



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

5 päivänä syyskuuta 2023 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin kansalaisuus – SEUT 20 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla – Kansalainen, jolla on jäsenvaltion ja kolmannen maan kansalaisuus – Jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla 22 vuoden iässä, jos todellista yhteyttä tähän jäsenvaltioon ei ole, jos kansalaisuuden säilyttämistä koskevaa hakemusta ei ole tehty ennen 22-vuotissyntymäpäivää – Unionin kansalaisen aseman menettäminen – Kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuuden arviointi unionin oikeuden kannalta – Preklusiivinen määräaika

Asiassa C-689/21,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Østre Landsret (Itä-Tanskan ylioikeus, Tanska) on esittänyt 11.10.2021 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 16.11.2021, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

X

vastaan

Udlændinge- og Integrationsministeriet,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat A. Prechal, C. Lycourgos (esittelevä tuomari), E. Regan, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, D. Gratsias ja M. L. Arastey Sahún sekä tuomarit S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, N. Wahl, I. Ziemele ja J. Passer,

julkisasiamies: M. Szpunar,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.10.2022 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– X, edustajanaan E. O. R. Khawaja, advokat,

* Oikeudenkäyntikieli: tanska.

- Tanskan hallitus, asiamiehinään V. Pasternak Jørgensen ja M. Søndahl Wolff, avustajinaan R. Holdgaard ja A. K. Rasmussen, advokater,
- Ranskan hallitus, asiamiehinään A. Daniel, A.-L. Desjonquères ja J. Illouz,
- Euroopan komissio, asiamiehinään L. Grønfeldt ja E. Montaguti,

kuultuaan julkisasiamiehen 26.1.2023 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,
on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 20 artiklan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat X ja Udlændinge- og Integrationsministeriet (maahanmuutto- ja kotouttamisministeriö, Tanska) (jäljempänä ministeriö) ja joka koskee X:n Tanskan kansalaisuuden menettämistä.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

- 3 SEUT 20 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Otetaan käyttöön [Euroopan] unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

2. Unionin kansalaisella on perussopimuksissa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet. Hänellä on muun muassa:

a) oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella;

– –”

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

- 5 Jäsenvaltion kansalaisuudesta annetun julistuksen nro 2, jonka jäsenvaltiot ovat liittäneet Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan (EYVL 1992, C 191, s. 98; jäljempänä julistus nro 2), sanamuoto on seuraava:

”Konferenssi julistaa, että aina, kun Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa viitataan jäsenvaltioiden kansalaisiin, se, onko henkilö jäsenvaltion kansalainen, määräytyy yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella. – –”

- 6 Eräistä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteydessä Tanskan esille tuomista ongelmista Eurooppa-neuvostossa Edinburghissa 11. ja 12.12.1992 kokoontuneiden valtion ja hallitusten päämiesten päätöksen (EYVL 1992, C 348, s. 1; jäljempänä Einburghin päätös) A jaksossa todetaan seuraavaa:

”Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 2 osan määräyksillä unionin kansalaisuudesta annetaan jäsenvaltioiden kansalaisille tässä osassa määrättyjä lisäoikeuksia ja -suojelua. Määräykset eivät millään tavoin korvaa kansallista kansalaisuutta. Kysymys siitä, onko henkilöllä jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, ratkaistaan ainoastaan asianomaisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisesti.”

Tanskan oikeus

- 7 Tanskan kansalaisuudesta annetun lain (lov om dansk indfødsret), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiaan (jäljempänä kansalaisuuslaki), 8 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Henkilö, joka on syntynyt ulkomailla, ei ole koskaan asunut Tanskassa eikä myöskään oleskellut täällä yhteenkuuluvuutta Tanskan kanssa ilmentävissä olosuhteissa, menettää Tanskan 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.”

- 8 Kansalaistamista koskevan soveltamisohjeen nro 10873 (cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873), joka on annettu 13.10.2015, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä kansalaistamista koskeva soveltamisohje), mukaan entisten Tanskan kansalaisten, jotka ovat menettäneet Tanskan kansalaisuutensa kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin nojalla, on lähtökohtaisesti täytettävä laissa asetetut yleiset edellytykset Tanskan kansalaisuuden saamiseksi voidakseen saada tämän kansalaisuuden palautetuksi. 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 Tanskan kuningaskunnan alueella.
- 9 Kansalaistamista koskevan 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.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 10 X syntyi 5.10.1992 Amerikan yhdysvalloissa, ja hänen äitinsä on tanskalainen ja isänsä amerikkalainen. Hänellä on syntymästään alkaen ollut Tanskan ja Yhdysvaltojen kansalaisuus. Hänellä on Yhdysvalloissa asuvat veli ja sisar, joista toinen on Tanskan kansalainen. Hänellä ei ole Tanskassa asuvaa vanhempaa, veljeä tai siskoa.
- 11 X haki 17.11.2014 eli sen jälkeen, kun hän oli täyttänyt 22 vuotta, ministeriöltä Tanskan kansalaisuutensa säilyttämistä.

- 12 Kyseinen ministeriö totesi hakemuksen sisältämien tietojen perusteella, että X oli oleskellut Tanskassa enintään 44 viikkoa ennen 22-vuotissyntymäpäiväänsä. X oli myös ilmoittanut jääneensä Tanskaan viideksi viikoksi 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen ja kuuluneensa vuonna 2015 Tanskan naisten koripallomaajoukkueeseen. Lisäksi X oli ilmoittanut oleskelleensa vuonna 2005 kolmesta neljään viikkoa Ranskassa.
- 13 Ministeriö ilmoitti 31.1.2017 tekemällään päätöksellä X:lle, 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 voida myöntää, koska hänen Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskeva hakemuksensa oli tehty 22-vuotissyntymäpäivän jälkeen.
- 14 Kyseisessä päätöksessä todetaan muun muassa, että tämä menetys on perusteltu, koska X ei ole koskaan asunut Tanskassa eikä myöskään oleskellut siellä olosuhteissa, jotka osoittaisivat kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua yhteenkuuluvuutta kyseisen jäsenvaltion kanssa, koska hänen oleskelunsa Tanskan alueella ennen 22 vuoden ikää kestivät enintään 44 viikkoa.
- 15 X valitti 9.2.2018 Københavns byretiin (Kööpenhaminan alioikeus, Tanska) vaatien edellä 13 kohdassa mainitun 31.1.2017 tehdyn päätöksen kumoamista ja ”asian käsittelyä uudelleen”. Valitus siirrettiin 3.4.2020 annetulla päätöksellä Østre Landsretiin (Itä-Tanskan ylioikeus), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuim.
- 16 X väittää kyseisessä tuomioistuimessa tekemänsä valituksen tueksi, että vaikka todellisen yhteyden ylläpitäminen ja erityisen solidaarisuus- ja lojaliteettisuhteen suojaaminen kyseiseen jäsenvaltioon on oikeutettu tavoite, kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentissa säädetty Tanskan kansalaisuuden automaattinen ja poikkeukseton menettäminen ei kuitenkaan ole oikeasuhteista tällaiseen tavoitteeseen nähden ja se on siten SEUT 20 artiklan, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 artiklan kanssa, vastainen.
- 17 X:n mukaan kansalaisuuden menettämistä koskevia sääntöjä voidaan pitää oikeasuhteisina vain, jos – kuten 12.3.2019 annetusta tuomiosta Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2019:189) ilmenee – kansallisessa lainsäädännössä sallitaan samanaikaisesti erityisen yksinkertainen kansalaisuuden palauttaminen. Tanskan lainsäädännössä ei kuitenkaan säädetä tällaisesta kansalaisuuden palauttamisesta. Lisäksi tämän lainsäädännön mukaan kansalaisuutta ei palauteta ex tunc.
- 18 Ministeriö katsoo, että kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin laillisuuden ja oikeasuhteisuuden tutkinnan sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat täyttäneet 22 vuotta Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksen tekohetkellä, on perustuttava Tanskan kansalaisuuden menettämistä ja palauttamista koskevan järjestelmän kokonaisarviointiin. Tanskan lainsäätäjät on katsonut, että henkilöt, jotka ovat syntyneet ulkomailla ja jotka eivät ole asuneet Tanskan kuningaskunnan alueella tai merkittävässä määrin oleskelleet kyseisessä jäsenvaltiossa, menettävät vähitellen lojaliteetti- ja solidaarisuussuhteensa ja yhteytensä kyseiseen jäsenvaltioon ja että näin ollen on oikeasuhteista erottaa toisistaan heidän oikeudellinen tilanteensa ennen 22 vuoden ikää ja sen jälkeen. Tanskan kansalaisuuden menettämisen suoraan lain nojalla 22 vuoden iässä oikeasuhteisuutta pitää arvioida myös kansalaisuuden säilyttämistä tähän ikään asti koskevien erityisen väljien sääntöjen valossa.

- 19 Ministeriö katsoo lisäksi, että Tanskan kansalaisuuden menettämistä koskevien kansallisten sääntöjen laillisuutta ja oikeasuhteisuutta tukee se seikka, että kansalaisuuden säilyttäminen voidaan sallia kansalaisuuden säilyttämistä koskevan sellaisen hakemuksen johdosta tehtävän tapauskohtaisen arvioinnin perusteella, joka on tehty mahdollisimman lähellä sitä ajankohtaa, jona kyseinen henkilö täyttää 22 vuotta ja joka mainitaan kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä.
- 20 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kuvailee aluksi ministeriön hallintokäytäntöä kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin soveltamisen osalta. Yhtäältä arvioitaessa tämän säännöksen ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua ”yhteenkuuluvuutta Tanskan kanssa” tehdään ero sellaisten tilanteiden välillä, joissa asianomaisen oleskelu Tanskassa on kestänyt alle tai yli vuoden ennen 22 vuoden ikää. Jos oleskelun kesto on ollut vähintään yksi vuosi, kansalliset viranomaiset katsovat, että yhteenkuuluvuus Tanskan kuningaskunnan kanssa on riittävä Tanskan kansalaisuuden säilyttämisen oikeuttamiseksi. Toisaalta päinvastaisessa tilanteessa yhteenkuuluvuuden vaatimukset ovat tiukemmat, koska kyseisen henkilön pitää osoittaa, että lyhyemmät oleskelut kuitenkin ilmentävät ”erityistä yhteenkuuluvuutta Tanskan kanssa”.
- 21 Toisaalta kun on kyse mahdollisuudesta sallia Tanskan kansalaisuuden säilyttäminen kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaisesti, kiinnitetään erityistä huomiota useisiin muihin seikkoihin, kuten hakijan Tanskan kuningaskunnan alueella oleskelun kokonaispituuteen, oleskelujaksojen määrään kyseisessä jäsenvaltiossa, siihen, onko oleskelu tapahtunut hiukan ennen 22 vuoden ikää vai useita vuosia aiemmin, ja siihen, puhuuko hakija sujuvasti tanskaa ja onko hänellä lisäksi yhteys mainittuun jäsenvaltioon esimerkiksi tanskalaisiin sukulaisiin olevien kontaktien tai tanskalaisiin yhdistyksiin olevien suhteiden tai muiden suhteiden vuoksi.
- 22 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että 12.3.2019 annetun tuomion Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2019:189) johdosta kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin tulkintaa on selkeytetty. Nyt on selvää, että ministeriön on ennen 22 vuoden ikää jätetyn Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksen osalta otettava huomioon tietty määrä lisätekiäjiä, jotta se voi tutkia tapauskohtaisesti, ovatko Tanskan kansalaisuuden ja siten unionin kansalaisuuden menettämistä aiheuttavat seuraukset unionin oikeuden kannalta oikeasuhteisia. Tältä osin ministeriön on arvioitava, ovatko unionin kansalaisuuden menettämisen seuraukset unionin oikeuden mukaan oikeasuhteisia Tanskan kansalaisuuden menettämisen taustalla olevaan tavoitteeseen nähden; tavoitteena siis on varmistaa, että henkilöllä on tosiasiallinen yhteys Tanskan kuningaskuntaan.
- 23 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että 12.3.2019 annettu tuomio Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2019:189) huomioon ottaen on syytä epäillä, onko Tanskan kansalaisuuden ja tapauksen mukaan unionin kansalaisuuden menettäminen kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan suoraan lain nojalla ja poikkeuksetta 22 vuoden iässä yhteensopivaa SEUT 20 artiklan kanssa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 7 artiklan kanssa, kun otetaan huomioon myös kyseisen kansalaisuuden palauttamisen vaikeus kansalaistamalla tämän iän jälkeen. Kyseinen tuomioistuin toteaa tältä osin, että jos Tanskan kansalaisuus menetetään, entisten Tanskan kansalaisten on lähtökohtaisesti täytettävä kansalaisuuden saamisen yleiset edellytykset, vaikka näitä edellytyksiä voidaan jossain määrin lieventää Tanskassa oleskelun keston osalta.

24 Tässä tilanteessa Østre Landsret on päättänyt 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?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

25 Kansallinen tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko SEUT 20 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 7 artiklan valossa, tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion kansalaiset, jotka ovat syntyneet sen alueen ulkopuolella eivätkä ole koskaan asuneet jäsenvaltiossa eivätkä oleskelleet siellä todellista yhteyttä kyseiseen jäsenvaltioon ilmentävissä olosuhteissa, menettävät suoraan lain nojalla sen kansalaisuuden 22-vuotiaana, minkä seurauksena henkilöt, jotka eivät ole myös toisen jäsenvaltion kansalaisia, menettävät unionin kansalaisen aseman ja siihen liittyvät oikeudet, mutta jonka mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuuden unionin oikeuden kannalta ja sallia yksittäistapauksessa kansalaisuuden säilyttämisen, jos tällainen kansalainen hakee 22-vuotissyntymäpäiväänsä edeltävänä vuonna kansalaisuuden säilyttämistä.

26 Aluksi on todettava, että Tanskan hallitus on pyytänyt unionin tuomioistuinta ottamaan tähän kysymykseen vastaamiseksi huomioon Edinburghin päätöksen, josta ilmenee, että Tanskan kuningaskunnalla on yhtäältä laaja harkintavaltia kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytysten määrittelyssä ja toisaalta erityisasema unionin kansalaisuuden osalta. Kuten julkisasiamies totesi ratkaisuehdotuksensa 50 kohdassa, kyseisen päätöksen tämän asian kannalta merkityksellisissä unionin kansalaisuutta koskevissa tekstikappaleissa käytetään samaa sanamuotoa kuin jäsenvaltion kansalaisuudesta annettussa julistuksessa nro 2.

- 27 Edinburghin päätös ja julistus nro 2, joiden oli tarkoitus selventää kysymystä kansalaisen käsitteeseen viittaavien unionin oikeuden säännösten ja määräysten henkilöllisen soveltamisalan rajoittamisesta, on tosin otettava huomioon EU-sopimuksen tulkintavälineinä erityisesti sen henkilöllisen soveltamisalan määrittämiseksi (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 40 kohta).
- 28 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kuitenkin niin, että vaikka kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot kuuluvat kunkin jäsenvaltion toimivaltaan, 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 (tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 39 ja 41 kohta ja tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 30 kohta).
- 29 SEUT 20 artiklan mukaan jokaisella, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on unionin kansalaisen asema, jonka tarkoituksena on olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema (tuomio 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen), C-118/20, EU:C:2022:34, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 30 Niinpä pääasian valittajan kaltaisten unionin kansalaisten, joilla on vain yhden jäsenvaltion kansalaisuus ja jotka tämän kansalaisuuden menettämisen takia menettävät SEUT 20 artiklassa myönnetyn aseman ja siihen liittyvät oikeudet, tilanne kuuluu luonteeltaan ja seuraustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan. Jäsenvaltioiden on siten kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti suhteellisuusperiaatetta (tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 42 ja 45 kohta; tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 32 kohta ja tuomio 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen), C-118/20, EU:C:2022:34, 51 kohta).
- 31 Unionin tuomioistuin on tässä yhteydessä jo todennut, että on legitiimiä, että jäsenvaltio haluaa suojella sen ja sen kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta sekä kansalaisuussiteen perustana olevaa oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta (tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 51 kohta; tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 33 kohta ja tuomio 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen), C-118/20, EU:C:2022:34, 52 kohta).
- 32 Käyttäessään toimivaltaansa määritellä kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot jäsenvaltio voi myös legitiimisti katsoa, että kansalaisuus ilmentää valtion ja sen kansalaisten välistä todellista yhteyttä, ja näin ollen katsoa, että kansalaisuus menetetään tällaisen todellisen yhteyden puuttumisen tai päättymisen vuoksi (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 35 kohta).
- 33 Nyt käsiteltävässä asiassa kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan ulkomailla syntyneet Tanskan kansalaiset, jotka eivät ole koskaan asuneet Tanskassa eivätkä myöskään oleskelleet siellä tosiasiallista yhteyttä kyseiseen jäsenvaltioon ilmentävissä olosuhteissa, menettävät suoraan lain nojalla Tanskan kansalaisuuden 22 vuoden iässä, paitsi jos heistä tällöin tulisi kansalaisuudettomia.

- 34 Kansallisen tuomioistuimen mukaan kansalaisuuslain valmisteluasiakirjoista ilmenee, että lain 8 §:n tarkoituksena on estää Tanskan kansalaisuuden siirtyminen sukupolvesta toiseen henkilöille, jotka ovat sijoittautuneet ulkomaille eivätkä tunne lainkaan Tanskan kuningaskuntaa ja joilla ei ole yhteyttä tähän maahan.
- 35 Tältä osin on todettava, että unionin oikeus ei ole esteenä sille, että jäsenvaltio katsoo, että todellista yhteyttä siihen arvioidaan ottamalla huomioon kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen kaltaisia edellytyksiä – jotka perustuvat kyseisen henkilön syntymä- ja asuinpaikkaan ja hänen jäsenvaltion alueella oleskelunsa olosuhteisiin –, eikä sille, että jäsenvaltio rajoittaa arvioinnin ajanjaksoon, joka ulottuu henkilön 22-vuotissyntymäpäivään saakka.
- 36 Nyt käsiteltävän asian kannalta ei ole tarpeen tutkia tällaisten perusteiden legitimiyyttä siltä osin kuin niissä ei mainitun arvioinnin osalta tehdä eroa sen mukaan, onko kyseinen henkilö syntynyt, asunut tai oleskellut jäsenvaltiossa vai kolmannessa maassa. Kuten ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee, X ei nimittäin ole nyt käsiteltävässä asiassa esittänyt sellaista seikkaa, joka osoittaisi, että hän olisi – joitakin viikkoja lukuun ottamatta – asunut tai oleskellut jäsenvaltiossa ennen 22-vuotissyntymäpäiväänsä.
- 37 Näin ollen unionin oikeus ei lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettujen kaltaisissa tilanteissa jäsenvaltio säätää yleiseen etuun liittyvistä syistä kansalaisuutensa menettämisestä, vaikka onkin niin, että tällaisen menettämisen seurauksena asianomainen henkilö menettää unionin kansalaisen asemansa.
- 38 Kun otetaan huomioon merkitys, joka primaarioikeudessa annetaan unionin kansalaisen asemalle, joka on – kuten edellä 29 kohdassa on muistutettu – jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten on kuitenkin tarkastettava, onko asianomaisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen silloin, kun se aiheuttaa unionin kansalaisen aseman ja siitä johtuvien oikeuksien menettämisen, suhteellisuusperiaatteen mukainen niiden seurausten osalta, jotka siitä aiheutuvat kyseessä olevan henkilön ja mahdollisesti hänen perheenjäsentensä tilanteelle unionin oikeuden kannalta (tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 55 ja 56 kohta ja tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 40 kohta).
- 39 Jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla ei sovi yhteen suhteellisuusperiaatteen kanssa, jos asian kannalta merkitykselliset kansalliset säännöt eivät mahdollistaisi missään vaiheessa tapauskohtaista niiden seurausten tutkintaa, jotka kyseinen menettäminen aiheuttaa asianomaisille henkilöille unionin oikeuden kannalta (tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 41 kohta).
- 40 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen toteutuu suoraan lain nojalla tietyssä iässä ja aiheuttaa unionin kansalaisen aseman menettämisen, toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on voitava tutkia kansalaisuuden menettämisen seuraukset ja tarvittaessa antaa henkilölle mahdollisuus säilyttää kansalaisuutensa tai saada se takaisin ex tunc (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 42 kohta).
- 41 Tältä osin unionin oikeudessa ei aseteta täsmällistä määräaikaa tällaista tutkintaa koskevan hakemuksen tekemiselle. Kunkin jäsenvaltion asiana on siten sisäisessä oikeusjärjestyksessään antaa menettelysäännöt, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä unionin oikeuden perusteella olevat oikeudet, tässä tapauksessa unionin kansalaisuuteen liittyvät oikeudet, kunhan nämä

säännöt noudattavat tehokkuusperiaatetta siten, että niillä ei tehdä unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttämistä käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (ks. vastaavasti tuomio 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz ja Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, 5 kohta ja tuomio 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, 46 kohta).

- 42 Tässä yhteydessä unionin tuomioistuin on todennut, että kohtuullisten preklusiivisten määräaikojen asettaminen oikeusvarmuuden turvaamiseksi on unionin oikeuden mukaista. Tällaiset määräajat eivät nimittäin ole sellaisia, että niillä tehtäisiin unionin oikeusjärjestyksessä annettujen oikeuksien käyttäminen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (tuomio 12.2.2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, 58 kohta ja tuomio 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Myöhemmän hakemuksen hylkääminen – muutoksenhaun määräaika), C-651/19, EU:C:2020:681, 53 kohta).
- 43 Tästä seuraa, että jäsenvaltiot voivat oikeusvarmuuden periaatteen nimissä vaatia, että toimivaltaisille viranomaisille tehdään hakemus kansalaisuuden säilyttämisestä tai takaisin saamisesta kohtuullisessa määräajassa.
- 44 Nyt käsiteltävässä asiassa kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä säädetään mahdollisuudesta hakea Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä ennen kuin kyseinen henkilö täyttää 22 vuotta. Ennakkoratkaisupyyntöstä ilmenee tältä osin, että ministeriö erottaa toisistaan kaksi tapausta sen mukaan, onko hakija hakemuksen jättämisaikajankohdalla alle 21-vuotias vai onko hän täyttänyt 21 mutta ei vielä 22 vuotta.
- 45 Ensimmäisessä tapauksessa ministeriö vain myöntää hakijalle kansalaisuustodistuksen eikä ota kantaa Tanskan kansalaisuuden säilyttämiseen sen jälkeen, kun tämä on täyttänyt 22 vuotta. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että tällainen tilanne selittyy hallinnon tahdolla arvioida Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskevia hakemuksia mahdollisimman lähellä ajankohtaa, jona hakija täyttää 22 vuotta.
- 46 Ainoastaan toisessa tapauksessa, jossa hakija on tehnyt Tanskan kansalaisuuden säilyttämistä koskevan hakemuksen 21. ja 22. syntymäpäivänsä välisenä aikana, ministeriö on 12.3.2019 asiassa Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2019:189) annetun tuomion jälkeen – kuten ennakkoratkaisupyyntöä esitettyistä seikoista ilmenee – ryhtynyt tutkimaan yksittäistapauksessa sitä, ovatko Tanskan kansalaisuuden ja siten unionin kansalaisen aseman menettämisestä aiheutuvat seuraukset unionin oikeuden kannalta oikeasuhteisia. Ministeriöllä on tältä osin velvollisuus arvioida, ovatko nämä seuraukset oikeasuhteisia kansalaisuuslain 8 §:llä tavoiteltuun päämäärään eli Tanskan kansalaisten ja Tanskan kuningaskunnan välisen todellisen yhteyden varmistamiseen nähden.
- 47 On kuitenkin ensiksi todettava, että unionin tuomioistuimella olevien tietojen mukaan tämä yhden vuoden määräaika, joka on kyseisen henkilön 21. ja 22. syntymäpäivän välinen aika, alkaa kulua, vaikka toimivaltaiset viranomaiset eivät olisi asianmukaisesti ilmoittaneet tälle henkilölle siitä, että hän on vaarassa menettää välittömästi ja suoraan lain nojalla Tanskan kansalaisuuden ja että hänellä on oikeus hakea mainitussa määräajassa tämän kansalaisuuden säilyttämistä.
- 48 Kun otetaan huomioon jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä silloin, kun se johtaa unionin kansalaisen aseman menettämiseen, aiheutuvat vakavat seuraukset SEUT 20 artiklasta johtuvien unionin kansalaisten oikeuksien tosiasialliselle käyttämiselle, ei voida pitää tehokkuusperiaatteen mukaisena sellaisia kansallisia sääntöjä tai käytäntöjä, joiden vaikutuksena voi olla estää kansalaisuuden menettämisen vaarassa olevaa henkilöä hakemasta mainitun menettämisen

seurausten oikeasuhteisuuden tutkintaa unionin oikeuden kannalta sillä perusteella, että määräaika tällaisen tutkinnan hakemiselle on päättynyt, sellaisessa tilanteessa, jossa kyseiselle henkilölle ei ole asianmukaisesti ilmoitettu oikeudesta hakea tällaista tutkintaa eikä määräajasta, jonka kuluessa tällainen hakemus on tehtävä.

- 49 Toiseksi edellä 47 kohdassa tarkoitettu yhden vuoden määräaika päättyy kyseisen henkilön 22-vuotissyntymäpäivänä eli sinä päivänä, jona Tanskan lain mukaan on täytettävä edellytykset, joiden avulla kyseinen henkilö voi osoittaa, että hänellä on riittävä yhteys Tanskan kuningaskuntaan kansalaisuutensa säilyttämiseksi. Tämän vuoksi kyseisen henkilön on voitava vedota sen tutkinnan yhteydessä, joka toimivaltaisen viranomaisen on tehtävä ja joka koskee Tanskan kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuutta unionin oikeuden kannalta, kaikkiin merkityksellisiin seikkoihin, jotka ovat voineet ilmetä hänen 22-vuotissyntymäpäiväänsä mennessä. Tästä seuraa väistämättä, että tällä henkilöllä on oltava mahdollisuus esittää tällaisia todisteita 22-vuotissyntymäpäivänsä jälkeen.
- 50 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa, jossa kyseinen henkilö menettää kansallisen lainsäädännön vaikutuksesta suoraan lain nojalla kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden ja näin ollen unionin kansalaisen aseman 22-vuotissyntymäpäivänään, tällä henkilöllä on oltava kohtuullinen määräaika tehdä hakemus, jonka tarkoituksena on saada toimivaltaiset viranomaiset tutkimaan tämän menetyksen seurausten oikeasuhteisuus ja tapauksen mukaan säilyttämään kansalaisuus tai palauttamaan se ex tunc. Määräajan on siis ulotuttava kohtuullisen ajan päähän siitä päivästä, jona mainittu henkilö täyttää tämän iän.
- 51 Jotta unionin kansalaisilla SEUT 20 artiklan nojalla olevia oikeuksia voitaisiin käyttää tehokkaasti, kohtuullinen määräaika tällaisen hakemuksen tekemiselle voi alkaa vasta, kun toimivaltaiset viranomaiset ovat asianmukaisesti ilmoittaneet kyseiselle henkilölle siitä, että hän on menettänyt kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden tai on vaarassa menettää sen välittömästi suoraan lain nojalla, sekä hänen oikeudestaan hakea mainitussa määräajassa tämän kansalaisuuden säilyttämistä tai palauttamista ex tunc.
- 52 Muussa tapauksessa edellä 40 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraa, että toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on voitava tutkia liitännäisesti kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuutta ja tarvittaessa palauttaa kyseisen henkilön kansalaisuus ex tunc, kun tämä on hakenut matkustusasiakirjaa tai muuta kansalaisuuttaan osoittavaa asiakirjaa, vaikka tällainen hakemus olisi tehty edellä 50 kohdassa tarkoitettun kohtuullisen määräajan jälkeen.
- 53 Käsiteltävänä olevassa asiassa kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on suorittaa tällainen tutkinta tai tarvittaessa varmistaa se, että toimivaltaiset viranomaiset suorittavat sen edellä 11 kohdassa tarkoitettusta hakemuksesta.
- 54 Tämä tutkinta edellyttää asianomaisen henkilön oman tilanteen ja hänen perheensä tilanteen arvioimista sen selvittämiseksi, onko asianomaisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettämällä silloin, kun se aiheuttaa unionin kansalaisen aseman menettämisen, sellaisia seurauksia, jotka vaikuttaisivat kansallisen lainsäätäjän tavoittelemaan päämäärään nähden suhteettomasti henkilön perhe- ja työelämän normaaliin kehitykseen unionin oikeuden kannalta. Tällaiset seuraukset eivät saa olla vain hypoteettisia tai potentiaalisia (tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 44 kohta).

- 55 Tämän oikeasuhteisuutta koskevan tutkinnan yhteydessä on erityisesti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten asiana varmistua siitä, että tällainen kansalaisuuden menettäminen on perusoikeuskirjassa, jonka noudattamisen unionin tuomioistuin varmistaa, taattujen perusoikeuksien ja aivan erityisesti perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden mukainen, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Tätä artiklaa on tapauksen mukaan tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa tunnustetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 45 kohta ja tuomio 18.1.2011, Wiener Landesregierung (Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen), C-118/20, EU:C:2022:34, 61 kohta).
- 56 Sen merkityksellisen ajankohdan, joka toimivaltaisten viranomaisten on nyt käsiteltävässä asiassa otettava huomioon tällaista tutkintaa varten, osalta on todettava, että tämä ajankohta on välttämättä kyseisen henkilön 22-vuotissyntymäpäivä, koska kansalaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan mainittu ajankohta on erottamaton osa niitä legitimejä perusteita, jotka kyseinen jäsenvaltio on määrittänyt ja joista hänen kansalaisuutensa säilyttäminen tai menettäminen riippuu.
- 57 Lopuksi kansallisen tuomioistuimen ja Tanskan hallituksen mainitsemasta mahdollisuudesta, joka annetaan Tanskan kansalaisuuden ja tämän vuoksi unionin kansalaisuuden menettäneille entisille Tanskan kansalaisille saada tämä kansalaisuus palautetuksi kansalaistamalla tietyin edellytyksin, joihin kuuluu muun muassa pitkäaikainen yhtäjaksoinen oleskelu Tanskassa, jota voidaan kuitenkin jossain määrin lieventää, on riittävää todeta, että sitä, että kansallisessa lainsäädännössä ei ole säädetty mahdollisuudesta saada unionin oikeuden – sellaisena kuin sitä on tulkittu edellä 40 ja 43 kohdassa – mukaisin edellytyksin kansalliset viranomaiset ja mahdollisesti kansalliset tuomioistuimet tekemään tutkinta, joka koskee kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuutta unionin oikeuden kannalta ja joka voi mahdollisesti johtaa tämän kansalaisuuden palauttamiseen ex tunc, ei voida kompensoida kansallistamisen mahdollisuudella siitä riippumatta, millaisin – mahdollisesti suotuisin – edellytyksin kansalaisuus voidaan saada.
- 58 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 93 ja 94 kohdassa todennut, toisin päättäminen merkitsisi sen myöntämistä, että henkilöltä voidaan riistää, vaikka vain rajoitetuksi ajanjaksoksi, mahdollisuus nauttia kaikista unionin kansalaisen asemaan liittyvistä oikeuksista ilman, että nämä oikeudet voitaisiin palauttaa kyseisen ajanjakson osalta.
- 59 Edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että SEUT 20 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 7 artiklan valossa, on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion kansalaiset, jotka ovat syntyneet sen alueen ulkopuolella eivätkä ole koskaan asuneet jäsenvaltiossa eivätkä oleskelleet siellä todellista yhteyttä tähän jäsenvaltioon ilmentävissä olosuhteissa, menettävät suoraan lain nojalla sen kansalaisuuden 22-vuotiaana – minkä seurauksena henkilöt, jotka eivät ole myös toisen jäsenvaltion kansalaisia, menettävät unionin kansalaisen aseman ja siihen liittyvät oikeudet –, jos kyseisille henkilöille on annettu mahdollisuus tehdä kohtuullisessa määräajassa hakemus kansalaisuuden säilyttämisestä tai palauttamisesta, jolloin toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuuden unionin oikeuden kannalta ja sallia yksittäistapauksessa kansalaisuuden säilyttämisen tai palauttamisen ex tunc. Tällaisen määräajan on ulotuttava kohtuullisen ajan päähän päivästä, jona kyseinen henkilö täyttää 22 vuotta, ja sen kulumisen voi alkaa vain, jos viranomaiset ovat asianmukaisesti ilmoittaneet tälle henkilölle hänen kansalaisuutensa menettämistä tai sen välittömän menettämisen vaarasta ja hänen

oikeudestaan hakea määräajassa kansalaisuuden säilyttämistä tai sen palauttamista. Muussa tapauksessa mainittujen viranomaisten on voitava suorittaa tällainen tutkinta liitännäisesti siinä yhteydessä, kun kyseinen henkilö hakee matkustusasiakirjaa tai muuta hänen kansalaisuutensa osoittavaa asiakirjaa.

Oikeudenkäyntikulut

- 60 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

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

on tulkittava siten, että

se ei ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jonka mukaan jäsenvaltion kansalaiset, jotka ovat syntyneet sen alueen ulkopuolella eivätkä ole koskaan asuneet jäsenvaltiossa eivätkä oleskelleet siellä todellista yhteyttä tähän jäsenvaltioon ilmentävissä olosuhteissa, menettävät suoraan lain nojalla sen kansalaisuuden 22-vuotiaana – minkä seurauksena henkilöt, jotka eivät ole myös toisen jäsenvaltion kansalaisia, menettävät Euroopan unionin kansalaisen aseman ja siihen liittyvät oikeudet –, jos kyseisille henkilöille on annettu mahdollisuus tehdä kohtuullisessa määräajassa hakemus kansalaisuuden säilyttämisestä tai palauttamisesta, jolloin toimivaltaiset viranomaiset voivat tutkia kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuuden unionin oikeuden kannalta ja sallia yksittäistapauksessa kansalaisuuden säilyttämisen tai palauttamisen ex tunc. Tällaisen määräajan on ulotuttava kohtuullisen ajan päähän päivästä, jona kyseinen henkilö täyttää 22 vuotta, ja sen kulumisen voi alkaa vain, jos viranomaiset ovat asianmukaisesti ilmoittaneet tälle henkilölle hänen kansalaisuutensa menettämisestä tai sen välittömän menettämisen vaarasta ja hänen oikeudestaan hakea määräajassa kansalaisuuden säilyttämistä tai sen palauttamista. Muussa tapauksessa mainittujen viranomaisten on voitava suorittaa tällainen tutkinta liitännäisesti siinä yhteydessä, kun kyseinen henkilö hakee matkustusasiakirjaa tai muuta hänen kansalaisuutensa osoittavaa asiakirjaa.

Allekirjoitukset