Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
ANTHONY COLLINS
esitatud 4. oktoobril 2024[1]

Kohtuasi C-181/23

Euroopa Komisjon
versus

Malta Vabariik

ELTL artiklist 20 ja ELL artikli 4 lõikest 3 tulenevate liikmesriigi kohustuste rikkumine – Investoritele kodakondsuse andmise kava – Kolmanda riigi kodanikele naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmine eelnevalt kindlaks määratud maksete või investeeringute eest – Tegeliku sideme puudumine naturalisatsiooni korras kodakondsuse taotlejate ja liikmesriigi vahel

Hagi ulatus

1. Käesolev ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi tuleneb 2020. aasta programmi „Malta kodakondsuse saamine naturalisatsiooni korras otseinvesteeringu kaudu osutatud erakordsete teenete eest“ (edaspidi „2020. aasta kodakondsuse andmise kava“) kehtestamisest ja rakendamisest.[2] Euroopa komisjon palub tuvastada, et kuna Malta Vabariik kehtestas ja rakendas 2020. aasta kodakondsuse andmise kava, mis pakub kodakondsust naturalisatsiooni korras eelnevalt kindlaks määratud maksete või investeeringute tegemise eest isikutele, kellel puudub Malta Vabariigiga tegelik side, on Malta Vabariik rikkunud ELTL artiklist 20 ja ELL artikli 4 lõikest 3 tulenevaid kohustusi.

2. Malta Vabariik väidab, et komisjoni hagi on õiguslikult ja faktiliselt põhjendamata. Liidu õigus ei reguleeri tingimusi, mille alusel võivad isikud omandada liikmesriigi kodakondsuse, välja arvatud juhul, kui need tingimused seavad üldiselt ja süsteemselt ohtu Euroopa Liidu väärtused ja eesmärgid. Ei rahvusvahelises avalikus õiguses[3] ega liidu õiguses ei ole nõutud, et isikul peab enne talle naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmist olema riigiga „eelnev tegelik side“. Malta Vabariik väidab ka seda, et komisjon on 2020. aasta kodakondsuse andmise kava liigselt lihtsustanud, püüdes „suunata“ Euroopa Kohut faktilisi asjaolusid vääralt hindama.

1 Algkeel: inglise.

2 2020. aasta kodakondsuse andmise kava koosneb 2020. aasta kodakondsusseadusest ja 2020. aasta määrusest, mida on kirjeldatud käesoleva ettepaneku punktides 5–7.

3 Edaspidi „rahvusvaheline õigus“.

Õiguslik raamistik – Malta õigus

Malta kodakondsusseadus

3. Malta kodakondsusseadusega (Maltese Citizenship Act) reguleeritakse Malta kodakondsuse omandamist, äravõtmist ja sellest loobumist.[4] Selle artiklis 10 on sätestatud tavapärase naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise tingimused. Artikli 10 lõike 1 kohaselt võib taotlejale anda Malta kodanikuna naturalisatsioonitunnistuse, kui minister[5] veendub, et tema puhul on täidetud järgmised tingimused:

„a) ta on taotluse esitamise kuupäevale vahetult eelnenud 12 kuu jooksul elanud Maltal ja

b) nimetatud kaheteistkümnekuulisele perioodile vahetult eelnenud kuue aasta jooksul on ta elanud Maltal kokku vähemalt neli aastat ja

c) ta oskab piisavalt malta või inglise keelt ja

d) tal on hea maine ja

e) ta oleks Malta jaoks sobiv kodanik.“

4. Malta kodakondsusseaduse artikli 10 lõike 1 teise lõigu kohaselt võib minister juhul, kui ta leiab, et see on konkreetse juhtumi erilisi asjaolusid arvestades sobiv, lubada punktis b nimetatud koguperioodi arvutamisel arvesse võtta elamisperioode, mis on varasemad kui seitse aastat enne taotluse esitamise kuupäeva. 1989. aasta kodakondsuse määruses (muudetud redaktsioonis) on sätestatud Malta kodakondsusseaduse artikli 10 lõike 1 alusel naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise taotluste esitamise üksikasjalikud eeskirjad.[6]

[4] Malta kodakondsusseadus (188. peatükk), 1965. aasta XXX seadus, mida on muudetud järgmiste seadustega: 1970. aasta II seadus, 1972. aasta XXXI seadus, 1974. aasta LVIII seadus, 1975. aasta XXXI seadus, 1977. aasta IX seadus, 1983. aasta XIII seadus, 1989. aasta XXIV seadus, 2000. aasta IV seadus ja 2007. aasta X seadus; 2007. aasta õiguslik teade 410 ja 2013. aasta XV seadus, 2017. aasta XXIV ja XXVI seadus ja 2020. aasta XV ja XXXVIII seadus.

[5] Malta kodakondsusseaduse artikli 2 lõikes 1 on sätestatud, et „minister“ on „minister, kes asjasse puutuval ajal vastutab Malta kodakondsusega seotud küsimuste eest, ja talle antud volituste piires ka isik, keda minister on volitanud enda nimel tegutsema“.

[6] Täiendav õigusakt 188.01 1. augusti 1989. aasta kodakondsuse määrus (Citizenship Regulations) (1989. aasta õiguslik teade 106, mida on muudetud 1993. aasta õigusliku teatega 16, 1997. aasta õigusliku teatega 232, 2000. aasta õigusliku teatega 26, 2007. aasta õiguslike teadetega 188 ja 410, 2014. aasta õiguslike teadetega 17 ja 63; 2015. aasta XIII seadusega, 2017. aasta õigusliku teatega 336, 2019. aasta õigusliku teatega 214 ja 2020. aasta õigusliku teatega 443).

2020. aasta Malta kodakondsusseadus (muudatus nr 2)

5. 28. juulil 2020 kehtestas Malta Vabariik 2020. aasta kodakondsusseaduse (muudatus nr 2) (Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act) (edaspidi „2020. aasta kodakondsusseadus“).[7] Nimetatud seaduse artikliga 3 asendati Malta kodakondsusseaduse artikli 10 lõige 9 järgmise sõnastusega:

„Olenemata käesoleva seaduse või mis tahes muu seaduse sätetest võib minister anda Malta kodaniku naturalisatsioonitunnistuse välismaalasele või kodakondsuseta isikule, kes on osutanud Malta Vabariigile või inimkonnale erakordseid teeneid või kelle naturalisatsioonist on Malta Vabariik erakordselt huvitatud ja kes vastab käesoleva seaduse nõuetele. Käesoleva lõike tähenduses tähendab „erakordne“ ilmselgelt suuremat panust ja viitab eelkõige panusele, mis on saadud teadlastelt, teaduritelt, atleetidelt, sportlastelt, kunstnikelt, kultuuritegelastelt, investoritelt ja ettevõtjatelt: tingimusel, et minister annab naturalisatsioonitunnistuse ka välismaalase või kodakondsuseta isiku – kes on osutanud Malta Vabariigile erakordseid teeneid investeeringute kaudu – ülalpeetavale, kes vastab tingimustele: tingimusel, et see isik esitab taotluse ettenähtud viisil ja annab Maltale lojaalsusvande.“

6. 20. novembril 2020 kehtestas[8] Malta Vabariik 2020. aasta määruse kodakondsuse andmise kohta erakordsete teenete eest (Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020) (edaspidi „2020. aasta määrus“).[9] 2020. aasta määruse III ja IV osa sisaldavad üksikasjalikke õigusnorme, millega reguleeritakse erakordsete teenete eest ja „otseinvesteeringutega Malta Vabariigi majanduslikku ja sotsiaalsesse arengusse“ naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise taotluste sisulist menetlemist.[10] Välisinvestorid[11] võivad taotleda naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamist teise kategooria kohaselt, kui nad täidavad või kohustuvad täitma järgmisi tingimusi:

a) tasuma Malta valitsusele 600 000 eurot või 750 000 eurot, millest 10 000 eurot tuleb maksta tagastamatu tagatisena koos elamisloa taotluse või tingimustele vastavuse vormi esitamisega; ülejäänud summa tuleb tasuda pärast naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise taotluse rahuldamist;

b) omandama ja omama Maltal elamukinnisvara, mille miinimumväärtus on 700 000 eurot, või üürima Maltal elamukinnisvara vähemalt viieks aastaks minimaalse üüriga 16 000 eurot aastas;

7 2020. aasta seadus nr XXXVIII, avaldatud 31. juulil 2020. 15. novembril 2013 kehtestas Malta Vabariik 2013. aasta seaduse nr XV, millega muudeti Malta kodakondsusseadust (peatükk 188 (15. november 2013)) (edaspidi „2013. aasta kodakondsusseadus“). Paralleelselt Malta kodakondsusseaduse artikli 10 lõikes 1 sätestatud menetlusega kehtestati 2013. aasta kodakondsusseadusega kiirendatud viis naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamiseks, milleks on osalemine „üksikinvestorite programmis“, mille suhtes kehtivad eraldi tingimused ja menetlused. 2014. aasta Malta Vabariigi üksikinvestori programmi määrus (Malta õigusakte täiendav õigusakt 188.03), mis kehtestati 2014. aasta õiguslikku teatega 47 ja avaldati 4. veebruaril 2014 *The Malta Government Gazette*'is (edaspidi „2014. aasta määrus“) tunnistati 20. novembril 2020 kehtetuks 2020. aasta õigusliku teatisega nr 437. 2013. aasta kodakondsusseaduse ja 2014. aasta määruse alusel vastu võetud korra (edaspidi „2014. aasta kodakondsuse andmise kord“) suhtes kohaldatakse 1800 eduka taotleja (v.a ülalpeetavad) piirmäära. Vaatamata 2014. ja 2020. aasta kodakondsuse andmise kava sarnasustele ning menetlusdokumentides esitatud arvukatele viidetele mõlemale, piirdub käesolev liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi 2020. aasta kodakondsuse andmise kavaga.

8 Vastavalt Malta kodakondsusseaduse artikli 10 lõikele 9, mida on muudetud 2020. aasta kodakondsusseadusega.

9 Malta õigusakte täiendav õigusakt 188.06. 2020. aasta määrus kehtestati 2020. aasta õigusliku teatise 437 alusel.

10 Kui 2020. aasta määrusega tunnistati 2014. aasta määrused kehtetuks, siis 2020. aasta määruse artikli 31 lõike 1 teise lõigu kohaselt jääb 2014. aasta määrus kehtima seni, kuni selle kohaselt lubatud 1800 taotluse ülempiir on saavutatud.

11 Taotlus võib hõlmata taotleja „ülalpeetavaid“ pereliikmeid, muu hulgas tingimusel, et iga pereliikme eest tehakse täiendav makse 50 000 eurot. Vt 2020. aasta määruse punkt 16 lõige 3 ja selle määruse esimese lisa punkti 1 alapunkt b.

c) annetama vähemalt 10 000 eurot registreeritud valitsusvälisele heategevus-, kultuuri-, spordi-, teadus-, loomakaitse- või kunstiorganisatsioonile või -ühingule või organisatsioonile, mille ametiasutused on muul viisil heaks kiitnud;

d) on olnud Malta elanik 36 kuud (kui makse on 600 000 eurot), mida võib lühendada vähemalt 12 kuuni, tingimusel et tehakse erakorraline otseinvesteering, nimelt vähemalt 750 000 euro suurune makse;

e) on läbinud ametiasutuste tehtud sobivushindamise ja saanud 2020. aasta määruse punkti 10 alusel naturalisatsioonitaotluse esitamise õiguse.

7. 2020. aasta määruse punktis 19 on sätestatud, et „otseinvesteeringute kaudu osutatud erakordsete teenete eest kodakondsuse saanud Malta kodakondsustunnistuste (v.a ülalpeetavad) arv ei tohi ületada nelisada (400) aastas ning ühelgi juhul ei tohi edukate taotlejate (v.a ülalpeetavad) koguarv ületada tuhat viitsadat (1500)“.

Kohtueelne menetlus

8. Komisjon saatis Malta Vabariigile 20. oktoobril 2020 ametliku kirja. Ta väljendas muret, et Malta kodakondsusseaduse (mida on muudetud 2013. aasta kodakondsusseaduse ja 2014. aasta määrusega) alusel vastu võetud üksikinvestorite programm on vastuolus ELTL artiklis 20 sätestatud liidu kodakondsusega ja ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttega. 9. juunil 2021 saatis komisjon Malta Vabariigile täiendava ametliku kirja, milles ta märkis, et kuna 2020. aasta kodakondsuse andmise kava muudetud õigusraamistik ei muuda selle tehingulist olemust, rikub see ELTL artiklit 20 ja ELL artikli 4 lõiget 3.

9. Malta Vabariik vastas sellele kirjale 6. augustil 2021. Ta ei nõustunud komisjoni hinnanguga. Ta väitis muu hulgas, et komisjoni seisukoht on vastuolus pädevuse andmise põhimõttega, kuna see riivab liikmesriikide pädevusse kuuluvat valdkonda.

10. Malta Vabariik peatas 2. märtsil 2022 investoritele kodakondsuse andmise kava Venemaa ja Valgevene kodanike suhtes määramata ajaks.

11. Komisjon saatis 6. aprillil 2022 Malta Vabariigile põhjendatud arvamuse. Komisjon kordas ja arendas edasi argumente, mille ta oli esitanud oma ametlikus kirjas ja täiendavas ametlikus kirjas. Oma vastuses ei nõustunud Malta Vabariik komisjoni hinnanguga ja leidis, et tema investoritele kodakondsuse andmise õiguslik raamistik on liidu õigusega täielikult kooskõlas.

Menetlus Euroopa Kohtus

12. Komisjon esitas ELTL artikli 258 alusel 22. märtsil 2023 Euroopa Kohtusse käesoleva hagi, milles palus tuvastada, et:

„kuna Malta Vabariik kehtestas ja rakendas niisugust institutsionaliseeritud programmi nagu Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (Malta kodakondsuse saamine naturalisatsiooni korras otseinvesteeringu kaudu osutatud erakordsete teenete eest), mis põhineb Malta kodakondsusseaduse – mida on muudetud 2020. aasta Malta kodakondsusseaduse (muudatus nr 2) ja 2020. aasta määrusega kodakondsuse andmise kohta eriliste teenete eest – artikli 10 lõikel 9, mis pakub kodakondsust naturalisatsiooni korras

olukorras, kus taotlejatel puudub riigiga tegelik side, eelnevalt kindlaks määratud maksete või investeeringute eest, on Malta Vabariik rikkunud ELTL artiklist 20 ja ELL artikli 4 lõikest 3 tulenevaid kohustusi.“

13. Komisjon palub ühtlasi mõista kohtukulud välja Malta Vabariigilt.

14. Malta Vabariik palub 27. juunil 2023 esitatud kostja vastuses Euroopa Kohtul jätta käesolev hagi rahuldamata ja mõista kohtukulud välja komisjonilt.

15. Pärast täiendavat seisukohtade vahetamist toimus 17. juunil 2024 kohtuistung, kus komisjon ja Malta Vabariik esitasid oma suulised seisukohad ja vastasid Euroopa Kohtu küsimustele.

Õiguslik analüüs

Poolte väited

16. Komisjoni hagi koosneb ühest väitest, mis on jaotatud kolmeks osaks.

17. Esiteks leiab komisjon, et kuigi liikmesriigid on pädevad kehtestama nende kodakondsuse omandamist reguleerivaid õigusnorme, piirab liidu õigus selle pädevuse teostamist.[12] Vastastikuse usalduse põhimõte on liidu kodakondsuse alus. Vastastikuse usalduse austamine keelab liikmesriikidel kehtestada kodakondsust reguleerivaid õigusnorme, mis õõnestavad liidu kodakondsuse olemust, väärtust ja terviklikkust. Liidu kodakondsus on liikmesriikide kodanike põhistaatus.[13] Liidu õigus paneb liikmesriikidele kaugeleulatuvad kohustused seoses sellega, kuidas kohelda neid liidu kodanikke, kes soovivad tugineda liidu kodakondsusest tulenevatele õigustele. Kuna liikmesriigi kodakondsuse andmine toob automaatselt kaasa liidu kodakondsuse saamise ja sellega kaasnevad õigused, on selle kodakondsuse andmise tingimustel nii otsene mõju teistele liikmesriikidele ja liidule, et need ei ole enam selle liikmesriigi ainupädevuses. Seega peavad liikmesriigid kolmandate riikide kodanikele kodakondsuse andmisel järgima liidu õigust, eelkõige ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõtet ja ELTL artikliga 20 loodud liidu kodakondsuse staatuse terviklikkust.

18. Teiseks rõhutab komisjon, et kuigi Euroopa Liit rajaneb selliste Euroopa riikide integratsioonil, kes jagavad ühiseid püüdlusi ja väärtusi, tähendab see kõigi nende liikmesriikide rahvaste kokkutoomist. Liidu kodakondsus tähendab seega nii liikmesriikide kodanike ja Euroopa Liidu vaheliste sidemete tugevdamist kui ka integratsiooni ja solidaarsuse süvendamist Euroopa eri rahvaste vahel, koondudes Euroopa Liidu osalistena niiviisi üheks poliitiliseks üksuseks. Seda tõlgendust kinnitab liidu kodakondsuse olemus, mis hõlmab õigust liikuda teise liikmesriigi territooriumile ja seal elada; õigust saada selle liikmesriigi kodanikega võrdse kohtlemise osaliseks ning õigust hääletada ja kandideerida vastuvõtva liikmesriigi kohalikel valimistel ja Euroopa Parlamendi valimistel. Liidu kodakondsus ja sellest tulenevad õigused väljendavad seega liikmesriikidevahelist solidaarsust ja vastastikust usaldust. Teatud õiguste automaatne ja tingimusteta laiendamine kõigi liikmesriikide kodanikele on kooskõlas vastastikuse usalduse

[12] 7. juuli 1992. aasta kohtuotsus Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10) (edaspidi „kohtuotsus Micheletti“); 20. veebruari 2001. aasta kohtuotsus Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, punkt 19) (edaspidi „kohtuotsus Kaur“); 19. oktoobri 2004. aasta kohtuotsus Zhu ja Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 37) (edaspidi „kohtuotsus Zhu ja Chen“); 2. märtsi 2010. aasta kohtuotsus Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punktid 39, 41 ja 45) (edaspidi „kohtuotsus Rottmann“) ning 12. märtsi 2019. aasta kohtuotsus Tjebbes jt (C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 30) (edaspidi „kohtuotsus Tjebbes“).

[13] 17. septembri 2002. aasta kohtuotsus Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 82).

põhimõttega ja põhineb ühisel arusaamal, mille kohaselt „kodakondsus väljendab tegelikku sidet [riigi] ja ta kodanike vahel“. [14] „[Riigi] ja tema kodanike vaheli[ne] erili[ne] solidaarsuse ja lojaalsuse [suhe] ning vastastikus[ed] õigus[ed] ja kohustus[ed] […] on kodakondsuse suhte alus.“ [15]

19. Kui liikmesriik kehtestab ja rakendab investoritele kodakondsuse andmise korda, mis hõlbustab tema kodakondsuse süstemaatilist andmist isikutele eelnevalt kindlaks määratud maksete eest, nõudmata samas, et selle riigi ja nende isikute vahel oleks tegelik seos, kahjustab ja õõnestab see nii liidu kodakondsuse olemust ja terviklikkust kui ka selle aluseks olevat vastastikust usaldust. Selline investoritele kodakondsuse andmise kava on seega vastuolus ELTL artiklis 20 sätestatud liidu kodakondsuse mõistega ja ELL artikli 4 lõikes 3 sätestatud lojaalse koostöö põhimõttega. Sellest järeldub, et sellise kava kehtestamine ja rakendamine, isegi kui seda tajutakse liikmesriigi (puhtalt finants)huvides olevana, kahjustab liidu eesmärke.

20. Kolmandaks vastab 2020. aasta kodakondsuse andmise kava teises etapis kirjeldatud investoritele kodakondsuse andmise ebaseadusliku korra kriteeriumidele, kuna see võimaldab kodakondsuse süstemaatilist andmist vastutasuks märkimisväärsete eelnevalt kindlaks määratud summade maksmise eest, nõudmata taotlejatelt tegeliku sideme tõendamist Malta Vabariigiga. Malta kodakondsusseaduse artikli 10 lõike 1 punktis a, millega reguleeritakse „tavapärast“ naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmist, on sätestatud, et taotleja peab suutma tõendada, et ta on vahetult enne taotluse esitamist „elanud Maltal 12 kuu jooksul“. Sama seaduse artikli 10 lõike 1 punkti b kohaselt peab selline isik tõendama elamisperioode, mis „moodustavad kokku vähemalt neli aastat“ kuue aasta jooksul. 2020. aasta kodakondsuse andmise kava alusel kohaldatakse taotlejate suhtes kvalitatiivselt erinevaid sätteid. Komisjon väidab eelkõige, et viimati nimetatud kava ei sisalda piisavaid tagatisi tagamaks, et elukohakohustus on midagi enamat kui pelgalt fiktiivne nõue või et Malta Vabariigi ja selle alusel Malta kodakondsuse taotlejate vahel on tegelik side.

21. 2020. aasta määruse artikli 16 lõike 1 punkti a alusel peab põhitaotleja ja tema vähemalt 18-aastased ülalpeetavad tõendama elamist Maltal 36 kuu vältel. Artikli 16 lõike 1 punktis a, tõlgendatuna koostoimes 2020. aasta määruse esimese lisaga, on sätestatud, et 750 000 euro (st täiendava 150 000 euro) tasumise korral võib seda elamisperioodi lühendada minimaalselt 12 kuuni. 2020. aasta määruses ei ole määratletud mõisteid „elanik“ ega „riigis elamine“. Nendes ei ole ette nähtud samaväärset nõuet, et selline riigis elamine peab toimuma kindlaksmääratud ajavahemiku „jooksul“. Kuna puuduvad õigusnormid, mis nõuaksid korrapärast füüsilist kohalolekut märkimisväärse aja jooksul, mida võib katkestada reisimine või lühiajaline viibimine välismaal, ei sisalda 2020. aasta määrus reegleid eemalviibimiste kohta, mis võivad katkestada mis tahes elamisperioodi. Seega väidab komisjon, et 2020. aasta määruse artikli 16 punkti 1 alapunkt a nõuab üksnes seaduslikku elamist Maltal, mitte aga füüsilist kohalolekut.

22. Samuti lükkab komisjon tagasi Malta Vabariigi väite, mille kohaselt on tal õigus anda kodakondsus viidates „tulevastele sidemetele“ tulevase lõimumise ja sellesse liikmesriiki panustamise kaudu. Selline lähenemine, et osta kohe, aga loo side hiljem, ei ole liidu õigusega kooskõlas. Komisjon tuletab meelde, et liidu kodakondsuse hüved, sh liikumisvabadus, jõustuvad alates selle staatuse omandamisest. Puudub tagatis, et 2020. aasta kodakondsuse andmise kava alusel naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud Malta kodanik jääb Malta Vabariiki ja loob sellega sidemeid. Ta võib otsustada kolida teise liikmesriiki või isegi säilitada oma elukeskme

[14] Kohtuotsus Tjebbes, punkt 35.

[15] Kohtuotsus Rottmann, punkt 51, ja kohtuotsus Tjebbes, punkt 33. Vt ka 17. detsembri 1980. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Belgia (149/79, EU:C:1980:297, punkt 10) ja Liechtenstein *vs.* Guatemala, vastuväide (teine etapp). Vt ka Rahvusvahelise Kohtu 6. aprilli 1955. aasta otsus [1955] ICJ Rep 4, 20 (edaspidi „kohtuotsus Nottebohm“).

kolmandas riigis, kasutades samal ajal ära liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi ilma ühegi liikmesriigiga sidemeid loomata. Reklaammaterjalides, mille on avaldanud korra tutvustamiseks volitatud ametnikud, reklaamitakse võimalust, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud kodanik võib asuda elama teise liikmesriiki või Schengeni riiki, kui üht Malta kodakondsuse saamise eelist.

23. Komisjon vaidleb oma repliigis vastu väitele, et käesolev hagi puudutab tervet riigisisese õiguse raamistikku, mis puudutab isikutele naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmist. Komisjoni eesmärk ei ole ette kirjutada, kuidas liikmesriigid peavad kindlaks määrama, „kes on nende kodanikud“. Käesolev hagi piirdub konkreetse investoritele kodakondsuse andmise kavaga, mis liidu kodakondsust kaubastades kahjustab selle staatuse terviklikkust viisil, mis kujutab endast liidu õiguse eriti rasket rikkumist.

24. Komisjon tugineb liidu õigusele, liidu kodakondsuse staatusest tulenevatele konkreetsetele nõuetele ja lojaalse koostöö kohustusele, mis kohustab liikmesriike hoiduma tegevusest, mis võib ohustada liidu eesmärkide saavutamist. Kuigi Malta Vabariik vaidleb vastu sellele, et kohtuotsus Nottebohm toetab seisukohta, et rahvusvaheline õigus nõuab kodakondsuse saamise tingimusena tegelikku sidet, tsiteeritakse seda kohtuotsust jätkuvalt laialdaselt seoses riikide õigusega keelduda tunnustamast teise riigi antud kodakondsust. Kohtuotsuse Micheletti kohaselt ei tohi liikmesriigid keelduda liikmesriigi kodaniku kodakondsuse tunnustamisest. Selle tunnustamise automaatne olemus liidu õiguskorras annab õigusliku aluse ühisele kodakondsuse käsitusele, mis eeldab tegeliku sideme olemasolu liikmesriigi ja tema kodanike vahel.

25. Komisjon väidab, et 2020. aasta kodakondsuse andmise kava õiguslik raamistik näitab, et taotlejate suhtes läbi viidava hoolsuskohustuse protsessi eesmärk on hinnata nende julgeoleku- või maineriski ning nende jõukuse ulatust. Selle eesmärk ei ole teha kindlaks, kas taotleja ja Malta Vabariigi vahel on tegelik side. Sellise kontrollimenetluse olemasolu ja ministri [16] kaalutlusõigus keelduda naturalisatsioonitunnistuse andmisest ei muuda selle korra tehingulist olemust. Malta Vabariik ei vaidle vastu sellele, et 2020. aasta kodakondsuse kava kohaldamiseks on tegelik füüsiline kohalolek Maltal nõutav ainult kahel korral: biomeetriliste andmete andmiseks elamisloa saamiseks ja lojaalsusvande andmiseks. Kavas nõutav „seaduslik elamine“ ei saa seega luua tegelikku sidet Malta Vabariigi ja kodakondsuse taotleja vahel.

26. Malta Vabariik märgib kõigepealt, et alates iidsetest aegadest on riigid püüdnud ligi meelitada rikkust ja heaolu, soodustades varakate isikute sissevoolu kodakondsuse või sellega samaväärse õiguse andmise kaudu. Kodakondsuse omistamise õigus on riigi suveräänsuse keskmes. See on tihedalt seotud liikmesriigi rahvusliku identiteedi (mida liit peab ELL artikli 4 lõike 2 kohaselt kaitsma) väljakujunemise ja arenguga. Malta Vabariik tunnistab, et „varasema tegeliku sideme“ olemasolu on õiguspärane alus, mille põhjal riigid võivad otsustada tunnustada isiku sidemeid oma poliitilise kogukonnaga. Siiski on iga liikmesriigi demokraatlike institutsioonide ülesanne valida see võimalus poliitiliste ja suveräänsete otsustega, mis sageli põhinevad õigluse ja moraalse õigluse kaalutlustel. Liikmesriigil on seega ulatuslik kaalutlusõigus otsustamaks, millised sidemed on piisavad, et õigustada üksikisiku kutsumist tema kodanikkonna liikmeks. Aluslepingud ja nende ettevalmistavad materjalid ei kohusta liikmesriike nõudma, et isikul oleks enne talle naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmist „eelnev tegelik side“ liikmesriigiga. Malta Vabariik väidab ka seda, et rahvusvaheline õigus ei sisalda sellist tingimust ja et kohtuotsust Nottebohm, millele komisjon tugineb, on ulatuslikult ja põhjendatult kritiseeritud.

[16] Nagu on määratletud Malta kodakondsuse seaduse artikli 2 lõikes 1.

27. Neil põhjustel väidab Malta Vabariik, et üksnes juhul, kui liikmesriigi naturalisatsioonipoliitika põhjustab üldiselt ja süstemaatiliselt aluslepingutes ja õigusaktides määratletud liidu väärtuste ja eesmärkide raske rikkumise, võib see poliitika usutavalt kujutada endast nende normide ja väärtuste rikkumist. Käesoleval juhul see nii ei ole. Komisjoni hagi on ennekuulmatu. Selle eesmärk on takistada liikmesriigil teha poliitilisi valikuid, mida ta on õiguspäraselt teinud liikmesriigi pädevusse kuuluvas valdkonnas, nagu on tunnustatud ELL artiklis 9 ja ELTL artikli 20 lõikes 1. Hagis vaidlustatakse ka naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamist reguleeriva riigisisese õigusraamistiku kui terviku õiguspärasus. Malta Vabariik väidab ka seda, et ELTL artikli 20 ja ELL artikli 4 lõike 3 laial tõlgendamisel, millele komisjon tugineb, on vahetu mõju kodakondsust reguleerivatele õiguslikele raamistikele kõigis liikmesriikides, eelkõige nendes, kus naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmine toimub kaalutlusõiguse alusel. Sellest tuleneb paratamatult aruandluskohustus, mis toob kaasa selle, et komisjon kui aluslepingute täitmise järelevalvaja vaatab liidu õigusest lähtudes läbi liikmesriikide naturalisatsioonipoliitika, seadused ja tavad. Selline areng julgustab liikmesriike seadma kahtluse alla ja lõpuks vaidlustama teiste liikmesriikide õigusakte ja tavasid selles valdkonnas. Selline kontroll võib olla põhjendatud üksnes juhul, kui asjakohaste tõenditega on selgelt tõendatud, et liikmesriigi õigusnormid kujutavad endast üldiselt ja süstemaatiliselt tegelikku ohtu liidu väärtustele ja eesmärkidele.

28. Malta Vabariik väidab samuti, et komisjoni ainus väide lihtsustab liialt Euroopa Kohtu praktikat, püüdes võrdsustada kodakondsuse äravõtmist selle saamisega. Liikmesriigi kodakondsuse äravõtmine võtab asjasse puutuvalt isikult liidu kodakondsuse ja sellega seotud õiguste kogumi. Liidu õiguse kohaselt tuleb liikmesriikide tegevuse suhtes, mis võib viia liidu kodakondsusega seotud õiguste ja kohustuste *de jure* või *de facto* äravõtmiseni, kohaldada hoolikat ja ranget järelevalvet. Kodakondsuse saamine seevastu pigem laiendab kui vähendab isiku õiguste ja kohustuste ulatust. Kodakondsuse saamist tuleb seega kontrollida teistsuguse standardi alusel. Kuna komisjon ei ole seda põhimõttelist erinevust mõistnud, on ta pooldanud aluslepingute sellist tõlgendamist, mis tooks kaasa ebaproportsionaalse ulatusega liidu kontrolli liikmesriikide pädevusse kuuluvas valdkonnas, mis on tihedalt seotud liikmesriikide suveräänsete õigustega.

29. Malta Vabariik väidab, et see, kuidas komisjon kirjeldas 2020. aasta kodakondsuse andmise kava kui „automaatset ja tingimusteta“ juurdepääsuteed Malta kodakondsusele, mis võimaldab „süstemaatilist kodakondsuse andmist eelnevalt kindlaks määratud maksete eest“ Malta Vabariigi „puhtalt eelarvelistes huvides“, on liigne lihtsustamine, millel ei ole õiguslikku ega faktilist alust. Kuigi selle kava kohaldamise tingib algne investeering, ei toimi see „automaatselt ja tingimusteta“, vaid pigem on selles märkimisväärne kaal antud sellele, kuidas iga taotlus mõjutab „turvalisust, mainet, süsteemset mõju, nõuetele vastavust ja muid kriteeriume“. See, et rahuldamata jäetakse ligikaudu üks kolmandik vastuvõetavatest taotlustest, tõendab piisavalt automaatsuse puudumist. Samuti ei ole kodakondsuse andmine finantstehingu otsene tagajärg, sest taotlejad peavad võtma pikaajalisi kohustusi ja nende suhtes kohaldatakse pärast naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamist pikaajalist kontrollimenetlust. Malta Vabariik väidab seega, et 2020. aasta kodakondsuse andmise kava on õiguspärane, tugev, professionaalselt juhitud ja tõhus naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise kord, mille toimimine ei kahjusta liidu eesmärke. 2020. aasta kodakondsuse andmise kava on läbipaistev, seda jälgitakse hoolikalt ning sellel on otsene ja positiivne mõju Malta ühiskonnale. Malta Vabariik ei nõustu sellega, et komisjon kirjeldas seda kava kui lähenemist, et osta kohe, aga loo side hiljem. Edukate taotlejate puhul on näha Malta kogukonnaga erinevaid sidemeid, mis koosnevad varasematest, praegustest ja tulevastest sidemetest, mis aja jooksul arenevad.

30. Vasturepliigis väidab Malta Vabariik, et kui Euroopa Kohus peaks komisjoni väitega nõustuma, oleks ta kohustatud tunnistama kehtetuks terve õigusaktide kogumi, mis ei piirdu ühe kodakondsust käsitleva sätte või erinormide kogumiga. Vaidlustades kogu liikmesriigi õigusraamistiku, mis reguleerib juurdepääsu kodakondsusele, kutsub komisjon Euroopa Kohut üles tegutsema „kaudse seadusandjana", kellel on vetoõigus liikmesriigi õigusaktide suhtes, mis on vastu võetud valdkonnas, mis on antud liikmesriikide pädevusse. Mida laiem on kontrolli ulatus liikmesriigi ainupädevusse kuuluvas valdkonnas, seda suurem on oht, et selle teostamine ületab liidu pädevust eriti tundlikus valdkonnas. Seetõttu leiab Malta Vabariik, et Euroopa Kohtu sekkumist saab õigustada üksnes liidu väärtuste ja/või eesmärkide olulise rikkumisega. Lõpuks ja vastupidi sellele, mida väidab komisjon, rõhutab Malta Vabariik, et liit on poliitiline ühendus, mitte „üks poliitiline üksus".

Hinnang

Vastuvõetavus

31. Kuigi Malta Vabariik ei vaidlusta sõnaselgelt käesoleva hagi vastuvõetavust, viitab ta erinevustele komisjoni poolt menetluse kohtueelses etapis esitatud argumentide ja nende argumentide vahel, millele ta nüüd soovib tugineda. Malta Vabariik väidab, et mitu repliigis esitatud komisjoni argumenti erineb hagiavalduses esitatud argumentidest. Ta vaidleb vastu ka sellele, et komisjon pakub tõendina välja dokumendi „Passport papers"[17], kuna see puudutab 2014. aasta ja mitte käesoleva menetluse esemeks oleva 2020. aasta kodakondsuse andmise kava rakendamist.

32. Euroopa Kohus võib omal algatusel kontrollida, kas ELTL artiklis 258 sätestatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esitamise tingimused on täidetud.[18] Kuna hagi vastuvõetavuse küsimus esitati kohtuistungil ja komisjonil oli võimalus vastata Euroopa Kohtu sellekohasele küsimusele, tuleb Euroopa Kohtul seda küsimust analüüsida. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on ELTL artikli 258 alusel esitatud liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi ese piiritletud komisjoni põhjendatud arvamusega. Nimetatud dokument peab sisaldama asjakohast ning üksikasjalikku ülevaadet põhjustest, millele toetudes komisjon leiab, et riik, kellele see on suunatud, on rikkunud asutamislepingust tulenevaid kohustusi. Rikkumishagil peavad olema samad põhjendused ja alused kui põhjendatud arvamusel, seega ei saa Euroopa Kohus kontrollida etteheiteid, mida selles ei ole.[19] Käesolev hagi on kitsama ulatusega kui 6. aprilli 2022. aasta põhjendatud arvamuses esitatud etteheide, kuna viimati nimetatu puudutas nii 2014. kui ka 2020. aasta kodakondsuse andmise kava. Arvestades seda reservatsiooni – mis aga kahtlusi ei tekita[20] –, tugineb hagi samadele põhjendustele ja väidetele kui need, mis on esitatud põhjendatud arvamuses. Nii põhjendatud arvamuses kui ka hagiavalduses on tuvastatud ELTL artikli 20 ja ELL artikli 4 lõike 3 rikkumine Malta Vabariigi kehtestatud õigusnormide

[17] Vt Daphne Caruana Galizia Foundationi avaldatud dokument „Passport papers" (passiuurimused). https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] 5. aprilli 2017. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Bulgaaria (C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 50).

[19] 24. juuni 2004. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Madalmaad (C-350/02, EU:C:2004:389, punkt 20). Kohtueelse menetluse eesmärk on anda asjaomasele liikmesriigile võimalus viia oma tegevus kooskõlla liidu õigusest tulenevate kohustustega või kaitsta end tõhusalt komisjoni esitatud väidete vastu. Selle menetluse nõuetekohane kulg on oluline, et kaitsta selle liikmesriigi õigusi, ja tagada, et kohtumenetluse vaidluse ese oleks selgelt määratletud. Niisiis on kohtueelsel menetlusel kolm eesmärki: võimaldada liikmesriigil võimalik rikkumine lõpetada, võimaldada kasutada tal oma kaitseõigusi ja piiritleda vaidluse ese võimaliku Euroopa Kohtusse pöördumise huvides (16. septembri 2015. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Slovakkia, C-433/13, EU:C:2015:602, punktid 39 ja 49).

[20] Nõue, mille kohaselt ELTL artikli 258 alusel esitatud hagi ese on piiratud selles sättes ette nähtud kohtueelse menetlusega, ei saa minna nii kaugele, et eeldada, et põhjendatud arvamuse resolutiivosa ja haginõuded kattuksid üksüheselt, kui vaidluse eset ei ole laiendatud ega muudetud, vaid piiratud (14. märtsi 2006. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Prantsusmaa, C-177/04, EU:C:2006:173, punkt 37).

tõttu, mis pakuvad isikutele naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamist eelnevalt kindlaks määratud maksete või investeeringute eest, ilma et nõutaks tegeliku sideme olemasolu selle liikmesriigi ja nende isikute vahel.

33. Mis puudutab väidetavaid erinevusi hagiavalduse ja repliigi vahel, siis tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et pool ei saa kohtumenetluse käigus muuta vaidluse eset ning hagi põhjendatust tuleb uurida ainult lähtuvalt hagiavalduses esitatud nõuetest.[21] Komisjonil on siiski õigus vastata argumentidele, mille Malta Vabariik esitas kostja vastuses, tingimusel et – nagu käesolevas asjas – menetluse ulatust ei muudeta.

34. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku tunnistada nii käesolev hagi kui ka repliigis esitatud argumendid vastuvõetavaks.

35. Mis puudutab dokumendi „Passport papers“ tõendite hulka lisamist, siis ei vaidle komisjon vastu sellele, et need puudutavad 2014. aasta kodakondsuse andmise kava rakendamist, mis ei ole käesoleva hagi suhtes *ratio materiae* asjakohane. Vastupidi sellele, mida näib väitvat komisjon, ei saa nende dokumentide sisule seega kuidagi tugineda, et teha järeldusi 2020. aasta kodakondsuse andmise kava õiguspärasuse kohta.

Sisulised küsimused

– *Sissejuhatavad märkused*

36. Komisjon palub käesolevas hagis tuvastada, et kuna Malta Vabariik kehtestas ja rakendas 2020. aasta kodakondsusseaduse artikli 10 lõiget 9 ja 2020. aasta määrust, on ta rikkunud ELTL artikli 20 lõikest 1 ja ELL artikli 4 lõikest 3 tulenevaid kohustusi. Kui Euroopa Kohus teeb sellise otsuse, peab Malta Vabariik võtma Euroopa Kohtu otsuse täitmiseks vajalikud meetmed.[22] Sellest tuleneb, et vastupidi Malta Vabariigi väidetele ei sea käesolev menetlus kahtluse alla selle liikmesriigi naturalisatsiooni valdkonna õigusliku raamistiku kui terviku õiguspärasust.[23] Ka ei ole komisjoni hagi puhul tegemist selle institutsiooni püüdega Euroopa Kohtu otsese või kaudse abiga reguleerida liidu kodakondsust.

37. Malta Vabariik möönab, et liikmesriik, kes on võtnud vastu naturalisatsioonipoliitika, mis välistab teatava rassilise või etnilise päritoluga isikud, rikub muu hulgas ELTL artiklit 20 koostoimes ELL artikliga 2. Kuna komisjon ei väida, et 2020. aasta kodakondsuse andmise kava toimib diskrimineerivalt rassi, etnilise päritolu või muu alusel, ei pea Euroopa Kohus selle väitega rohkem tegelema.[24] Malta Vabariik väidab ka seda, et ta on teinud olulisi jõupingutusi ja investeerinud märkimisväärseid vahendeid, et kohaldada mitmetasandilise hoolsuskohustuse menetlust, tagamaks, et 2020. aasta kodakondsuse andmise kava vastab muu hulgas rahapesu,

[21] 11. novembri 2010. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, punkt 20). Vt ka Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikkel 21 ja kodukorra artikli 120 punkt c.

[22] Vt ELTL artikli 260 lõige 1.

[23] ELTL artikli 258 alusel toimuvas menetluses peab komisjon, kui ta leiab, et liikmesriik on oma kohustusi rikkunud, hindama selle liikmesriigi suhtes menetluse algatamise otstarbekust, tegema kindlaks rikutud õigusnormid ja valima hetke, mil alustada seda menetlust (3. märtsi 2016. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, punkt 24).

[24] Malta Vabariik väidab, et 2020. aasta kodakondsuse andmise kavas kohaldatakse objektiivseid ja läbipaistvaid kriteeriume. Euroopa Nõukogu egiidi all vastu võetud ja 1. märtsil 2000. aastal jõustunud kodakondsuse Euroopa konventsiooni (edaspidi „kodakondsuse Euroopa konventsioon“) artikli 5 lõikes 1 on sätestatud, et „[o]salisriigi kodakondsust käsitlevad eeskirjad ei tohi sisaldada eristusi ega tavasid, mis kujutavad endast diskrimineerimist soo, usutunnistuse, rassi, nahavärvuse või rahvuse või etnilise päritolu alusel“.

korruptsiooni ja terrorismi vastu võitlemist käsitlevatele liidu õigusaktidele ja rakendab neid. Kuna komisjoni hagi ei tugine sellele, et Malta Vabariik on jätnud järgimata selle või mõne muu liidu õigusakti, siis ei ole see väide oluline.

38. ELTL artikli 258 alusel algatatud liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluses peab komisjon tõendama, et liikmesriik ei ole täitnud kohustust, mis on talle liidu õiguse alusel siduv, ega saa selleks tugineda ühelegi eeldusele. [25]

39. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on liikmesriigid ELL artikli 4 lõikes 3 tunnustatud lojaalse koostöö põhimõttest tulenevalt kohustatud võtma kõik vajalikud meetmed, et tagada liidu õiguse toime ja tõhusus. ELL artikli 4 lõikest 3 tuleneva üldise lojaalse koostöö kohustuse rikkumisega on tegemist üksnes juhul, kui see puudutab tegevusi, mis on eraldiseisvad nendest, mis kujutavad endast selle liikmesriigi konkreetsete kohustuste rikkumist. [26]

40. Käesolevas hagis palutakse tuvastada, et kuna Malta Vabariik kehtestas ja rakendas 2020. aasta kodakondsuse andmise kava, mis pakub kodakondsust naturalisatsiooni korras eelnevalt kindlaks määratud maksete või investeeringute eest isikutele, kellel puudub Malta Vabariigiga tegelik side, on Malta Vabariik rikkunud ELTL artikli 20 lõikest 1 ja ELL artikli 4 lõikest 3 tulenevaid kohustusi. Nagu kohtuistungil kinnitati, tuleneb komisjoni väide, et 2020. aasta kodakondsuse andmise kava toimib nii, et sellega pannakse ELL artikli 4 lõiget 3 rikkudes kohustusi ja ülesandeid teistele liikmesriikidele, tema väitest, et Malta Vabariik rikub ELTL artiklit 20. Ilma et oleks tõendatud aluslepingu kodakondsust reguleerivate sätete rikkumine, ei ole seega ei õiguslikult ega faktiliselt alust väita, et Malta Vabariik on rikkunud lojaalse koostöö kohustust. Nagu kohtupraktikas on kinnitatud, viitab ELL artikli 4 lõike 3 väidetav rikkumine tegevusele, mis ei ole eraldiseisev ELTL artiklil 20 põhineva konkreetse kohustuse rikkumisest. Seetõttu teen Euroopa Kohtule ettepaneku, et käesolevas menetluses ei pea ta analüüsima väidet, et Malta Vabariik on rikkunud ELL artikli 4 lõiget 3, eraldi ELTL artikli 20 alusel esitatud väitest.

– *„Tegeliku sideme“ nõue kodakondsust käsitleva liidu ja rahvusvahelise õiguse lausel*

41. Poolte kirjalikest ja suulistest seisukohtadest ilmneb, et nende vahel ei ole vaidlust 2020. aasta kodakondsuse andmise kava sisu ja rakendamisviisi üle. Eelkõige ei vaidle Malta Vabariik vastu sellele, et ta pakub isikutele kodakondsust naturalisatsiooni korras eelnevalt kindlaks määratud maksete või investeeringute eest, tingimusel et nad vastavad teatud nõuetele. [27] Kohtuistungil kinnitas Malta Vabariik, et vastutasuks konkreetse rahalise toetuse maksmise eest piisab naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamiseks üheaastasest seaduslikust elamisest selles liikmesriigis. Komisjon kinnitas oma suulistes seisukohtades, et tema ainus väide põhineb liidu õigusest – ja vähemal määral rahvusvahelisest õigusest – tuleneval nõudel, et liidu kodakondsuse terviklikkuse säilitamiseks peab liikmesriigi ja tema kodanike vahel olema „tegelik side“. Nende väidete esitamisel kinnitas komisjon samuti, et tema hagi rahuldamine sõltub selle eelduse kehtivusest.

42. ELTL artikli 20 lõikega 1 on kehtestatud liidu kodakondsus. ELL artikli 9 ja ELTL artikli 20 lõike 1 kohaselt on iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodanik. ELL artiklis 9 on sätestatud, et liidu kodakondsus täiendab ja ei asenda liikmesriigi kodakondsust. Liidu

[25] Vt selle kohta 26. aprilli 2005. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Iirimaa (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 41 ja seal viidatud kohtupraktika).

[26] 17. detsembri 2020. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Sloveenia (EKP arhiiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punktid 119 ja 121 ning seal viidatud kohtupraktika).

[27] Vt käesoleva ettepaneku punkt 29.

kodanikuks olemise staatus on lahutamatult seotud liikmesriigi kodakondsuse omamisega ja sellest täielikus sõltuvuses. Liikmesriigi kodakondsuse saamine toob endaga kaasa liidu kodakondsuse automaatse ja tingimusteta saamise. Liikmesriigi kodakondsuse kaotamine toob seega asjaomase isiku jaoks kaasa liidu kodaniku staatuse automaatse kaotamise.[28] Liikmesriigi kodakondsus on liidu kodanikuks olemise *sine qua non* ehk vältimatu eeldus.

43. Pärast kohtuotsust Grzelczyk[29] on Euroopa Kohus korduvalt kinnitanud, et liidu kodakondsus on „liikmesriikide kodanike põhistaatus".[30] Praktikas tähendab see seda, et liidu kodakondsus annab selle omanikele hulgaliselt õigusi. Nende hulgas on õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil[31] ning õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel ja elukohajärgse liikmesriigi kohaliku omavalitsuse valimistel selle riigi kodanikega võrdsetel tingimustel.[32] Samuti võib iga liidu kodanik kõigis olukordades, mis kuuluvad liidu õiguse esemelisse kohaldamisalasse, tugineda ELTL artiklis 18 sätestatud kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelule.[33] Liidu kodakondsuse põhistaatus ning sellega liikmesriikidele pandud vastavad kohustused ja ülesanded tähendavad seda, et nende õiguste kasutamise suhtes ei tohi kehtestada teatud tingimusi.[34]

[28] 9. juuni 2022. aasta kohtuotsus Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punktid 46–48 ja 57) (edaspidi „kohtuotsus Préfet du Gers"). Selle punktis 48 on sedastatud, et „ELL artikliga 9 ja ELTL artikliga 20 on aluslepingute vastuvõtjad seega loonud lahutamatu ja ainulaadse seose liikmesriigi kodakondsuse omamise ja liidu kodaniku staatuse saamise, kuid ka säilitamise vahel." Pärast seda, kui Ühendkuningriik tegi suveräänselt otsuse ELL artikli 50 lõike 1 alusel liidust välja astuda, lõppes Suurbritannia ja Põhja-Iiri Ühendkuningriigi Euroopa Liidust ja Euroopa Aatomienergiaühendusest väljaastumise lepingu (ELT 2020, L 29, lk 7) jõustumise kuupäeval, st 1. veebruaril 2020, aluslepingute kohaldamine Ühendkuningriigi suhtes. Alates nimetatud kuupäevast ei ole Ühendkuningriigi kodanikel enam liikmesriigi kodakondsust ja nad ei ole enam liidu kodanikud. Vt kohtuotsus Préfet du Gers, punkt 91.

[29] 20. septembri 2001. aasta kohtuotsus Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31). Vt ka 17. septembri 2002. aasta kohtuotsus Baumbast ja R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 82) ja 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punkt 62). 18. detsembri 2014. aasta arvamuses 2/13 (Euroopa Liidu ühinemine EIÕKga) (EU:C:2014:2454, punkt 172) leidis Euroopa Kohus, et „liidu eesmärkide taotlemiseks – nagu neid on nimetatud ELL artiklis 3 – on omakorda kehtestatud terve rida alusnorme nagu need, milles on ette nähtud kaupade, teenuste, kapitali ja isikute vaba liikumine, liidu kodakondsus, vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala ning konkurentsipoliitika. Need sätted, mis kuuluvad liidule omasesse süsteemi, on üles ehitatud nii, et neist igaüks panustaks oma konkreetses valdkonnas ja oma spetsiifiliste tunnustega integratsiooniprotsessi toimumisse, mis ongi liidu mõte".

[30] Vt ka kohtuotsus Tjebbes, punkt 31, ja kohtuotsus Préfet du Gers, punkt 49 ning seal viidatud kohtupraktika.

[31] ELTL artikli 20 lõike 2 punkt a ja ELTL artikkel 21. Liidu kodanikule ELTL artikli 21 lõikega 1 antud õiguste eesmärk on muu hulgas soodustada tema järkjärgulist integreerumist vastuvõtva liikmesriigi ühiskonda (14. novembri 2017. aasta kohtuotsus Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 56).

[32] Vastavalt tingimustele ja piirangutele, mis on kindlaks määratud aluslepingutega ning nende rakendamiseks vastuvõetud meetmetega: ELTL artikli 20 lõike 2 punkt b ja ELTL artikkel 22. Vt ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta") artiklid 40 ja 41.

[33] ELTL artikli 18 esimest lõiku kohaldatakse iseseisvalt siiski ainult nende liidu õigusega reguleeritavate olukordade suhtes, mille puhul ei ole ELTLis ette nähtud diskrimineerimiskeelu erinorme (15. juuli 2021. aasta kohtuotsus The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punktid 63 ja 65 ning seal viidatud kohtupraktika).

[34] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29. aprilli 2004. aasta direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (ELT 2004, L 158, lk 77; ELT eriväljaanne 05/05, lk 46) artikli 6 lõikes 1 on sätestatud, et „liidu kodanikel on õigus elada teise liikmesriigi territooriumil kuni kolm kuud, ilma et nad peaksid täitma muid tingimusi või formaalsusi peale nõude omada kehtivat isikutunnistust või passi." Seevastu direktiivi 2004/38 artiklite 7 ja 16 kohaselt kohaldatakse liidu kodaniku õiguse suhtes elada teises liikmesriigis kauem kui kolm kuud, kuid vähem kui viis aastat lisatingimusi. Näiteks direktiivi 2004/38 artikli 7 lõike 1 punktis b on sätestatud, et mittetöötavatel liidu kodanikel peab olema „enda ja oma pere jaoks piisavalt vahendeid, et mitte koormata oma elamisperioodi ajal vastuvõtva liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi […]". Vt 15. juuli 2021. aasta kohtuotsus The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punktid 75–79).

44. Kuna liidu kodakondsuse saamine sõltub täielikult liikmesriigi kodakondsuse olemasolust, siis tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et iga liikmesriik peab oma ainupädevuses tegutsedes [35] ja rahvusvahelist õigust järgides [36] kehtestama tingimused, mille alusel võib kodakondsuse omandada ja kaotada. [37] Nagu ma viitasin oma ettepanekus kohtuasjas Préfet du Gers, [38] oleksid liikmesriigid võinud otsustada ühendada oma pädevused ja anda Euroopa Liidule pädevuse määrata kindlaks, kellel on õigus saada liidu kodanikuks. Nii nad aga ei teinud.

45. Deklaratsioon nr 2 liikmesriigi kodakondsuse kohta, mille liikmesriigid lisasid Euroopa Liidu lepingu lõppaktile, [39] kajastab samuti liikmesriikide õiguste ulatust selles valdkonnas. Nagu nägime, toob liikmesriigi kodakondsuse saamine automaatselt kaasa liidu kodakondsuse saamise, mida kõik teised liikmesriigid on liidu õiguse kohaselt kohustatud tunnustama. Deklaratsioonist nr 2 selgub, et „[…] alati, kui Euroopa Ühenduse asutamislepingus viidatakse liikmesriikide kodanikele, lahendatakse küsimus, kas isikul on liikmesriigi kodakondsus, üksnes asjaomase liikmesriigi seadusele tuginedes […]“. Niisiis peegeldab deklaratsioon nr 2 liikmesriikide seisukohta, et nende vastavad arusaamad kodakondsusest puudutavad nende suveräänsuse ja rahvusliku identiteedi põhiolemust, mida nad ei kavatse ühendada.

46. Aluslepingutes on palju viiteid Euroopa rahvastele, Euroopa Liidu rahvastele, liikmesriikide rahvastele ja Euroopa rahvastele. Enamgi veel, liidu kodanikud on Euroopa Liidu kui ühe poliitilise üksuse osalised, [40] millest annab tunnistust eelkõige õigus hääletada ja kandideerida Euroopa Parlamendi valimistel. [41] See ei muuda kuidagi asjaolu, et liikmesriigid on otsustanud, et ainult nemad määravad kindlaks, kellel on õigus olla nende kodanik ja kes on seega liidu kodanik. Liidu kodakondsuse loomisest tulenev „üks poliitiline üksus“ ei pane seega liikmesriikidele kohustusi seoses tingimustega, mille alusel nad kodakondsuse annavad.

47. Vastastikuse austuse ja usalduse vaimus on liikmesriigid tingimusteta nõustunud järgima teiste liikmesriikide otsuseid küsimuses, kas isikul on mõne liikmesriigi kodakondsus ja seega liidu kodakondsus, olenemata selle isiku ja selle liikmesriigi vahelisest konkreetsest suhtest. ELL artikkel 9, ELTL artikli 20 lõige 1 ja deklaratsioon nr 2 ei luba liidu institutsioonidel või teistel liikmesriikidel kehtestada tingimusi teise liikmesriigi kodakondsuse tunnustamiseks.

[35] Ei ole olemas liidu õigusnorme ei liidu kodakondsuse omandamise ega selle kaotamise kohta. Malta Vabariik täheldas kohtuistungil, et sellised õigusnormid oleks võimalik kehtestada ELTL artikli 352 alusel.

[36] Komisjon väidab nii oma kirjalikes kui ka suulistes seisukohtades, et ta ei tugine käesolevas menetluses rahvusvahelisele õigusele. See väide on mõnevõrra vastuolus sellega, et ta tugineb oma väites kohtuotsusele Nottebohm. Liidu õigus nõuab igal juhul, et liikmesriigid järgiksid kodakondsuse saamist ja tühistamist käsitlevate eeskirjade kehtestamisel rahvusvahelist õigust: vt kohtuotsus Tjebbes, punkt 30. Sellest järeldub, et vastuolude puudumisel põhinevad liidu õiguse standardid selles valdkonnas rahvusvahelisel õigusel ja peavad seda austama. Vt aga kohtujurist Poiares Maduro ettepanek kohtuasjas Kadi *vs.* nõukogu ja komisjon (C-402/05 P, EU:C:2008:11, punkt 24), milles ta ütleb, et „rahvusvahelise õiguse ja [liidu] õiguskorra vahelist seost reguleerib [liidu] õiguskord ise ning rahvusvaheline õigus võetakse [sellesse] õiguskorda üle ainult [Euroopa Liidu] konstitutsiooniliste põhimõtetega kehtestatud tingimustel“.

[37] 18. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus Wiener Landesregierung (naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise kinnituse tagasivõtmine) (C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika) (edaspidi „kohtuotsus Wiener Landesregierung“). Vt analoogia alusel kohtuotsus Kaur, punkt 25. Euroopa Kohus selgitas, et liikmesriigi ühepoolne avaldus enne tema ühinemist Euroopa Ühendusega (EÜ), millega piiritletakse EÜ sätete isikulist kohaldamisala ja seega selle liikmesriigi kodanikke, kes saaksid nendest sätetest kasu, ei jäta selle liikmesriigi kodanikke ilma nendest õigustest, kuna nad ei ole neid kunagi kasutanud.

[38] Kohtujurist Collinsi ettepanek kohtuasjas Préfet du Gers ja Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, punkt 22).

[39] EÜT 1992, C 191, lk 98 (edaspidi „deklaratsioon nr 2“), mis on lisatud 1992. aasta Maastrichti lepingule, millega kehtestati liidu kodakondsus. Deklaratsiooni nr 2 eesmärk oli selgitada nende liidu õigusnormide isikulist kohaldamisala, milles viidati mõistele „riigisisene“, ja mida tuleb seega ELL isikulise kohaldamisala kindlaksmääramisel arvesse võtta (5. septembri 2023. aasta kohtuotsus Udlændinge- og Integrationsministeriet (Taani kodakondsuse kaotamine), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 27).

[40] Seda „ühte poliitilist üksust“ piiravad aluslepingute sätted ja seega ei saa seda võrdsustada riigi omaga.

[41] ELTL artikli 20 lõike 2 punkt b. Vt ka ELL artiklid 9–11 demokraatlike põhimõtete kohta, milles viidatakse ulatuslikult liidu kodanikele.

48. Kohtuotsuses Micheletti[42] leidis Euroopa Kohus seoses EÜ asutamislepingus sätestatud põhivabaduste kasutamisega, et liikmesriigi õigusaktid ei või piirata teise liikmesriigi kodakondsuse andmise tagajärgi, kehtestades lisatingimusi kodakondsuse tunnustamisele.[43] Kuigi see kohtuotsus eelneb liidu kodakondsuse loomisele, kordas Euroopa Kohus seda põhimõtet muu hulgas kohtuotsuses Zhu ja Chen[44] liidu kodakondsuse kontekstis.[45] Sellest tuleneb, et Euroopa Liit, tema institutsioonid ja liikmesriigid peavad põhimõtteliselt järgima kõiki teisi liikmesriigi õigusnorme kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kohta. Kohustusliku vastastikuse tunnustamise süsteemist, mida see kohtupraktika käsitleb, tuleneb, et liikmesriikidel ei pea olema ühist arusaama sellest, mis on kodakondsus, ja et nende kodakondsuse andmise reeglid võivad olla erinevad.

49. Kuigi liidu õiguses ei ole ette nähtud liikmesriigi kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimusi[46] ning liikmesriigid peavad järgima üksteise sellekohaseid eeskirju, on leitud, et nende eeskirjade kohaldamine ei tohi olla vastuolus liidu õigusega olukordades, mis kuuluvad selle kohaldamisalasse.[47] Liikmesriigi suveräänse eesõiguse kasutamine kodakondsuse andmisel või äravõtmisel ei ole piiramatu ning nii liidu kui ka rahvusvaheline õigus võib põhimõtteliselt selle teostamist piirata.[48] Vastupidi Malta Vabariigi väidetele võivad kõik liidu õiguse rikkumised, sõltumata nende sõnastusest, olla ELTL artikli 258 kohase liikmesriigi kohustuste rikkumise hagi esemeks. Selle menetluse kasutamine ei ole piiratud süüdistamisega selles, mida võib pidada raskeks rikkumiseks.[49]

50. Peale käesoleva hagi ei ole mulle teada ühtegi juhtumit, kus Euroopa Kohus oleks analüüsinud liikmesriigi kodakondsuse saamise õigusnorme liidu õiguse ja eelkõige liidu kodakondsuse seisukohast. Seda olukorda näib selgitavat asjaolu, et liidu õigus ei anna isikule õigust saada liikmesriigi kodanikuks. Kohtuotsuses Micheletti ei kontrollinud Euroopa Kohus Itaalia naturalisatsioonireegleid liidu õiguse seisukohast, vaid pigem seda, kas liidu õigusega on kooskõlas Hispaania õigusnormid, mille eesmärk oli piirata Itaalia õiguse mõju Hispaanias. Kohtuotsuses Zhu ja Chen[50] analüüsis Euroopa Kohus õiguse või õiguste kuritarvitamise küsimust liidu kodakondsuse saamise kontekstis.[51] Euroopa Kohus lükkas tagasi Ühendkuningriigi valitsuse väite, mille kohaselt tuleb kolmanda riigi kodanikku takistada

42 Punkt 10.

43 Oma ettepanekus kohtuasjas Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:47, punktid 3 ja 4) väitis kohtujurist Tesauro, et kodakondsuse omandamine ja kaotamine on iga riigi ainupädevuses. Liikmesriigi kodakondsuse omamine, olenemata selle saamise viisist, on ainus tingimus, millele isik peab asutamisõiguse kasutamiseks vastama, ning arvesse ei saa võtta ühtegi muud tegurit ega kriteeriumi.

44 Punkt 39. Vt ka 2. oktoobri 2003. aasta kohtuotsus Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 28). Kohtuotsuse Zhu ja Chen punktis 39 ei viita Euroopa Kohus seadusega kehtestatud piirangule, vaid märgib üldiselt, et liikmesriik ei või piirata teise liikmesriigi kodakondsuse andmise tagajärgi, kehtestades lisatingimusi viimati nimetatu tunnustamisele.

45 EÜ artiklid 17 ja 18 (nüüd ELTL artiklid 20 ja 21).

46 Pädevuse andmise põhimõte reguleerib pädevuse andmist Euroopa Liidule: ELL artikli 4 lõige 1 ja artikli 5 lõiked 1 ja 2. Pädevus, mida ei ole liidule antud, kuulub liikmesriikidele. Euroopa Liit ei saa võtta endale pädevust valdkondades, mis on liikmesriikide ainupädevuses.

47 Seda liidu õiguse üldist käsitust kohaldatakse kohtuotsuses Rottmann, punktid 39 ja 41 ning kohtuotsuses Tjebbes, punkt 30.

48 Vt 14. detsembri 2021. aasta kohtuotsus Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 38 ja seal viidatud kohtupraktika), milles Euroopa Kohus leidis, et „ühelt poolt on kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramine rahvusvahelise õiguse kohaselt iga liikmesriigi pädevuses ning teiselt poolt peavad liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates olukordades olema asjasse puutuvad riigisisesed õigusnormid liidu õigusega kooskõlas“.

49 ELTL artikkel 258 võimaldab komisjonil algatada liikmesriigi kohustuste rikkumise menetluse, kui ta leiab, et liikmesriik on rikkunud liidu õigusest tulenevat kohustust, ilma et ta peaks tegema vahet väidetava rikkumise laadi ja raskuse alusel. 27. novembri 1990. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Itaalia (C-209/88, EU:C:1990:423, punkt 14). Vt analoogia alusel 18. oktoobri 2007. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Taani (C-19/05, EU:C:2007:606, punkt 35).

50 Kohtuotsus Zhu ja Chen, punktid 34–40.

51 Vt analoogia alusel Sloane, R. D., *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, Vol. 50, nr 1. Autor leiab, et kohtuotsust Nottebohm võib õigesti tõlgendada kui kitsast otsust, milles Rahvusvaheline Kohus tugines õiguse kuritarvitamise üldpõhimõttele, et takistada F. Nottebohmi sõjaõiguse tagajärgedest kõrvale hiilimast.

tuginemast liidu õigusele – eelkõige liidu kodanike õigusele vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil –, kui see isik on korraldanud asjad nii, et tema laps on saanud liikmesriigi kodakondsuse ja seega liidu kodakondsuse ning sellest tulenevad õigused. Selle valitsuse nõuet rahuldamata jättes rõhutas Euroopa Kohus, et ükski kohtuasjas seisukohti esitanud menetlusosaline ei seadnud kahtluse alla ei kõnealuse lapse liikmesriigi kodakondsuse saamise seaduslikkust ega asjaolu, et ta on saanud liikmesriigi kodakondsuse. [52]

51. Euroopa Kohus on kinnitanud, et õigussubjektid peavad järgima õiguse üldpõhimõtet, mille kohaselt ei tohi kasutada liidu õigusnorme ära pettuse või kuritarvituse eesmärgil. [53] Liidu kodakondsuse andmise või omandamise õiguspärasust võib seega põhimõtteliselt analüüsida sellest mõistest lähtudes. Käesoleva hagi kohaselt on Malta Vabariik rikkunud ELTL artiklist 20 tulenevaid kohustusi. Selles ei väideta, et see liikmesriik on kuritarvitanud õigust või talle antud õigusi. Selle doktriini võimalikku kohaldamist ei ole seega tarvis käesolevas menetluses analüüsida.

52. Liidu kodakondsuse äravõtmise või kaotamise küsimuses on Euroopa Kohtu praktika rikkalikum. Kuigi kodakondsuse andmise pädevus on jäetud liikmesriikidele ja liidu kodakondsus sõltub selle pädevuse kasutamisest, on liikmesriikide ja seega ka liidu kodakondsuse äravõtmise õiguse kasutamine seotud mitme kindla piiranguga. Selle kohtupraktika oluline tunnusjoon on see, et see puudutab liikmesriikide suveräänsete õiguste teostamist oma kodanike, mitte aga teiste liikmesriikide või kolmandate riikide kodanike suhtes. Tulenevalt murest, et liikmesriigi kodakondsuse äravõtmine, mis toob kaasa liidu kodakondsuse kaotamise, võib jätta isikud kodakondsuseta ja võtta neilt aluslepingutest ja hartast tulenevad õigused, tagab liidu õigus sellises olukorras olevatele isikutele minimaalse õiguskaitse. Selle tulemuseks on olukord, kus liikmesriigi kodakondsuse andmise ja äravõtmise vahele ei saa tõmmata täpset paralleeli, mille tagajärjeks on, et liidu õigus esitab liikmesriikidele kummaski valdkonnas erinevaid nõudmisi. Neil põhjustel nõustun Malta Vabariigi väitega, et liikmesriigi kodakondsuse äravõtmist ei saa võrdsustada selle saamisega.

53. Seda ilmestab kohtuotsus Rottmann [54], milles Euroopa Kohus leidis, et hoolimata asjaolust, et kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimused kuuluvad liikmesriikide pädevusse, kohaldatakse liidu õigust olukorras, kus isik võib kaotada liidu kodakondsuse ja sellega seotud õigused. Kui liikmesriikide volituste kasutamine selles valdkonnas mõjutab õigusi, mis on antud ja mida kaitstakse liidu õigusega, võib see olla nende õiguste alusel kohtulikult kontrollitav. Liikmesriik võib võtta isikult ära kodakondsuse, kui see on saadud pettuse teel, olenemata sellest, et asjaomane isik kaotab sellega liidu kodakondsuse ja võib jääda kodakondsuseta, [55] tingimusel et

[52] Kuritarvituse tõendamiseks peab esinema esiteks objektiivsete asjaolude kogum, millest nähtub, et vaatamata sellele, et liidu õigusnormides ette nähtud tingimustest on formaalselt kinni peetud, ei ole õigusnormidega taotletud eesmärki saavutatud, ning teiseks peab esinema subjektiivne element, milleks on soov saada liidu õigusnormidest tulenev soodustus, luues kunstlikult selle saamiseks nõutavad tingimused. 26. veebruari 2019. aasta kohtuotsus T Danmark ja Y Denmark (C-116/16 ja C-117/16, EU:C:2019:135, punktid 70 ja 97 ning seal viidatud kohtupraktika) (edaspidi „kohtuotsus T Danmark“).

[53] Kohtuotsus T Danmark, punktid 70–71 ning seal viidatud kohtupraktika. Mõistet liidu õiguse kuritarvitamine või õiguste kuritarvitamine võib põhimõtteliselt kohaldada üksikisikute ja liikmesriikide tegevuse suhtes, tingimusel et on olemas vajalik liidu pädevus ja vajalikud tõendid.

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

[55] 10. detsembril 1948 ÜRO Peaassamblee poolt vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 15 lõikes 2 on ette nähtud, et „[k]elleltki ei saa tema kodakondsust meelevaldselt ära võtta“. 30. augustil 1961 New Yorgis sõlmitud kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni, mis jõustus 13. detsembril 1975, artikli 8 lõike 2 punktis b on sätestatud, et isikult võib võtta osalisriigi kodakondsuse, kui see kodakondsus on saadud valeandmete esitamise või pettuse teel. Artikli 8 lõikes 4 on sätestatud, et osalisriik kasutab talle artikli 8 lõike 2 punkti b alusel kodakondsuse äravõtmiseks antud volitusi vastavalt seadusele, mis näeb asjaomasele isikule ette õiguse saada kohtu või muu sõltumatu organi ees õiglaselt ära kuulatud. Lisaks on kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 7 lõikes 1 sätestatud, et „osalisriik ei või siseriikliku õigusega näha ette kodakondsuse kaotamist *ex lege* või riigi algatusel, välja arvatud järgmistel juhtudel: […] b) osalisriigi kodakondsuse omandamine pettuse, valeandmete või taotlejaga seotud oluliste asjaolude varjamise abil.“ Vt ka artikli 18 lõike 2 punkt a, milles on sätestatud, et „otsustades kodakondsuse andmise või säilitamise üle riigi õigusjärgluse korral, võtab iga asjaomane osalisriik arvesse eelkõige järgmist: […] a) asjaomase isiku tegelik ja tulemuslik side riigiga […]“.

järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet.[56] Selle põhimõtte kohaldamine võib nõuda, et asjaomasele isikule antaks enne kodakondsuse kaotamist mõistlik tähtaeg, et ta saaks püüda taastada teise liikmesriigi kodakondsuse.[57]

54. Euroopa Kohus leidis kohtuotsuses Tjebbes[58] ka seda, et liikmesriik võib õiguspäraselt pidada kodakondsust selle liikmesriigiga tegeliku sideme väljenduseks. Liikmesriik võib seega näha ette, et tema ja füüsilise isiku vahelise tegeliku sideme puudumine või kaotamine toob kaasa tema kodakondsuse kaotamise, tingimusel et selle kaotamise tagajärgede suhtes asjaomasele isikule[59] kohaldatakse liidu õiguse seisukohast proportsionaalsuse põhimõtet. Euroopa Kohtu seisukoha järgi oleks liikmesriigi kodakondsuse *ex lege* kaotus proportsionaalsuse põhimõttega vastuolus, kui asjasse puutuvad riigisisesed normid ei lubaks niisugusest kaotusest puudutatud isikule põhjustatud tagajärgede üksikjuhtumipõhist läbivaatamist.[60]

55. Sellest järeldub, et kuigi liikmesriik võib oma kodakondsust reguleerivate õigusaktide kohaselt nõuda tõendeid nendes määratletud tegeliku sideme kohta – või „enda ja oma kodanike vahelist erilist solidaarsus- ja lojaalsussuhet“[61] –, ei ole liidu õiguses sellise sideme olemasolu selle kodakondsuse saamiseks või säilitamiseks määratletud, ammugi mitte nõutud.[62] Liidu õigus lubab sellist nõuet liikmesriigi riigisisese õiguse alusel ainult kodakondsuse äravõtmise või tühistamise kontekstis, tingimusel et järgitakse proportsionaalsuse põhimõtet ja asjaomasele isikule antakse teatavad menetluslikud tagatised.[63]

[56] Euroopa Kohus leidis, et kodakondsuse äravõtmise otsus pettuse tõttu võib olla põhjendatud avaliku huviga (kohtuotsus Rottmann, punkt 51, kohtuotsus Tjebbes, punkt 33, ja kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 52).

[57] Selle kontrollimine oli eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne.

[58] Punktid 35, 40 ja 41. Euroopa Kohus analüüsis, kas ELTL artikliga 20 on vastuolus liikmesriigi õigusnormid, mis näevad ette kodakondsuse kaotamise seaduse alusel. Isikute puhul, kes ei ole ka teise liikmesriigi kodanikud, toimub liidu kodakondsuse kaotamine, ilma et oleks individuaalselt kontrollitud asjaomase isiku kodakondsuse kaotamise proportsionaalsust.

[59] Ja kui see on asjakohane, siis tema pereliikmete puhul (5. septembri 2023. aasta kohtuotsus Udlændinge- og Integrationsministeriet (Taani kodakondsuse kaotamine), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 32). Kodakondsuse kaotamine peab olema kooskõlas hartas tunnustatud põhiõigustega ja eelkõige õigusega perekonnaelu austamisele, nagu see on sätestatud harta artiklis 7 (kohtuotsus Tjebbes, punkt 45; kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 61).

[60] Vt kohtuotsus Tjebbes, punkt 41, ja kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 59. Euroopa Kohus leidis, et liikmesriigi otsus võtta tagasi kodakondsuse andmise kinnitus, mis muudab puudutatud isiku liidu kodaniku staatuse kaotamise lõplikuks, ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, kui niisugust otsust põhjendatakse haldusrikkumistega, mis seisnevad liiklusreeglite rikkumises, mis toovad kaasa rahalise sanktsiooni (kohtuotsus Wiener Landesregierung, punkt 74).

[61] 25. aprilli 2024. aasta kohtuotsus Stadt Duisburg (Saksamaa kodakondsuse kaotamine) (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika).

[62] Vt analoogia alusel kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 7 lõige 1, milles on sätestatud, et „osalisriik ei või riigisiseses õiguses ette näha kodakondsuse kaotamist *ex lege* või riigi algatusel, välja arvatud järgmistel juhtudel:: […] e) igasuguse tegeliku seose puudumine osalisriigi ja kodaniku vahel, kelle harilik viibimiskoht on välisriigis“. Konventsioonis ei ole seda „tegelikku seost“ määratletud. Sellest tuleneb minu arvates, et kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 7 lõike 1 punkt e jätab iga osalisriigi otsustada, mis on tegelik seos tema ja tema kodanike vahel.

[63] Vt 25. aprilli 2024. aasta kohtuotsus Stadt Duisburg (Saksamaa kodakondsuse kaotamine) (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, punktid 56–65 ja seal viidatud kohtupraktika). Vt vastupidi kohtuotsus Préfet de Gers, punkt 62, milles Euroopa Kohus leidis, et kohustus hinnata individuaalselt liidu kodakondsuse kaotamise tagajärgede proportsionaalsust liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvates olukordades ei ole kohaldatav selle staatuse kaotamisele, mis on sellise otsuse automaatne tagajärg, millega endine liikmesriik tegi suveräänselt otsuse Euroopa Liidust välja astuda.

56. Mis puudutab „tegeliku sideme“ nõuet rahvusvahelises õiguses, siis on tõsi – nagu märgib komisjon –, et kohtuotsuses Nottebohm [64] leidis Rahvusvaheline Kohus, et riik võib keelduda tunnustamast teise riigi antud kodakondsust, kui puudub tegelik side või ühendus selle isiku ja tema väidetava kodakondsuse vahel. Rahvusvahelise Kohtu otsus piirdub sellega, et riikidel lubatakse keelduda kodakondsuse tunnustamisest, kui puudub tegelik side isiku ja selle riigi vahel, mille kodanik ta väidab end olevat. See ei kohusta riike nõudma, et nende ja nende endi kodanike vahel või teiste riikide ja nende kodanike vahel oleks selline side. [65] Käesoleva hagi puhul on oluline märkida, et Rahvusvaheline Kohus ei ole määratlenud mõistet „tegelik side“ rahvusvahelises õiguses, rääkimata nõudest, et riigid annaksid kodakondsuse sellele tuginedes. Vastupidi: Rahvusvaheline Kohus leidis, et „iga suveräänne riik peab oma õigusaktidega kindlaks määrama kodakondsuse saamisega seotud reeglid […]“. [66] Kohtuotsusest Nottebohm tuleneb, et vähemalt Rahvusvahelise Kohtu arvates on kodakondsuse andmise reeglid iga riigi enda otsustada.

57. Liidu õiguse ja rahvusvahelise õiguse vahel ei ole olulist erinevust küsimuses, kas isiku ja selle riigi vahel, mille kodanik ta on, peab olema tegelik side, kuna kumbki neist ei kehtesta sellist nõuet. Kodakondsuse andmise tingimused on riigisisese õiguse küsimus, [67] kuigi teataval määral austatakse kodakondsusetuse vastaseid rahvusvahelisi eeskirju ning asjaomaste isikute inim- ja menetlusõigusi. Liidu õiguse kontekstis takistavad deklaratsioon nr 2 ja kohtuotsusest Micheletti tulenev kohtupraktika liikmesriikidel teise liikmesriigi kodakondsuse andmise tunnustamata jätmist, mida näib toetavat kohtuotsus Nottebohm. [68] Samuti ei ole mingit loogilist alust väita, et kuna liikmesriigid on kohustatud tunnustama teiste liikmesriikide antud kodakondsust, peavad nende kodakondsust reguleerivad õigusnormid sisaldama konkreetset reeglit, rääkimata reeglist, mis nõuab kodakondsuse omamise tingimusena „tegelikku sidet“. Liidu õigusest tulenev

[64] Saksa kodanik Friedrich Nottebohm sündis 1881. aastal Saksamaal. Aastal 1905 asus ta elama Guatemalasse ja avas seal äri. Aastal 1939, vahetult pärast teise maailmasõja algust esitas ta taotluse saada Liechtensteini kodanikuks. Pärast Liechtensteini passi saamist 1939. aasta detsembris lasi F. Nottebohm Guatemala peakonsulil Zürichis sellesse viisa väljastada. Ta naasis Guatemalasse 1940. aasta alguses, et jätkata oma äritegevusega. 1943. aastal vahistasid Guatemala ametiasutused F. Nottebohmi Ameerika Ühendriikide valitsuse algatusel, andsid ta üle Ameerika Ühendriikide relvajõududele ja saatsid ta välja Ameerika Ühendriikidesse, kus ta oli kaks aastat ja kolm kuud ilma kohtumõistmiseta vangistatud. Guatemala ametiasutused algatasid F. Nottebohmi vastu kohtumenetluse, et sundvõõrandada tema vara ilma hüvitiseta. 1951. aasta detsembris alustas Liechtensteini valitsus menetlust Rahvusvahelises Kohtus, nõudes Guatemala valitsuselt vara tagastamist ja hüvitamist seoses tema tegevusega F. Nottebohmi isiku ja vara suhtes. Guatemala valitsus väitis, et see nõue on vastuvõetamatu eelkõige seetõttu, et Liechtensteini Vürstiriik ei ole tõendanud, et F. Nottebohm, „kelle kaitseks ta tegutseb“, on selle riigi õiguse kohaselt saanud Liechtensteini kodakondsuse. Rahvusvahelise Kohtu otsuses, mis piirdub vastuvõetavuse küsimusega, analüüsitakse, „kas F. Nottebohmile antud kodakondsusele saab tugineda Guatemala vastu […] [Rahvusvahelises Kohtus] algatatud menetluses“.

[65] Vt analoogia alusel 6. novembri 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 3 lõige 1, milles on sätestatud, et „riik määrab oma riigisiseses õiguses, kes on tema kodanikud“. Selle artikli 3 lõikes 2 on sätestatud, et „teised riigid tunnistavad seda niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas asjaomaste rahvusvaheliste konventsioonide, rahvusvahelise tavaõiguse ja kodakondsuse üldtunnustatud õiguslike põhimõtetega.“ Vt ka kodakondsusseaduste kollisiooni teatud küsimusi käsitleva konventsiooni (vastu võetud 13. aprillil 1930, jõustunud 1. juulil 1937), 179 LNTS 4137 (edaspidi „kodakondsusseaduste kollisiooni konventsioon“) artikkel 1, mille sõnastus on peaaegu identne kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 3 lõigete 1 ja 2 sõnastusega. Kodakondsusseaduste kollisiooni konventsiooni artiklis 2 on sätestatud, et „küsimus, kas isikul on teatava riigi kodakondsus, lahendatakse selle riigi õiguse kohaselt.“ Viited rahvusvahelisele õigusele nendes konventsioonides on mõnevõrra ringjad. Võiks eeldada, et sellistes konventsioonides võidakse määratleda või vähemalt kirjeldada miinimumtingimusi, mida rahvusvaheline õigus nõuab, kui riik annab isikule kodakondsuse. See, et need konventsioonid on süstemaatiliselt hoidunud selles valdkonnas isegi miinimumnormide kehtestamisest, näitab minu arvates selget kavatsust jätta kodakondsuse määratlus ja selle andmise tingimused konkreetsete riikide õigusaktide otsustada. Sellest järeldub, et seni on rahvusvahelisel õigusel olnud selles valdkonnas vaid marginaalne mõju.

[66] Rahvusvaheline Kohus jätkas, märkides, et „[…] ei ole vaja kindlaks teha, kas rahvusvaheline õigus piirab tema otsustusvabadust selles valdkonnas. Lisaks on kodakondsusel kõige vahetum, kaugeleulatuvam ja enamiku inimeste jaoks ainus mõju seda andva riigi õigussüsteemi raames. Kodakondsuse eesmärk on eelkõige kindlaks teha, kas isikul, kellele kodakondsus on antud, on õigused, mida asjaomase riigi õigus oma kodanikele annab, ja kohustused, mida ta neile paneb. See tuleneb laiemast arusaamast, et kodakondsus kuulub riigi pädevusse“.

[67] Kodakondsuse saamise kohta ei ole liidu ega rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud reegleid. See on nii isegi siis, kui riigid võivad sageli anda kodakondsuse ühiste normide või mõistete (variantide), nagu *ius soli* või *ius sanguinis* alusel. Vt analoogia alusel kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 6 lõike 1 punkt a.

[68] Kohtujurist Tesauro märkis oma ettepanekus kohtuasjas Micheletti jt (C-369/90, EU:C:1992:47, punkt 5), et ta „ei arva, et Euroopa Kohtu menetluses olev kohtuasi oleks sobiv raamistik selliste probleemide tõstatamiseks, mis on seotud tegeliku kodakondsusega, mille alge on rahvusvaheliste suhete „romantilises perioodis“ ja eelkõige mõistes „diplomaatiline kaitse“; veelgi vähem […] on asjakohane [Rahvusvahelise Kohtu] tuntud (ja väärib meenutamist, et vastuoluline) Nottebohmi kohtuotsus“.

kohustus tunnustada teiste liikmesriikide antud kodakondsust on iga liikmesriigi suveräänsuse vastastikune tunnustamine ja austamine, mitte vahend, millega õõnestada liikmesriikide ainupädevust selles valdkonnas. Vastupidine otsus rikuks aluslepingutes hoolikalt kujundatud tasakaalu liikmesriikide ja liidu kodakondsuse vahel ning kujutaks endast liikmesriikide pädevuse täiesti ebaseaduslikku piiramist väga tundlikus valdkonnas, mille nad on selgelt otsustanud jätta oma ainukontrolli alla.

58. Sellest järeldub minu arvates, et komisjon ei ole tõendanud, et ELTL artikkel 20 nõuab liikmesriigi kodakondsuse õiguspäraseks andmiseks „tegeliku sideme“ või „varasema tegeliku sideme“ olemasolu liikmesriigi ja muu isiku vahel lahus sellest, mida võib nõuda liikmesriigi õigus. Malta Vabariigil võib olla põhjust vastata seoses komisjoni hagi teise ja kolmanda osaga: komisjoni kolmeastmelise lähenemisviisi täpne kohaldamine veenab mind siiski, et Euroopa Kohtul ei ole vaja minna kaugemale esimese astme kohta otsuse tegemisest. Kuna puuduvad tõendid liidu õiguse mis tahes muu rikkumise kohta, teen Euroopa Kohtule ettepaneku jätta käesolev hagi rahuldamata.

Kohtukulud

59. Kodukorra artikli 138 lõike 1 alusel on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud.

60. Käesolevas asjas on komisjon ja Malta Vabariik kumbki palunud kohtukulud vastaspoolelt välja mõista.

61. Kuna Malta Vabariik on kohtukulude hüvitamist nõudnud ja komisjon on kohtuvaidluse kaotanud, tuleb kohtukulud temalt välja mõista.

Ettepanek

62. Eeltoodud kaalutlustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku:

– jätta komisjoni hagi rahuldamata;

– jätta komisjoni kohtukulud tema enda kanda ja mõista komisjonilt välja Malta Vabariigi kohtukulud.