Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTHONY MICHAEL COLLINS
4 päivänä lokakuuta 2024[1]

Asia C-181/23

Euroopan komissio

vastaan

Maltan tasavalta – SEUT 20 artiklan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan noudattamatta jättäminen – Sijoittajien kansalaisuusjärjestely – Kansalaisuuden myöntäminen kolmansien maiden kansalaisille vastineena ennalta määrätyistä maksuista tai sijoituksista – Kansalaisuuden hakijoilta puuttuva todellinen yhteys jäsenvaltioon

Kanteen ulottuvuus

1. Tämä SEUT 258 artiklan mukainen kanne perustuu Maltan kansalaisuus suorien sijoitusten avulla tehdyistä poikkeuksellisista palveluista -ohjelman (2020) (jäljempänä vuoden 2020 kansalaisuusohjelma) laatimiseen ja toteuttamiseen.[2] Euroopan komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että perustaessaan vuoden 2020 kansalaisuusohjelman, jossa myönnetään henkilöille kansalaisuus vastineena ennalta määrätyistä maksuista tai sijoituksista, vaikka heiltä puuttuu todellinen yhteys Maltan tasavaltaan, ja toteuttaessaan sitä Maltan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 20 artiklan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan.

2. Maltan tasavalta katsoo, että komission kanne on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti perusteeton. Unionin oikeudessa ei säädetä edellytyksistä, joiden täyttyessä henkilöt voivat saada jonkin jäsenvaltion kansalaisuuden, elleivät nämä edellytykset ole yleisesti ja järjestelmällisesti omiaan vaarantamaan unionin arvoja ja tavoitteita. Sen paremmin kansainvälisessä julkisoikeudessa[3] kuin unionin oikeudessa ei edellytetä, että henkilöllä olisi oltava ”aiempi todellinen yhteys” valtioon ennen kuin hänelle myönnetään kansalaisuus. Maltan tasavalta väittää myös, että komissio on yksinkertaistanut vuoden 2020 kansalaisuusohjelmaa liikaa yrittäessään saada unionin tuomioistuimen tekemään virheellisen arvion tosiseikoista.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Vuoden 2020 kansalaisuusohjelma koostuu vuoden 2020 kansalaisuuslaista ja vuoden 2020 kansalaisuusasetuksista, joita kuvataan tämän ratkaisuehdotuksen 5–7 kohdassa.

[3] Jäljempänä ”kansainvälinen oikeus”.

Asiaa koskevat oikeussäännöt – Maltan lainsäädäntö

Maltan kansalaisuuslaki

3. Maltan kansalaisuuslaissa (Maltese Citizenship Act) säädetään Maltan kansalaisuuden saamisesta, menettämisestä ja siitä luopumisesta.[4] Sen 10 §:ssä säädetään kansalaisuuden saamisen tavanomaisista edellytyksistä. 10 §:n 1 momentin mukaan hakijalle voidaan myöntää todistus Maltan kansalaisuuden saamisesta, jos ministeri[5] toteaa, että hakija täyttää seuraavat edellytykset:

”a) hän on asunut Maltalla yhtäjaksoisesti hakemuksen jättöpäivää välittömästi edeltävän kahdentoista kuukauden ajanjakson ajan

b) hän on asunut Maltalla edellä mainittua kahdentoista kuukauden ajanjaksoa välittömästi edeltäneiden kuuden vuoden aikana yhteensä vähintään neljä vuotta; ja

c) hänellä on riittävä maltan tai englannin kielen taito; ja

d) hän on hyvämaineinen; ja

e) hän on sopiva Maltan kansalaiseksi.”

4. Maltan kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin toisen kohdan mukaan ministeri voi, jos hän katsoo sen tarpeelliseksi yksittäistapauksen erityisten olosuhteiden vuoksi, sallia, että b kohdassa mainittua yhteenlaskettua vuosimäärää laskettaessa otetaan huomioon myös seitsemän vuotta ennen hakemuksen jättöpäivää täyttyneet asumisjaksot. Maltan kansalaisuuslain 10 §:n 1 momenttiin perustuvia kansalaisuushakemuksia koskevat yksityiskohtaiset säännöt vahvistetaan vuonna 1989 annetuissa kansalaisuusasetuksissa (sellaisina kuin ne ovat muutettuina).[6]

[4] Maltan kansalaisuuslaki (188 luku), vuoden 1965 LAKI XXX (Maltese Citizenship Act (Chap. 188), ACT XXX of 1965), sellaisena kuin se on muutettuna seuraavilla säädöksillä: vuoden 1970 laki II, vuoden 1972 laki XXXI, vuoden 1974 laki LVIII, vuoden 1975 laki XXXI, vuoden 1977 laki IX, vuoden 1983 laki XIII, vuoden 1989 laki XXIV, vuoden 2000 laki IV, vuoden 2007 laki X; oikeudellinen tiedonanto 410/2007, vuoden 2013 laki XV, vuoden 2017 lait XXIV ja XXVI sekä vuoden 2020 lait XV ja XXXVIII.

[5] Maltan kansalaisuuslain 2 §:n 1 momentissa säädetään, että ”ministerillä” tarkoitetaan ”Maltan kansalaisuuteen liittyvistä asioista kulloinkin vastaavaa ministeriä ja annetun toimivallan rajoissa kaikkia henkilöitä, jotka kyseinen ministeri on valtuuttanut toimimaan hänen puolestaan”.

[6] Täydentävä lainsäädäntö 188.01, 1.8.1989 annetut kansalaisuusasetukset (Subsidiary Legislation 188.01, Citizenship Regulations of 1 August, 1989) (oikeudellinen tiedonanto 106/1989, sellaisena kuin se on muutettuna oikeudellisilla tiedonannoilla 16/1993, 232/1997, 26/2000, 188/2007 ja 410/2007, 17/2014, 63/2014, vuoden 2015 lailla XIII sekä oikeudellisilla tiedonannoilla 336/2017, 214/2019 ja 443/2020).

Vuoden 2020 Maltan kansalaisuuslaki (muutos nro 2)

5. Maltan tasavalta antoi 28.7.2020 vuoden 2020 Maltan kansalaisuuslain (muutos nro 2) (Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020) (jäljempänä vuoden 2020 kansalaisuuslaki).[7] Kyseisen lain 3 §:llä korvattiin Maltan kansalaisuuslain 10 §:n 9 momentti seuraavasti:

”Sen estämättä, mitä tässä tai muussa laissa säädetään, ministeri voi myöntää todistuksen Maltan kansalaisuuden myöntämisestä ulkomaalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle, joka on tehnyt poikkeuksellisia palveluksia Maltan tasavallalle tai ihmiskunnalle, tai jolle kansalaisuuden myöntäminen on Maltan tasavallan kannalta poikkeuksellisen tärkeää ja joka täyttää tässä laissa säädetyt vaatimukset. Tässä momentissa ’poikkeuksellisella’ tarkoitetaan selvästi tavallisesta poikkeavaa, ja sillä viitataan ensisijaisesti tutkijoiden, urheilijoiden, taiteilijoiden, esiintyjien, sijoittajien ja yrittäjien panokseen: Edellytyksenä on, että ministeri myöntää kansalaisuustodistuksen myös sellaisen ulkomaalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön huollettavana olevalle henkilölle, joka on tehnyt poikkeuksellisia palveluksia Maltan tasavallalle investoinneilla: Edellytyksenä on lisäksi, että kyseinen henkilö tekee hakemuksen säädetyllä tavalla ja vannoo uskollisuudenvalan Maltan tasavallalle.”

6. Maltan tasavalta antoi[8] 20.11.2020 vuoden 2020 asetuksen kansalaisuuden myöntämisestä poikkeuksellisista palveluista (Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020) (jäljempänä vuoden 2020 asetus).[9] Vuoden 2020 asetuksen III ja IV osa sisältävät yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat poikkeuksellisten palvelusten ja ”Maltan tasavallan taloudelliseen ja sosiaaliseen kehitykseen tehtyjen suorien sijoitusten” perusteella tehtyjen kansalaisuushakemusten käsittelyä.[10] Ulkomaalaiset sijoittajat[11] voivat hakea viimeksi mainitun luokan mukaista kansalaisuutta, jos he täyttävät tai sitoutuvat täyttämään seuraavat edellytykset:

a) hakijan on maksettava Maltan hallitukselle joko 600 000 tai 750 000 euroa, josta 10 000 euroa on maksettava vakuutena, jota ei palauteta, oleskelulupahakemuksen tai kelpoisuuslomakkeen toimittamisen yhteydessä, ja loppuerä on maksettava sen jälkeen, kun kansalaisuushakemus on hyväksytty;

b) hakijan on hankittava ja omistettava Maltalla sijaitseva asuinkiinteistö, jonka arvo on vähintään 700 000 euroa, tai vuokrattava Maltalla sijaitseva asuinkiinteistö vähintään viideksi vuodeksi vähintään 16 000 euron vuosivuokralla;

7 Vuoden 2020 laki nro XXXVIII, julkaistu 31.7.2020. Maltan tasavalta antoi 15.11.2013 vuoden 2013 lain nro XV Maltan kansalaisuuslain muuttamisesta (188 luku (15.11.2013)) (Act No. XV of 2013 - Maltese Citizenship (Amendment) Act) (jäljempänä vuoden 2013 kansalaisuuslaki). Maltan kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn menettelyn ohella vuoden 2013 kansalaisuuslaissa otettiin käyttöön nopeutettu menettely saada kansalaisuus osallistumalla ”yksilölliseen sijoittajaohjelmaan”, johon sovelletaan erillisiä ehtoja ja menettelyjä. Maltan tasavallan yksilöllistä sijoittajaohjelmaa koskeva vuoden 2014 asetus (Maltan oikeuden täydentävä lainsäädäntö 188.03) (The Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta)), joka annettiin oikeudellisella tiedonannolla 47/2014 ja julkaistiin Maltan virallisessa lehdessä 4.2.2014 (jäljempänä vuoden 2014 asetus), kumottiin 20.11.2020 oikeudellisella tiedonannolla 437/2020. Vuoden 2013 kansalaisuuslain ja vuoden 2014 asetuksen nojalla hyväksytyssä ohjelmassa (jäljempänä vuoden 2014 kansalaisuusohjelma) voidaan hyväksyä enintään 1 800 hakijaa (huollettavia lukuun ottamatta). Vaikka vuosien 2014 ja 2020 kansalaisuusohjelmat ovat samankaltaisia ja vaikka kannekirjelmissä on lukuisia viittauksia kumpaankin, nyt käsiteltävä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne koskee vain vuoden 2020 kansalaisuusohjelmaa.

8 Maltan kansalaisuuslain, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2020 kansalaisuuslailla, 10 §:n 9 momentin mukaisesti.

9 Maltan lakien täydentävän lainsäädännön luku 188.06. Vuoden 2020 asetus otettiin käyttöön oikeudellisella tiedonannolla 437/2020.

10 Vaikka vuoden 2020 säännöstöllä kumottiin vuoden 2014 säännöstö, vuoden 2020 säännöstön 31 §:n 1 momentin toisen kohdan mukaan vuoden 2014 säännöstö pysyy voimassa siihen asti, kunnes sen mukainen 1 800 hakemuksen enimmäismäärä on saavutettu.

11 Hakemukseen voi sisältyä hakijan huollettavana olevia perheenjäseniä muun muassa sillä edellytyksellä, että heistä jokaisesta maksetaan 50 000 euron lisämaksu. Ks. vuoden 2020 säännöstön 16 §:n 3 momentti sekä kyseisen säännöstön ensimmäisessä liitteessä olevan 1 kohdan b alakohta.

c) hakijan on lahjoitettava vähintään 10 000 euroa rekisteröidylle hyväntekeväisyys-, kulttuuri-, urheilu-, tiede-, eläinsuojelu- tai taidealan kansalaisjärjestölle tai -yhdistykselle tai muulle viranomaisten hyväksymälle järjestölle;

d) hakija on asunut Maltalla 36 kuukauden ajan (jolloin maksu on 600 000 euroa), ja tätä aikaa voidaan lyhentää vähintään 12 kuukauteen edellyttäen, että hakija on tehnyt poikkeuksellisen suoran sijoituksen eli vähintään 750 000 euron suuruisen maksun;

e) hakija on läpäissyt viranomaisten tekemän kelpoisuusarvioinnin ja saanut luvan tehdä kansalaisuushakemuksen vuoden 2020 asetuksen säännön nro 10 mukaisesti.

7. Vuoden 2020 asetuksen säännön nro 19 mukaan ”Maltan kansalaisuus suorien sijoitusten avulla tehdyistä poikkeuksellisista palveluista -ohjelmasta myönnettävien todistusten lukumäärä, huollettavana olevia henkilöitä lukuun ottamatta, ei saa ylittää neljää sataa (400) vuodessa, ja hyväksyttyjen hakijoiden, huollettavana olevia henkilöitä lukuun ottamatta, kokonaismäärä ei saa missään tapauksessa ylittää tuhatta viittäsataa (1 500)”.

Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

8. Komissio lähetti 20.10.2020 Maltan tasavallalle virallisen huomautuksen. Se ilmaisi huolensa siitä, että Maltan kansalaisuuslain, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2013 kansalaisuuslailla ja vuoden 2014 asetuksella, nojalla hyväksytty yksilöllinen sijoittajaohjelma on ristiriidassa SEUT 20 artiklassa vahvistetun unionin kansalaisuuden ja SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa. Komissio lähetti 9.6.2021 Maltan tasavallalle täydentävän virallisen huomautuksen, jossa se totesi, että koska vuoden 2020 kansalaisuusohjelman tarkistetulla lainsäädännöllä ei muuteta sen kaupallista luonnetta, sillä rikotaan SEUT 20 artiklaa ja SEU 4 artiklan 3 kohtaa.

9. Maltan tasavalta vastasi viralliseen huomautukseen 6.8.2021. Se oli eri mieltä komission arviosta. Se totesi muun muassa, että komission kanta on ristiriidassa annetun toimivallan periaatteen kanssa, koska sillä puututaan jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuteen kuuluvaan alaan.

10. Maltan tasavalta keskeytti 2.3.2022 Venäjän ja Valko-Venäjän kansalaisia koskevan sijoittajien kansalaisuusjärjestelynsä toistaiseksi.

11. Komissio lähetti 6.4.2022 Maltan tasavallalle perustellun lausunnon. Komissio toisti ja kehitteli perustelujaan, jotka se oli esittänyt virallisessa huomautuksessa ja täydentävässä virallisessa huomautuksessa. Vastauksessaan Maltan tasavalta oli eri mieltä komission arviosta ja katsoi, että sen sijoittajien kansalaisuusohjelmaa koskeva lainsäädäntö on täysin unionin oikeuden mukainen.

Menettely unionin tuomioistuimessa

12. Komissio nosti 22.3.2023 päivätyllä kanteella SEUT 258 artiklan nojalla unionin tuomioistuimessa tämän kanteen, jossa se vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että

”Maltan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 20 artiklan ja SEU 4 artiklan 1 kohdan mukaisia velvoitteitaan laatiessaan ja toteuttaessaan Maltan kansalaisuuslain, sellaisena kuin se on

muutettuna vuoden 2020 Maltan kansalaisuuslailla (muutos nro 2) ja vuoden 2020 asetuksella kansalaisuuden myöntämisestä poikkeuksellisista palveluista, 10 §:n 9 momenttiin perustuvan Maltan kansalaisuus suorien sijoitusten avulla tehdyistä poikkeuksellisista palveluista -ohjelman kaltaista institutionalisoitua ohjelmaa, jonka avulla kansalaisuus voidaan myöntää vastineena ennalta määrätyistä maksuista tai sijoituksista ilman, että hakijoilla on todellinen yhteys maahan”.

13. Komissio vaatii myös, että Maltan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

14. Maltan tasavalta vaatii 27.6.2023 päivätyssä vastineessaan, että unionin tuomioistuin hylkää tämän kanteen ja velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

15. Uusien kirjelmien vaihdon jälkeen pidettiin 17.6.2024 istunto, jossa komissio ja Maltan tasavalta esittivät perusteluja ja vastasivat unionin tuomioistuimen kysymyksiin.

Oikeudellinen arviointi

Asianosaisten lausumat

16. Komission kanne koostuu yhdestä kanneperusteesta, joka jakautuu kolmeen osaan.

17. Ensiksi komissio toteaa, että vaikka jäsenvaltioilla on toimivalta antaa kansalaisuuden saamista koskevia sääntöjä, unionin oikeudessa rajoitetaan tämän toimivallan käyttöä.[12] Unionin kansalaisuus perustuu keskinäisen luottamuksen periaatteeseen. Tämän keskinäisen luottamuksen kunnioittaminen estää jäsenvaltioita antamasta sellaisia kansalaisuutta koskevia sääntöjä, jotka heikentävät unionin kansalaisuuden perusolemusta, arvoa ja yhtenäisyyttä. Unionin kansalaisuus on tarkoitettu jäsenvaltioiden kansalaisten oikeusaseman perustaksi.[13] Unionin oikeudessa asetetaan jäsenvaltioille merkittäviä velvoitteita sen suhteen, miten ne kohtelevat unionin kansalaisia, jotka aikovat käyttää unionin kansalaisuuteen perustuvia oikeuksiaan. Koska jäsenvaltion kansalaisuuden myöntäminen johtaa automaattisesti unionin kansalaisuuden saamiseen ja siihen liittyvistä oikeuksista nauttimiseen, sen myöntämisen edellytyksillä on niin suora vaikutus muihin jäsenvaltioihin ja Euroopan unioniin, että ne eivät enää kuulu kyseisen jäsenvaltion yksinomaiseen toimivaltaan. Niinpä jäsenvaltioiden on otettava asianmukaisesti huomioon unionin oikeus ja erityisesti SEUT 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu vilpittömän yhteistyön periaate sekä SEUT 20 artiklalla luotu unionin kansalaisuuden aseman loukkaamattomuus, kun ne myöntävät kansalaisuuden kolmansien maiden kansalaisille.

18. Toiseksi komissio korostaa, että koska Euroopan unioni perustuu sellaisten eurooppalaisten valtioiden yhdentymiseen, jotka jakavat yhteiset pyrkimykset ja arvot, tämä edellyttää sitä, että kaikkien näiden jäsenvaltioiden kansalaiset saatetaan yhteen. Unionin kansalaisuus merkitsee siis sekä jäsenvaltioiden kansalaisten ja Euroopan unionin välisten siteiden lujittamista että Euroopan eri kansojen yhdentymistä ja solidaarisuuden syventämistä, jolloin syntyy Euroopan unionin muodostavien toimijoiden yhtenäinen yhteisö. Tätä tulkintaa vahvistaa unionin kansalaisuuden luonne, johon sisältyy oikeus muuttaa toisen jäsenvaltion alueelle ja asua siellä, oikeus tulla kohdelluksi tasavertaisesti kyseisen jäsenvaltion kansalaisten kanssa sekä oikeus äänestää ja

[12] Tuomio 7.7.1992, Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 kohta; jäljempänä tuomio Micheletti); tuomio 20.2.2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, 19 kohta; jäljempänä tuomio Kaur); tuomio 19.10.2004, Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, 37 kohta; jäljempänä tuomio Zhu ja Chen); tuomio 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, 39, 41 ja 45 kohta; jäljempänä tuomio Rottmann) ja tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym. (C-221/17, EU:C:2019:189, 30 kohta; jäljempänä tuomio Tjebbes).

[13] Tuomio 17.9.2002, Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, 82 kohta).

asettua ehdolle asuinjäsenvaltion kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa. Unionin kansalaisuus ja siitä johtuvat oikeudet ilmentävät siis jäsenvaltioiden välistä solidaarisuutta ja keskinäistä luottamusta. Se, että tietyt oikeudet ulotetaan automaattisesti ja ehdottomasti koskemaan kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisia, on keskinäisen luottamuksen periaatteen mukaista ja perustuu yhteisymmärrykseen siitä, että ”kansalaisuus ilmentää valtion ja sen kansalaisten välistä todellista yhteyttä”. [14] ”Jäsenvaltio haluaa – – suojella sen ja sen kansalaisten välistä erityistä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhdetta sekä kansalaisuussiteen perustana olevaa oikeuksien ja velvollisuuksien vastavuoroisuutta”. [15]

19. Se, että jäsenvaltio ottaa käyttöön sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn, joka helpottaa sen kansalaisuuden järjestelmällistä myöntämistä henkilöille ennalta määrättyjä maksuja vastaan ilman, että edellytetään, että kyseisen valtion ja kyseisten henkilöiden välillä on todellinen yhteys, ja ylläpitää kyseistä järjestelyä, on omiaan vaarantamaan ja heikentämään unionin kansalaisuuden ja sen perustana olevan keskinäisen luottamuksen periaatteen merkitystä ja yhtenäisyyttä. Tällainen sijoittajien kansalaisuusjärjestely on siis ristiriidassa SEUT 20 artiklassa säädetyn unionin kansalaisuuden käsitteen ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisen vilpittömän yhteistyön periaatteen kanssa. Tästä seuraa, että tällaisten järjestelyjen käyttöön ottaminen ja ylläpitäminen on Euroopan unionin tavoitteiden vastaista, vaikka niiden katsottaisiinkin olevan jäsenvaltion (puhtaasti taloudellisten) etujen mukaisia.

20. Kolmanneksi komissio toteaa, että vuoden 2020 kansalaisuusohjelma täyttää jälkimmäisessä kohdassa kuvatun lainvastaisen sijoittajien kansalaisuusjärjestelyn kriteerit, koska siinä sallitaan kansalaisuuden järjestelmällinen myöntäminen ennalta määrättyjen huomattavien rahamäärien maksamista vastaan ilman, että hakijoilta edellytettäisiin todellista yhteyttä Maltan tasavaltaan. Maltan kansalaisuuslain 10 §:n 1 momentin a kohdassa, joka koskee ”tavanomaista” kansalaisuuden myöntämistä, säädetään, että hakijan on pystyttävä osoittamaan, että hän on ”asunut Maltalla yhtäjaksoisesti hakemuksen jättöpäivää välittömästi edeltävän kahdentoista kuukauden ajanjakson ajan”. Kyseisen lain 10 §:n 1 momentin b kohdan mukaan tällaisen henkilön on näytettävä toteen, että hän on asunut Maltalla kuuden vuoden ajanjaksolla ”yhteensä vähintään neljä vuotta”. Vuoden 2020 kansalaisuusohjelmassa hakijoihin sovelletaan laadullisesti erilaisia säännöksiä. Komissio väittää erityisesti, että kyseinen ohjelma ei sisällä riittäviä takeita sen varmistamiseksi, että asuinpaikkavelvoite on muutakin kuin pelkkä kuvitteellinen vaatimus tai että Maltan tasavallan ja Maltan kansalaisuuden hakijoiden välillä on todellinen yhteys.

21. Vuoden 2020 asetuksen 16 §:n 1 momentin a kohdan mukaan päähakijan ja hänen 18 vuotta täyttäneiden tai sitä vanhempien huollettaviensa on osoitettava, että he ovat asuneet Maltalla 36 kuukauden ajan. Kyseisen säännöstön 16 §:n 1 momentin a kohdassa, luettuna yhdessä vuoden 2020 asetuksen ensimmäisen liitteen kanssa, säädetään, että maksamalla 750 000 euroa (eli 150 000 euron lisämaksun) kyseinen asumisaika voidaan lyhentää 12 kuukauden vähimmäisaikaan. Vuoden 2020 säännöstössä ei määritellä käsitteitä ”asukas” tai ”asuinpaikka”. Niissä ei ole vastaavaa vaatimusta siitä, että asumisen pitäisi olla tietyllä ajanjaksolla ”yhtäjaksoista”. Koska ei ole sääntöjä, jotka edellyttävät säännöllistä fyysistä läsnäoloa sellaisen huomattavan pitkän ajanjakson ajan, joka voisi keskeytyä matkojen tai lyhyiden ulkomailla oleskelujaksojen takia, vuoden 2020 säännöstössä ei ole myöskään sellaisia poissaolojaksoja koskevia

[14] Tuomio Tjebbes, 35 kohta.

[15] Tuomio Rottmann, 51 kohta, ja tuomio Tjebbes, 33 kohta. Ks. myös tuomio 17.12.1980, komissio v. Belgia (149/79, EU:C:1980:297, 10 kohta). Ks. myös asia Liechtenstein v. Guatemala, vastauskirjelmä (Preliminary Objection (Second phase)) ja kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) tuomio 6.4.1955, Liechtenstein v. Guatemala, kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma 1955, s. 4, 20 kohta (jäljempänä tuomio Nottebohm).

sääntöjä, joiden vuoksi vaadittu asumisjakso keskeytyisi. Komissio katsoo, että vuoden 2020 säännöstön 16 §:n 1 momentin a kohdassa edellytetään ainoastaan laillista asuinpaikkaa mutta ei fyysistä läsnäoloa Maltalla.

22. Lisäksi komissio kiistää Maltan tasavallan väitteen, jonka mukaan sillä on oikeus myöntää kansalaisuus viittaamalla ”tuleviin yhteyksiin”, jotka perustuvat tulevaan integroitumiseen ja panokseen kyseisessä jäsenvaltiossa. Tällainen ”osta nyt ja luo yhteys myöhemmin” -lähestymistapa on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Komissio muistuttaa, että unionin kansalaisuuden edut, myös vapaa liikkuvuus, tulevat voimaan siitä hetkestä lähtien, kun tämä asema on saatu. Ei ole mitään takeita siitä, että Maltan kansalainen, joka on saanut kansalaisuuden vuoden 2020 kansalaisuusohjelman mukaisesti, pysyy Maltan tasavallassa ja luo siteitä Maltan tasavaltaan. Hän voi halutessaan muuttaa toiseen jäsenvaltioon tai jopa pitää elämänsä keskipisteen kolmannessa maassa ja hyödyntää samalla unionin kansalaisuuteen perustuvia oikeuksiaan solmimatta siteitä mihinkään jäsenvaltioon. Ohjelman edistämiseen valtuutettujen edustajien julkaisemassa mainosmateriaalissa mainostetaan yhtenä Maltan kansalaisuuden saamiseen kuuluvana etuna sitä mahdollisuutta, että kansalaisuuden saanut kansalainen voi asettua asumaan toiseen jäsenvaltioon tai Schengenin säännöstöön osallistuvaan maahan.

23. Vastauskirjelmässään komissio kiistää väitteen, jonka mukaan nyt käsiteltävällä kanteella kyseenalaistetaan kansalaisuuden myöntämistä koskeva kansallinen lainsäädäntö kokonaisuudessaan. Komissio ei aio määrätä, miten jäsenvaltioiden on määriteltävä, ”ketkä ovat niiden kansalaisia”. Nyt käsiteltävä kanne rajoittuu erityiseen sijoittajien kansalaisuusjärjestelyyn, jolla – tuotteistamalla unionin kansalaisuus – vaarannetaan kyseisen aseman yhtenäisyys tavalla, joka merkitsee unionin oikeuden erityisen vakavaa rikkomista.

24. Komissio perustaa vaatimuksensa unionin oikeuteen, unionin kansalaisuuden asemasta johtuviin erityisvaatimuksiin ja vilpittömän yhteistyön velvollisuuteen, jonka nojalla jäsenvaltioiden on pidättäydyttävä toimista, jotka voivat vaarantaa Euroopan unionin tavoitteiden saavuttamisen. Vaikka Maltan tasavalta onkin eri mieltä siitä, että tuomio Nottebohm tukee näkemystä, jonka mukaan kansainvälisessä oikeudessa edellytetään todellista yhteyttä ehtona kansalaisuuden saamiselle, kyseinen tuomio on ollut ja on edelleen laajalti siteerattu oikeusohje, jonka mukaan valtioilla on oikeus kieltäytyä tunnustamasta toisen valtion myöntämää kansalaisuutta. Tuomion Micheletti mukaan jäsenvaltiot eivät voi kieltäytyä tunnustamasta tietyn jäsenvaltion kansalaisen kansalaisuutta. Tämän tunnustamisen automaattinen luonne unionin oikeusjärjestyksessä on oikeudellinen perusta sille yhteiselle kansalaisuuskäsitykselle, joka edellyttää, että jäsenvaltion ja sen kansalaisten välillä on oltava todellinen yhteys.

25. Komission mukaan vuoden 2020 kansalaisuusohjelman lainsäädäntökehys osoittaa, että hakijoiden osalta toteutettava due diligence -arviointi muodostuu heidän turvallisuus- tai maineriskinsä ja heidän varallisuutensa laajuuden arvioinnista. Siinä ei pyritä selvittämään, onko hakijan ja Maltan tasavallan välillä todellinen yhteys. Tämän arviointimenettelyn olemassaolo ja ministerin [16] harkintavalta kieltäytyä myöntämästä kansalaisuustodistusta eivät muuta ohjelman kaupallista luonnetta. Maltan tasavalta ei kiistä sitä, että vuoden 2020 kansalaisuusohjelmassa tosiasiallista fyysistä läsnäoloa Maltalla edellytetään vain kahdessa tilanteessa: annettaessa biometrisiä tunnisteita oleskeluluvan saamiseksi ja vannottaessa uskollisuudenvalaa. Ohjelman edellyttämän ”laillisen asuinpaikan” avulla ei siis voida luoda todellista yhteyttä Maltan tasavallan ja kansalaisuuden hakijan välille.

[16] Maltan kansalaisuuslain 2 §:n 1 momentissa määritellyn mukaisesti.

26. Maltan tasavalta huomauttaa ensinnäkin, että jo muinaisista ajoista lähtien valtiot ovat pyrkineet luomaan vaurautta ja hyvinvointia edistämällä varakkaiden henkilöiden maahantuloa myöntämällä kansalaisuuden tai vastaavan aseman. Valta myöntää kansalaisuus on kansallisen itsemääräämisoikeuden ytimessä. Se liittyy läheisesti jäsenvaltion kansallisen identiteetin syntyyn ja kehitykseen, ja juuri sitä unionin edellytetään suojelevan SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Maltan tasavalta myöntää, että ”aiempi todellinen yhteys” on oikeutettu peruste, jonka nojalla valtiot voivat päättää tunnustaa henkilön siteet poliittiseen yhteisöönsä. Kunkin jäsenvaltion demokraattisten instituutioiden tehtävänä on kuitenkin valita tämä vaihtoehto poliittisilla ja suvereeneilla päätöksillä, jotka usein perustuvat kohtuullisuuteen ja moraaliseen oikeudenmukaisuuteen liittyviin näkökohtiin. Jäsenvaltiolla on siis laaja harkintavalta päättää, millaiset yhteydet ovat riittävät, jotta se voi kutsua henkilön kansakuntansa jäseneksi. Perussopimuksissa ja niiden valmisteluasiakirjoissa ei velvoiteta jäsenvaltioita vaatimaan, että henkilöllä on oltava ”aiempi todellinen yhteys” johonkin jäsenvaltioon ennen kuin hänelle voidaan myöntää kansalaisuus. Maltan tasavalta väittää myös, ettei tätä vaatimusta ole kansainvälisessä oikeudessa ja että tuomiota Nottebohm, johon komissio vetoaa, on arvosteltu laajasti ja perustellusti.

27. Näistä syistä Maltan tasavalta katsoo, että ainoastaan silloin, kun jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä koskeva politiikka johtaa yleisesti ja järjestelmällisesti perussopimuksissa ja lainsäädännössä määriteltyjen unionin arvojen ja tavoitteiden vakavaan rikkomiseen, kyseistä politiikkaa voidaan pitää uskottavasti näiden sääntöjen ja arvojen rikkomisena. Tässä tapauksessa näin ei ole. Komission kanne on ennennäkemätön. Sillä pyritään estämään jäsenvaltiota panemasta täytäntöön poliittisia valintoja, jotka se on laillisesti tehnyt kansalliseen toimivaltaan kuuluvalla alalla, joka tunnustetaan SEU 9 artiklassa ja SEUT 20 artiklan 1 kohdassa. Kanteessa kyseenalaistetaan myös koko kansalaisuuden myöntämistä henkilöille koskevan kansallisen lainsäädännön laillisuus. Lisäksi Maltan tasavalta väittää, että SEUT 20 artiklan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan laajalla tulkinnalla, jota komissio vaatii, on välitön vaikutus kansalaisuutta koskevaan lainsäädäntöön kaikissa jäsenvaltioissa, erityisesti niissä, joissa kansalaisuus myönnetään harkinnanvaraisesti. Tästä seuraa väistämättä raportointivelvoitteita, jotka johtavat siihen, että komissio perussopimusten valvojana tarkastelee jäsenvaltioiden kansalaistamispolitiikkaa, -lainsäädäntöä ja -käytäntöjä unionin oikeuden valossa. Tämä kehitys kannustaa jäsenvaltioita kyseenalaistamaan ja viime kädessä haastamaan muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ja käytäntöjä tällä alalla. Tällainen valvonta voi olla perusteltua vain silloin, kun riittävin todistein osoitetaan selvästi, että jäsenvaltion säännöt muodostavat yleisellä ja järjestelmällisellä tavalla todellisen vaaran unionin arvoille ja tavoitteille.

28. Maltan tasavalta väittää myös, että komission kanneperusteessa yksinkertaistetaan liikaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, koska siinä pyritään rinnastamaan kansalaisuuden menettäminen ja sen saaminen. Jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen riistää kyseiseltä henkilöltä myös unionin kansalaisuuden ja kaikki siihen liittyvät oikeudet. Unionin oikeuteen kuuluvina jäsenvaltioiden toimia, jotka voivat johtaa unionin kansalaisuuteen liittyvien oikeuksien ja velvollisuuksien riistämiseen de jure tai de facto, on valvottava huolellisesti ja tiukasti. Kansalaisuuden saaminen sitä vastoin pikemminkin lisää kuin vähentää henkilön oikeuksia ja velvollisuuksia. Kansalaisuuden saamista on näin ollen tarkasteltava eri kriteerin perusteella. Koska komissio ei ole ymmärtänyt tätä oleellista eroa, se on puoltanut sellaista perussopimusten tulkintaa, joka johtaisi siihen, että unionin valvonta ulottuisi suhteettomasti koskemaan kansallista toimivaltaa, joka kuitenkin liittyy läheisesti jäsenvaltioiden suvereeneihin etuoikeuksiin.

29. Maltan tasavallan mukaan se, että komissio pitää vuoden 2020 kansalaisuusohjelmaa ”automaattisena ja ehdottomana” väylänä saada Maltan kansalaisuus ja väittää, että kansalaisuus myönnetään ”järjestelmällisesti ennalta määrättyjä maksuja vastaan” Maltan tasavallan ”puhtaasti budjettipoliittisten intressien” mukaisesti, on liiallista yksinkertaistamista, jolla ei ole mitään oikeudellista eikä tosiasiallista perustaa. Vaikka alkuinvestointi mahdollistaakin ohjelmaan pääsyn, ohjelma ei toimi ”automaattisesti ja ehdoitta”, vaan siinä painotetaan huomattavasti sitä, miten kukin hakemus vaikuttaa ”turvallisuuteen, maineeseen, järjestelmällisiin vaikutuksiin, sääntöjen noudattamiseen ja muihin kriteereihin”. Noin kolmasosa kaikista muodolliset vaatimukset täyttävistä hakemuksista hylätään, mikä on riittävä todiste siitä, ettei kansalaisuutta myönnetä automaattisesti. Kansalaisuuden myöntäminen ei myöskään ole välitön seuraus vaadittavan maksun maksamisesta, koska hakijoiden on annettava pitkäaikaisia sitoumuksia ja heidän on sitouduttava uusiin arviointimenettelyihin pitkäksi aikaa kansalaisuuden myöntämisen jälkeen. Maltan tasavalta väittää tämän vuoksi, että vuoden 2020 kansalaisuusohjelma on laillinen, selkeä, ammattimaisesti hoidettu ja tehokas kansalaisuuden myöntämisjärjestelmä, jonka toiminta ei vaaranna unionin tavoitteita. Vuoden 2020 kansalaisuusohjelma on avoin, sitä valvotaan huolellisesti ja sillä on suora ja myönteinen vaikutus maltalaiseen yhteiskuntaan. Maltan tasavalta ei hyväksy sitä, että komissio luonnehti ohjelmaa ”osta nyt ja luo yhteys myöhemmin” -lähestymistavaksi. Kansalaisuuden saaneilla hakijoilla on maltalaiseen yhteiskuntaan mitä erilaisimpia yhteyksiä, joita ovat niin aiemmat ja nykyiset kuin myös tulevat ja ajan myötä kehittyvät siteet.

30. Maltan tasavalta toteaa vastauskirjelmässään, että jos unionin tuomioistuin hyväksyisi komission kanneperusteen, sen olisi kumottava koko lainsäädäntö- ja säädöskokonaisuus eikä siis vain yhtä ainoaa kansalaisuuden saamista koskevaa säännöstä tai tiettyä sääntökokonaisuutta. Kyseenalaistamalla jäsenvaltion koko lainsäädäntökehyksen, joka koskee kansalaisuuden saamista, komissio kehottaa unionin tuomioistuinta toimimaan ”epäsuorana lainsäätäjänä”, joka käyttää veto-oikeuttaan jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvalla alalla annettuun kansalliseen lainsäädäntöön. Mitä laajempaa valvontaa yksinomaisen kansallisen toimivallan alalla harjoitetaan, sitä suurempi on riski siitä, että sen harjoittaminen ylittää unionin toimivallan erityisen arkaluonteisella alalla. Tästä syystä Maltan tasavalta katsoo, että vain Euroopan unionin arvojen ja/tai tavoitteiden merkittävä vaarantuminen voisi oikeuttaa unionin tuomioistuimen puuttumisen asiaan. Maltan tasavalta korostaa lopuksi, että toisin kuin komissio katsoo, Euroopan unioni on poliittinen yhteisö eikä ”yksi yhtenäinen yhteisö”.

Arviointi

Tutkittavaksi ottaminen

31. Vaikka Maltan tasavalta ei nimenomaisesti vastusta tämän kanteen tutkittavaksi ottamista, se viittaa eroihin niiden perustelujen välillä, jotka komissio esitti oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa, ja niiden välillä, joihin se nyt vetoaa. Maltan tasavalta väittää, että useat komission vastauskirjelmässään esittämät väitteet poikkeavat kanteessa esitetyistä väitteistä. Se vastustaa myös sitä, että komissio esittää todisteeksi Passport papers -tutkimuksen[17], koska se liittyy vuoden 2014 kansalaisuusohjelman toimintaan eikä vuoden 2020 ohjelmaan, josta nyt käsiteltävässä asiassa on kyse.

[17] Ks. Passport papers -tutkimus, jonka julkaisija on Daphne Caruana Galizia Foundation, https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

32. Unionin tuomioistuin voi tutkia viran puolesta, täyttyvätkö SEUT 258 artiklassa säädetyt edellytykset jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamiselle.[18] Koska kanteen tutkittavaksi ottamista koskeva kysymys otettiin esille istunnossa ja koska komissiolla oli mahdollisuus vastata unionin tuomioistuimen sitä koskevaan kysymykseen, on asianmukaista, että unionin tuomioistuin tutkii tämän kysymyksen. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 258 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohde määritetään komission perustellun lausunnon pohjalta. Kyseisessä asiakirjassa on esitettävä vakuuttavasti ja yksityiskohtaisesti syyt, joiden perusteella komissio on päätellyt, että jäsenvaltio, jolle asiakirja on osoitettu, ei ole noudattanut perussopimuksen mukaista velvoitetta. Tästä seuraavan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen on perustuttava samoihin syihin ja perusteisiin kuin ne, jotka on esitetty perustellussa lausunnossa, eikä unionin tuomioistuin voi tutkia kanneperustetta, joka ei sisälly perusteltuun lausuntoon.[19] Tämä kanne on laajuudeltaan suppeampi kuin 6.4.2022 annetussa perustellussa lausunnossa esitetty kanneperuste, koska jälkimmäinen kohdistui sekä vuoden 2014 että vuoden 2020 kansalaisuusohjelmaan. Tätä varausta lukuun ottamatta – joka ei anna aihetta huoleen[20] – kanne pohjautuu samoihin perusteisiin ja kanneperusteisiin kuin perustellussa lausunnossa. Sekä perustellussa lausunnossa että kannekirjelmässä todetaan, että SEUT 20 artiklaa ja SEU 4 artiklan 3 kohtaa on rikottu Maltan tasavallan antamalla lainsäädännöllä, jossa tarjotaan henkilöille kansalaisuutta ennalta määrättyjä maksuja tai sijoituksia vastaan ilman, että edellytetään, että kyseisen jäsenvaltion ja kyseisten henkilöiden välillä on todellinen yhteys.

33. Kannekirjelmän ja vastauskirjelmän välisistä eroista on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan asianosainen ei voi muuttaa asian kohdetta oikeudenkäynnin aikana, ja kun tarkastellaan sitä, onko kanne perusteltu, otetaan huomioon yksinomaan kannekirjelmässä esitetyt vaatimukset.[21] Komissiolla on kuitenkin oikeus vastata Maltan tasavallan puolustuksekseen esittämiin väitteisiin, kunhan – kuten tässä tapauksessa – oikeudenkäynnin kohde säilyy ennallaan.

34. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin ottaa tutkittavaksi sekä tämän kanteen että vastineessa esitetyt väitteet.

35. Kun kyse on ns. Passport papers -tutkimuksen hyväksymisestä todisteeksi, komissio ei kiistä sitä, että se koskee vuoden 2014 kansalaisuusohjelman toimintaa, millä ei ole merkitystä nyt käsiteltävän kanteen kannalta. Toisin kuin komissio vaikuttaa väittävän, näiden asiakirjojen sisältöön ei näin ollen voida vedota millään tavoin, kun tehdään päätelmiä vuoden 2020 kansalaisuusohjelman laillisuudesta.

[18] Tuomio 5.4.2017, komissio v. Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, 50 kohta).

[19] Tuomio 24.6.2004, komissio v. Alankomaat (C-350/02, EU:C:2004:389, 20 kohta). Oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn tarkoituksena on antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle tilaisuus täyttää unionin oikeuden mukaiset velvoitteensa tai puolustautua asianmukaisesti komission väitteitä vastaan. Tämän menettelyn asianmukainen toteuttaminen on olennaisen tärkeää kyseisen jäsenvaltion oikeuksien suojelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että oikeudenkäynnin kohde on selvästi määritelty. Oikeudenkäyntiä edeltävällä menettelyllä on siten seuraavat kolme tavoitetta: sen mahdollistaminen, että jäsenvaltio voi lopettaa mahdollisen rikkomisen, sen mahdollistaminen, että jäsenvaltio voi käyttää puolustautumisoikeuksiaan, ja riidan kohteen rajaaminen, jos asia mahdollisesti saatetaan vireille unionin tuomioistuimessa (tuomio 16.10.2015, komissio v. Slovakia (C-433/13. EU:C:2015:602, 39 ja 49 kohta)).

[20] Vaatimus, jonka mukaan SEUT 258 artiklan nojalla nostetun kanteen kohde on rajattava kyseisessä määräyksessä tarkoitetussa oikeudenkäyntiä edeltävässä menettelyssä, ei tarkoita sitä, että kaikissa tapauksissa vaadittaisiin, että perustellun lausunnon lausunto-osan ja kanteessa esitettyjen vaatimusten pitäisi aina olla täysin yhteneviä, kun oikeudenkäynnin kohdetta ei ole laajennettu tai muutettu vaan sitä vastoin ainoastaan rajattu (tuomio 14.3.2006, komissio v. Ranska (C-177/04, EU:C:2006:173, 37 kohta)).

[21] Tuomio 11.11.2010, komissio v. Portugali (C-543/08, EU:C:2010:669, 20 kohta). Ks. myös Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artikla ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 120 artiklan c kohta.

Asiakysymys

– *Alustavat huomautukset*

36. Nyt käsiteltävässä kanteessa komissio vaatii unionin tuomioistuinta toteamaan, että Maltan tasavalta ei ole noudattanut SEUT 20 artiklan 1 kohdan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se on säätänyt vuoden 2020 kansalaisuuslain 10 §:n 9 momentin ja vuoden 2020 säännöstön ja soveltanut niitä. Jos unionin tuomioistuin ratkaisee asian kanteessa esitettyjen vaatimusten mukaisesti, Maltan tasavallan on ryhdyttävä toimenpiteisiin, joita unionin tuomioistuimen tuomion noudattaminen edellyttää.[22] Tästä seuraa, että toisin kuin Maltan tasavalta väittää, tässä oikeudenkäynnissä ei kyseenalaisteta kyseisen jäsenvaltion koko kansalaistamista koskevan lainsäädäntökehyksen laillisuutta.[23] Kanteellaan komissio ei myöskään pyri antamaan lainsäädäntöä unionin kansalaisuuden alalla unionin tuomioistuimen välittömällä tai välillisellä avustuksella.

37. Maltan tasavalta myöntää, että jäsenvaltio, joka harjoittaa sellaista kansalaisuuden myöntämispolitiikkaa, jolla suljetaan pois tiettyyn rotuun tai etniseen alkuperään kuuluvat henkilöt, rikkoisi muun muassa SEUT 20 artiklaa, luettuna SEU 2 artiklan valossa. Koska komissio ei väitä, että vuoden 2020 kansalaisuusohjelma toimisi rotuun, etniseen alkuperään tai muuhun alkuperään perustuvalla syrjivällä tavalla, unionin tuomioistuimen ei ole tarpeen käsitellä tätä seikkaa tämän enempää.[24] Lisäksi Maltan tasavalta toteaa, että se on toteuttanut merkittäviä toimia ja investoinut huomattavia resursseja monitasoisen due diligence -menettelyn ylläpitämiseen varmistaakseen, että vuoden 2020 kansalaisuusohjelmassa noudatetaan ja sovelletaan muun muassa rahanpesun, korruption ja terrorismin torjuntaa koskevaa unionin lainsäädäntöä. Koska komission kanne ei perustu siihen, että Maltan tasavalta ei olisi noudattanut tätä tai muuta unionin lainsäädäntöä, tätäkään ei tarvitse käsitellä tämän enempää.

38. SEUT 258 artiklan mukaisessa menettelyssä, joka on aloitettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen vuoksi, komission on näytettävä toteen, että jäsenvaltio ei ole noudattanut sille unionin oikeuden nojalla asetettua velvoitetta, eikä se voi vedota tässä yhteydessä mihinkään olettamukseen.[25]

39. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätty vilpittömän yhteistyön periaate edellyttää, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet unionin oikeuden soveltamisen ja tehokkuuden varmistamiseksi. SEU 4 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua vilpitöntä yhteistyötä koskevan yleisen velvoitteen laiminlyönti voidaan todeta vain siltä osin kuin se koskee kyseisen jäsenvaltion erityisten velvoitteiden laiminlyömistä merkitsevästä toiminnasta erillistä toimintaa.[26]

22 Ks. SEUT 260 artiklan 1 kohta.

23 SEUT 258 artiklassa tarkoitetuissa menettelyissä silloin, kun komissio katsoo, että jäsenvaltio on laiminlyönyt velvollisuutensa, on yksinomaan komission tehtävä arvioida, onko aiheellista ryhtyä toimenpiteisiin kyseistä valtiota vastaan, yksilöidä säännökset, joita kyseinen valtio on sen mukaan rikkonut, ja päättää, milloin se aloittaa menettelyn (tuomio 3.3.2016, komissio v. Malta (C-12/14, EU:C:2016:135, 24 kohta)).

24 Maltan tasavallan mukaan vuoden 2020 kansalaisuusohjelmassa sovelletaan objektiivisia ja avoimia kriteerejä. Euroopan neuvoston suojeluksessa annettu eurooppalainen yleissopimus kansalaisuudesta tuli voimaan 1.3.2000, ja sen 5 artiklan 1 kappaleessa määrätään, että ”sopimusvaltion kansalaisuutta koskeviin määräyksiin ei saa sisältyä eroja tai käytäntöjä, jotka merkitsevät sukupuoleen, uskontoon, alkuperään, ihonväriin tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa syrjintää”.

25 Ks. tältä osin tuomio 26.4.2005, komissio v. Irlanti (C-494/01, EU:C:2005:250, 41 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

26 Tuomio 17.12.2020, komissio v. Slovenia (EKP:n arkisto) (C-316/19, EU:C:2020:1030, 119 ja 121 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40. Nyt käsiteltävänä olevassa kanteessa unionin tuomioistuinta vaaditaan toteamaan, että jäsenvaltio ei ole noudattanut SEUT 20 artiklan 1 kohdan ja SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, kun se on ottanut käyttöön ja toteuttanut vuoden 2020 kansalaisuusohjelman, jonka mukaan kansalaisuus voidaan myöntää henkilöille, joilla ei ole todellista yhteyttä Maltan tasavaltaan, vastineena ennalta määrätyistä maksuista tai sijoituksista. Kuten istunnossa vahvistettiin, komission väite, jonka mukaan vuoden 2020 kansalaisuusohjelma toimii siten, että se asettaa muille jäsenvaltioille velvoitteita ja velvollisuuksia SEU 4 artiklan 3 kohdan vastaisesti, johtuu ja on seurausta sen väitteestä, jonka mukaan Maltan tasavalta on rikkonut SEUT 20 artiklaa. Koska kansalaisuutta koskevien perussopimuksen määräysten rikkomisesta ei ole esitetty näyttöä, ei siis ole oikeudellisia eikä tosiasiallisia perusteita väittää, että Maltan tasavalta olisi laiminlyönyt vilpittömän yhteistyön velvoitetta. Kuten oikeuskäytännössä vahvistetaan, SEU 4 artiklan 3 kohdan väitetty rikkominen viittaa toimintaan, joka ei ole erillinen SEUT 20 artiklaan perustuvan erityisen velvoitteen rikkomisesta. Tämän vuoksi ehdotan, että unionin tuomioistuin ei tässä oikeudenkäynnissä tutki väitettä, jonka mukaan Maltan tasavalta ei olisi noudattanut SEU 4 artiklan 3 kohtaa, erillään SEUT 20 artiklan nojalla esitetystä väitteestä.

– Unionin ja kansainvälisen kansalaisuuslainsäädännön mukainen ”todellisen yhteyden” vaatimus

41. Asianosaisten kirjallisista ja suullisista lausumista ilmenee, ettei niiden välillä ole erimielisyyttä vuoden 2020 kansalaisuusohjelman sisällöstä ja toimintatavasta. Maltan tasavalta ei kiistä etenkään sitä, että se tarjoaa kansalaisuutta henkilöille vastineeksi ennalta määrätyistä maksuista, kunhan nämä henkilöt täyttävät tietyt edellytykset.[27] Maltan tasavalta vahvisti istunnossa, että vastineeksi tietyn rahasumman maksamisesta kansalaisuuden saamiseen riittää yhden vuoden laillinen oleskelu kyseisessä jäsenvaltiossa. Komissio vahvisti suullisissa lausumissaan, että sen ainoa kanneperuste pohjautuu unionin oikeudessa – ja jossain määrin myös kansainvälisessä oikeudessa – asetettuun vaatimukseen, jonka mukaan jäsenvaltion ja sen kansalaisten välillä on oltava ”todellinen yhteys”, jotta unionin kansalaisuuden yhtenäisyys voidaan säilyttää. Näissä lausumissaan komissio totesi myös, että sen kanteen menestyminen riippuu tämän lähtökohdan pätevyydestä.

42. Unionin kansalaisuus otetaan käyttöön SEUT 20 artiklan 1 kohdalla. SEU 9 artiklan ja SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on Euroopan unionin kansalainen. SEU 9 artiklassa määrätään myös, että unionin kansalaisuus täydentää jäsenvaltion kansalaisuutta muttei korvaa sitä. Unionin kansalaisuuden asema liittyy siis erottamattomasti jäsenvaltion kansalaisuuteen ja on täysin riippuvainen siitä, että henkilöllä on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Jäsenvaltion kansalaisuuden saaminen johtaa automaattisesti ja ehdoitta unionin kansalaisuuden saamiseen. Jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen johtaa siihen, että asianomainen henkilö menettää automaattisesti myös asemansa unionin kansalaisena.[28] Jäsenvaltion kansalaisuus on siis unionin kansalaisuuden sine qua non tai ehdoton edellytys.

[27] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 29 kohta.

[28] Tuomio 9.6.2022, Préfet du Gers ja Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, 46–48 ja 57 kohta) (jäljempänä tuomio Préfet du Gers). Kyseisen tuomion 48 kohdassa todetaan, että ”perussopimusten laatijat ovat siis luoneet SEU 9 artiklalla ja SEUT 20 artiklalla erottamattoman ja yksinomaisen yhteyden yhtäältä jäsenvaltion kansalaisuuden ja toisaalta unionin kansalaisen aseman saamisen – mutta myös säilyttämisen – välillä”. Kun Yhdistynyt kuningaskunta teki suvereenin päätöksen erota Euroopan unionista SEU 50 artiklan 1 kohdan nojalla, perussopimusten soveltaminen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan lakkasi Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen tultua voimaan 1.2.2020 (EUVL 2020, L 29, s. 7). Kyseisestä päivästä alkaen Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla ei siis enää ole jäsenvaltion kansalaisuutta eivätkä he ole enää unionin kansalaisia. Ks. tuomio Préfet du Gers, 91 kohta.

43. Tuomion Grzelczyk [29] jälkeen unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, että unionin kansalaisuus on ”tarkoituksensa puolesta jäsenvaltioiden kansalaisten perustavaa laatua oleva asema”. [30] Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että unionin kansalaisuudesta koituu niille, jotka ovat unionin kansalaisia, monia oikeuksia. Kyseisiin oikeuksiin kuuluu muun muassa unionin kansalaisten oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella [31] sekä äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja heidän asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa samoin ehdoin kuin kyseisen jäsenvaltion kansalaisilla. [32] Jokainen unionin kansalainen voi siis vedota SEUT 18 artiklaan, jossa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä kaikissa niissä tilanteissa, jotka kuuluvat unionin oikeuden asialliseen soveltamisalaan. [33] Unionin kansalaisuuden perustavanlaatuinen asema ja sen jäsenvaltioille asettamat velvoitteet ja velvollisuudet eivät vapauta näiden oikeuksien käyttämisestä tietyin edellytyksin. [34]

44. Koska unionin kansalaisuuden saaminen on täysin riippuvainen jäsenvaltion kansalaisuudesta, vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kukin jäsenvaltio voi yksinomaisen toimivaltansa puitteissa [35] ja kansainvälistä oikeutta noudattaen [36] vahvistaa edellytykset, joilla sen

[29] Tuomio 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 kohta). Ks. myös tuomio 17.9.2002, Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, 82 kohta) ja tuomio 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, 62 kohta). Tuomioistuin totesi 18.12.2024 antamassaan lausunnossa Euroopan unionin liittyminen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (EU:C:2014:2454, 172 kohta), että ”unionin tavoitteisiin, sellaisina kuin ne on esitetty SEU 3 artiklassa, pyritään puolestaan lukuisissa sellaisissa perustavanlaatuisissa säännöissä, joihin kuuluvat muun muassa tavaroiden, palvelujen, pääomien ja henkilöiden vapaata liikkuvuutta, unionin kansalaisuutta, vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta sekä kilpailupolitiikkaa koskevat säännöt. Kyseiset säännöt, jotka kuuluvat unionin omaan järjestelmään, on rakennettu niin, että niillä kullakin tuetaan niiden erityisalalla ja niihin liittyvin erityispiirtein sen integraatioprosessin toteutumista, joka on unionin itsensä olemassaolon syy”.

[30] Ks. myös tuomio Tjebbes, 31 kohta, ja tuomio Préfet du Gers, 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

[31] SEUT 20 artiklan 2 kohdan a alakohta ja SEUT 21 artikla. SEUT 21 artiklan 1 kohdassa unionin kansalaisille annettujen oikeuksien tarkoituksena on muun muassa edistää heidän asteittaista integroitumistaan vastaanottavan jäsenvaltion yhteiskuntaan (tuomio 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, 56 kohta)).

[32] Jollei perussopimuksissa ja niiden nojalla annetuissa säädöksissä määritellyistä edellytyksistä ja rajoituksista muuta johdu: SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohta ja SEUT 22 artikla. Ks. myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä ”perusoikeuskirja”) 40 ja 41 artikla.

[33] SEUT 18 artiklaa on tarkoitus soveltaa itsenäisesti vain sellaisiin unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluviin tilanteisiin, joiden osalta SEUT ei sisällä erityisiä syrjimättömyyttä koskevia sääntöjä (tuomio 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, 63 ja 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)).

[34] Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta 29.4.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/38/EY (EUVL 2004, L 158, s. 77) 6 artiklan 1 kohdassa säädetään, että ”unionin kansalaisilla on oikeus oleskella toisen jäsenvaltion alueella enintään kolmen kuukauden ajan ilman muita edellytyksiä tai muodollisuuksia kuin se, että heillä on oltava voimassa oleva henkilökortti tai passi.” Sitä vastoin direktiivin 2004/38/EY 7 ja 16 artiklassa säädetään unionin kansalaisen oikeudesta oleskella toisessa jäsenvaltiossa yli kolme kuukautta mutta alle viisi vuotta, ja tällöin sovelletaan lisäedellytyksiä. Esimerkiksi direktiivin 2004/38/EY 7 artiklan 1 kohdan b alakohdassa säädetään, että niillä unionin kansalaisilla, jotka eivät käy töissä, on oltava ”itseään ja perheenjäseniään varten riittävät varat niin, että he eivät oleskelunsa aikana muodostu rasitteeksi vastaanottavan jäsenvaltion sosiaalihuoltojärjestelmälle – –”. Ks. tuomio 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, 75–79 kohta).

[35] Unionin kansalaisuuden saamisesta tai menettämisestä ei ole olemassa unionin lainsäädäntöä. Maltan tasavalta totesi istunnossa, että tällaista lainsäädäntöä voitaisiin antaa SEUT 352 artiklan nojalla.

[36] Sekä kirjallisissa että suullisissa lausunnoissaan komissio katsoo, ettei se tukeudu kansainväliseen oikeuteen tässä menettelyssä. Tämä lausuma on jossain määrin ristiriidassa sen kanssa, että se kuitenkin viittaa Nottebohm-tuomioon tukeakseen näkemystään. Unionin oikeudessa edellytetään joka tapauksessa, että jäsenvaltiot noudattavat kansainvälistä oikeutta, kun ne antavat kansalaisuuden saamista ja peruuttamista koskevia sääntöjä: ks. tuomio Tjebbes, 30 kohta. Tästä seuraa, että jos ristiriitaa ei ole, unionin oikeuden normit tällä alalla perustuvat kansainväliseen oikeuteen ja niissä on noudatettava sitä. Ks. kuitenkin julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotus Kadi v. neuvosto ja komissio (C-402/05 P, EU:C:2008:11, 24 kohta), jossa hän toteaa, että ”kansainvälisen oikeuden ja [unionin] oikeusjärjestyksen välistä suhdetta säännellään [unionin] oikeusjärjestyksessä, ja kansainvälinen oikeus voi vaikuttaa yhteisön oikeusjärjestyksen sisällä ainoastaan [Euroopan unionin] perustuslaillisissa periaatteissa vahvistettujen edellytysten nojalla”.

kansalaisuus voidaan saada tai menettää.[37] Kuten totesin ratkaisuehdotuksessani Préfet du Gers[38], jäsenvaltiot olisivat voineet päättää yhdistää toimivaltansa ja antaa Euroopan unionille toimivallan määrittää, kenestä voi tulla unionin kansalainen. Ne päättivät kuitenkin olla tekemättä niin.

45. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen päätösasiakirjaan liitetty julistus N:o 2 jäsenvaltion kansalaisuudesta[39] kuvastaa myös jäsenvaltioiden toimivallan laajuutta tällä alalla. Kuten olemme todenneet, jäsenvaltion kansalaisuuden saaminen johtaa automaattisesti unionin kansalaisuuden saamiseen, minkä kaikki muut jäsenvaltiot ovat velvollisia tunnustamaan unionin oikeuden nojalla. Julistuksessa N:o 2 todetaan selvästi, että ”aina kun Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa viitataan jäsenvaltioiden kansalaisiin, se, onko henkilö jäsenvaltion kansalainen, määräytyy yksinomaan kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella”. Julistus N:o 2 kuvastaa siis jäsenvaltioiden näkemystä, jonka mukaan niiden kansalaisuuskäsitykset liittyvät niiden suvereniteetin ja kansallisen identiteetin perusolemukseen, eivätkä ne aio yhdenmukaistaa niitä.

46. Perussopimuksissa on lukuisia viittauksia Euroopan kansoihin, unionin kansoihin, jäsenvaltioiden kansoihin ja Euroopan kansoihin. Unionin kansalaiset ovat lisäksi Euroopan unionin muodostavia toimijoita yhtenäisessä yhteisössä[40], mistä on osoituksena erityisesti äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa.[41] Tämä ei millään tavoin muuta sitä, että jäsenvaltiot ovat päättäneet, että on yksinomaan niiden toimivallassa määrittää, kenellä on oikeus olla niiden kansalainen ja kuka on näin ollen myös unionin kansalainen. Unionin kansalaisuuden luomisen tuloksena syntynyt ”yhtenäinen yhteisö” ei siis aseta jäsenvaltioille velvoitteita niiden kansalaisuuden myöntämisen ehtojen osalta.

47. Keskinäisen kunnioituksen ja luottamuksen hengessä jäsenvaltiot ovat sopineet ehdoitta noudattavansa toisten jäsenvaltioiden päätöksiä siitä, onko henkilöllä jonkin jäsenvaltion kansalaisuus ja siten myös unionin kansalaisuus, riippumatta siitä, mikä on kyseisen henkilön ja kyseisen jäsenvaltion välinen erityinen suhde. SEU 9 artiklassa, SEUT 20 artiklan 1 kohdassa ja julistuksessa N:o 2 ei sallita sitä, että unionin toimielimet tai muut jäsenvaltiot ottaisivat käyttöön ehtoja toisen jäsenvaltion kansalaisuuden tunnustamiselle.

48. Tuomiossa Micheletti[42] unionin tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion lainsäädännössä ei voida rajoittaa niitä vaikutuksia, joita seuraa jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämisestä, ja asettaa lisäehtoa sille, että tämä kansalaisuus tunnustetaan

37 Tuomio 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen) (C-118/20, EU:C:2022:34, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; jäljempänä tuomio Wiener Landesregierung). Ks. myös tuomio Kaur, 25 kohta. Tuomioistuin selvensi, että jäsenvaltion ennen Euroopan yhteisöön (EY) liittymistä antama yksipuolinen julistuksella, jolla se rajoitti EY:n säännösten ja määräysten henkilöllistä soveltamisalaa ja jossa siis määritettiin ne kyseisen jäsenvaltion kansalaiset, joiden hyväksi kyseisiä säännöksiä ja määräyksiä sovelletaan, ei poistettu näiden oikeuksien käyttämistä kyseisen jäsenvaltion kansalaisilta, koska heillä ei koskaan ollutkaan näitä oikeuksia.

38 Julkisasiamies Collinsin ratkaisuehdotus Préfet du Gers ja Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, 22 kohta).

39 EYVL 1992, C 191, s. 98 (jäljempänä julistus N:o 2), joka on liitetty vuonna 1992 tehtyyn Maastrichtin sopimukseen, jolla otettiin käyttöön unionin kansalaisuus. Julistuksella nro 2 oli tarkoitus selventää kysymystä kansalaisen käsitteeseen viittaavien unionin oikeuden säännösten ja määräysten henkilöllisen soveltamisalan rajoittamisesta, ja se on otettava huomioon Euroopan unionista tehdyn sopimuksen henkilöllisen soveltamisalan määrittämisessä. Tuomio 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Tanskan kansalaisuuden menettäminen) (C-689/21, EU:C:2023:626, 27 kohta).

40 Perussopimusten määräykset rajoittavat tätä ”yhtenäistä yhteisöä”, eikä sitä näin ollen voida rinnastaa valtioon.

41 SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohta. Ks. myös SEU 9–11 artiklassa esitetyt määräykset demokratian periaatteista, joissa viitataan laajasti unionin kansalaisiin.

42 10 kohta.

perustamissopimuksen mukaisen perusvapauden käyttämistä varten.[43] Vaikka kyseinen tuomio annettiin ennen unionin kansalaisuuden käyttöönottoa, unionin tuomioistuin vahvisti tämän periaatteen uudelleen muun muassa tuomiossa Zhu ja Chen[44] unionin kansalaisuutta koskevassa asiassa.[45] Tästä seuraa, että Euroopan unionin sekä sen toimielinten ja jäsenvaltioiden on periaatteessa noudatettava kaikkien muiden jäsenvaltioiden sääntöjä, jotka koskevat kansalaisuuden saamisen ja menettämisen ehtoja. Pakollisen vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmästä, josta nyt käsiteltävässä asiassa on kyse, seuraa, ettei jäsenvaltioilla tarvitse olla yhteistä käsitystä siitä, mistä kansalaisuus muodostuu, ja että niiden kansalaisuuden myöntämistä koskevat voivat poiketa toisistaan.

49. Vaikka unionin oikeudessa ei säädetä edellytyksistä, joiden täyttyessä jäsenvaltion kansalaisuus voidaan saada tai menettää,[46] ja vaikka jäsenvaltioiden on tältä osin noudatettava toistensa sääntöjä, on katsottu, että näiden sääntöjen soveltaminen ei saa olla unionin oikeuden vastaista tilanteissa, jotka kuuluvat sen soveltamisalaan.[47] Jäsenvaltion suvereeni etuoikeus myöntää tai peruuttaa kansalaisuus ei ole rajoittamaton, ja sen käyttöä voidaan periaatteessa rajoittaa unionin oikeuden tai kansainvälisen oikeuden nojalla.[48] Toisin kuin Maltan tasavalta väittää, mikä tahansa unionin oikeuden rikkominen voi olla SEUT 258 artiklaan perustuvan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena. Tähän menettelyyn turvautumista ei ole varattu vain sellaisille rikkomuksille, joita voidaan pitää vakavina rikkomuksina.[49]

50. Nyt käsiteltävän kanteen lisäksi tiedossani ei ole asiaa, jossa unionin tuomioistuin olisi tutkinut jäsenvaltion kansalaisuuden saamista koskevia sääntöjä unionin oikeuden ja erityisesti unionin kansalaisuuden kannalta. Se, että unionin oikeudessa ei voida antaa henkilölle oikeutta saada jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, näyttää selittävän tämän tilanteen. Tuomiossa Micheletti tuomioistuin ei tarkastellut Italian kansalaisuuden myöntämistä koskevia sääntöjä unionin oikeuden valossa vaan pikemminkin sitä, ovatko Espanjan säännöt, joilla pyrittiin rajoittamaan Italian lainsäädännön vaikutusta Espanjassa, sopusoinnussa unionin oikeuden kanssa. Tuomiossa Zhu ja Chen[50] tuomioistuin taas tarkasteli kysymystä lain väärinkäytöstä tai oikeuksien väärinkäytöstä unionin kansalaisuuden saamisen yhteydessä.[51] Unionin tuomioistuin hylkäsi

[43] Julkisasiamies Tesauro totesi ratkaisuehdotuksessaan Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:47, 3 ja 4 kohta), että kansalaisuuden saaminen ja menettäminen kuuluu yksinomaan kunkin valtion toimivaltaan. Jäsenvaltion kansalaisuus, riippumatta siitä, miten se on saatu, on ainoa edellytys, joka yksityishenkilön on täytettävä voidakseen käyttää sijoittautumisoikeuttaan, eikä mitään muuta tekijää tai kriteeriä voida ottaa huomioon.

[44] 39 kohta. Ks. myös tuomio 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, 28 kohta). Tuomion Zhu ja Chen 39 kohdassa tuomioistuin ei viittaa lainsäädännöllä asetettuun rajoitukseen, vaan toteaa yleisesti, että jäsenvaltio ei voi rajoittaa niitä vaikutuksia, joita seuraa jonkin toisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämisestä, asettamalla lisäehtoja tämän kansalaisuuden tunnustamiselle.

[45] EY 17 ja 18 artikla (nykyään SEUT 20 ja 21 artikla).

[46] Toimivallan osoittamista Euroopan unionille säännellään annetun toimivallan periaatteella: SEU 4 artiklan 1 kohta ja SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohta. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Euroopan unioni ei voi siirtää itselleen toimivaltaa yksinomaan jäsenvaltioille kuuluvilla aloilla.

[47] Tuomiossa Rottmann (39 ja 41 kohta) ja tuomiossa Tjebbes (30 kohta) sovelletaan tätä unionin oikeuden yleistä periaatetta.

[48] Ks. tuomio 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon ”Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen), jossa tuomioistuin totesi, että ”kansalaisuuden saamista ja menettämistä koskevien ehtojen määrittely kuuluu kansainvälisen oikeuden mukaan kunkin jäsenvaltion toimivaltaan ja että toisaalta unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa kyseessä olevien kansallisten sääntöjen on oltava unionin oikeuden mukaisia”.

[49] SEUT 258 artiklan nojalla komissio voi aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, kun se katsoo, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä unionin oikeuteen perustuvan velvoitteensa, eikä sen tarvitse tehdä eroa väitetyn rikkomisen luonteen ja vakavuuden perusteella. Tuomio 27.11.1990, komissio v. Italia (C-209/88, EU:C:1990:423, 14 kohta). Ks. vastaavasti tuomio 18.10.2007, komissio v. Tanska (C-19/05, EU:C:2007:606, 35 kohta).

[50] Tuomio Zhu ja Chen, 34–40 kohta.

[51] Ks. myös R. D. Sloane, *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, osa 50, nro 1. Kirjoittaja katsoo, että tuomion Nottebohm voidaan tulkita olevan suppea päätös, jossa Kansainvälinen tuomioistuin vetosi yleiseen lain väärinkäyttöä koskevaan periaatteeseen estääkseen Nottebohmia kiertämästä sodan oikeussääntöjen seurauksia.

Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen väitteen, jonka mukaan kolmannen maan kansalaista olisi estettävä vetoamasta unionin oikeuteen – erityisesti unionin kansalaisten oikeuteen liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella – silloin, kun tämä henkilö oli järjestänyt asiat siten, että hänen lapsensa sai jäsenvaltion kansalaisuuden ja siten unionin kansalaisuuden ja siitä johtuvat oikeudet. Hylätessään tämän hallituksen väitteen unionin tuomioistuin korosti, että kukaan osapuolista, jotka ovat esittäneet asiassa huomautuksia, ei ole asettanut kyseenalaiseksi sen seikan laillisuutta, että kyseinen lapsi oli saanut jäsenvaltion kansalaisuuden, tai kyseisen seikan lopullista luonnetta. [52]

51. Unionin tuomioistuin on vahvistanut, että yksityishenkilöiden on noudatettava yleistä oikeusperiaatetta, jonka mukaan unionin oikeuteen ei saa vedota vilpillisesti eikä sitä saa käyttää väärin. [53] Unionin kansalaisuuden myöntämisen tai saamisen laillisuutta voidaan siis periaatteessa tutkia tämän käsitteen valossa. Nyt käsiteltävässä kanteessa väitetään, ettei Maltan tasavalta ole noudattanut SEUT 20 artiklan mukaisia velvoitteitaan. Siinä ei väitetä, että kyseinen jäsenvaltio olisi käyttänyt lainsäädäntöä vilpillisesti tai siitä johtuvia oikeuksia väärin. Näin ollen tämän doktriinin mahdollista soveltamista ei tarvitse ottaa huomioon tässä menettelyssä.

52. Unionin kansalaisuuden peruuttamista tai menettämistä koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on kosolti. Vaikka toimivalta myöntää kansalaisuus on varattu jäsenvaltioille ja unionin kansalaisuus on riippuvainen tämän toimivallan käyttämisestä, jäsenvaltion ja siten myös unionin kansalaisuuden peruuttamista koskevaan erioikeuteen liittyy useita selkeitä rajoituksia. Tärkeä piirre tässä oikeuskäytännössä on se, että siinä on kyse jäsenvaltioiden yksinomaisen toimivallan käyttämisestä sen omiin kansalaisiin nähden eikä muiden jäsenvaltioiden tai kolmansien maiden kansalaisiin nähden. Koska on mahdollista, että jäsenvaltion kansalaisuuden peruuttaminen, joka johtaa unionin kansalaisuuden menettämiseen, voi tehdä henkilöstä kansalaisuudettoman ja riistää häneltä perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa myönnetyt oikeudet, unionin oikeudessa taataan vähimmäissuoja tällaisessa tilanteessa oleville henkilöille. Tämä johtaa siihen, että jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä ja peruuttamista ei voida rinnastaa toisiinsa täsmällisesti, minkä seurauksena unionin oikeudessa asetetaan jäsenvaltioille erilaisia vaatimuksia kummankin vaihtoehdon osalta. Näistä syistä olen Maltan tasavallan kanssa samaa mieltä siitä, että jäsenvaltion kansalaisuuden peruuttamista ei voida rinnastaa sen saamiseen.

53. Tämä käy ilmi tuomiosta Rottmann, [54] jossa unionin tuomioistuin totesi, että huolimatta siitä, että kansalaisuuden saamisen ja menettämisen edellytykset kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, unionin oikeutta sovelletaan tilanteissa, joissa henkilö voi menettää unionin kansalaisuutensa ja siihen liittyvät oikeudet. Jos jäsenvaltioiden toimivallan käyttö tällä alalla vaikuttaa unionin oikeudessa annettuihin ja suojattuihin oikeuksiin, se voidaan saattaa unionin tuomioistuimen tutkittavaksi näihin oikeuksiin vedoten. Jäsenvaltio voi peruuttaa kansalaisuutensa henkilöltä, joka on saanut sen vilpillisesti, vaikka asianomainen henkilö menettää tällöin unionin

[52] Väärinkäytön kaltaisen käytännön osoittaminen edellyttää yhtäältä sellaista objektiivisten olosuhteiden kokonaisuutta, josta ilmenee, että vaikka unionin säännöstössä vahvistettuja edellytyksiä on muodollisesti noudatettu, säännöstöllä tavoiteltua päämäärää ei ole saavutettu, ja toisaalta sellaista subjektiivista osatekijää, joka koskee tahtoa saada unionin säännöstöstä johtuva etu toteuttamalla keinotekoisesti edellytykset tämän edun saamiseksi.

[53] Tuomio T Danmark, 70–71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen. Unionin oikeuden vilpillisen käytön tai oikeuksien väärinkäytön käsitettä voidaan periaatteessa soveltaa sekä yksityishenkilöiden että jäsenvaltioiden toimiin edellyttäen, että vaadittava unionin toimivalta ja tarvittavat todisteet ovat olemassa.

[54] 41, 42, 48, 57 ja 58 kohta.

kansalaisuuden ja hänestä voi tulla kansalaisuudeton,[55] mutta tällaisen päätöksen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen.[56] Tämän periaatteen soveltaminen saattaa edellyttää sitä, että asianomaiselle henkilölle annetaan kohtuullinen määräaika ennen kansalaisuuden menettämistä, jotta hän voi yrittää saada takaisin sen jäsenvaltion kansalaisuuden, jonka kansalainen hän oli.[57]

54. Unionin tuomioistuin totesi myös tuomiossa Tjebbes,[58] että jäsenvaltio voi legitiimisti katsoa, että kansalaisuus ilmentää valtion ja sen kansalaisten välistä todellista yhteyttä. Jäsenvaltio voi siis säätää, että tällaisen todellisen yhteyden puuttuminen tai päättyminen johtaa kansalaisuuden menettämiseen, edellyttäen, että kansalaisuuden menettäminen silloin, kun se aiheuttaa unionin kansalaisen aseman ja siitä johtuvien oikeuksien menettämisen, on suhteellisuusperiaatteen mukaista niiden seurausten osalta, jotka siitä aiheutuvat kyseessä olevan henkilön[59] – – tilanteelle unionin oikeuden kannalta. Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen suoraan lain nojalla ei sopisi yhteen suhteellisuusperiaatteen kanssa, jos asian kannalta merkitykselliset kansalliset säännöt eivät mahdollistaisi tapauskohtaista niiden seurausten tutkintaa, jotka kyseinen menettäminen aiheuttaa asianomaisille henkilöille.[60]

55. Tästä seuraa, että vaikka jäsenvaltio voi oman kansalaisuuslainsäädäntönsä mukaisesti vaatia näyttöä sen ja sen kansalaisten välisestä todellisesta yhteydestä, sellaisena kuin se on määritelty kyseisessä laissa, tai ”sen ja kansalaisten välisessä erityisestä solidaarisuus- ja lojaliteettisuhteesta”[61], unionin oikeudessa ei kuitenkaan määritellä eikä varsinkaan vaadita tällaisen yhteyden olemassaoloa kyseisen kansalaisuuden saamiseksi tai säilyttämiseksi.[62] Unionin oikeudessa sallitaan tällainen vaatimus jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön yhteydessä vain

[55] Ks. myös Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokouksen 10.12.1948 hyväksymän ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen 15 artiklan 2 kappale, jonka mukaan ”keneltäkään ei saa mielivaltaisesti riistää kansalaisuutta”. New Yorkissa 30.8.1961 tehdyn ja 13.12.1975 voimaan tulleen valtiottomuuden poistamista koskevan yleissopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen b kohdassa määrätään, että henkilöltä voidaan riistää sopimusvaltion kansalaisuus, jos se on saatu vilpillisesti tai petoksella. Lisäksi 8 artiklan 4 kappaleessa määrätään, että sopimusvaltio ei saa käyttää 8 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaista riistämisoikeutta muutoin kuin lain mukaisesti, jolloin asianomaiselle henkilölle on annettava oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin tuomioistuimessa tai muussa riippumattomassa elimessä. Lisäksi kansalaisuutta koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleessa todetaan, että ”sopimusvaltio ei voi säätää valtionsisäisessä lainsäädännössään kansalaisuuden menettämisestä suoraan lain nojalla tai sopimusvaltion aloitteesta muutoin kuin seuraavissa tapauksissa: – – b. Henkilö on saanut sopimusvaltion kansalaisuuden toimimalla petollisesti, antamalla vääriä tietoja tai salaamalla olennaisen seikan.” Ks. myös yleissopimuksen 18 artiklan 2 kappaleen a kohta, jossa määrätään, että ”päättäessään kansalaisuuden myöntämisestä tai säilyttämisestä valtioseuraantotapauksissa kukin sopimusvaltio ottaa erityisesti huomioon a) asianomaisen henkilön todellisen yhteyden valtioon – –”.

[56] Unionin tuomioistuin katsoi, että päätös kansalaisuuden peruuttamisesta petoksen takia voi olla perusteltu yleisen edun vuoksi (tuomio Rottmann, 51 kohta; tuomio Tjebbes, 33 kohta ja tuomio Wiener Landesregierung, 52 kohta).

[57] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä oli selvittää tämä.

[58] 35, 40 ja 41 kohta. Unionin tuomioistuin tutki, onko SEUT 20 artikla esteenä sellaiselle jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa säädetään, että sen kansalaisuuden voi menettää lain nojalla. Jos kyseessä on henkilö, joka ei ole myös jonkin toisen jäsenvaltion kansalainen, kyseinen unionin kansalaisuuden menettäminen toteutuu ilman tapauskohtaista tutkintaa siitä, onko tämä menetys asianomaisen henkilön kannalta oikeasuhteinen.

[59] Ja mahdollisesti myös hänen perheenjäsentensä kannalta (tuomio 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Tanskan kansalaisuuden menettäminen) (C-689/21, EU:C:2023:626, 32 kohta)). Kansalaisuuden menettämisen on oltava perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien ja etenkin sen 7 artiklassa taatun perhe-elämän kunnioittamista koskevan oikeuden mukainen (tuomio Tjebbes, 45 kohta; tuomio Wiener Landesregierung, 61 kohta).

[60] Ks. tuomio Tjebbes, 41 kohta, ja tuomio Wiener Landesregierung, 59 kohta. Unionin tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltion päätös peruuttaa kyseisen jäsenvaltion kansalaisuuden myöntämistä koskeva vakuuttelu, minkä johdosta asianomainen henkilö menettää lopullisesti unionin kansalaisen aseman, on suhteellisuusperiaatteen vastainen, kun otetaan huomioon, että kyseisen päätöksen perusteena oli se, että kyseinen henkilö oli syyllistynyt tieliikennelain hallinnollisiin rikkomuksiin, joista voidaan määrätä vain rahamääräinen seuraamus (tuomio Wiener Landesregierung, 74 kohta).

[61] Tuomio 25.4.2024, Stadt Duisburg (Saksan kansalaisuuden menettäminen) (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[62] Ks. myös kansalaisuutta koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappale, jonka mukaan ”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”. Yleissopimuksessa tätä ”todellista yhteyttä” ei kuitenkaan määritellä. Mielestäni tästä seuraa, että kansalaisuutta koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen e kohdan mukaan kukin sopimusvaltio voi itse päättää, mikä on todellinen yhteys sen ja sen kansalaisten välillä.

silloin, kun on kyse kansalaisuuden peruuttamisesta tai poistamisesta edellyttäen, että oikeasuhteisuuden periaatetta noudatetaan ja että asianomaiselle henkilölle annetaan tietyt menettelylliset takeet.[63]

56. Kansainvälisen oikeuden osalta ”todellista yhteyttä” koskevasta vaatimuksesta on todettava, että on totta, kuten komissio toteaa, että kansainvälinen tuomioistuin katsoi tuomiossa Nottebohm,[64] että valtio voi kieltäytyä tunnustamasta toisen valtion myöntämää kansalaisuutta, jos kyseisellä henkilöllä ei ole todellista yhteyttä siihen valtioon, jonka kansalaisuutta hän hakee. Kansainvälisen tuomioistuimen tuomio rajoittuu siihen, että valtiot voivat kieltäytyä tunnustamasta kansalaisuutta, joka on myönnetty, jos henkilön ja sen valtion välillä, jonka kansalainen hän väittää olevansa, ei ole todellista yhteyttä. Se ei velvoita valtioita vaatimaan, että tällainen yhteys on olemassa joko niiden ja niiden omien kansalaisten välillä tai muiden valtioiden ja niiden kansalaisten välillä.[65] Nyt käsiteltävän kanteen kannalta on tärkeää huomauttaa, että kansainvälinen tuomioistuin ei ole määritellyt ”todellisen yhteyden” käsitettä kansainvälisessä oikeudessa eikä varsinkaan vaatinut valtioita myöntämään kansalaisuuden viittaamalla siihen. Kansainvälinen tuomioistuin päinvastoin katsoi, että ”jokaisen suvereenin valtion tehtävänä on vahvistaa omalla lainsäädännöllään kansalaisuuden saamista koskevat säännöt – –”.[66] Tuomiosta Nottebohm seuraa, että ainakin kansainvälisen tuomioistuimen mielestä kansalaisuuden myöntämistä koskevat säännöt kuuluvat yksittäisten valtioiden toimivaltaan.

[63] Ks. tuomio 25.4.2024, Stadt Duisburg (Saksan kansalaisuuden menettäminen) (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, 56–65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. toisaalta tuomio Préfet de Gers, 62 kohta, jossa unionin tuomioistuin katsoi, että velvollisuutta tutkia unionin kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuus tapauskohtaisesti unionin oikeuden alaan kuuluvissa tilanteissa ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun kyseisen aseman menettäminen on seurausta entisen jäsenvaltion suvereenisti tekemästä päätöksestä erota unionista.

[64] Saksan kansalainen Friedrich Nottebohm syntyi Saksassa 1881. Vuonna 1905 hän asettui asumaan Guatemalaan ja perusti yrityksen. Vuonna 1939, heti toisen maailmansodan alkamisen jälkeen, hän haki Liechtensteinin kansalaisuutta. Saatuaan Liechtensteinin passin joulukuussa 1939 Nottebohm hankki viisumin Guatemalan pääkonsulilta Zürichissä. Hän palasi Guatemalaan vuoden 1940 alussa jatkaakseen liiketoimintaansa. Guatemalan viranomaiset pidättivät Nottebohmin vuonna 1943 Yhdysvaltojen hallituksen pyynnöstä, luovuttivat hänet Yhdysvaltojen asevoimille ja karkottivat hänet Yhdysvaltoihin, jossa hänet vangittiin ilman oikeudenkäyntiä kahden vuoden ja kolmen kuukauden ajaksi. Guatemalan viranomaiset aloittivat Nottebohmia vastaan oikeudenkäynnin, jonka tarkoituksena oli pakkolunastaa hänen omaisuutensa korvauksetta. Joulukuussa 1951 Liechtensteinin hallitus pani kansainvälisessä tuomioistuimessa vireille menettelyn, jossa se esitti Guatemalan hallitukselle palautus- ja korvausvaatimuksia Nottebohmin henkilöön ja omaisuuteen kohdistuneista toimista. Guatemalan hallitus väitti, että tätä kannetta ei voida ottaa tutkittavaksi muun muassa sillä perusteella, että Liechtensteinin ruhtinaskunta ei ollut osoittanut, että Nottebohm, ”jonka suojelemiseksi se toimii”, oli saanut Liechtensteinin kansalaisuuden asianmukaisesti kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti. Kansainvälisen tuomioistuimen tuomiossa, joka rajoittuu tutkittavaksi ottamista koskevaan kysymykseen, selvitetään, ”voidaanko Nottebohmille myönnettyyn kansalaisuuteen vedota Guatemalaa vastaan [kansainvälisessä tuomioistuimessa] vireille pannussa menettelyssä”.

[65] Ks. analogisesti kansalaisuudesta 6.11.1997 tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 3 artiklan 1 kappale, jossa määrätään, että ”kukin valtio määrittelee oman lainsäädäntönsä nojalla, ketkä ovat sen kansalaisia”. Kyseisen yleissopimuksen 3 artiklan 2 kappaleessa määrätään, että ”muut valtiot hyväksyvät tämän lainsäädännön, siinä määrin kuin se on yhdenmukainen sovellettavien kansainvälisten yleissopimusten, kansainvälisen tapaoikeuden ja yleisesti hyväksyttyjen kansalaisuutta koskevien oikeusperiaatteiden kanssa”. Ks. myös tiettyjä kansalaisuuslakien ristiriitoja koskevista kysymyksistä tehdyn yleissopimuksen (Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Laws; hyväksytty 13.4.1930, tuli voimaan 1.7.1939) (jäljempänä kansalaisuuslakien ristiriitoja koskeva yleissopimus) 1 artikla, jonka teksti on lähes identtinen kansalaisuutta koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 3 artiklan 1 ja 2 kohdan kanssa. Kansalaisuuslakien ristiriitoja koskevan yleissopimuksen 2 artiklassa määrätään, että ”kaikki kysymykset siitä, onko henkilöllä tietyn valtion kansalaisuus, ratkaistaan kyseisen valtion lainsäädännön mukaisesti”. Näissä yleissopimuksissa olevat viittaukset kansainväliseen oikeuteen ovat jossain määrin ympäripyöreitä. Voisi olettaa, että tällaisissa yleissopimuksissa voitaisiin määritellä tai ainakin hahmotella ne vähimmäisedellytykset, joita kansainvälinen oikeus edellyttää, kun valtio myöntää henkilölle kansalaisuuden. Se, että näissä yleissopimuksissa on järjestelmällisesti vältetty asettamasta edes vähimmäisnormeja tällä alalla, osoittaa mielestäni selkeästi, että aikomus on ollut jättää kansalaisuuden määritelmä ja sen myöntämisen edellytykset yksittäisten valtioiden lainsäädännön varaan. Tästä seuraa, että tähän mennessä kansainvälisellä oikeudella on ollut vain vähän vaikutusta tähän alaan.

[66] Kansainvälinen tuomioistuin jatkoi toteamalla, että ”ei ole tarpeen selvittää, rajoittaako kansainvälinen oikeus sen päätöksentekovapautta tällä alalla. Lisäksi kansalaisuuden välittömimmät, kauaskantoisimmat ja useimpien ihmisten osalta myös ainoat vaikutukset toteutuvat sen valtion oikeusjärjestelmässä, joka kansalaisuuden myöntää. Kansalaisuuden tehtävänä on ennen muuta määrittää, että henkilöllä, jolle kansalaisuus myönnetään, on ne oikeudet ja että häntä sitovat ne velvollisuudet, jotka kyseisen valtion lainsäädännössä annetaan tai määrätään sen kansalaisille. Tämä sisältyy laajempaan käsitteeseen, jonka mukaan kansalaisuus kuuluu valtion sisäiseen lainkäyttövaltaan”.

57. Unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välillä ei ole merkittäviä eroja siinä, onko yksityishenkilön ja sen valtion, jonka kansalainen hän on, välillä oltava todellinen yhteys, sillä kummassakaan oikeudessa ei aseta tällaista vaatimusta. Kansalaisuuden myöntämisedellytykset kuuluvat kansallisen oikeuden piiriin,[67] vaikka kansalaisuudettomuuden estämiseen tähtäävät kansainväliset säännöt otetaankin jossain määrin huomioon ja vaikka myös asianomaisten henkilöiden ihmisoikeuksia ja prosessuaalisia oikeuksia kunnioitetaan. Unionin oikeuden yhteydessä julistus N:o 2 ja asiassa Micheletti sovellettu oikeuskäytäntö estävät jäsenvaltioita jättämästä tunnustamatta toisen jäsenvaltion myöntämää kansalaisuutta, mitä tuomio Nottebohm näyttää tukevan.[68] Ei ole myöskään mitään loogista perustetta väittää, että koska jäsenvaltiot ovat velvollisia tunnustamaan muiden jäsenvaltioiden myöntämän kansalaisuuden, niiden kansalaisuuslainsäädännössä on oltava jokin erityinen sääntö, saati sellainen, joka edellyttää ”todellista yhteyttä” kansalaisuuden saamiseksi. Unionin oikeuteen perustuva velvollisuus tunnustaa muiden jäsenvaltioiden myöntämä kansalaisuus tarkoittaa myös kunkin jäsenvaltion suvereniteetin vastavuoroista tunnustamista ja kunnioittamista – se ei siis suinkaan ole keino vaarantaa jäsenvaltioiden yksinomaista toimivaltaa tällä alalla. Muunlainen toteamus horjuttaisi perussopimuksissa huolellisesti suunniteltua tasapainoa jäsenvaltion kansalaisuuden ja unionin kansalaisuuden välillä ja merkitsisi jäsenvaltioiden toimivallan täysin laitonta rapauttamista erittäin arkaluonteisella alalla, jonka ne ovat selvästi päättäneet pitää yksinomaisessa määräysvallassaan.

58. Tästä seuraa, että komissio ei mielestäni ole osoittanut, että jäsenvaltion kansalaisuuden laillinen myöntäminen edellyttäisi SEUT 20 artiklan mukaan jäsenvaltion ja henkilön välillä muunlaista ”todellista yhteyttä” tai ”aiempaa todellista yhteyttä” kuin mitä jäsenvaltion sisäisessä lainsäädännössä saatetaan vaatia. Maltan tasavalta saattaa joutua vastaamaan komission kanteen toiseen ja kolmanteen kanneperusteeseen: komission kolmiportaisen lähestymistavan tarkka soveltaminen saa minut kuitenkin vakuuttuneeksi siitä, että unionin tuomioistuimen on tarpeetonta edetä ensimmäisen kanneperusteen ratkaisemista pidemmälle. Koska ei ole osoitettu, että unionin oikeutta olisi muutoin rikottu, ehdotan unionin tuomioistuimelle, että se hylkää nyt käsiteltävän kanteen.

Kulut

59. Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 138 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut.

60. Nyt käsiteltävässä asiassa komissio ja Maltan tasavalta ovat kumpikin vaatineet, että vastapuoli velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

61. Koska Maltan tasavalta on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista ja koska komissio on hävinnyt asian, komissio on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

[67] Unionin oikeudessa tai kansainvälisessä oikeudessa ei ole yleisesti hyväksyttyjä, kansalaisuuden saamista koskevia sääntöjä. Näin on siitäkin huolimatta, että valtiot voivat usein myöntää kansalaisuuden yhteisten normien tai käsitteiden, kuten ius soli tai ius sanguinis (tai niiden muunnelmien), perusteella. Ks. analogisesti kansalaisuutta koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen a kohta.

[68] Julkisasiamies Tesauro totesi ratkaisuehdotuksessaan Micheletti ym. (C-369/90, EU:C:1992:47, 5 kohta), että hän ”ei pidä unionin tuomioistuimen käsiteltävänä olevaa asiaa asianmukaisena kehyksenä sellaisten ongelmien ratkaisemiseksi, jotka liittyvät todelliseen kansalaisuuteen, joka on saanut alkunsa kansainvälisten suhteiden ”romanttisella kaudella”, ja etenkin diplomaattisen suojan käsitteeseen; ja vielä vähemmän – – hyvin tunnettuun [kansainvälisen tuomioistuimen] tuomioon Nottebohm (jonka kiistanalaisuus on syytä pitää mielessä)”.

Ratkaisuehdotus

62. Ehdotan edellä esitetyn perusteella, että unionin tuomioistuin

– hylkää komission kanteen;

– velvoittaa komission vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Maltan tasavallan oikeudenkäyntikulut.