



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

12 päivänä maaliskuuta 2019*

Ennakkoratkaisupyyntö – Euroopan unionin kansalaisuus – SEUT 20 artikla – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 24 artikla – Jäsenvaltion ja kolmannen valtion kansalaisuudet – Jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla – Seuraukset – Oikeasuhteisuus

Asiassa C-221/17,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Raad van State (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat) on esittänyt 19.4.2017 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 27.4.2017, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

M. G. Tjebbes,

G. J. M. Koopman,

E. Saleh Abady ja

L. Duboux

vastaan

Minister van Buitenlandse Zaken,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, jaostojen puheenjohtajat A. Prechal, M. Vilaras, K. Jürimäe ja C. Lycourgos (esittelevä tuomari) sekä tuomarit A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen ja D. Šváby,

julkisasiamies: P. Mengozzi,

kirjaaja: apulaiskirjaaja M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 24.4.2018 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- M. G. Tjebbes, edustajanaan A. van Rosmalen,
- G. J. M. Koopman ja L. Duboux, edustajanaan E. Derksen, advocaat,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

- E. Saleh Abady, edustajanaan N. van Bremen, advocaat,
- Alankomaiden hallitus, asiamiehinään M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen ja J. Langer,
- Irlanti, asiamiehinään M. Browne, L. Williams ja A. Joyce,
- Kreikan hallitus, asiamiehenään T. Papadopoulou,
- Euroopan komissio, asiamiehinään H. Kranenborg ja E. Montaguti,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.7.2018 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 7 artiklan tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa ovat vastakkain yhtäältä M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady ja L. Duboux ja toisaalta Minister van Buitenlandse Zaken (ulkoministeri, Alankomaat) (jäljempänä ministeri) ja joka koskee viimeksi mainitun päätöstä jättää käsittelemättä kunkin mainitun henkilön hakemus kansallisen passin saamisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Kansainvälinen oikeus

Yleissopimus kansalaisuudettomuuden vähentämisestä

- 3 Kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehtyä Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta, joka tehtiin New Yorkissa 30.8.1961 ja joka tuli voimaan 13.12.1975 (jäljempänä kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehty yleissopimus), on sovellettu Alankomaiden kuningaskuntaan 11.8.1985 alkaen. Yleissopimuksen 6 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jos sopimusvaltion laissa säädetään, että henkilön puoliso tai lapset menettävät sopimusvaltion kansalaisuuden sen seurauksena, että asianomainen henkilö menettää tai häneltä otetaan pois sopimusvaltion kansalaisuus, kansalaisuuden menettämisen ehtona tulee olla, että puolisoilla ja lapsilla on jonkin toisen valtion kansalaisuus tai että he saavat jonkin toisen valtion kansalaisuuden.”

- 4 Yleissopimuksen 7 artiklan 3–6 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”3. Jollei tämän artiklan 4 ja 5 kappaleessa toisin määrätä, sopimusvaltion kansalainen ei menetä kansalaisuuttaan maasta poistumisen, ulkomailla oleskelun, ilmoittautumisen laiminlyömisestä tai muun vastaavan syyn perusteella, jos hänestä tulee sen seurauksena kansalaisuudeton.

4. Kansalaisuuden saanut henkilö voi menettää kansalaisuutensa sillä perusteella, että hän oleskelee ulkomailla asianomaisen sopimusvaltion lainsäädännössä määritellyn ajan, joka on vähintään seitsemän peräkkäistä vuotta, jos hän ei ilmoita asianomaisille viranomaisille aikovansa säilyttää kansalaisuutensa.

5. Sopimusvaltio voi säätää kansallisessa lainsäädännössään, että sen alueen ulkopuolella syntyneen sopimusvaltion kansalaisen kansalaisuuden säilyttäminen sen jälkeen, kun on kulunut vuosi tämän täysi-ikäiseksi tulosta, edellyttää, että asianomainen henkilö asuu kyseisellä hetkellä asianomaisen sopimusvaltion alueella tai että hän ilmoittautuu asianomaiselle viranomaiselle.

6. Tässä artiklassa mainittuja olosuhteita lukuun ottamatta henkilö ei menetä sopimusvaltion kansalaisuutta, jos hänestä tulisi sen seurauksena kansalaisuudeton, sen estämättä, että kansalaisuuden menettämistä ei nimenomaisesti kielletä missään muussa tämän yleissopimuksen määräyksessä.”

Yleissopimus kansalaisuudesta

- 5 Kansalaisuudesta tehtyä eurooppalaista yleissopimusta, joka tehtiin 6.11.1997 Euroopan neuvoston yhteydessä ja joka tuli voimaan 1.3.2000 (jäljempänä kansalaisuudesta tehty yleissopimus), on sovellettu Alankomaiden kuningaskuntaan 1.7.2001 alkaen. Tämän yleissopimuksen 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Sopimusvaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta muutoin kuin seuraavissa tapauksissa:

--

- e) Sopimusvaltion ja sen ulkomailla asuvan kansalaisen väliltä puuttuu todellinen yhteys.

--

2. Sopimusvaltio voi säätää, että sen kansalaisuuden menettävien vanhempien lapset menettävät myös sopimusvaltion kansalaisuuden lukuun ottamatta 1 kappaleen c ja d kohdan kattamia tapauksia. Lasten ei kuitenkaan tule menettää sopimusvaltion kansalaisuutta, jos toinen vanhemmista säilyttää sen.

--”

Unionin oikeus

- 6 SEUT 20 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Otetaan käyttöön 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;

--

- c) ollessaan sellaisen kolmannen maan alueella, jossa jäsenvaltiolla, jonka kansalainen hän on, ei ole edustusta, oikeus saada minkä tahansa jäsenvaltion diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla;

--”

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

8 Perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kaikissa lasta koskevista viranomaisten tai yksityisten laitosten toimissa on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.”

Alankomaiden oikeus

9 Alankomaiden kansalaisuudesta annetun lain (Rijkswet op het Nederlanderschap, jäljempänä kansalaisuuslaki) 6 §:n 1 momentin f kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Alankomaiden kansalaisuuden saavat 3 momentissa tarkoitetun vahvistuksen nojalla sen jälkeen, kun tätä varten on annettu kirjallinen ilmoitus, seuraavat henkilöt: – – f. täysi-ikäinen ulkomaalainen, jolla on joskus ollut Alankomaiden – – kansalaisuus – – ja jolla on ollut Alankomaihin – – vähintään yhden vuoden ajan maahantulolupa, joka on toistaiseksi voimassa, ja siellä pääasiallinen oleskelupaikka, jollei hän ole menettänyt Alankomaiden kansalaisuutta 15 §:n 1 momentin d tai f kohdan perusteella.”

10 Lain 15 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Täysi-ikäinen henkilö menettää Alankomaiden kansalaisuuden,

– –

c. jos hänellä on myös muu kansalaisuus ja hänen pääasiallinen oleskelupaikkansa täysi-ikäisenä kummankin maan kansalaisena on ollut kymmenen vuoden keskeytymättömän ajanjakson ajan Alankomaiden – – ulkopuolella ja [EU-sopimuksen] soveltamisalueiden ulkopuolella – –

– –

3. Edellä 1 momentin c kohdassa tarkoitetun ajanjakson katsotaan olevan keskeytymätön, jos asianomaisen henkilön pääasiallinen oleskelupaikka on ollut alle vuoden ajan Alankomaissa – – tai alueilla, joilla sovelletaan [EU-sopimusta].

4. Edellä 1 momentin c kohdassa tarkoitettu ajanjakso keskeytyy, jos henkilölle toimitetaan todistus Alankomaiden kansalaisuudesta tai passilaissa [Paspoortwet] tarkoitettu matkustusasiakirja, alankomaalainen henkilötodistus tai korvaava alankomaalainen henkilötodistus. Uusi kymmenen vuoden ajanjakso alkaa toimittamispäivästä.”

11 Kansalaisuuslain 16 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Alaikäinen henkilö menettää Alankomaiden kansalaisuuden,

– –

d. jos hänen isänsä tai äitinsä menettää Alankomaiden kansalaisuuden 15 §:n 1 momentin b, c tai d kohdan – – nojalla

– –

2. Edellä 1 momentissa tarkoitettu Alankomaiden kansalaisuuden menetys ei tule voimaan,

a. jos ja niin kauan kuin toinen vanhemmista on Alankomaiden kansalainen

--

e. jos alaikäinen henkilö on syntynyt maassa, jonka kansalaisuuden hän on saanut, ja hänen pääasiallinen oleskelupaikkansa on siellä kansalaisuuden saamisen ajankohtana --

f. jos alaikäisen henkilön pääasiallinen oleskelupaikka on tai on ollut maassa, jonka kansalaisuuden hän on saanut, vähintään viiden vuoden keskeytymättömän ajanjakson ajan --

--”

- 12 Alankomaiden kansalaisuudesta (Alankomaiden kansalaisuuden saaminen, myöntäminen ja menettäminen) annetun lain muuttamisesta 21.12.2000 annetun lain (Rijkswet tot wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlanderschap)) IV §:n mukaan kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentissa mainittu kymmenen vuoden ajanjakso alkaa aikaisintaan 1.4.2003.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

- 13 M. G. Tjebbes on syntynyt 29.8.1984 Vancouverissa (Kanada) ja ollut syntymästään lähtien sekä Alankomaiden että Kanadan kansalainen. Hänelle myönnettiin Alankomaiden passi 9.5.2003. Passin voimassaolo päättyi 9.5.2008. Tjebbes jätti 25.4.2014 passihakemuksen Alankomaiden konsulaattiin Calgaryssä (Kanada).
- 14 G. J. M. Koopman on syntynyt 23.3.1967 Hoornissa (Alankomaat). Hän asettui 21.5.1985 asumaan Sveitsiin, ja 7.4.1988 hän avioitui P. Duboux'n kanssa, jolla oli Sveitsin kansalaisuus. Avioliiton seurauksena Koopman sai myös Sveitsin kansalaisuuden. Hänellä oli Alankomaiden passi, joka oli myönnetty hänelle 10.7.2000 ja joka oli voimassa 10.7.2005 asti. Koopman jätti 8.9.2014 passihakemuksen Alankomaiden kuningaskunnan suurlähetystöön Bernissä (Sveitsi).
- 15 E. Saleh Abady on syntynyt 25.3.1960 Teheranissa (Iran). Hänellä on syntymänsä perusteella Iranin kansalaisuus. Hän on saanut myös Alankomaiden kansalaisuuden 3.9.1999 tehdyllä kuninkaan päätöksellä. Hänelle myönnettiin 6.10.1999 viimeisen kerran Alankomaiden passi, joka oli voimassa 6.10.2004 asti. Häntä koskevien tietojen kirjaaminen henkilörekisteriin keskeytettiin hänen maastamuuttonsa johdosta 3.12.2002. Tästä ajankohdasta lähtien Saleh Abadyn pääasiallinen oleskelupaikka on tiettävästi ollut keskeytymättä Iranissa. Hän jätti 29.10.2014 passihakemuksen Alankomaiden kuningaskunnan suurlähetystöön Teheranissa (Iran).
- 16 L. Duboux on syntynyt 13.4.1995 Lausannessa (Sveitsi). Hän sai syntymänsä perusteella Alankomaiden kansalaisuuden, koska hänen äidillään Koopmanilla on kaksoiskansalaisuus, ja Sveitsin kansalaisuuden, koska hänen isänsä P. Duboux on Sveitsin kansalainen. Duboux'lle ei ole koskaan myönnetty Alankomaiden passia. Hän oli kuitenkin alaikäisenä merkittynä äitinsä passiin, joka oli myönnetty 10.7.2000 ja joka oli voimassa 10.7.2005 asti. Duboux tuli täysi-ikäiseksi 13.4.2013. Hän jätti 8.9.2014 samaan aikaan äitinsä kanssa passihakemuksen Alankomaiden kuningaskunnan suurlähetystöön Bernissä (Sveitsi).
- 17 Ministeri jätti Tjebbesin, Koopmanin, Saleh Abadyn ja Duboux'n passihakemukset käsittelemättä neljällä erillisellä päätöksellä, jotka oli päivätty 2.5. ja 16.9.2014 sekä 20.1. ja 23.2.2015. Ministeri nimittäin totesi, että mainitut henkilöt olivat menettäneet Alankomaiden kansalaisuuden suoraan lain nojalla eli kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohdan tai 16 §:n 1 momentin d kohdan nojalla.

- 18 Ministerin hylättyä kyseisistä päätöksistä tehdyt oikaisuvaatimukset pääasian valittajat nostivat neljä erillistä kannetta rechtbank Den Haagissa (Haagin alioikeus, Alankomaat). Rechtbank Den Haag totesi 24.4., 16.7. ja 6.10.2015 antamallaan ratkaisulla Tjebbesin, Koopmanin ja Saleh Abadyn kanteet perusteettomiksi. Kyseinen tuomioistuin totesi sitä vastoin 4.2.2016 antamallaan ratkaisulla Duboux'n kanteen perustelluksi ja kumosi hänen oikaisuvaatimuksestaan tehdyn ministerin päätöksen pysyttäen kuitenkin tämän päätöksen oikeusvaikutukset.
- 19 Pääasian valittajat ovat tehneet mainituista ratkaisuista erikseen valituksen Raad van Stateen (ylin hallintotuomioistuin, Alankomaat).
- 20 Kyseinen tuomioistuin toteaa saaneensa käsiteltäväkseen kysymyksen siitä, sopiiko suoraan lain nojalla toteutuva Alankomaiden kansalaisuuden menettäminen yhteen unionin oikeuden kanssa ja erityisesti SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kanssa, luettuina 2.3.2010 annetun tuomion Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) valossa. Se katsoo tässä yhteydessä, että mainittuja artikloja sovelletaan pääasiaan, vaikka tässä asiassa unionin kansalaisen aseman menettäminen johtuu suoraan lain nojalla toteutuvasta jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä eikä sellaisesta nimenomaisesta yksittäistapausta koskevasta päätöksestä, jonka vaikutuksesta kansalaisuus peruutettaisiin, mistä oli kyse mainittuun tuomioon johtaneessa asiassa.
- 21 Raad van State pohtii mahdollisuutta tutkia, onko kansallinen säännöstö, jossa säädetään jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla, suhteellisuusperiaatteen, johon unionin tuomioistuin viittaa edellisessä kohdassa mainitun tuomion 55 kohdassa, mukainen ja tarvittaessa tapaa, jolla tällainen tutkinta on toteutettava. Vaikka asianomaisten henkilöiden tilanteelle Alankomaiden kansalaisuuden menettämisestä unionin oikeuden kannalta aiheutuvien seurausten oikeasuhteisuuden tutkinta voisi edellyttää kunkin yksittäistapauksen tutkintaa, kyseinen tuomioistuin ei sulje pois, että tällainen oikeasuhteisuuden tutkinta voisi sisältyä yleiseen lakisääteiseen järjestelmään eli nyt käsiteltävässä asiassa kansalaisuuslaissa säädettyyn järjestelmään, kuten ministeri on väittänyt.
- 22 Raad van State katsoo täysi-ikäisten henkilöiden tilanteesta, että on olemassa vakuuttavia argumentteja sen puolesta, että kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohta on suhteellisuusperiaatteen mukainen ja sopusoinnussa SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kanssa. Kyseinen tuomioistuin toteaa tästä, että mainitussa säännöksessä säädetään huomattavasta kymmenen vuoden pituisesta oleskeluajanjaksosta ulkomailla ennen kuin Alankomaiden kansalaisuus menetetään, minkä perusteella voidaan olettaa, että asianomaisilla ei ole enää yhteyttä tai heillä on vain hyvin vähäinen yhteys Alankomaiden kuningaskuntaan ja siis Euroopan unioniin. Se toteaa lisäksi, että Alankomaiden kansalaisuus voidaan säilyttää suhteellisen yksinkertaisella tavalla, koska kyseinen kymmenen vuoden ajanjakso keskeytyy, jos asianomainen henkilö oleskelee kyseisen ajanjakson aikana keskeytymättä vähintään yhden vuoden Alankomaissa tai unionissa tai saa todistuksen Alankomaiden kansalaisuudesta tai passilaissa tarkoitetun matkustusasiakirjan tai alankomaalaisen henkilötodistuksen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmoittaa lisäksi, että henkilöllä, joka täyttää kansalaisuuslain 6 §:ssä tarkoitetun niin kutsutun option osalta asetetut edellytykset, on oikeus saada vahvistuksen nojalla Alankomaiden kansalaisuus, joka hänellä on aikaisemmin ollut.
- 23 Lisäksi Raad van State esittää alustavana näkemyksenään, ettei Alankomaiden lainsäätäjät ole toimineet mielivaltaisesti antaessaan kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohdan ja ettei se siis ole rikkonut perusoikeuskirjan 7 artiklaa, joka koskee yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamista.
- 24 Raad van State katsoo kuitenkin, että koska ei ole suljettu pois, että asianomaisten henkilöiden tilanteelle Alankomaiden kansalaisuuden menettämisestä aiheutuvien seurausten oikeasuhteisuuden tutkinta edellyttää kunkin yksittäistapauksen tutkintaa, ei ole varmaa, että kansalaisuuslaissa säädetyn kaltainen yleinen lakisääteinen järjestelmä on SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan mukainen.

- 25 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa alaikäisten henkilöiden tilanteesta, että kansalaisuuslain 16 §:n 1 momentin d kohta ilmentää sitä, että kansallinen lainsäätäjä on pitänyt tärkeänä yhtenäistä kansalaisuutta perheen sisällä. Se pohtii tässä yhteydessä sitä, onko oikeasuhteista, että alaikäiseltä otetaan pois unionin kansalaisen asema ja siihen liittyvät oikeudet yksinomaan, jotta voidaan säilyttää yhtenäinen kansalaisuus perheen sisällä, ja sitä, missä määrin perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu lapsen etu on otettava tältä osin huomioon. Se toteaa, että alaikäisellä lapsella on vain vähän vaikutusmahdollisuuksia Alankomaiden kansalaisuutensa säilyttämiseen ja että mahdollisuudet tiettyjen määräaikojen keskeyttämiseen tai esimerkiksi Alankomaiden kansalaisuutta koskevan todistuksen hankkiminen eivät ole poikkeusperusteita alaikäisille. Niinpä siihen, onko kansalaisuuslain 16 §:n 1 momentin d kohta suhteellisuusperiaatteen mukainen, liittyy epäselvyyttä.
- 26 Tässä tilanteessa Raad van State on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko [SEUT] 20 ja [SEUT] 21 artiklaa, kun otetaan huomioon myös [perusoikeuskirjan] 7 artikla, tulkittava siten, että ne ovat sen vuoksi, että niitä seurauksia, jotka kansalaisuuden menettämisestä aiheutuvat asianomaisen henkilön tilanteelle unionin oikeuden kannalta, ei tutkita tapauskohtaisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta, esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisille säännöksille, joissa säädetään,

- a) että täysi-ikäinen, joka on myös kolmannen maan kansalainen, menettää suoraan lain nojalla jäsenvaltionsa kansalaisuuden ja sen myötä unionin kansalaisuuden sen takia, että hänen pääasiallinen oleskelupaikkansa on ollut ulkomailla ja [unionin] ulkopuolella keskeytymättömän kymmenen vuoden ajanjakson ajan, vaikka kyseisen kymmenen vuoden ajanjakson keskeyttämiseen on mahdollisuuksia?
- b) että alaikäinen tietyissä olosuhteissa menettää suoraan lain nojalla jäsenvaltionsa kansalaisuuden ja sen myötä unionin kansalaisuuden sen seurauksena, että vanhempi menettää kansalaisuuden – – a kohdassa tarkoitettulla tavalla?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

- 27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään pääasiallisesti, onko SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa, luettuina perusoikeuskirjan 7 artiklan valossa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään tietyin edellytyksin tämän jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla, minkä seurauksena henkilöt, joilla ei ole myös toisen jäsenvaltion kansalaisuutta, menettävät unionin kansalaisen asemansa ja siihen liittyvät oikeudet, ilman että yksittäistapauksessa tutkittaisiin suhteellisuusperiaatteen nojalla tällaisen menettämisen seuraukset kyseisten henkilöiden tilanteelle unionin oikeuden kannalta.
- 28 Heti aluksi on huomattava, että koska ennakkoratkaisupyynnöstä ei ilmene, että pääasian valittajat olisivat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionin sisällä, esitettyyn kysymykseen ei ole tarpeen vastata SEUT 21 artiklan kannalta.
- 29 Tämän täsmennyksen jälkeen on todettava, että kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohdassa säädetään, että täysi-ikäinen henkilö menettää Alankomaiden kansalaisuuden, jos hänellä on myös muu kansalaisuus ja hänen pääasiallinen oleskelupaikkansa täysi-ikäisenä kummankin maan kansalaisena on ollut kymmenen vuoden keskeytymättömän ajanjakson ajan Alankomaiden ulkopuolella ja EU-sopimuksen soveltamisalueiden ulkopuolella. Lisäksi lain 16 §:n 1 momentin d kohdassa säädetään, että alaikäinen henkilö menettää lähtökohtaisesti Alankomaiden kansalaisuuden, jos hänen isänsä tai äitinsä menettää Alankomaiden kansalaisuuden muun muassa kyseisen lain 15 §:n 1 momentin c kohdan nojalla.

- 30 Tältä osin on palautettava mieleen, että unionin tuomioistuin on jo katsonut, että vaikka kansainvälisen oikeuden mukaan kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien ehtojen määrittely kuuluu 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 oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 31 SEUT 20 artiklassa annetaan kaikille henkilöille, joilla on jäsenvaltion kansalaisuus, unionin kansalaisen asema, jonka tarkoituksena on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuisen asema (tuomio 8.5.2018, K.A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 47 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 32 Niinpä pääasian valittajien 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 seuraamustensa vuoksi unionin oikeuden soveltamisalaan. Jäsenvaltioiden on siten kansalaisuutta koskevaa toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta (tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 42 ja 45 kohta).
- 33 Tässä asiayhteydessä unionin tuomioistuin on jo pitänyt legitimiinä, 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).
- 34 Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee nyt käsiteltävässä asiassa, että kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohdan antaessaan Alankomaiden lainsäätäjällä on ollut tarkoitus ottaa käyttöön järjestelmä, jolla pyritään muun muassa estämään sen, että samalla henkilöllä on useita kansalaisuuksia, ei-toivotut vaikutukset. Alankomaiden hallitus täsmentää lisäksi unionin tuomioistuimelle esittämässään huomautuksissa, että kansalaisuuslain tavoitteisiin kuuluu sen estäminen, että henkilöt saavat tai säilyttävät Alankomaiden kansalaisuuden, vaikka heillä ei ole tai ei ole enää yhteyttä Alankomaiden kuningaskuntaan. Lain 16 §:n 1 momentin d kohdan tavoitteena puolestaan on palauttaa yhtenäinen kansalaisuus perheen sisälle.
- 35 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 53 ja 55 kohdassa, käyttäessään toimivaltaansa määritellä kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevat ehdot jäsenvaltio voi legitimiä katsoa, että kansalaisuus ilmentää valtion ja sen kansalaisten välistä todellista yhteyttä, ja siis säätää, että tällaisen todellisen yhteyden puuttuminen tai päättymisen johtaa kansalaisuuden menettämiseen. Samoin on legitimiä, että jäsenvaltio haluaa suojella yhtenäistä kansalaisuutta saman perheen sisällä.
- 36 Tältä osin kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohdassa säädetyn kaltaisen kriteerin, joka perustuu siihen, että Alankomaiden kuningaskunnan kansalaisten pääasiallinen oleskelupaikka on ollut kymmenen vuoden keskeytymättömän ajanjakson ajan kyseisen jäsenvaltion ulkopuolella ja EU-sopimuksen soveltamisalueiden ulkopuolella, voidaan katsoa ilmentävän kyseisen todellisen yhteyden puuttumista. Samoin voidaan katsoa, kuten Alankomaiden hallitus toteaa lain 16 §:n 1 momentin d kohdasta, että todellisen yhteyden puuttuminen alaikäisen lapsen vanhempien ja Alankomaiden kuningaskunnan väliltä merkitsee lähtökohtaisesti tällaisen yhteyden puuttumista kyseisen lapsen ja kyseisen jäsenvaltion väliltä.
- 37 Se, että jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen tällaisissa tilanteissa on lähtökohtaisesti legitimiä, saa sitä paitsi tukea kansalaisuudettomuuden vähentämisestä tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan ja 7 artiklan 3–6 kappaleen määräyksistä, joiden mukaan samankaltaisissa tilanteissa henkilö voi menettää sopimusvaltion kansalaisuuden, kunhan hänestä ei tule kansalaisuudetonta. Tällainen kansalaisuudettomuuden riski on nyt käsiteltävässä tapauksessa estetty pääasiassa kyseessä olevilla kansallisilla säännöksillä, koska niiden soveltaminen edellyttää, että asianomaisella henkilöllä on

Alankomaiden kansalaisuuden lisäksi toisen valtion kansalaisuus. Samoin kansalaisuudesta tehdyn yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen e kohdassa ja 2 kappaleessa määrätään, että sopimusvaltio voi säätää kansalaisuutensa menettämisestä muun muassa täysi-ikäisen henkilön tapauksessa silloin, kun tämän valtion ja sen ulkomailla asuvan kansalaisen väliltä puuttuu todellinen yhteys, ja alaikäisen henkilön tapauksessa sellaisen lapsen osalta, jonka vanhemmat menettävät kyseisen valtion kansalaisuuden.

- 38 Kyseistä legitimiyyttä tukee vielä se, että – kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa – jos asianomainen henkilö hakee kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohdassa säädetyn kymmenen vuoden ajanjakson kuluessa todistusta Alankomaiden kansalaisuudesta tai passilaissa tarkoitettua matkustusasiakirjaa tai alankomaalaista henkilötodistusta, Alankomaiden lainsäätäjän mielestä tällainen henkilö haluaa siten säilyttää todellisen yhteyden Alankomaiden kuningaskuntaan, ja tästä lainsäätäjän näkemyksestä on osoituksena se, että kansalaisuuslain 15 §:n 4 momentin mukaan se, että henkilölle toimitetaan yksi näistä asiakirjoista, keskeyttää mainitun ajanjakson ja sulkee siis pois Alankomaiden kansalaisuuden menettämisen.
- 39 Näin ollen unionin oikeus ei lähtökohtaisesti ole esteenä sille, että kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohdassa ja tämän lain 16 §:n 1 momentin d kohdassa tarkoitettujen kaltaisissa tilanteissa jäsenvaltio säätää yleiseen etuun liittyvistä syistä kansalaisuutensa menettämisestä, vaikka onkin niin, että tällaisen menettämisen seurauksena asianomainen henkilö menettää unionin kansalaisen asemansa.
- 40 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 (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 55 ja 56 kohta).
- 41 Jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla ei sopisi 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.
- 42 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa 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.
- 43 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa sitä paitsi pääasiallisesti, että niin ministerin kuin toimivaltaisten tuomioistuintenkin on kansallisen oikeuden nojalla tutkittava menettelyssä, joka koskee hakemuksia passien uusimisesta, Alankomaiden kansalaisuuden säilyttämismahdollisuus arvioimalla sitä kattavasti unionin oikeudessa vahvistetun suhteellisuusperiaatteen kannalta.
- 44 Tällainen tutkinta edellyttää asianomaisen henkilön yksilöllisen 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.

- 45 Tällaisen oikeasuhteisuutta koskevan tutkinnan yhteydessä on erityisesti kansallisten toimivaltaisten viranomaisten ja tarvittaessa kansallisten tuomioistuinten asiana varmistua siitä, että kyseinen 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, jota on tulkittava yhdessä perusoikeuskirjan 24 artiklan 2 kohdassa tunnustetun, lapsen edun huomioon ottamista koskevan velvollisuuden kanssa (tuomio 10.5.2017, Chavez-Vilchez ym., C-133/15, EU:C:2017:354, 70 kohta).
- 46 Asianomaisen henkilön yksilöllistä tilannetta koskevista olosuhteista, jotka voivat olla merkityksellisiä toimivaltaisille kansallisille viranomaisille ja kansallisille tuomioistuimille tässä tapauksessa kuuluvan arvioinnin toteuttamiseksi, on mainittava erityisesti se, että Alankomaiden kansalaisuuden ja unionin kansalaisen aseman suoraan lain nojalla menetettyään asianomainen henkilö altistuisi rajoituksille käyttäessään oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella ja kohtaisi mahdollisesti erityisiä vaikeuksia matkustaa jatkossakin Alankomaihin tai toiseen jäsenvaltioon pitääkseen siellä yllä todellisia ja säännöllisiä yhteyksiä perheensä jäseniin, harjoittaakseen siellä ammatillista toimintaansa tai ryhtyäkseen siellä tarvittaviin toimenpiteisiin tällaisen toiminnan harjoittamiseksi siellä. Merkityksellistä on myös yhtäältä se, että asianomainen henkilö ei ehkä ole voinut luopua kolmannen valtion kansalaisuudesta ja että hän siis kuuluu kansalaisuuslain 15 §:n 1 momentin c kohdan soveltamisalaan, ja toisaalta asianomaisen henkilön turvallisuuden tai liikkumisvapauden huomattavan heikentymisen vakava riski, jolle hän altistuisi, koska hänen olisi mahdoton saada kolmannen valtion alueella, jolla hän oleskelee, SEUT 20 artiklan 2 kohdan c alakohtaan perustuvaa konsuliviranomaisten antamaa suojelua.
- 47 Siltä osin kuin kyse on alaikäisistä henkilöistä, toimivaltaisten hallintoviranomaisten tai tuomioistuinten on lisäksi otettava huomioon yksilöllisen tutkintansa yhteydessä, onko mahdollisesti olemassa olosuhteita, joista ilmenee, että se, että asianomainen alaikäinen henkilö menettää Alankomaiden kansalaisuutensa, mikä on kansallisen lainsäätäjän säätämä seuraus siitä, että toinen hänen vanhemmistaan on menettänyt Alankomaiden kansalaisuuden, yhtenäisen kansalaisuuden säilyttämiseksi perheen sisällä, ei kyseiselle alaikäiselle tällaisesta menettämisestä unionin oikeuden kannalta aiheutuvien seurausten takia vastaa lapsen etua, sellaisena kuin se vahvistetaan perusoikeuskirjan 24 artiklassa.
- 48 Esitettyyn kysymykseen on vastattava edellä esitetyn perusteella, että SEUT 20 artiklaa, luettuna perusoikeuskirjan 7 ja 24 artiklan valossa, on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään tietyin edellytyksin tämän jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla, minkä seurauksena henkilöt, joilla ei ole myös toisen jäsenvaltion kansalaisuutta, menettävät unionin kansalaisen asemansa ja siihen liittyvät oikeudet, kunhan kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja tarvittaessa myös kansalliset tuomioistuimet voivat tutkia liitännäiskysymyksenä tällaisen kansalaisuuden menettämisen seuraukset ja mahdollisesti määrätä kansalaisuus palautettavaksi ex tunc asianomaisille henkilöille siinä yhteydessä, kun nämä hakevat matkustusasiakirjaa tai mitä tahansa muuta asiakirjaa todistukseksi kansalaisuudestaan. Tällaisen tutkinnan yhteydessä kyseisten viranomaisten ja tuomioistuinten on tarkastettava, onko asianomaisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen, josta aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, suhteellisuusperiaatteen mukaista niiden seurausten osalta, jotka se aiheuttaa kunkin asianomaisen henkilön tilanteelle ja mahdollisesti hänen perheenjäsentensä tilanteelle unionin oikeuden kannalta.
- 49 Kun esitettyyn kysymykseen annettava vastaus otetaan huomioon, ei ole tarpeen lausua Alankomaiden hallituksen istunnossa esittämästä vaatimuksesta, että unionin tuomioistuin rajoittaisi antamansa tuomion ajallisia vaikutuksia, mikäli se toteaa, ettei Alankomaiden lainsäädäntö sovi yhteen SEUT 20 artiklan kanssa.

Oikeudenkäyntikulut

- 50 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 ja 24 artiklan valossa, on tulkittava siten, ettei se ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään tietyin edellytyksin tämän jäsenvaltion kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla, minkä seurauksena henkilöt, joilla ei ole myös toisen jäsenvaltion kansalaisuutta, menettävät Euroopan unionin kansalaisen asemansa ja siihen liittyvät oikeudet, kunhan kansalliset toimivaltaiset viranomaiset ja tarvittaessa myös kansalliset tuomioistuimet voivat tutkia liitännäiskysymyksenä tällaisen kansalaisuuden menettämisen seuraukset ja mahdollisesti määrätä kansalaisuus palautettavaksi ex tunc asianomaisille henkilöille siinä yhteydessä, kun nämä hakevat matkustusasiakirjaa tai mitä tahansa muuta asiakirjaa todistukseksi kansalaisuudestaan. Tällaisen tutkinnan yhteydessä kyseisten viranomaisten ja tuomioistuinten on tarkastettava, onko asianomaisen jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen, josta aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettäminen, suhteellisuusperiaatteen mukaista niiden seurausten osalta, jotka se aiheuttaa kunkin asianomaisen henkilön tilanteelle ja mahdollisesti hänen perheenjäsentensä tilanteelle unionin oikeuden kannalta.

Allekirjoitukset