäksi kyseisessä säännöksessä säädetty automaattinen menettäminen ei valittajan mukaan ole oikeasuhteinen ja se on näin ollen SEUT 20 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 artiklan kanssa, vastainen.

⁴² Tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta) ja tuomio Wiener Landesregierung (38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

⁴³ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29, 30 ja 33 kohta.

⁴⁴ Ks. tuomio Tjebbes ym., 32 kohta.

⁴⁵ Ks. tältä osin tuomio Rottmann, 42 ja 45 kohta ja tuomio Tjebbes ym., 32 kohta. Tanskan hallitus väitti istunnossa, että Eurooppa-neuvoston Edinburghin kokouksessa 11.12. ja 12.12.1992 kokoontuneiden valtion ja hallitusten päämiesten päätöksestä ilmenee, että Tanskan kuningaskunnalla on laaja harkintavalta kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytysten määrittelyssä ja että sillä on erityisasema unionin kansalaisuuden osalta. Komissio kuitenkin muistuttaa, että kyseisen päätöksen tämän asian kannalta merkityksellisissä unionin kansalaisuutta koskeissa tekstikappaleissa käytetään samaa sanamuotoa kuin jäsenvaltion kansalaisuudesta annetussa julistuksessa nro 2, jonka jäsenvaltiot ovat liittäneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan. Ks. tältä osin tuomio Rottmann, 40 kohta. Se muistutti myös, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltioiden on noudatettava unionin oikeutta, kun ne käyttävät toimivaltaansa kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevilla asioilla. Ks. erityisesti tuomio Rottmann, 41 kohta.

⁴⁶ Ks. vastaavasti tuomio Rottmann, 51–54 kohta.

53. Tanskan hallitus sitä vastoin esittää kirjallisissa huomautuksissaan, että kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin laillisuuden ja oikeasuhteisuuden tutkimisen sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat täyttäneet 22 vuotta kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksen tekohetkellä, on perustuttava Tanskan kansalaisuuden menettämistä ja palauttamista koskevan järjestelmän kokonaisarviointiin. Sen oikeasuhteisuutta, että 22 vuotta täyttäneet henkilöt menettävät Tanskan kansalaisuuden suoraan lain nojalla, on Tanskan mukaan arvioitava myös niiden kansalaisuuden säilyttämistä koskevien sääntöjen valossa, joita sovelletaan kyseisen ikävuoden saavuttamiseen saakka ja jotka ovat kaiken kaikkiaan hyvin joustavia. Lisäksi Tanskan hallitus katsoo, että Tanskan kansalaisuuden menettämistä koskevien sääntöjen laillisuutta ja oikeasuhteisuutta tukee se seikka, että se voi tapauskohtaisen arvioinnin perusteella sallia kansalaisuuden säilyttämisen, mikäli hakemus tehdään ennen 22-vuotissyntymäpäivää.

54. Tarkastelen näin ollen esitellyn oikeuskäytännön perusteella sitä, onko kyseisellä kansallisella lainsäädännöllä, jossa säädetään Tanskan kansalaisuuden menettämisestä ja jonka seurauksena pääasian valittaja menettää unionin kansalaisen asemansa, legitiimi syy ja voidaanko sillä saavuttaa asetettu tavoite, sekä sitä, onko Tanskan kansalaisuuden menettämistä koskeva järjestelmä suhteellisuusperiaatteen mukainen niiden seurausten osalta, joita siitä aiheutuu pääasian valittajan tilanteelle.

1. Tanskan kansalaisuuden menettämistä koskevan järjestelmän perusteena olevan yleisen edun mukaisen syyn legitiimiyden tarkastelu

55. Muistutan ensiksikin, että unionin tuomioistuin on jo pitänyt legitiiminä sitä, että jäsenvaltio haluaa suojella sen ja sen kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta sekä kansalaisuussiteen perustana olevien oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta.⁴⁷ Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltio voi näin ollen silloin, kun se käyttää toimivaltaansa määrittellä kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat edellytykset, legitiimisti katsoa, että kansalaisuus ilmentää sen ja sen kansalaisten välistä todellista yhteyttä, ja näin ollen säätää, että tällaisen todellisen yhteyden puuttuminen tai päättyminen johtaa kansalaisuuden menettämiseen.⁴⁸

56. Toiseksi muistutan myös, että unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus todeta tuomiossa Tjebbes ym., että kriteerin, joka perustuu siihen, että kyseisen jäsenvaltion kansalaisten pääasiallinen asuinpaikka on ollut riittävän pitkän ajanjakson ajan ”[asianomaisen] jäsenvaltion ulkopuolella ja *EU-sopimuksen soveltamisalueiden ulkopuolella*”, voidaan katsoa ilmentävän kyseisen todellisen yhteyden puuttumista.⁴⁹

57. Kuten ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, nyt käsiteltävässä tapauksessa kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin tarkoituksena on estää Tanskan kansalaisuuden siirtyminen sukupolvelta toiselle henkilöille, joilla ei ole tai ei enää ole todellista yhteyttä Tanskaan. Tanskan hallituksen mukaan Tanskan lainsäätäjät on katsonut, että henkilöt, jotka ovat syntyneet ulkomailla ja jotka

⁴⁷ Tuomio Rottmann, 51 kohta; tuomio Tjebbes ym., 32 kohta ja tuomio Wiener Landesregierung, 52 kohta.

⁴⁸ Tuomio Tjebbes ym., 35 kohta. Ks. myös julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2018:572, 53 kohta).

⁴⁹ Tuomio Tjebbes ym., 36 kohta. Ks. tältä osin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2018:572, 54 kohta). Kursivointi tässä.

eivät ole asuneet Tanskassa tai merkittävässä määrin oleskelleet kyseisessä jäsenvaltiossa, menettävät vähitellen lojaliteetti- ja solidaarisuussuhteensa ja yhteytensä kyseiseen jäsenvaltioon, kun he varttuvat.⁵⁰

58. Näissä olosuhteissa olen sitä mieltä, että kuten Tanskan ja Ranskan hallitukset sekä komissio väittävät, jäsenvaltio voi lähtökohtaisesti legitimiesti katsoa, että henkilöt, jotka ovat syntyneet ulkomailla ja jotka eivät ole asuneet tai oleskelleet kyseisessä jäsenvaltiossa niin, että tämä osoittaisi, että heillä on todellinen yhteys kyseiseen jäsenvaltioon, *voivat* vähitellen menettää lojaliteetti- ja solidaarisuussuhteensa sekä yhteytensä mainittuun jäsenvaltioon. Huomaan tässä yhteydessä, että kansalaisuudesta tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen e kohdassa määrätään, että kansalaisuus *voidaan* menettää suoraan lain nojalla, jos valtion ja sen pääasiassa ulkomailla asuvan kansalaisen väliltä puuttuu todellinen yhteys.⁵¹

59. Näin ollen jäsenvaltio voi mielestäni lähtökohtaisesti legitimiesti yhtäältä päättää, että sellaiset kriteerit kuin oleskeleminen sen alueella ajanjaksoina, joiden yhteenlaskettu kesto on alle vuoden, eivät ole osoitus todellisesta yhteydestä kyseiseen jäsenvaltioon, ja toisaalta vahvistaa tietyn iän, kuten käsiteltävässä tapauksessa 22 vuoden iän, sen tutkimiselle, täytyvätkö kansalaisuuden menettämistä koskevat edellytykset.

60. Tarkastelun tyhjentävyyden nimissä minun on kuitenkin vielä mainittava eräs tärkeä kysymys, jonka komissio toi esiin kirjallisissa huomautuksissaan ja josta keskusteltiin istunnossa unionin tuomioistuimen esittämän kysymyksen jälkeen ja jonka merkitys ulottuu ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kohtaamaa ongelmaa laajemmalle. Kysymys koskee sitä, voidaanko kansalaisuuden menettämistä koskevaa kriteeriä, joka perustuu siihen, että Tanskan kansalainen asuu Tanskan ulkopuolella, ja jossa ei tehdä eroa unionin alueella asumisen ja kolmannessa valtiossa asumisen välillä, pitää unionin oikeuden kannalta legitimiinä kriteerinä, kun kyseinen kansalaisuuden menettäminen johtaa unionin kansalaisen aseman menettämiseen.⁵²

61. Tällaisen asuinpaikkakriteerin soveltaminen johtaisi, kuten komissio on perustellusti korostanut kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan, siihen, että henkilö, joka on Tanskan kansalainen ja jolla on kolmannen valtion kansalaisuus ja joka on syntynyt toisessa jäsenvaltiossa tanskalaiselle äidille tai isälle, joka on käyttänyt oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen SEUT 21 artiklan nojalla, menettää näin ollen Tanskan kansalaisuutensa suoraan lain nojalla ja siten asemansa unionin kansalaisena, jos hän 22 vuoden iän saavutettuaan täyttää kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetyt kumulatiiviset edellytykset ja jos häneen ei

⁵⁰ Vaikka epäilenkin, voidaanko tämä todellisen yhteyden vähittäinen menettäminen yleistää koskemaan kaikkia riidanalaisen säännöksen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä, olen samaa mieltä siitä, että *voi periaatteessa* olla olemassa vaara, että todellinen yhteys voi *tietyissä tapauksissa* vähitellen kadota. Pidän myös täysin mahdollisena, että tietyillä unionin kansalaisilla voi olla todellinen yhteys useampaan kuin yhteen jäsenvaltioon. Tällaisen toteutumisen kyseenalaistaminen merkitsisi samalla itse unionin kansalaisuuden olemuksen kyseenalaistamista. Mielestäni olisi paradoksaalista olla hyväksymättä niitä mahdollisia seurauksia, joita kansalaisille voi aiheutua ennen muuta yhden unionin perusvapauden eli henkilöiden vapaan liikkuvuuden hyödyntämisestä.

⁵¹ Kansalaisuudesta tehty eurooppalainen yleissopimus, joka tehtiin 6.11.1997 Euroopan neuvoston yhteydessä ja joka tuli voimaan 1.3.2000, ratifioitiin Tanskan kuningaskunnassa 24.7.2002. Kyseistä yleissopimusta koskevassa selitysmuistiossa todetaan, että tämän määräyksen tarkoituksena on sallia se, että valtio voi halutessaan estää kansalaisuutensa säilymisen sellaisilla kansalaisillaan, jotka ovat asuneet kauan ulkomailla, jos yhteyttä kyseiseen valtioon ei enää ole tai jos se on korvautunut yhteydellä johonkin muuhun maahan; kyse on tällöin nyt käsiteltävän asian tavoin henkilöistä, joilla on kaksoiskansalaisuus, eikä kansalaisuudettomuuden riskiä näin ollen ole. Ks. kyseisen muistion 70 kohta.

⁵² Tanskan hallitus vahvisti vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että tällaista eroa ei ole tehty. Sen osalta, että Tanskan lainsäädännössä tehdään ero Suomessa tai Ruotsissa asumisen ja muissa jäsenvaltioissa asumisen välillä, Tanskan hallitus vahvisti istunnossa, että kansalaisuuslain 8 §:n 3 momentissa säädetään, että seitsemän vuoden asuminen asianomaisissa kahdessa jäsenvaltiossa katsotaan osoitukseksi todellisesta yhteydestä Tanskaan. Tältä osin komissio totesi vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että kyseisessä säännössä on kyse asuinjäsenvaltioon perustuvasta syrjinnästä, jota voidaan pitää epäjohtonmukaisena Tanskan lainsäädännön perusteena olevan yleisen edun mukaisen syyn näkökulmasta. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen alaviite 6.

voida soveltaa kyseisen lain 8 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädettyä poikkeusta. Toisin sanoen se, että hänen vanhempansa ovat käyttäneet heidän asemaansa unionin kansalaisina liittyviä oikeuksia, johtaisi paradoksaalisesti siihen, että kyseinen henkilö menettää kaikki ne oikeudet, jotka liittyvät hänen asemaansa unionin kansalaisena.⁵³ Tämä menettäminen tapahtuisi myös silloin, kun kyseinen toisessa jäsenvaltiossa syntynyt henkilö käyttää 18 ja 22 ikävuoden välillä oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun muun muassa työskennelläkseen tai oleskellakseen toisessa jäsenvaltiossa.⁵⁴

62. Vaikka jaan komission esittämät epäilyt tällaisen asuinpaikkaa koskevan kriteerin legitimiudesta ja sen yleisestä vaikutuksesta kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen unionissa, en tässä yhteydessä usko, että nyt käsiteltävässä tapauksessa vaaditaan kyseisestä seikasta erityistä ja perusteellista analyysia ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen vastaamiseksi. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy nimittäin ilmi, että pääasian valittaja ei ole oleskellut missään muussa jäsenvaltiossa kuin Tanskassa, lukuun ottamatta kolmen tai neljän viikon oleskelua Ranskassa,⁵⁵ ja että hän on aina asunut Yhdysvalloissa. Esitän kuitenkin seuraavat huomautukset siltä varalta, että unionin tuomioistuin on toista mieltä.

63. Muistutan ensiksikin, ettei edellisissä kohdissa esitetty ongelma tullut esiin tuomiossa Tjebbes ym., sillä kyseiseen tuomioon johtaneessa asiassa riidanalaisessa Alankomaiden lainsäädännössä säädettyssä asuinpaikkaan perustuvassa kriteerissä ei tehty eroa Alankomaissa asumisen ja muussa jäsenvaltiossa asumisen välillä.⁵⁶ Näin ollen, vaikka on kyllä totta, että kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuin piti tällaista kriteeriä osoituksena todellisen yhteyden puutteesta, se täsmänsi kuitenkin huolellisesti, että kyse oli asumisesta ”[asianomaisen] jäsenvaltion ulkopuolella ja *EU-sopimuksen soveltamisalueiden ulkopuolella*”.⁵⁷

64. Toiseksi on syytä muistaa, että unionin tuomioistuin on jo todennut, että silloin, kun on kyse unionin kansalaisista, jotka ovat syntyneet vastaanottavassa jäsenvaltiossa eivätkä ole koskaan käyttäneet oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, tällaisilla unionin kansalaisilla on oikeus vedota SEUT 21 artiklan 1 kohtaan ja sen soveltamisesta annettuihin säännöksiin.⁵⁸

65. Mielestäni on ilmeistä, että kriteerissä, jossa ei tehdä 22 vuoden iässä tapahtuvan kansalaisuuden menettämisen, josta aiheutuu asianomaiselle henkilölle unionin kansalaisen aseman menettäminen, osalta eroa kolmannessa maassa tapahtuvan asumisen tai oleskelun ja jäsenvaltiossa tapahtuvan asumisen tai oleskelun välillä, on kyse selvästi vapaata liikkuvuutta ja oleskelua jäsenvaltioiden alueella koskevan oikeuden rajoittamisesta, joka voi saada Tanskan kansalaisen päättämään olla käyttämättä kyseistä oikeutta.⁵⁹ Minun on tältä osin todettava, etten

⁵³ Vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen komissio korosti, että tällaisen kriteerin soveltamisesta seuraa, että se, että asianomainen Tanskan kansalainen käyttää oikeuttaan liikkua ja oleskella, johtaa tämän oikeuden menettämiseen.

⁵⁴ Näin tapahtuisi nähdäkseni silloin, kun Tanskan kansalainen, joka on syntynyt Alankomaissa tanskalaiselle isälle ja amerikkalaiselle äidille, käyttää 18-vuotiaana oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun mennäkseen työskentelemään tai opiskelemaan Italiaan ja oleskelee siellä 22-vuotiaaksi. On lisäksi huomattava, että kuten komissio selitti vastauksessaan unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, myös tilanne, jossa tällaisella kansalaisella on Tanskan ja Italian kaksoiskansalaisuus, kuuluisi unionin oikeuden soveltamisalaan. Tässä tapauksessa kyse ei olisi unionin kansalaisen aseman menettämisestä vaan rajoituksesta oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti unionin alueella.

⁵⁵ Pääasian valittaja vahvisti istunnossa, että kyseessä oli loma.

⁵⁶ Tuomio Tjebbes ym., 10 kohta.

⁵⁷ Tuomio Tjebbes ym., 36 kohta. Ks. tältä osin julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2018:572, 54 kohta). Kursivointi tässä.

⁵⁸ Tuomio 19.10.2004, Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 26 kohta); tuomio 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, 42 ja 43 kohta) ja tuomio 2.10.2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, 26 kohta).

⁵⁹ Ks. julkisasiamies Poiaras Maduron ratkaisuehdotus Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, 32 kohta), jonka mukaan ”valtiollinen sääntö, jonka mukaan kansalaisuus menetetään toiseen jäsenvaltioon muuton yhteydessä, olisi epäilemättä ristiriidassa [SEUT 21] artiklassa tarkoitettun vapaata liikkumista ja oleskelua koskevan unionin kansalaisen oikeuden kanssa”.

näe, miten tällainen unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ja oleskelua koskevan oikeuden rajoitus voitaisiin todeta oikeasuhteiseksi. Se, että unionin kansalainen voi menettää kansalaisuutensa sen vuoksi, että hän on asettunut asumaan muuhun jäsenvaltioon kuin siihen, jonka kansalainen hän on, rajoittaa mielestäni suhteettomasti kyseisen kansalaisen oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen ja oleskeluun. Kuten komissio perustellusti huomautti istunnossa, asumista ja oleskelua unionin alueella ei pitäisi katsoa todellisen yhteyden katkeamiseksi unionin kansalaisen ja hänen kotijäsenvaltionsa välillä.

66. Näissä olosuhteissa ja kun otetaan huomioon varaukseni, jotka koskevat vaikutuksia, joita kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetyn kaltaisella asuinpaikkaa koskevalla kriteerillä on kansalaisten vapaalle liikkuvuudelle unionissa, katson, että pääasian olosuhteissa unionin oikeus ei ole lähtökohtaisesti esteenä sille, että kyseisessä säännöksessä tarkoitetuissa tilanteissa jäsenvaltio säätää yleisen edun mukaisista syistä kansalaisuuden menettämisestä, vaikka tämä menettäminen aiheuttaisi sen, että asianomainen henkilö menettää unionin kansalaisen asemansa.

2. Kyseisen kansallisen lainsäädännön oikeasuhteisuuden arviointi asianomaiselle henkilölle aiheutuvien seurausten valossa

67. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön ja erityisesti tuomion Tjebbes ym. 40–42 kohdan perusteella⁶⁰ suhtaudun epäilevästi siihen, että Tanskan kansalaisuuden menettämistä 22-vuotiaana koskeva järjestelmä, sellaisena kuin siitä säädetään kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentissa ja sellaisena kuin Tanskan viranomaiset soveltavat sitä hallintokäytännössä, olisi suhteellisuusperiaatteen mukainen. Epäilykseni eivät johdu vain jostain pääasiassa kyseessä olevaan säännöstyön liittyvästä yksittäisestä seikasta vaan kyseisen järjestelmän useista osatekijöistä, jotka liittyvät yhtäältä siihen, että unionin kansalaisen aseman menettämisen seurauksia ei tutkita tapauskohtaisesti unionin oikeuden kannalta niiden henkilöiden osalta, jotka ovat tehneet hakemuksensa 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen, ja toisaalta siihen, että menetettyä kansalaisuutta ei palauteta ex tunc.

a) Se, että unionin kansalaisen aseman menettämisen seurausten tapauskohtainen tutkinta unionin oikeuden kannalta jätetään systemaattisesti suorittamatta kaikkien niiden henkilöiden osalta, jotka ovat tehneet hakemuksensa 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen

68. Muistutan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyt johtuvat siitä, että Tanskan kansalaisuuden ja siten unionin kansalaisen aseman menettäminen tapahtuu automaattisesti ja ettei kansalaisuuslaissa säädetä poikkeuksista. Kuten komissio huomautti istunnossa, pääasiassa kyseessä olevassa tilanteessa kyseisen menetyksen kohteena olevan henkilön tilannetta ja, sikäli kuin olisi tarpeen, hänen perheensä tilannetta ei ole *koskaan* otettu tapauskohtaisen tutkimuksen kohteeksi. Tämä seikka näyttää mielestäni olevan niiden ongelmien ytimessä, joita käsiteltävässä asiassa riitautettu kansalaisuuden suoraan lain nojalla tapahtuvan menettämisen järjestelmä aiheuttaa.

69. Ensinnäkin totean, että *ainoa tapa*, jolla Tanskan kansalainen voi saada saatetuiksi ne seuraukset, joita unionin kansalaisen aseman menettämiseen johtavalla kansalaisuuden menettämällä on, unionin oikeuden kannalta tehtävän tapauskohtaisen tutkimuksen kohteeksi, on se, että hän tekee Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksen *ennen*

⁶⁰ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 35 ja 36 kohta.

22-vuotissyntymäpäiväänsä⁶¹ ja tarkemmin sanottuna *21- ja 22-vuotissyntymäpäivien välisenä aikana*,⁶² mikä on mielestäni erittäin lyhyt ajanjakso. Jos hän tekee hakemuksensa kyseisen iän jälkeen, se tutkitaan ainoastaan sen tarkistamiseksi, täyttyvätkö kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetyt edellytykset. Jos ne täyttyvät, hakemus hylätään automaattisesti⁶³ ja sen lisäksi, että asianomainen henkilö menettää Tanskan kansalaisuuden ja näin ollen unionin kansalaisen asemansa, tämän menettämisen seurauksia ei hänen tapauksessaan missään vaiheessa tutkita unionin oikeuden kannalta tapauskohtaisesti.

70. Toiseksi huomautan, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimittamista selityksistä ilmenee, että tuomion Tjebbes ym. julkistamisen jälkeen ulkomaalais- ja kotoutumisministeriö päätti, että entiset Tanskan kansalaiset, jotka olivat täyttäneet 22 vuotta 1.11.1993 tai sitä myöhemmin ja jotka olivat hakeneet Tanskan kansalaisuutensa säilyttämistä *ennen* 22-vuotissyntymäpäiväänsä ja saaneet kansalaisuuden menettämistä koskevan päätöksen kansalaisuuslain 8 §:n nojalla ja menettäneet samalla unionin kansalaisuutensa, voisivat pyytää kyseisen päätöksen uudelleenkäsitelyä.⁶⁴ Vaikka kyseiset kansalaiset ovat voineet tällä tavoin saada päätöksensä käsitellyiksi uudelleen unionin oikeuden kannalta, pääasian valittaja, joka oli täyttänyt 22 vuotta 1.11.1993 jälkeen, ei ole kuitenkaan päässyt hyötymään tästä mahdollisuudesta, sillä hän oli tehnyt kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksensa 43 päivää 22-vuotissyntymäpäivänsä *jälkeen*.

1) Tanskan hallituksen esittämät väitteet

71. Kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetyin vaatimuksen, jonka mukaan Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemus on tehtävä *ennen* 22 vuoden ikää, säilyttämisperusteesta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kyseisen säännöksen valmisteluaineistosta ilmenee, että kun Tanskan lainsäätäjä muutti kyseistä säännöstä, jotta se olisi tuomion Tjebbes ym. mukainen, tämä katsoi, että ”kyseisessä tuomiossa ei näytetä edellytettävän systemaattista mahdollisuutta tällaiseen [tapauskohtaiseen] tutkimukseen”.

⁶¹ Kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin muuttamisesta tuomion Tjebbes ym. julistamisen jälkeen; ks. tämän ratkaisuehdotuksen 25 kohta.

⁶² Muistutan, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin selittää, että siinä tapauksessa, että kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemus tehdään *ennen* 21 vuoden ikää, ulkomaalais- ja kotoutumisministeriö *ei ota kantaa* siihen, onko hakija säilyttänyt Tanskan kansalaisuuden, vaan antaa ainoastaan todistuksen Tanskan kansalaisuudesta *sillä varauksella*, että henkilö menettää kyseisen kansalaisuuden 22 vuoden iässä kansalaisuuslain 8 §:n nojalla. Minun on myönnettävä, että väite, jonka mukaan kansalaisuuden säilyttämistä koskeva arviointi on tehtävä niin lähellä 22 vuoden ikää kuin mahdollista, jotta Tanskan viranomaiset voivat ottaa kantaa kansalaisuuden säilyttämiseen, ei vaikuta minusta vakuuttavalta. Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 24 kohta.

⁶³ Tanskan hallitus totesi istunnossa vastauksena unionin tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että vaikka Tanskan viranomaiset *eivät* systemaattisesti *ilmoita* Tanskan kansalaisille edellytyksistä, joiden täytyessä he menettävät Tanskan kansalaisuutensa 22 vuoden iässä, Tanskan kansalaisuuden menettämistä koskeva sääntö mainitaan kuitenkin passin sivulla 2. Lisäksi Tanskan hallitus myös täsmensi, että Tanskan kansalaisuuden menettäneen henkilön passi ei ole enää voimassa 22 ikävuoden jälkeen. Tältä osin olen sitä mieltä, että kyseisen säännön mainitseminen passin sivulla 2 ei vaikuta käsiteltävän asian ytimessä olevaan ongelmaan eli siihen, että pääasian valittajalla ei ole mitään mahdollisuutta riitauttaa kansalaisuutensa menettämistä, jonka seurauksena hän menettää myös asemansa unionin kansalaisena, ja näin ollen saada tämän menettämisen seurauksia saatetuiksi unionin oikeuden näkökulmasta toteutettavan oikeasuhteisuuden arvioinnin kohteeksi.

⁶⁴ Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa tältä osin ulkomaalais- ja kotoutumisministeriön asiakirjaan, jonka otsikkona on ”Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes” (Ohjeet Tanskan kansalaisuuden säilyttämisestä annettavia todistuksia koskevien hakemusten käsittelyyn Euroopan unionin tuomioistuimen antaman tuomion Tjebbes (C-221/17) jälkeen).

72. Tältä osin Tanskan hallitus on kirjallisissa ja suullisissa huomautuksissaan väittänyt, ettei tuomiosta Tjebbes ym. ilmene, että tapauskohtaisen tutkimuksen pitäisi olla mahdollinen milloin tahansa, kun asianomainen henkilö sitä toivoo. Tanskan hallitus tulkitsee kyseistä tuomiota niin, että riittää, että tällainen tapauskohtainen tutkimus voidaan suorittaa, mikä on sen mukaan mahdollista, mikäli kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemus tehdään ennen 22 vuoden ikää.

73. Jos nyt käsiteltävässä asiassa hyväksyttäisiin tämä tulkinta, olisi esitettävä seuraavat kysymykset: Onko tietyissä tilanteissa katsottava, että henkilö voi menettää jäsenvaltion kansalaisuuden, mistä aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, ilman että *missään vaiheessa* suoritetaan tapauskohtaista tutkimusta tästä menetyksestä ja sen seurauksista tälle henkilölle unionin oikeuden kannalta? Ja onko katsottava, kuten Tanskan hallitus esittää, että jäsenvaltioiden velvollisuutta suorittaa tällainen tapauskohtainen tutkimus, sellaisena kuin se on vahvistettu unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä, voidaan rajoittaa preklusiivisella määräajalla?

74. Pidän näiden kysymysten valossa selvänä, ettei Tanskan lainsäätäjän ja hallituksen tuomiosta Tjebbes ym. tekemää tulkintaa voida hyväksyä, sillä se perustuu kyseisen tuomion virheelliseen luentaan.

75. Ensinnäkään tällaisessa lukutavassa ei mielestäni oteta huomioon toimivaltaisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten velvollisuutta yhtäältä noudattaa suhteellisuusperiaatetta unionin kansalaisen aseman menettämistä koskevissa asioissa ja toisaalta suorittaa kyseisen periaatteen mukaisesti tapauskohtainen tutkimus tämän aseman menettämisen seurauksista unionin oikeuden kannalta.

76. Toiseksi tällainen tulkinta merkitsee sitä, että jäsenvaltiot voivat riistää SEUT 20 artiklalta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin sitä tulkitsee, sen tehokkaan vaikutuksen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa. Muistutan, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin kansalaisen aseman tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema. Tältä asemalta ei siis voida viedä sen tehokasta vaikutusta eikä näin ollen sen antamia oikeuksia voida loukata antamalla kansallista lainsäädäntöä, joka ei ole unionin oikeuden mukaista.

2) Tuomion Tjebbes ym. oikea tulkinta

77. Muistutan, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, ettei periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on käytettävä kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevaa toimivaltaansa unionin oikeuden mukaisesti, anna mahdollisuutta katsoa, ettei edellytyksiä, jotka koskevat kansalaisuuden menettämistä, josta aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, olisi tarpeen tutkia unionin oikeuden kannalta.⁶⁵ Tältä osin unionin tuomioistuin on todennut tuomiossa Tjebbes ym., että jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla ei sopisi yhteen suhteellisuusperiaatteen kanssa, jos asian kannalta merkitykselliset

⁶⁵ Ks. vastaavasti tuomio Rottmann, 41–43, 45, 48, 56 ja 59 kohta; tuomio Tjebbes ym., 30, 32, 40–42 ja 45 kohta ja tuomio Wiener Landesregierung, 44, 59, 61 ja 73 kohta. Ks. myös tämän ratkaisuehdotuksen 29–43 kohta ja erityisesti 45 kohta.

kansalliset säännöt eivät mahdollistaisi missään vaiheessa niiden seurausten tapauskohtaista tutkintaa, jotka kyseinen menettäminen aiheuttaa asianomaisille henkilöille unionin oikeuden kannalta.⁶⁶

78. Totean, että toisin kuin unionin tuomioistuin katsoi tuomion Tjebbes ym. 41 ja 42 kohdassa, pääasian valittajan tilanteen kaltaisessa tilanteessa, jossa Tanskan kansalaisuuden menettäminen toteutuu suoraan lain nojalla ja aiheuttaa unionin kansalaisen aseman menettämisen, Tanskan viranomaiset *eivät voi tutkia* liitännäiskysymyksenä tällaisen kansalaisuuden menettämisen seurauksia *kaikille* Tanskan kansalaisille, jotka ovat tehneet Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksensa 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen. Näiden kansalaisten osalta ei *missään vaiheessa* tehdä tapauskohtaista tutkimusta siitä, ovatko kyseisestä menetyksestä heille aiheutuvat seuraukset oikeasuhteisia unionin oikeuden kannalta. Mielestäni tällaisen tutkimuksen puuttuminen on paitsi automaattista, kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, myös *systemaattista*.

79. Tuomion Tjebbes ym. oikeasta tulkinnasta seuraa, että *kaikkia* sellaisia tilanteita, joissa kansalaisuus menetetään, mistä aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, on voitava tutkia suhteellisuusperiaatteen kannalta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut SEUT 20 artiklaa koskevassa oikeuskäytännössään, mistä seuraa, että *myös* pääasian valittajan tilanteen kaltaisessa tilanteessa olevien henkilöiden osalta on velvollisuus suorittaa tapauskohtainen tutkimus. Kuitenkin, kun otetaan huomioon pääasiassa kyseessä oleva lainsäädäntö, tiettyjä tilanteita, joissa unionin kansalaisen aseman menettämällä voi olla suhteettomia seurauksia, ei voida koskaan tutkia unionin oikeuden kannalta, vaikka asianomaiset henkilöt menettävät kaikki kyseiseen asemaan liittyvät oikeudet.

80. Voimmeko hyväksyä tämän? Mielestäni emme.

81. Muistutan tässä yhteydessä, että unionin tuomioistuin on jo todennut tuomiossa Wiener Landesregierung, että unionin kansalaisen aseman *väliaikainenkin menettäminen* merkitsee sitä, että asianomaiselta henkilöltä evätään määrittämättömäksi ajaksi mahdollisuus nauttia kaikista oikeuksista, joita hänellä kyseisen aseman perusteella on.⁶⁷ Näin ollen pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa henkilö on jo menettänyt kansalaisuutensa suoraan lain nojalla 22 vuoden iässä ja näin ollen menettänyt unionin kansalaisen asemansa ilman, että hänellä olisi ollut mahdollisuutta riitauttaa kyseinen menettäminen, kun otetaan huomioon siitä hänelle aiheutuvat seuraukset, unionin oikeuden kannalta, asianomaisella jäsenvaltiolla on velvollisuus varmistaa SEUT 20 artiklan tehokas vaikutus.

82. Vaikka syyt kansalaisuuden menettämälle, josta aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, ovat lähtökohtaisesti legitiimejä, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa, tämä menettäminen voi toteutua vain, jos toimivaltaiset viranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet noudattavat suhteellisuusperiaatetta. Kansallisessa lainsäädännössä voidaan kyllä säätää kansalaisuuden menettämistä suoraan lain nojalla koskevasta *säännöstä*, sillä tällainen lainsäädännöllinen valinta kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Se, että tässä lainsäädännössä säädetty *kansallinen menettely* ei anna asianomaiselle henkilölle mahdollisuutta

⁶⁶ Tuomio Tjebbes ym., 41 kohta. Muistutan, että kyseisessä tuomiossa unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ollut lausua toimivallasta määritellä kansallisessa lainsäädännössä kansalaisuuden menettämistä koskeva edellytys (kuten se, että jäsenvaltion kansalaiset asuvat yhtäjaksoisesti kymmenen vuoden ajan kyseisen jäsenvaltion ja unionin ulkopuolella) vaan siitä, oliko kyseinen lainsäädäntö yhteensopimaton suhteellisuusperiaatteen kanssa, koska siinä ei annettu *missään vaiheessa* mahdollisuutta tutkia kyseisen menettämisen seurauksia unionin oikeuden kannalta. Ks. huomautukseni tästä erosta tämän ratkaisuehdotuksen 45 kohdassa.

⁶⁷ Kyseisen tuomion 48 kohta.

riitauttaa kyseistä menettämistä suhteellisuusperiaatteen arvioinnin yhteydessä⁶⁸ ja siten saada kyseisen menettämisen seuraukset tapauskohtaisesti tutkituiksi, on kuitenkin aivan eri asia. Se, että jäsenvaltio voi legitimiin säätää kansalaisuuden menettamisestä suoraan lain nojalla, on näin ollen erotettava siitä, onko kyseinen menettäminen unionin oikeuden kannalta suhteellisuusperiaatteen mukainen.

83. Näissä olosuhteissa voitaisiin väittää, että tällaisella tapauskohtaisen tutkimuksen täydellisellä ja systemaattisella puuttumisella niiden henkilöiden osalta, jotka ovat tehneet hakemuksensa 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen, ei voida saavuttaa oikeasuhteisuutta koskevan tutkimuksen suorittamisvelvollisuudella tavoiteltua tavoitetta eli sitä, että he voivat säilyttää kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden ja siten unionin kansalaisen aseman, ja että riidanalaisen säännöksen aiheuttama kansalaisuuden riistäminen on mielivaltaisen ja epä johdonmukainen toimi.

84. Tätä voidaan havainnollistaa tilanteella, jossa kahdella sisarella, AA ja BB, on Tanskan kansalaisuus. AA syntyi Tanskassa mutta muutti vanhempiensa kanssa Yhdysvaltoihin muutama kuukausi syntymänsä jälkeen. BB sen sijaan syntyi Yhdysvalloissa ja on samassa tilanteessa kuin pääasian valittaja. Kyseisessä tapauksessa kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin soveltamisesta näihin kahteen sisarukseen seuraa, että AA säilyttää Tanskan kansalaisuutensa, koska hän on syntynyt Tanskassa, kun taas hänen sisarensa BB, joka on tehnyt Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksensa pian 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen, menettää automaattisesti kansalaisuutensa ja siten asemansa unionin kansalaisena *ilman, että hänellä on mahdollisuutta riitauttaa tätä menetyksiä*.

85. Käsiteltävässä tapauksessa pääasian valittaja totesi vastauksena unionin tuomioistuimen istunnossa esittämään kysymykseen, että hänen sisaruksensa olivat voineet säilyttää Tanskan kansalaisuutensa ja näin ollen asemansa unionin kansalaisina, koska he olivat tehneet hakemuksensa ajoissa. Olemme siis tilanteessa, jossa pääasian valittaja on perheessään ainoa, joka on menettänyt Tanskan kansalaisuutensa ja siten unionin kansalaisen asemansa.

86. Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa, että asianomaisen henkilön tilanteen tapauskohtainen tutkinta edellyttää tarvittaessa hänen perheensä tilanteen tutkimista sen selvittämiseksi, onko asianomaisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettämällä silloin, kun se aiheuttaa unionin kansalaisen aseman menettämisen, sellaisia seurauksia, jotka vaikuttavat kansallisen lainsäätäjän tavoittelemaan päämäärään nähden suhteettomasti henkilön perhe- ja työelämän normaaliin kehitykseen unionin oikeuden kannalta.⁶⁹ Jos tällaista oikeasuhteisuuden tutkintaa ei tehdä, toimivaltaiset kansalliset viranomaiset ja tarvittaessa kansalliset tuomioistuimet eivät voi varmistua siitä, että tällainen kansalaisuuden menettäminen on perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien ja aivan erityisesti perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa, mukainen.⁷⁰

87. Olen näin ollen sitä mieltä, että riippumatta kansallisen lainsäätäjän legitimiä valinnasta sen osalta, otetaanko käyttöön määräaika kansalaisuuden menettämiseksi suoraan lain nojalla, toimivaltaisten viranomaisten tai tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten on voitava tutkia tapauskohtaisesti *kaikki* kansalaisuuden menettämiset, joista aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, silloin, kun kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemus tehdään. Tässä tapauksessa nousee esiin kysymys siitä, mikä ajanjakso olisi otettava huomioon tällaisen tutkimuksen suorittamiseksi oikeasuhteisuuden arvioinnin yhteydessä. Tältä osin komissio on

⁶⁸ Esimerkiksi matkustusasiakirjan peruuttamismenettelyn yhteydessä tai silloin, kun haetaan uutta passia.

⁶⁹ Tuomio Tjebbes ym., 44 kohta ja tuomio Wiener Landesregierung, 59 kohta.

⁷⁰ Tuomio Tjebbes ym., 45 kohta ja tuomio Wiener Landesregierung, 61 kohta.

perustellusti esittänyt, että tämä tutkimus voitaisiin suorittaa niin, että otetaan huomioon asianomaisen henkilön tilanne 22-vuotiaana. Koska tapauskohtainen arviointi olisi mahdollista myös silloin, kun kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemus on tehty 22-vuotissyntymäpäivän jälkeen, tällainen kyseisessä tutkimuksessa huomioon otettavan ajanjakson rajaaminen olisi mielestäni sekä oikeusvarmuuden periaatteen että suhteellisuusperiaatteen mukainen. Tältä osin on lisättävä, että mikäli mainittu tutkimus suoritettaisiin siten, että otetaan huomioon asianomaisen henkilön tilanne 22-vuotiaana, mahdolliset uudet tosiseikat voisivat tietyissä tapauksissa kuitenkin edellyttää niiden uutta tutkimista.

b) Se, että kansalaisuutta ei voida palauttaa ex tunc järjestelmässä, jossa kansalaisuus menetetään suoraan lain nojalla ja jossa kansalaisuus voidaan palauttaa myöhemmin yleisessä kansalaistamismenettelyssä

88. Kuten olen jo maininnut, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kyseenalaistaa myös sen, miten vaikeaa kansalaisuus on saada palautetuksi kansalaistamalla 22 ikävuoden jälkeen. Tanskan hallitus väittää tältä osin, että kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentissa säädetyn kansalaisuuden menettämisen oikeasuhteisuuden tutkimisen sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat täyttäneet 22 vuotta kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksen tekohetkellä, on perustuttava Tanskan kansalaisuuden menettämistä ja palauttamista koskevan järjestelmän kokonaisarviointiin.

89. Tältä osin, kuten olen jo maininnut, kansalaisuuden menettämistä suoraan lain nojalla koskevassa järjestelmässä annetaan entisille Tanskan kansalaisille mahdollisuus saada kansalaisuutensa myöhemmin palautetuksi yleisessä kansalaistamismenettelyssä, jos he täyttävät joukon vaatimuksia, joihin kuuluu muun muassa asuminen Tanskan alueella kansalaistamista koskevan hakemuksen tekohetkellä ja yhdeksän vuoden yhtäjaksoinen asuminen Tanskassa.⁷¹

90. Riittääkö tällainen mahdollisuus saada kansalaisuus palautetuksi siihen, että voidaan katsoa, että Tanskan kansalaisuuden menettämistä suoraan lain nojalla koskeva järjestelmä on unionin oikeudesta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut tuomiossa Tjebbes ym., johtuvien vaatimusten mukainen?

91. Mielestäni ei riitä.

92. Ensinnäkin, kuten olen jo esittänyt, unionin tuomioistuin on vahvistanut oikeuskäytännössään periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on noudatettava unionin oikeutta, kun ne käyttävät toimivaltaansa kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevissa asioissa.⁷²

93. Toiseksi, kuten olen myös maininnut, unionin tuomioistuin on jo todennut, että tilanteessa, jossa jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen toteutuu suoraan lain nojalla ja aiheuttaa unionin kansalaisen aseman menettämisen, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on voitava paitsi tutkia liitännäiskysymyksenä tällaisen kansalaisuuden

⁷¹ Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 8 ja 26 kohta.

⁷² Ks. tuomio 7.7.1992, Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta); tuomio Rottmann (39 ja 41 kohta); tuomio Tjebbes ym. (30 kohta); tuomio 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, 38 kohta) ja tuomio Wiener Landesregierung (37 kohta).

menettämisen seuraukset myös tarvittaessa määrätä kansalaisuus palautettavaksi *ex tunc* asianomaiselle henkilölle siinä yhteydessä, kun tämä hakee matkustusasiakirjaa tai mitä tahansa muuta asiakirjaa todistukseksi kansalaisuudestaan.⁷³

94. On todettava, että toisin kuin unionin tuomioistuin totesi tuomiossa Tjebbes ym., pääasiassa kyseessä olevassa Tanskan kansalaisuuden menettämistä koskevassa järjestelmässä ei säädetä tällaisesta mahdollisuudesta. Tällainen kansalaisuuden menettäminen, vaikka se kestäisikin vain muutaman vuoden *rajatun* ajan, kuten nyt käsiteltävässä tapauksessa, merkitsee sitä, että asianomaiselta henkilöltä evätään koko täksi ajaksi mahdollisuus nauttia kaikista oikeuksista, joita hänellä on unionin kansalaisen aseman perusteella.⁷⁴ Näin ollen katson, ettei tämä kansalaisuuden palauttamisen mahdollisuus ole riittävä edes silloin, jos oleskelua koskevia yleisiä vaatimuksia lievennetään, siihen, että voitaisiin katsoa, että Tanskan kansalaisuuden menettämistä suoraan lain nojalla koskeva järjestelmä on SEUT 20 artiklan nojalla suhteellisuusperiaatteen perustuvien vaatimusten mukainen.

95. Näissä olosuhteissa katson, että silloin, kun kansalaisuuden menettamisestä aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, sellainen tästä menetyksestä aiheutuvien seurausten oikeasuhteisuuden arviointi unionin oikeuden kannalta, joka tehdään vain silloin, jos sitä haetaan ennen kuin asianomainen henkilö on täyttänyt 22 vuotta, ja ilman, että kansalaisuus voidaan palauttaa asianomaiselle henkilölle *ex tunc*, ei riitä täyttämään unionin oikeudesta, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut tuomiossa Tjebbes ym., johtuvia vaatimuksia.

V Ratkaisuehdotus

96. Kaiken edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Østre Landsretin esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

SEUT 20 artiklaa, luettuna Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan valossa,

on tulkittava siten, että

se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään tietyin edellytyksin kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettamisestä suoraan lain nojalla 22 vuoden iässä todellisen yhteyden puuttumisen perusteella, jos kansalaisuuden säilyttämistä koskevaa hakemusta ei ole tehty ennen kyseisen iän saavuttamista, minkä seurauksena henkilöt, joilla ei ole myös toisen jäsenvaltion kansalaisuutta, menettävät unionin kansalaisen asemansa ja siihen liittyvät oikeudet, ilman että silloin, kun kyseinen hakemus tehdään 22-vuotissyntymäpäivän jälkeen, tällaisen menettämisen seuraukset heidän tilanteelleen tutkittaisiin tapauskohtaisesti suhteellisuusperiaatteen valossa unionin oikeuden kannalta ja että voitaisiin palauttaa kansalaisuus asianomaisille henkilöille *ex tunc* silloin, kun he hakevat matkustusasiakirjaa tai mitä tahansa muuta asiakirjaa todistukseksi kansalaisuudestaan.

⁷³ Tuomio Tjebbes ym., 42 kohta ja tuomiolauselma.

⁷⁴ Ks. vastaavasti tuomio Wiener Landesregierung, 48 kohta.