GENERALINIO ADVOKATO
ANTHONY MICHAEL COLLINS IŠVADA,
pateikta 2024 m. spalio 4 d.[1]

Byla C-181/23

Europos Komisija
prieš

Maltos Respubliką

„Valstybės narės įsipareigojimų pagal SESV 20 straipsnį ir ESS 4 straipsnio 3 dalį neįvykdymas – Pilietybės suteikimo investuotojams schema – Trečiųjų šalių piliečių natūralizacija mainais už iš anksto nustatyto dydžio mokėjimus ar investicijas – Faktinio ryšio tarp prašymą suteikti pilietybę natūralizacijos tvarka pateikusių asmenų ir valstybės narės nebuvimas“

Ieškinio dalykas

1. Šis ieškinys pagal SESV 258 straipsnį pareikštas dėl Maltos pilietybės suteikimo taikant natūralizaciją už išskirtines paslaugas atliekant tiesiogines investicijas schemos (2020 m.) (toliau – 2020 m. pilietybės suteikimo schema)[2] priėmimo ir įgyvendinimo. Europos Komisija prašo pripažinti, kad nustačiusi ir įgyvendindama 2020 m. pilietybės suteikimo schemą, pagal kurią mainais už iš anksto nustatyto dydžio mokėjimus ar investicijas asmenims suteikiama pilietybė natūralizacijos tvarka, nepaisant to, kad jų ir Maltos Respublikos nesieja faktinis ryšys, ta valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 20 straipsnį ir ESS 4 straipsnio 3 dalį.

2. Maltos Respublika tvirtina, kad Komisijos ieškinys nepagrįstas nei teisiniu, nei faktiniu požiūriu. Sąjungos teisė nereglamentuoja sąlygų, kurioms esant asmenys gali įgyti valstybės narės pilietybę, išskyrus atvejus, kai tos sąlygos apskritai ir sistemingai keltų pavojų Sąjungos vertybėms ir tikslams. Nei pagal tarptautinę viešąją teisę[3], nei pagal Sąjungos teisę nereikalaujama, kad prieš suteikiant asmeniui pilietybę natūralizacijos tvarka jį su valstybe sietų „ankstesnis faktinis ryšys“. Maltos Respublika taip pat tvirtina, kad Komisija pernelyg supaprastino 2020 m. pilietybės suteikimo schemą, siekdama „paskatinti“ Teisingumo Teismą klaidingai įvertinti faktines aplinkybes.

[1] Originalo kalba: anglų.

[2] 2020 m. pilietybės suteikimo schemą sudaro 2020 m. *Citizenship Act* (Pilietybės įstatymas) ir 2020 m. nuostatai, apie kuriuos kalbama šios išvados 5–7 punktuose.

[3] Toliau – tarptautinė teisė.

Teisinės aplinkybės – Maltos teisė

Maltos pilietybės įstatymas

3. Maltos pilietybės įstatymu reglamentuojamas Maltos pilietybės įgijimas, atėmimas ir atsisakymas[4]. Jo 10 straipsnyje nustatytos įprastinės natūralizacijos sąlygos. Pagal 10 straipsnio 1 dalį pareiškėjui gali būti išduotas Maltos pilietybės suteikimo natūralizacijos tvarka pažymėjimas, jeigu jis ministrui[5] įrodo, kad atitinka šias sąlygas:

„a) jis gyveno Maltoje visą dvylikos mėnesių laikotarpį prieš pat prašymo pateikimo dieną ir

b) per šešerius metus prieš pat minėtą dvylikos mėnesių laikotarpį jis gyveno Maltoje iš viso ne trumpiau kaip ketverius metus ir

c) jis pakankamai gerai moka maltiečių arba anglų kalbą ir

d) jis yra nepriekaištingos reputacijos ir

e) jis būtų tinkamas Maltos pilietis.“

4. Maltos pilietybės įstatymo 10 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje nustatyta, kad jeigu ministras mano, kad dėl konkrečiu atveju susiklosčiusių ypatingų aplinkybių tai tinkama, jis gali leisti apskaičiuojant b punkte nurodytą bendrą laikotarpį įskaičiuoti gyvenimo laikotarpius, buvusius anksčiau nei septyneri metai iki prašymo pateikimo dienos. 1989 m. *Citizenship Regulations* (Pilietybės nuostatai) (su pakeitimais) nustatytos išsamios prašymų suteikti pilietybę natūralizacijos tvarka pagal Maltos pilietybės įstatymo 10 straipsnio 1 dalį taisyklės[6].

[4] Maltos pilietybės įstatymas (188 skyrius), 1965 m. XXX įstatymas, iš dalies pakeistas šiais įstatymais: 1970 m. II įstatymu, 1972 m. XXXI įstatymu, 1974 m. LVIII įstatymu, 1975 m. XXXI įstatymu, 1977 m. IX įstatymu, 1983 m. XIII įstatymu, 1989 m. XXIV įstatymu, 2000 m. IV įstatymu ir 2007 m. X įstatymu; ir 2007 m. Teisinis pranešimas Nr. 410 bei 2013 m. XV įstatymas, 2017 m. XXIV ir XXVI įstatymai ir 2020 m. XXXVIII įstatymas.

[5] Maltos pilietybės įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „ministras“ – tai „ministras, tam tikru metu atsakingas už klausimus, susijusius su Maltos pilietybe, ir, neviršijant suteiktų įgaliojimų, ši sąvoka apima bet kurį asmenį, įgaliotą tokio ministro veikti jo vardu“.

[6] 1989 m. rugpjūčio 1 d. *Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations* (Įgyvendinamasis teisės aktas 188.01: Pilietybės nuostatai) (1989 m. Teisinis pranešimas Nr. 106, iš dalies pakeistas 1993 m. Teisiniu pranešimu Nr. 16, 1997 m. Teisiniu pranešimu Nr. 232, 2000 m. Teisiniu pranešimu Nr. 26, 2007 m. teisiniais pranešimais Nr. 188 ir 410, 2014 m. teisiniais pranešimais Nr. 17 ir 63; 2015 m. XII įstatymas, 2017 m. Teisinis pranešimas Nr. 336, 2019 m. Teisinis pranešimas Nr. 214 ir 2020 m. Teisinis pranešimas Nr. 443).

2020 m. Maltos pilietybės įstatymas (dalinis pakeitimas Nr. 2)

5. 2020 m. liepos 28 d. Maltos Respublika priėmė *Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020* (2020 m. Maltos pilietybės įstatymas (dalinis pakeitimas Nr. 2)) (toliau – 2020 m. Pilietybės įstatymas)[7]. To įstatymo 3 straipsniu Maltos pilietybės įstatymo 10 straipsnio 9 dalis pakeista tokiu tekstu:

„Nepaisydamas šio ar bet kurio kito įstatymo nuostatų, ministras gali išduoti Maltos pilietybės suteikimo natūralizacijos tvarka pažymėjimą užsieniečiui arba asmeniui be pilietybės, kuris Maltos Respublikai arba žmonijai yra suteikęs išskirtinių paslaugų arba kurio natūralizacija Maltos Respublikai yra ypatingai svarbi ir kuris atitinka šiame įstatyme nustatytus reikalavimus. Šioje dalyje „išskirtinės“ reiškia akivaizdžiai vertingesnes paslaugas ir visų pirma apima mokslininkų, tyrėjų, atletų. sportininkų, menininkų, meno atlikėjų, investuotojų ir verslininkų indėlį: su sąlyga, kad ministras taip pat išduoda natūralizacijos pažymėjimą reikalavimus atitinkančiam užsieniečio arba asmens be pilietybės, kuris Maltos Respublikai suteikė išskirtinių paslaugų investuodamas, išlaikomam asmeniui; be to, su sąlyga, kad toks asmuo pateikia nustatytos formos prašymą ir duoda ištikimybės Maltai priesaiką.“

6. 2020 m. lapkričio 20 d. Maltos Respublika priėmė[8] *Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020* (2020 m. Pilietybės suteikimo už išskirtines paslaugas nuostatai, toliau – 2020 m. nuostatai)[9]. 2020 m. nuostatų III ir IV dalyse pateiktos išsamios taisyklės, reglamentuojančios prašymų dėl natūralizacijos už nuopelnus suteikus išskirtines paslaugas ir „atlikus tiesiogines investicijas į Maltos Respublikos ekonominę bei socialinę plėtrą“ nagrinėjimą[10]. Užsienio investuotojai[11] gali kreiptis dėl natūralizacijos pagal antrąją kategoriją, jeigu atitinka arba įsipareigoja atitikti toliau nurodytas sąlygas:

a) sumoka Maltos vyriausybei 600 000 EUR arba 750 000 EUR, iš kurių 10 000 EUR turi būti sumokėti kaip negrąžinamas užstatas teikiant prašymus dėl leidimo gyventi šalyje arba atitikties reikalavimams formą, o likusi suma turi būti sumokėta pritarus prašymui dėl pilietybės suteikimo natūralizacijos tvarka;

b) Maltoje įsigyja ir turi gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto, kurio vertė ne mažesnė kaip 700 000 EUR, arba išsinuomoja gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto Maltoje ne trumpesniam kaip 5 metų laikotarpiui už ne mažesnį kaip 16 000 EUR metinį nuomos mokestį;

[7] 2020 m. Įstatymas Nr. XXXVIII, paskelbtas 2020 m. liepos 31 d. 2013 m. lapkričio 15 d. Maltos Respublika priėmė 2013 m. Įstatymą Nr. XV, iš dalies keičiantį Maltos pilietybės įstatymą (188 skyrius (2013 m. lapkričio 15 d.)) (toliau – 2013 m. Pilietybės įstatymas). Kartu su Maltos pilietybės įstatymo 10 straipsnio 1 dalyje nustatyta procedūra 2013 m. Pilietybės įstatyme buvo nustatyta pagreitinta natūralizacijos tvarka, t. y. dalyvavimas „individualaus investuotojo programoje“, kuriai taikomos atskiros sąlygos ir tvarka. *Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014* (2014 m. Maltos Respublikos individualių investuotojų programos nuostatai (Įgyvendinamasis teisės aktas 188.03, *Laws of Malta*), priimti 2014 m. Teisiniu pranešimu Nr. 47 ir 2014 m. vasario 4 d. paskelbti Maltos vyriausybės oficialiajame leidinyje (toliau – 2014 m. nuostatai), 2020 m. lapkričio 20 d. buvo panaikinti 2020 m. Teisiniu pranešimu Nr. 437. Pagal 2013 m. Pilietybės įstatymą ir 2014 m. nuostatus priimtai schemai (toliau – 2014 m. pilietybės suteikimo schema) taikomas apribojimas: pagal ją negali būti patenkinta daugiau kaip 1 800 prašymų (išskyrus prašymus dėl išlaikomų asmenų). Nepaisant 2014 m. ir 2020 m. pilietybės suteikimo schemų panašumų ir daugybės procesiniuose dokumentuose daromų nuorodų į abi schemas, šis ieškinys dėl įsipareigojimų neįvykdymo pareikštas tik dėl 2020 m. pilietybės suteikimo schemos.

[8] Pagal Maltos pilietybės įstatymo, iš dalies pakeisto 2020 m. Pilietybės įstatymu, 10 straipsnio 9 dalį.

[9] Įgyvendinamasis teisės aktas 188.06, *Laws of Malta*. 2020 m. nuostatai buvo priimti 2020 m. Teisiniu pranešimu Nr. 437.

[10] Nors 2020 m. nuostatais buvo panaikinti 2014 m. nuostatai, pagal 2020 m. nuostatų 31 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą 2014 m. nuostatai galioja tol, kol bus patenkintas didžiausias pagal juos leidžiamas prašymų skaičius – 1 800.

[11] Į prašymus galima įtraukti „išlaikomus“ pareiškėjo šeimos narius, su sąlyga, kad už kiekvieną iš jų papildomai sumokama 50 000 EUR. Žr. 2020 m. nuostatų 16 straipsnio 3 dalį ir tų nuostatų Pirmojo priedo 1 punkto b papunktį.

c) paaukoja ne mažiau kaip 10 000 EUR registruotai labdaros, kultūros, sporto, mokslo, gyvūnų gerovės ar meno nevyriausybinei organizacijai arba draugijai, arba kitai valdžios institucijų patvirtintai organizacijai ar draugijai;

d) yra pragyvenę Maltoje 36 mėnesius (kai mokėjimas siekia 600 000 EUR); šis laikotarpis gali būti sutrumpintas iki ne trumpesnio kaip 12 mėnesių laikotarpio, jeigu buvo atlikta išskirtinė tiesioginė investicija, t. y. sumokėta ne mažiau kaip 750 000 EUR;

e) valdžios institucijos atliko jų tinkamumo vertinimą ir leido pateikti prašymą suteikti pilietybę natūralizacijos tvarka pagal 2020 m. nuostatų 10 straipsnį.

7. Pagal 2020 m. nuostatų 19 straipsnį „pagal Maltos pilietybės suteikimo taikant natūralizaciją už išskirtines paslaugas atliekant tiesiogines investicijas schemą išduotų pažymėjimų skaičius, neskaičiuojant išlaikomiems asmenims išduotų pažymėjimų, negali viršyti keturių šimtų (400) per metus ir bet kuriuo atveju bendras patenkintų prašymų skaičius (neskaičiuojant išlaikomų asmenų) negali viršyti vieno tūkstančio penkių šimtų (1 500)“.

Ikiteisminė procedūra

8. 2020 m. spalio 20 d. Komisija pateikė Maltos Respublikai oficialų pranešimą. Ji išreiškė susirūpinimą dėl to, kad pagal Maltos pilietybės įstatymą, iš dalies pakeistą 2013 m. Pilietybės įstatymu ir 2014 m. nuostatais, priimta Individualių investuotojų programa yra nesuderinama su SESV 20 straipsnyje numatyta Sąjungos pilietybe ir ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintu lojalaus bendradarbiavimo principu. 2021 m. birželio 9 d. Komisija pateikė Maltos Respublikai papildomą oficialų pranešimą, kuriame pažymėjo, kad persvarstyti 2020 m. pilietybės suteikimo schemą reglamentuojantys teisės aktai nepakeitė to, kad ši schema veikia kaip sandoris, taigi Maltos Respublika pažeidė SESV 20 straipsnį ir ESS 4 straipsnio 3 dalį.

9. Maltos Respublika į šį raštą atsakė 2021 m. rugpjūčio 6 d. Ji nesutiko su Komisijos vertinimu. Ji, be kita ko, teigė, kad Komisijos požiūris nesuderinamas su kompetencijos suteikimo principu, nes jo laikantis kėsinamasi į valstybių narių suvereniteto sritį.

10. 2022 m. kovo 2 d. Maltos Respublika iki atskiro nurodymo sustabdė pilietybės suteikimo investuotojams schemos taikymą Rusijos ir Baltarusijos piliečiams.

11. 2022 m. balandžio 6 d. Komisija nusiuntė Maltos Respublikai pagrįstą nuomonę. Komisija pakartojo ir išplėtojo argumentus, kuriuos išdėstė oficialiame pranešime ir papildomame oficialiame pranešime. Atsakyme Maltos Respublika nesutiko su Komisijos vertinimu ir tvirtino, kad jos pilietybės suteikimą investuotojams reglamentuojantys teisės aktai visiškai atitinka Sąjungos teisę.

Procesas Teisingumo Teisme

12. 2023 m. kovo 22 d. Komisija pareiškė nagrinėjamą ieškinį Teisingumo Teisme pagal SESV 258 straipsnį, prašydama pripažinti, kad:

„nustatydama ir įgyvendindama institucinę programą, kaip antai Maltos pilietybės suteikimo taikant natūralizaciją už išskirtines paslaugas atliekant tiesiogines investicijas schemą pagal Maltos pilietybės įstatymo, iš dalies pakeisto 2020 m. Maltos pilietybės įstatymu (dalinis

pakeitimas Nr. 2)), 10 straipsnio 9 dalį ir 2020 m. Pilietybės suteikimo už išskirtines paslaugas nuostatus, pagal kuriuos natūralizuojama pareiškėjams neturint faktinio ryšio su šalimi mainais už iš anksto nustatyto dydžio mokėjimus ar investicijas, Maltos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 20 straipsnį ir ESS 4 straipsnio 3 dalį“.

13. Komisija taip pat prašo priteisti iš Maltos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

14. Atsiliepime į ieškinį, pateiktame 2023 m. birželio 27 d., Maltos Respublika tvirtina, kad Teisingumo Teismas turėtų atmesti šį ieškinį ir priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

15. Dar kartą apsikeitus procesiniais dokumentais, 2024 m. birželio 17 d. įvyko teismo posėdis, per kurį Komisija ir Maltos Respublika buvo išklausytos ir atsakė į Teisingumo Teismo klausimus.

Teisinė analizė

Šalių argumentai

16. Komisijos ieškinyje nurodytas vienas pagrindas, kurį ji skirsto į tris dalis.

17. Pirma, Komisija pažymi, kad nors valstybės narės turi kompetenciją nustatyti taisykles, reglamentuojančias jų pilietybės įgijimą, Sąjungos teisė riboja šios kompetencijos įgyvendinimą [12]. Sąjungos pilietybė grindžiama tarpusavio pasitikėjimo sąvoka. Gerbdamos šį tarpusavio pasitikėjimą valstybės narės negali priimti pilietybės taisyklių, kurios keltų grėsmę Sąjungos pilietybės esmei, vertei ir vientisumui. Sąjungos pilietybe siekiama suteikti valstybių narių piliečiams pagrindinį statusą [13]. Sąjungos teisėje valstybėms narėms nustatyta plataus masto įpareigojimų dėl jų elgesio su Sąjungos piliečiais, siekiančiais pasinaudoti Sąjungos pilietybės suteikiamomis teisėmis. Kadangi suteikus valstybės narės pilietybę savaime įgyjama Sąjungos pilietybė ir naudojamasi su ja siejamomis teisėmis, sąlygos, kurioms esant ji gali būti suteikta, turi tokį tiesioginį poveikį kitoms valstybėms narėms ir Sąjungai, kad jos nebėra vien tos valstybės narės reikalas. Taigi valstybės narės, suteikdamos savo pilietybę trečiųjų šalių piliečiams, privalo tinkamai atsižvelgti į Sąjungos teisę, ypač į ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtintą lojalaus bendradarbiavimo principą ir SESV 20 straipsnyje numatyto Sąjungos pilietybės statuso vientisumą.

18. Antra, Komisija pažymi, kad nors Sąjunga grindžiama Europos valstybių, kurias sieja bendri siekiai ir vertybės, integracija, tai reiškia, kad reikia suburti kiekvienos iš šių valstybių narių tautas. Taigi, Sąjungos pilietybė reiškia tiek valstybių narių piliečių ryšių su Sąjunga stiprinimą, tiek įvairių Europos tautų integraciją ir solidarumo didinimą, taip susivienijant į vieną politinį darinį kaip Sąjungą sudarantiems subjektams. Šį aiškinimą sustiprina Sąjungos pilietybės, kuri apima teises persikelti į kitos valstybės narės teritoriją ir joje gyventi, būti vertinamam vienodai su tos valstybės narės piliečiais, balsuoti ir būti kandidatu priimančiųjų valstybių narių savivaldybių rinkimuose ir rinkimuose į Europos Parlamentą, pobūdis. Taigi Sąjungos pilietybė ir iš jos kylančios teisės išreiškia valstybių narių solidarumą ir tarpusavio pasitikėjimą. Savaiminis ir

[12] 1992 m. liepos 7 d. Sprendimas *Micheletti ir kt.* (C-369/90, EU:C:1992:295, 10 punktas) (toliau – Sprendimas *Micheletti*); 2001 m. vasario 20 d. Sprendimas *Kaur* (C-192/99, EU:C:2001:106, 19 punktas) (toliau – Sprendimas *Kaur*); 2004 m. spalio 19 d. Sprendimas *Zhu ir Chen* (C-200/02, EU:C:2004:639, 37 punktas) (toliau – Sprendimas *Zhu ir Chen*); 2010 m. kovo 2 d. Sprendimas *Rottmann* (C-135/08, EU:C:2010:104, 39, 41 ir 45 punktai) (toliau – Sprendimas *Rottmann*) ir 2019 m. kovo 12 d. Sprendimas *Tjebbes ir kt.* (C-221/17, EU:C:2019:189, 30 punktas) (toliau – Sprendimas *Tjebbes*).

[13] 2002 m. rugsėjo 17 d. Sprendimas *Baumbast ir R* (C-413/99, EU:C:2002:493, 82 punktas).

besąlyginis tam tikrų teisių suteikimas visų valstybių narių piliečiams atitinka tarpusavio pasitikėjimo principą ir yra pagrįstas bendru supratimu, kad „pilietybė rodo [valstybės] ir piliečių faktinį ryšį“ [14]. „[Y]pating[as] solidarumo ir lojalumo ryš[ys] tarp [valstybės] ir [jos] piliečių bei teisių ir pareigų abipusiškum[as] <…> yra pilietybės santykių pagrindas“ [15].

19. Jei valstybė narė nustato ir įgyvendina pilietybės suteikimo investuotojams schemą, kuri palengvina sistemingą jos pilietybės suteikimą asmenims už iš anksto nustatytus mokėjimus, nereikalaujant, kad tarp tos valstybės ir tų asmenų būtų koks nors faktinis ryšys, ji kelia grėsmę ir kenkia Sąjungos pilietybės esmei bei vientisumui, taip pat tarpusavio pasitikėjimui, kuriuo ji grindžiama. Taigi tokia pilietybės suteikimo investuotojams schema nesuderinama su SESV 20 straipsnyje įtvirtinta Sąjungos pilietybės samprata ir ESS 4 straipsnio 3 dalyje nustatytu lojalaus bendradarbiavimo principu. Darytina išvada, kad tokių schemų nustatymas ir įgyvendinimas, net jeigu laikoma, kad jos atitinka valstybės narės (grynai finansinius) interesus, kenkia Europos Sąjungos tikslams.

20. Trečia, 2020 m. pilietybės suteikimo schema atitinka antrojoje dalyje aprašytus pilietybės suteikimo investuotojams neteisėtos schemos kriterijus, nes pagal ją leidžiama sistemingai suteikti pilietybę už dideles iš anksto nustatytas sumas, nereikalaujant, kad pareiškėjai įrodytų faktinį ryšį su Maltos Respublika. Maltos pilietybės įstatymo 10 straipsnio 1 dalies a punkte, kuriame reglamentuota „įprastinė“ natūralizacija, nustatyta, kad pareiškėjas turi galėti įrodyti, jog „gyveno Maltoje visą dvylikos mėnesių laikotarpį“ prieš pat prašymo pateikimą. Pagal jo 10 straipsnio 1 dalies b punktą toks asmuo turi įrodyti, kad per šešerių metų laikotarpį gyveno šalyje „iš viso ne trumpiau kaip ketverius metus“. Pagal 2020 m. pilietybės suteikimo schemą pareiškėjams taikomos kokybiniu požiūriu kitokios nuostatos. Komisija visų pirma tvirtina, kad toje schemoje nenumatyta pakankamai saugiklių, užtikrinančių, kad įpareigojimas gyventi šalyje būtų daugiau nei tik fiktyvus reikalavimas arba kad Maltos Respubliką ir prašymą suteikti Maltos pilietybę pagal tą schemą pateikusius asmenis sietų koks nors faktinis ryšys.

21. Pagal 2020 m. nuostatų 16 straipsnio 1 dalies a punktą pagrindinis pareiškėjas ir jo išlaikomi asmenys nuo aštuoniolikos metų turi pateikti įrodymus, kad Maltoje gyvena 36 mėnesių laikotarpį. 2020 m. nuostatų 16 straipsnio 1 dalies a punkte, siejamame su jų Pirmuoju priedu, nustatyta, kad sumokėjus 750 000 EUR (t. y. dar 150 000 EUR) šis gyvenimo šalyje laikotarpis gali būti sutrumpintas iki ne mažiau kaip 12 mėnesių. 2020 m. nuostatuose neapibrėžtos sąvokos „gyventojas“ ir „gyvenimas šalyje“. Juose nenustatyta lygiaverčio reikalavimo, kad taip šalyje būtų gyvenama „visą“ nustatytą laikotarpį. Kadangi nėra jokių taisyklių, pagal kurias būtų reikalaujama nuolat fiziškai būti šalyje ilgą laikotarpį, kurį galėtų nutraukti kelionės ar trumpalaikis buvimas užsienyje, 2020 m. nuostatuose nėra taisyklių dėl nebuvimo šalyje, dėl kurio galėtų nutrūkti gyvenimo šalyje laikotarpiai. Taigi Komisija teigia, kad 2020 m. nuostatų 16 straipsnio 1 dalies a punkte reikalaujama tik gyventi Maltoje teisiniu požiūriu, o ne fiziškai būti šioje šalyje.

22. Komisija taip pat atmeta Maltos Respublikos teiginį, kad ši turi teisę suteikti pilietybę, remdamasi „numatomais ryšiais“ dėl būsimos integracijos ir indėlio į šią valstybę narę. Toks požiūris „pirk dabar – sukurk ryšį vėliau“ yra nesuderinamas su Sąjungos teise. Komisija primena, kad Sąjungos pilietybės teikiama nauda, įskaitant judėjimo laisvę, įsigalioja nuo šio statuso įgijimo momento. Nėra jokių garantijų, kad Maltos pilietis, natūralizuotas pagal 2020 m. pilietybės

[14] Sprendimo *Tjebbes* 35 punktas.

[15] Sprendimo *Rottmann* 51 punktas ir Sprendimo *Tjebbes* 33 punktas. Taip pat žr. 1980 m. gruodžio 17 d. Sprendimą *Komisija / Belgija* (149/79, EU:C:1980:297, 10 punktas) ir bylą *Lichtenšteinas / Gvatemala*, preliminarus prieštaravimas (antrasis etapas). Taip pat žr. 1955 m. balandžio 6 d. Tarptautinio Teisingumo Teismo (toliau – TTT) sprendimą, [1955] ICJ Rep 4, 20 (toliau – Sprendimas *Nottebohm*).

suteikimo schemą, liks gyventi Maltos Respublikoje ir palaikys su ja ryšius. Jis gali pasirinkti persikelti į kitą valstybę narę ar net išlaikyti savo gyvenimo centrą trečiojoje šalyje, naudodamasis Sąjungos piliečių teisėmis ir nepalaikydamas ryšių su jokia valstybe nare. Reklaminėje medžiagoje, kurią skelbia reklamuoti šią schemą įgalioti agentai, kaip vienas iš Maltos pilietybės įgijimo privalumų reklamuojama galimybė natūralizuotam piliečiui apsigyventi kitoje valstybėje narėje arba prie Šengeno erdvės prisijungusioje valstybėje.

23. Dublike Komisija atmeta teiginį, kad šiuo ieškiniu kvestionuojama visa nacionalinė teisės aktų sistema, skirta asmenų natūralizacijai. Komisija nesiekia nurodyti, kaip valstybės narės turi nustatyti, „kas yra jų piliečiai“. Šis ieškinys pareikštas tik dėl konkrečios pilietybės suteikimo investuotojams schemos, kuri, paverčiant Sąjungos pilietybę preke, kenkia šio statuso vientisumui taip, kad tai laikytina šiurkščiu Sąjungos teisės pažeidimu.

24. Komisija savo ieškinį grindžia Sąjungos teise, konkrečiais reikalavimais, kylančiais iš Sąjungos piliečio statuso, ir lojalaus bendradarbiavimo pareiga, pagal kurią reikalaujama, kad valstybės narės susilaikytų nuo veiksmų, galinčių kelti grėsmę Sąjungos tikslų įgyvendinimui. Nors Maltos Respublika nesutinka, kad Sprendimas *Nottebohm* patvirtina teiginį, jog pagal tarptautinę teisę reikalaujama faktinio ryšio kaip pilietybės įgijimo sąlygos, tas sprendimas buvo ir tebėra plačiai cituojamas dėl valstybių teisės atsisakyti pripažinti kitos valstybės suteiktą pilietybę. Pagal Sprendimą *Micheletti* valstybės narės negali atsisakyti pripažinti valstybės narės piliečio pilietybės. Tokio pripažinimo automatiškumas Sąjungos teisės sistemoje suteikia teisinį pagrindą bendrai vienodai pilietybės sampratai, kuri reiškia, kad valstybę narę ir jos piliečius sieja faktinis ryšys.

25. Komisija teigia, kad iš 2020 m. pilietybės suteikimo schemą reglamentuojančių teisės aktų matyti, jog išsamus pareiškėjų patikrinimas atliekamas siekiant įvertinti jų saugumo ar reputacijos riziką ir jų turto dydį. Juo nesiekiama nustatyti, ar pareiškėją ir Maltos Respubliką sieja faktinis ryšys. Šis tikrinimo procesas ir ministro [16] diskrecija atsisakyti išduoti natūralizacijos pažymėjimą nekeičia to, kad ši schema veikia kaip sandoris. Maltos Respublika neginčija to, kad norint pasinaudoti 2020 m. pilietybės suteikimo schema, faktiškai fiziškai būti Maltoje reikia tik du kartus: siekiant pateikti biometrinius duomenis leidimui gyventi šalyje gauti ir duodant ištikimybės priesaiką. Taigi „gyvenant šalyje teisiniu požiūriu“, kaip to reikalaujama pagal šią schemą, negali atsirasti faktinio ryšio tarp Maltos Respublikos ir prašymą suteikti pilietybę pateikusio asmens.

26. Maltos Respublika pirmiausia pažymi, kad nuo senų laikų valstybės siekė pritraukti turtą ir gerovę, skatindamos atvykti turtingus asmenis, suteikdamos pilietybę ar jos atitikmenį. Teisė suteikti pilietybę yra esminė nacionalinio suvereniteto dalis. Ji glaudžiai susijusi su valstybės narės nacionalinio savitumo, kurį Sąjunga turi saugoti pagal ESS 4 straipsnio 2 dalį, samprata ir plėtra. Maltos Respublika pripažįsta, kad „ankstesnio faktinio ryšio“ buvimas yra teisėtas pagrindas, kuriuo remdamosi valstybės gali nuspręsti pripažinti asmens sąsajas su jų politine bendruomene. Vis dėlto būtent kiekvienos valstybės narės demokratinės institucijos turi pasirinkti šią galimybę priimdamos politinius ir suverenius sprendimus, dažnai grindžiamus sąžiningumo ir moralinio teisingumo sumetimais. Taigi valstybė narė turi plačią diskreciją nuspręsti, kokie ryšiai yra pakankami, kad būtų galima pagrįstai pakviesti asmenį tapti jos politinės bendruomenės nariu. Sutartys ir jų parengiamieji dokumentai neįpareigoja valstybių narių reikalauti, kad prieš

[16] Kaip apibrėžta Maltos pilietybės įstatymo 2 straipsnio 1 dalyje.

natūralizaciją asmenį su valstybe nare sietų „ankstesnis faktinis ryšys“. Maltos Respublika taip pat tvirtina, kad šio reikalavimo nėra tarptautinėje teisėje ir kad Sprendimas *Nottebohm*, kuriuo remiasi Komisija, buvo plačiai ir pagrįstai kritikuojamas.

27. Dėl šių priežasčių Maltos Respublika teigia, kad tik tuo atveju, kai dėl valstybės narės natūralizacijos politikos apskritai sistemingai šiurkščiai pažeidžiamos Sutartyse ir teisės aktuose apibrėžtos Sąjungos vertybės ir tikslai, ši politika, ko gero, gali būti laikoma tų taisyklių ir vertybių pažeidimu. Šiuo atveju taip nėra. Komisijos ieškinys neturi precedento. Juo siekiama užkirsti kelią valstybei narei įgyvendinti politinius sprendimus, kuriuos ji teisėtai priėmė nacionalinės kompetencijos srityje, pripažįstamoje ESS 9 straipsnyje ir SESV 20 straipsnio 1 dalyje. Ieškiniu taip pat ginčijamas visos nacionalinės teisės aktų, reglamentuojančių asmenų natūralizaciją, sistemos teisėtumas. Maltos Respublika taip pat teigia, kad platus SESV 20 straipsnio ir ESS 4 straipsnio 3 dalies aiškinimas, kuriam pritaria Komisija, turės tiesioginį poveikį pilietybę reglamentuojančių teisės aktų sistemoms visose valstybėse narėse, ypač tose, kuriose natūralizacija vykdoma savo nuožiūra. Neišvengiamai atsiras pareiga pranešti, taigi Komisija, kaip Sutarčių sergėtoja, turės įvertinti valstybių narių natūralizacijos politiką, įstatymus ir praktiką, atsižvelgdama į Sąjungos teisę. Tokie pokyčiai paskatins valstybes nares kelti klausimus dėl kitų valstybių narių teisės ir praktikos šioje srityje bei galiausiai jas kvestionuoti. Toks tikrinimas gali būti pateisinamas tik tada, kai remiantis tinkamais įrodymais aiškiai patvirtinama, kad valstybės narės taisyklės apskritai ir sistemingai kelia realų pavojų Sąjungos vertybėms ir tikslams.

28. Be to, Maltos Respublika tvirtina, kad Komisijos nurodytame vieninteliame ieškinio pagrinde pernelyg supaprastinta Teisingumo Teismo jurisprudencija, nes pilietybės netekimą siekiama prilyginti jos įgijimui. Netekęs valstybės narės pilietybės, asmuo netenka Sąjungos pilietybės ir visų su ja susijusių teisių. Pagal Sąjungos teisę valstybės narės veiksmai, dėl kurių gali būti *de iure* arba *de facto* atimtos su Sąjungos pilietybe susijusios teisės ir pareigos, turi būti atidžiai ir griežtai prižiūrimi. Ir atvirkščiai – įgijus pilietybę asmens teisių ir pareigų spektras išsiplečia, o ne susiaurėja. Taigi pilietybės įgijimas turi būti vertinamas pagal kitus reikalavimus. Nesuprasdama šio esminio skirtumo, Komisija pasisakė už tokį Sutarčių aiškinimą, kuris lemtų neproporcingai didelę Sąjungos kontrolę nacionalinės kompetencijos srityje, glaudžiai susijusioje su valstybių narių suvereniomis prerogatyvomis.

29. Maltos Respublika teigia, kad Komisija, vaizduodama 2020 m. pilietybės suteikimo schemą kaip „savaiminį ir besąlygišką“ Maltos pilietybės įgijimo būdą, kuriuo „pilietybė sistemingai suteikiama mainais už iš anksto nustatyto dydžio mokėjimus“, atsižvelgiant į Maltos Respublikos „vien biudžetinius interesus“, be jokio teisinio arba faktinio pagrindo pernelyg supaprastina šią schemą. Nors pradinė investicija suteikia galimybę pasinaudoti schema, ši neveikia „savaime ir besąlygiškai“, o veikiau daug dėmesio skiriama kiekvieno prašymo įtakai „saugumui, reputacijai, sisteminiam poveikiui, atitikčiai reikalavimams ir kitiems kriterijams“. Tai, kad apie trečdalis visų priimtinų prašymų atmetama, yra pakankamas įrodymas, kad nieko nevyksta savaime. Pilietybės suteikimas taip pat nėra tiesioginė finansinio sandorio pasekmė, nes pareiškėjai turi prisiimti ilgalaikius įsipareigojimus ir po natūralizacijos jiems taikomos tęstinės kontrolės procedūros. Taigi Maltos Respublika tvirtina, kad 2020 m. pilietybės suteikimo schema yra teisėta, patikima, profesionaliai įgyvendinama ir veiksminga natūralizacijos schema, kurios veikimas nekenkia Sąjungos tikslams. 2020 m. pilietybės suteikimo schema yra skaidri, atidžiai prižiūrima ir daro tiesioginį teigiamą poveikį Maltos visuomenei. Maltos Respublika nesutinka su Komisijos pateiktu schemos apibūdinimu kaip atspindinčios požiūrį „pirk dabar – sukurk ryšį vėliau“. Pareiškėjai, kurių prašymai patenkinami, atspindi įvairius ryšius su Maltos bendruomene, sudarytus iš ankstesnių, dabartinių ir būsimų sąsajų, kurios laikui bėgant kinta.

30. Triplike Maltos Respublika tvirtina, kad jeigu Teisingumo Teismas patenkintų Komisijos ieškinį, ji turėtų panaikinti visą įstatymų ir kitų teisės aktų sistemą, o ne pavienę nuostatą ar konkrečias pilietybės taisykles. Kvestionuodama visą valstybės narės teisės sistemą, reglamentuojančią teisę į pilietybę, Komisija ragina Teisingumo Teismą veikti kaip „netiesioginiam teisės aktų leidėjui“, turinčiam veto teisę dėl nacionalinės teisės aktų, priimtų srityje, kuri priklauso valstybių narių kompetencijai. Kuo platesnė suteiktos teisės vykdyti kontrolę išimtinės nacionalinės kompetencijos srityje apimtis, tuo didesnė rizika, kad ją vykdant bus viršyta Sąjungos kompetenciją itin jautrioje srityje. Dėl šios priežasties Maltos Respublika teigia, kad tik reikšmingas Sąjungos vertybių ir (arba) tikslų pažeidimas galėtų pateisinti bet kokį Teisingumo Teismo įsikišimą. Galiausiai, priešingai, nei teigia Komisija, Maltos Respublika pažymi, kad Europos Sąjunga yra politinė bendruomenė, o ne „bendras politinis darinys“.

Vertinimas

Priimtinumas

31. Nors Maltos Respublika aiškiai neprieštarauja šio ieškinio priimtinumui, ji nurodo skirtumus tarp argumentų, kuriuos Komisija pateikė ikiteisminėje procedūros stadijoje, ir tų, kuriais ji siekia remtis dabar. Maltos Respublika tvirtina, kad kai kurie Komisijos dublike išdėstyti argumentai skiriasi nuo ieškinyje pateiktų argumentų. Be to, ji prieštarauja tam, kad Komisija kaip įrodymą pateiktų tyrimo „Pasų dokumentai“ medžiagą [17], nes ši medžiaga susijusi su 2014 m., o ne 2020 m. pilietybės suteikimo schemos, nagrinėjamos šioje byloje, veikimu.

32. Teisingumo Teismas gali *ex officio* išnagrinėti, ar įvykdytos SESV 258 straipsnyje nustatytos ieškinio dėl įsipareigojimų neįvykdymo pareiškimo sąlygos [18]. Kadangi per teismo posėdį buvo iškeltas ieškinio priimtinumo klausimas ir Komisija turėjo galimybę atsakyti į Teisingumo Teismo dėl jo užduotą klausimą, Teisingumo Teismui tikslinga išnagrinėti šį klausimą. Pagal suformuotą jurisprudenciją pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dėl įpareigojimų neįvykdymo dalykas nustatomas Komisijos pagrįstoje nuomonėje. Tame dokumente turi būti pateikta nuosekli ir išsami priežasčių, dėl kurių Komisija padarė išvadą, kad valstybė narė, kuriai tas dokumentas skirtas, neįvykdė įsipareigojimo pagal Sutartį, santrauka. Juo remiantis pareikštas ieškinys dėl įsipareigojimų neįvykdymo turi būti grindžiamas tais pačiais motyvais ir pagrindais, kurie išdėstyti pagrįstoje nuomonėje, ir Teisingumo Teismas negali nagrinėti pagrindo, kuris nebuvo joje nurodytas [19]. Nagrinėjamas ieškinys yra siauresnės apimties nei 2022 m. balandžio 6 d. pagrįstoje nuomonėje nurodytas skundas, nes ši nuomonė buvo pateikta ir dėl 2014 m., ir dėl 2020 m. pilietybės suteikimo schemų. Su šia išlyga (ji nekelia susirūpinimo) [20], ieškinys grindžiamas tais pačiais motyvais ir pagrindais, kurie nurodyti pagrįstoje nuomonėje. Tiek pagrįstoje nuomonėje, tiek ieškinyje nurodyta, kad SESV 20 straipsnis ir ESS 4 straipsnio 3 dalis yra pažeisti

[17] Žr. tyrimo „Pasų dokumentai“ (anglų k. „Passport papers“) medžiagą, kurią paskelbė *Daphne Caruana Galizia Foundation*. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] 2017 m. balandžio 5 d. Sprendimas *Komisija / Bulgarija* (C-488/15, EU:C:2017:267, 50 punktas).

[19] 2004 m. birželio 24 d. Sprendimas *Komisija / Nyderlandai* (C-350/02, EU:C:2004:389, 20 punktas). Ikiteisminės procedūros paskirtis yra suteikti suinteresuotajai valstybei narei galimybę įvykdyti iš Sąjungos teisės kylančius įsipareigojimus arba tinkamai apsiginti nuo Komisijos pareikštų kaltinimų. Šios procedūros teisėtumas yra itin svarbus ne tik tam, kad būtų apsaugotos tos valstybės narės teisės, bet ir tam, kad būtų užtikrinta, jog galimame teisminiame procese ginčas bus aiškiai apibrėžtas. Taigi per ikiteisminę procedūrą siekiama trijų tikslų: leisti valstybei narei nutraukti galimą pažeidimą, suteikti galimybę pasinaudoti teise į gynybą ir apibrėžti ginčo dalyką, jeigu prireikus bus kreipiamasi į Teisingumo Teismą (2015 m. rugsėjo 16 d. Sprendimas *Komisija / Slovakija*, C-433/13, EU:C:2015:602, 39 ir 49 punktai).

[20] Reikalavimas, kad pagal SESV 258 straipsnį pareikšto ieškinio dalykas būtų apibrėžtas vykstant šioje nuostatoje numatytai ikiteisminei procedūrai, nereiškia, kad turi visiškai sutapti pagrįstos nuomonės rezoliucinė dalis ir ieškinio reikalavimai, jeigu ginčo dalykas nebuvo išplėstas ar pakeistas, o tik apribotas (2006 m. kovo 14 d. Sprendimas *Komisija / Prancūzija*, C-177/04, EU:C:2006:173, 37 punktas).

dėl Maltos Respublikos priimtų teisės aktų, pagal kuriuos asmenims siūloma suteikti pilietybę natūralizacijos tvarka mainais į iš anksto nustatyto dydžio mokėjimus ar investicijas, nereikalaujant, kad šią valstybę narę ir šiuos asmenis sietų faktinis ryšys.

33. Kiek tai susiję su tariamais ieškinio ir dubliko skirtumais, pažymėtina, kad pagal suformuotą jurisprudenciją vykstant procesui bylos šalis negali pakeisti ginčo dalyko, o ieškinio pagrįstumas turi būti vertinamas tik pagal ieškinyje nurodytus reikalavimus [21]. Vis dėlto Komisija turi teisę atsikirsti į Maltos Respublikos atsiliepime į ieškinį pateiktus argumentus, jei, kaip nagrinėjamu atveju, ginčo apimtis lieka nepakitusi.

34. Taigi siūlau Teisingumo Teismui pripažinti, kad ir nagrinėjamas ieškinys, ir dublike pateikti argumentai yra priimtini.

35. Komisija neginčija, kad vadinamieji „Pasų dokumentų“ pripažinimo įrodymai susiję su 2014 m. pilietybės suteikimo schemos, kuri neturi reikšmės nagrinėjamam ieškiniui *ratione materiae*, įgyvendinimu. Taigi, priešingai, nei teigia Komisija, šių dokumentų turiniu jokiu būdu negalima remtis darant išvadas dėl 2020 m. pilietybės suteikimo schemos teisėtumo.

Ginčo esmė

– *Pirminės pastabos*

36. Šiuo ieškiniu Komisija prašo pripažinti, kad priimdama ir įgyvendinama 2020 m. Pilietybės įstatymo 10 straipsnio 9 dalį ir 2020 m. nuostatus Maltos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 20 straipsnio 1 dalį ir ESS 4 straipsnio 3 dalį. Jeigu Teisingumo Teismas tai pripažins, Maltos Respublika turės imtis būtinų priemonių Teisingumo Teismo sprendimui įvykdyti [22]. Darytina išvada, kad, priešingai, nei teigia Maltos Respublika, šioje byloje nekvestionuojama visa tos valstybės narės teisės aktų, reglamentuojančių natūralizaciją, sistema [23]. Be to, Komisijos ieškinys nėra šios institucijos mėginimas, tiesiogiai ar netiesiogiai padedant Teisingumo Teismui, priimti teisės aktus Sąjungos pilietybės srityje.

37. Maltos Respublika sutinka, kad valstybė narė, nustačiusi natūralizacijos politiką, kuri netaikoma tam tikros rasės ar etninės kilmės asmenims, pažeistų, be kita ko, SESV 20 straipsnį, siejamą su ESS 2 straipsniu. Kadangi Komisija neteigia, kad 2020 m. pilietybės suteikimo schema įgyvendinama diskriminuojant dėl rasės, etninės kilmės ar kitų pagrindų, Teisingumo Teismui nebūtina toliau gaišti laiko prie šio teiginio [24]. Maltos Respublika taip pat tvirtina, kad dėjo nemažai pastangų ir investavo daug išteklių į daugiapakopio išsamaus patikrinimo procesą, siekdama užtikrinti, kad 2020 m. pilietybės suteikimo schema atitiktų, be kita ko, Sąjungos teisės

[21] 2010 m. lapkričio 11 d. Sprendimas *Komisija / Portugalij*a (C-543/08, EU:C:2010:669, 20 punktas). Taip pat žr. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnį ir jo procedūros reglamento 120 straipsnio c punktą.

[22] Žr. SESV 260 straipsnio 1 dalį.

[23] Jeigu per SESV 258 straipsnyje numatytą procedūrą Komisija mano, kad valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų, tik ji turi įvertinti tikslingumą imtis veiksmų prieš šią valstybę, nustatyti, jos nuomone, pažeistas nuostatas ir pasirinkti įsipareigojimų nevykdymo procedūros pradžios momentą (2016 m. kovo 3 d. Sprendimas *Komisija / Malta*, C-12/14, EU:C:2016:135, 24 punktas).

[24] Maltos Respublika tvirtina, kad pagal 2020 m. pilietybės suteikimo schemą taikomi objektyvūs ir skaidrūs kriterijai. 2000 m. kovo 1 d. įsigaliojusios Europos Taryboje priimtos Europos konvencijos dėl pilietybės (toliau – Europos konvencija dėl pilietybės) 5 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „valstybės, šios Konvencijos Šalies, taisyklėse dėl pilietybės neturi būti jokių skirtumų ar praktikos, kurie prilygtų diskriminacijai dėl lyties, religijos, rasės, odos spalvos, tautinės ar etninės kilmės“ (neoficialus vertimas).

aktus dėl kovos su pinigų plovimu, korupcija ir terorizmu ir užtikrintų jų vykdymą. Kadangi Komisijos ieškinys nėra grindžiamas tuo, kad Maltos Respublika nesilaikė tų ar bet kurių kitų Sąjungos teisės aktų, šis teiginys taip pat nesvarstytinas.

38. Pagal SESV 258 straipsnį nagrinėjamose bylose dėl įsipareigojimų neįvykdymo Komisija turi įrodyti, kad valstybė narė neįvykdė ją saistančio Sąjungos teisėje numatyto įsipareigojimo, ir siekdama tai įrodyti negali remtis jokia prezumpcija [25].

39. Pagal suformuotą jurisprudenciją iš ESS 4 straipsnio 3 dalyje įtvirtinto lojalaus bendradarbiavimo principo matyti, kad valstybės narės turi imtis visų priemonių, galinčių užtikrinti Sąjungos teisės galiojimą ir veiksmingumą. Bendrosios lojalaus bendradarbiavimo pareigos pagal ESS 4 straipsnio 3 dalį pažeidimas yra tik tiek, kiek jis susijęs su konkrečių tos valstybės narės prisiimtų įsipareigojimų pažeidimu [26].

40. Šiuo ieškiniu prašoma pripažinti, kad nustačiusi ir įgyvendindama 2020 m. pilietybės suteikimo schemą, pagal kurią asmenys, neturintys faktinio ryšio su Maltos Respublika, natūralizuojami mainais už iš anksto nustatyto dydžio mokėjimus ar investicijas, ši valstybė narė neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 20 straipsnio 1 dalį ir ESS 4 straipsnio 3 dalį. Kaip buvo patvirtinta per teismo posėdį, Komisijos teiginys, kad 2020 m. pilietybės suteikimo schema veikia taip, kad kitoms valstybėms narėms nustatomi įpareigojimai ir pareigos, taip pažeidžiant ESS 4 straipsnio 3 dalį, kyla ir išplaukia iš jos teiginio, kad Maltos Respublika pažeidė SESV 20 straipsnį. Taigi neįrodžius, kad buvo pažeistos pilietybę reglamentuojančios Sutarties nuostatos, nėra nei teisinio, nei faktinio pagrindo teigti, kad Maltos Respublika pažeidė lojalaus bendradarbiavimo pareigą. Kaip patvirtinta jurisprudencijoje, tariamas ESS 4 straipsnio 3 dalies pažeidimas siejamas su veiksmais, kurie nesiskiria nuo konkrečios pareigos, grindžiamos SESV 20 straipsniu, pažeidimo. Taigi siūlau Teisingumo Teismui pripažinti, kad šioje byloje jo neprašoma nagrinėti argumento, jog Maltos Respublika nesilaikė ESS 4 straipsnio 3 dalies, atskirai nuo argumento, pateikto pagal SESV 20 straipsnį.

– *„Faktinio ryšio“ reikalavimas pagal Sąjungos ir tarptautinę pilietybės teisę*

41. Iš šalių rašytinių ir žodinių pastabų matyti, kad jos nesiginčija dėl 2020 m. pilietybės suteikimo schemos turinio ir jos įgyvendinimo būdo. Maltos Respublika visų pirma neginčija to, kad siūlo suteikti asmenims pilietybę natūralizacijos tvarka už iš anksto nustatyto dydžio mokėjimus, jeigu tokie asmenys atitinka tam tikrus reikalavimus [27]. Per teismo posėdį Maltos Respublika patvirtino, kad, sumokėjus tam tikrą finansinį įnašą, norint įgyti pilietybę natūralizacijos tvarka pakanka vienerius metus teisėtai gyventi toje valstybėje narėje. Komisija žodžiu patvirtino, kad jos nurodytas vienintelis ieškinio pagrindas grindžiamas Sąjungos teisėje (ir, kiek mažiau, tarptautinėje teisėje) įtvirtintu reikalavimu, pagal kurį siekiant išsaugoti Sąjungos pilietybės vientisumą, valstybę narę ir jos piliečius turi sieti „faktinis ryšys“. Teikdama paaiškinimus žodžiu, Komisija taip pat patvirtino, kad jos ieškinio sėkmė priklauso nuo šios prielaidos pagrįstumo.

42. Pagal SESV 20 straipsnio 1 dalį įvesta Sąjungos pilietybė. Pagal ESS 9 straipsnį ir SESV 20 straipsnio 1 dalį kiekvienas asmuo, turintis valstybės narės pilietybę, yra Sąjungos pilietis. ESS 9 straipsnyje taip pat nustatyta, kad Sąjungos pilietybė papildo nacionalinę pilietybę,

[25] Šiuo klausimu žr. 2005 m. balandžio 26 d. Sprendimą *Komisija / Airija* (C-494/01, EU:C:2005:250, 41 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[26] 2020 m. gruodžio 17 d. Sprendimas *Komisija / Slovėnija (ECB archyvai)* (C-316/19, EU:C:2020:1030, 119 ir 121 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

[27] Žr. šios išvados 29 punktą.

bet jos nepakeičia. Sąjungos piliečio statusas yra neatsiejamas nuo valstybės narės pilietybės turėjimo ir visiškai nuo jo priklauso. Įgijus valstybės narės pilietybę, savaime ir besąlygiškai įgyjama Sąjungos pilietybė. Netekęs valstybės narės pilietybės atitinkamas asmuo automatiškai netenka Sąjungos piliečio statuso [28]. Valstybės narės pilietybė yra buvimo Sąjungos piliečiu *conditio sine qua non* arba „esminė sąlyga“.

43. Po to, kai buvo priimtas Sprendimas *Grzelczyk* [29], Teisingumo Teismas ne kartą yra patvirtinęs, kad Sąjungos pilietybė „valstybių narių piliečiams yra pagrindinis statusas“ [30]. Praktiškai tai reiškia, kad Sąjungos pilietybė ją turintiems asmenims suteikia daug įvairių teisių. Jos apima teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje [31], taip pat teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento ir vietos savivaldos rinkimuose valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai [32]. Kiekvienas Sąjungos pilietis taip pat gali remtis SESV 18 straipsnyje įtvirtintu diskriminacijos dėl pilietybės draudimu visose situacijose, kurios priskirtinos Sąjungos teisės taikymo *ratione materiae* sričiai [33]. Pagrindinis Sąjungos piliečio statusas ir atitinkami įsipareigojimai bei pareigos, kurie dėl jo nustatyti valstybėms narėms, nereiškia, kad negali būti nustatyta tam tikrų naudojimosi šiomis teisėmis sąlygų [34].

[28] 2022 m. birželio 9 d. Sprendimas *Préfet du Gers ir Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, 46–48 ir 57 punktai) (toliau – Sprendimas *Préfet du Gers*). Jo 48 punkte nurodyta: „[t]aigi ESS 9 straipsnyje ir SESV 20 straipsnyje Sutarčių rengėjai įtvirtino neatsiejamą ir išimtinį ryšį tarp valstybės narės pilietybės turėjimo ir Sąjungos piliečio statuso įgijimo ir jo išsaugojimo“. Jungtinei Karalystei priėmus suverenų sprendimą išstoti iš Sąjungos pagal ESS 50 straipsnio 1 dalį, Sutartys nustojo būti taikomos Jungtinei Karalystei nuo 2020 m. vasario 1 d., kai įsigaliojo Susitarimas dėl Jungtinės Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystės išstojimo iš Europos Sąjungos ir Europos atominės energijos bendrijos (OL L 29, 2020, p. 7). Nuo šios datos Jungtinės Karalystės piliečiai nebeturi valstybės narės pilietybės ir nebėra Sąjungos piliečiai. Žr. Sprendimo *Préfet du Gers* 91 punktą.

[29] 2001 m. rugsėjo 20 d. Sprendimas *Grzelczyk* (C-184/99, EU:C:2001:458, 31 punktas). Taip pat žr. 2002 m. rugsėjo 17 d. Sprendimą *Baumbast ir R* (C-413/99, EU:C:2002:493, 82 punktas) ir 2021 m. liepos 15 d. Sprendimą *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, EU:C:2021:602, 62 punktas). 2014 m. gruodžio 18 d. Nuomonėje 2/13 (*Europos Sąjungos prisijungimas prie EŽTK*) (EU:C:2014:2454, 172 punktas) Teisingumo Teismas nurodė, kad „Sąjungos tikslų, nurodytų ESS 3 straipsnyje, savo ruožtu siekiama įvairiomis pamatinėmis nuostatomis, pavyzdžiui, reglamentuojančiomis laisvą prekių, paslaugų, kapitalo ir asmenų judėjimą, Sąjungos pilietybę, laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę ir konkurencijos politiką. Šios nuostatos, įeinančios į savarankišką Sąjungos sistemą, yra sudarytos taip, kad kiekviena iš jų konkrečioje savo srityje ir dėl savo ypatumų prisidėtų prie integracijos, kuri yra pačios Sąjungos egzistavimo pagrindas, įgyvendinimo“.

[30] Taip pat žr. Sprendimo *Tjebbes* 31 punktą, Sprendimo *Préfet du Gers* 49 punktą ir juose nurodytą jurisprudenciją.

[31] SESV 20 straipsnio 2 dalies a punktas ir SESV 21 straipsnis. Sąjungos piliečiams pagal SESV 21 straipsnio 1 dalį suteikiamomis teisėmis, siekiama, be kita ko, padėti jiems palaipsniui integruotis į priimančiosios valstybės narės visuomenę (2017 m. lapkričio 14 d. Sprendimas *Lounes*, C-165/16, EU:C:2017:862, 56 punktas).

[32] Atsižvelgdami į sąlygas ir apribojimus, nustatytus Sutartyse ir joms įgyvendinti skirtose priemonėse: SESV 20 straipsnio 2 dalies b punktas ir SESV 22 straipsnis. Taip pat žr. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 40 ir 41 straipsnius.

[33] SESV 18 straipsnis savarankiškai taikomas tik tose Sąjungos teisės reglamentuojamose srityse, dėl kurių SESV nenumatyta specialių nediskriminavimo taisyklių (2021 m. liepos 15 d. Sprendimas *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, 63 ir 65 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija).

[34] 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičiančios Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinančios [d]irektyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (OL L 158, 2004, p. 77; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 5 sk., 5 t., p. 46), 6 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad „Sąjungos piliečiai turi teisę gyventi kitos valstybės narės teritorijoje iki trijų mėnesių trukmės laikotarpį, netaikant jokių reikalavimų ar formalumų, išskyrus reikalavimą turėti tapatybės kortelę arba pasą“. O Direktyvos 2004/38 7 ir 16 straipsniuose įtvirtinta, kad Sąjungos piliečio teisei gyventi kitoje valstybėje narėje ilgiau kaip tris mėnesius, bet trumpiau kaip penkerius metus taikomos papildomos sąlygos. Pavyzdžiui, Direktyvos 2004/38 7 straipsnio 1 dalies b punkte nustatyta, kad neaktyvūs Sąjungos piliečiai privalo turėti „pakankamai išteklių sau ir savo šeimos nariams, kad per savo gyvenimo šalyje laikotarpį netaptų našta priimančiosios valstybės narės socialinės paramos sistemai <…>“. Žr. 2021 m. liepos 15 d. Sprendimą *The Department for Communities in Northern Ireland* (C-709/20, EU:C:2021:602, 75–79 punktai).

44. Kadangi naudojimasis Sąjungos pilietybe visiškai priklauso nuo valstybės narės pilietybės turėjimo, pagal suformuotą jurisprudenciją kiekviena valstybė narė, veikdama pagal savo išimtinę kompetenciją [35] ir tinkamai atsižvelgdama į tarptautinę teisę [36], turi nustatyti jos pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygas [37]. Kaip nurodžiau savo išvadoje byloje *Préfet du Gers* [38], valstybės narės galėjo nuspręsti sujungti savo kompetenciją ir suteikti Europos Sąjungai įgaliojimus nustatyti, kas turi teisę tapti Sąjungos piliečiu. Jos nusprendė to nedaryti.

45. Deklaracija Nr. 2 dėl valstybės narės pilietybės, pridėta prie Europos Sąjungos sutarties Baigiamojo akto [39], taip pat atspindi valstybių narių prerogatyvų šioje srityje mastą. Kaip jau buvo nurodyta, įgijus valstybės narės pilietybę savaime įgyjama Sąjungos pilietybė, kurią visos kitos valstybės narės pagal Sąjungos teisę privalo pripažinti. Deklaracijoje Nr. 2 aiškiai nurodyta, kad „<…> kaskart Europos bendrijos steigimo sutartyje darant nuorodą į valstybių narių piliečius, klausimas, ar asmuo yra valstybės narės pilietis, sprendžiamas remiantis tik suinteresuotos valstybės narės nacionalinės teisės aktais <…>“. Taip Deklaracija Nr. 2 atspindi valstybių narių požiūrį, kad atitinkamos jų pilietybės sampratos liečia pačią jų suvereniteto ir nacionalinio savitumo, kurių jos neketina sujungti, esmę.

46. Sutartyse yra daug nuorodų į Europos tautas, Sąjungos tautas, valstybių narių tautas ir europiečių tautas. Be to, Sąjungos piliečiai yra Europos Sąjungą, kaip bendrą politinį darinį, sudarantys subjektai [40] – tai patvirtina, be kita ko, teisė balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento rinkimuose [41]. Tai jokiu būdu nepaneigia fakto, kad valstybės narės nusprendė, jog tik jos pačios turi nustatyti, kas turi teisę būti vienu iš jų piliečių, taigi ir kas yra Sąjungos pilietis. Vadinasi, „bendras politinis darinys“, atsiradęs sukūrus Sąjungos pilietybę, nenustato valstybėms narėms įpareigojimų dėl sąlygų, kurioms esant jos suteikia pilietybę.

47. Vadovaudamosi tarpusavio pagarbos ir pasitikėjimo principais, valstybės narės susitarė besąlygiškai laikytis kitų valstybių narių sprendimų dėl to, ar asmuo turi valstybės narės pilietybę, taigi ir Sąjungos pilietybę, nepaisydamos konkrečių to asmens ir tos valstybės narės santykių. Pagal ESS 9 straipsnį, SESV 20 straipsnio 1 dalį ir Deklaraciją Nr. 2 Sąjungos institucijoms ir kitoms valstybėms narėms neleidžiama nustatyti jokių kitos valstybės narės pilietybės pripažinimo sąlygų.

[35] Nėra Sąjungos teisės nuostatų dėl Sąjungos pilietybės įgijimo arba netekimo. Maltos Respublika per posėdį pažymėjo, kad tokios teisės nuostatos galėtų būti priimtos pagal SESV 352 straipsnį.

[36] Komisija ir raštu, ir žodžiu nurodo, kad šioje byloje nesiremia tarptautine teise. Šis teiginys kiek nesuderinamas su tuo, kad savo argumentus ji grindžia Sprendimu *Nottebohm*. Bet kuriuo atveju pagal Sąjungos teisę valstybės narės, nustatydamos pilietybės įgijimo ir netekimo taisykles, turi laikytis tarptautinės teisės: žr. Sprendimo *Tjebbes* 30 punktą. Vadinasi, jei nėra prieštaravimų, Sąjungos teisės normos šioje srityje grindžiamos tarptautine teise ir privalo ją atitikti. Vis dėlto žr. generalinio advokato M. Poiares Maduro išvadą byloje *Kadi / Taryba ir Komisija* (C-402/05 P, EU:C:2008:11, 24 punktas), kurioje nurodyta, kad „[t]arptautinės teisės ir [Sąjungos] teisinės sistemos santykį reglamentuoja pati [Sąjungos] teisinė sistema ir tarptautinė teisė gali įsiskverbti į šią teisinę sistemą tik [Sąjungos] konstitucinių principų nustatytomis sąlygomis“.

[37] 2022 m. sausio 18 d. Sprendimas *Wiener Landesregierung (Natūralizacijos garantijos atšaukimas)* (C-118/20, EU:C:2022:34, 37 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija) (toliau – Sprendimas *Wiener Landesregierung*). Pagal analogiją žr. Sprendimo *Kaur* 25 punktą. Teisingumo Teismas yra išaiškinęs, kad valstybės narės vienašališkas pareiškimas prieš jai įstojant į Europos bendriją (EB) siekiant apriboti EB nuostatų taikymo *ratione personae* sritį, taigi ir tos valstybės narės piliečių, kurie galėtų naudotis šiomis nuostatomis, ratą, neatėmė iš tos valstybės narės piliečių galimybės naudotis šiomis teisėmis, nes jie niekada jomis nesinaudojo.

[38] Generalinio advokato A. M. Collins išvada byloje *Préfet du Gers ir Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:129, 22 punktas).

[39] OL C 191, 1992, p. 98 (toliau – Deklaracija Nr. 2), pridėta prie 1992 m. Mastrichto sutarties, kuria buvo įvesta Sąjungos pilietybė. Deklaracija Nr. 2 siekta išsiaiškinti Sąjungos teisės nuostatų, kuriose minima „piliečio“ sąvoka, taikymo *ratione personae* srities klausimą, taigi į ją reikia atsižvelgti nustatant ESS taikymo *ratione personae* sritį (2023 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Danijos pilietybės netekimas)*, C-689/21, EU:C:2023:626, 27 punktas).

[40] Šį „bendrą politinį darinį“ riboja Sutarčių nuostatos, taigi jis negali būti prilygintas valstybei.

[41] SESV 20 straipsnio 2 dalies b punktas. Taip pat žr. ESS 9–11 straipsnius dėl demokratinių principų, kuriuose daug kalbama apie Sąjungos piliečius.

48. Sprendime *Micheletti*[42] Teisingumo Teismas nusprendė, kad tais atvejais, kai pageidaujama pasinaudoti EB sutartyje įtvirtintomis pagrindinėmis laisvėmis, valstybės narės teisės aktai negali apriboti kitos valstybės narės pilietybės suteikimo pasekmių, nustatydami papildomų šios pilietybės pripažinimo sąlygų[43]. Nors tas sprendimas buvo priimtas anksčiau nei buvo įvesta Sąjungos pilietybė, Teisingumo Teismas šį principą pakartojo, be kita ko, Sprendime *Zhu ir Chen*[44], kalbėdamas apie Sąjungos pilietybę[45]. Vadinasi, Sąjunga, jos institucijos ir valstybės narės iš esmės turi laikytis visų kitų valstybių narių taisyklių dėl pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygų. Privalomo tarpusavio pripažinimo sistema, numatyta šioje jurisprudencijoje, lemia tai, kad valstybės narės neprivalo turėti bendros pilietybės sampratos ir jų taisyklės dėl pilietybės suteikimo gali skirtis.

49. Nors Sąjungos teisėje nenustatyta valstybės narės pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygų[46] ir spręsdamos šį klausimą jos turi laikytis viena kitos taisyklių, buvo nuspręsta, kad šių taisyklių taikymas neturi pažeisti Sąjungos teisės tais atvejais, kurie patenka į Sąjungos teisės taikymo sritį[47]. Valstybės narės suverenios prerogatyvos suteikti ar atimti pilietybę įgyvendinimas nėra neribotas, ir tiek Sąjungos, tiek tarptautinė teisė iš esmės gali riboti jos įgyvendinimą[48]. Priešingai, nei teigia Maltos Respublika, dėl visų Sąjungos teisės pažeidimų, kad ir kaip jie būtų suformuluoti, gali būti pareikštas ieškinys pagal SESV 258 straipsnį dėl įsipareigojimų neįvykdymo. Šią procedūrą galima taikyti ne tik siekiant patraukti atsakomybėn už veiksmus, kurie gali būti kvalifikuojami kaip šiurkštus pažeidimas[49].

50. Ši byla yra vienintelė man žinoma iki šiol nagrinėta byla, kurioje Teisingumo Teismas nagrinėjo valstybės narės taisykles dėl pilietybės įgijimo, atsižvelgdamas į Sąjungos teisę ir visų pirma remdamasis Sąjungos pilietybe. Atrodo, jog tai, kad pagal Sąjungos teisę asmeniui negalima suteikti teisės tapti valstybės narės piliečiu, paaiškina tokią padėtį. Sprendime *Micheletti* Teisingumo Teismas nagrinėjo ne Italijos natūralizacijos taisykles Sąjungos teisės požiūriu, o veikiau Ispanijos taisyklių, kuriomis siekiama apriboti Italijos teisės poveikį Ispanijoje, suderinamumą su Sąjungos teise. Sprendime *Zhu ir Chen*[50] Teisingumo Teismas išnagrinėjo piktnaudžiavimo teise arba teisėmis įgyjant Sąjungos pilietybę klausimą[51]. Teisingumo Teismas

42 10 punktas.

43 Generalinis advokatas G. Tesauro išvadoje byloje *Micheletti ir kt.* (C-369/90, EU:C:1992:47, 3 ir 4 punktai) nurodė, kad pilietybės įgijimas ir netekimas yra išimtinai kiekvienos valstybės reikalas. Valstybės narės pilietybės turėjimas, nepaisant to, kaip ji buvo įgyta, yra vienintelė būtina sąlyga, kurią turi tenkinti asmuo, norėdamas pasinaudoti įsisteigimo teise, ir į jokius kitus veiksnius ar kriterijus negali būti atsižvelgiama.

44 39 punktas. Taip pat žr. 2003 m. spalio 2 d. Sprendimą *Garcia Avello* (C-148/02, EU:C:2003:539, 28 punktas). Sprendimo *Zhu ir Chen* 39 punkte Teisingumo Teismas nekalba apie teisės aktuose nustatytą apribojimą, bet bendrai nurodo, kad valstybė narė negali apriboti kitos valstybės narės pilietybės suteikimo pasekmių, reikalaudama papildomų sąlygų tam, kad ši pilietybė būtų pripažįstama.

45 EB 17 ir 18 straipsniai (dabar – SESV 20 ir 21 straipsniai).

46 Kompetencijos suteikimo principas taikomas suteikiant kompetenciją Europos Sąjungai: ESS 4 straipsnio 1 dalis ir 5 straipsnio 1 bei 2 dalys. Europos Sąjungai nesuteikta kompetencija priklauso valstybėms narėms. Europos Sąjunga negali prisiimti kompetencijos išimtinai valstybėms narėms skirtose srityse.

47 Sprendimo *Rottmann* 39 ir 41 punktuose ir Sprendimo *Tjebbes* 30 punkte taikoma ši bendra Sąjungos teisės nuostata.

48 Žr. 2021 m. gruodžio 14 d. Sprendimą *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“* (C-490/20, EU:C:2021:1008, 38 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija), kuriame Teisingumo Teismas nurodė, kad „pagal tarptautinę teisę pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygų nustatymas priklauso kiekvienos valstybės narės kompetencijai ir <…> kad į Sąjungos teisės taikymo sritį patenkančiose situacijose atitinkamos nacionalinės teisės nuostatos turi atitikti Sąjungos teisę“.

49 Pagal SESV 258 straipsnį Komisija gali pradėti procedūrą dėl įsipareigojimų neįvykdymo, kai mano, kad kuri nors valstybė narė neįvykdė kokios nors pareigos pagal Sąjungos teisę, ir nereikalaujama, kad ji skirtingai elgtųsi atsižvelgdama į įtariamo pažeidimo pobūdį bei šiurkštumą. 1990 m. lapkričio 27 d. Sprendimas *Komisija / Italija* (C-209/88, EU:C:1990:423, 14 punktas). Pagal analogiją žr. 2007 m. spalio 18 d. Sprendimą *Komisija / Danija* (C-19/05, EU:C:2007:606, 35 punktas).

50 Sprendimo *Zhu ir Chen* 34–40 punktai.

51 Pagal analogiją žr. Sloane, R. D., *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, Vol. 50, Nr. 1. Autorius mano, kad Sprendimą *Nottebohm* reikėtų suprasti kaip siauros apimties sprendimą, kuriame TTT rėmėsi bendruoju piktnaudžiavimo teise principu, siekdamas neleisti F. Nottebohm išvengti karo teisėje numatytų pasekmių.

atmetė Jungtinės Karalystės vyriausybės argumentą, kad trečiosios šalies piliečiui neturėtų būti leista remtis Sąjungos teise – ypač dėl Sąjungos piliečių teisės laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje – jeigu tas asmuo ėmėsi priemonių, kad jo vaikas įgytų valstybės narės pilietybę, taigi ir Sąjungos pilietybę bei iš jos kylančias teises. Atmesdamas tos vyriausybės argumentą, Teisingumo Teismas pažymėjo, kad nė viena iš byloje pastabas pateikusių šalių neginčijo atitinkamo vaiko valstybės narės pilietybės įgijimo teisėtumo arba fakto [52].

51. Teisingumo Teismas yra patvirtinęs, kad teisės subjektai turi laikytis bendrojo teisės principo, pagal kurį jie negali sukčiaudami arba piktnaudžiaudami remtis Sąjungos teisės normomis [53]. Taigi Sąjungos pilietybės suteikimo arba įgijimo teisėtumas iš esmės gali būti nagrinėjamas atsižvelgiant į šią sąvoką. Šis ieškinys grindžiamas tuo, kad Maltos Respublika neįvykdė įsipareigojimų pagal SESV 20 straipsnį. Jame neteigiama, kad ta valstybė narė piktnaudžiavo teise arba jai suteiktomis teisėmis. Taigi šioje byloje nenagrinėtina galimybė taikyti šią doktriną.

52. Teisingumo Teismo jurisprudencija Sąjungos pilietybės panaikinimo ar netekimo klausimu yra gausesnė. Nors pilietybės suteikimo kompetencija palikta valstybėms narėms ir Sąjungos pilietybė priklauso nuo šios kompetencijos įgyvendinimo, naudojantis prerogatyva atimti nacionalinę – taigi ir Sąjungos – pilietybę reikia laikytis tam tikrų apribojimų, kuriuos galima nustatyti. Svarbus šios jurisprudencijos bruožas yra tas, kad ji susijusi su valstybių narių suverenių prerogatyvų įgyvendinimu savo, o ne kitų valstybių narių ar trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu. Dėl susirūpinimo, kad atėmus nacionalinę pilietybę ir taip asmenims netekus Sąjungos pilietybės jie gali tapti asmenimis be pilietybės ir netekti Sutartyse bei Chartijoje numatytų teisių, pažymėtina, kad Sąjungos teisė garantuoja būtiniausius teisinės apsaugos standartus tokioje situacijoje atsidūrusiems asmenims. Dėl to susidaro situacija, kai negalima tiksliai sugretinti valstybės narės pilietybės suteikimo ir atėmimo, taigi Sąjungos teisėje dėl kiekvieno iš jų valstybėms narėms keliami skirtingi reikalavimai. Dėl šių priežasčių sutinku su Maltos Respublikos teiginiu, kad negalima tapatinti valstybės narės pilietybės atėmimo su jos įgijimu.

53. Tai iliustruoja Sprendimas *Rottmann* [54], kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad nepaisant to, jog pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygų nustatymas priklauso valstybių narių kompetencijai, Sąjungos teisė taikoma tais atvejais, kai asmuo gali netekti Sąjungos pilietybės ir su ja susijusių teisių. Kai valstybių narių kompetencijos šioje srityje įgyvendinimas daro poveikį Sąjungos teisėje įtvirtintoms ir saugomoms teisėms, dėl jo gali būti vykdoma teisminė kontrolė, atsižvelgiant į tas teises. Valstybė narė gali atimti savo pilietybę iš asmens, kuris ją įgijo apgaule, nepaisydama to, kad taip šis asmuo praranda Sąjungos pilietybę ir gali tapti asmeniu be

[52] Siekiant įrodyti piktnaudžiavimą, būtinas, pirma, objektyvių aplinkybių, iš kurių matyti, kad, nors formaliai Sąjungos teisės akte numatytos sąlygos įvykdytos, šio akto tikslas nepasiektas, visetas ir, antra, subjektyvus elementas, kurį sudaro siekis gauti naudos iš Sąjungos teisės akto, dirbtinai sukuriant sąlygas, būtinas šiai naudai gauti. 2019 m. vasario 26 d. Sprendimas *T Danmark ir Y Denmark* (C-116/16 ir C-117/16, EU:C:2019:135, 70 ir 97 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija) (toliau – Sprendimas *T Danmark*).

[53] Sprendimo *T Danmark* 70 ir 71 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija. Piktnaudžiavimo Sąjungos teise ar teisėmis sąvoka iš esmės gali būti taikoma asmenų ir valstybių narių veiksmams, jeigu nustatoma reikiama Sąjungos kompetencija ir pateikiami būtini įrodymai.

[54] 41, 42, 48, 57 ir 58 punktai.

pilietybės[55], jeigu nepažeidžiamas proporcingumo principas[56]. Taikant šį principą gali būti reikalaujama, kad iki pilietybės netekimo suinteresuotam asmeniui būtų suteiktas protingas terminas, kad jis galėtų pabandyti atgauti kitos valstybės narės pilietybę[57].

54. Sprendime *Tjebbes*[58] Teisingumo Teismas taip pat nurodė, kad valstybė narė gali pagrįstai manyti, jog pilietybė rodo faktinį ryšį su ta valstybe nare. Taigi valstybė narė gali faktinio ryšio tarp jos ir asmens nebuvimą ar nutrūkimą sieti su pilietybės netekimu, jeigu atsirandančioms tokio netekimo pasekmėms suinteresuotojo asmens situacijai[59] taikomas proporcingumo principas, atsižvelgiant į Sąjungos teisę. Teisingumo Teismas konstatavo, kad valstybės narės pilietybės netekimas *ex lege* būtų nesuderinamas su proporcingumo principu, jei pagal taikytinas nacionalinės teisės nuostatas nebūtų įmanoma individualiai įvertinti šio pilietybės netekimo pasekmių suinteresuotųjų asmenų situacijai[60].

55. Darytina išvada, kad nors valstybė narė pagal savo įstatymus dėl pilietybės gali reikalauti įrodyti juose apibrėžtą faktinį ryšį (arba „ypatingą solidarumo ir lojalumo ryšį su savo piliečiais[61]“), Sąjungos teisėje toks ryšys neapibrėžtas ir juo labiau nereikalaujama, kad jis būtų, norint įgyti ar išsaugoti tą pilietybę[62]. Sąjungos teisėje toks reikalavimas pagal valstybės narės nacionalinę teisę leidžiamas tik pilietybės panaikinimo arba atšaukimo atveju, jeigu laikomasi proporcingumo principo ir suinteresuotajam asmeniui suteikiamos tam tikros procedūrinės garantijos[63].

[55] 1948 m. gruodžio 10 d. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos priimtos Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 15 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad „niekam negali būti savavališkai atimta jo pilietybė“. 1961 m. rugpjūčio 30 d. Niujorke priimtos Konvencijos dėl asmenų be pilietybės skaičiaus mažinimo, įsigaliojusios 1975 m. gruodžio 13 d., 8 straipsnio 2 dalies b punkte įtvirtinta, kad asmuo gali būti laikomas netekusiu Susitariančiosios Valstybės pilietybės, jei pilietybė buvo įgyta pateikus klaidingą informaciją arba kitos apgaulės būdu. Be to, 8 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad Susitariančioji Valstybė gali naudotis 8 straipsnio 2 dalies b punkte suteiktais įgaliojimais atimti pilietybę tik kaip tai nustatyta jos teisės aktuose, suteikiančiuose suinteresuotajam asmeniui teisę apskųsti tokį sprendimą nešališkam teismui ar kitam nepriklausomam organui. Be to, Europos konvencijos dėl pilietybės 7 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta, kad „[v]alstybė, šios Konvencijos šalis, negali savo vidaus teisėje numatyti pilietybės praradimo *ex lege* arba jos pačios iniciatyva, išskyrus toliau nurodytus atvejus: <…> b) kai valstybės, šios Konvencijos šalies, pilietybė įgyjama dėl sukčiavimo, melagingos informacijos arba pareiškėjui priskirtinos reikšmingos aplinkybės nuslėpimo“ (neoficialus vertimas). Taip pat žr. jos 18 straipsnio 2 dalies a punktą, kuriame nustatyta, kad „priimdama sprendimą dėl pilietybės suteikimo ar išsaugojimo valstybių teisių perėmimo atvejais, kiekviena atitinkama valstybė, šios Konvencijos šalis, visų pirma atsižvelgia į: <…> a) suinteresuotojo asmens tikrą faktinį ryšį su valstybe <…>“ (neoficialus vertimas).

[56] Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad sprendimas dėl pilietybės suteikimo akto panaikinimo, jį motyvuojant nesąžiningais veiksmais, atitinka viešojo intereso reikalavimą (Sprendimo *Rottmann* 51 punktas, Sprendimo *Tjebbes* 33 punktas ir Sprendimo *Wiener Landesregierung* 52 punktas).

[57] Šį terminą turi nustatyti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas.

[58] 35, 40 ir 41 punktai. Teisingumo Teismas išnagrinėjo, ar SESV 20 straipsniui prieštarauja valstybės narės teisės normos, pagal kurias jos pilietybės galima netekti *ex lege*. Asmenys, kurie nėra ir kitos valstybės narės piliečiai, taip Sąjungos pilietybę praranda individualiai neįvertinus šio netekimo proporcingumo suinteresuotojo asmens atveju.

[59] Ir, atitinkamais atvejais, jo šeimos narių situacijai (2023 m. rugsėjo 5 d. Sprendimas *Udlændinge- og Integrationsministeriet (Danijos pilietybės netekimas)*, C-689/21, EU:C:2023:626, 32 punktas). Pilietybės netekimas turi atitikti Chartijoje garantuojamas pagrindines teises, visų pirma jos 7 straipsnyje įtvirtintą teisę į pagarbą šeimos gyvenimui (Sprendimo *Tjebbes* 45 punktas, Sprendimo *Wiener Landesregierung* 61 punktas).

[60] Žr. Sprendimo *Tjebbes* 41 punktą ir Sprendimo *Wiener Landesregierung* 59 punktą. Teisingumo Teismas nusprendė, kad valstybės narės sprendimas atšaukti garantiją dėl pilietybės suteikimo, dėl kurio atitinkamas asmuo galutinai netenka Sąjungos pilietybės, yra nesuderinamas su proporcingumo principu, jei toks sprendimas grindžiamas asmens padarytais administraciniais Kelių eismo taisyklių pažeidimais, už kuriuos skiriamos piniginės sankcijos (Sprendimo *Wiener Landesregierung* 74 punktas).

[61] 2024 m. balandžio 25 d. Sprendimas *Stadt Duisburg (Vokietijos pilietybės netekimas)* (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, 37 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

[62] Pagal analogiją žr. Europos konvencijos dėl pilietybės 7 straipsnio 1 dalį, kurioje nustatyta: „valstybė, šios Konvencijos šalis, negali savo vidaus teisėje numatyti pilietybės praradimo *ex lege* arba jos pačios iniciatyva, išskyrus toliau nurodytus atvejus: <…> e) nėra faktinio ryšio tarp valstybės, šios Konvencijos šalies, ir užsienyje nuolat gyvenančio jos piliečio“ (neoficialus vertimas). Konvencijoje tas „faktinis ryšys“ neapibrėžtas. Mano nuomone, darytina išvada, kad Europos konvencijos dėl pilietybės 7 straipsnio 1 dalies e punkte kiekvienai valstybei, šios Konvencijos šaliai, paliekama teisė nuspręsti, kas yra faktinis ryšys tarp jos ir jos piliečių.

[63] Žr. 2024 m. balandžio 25 d. Sprendimą *Stadt Duisburg (Vokietijos pilietybės netekimas)* (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, 56–65 punktai ir juose nurodyta jurisprudencija). Plg. Sprendimo *Préfet de Gers* 62 punktą, kuriame Teisingumo Teismas nusprendė, kad pareiga individualiai išnagrinėti Sąjungos pilietybės netekimo pasekmių proporcingumą į Sąjungos teisės taikymo sritį patenkančiais atvejais netaikoma to statuso netekimui, kaip savaiminei buvusios valstybės narės suverenaus sprendimo išstoti iš Sąjungos pasekmei.

56. Kiek tai susiję su „faktinio ryšio“ reikalavimu pagal tarptautinę teisę, iš tiesų, kaip pažymi Komisija, Sprendime *Nottebohm*[64] TTT konstatavo, kad valstybė gali atsisakyti pripažinti kitos valstybės suteiktą pilietybę, jei nėra faktinio ryšio arba sąsajos tarp to asmens ir jo nurodytos pilietybės. TTT sprendime tik nurodyta, kad valstybės gali nepripažinti pilietybės, suteiktos nesant faktinio ryšio tarp asmens ir valstybės, kurios piliečiu jis teigia esantis. Juo valstybės neįpareigotos reikalauti, kad toks ryšys sietų jas ir jų pačių piliečius arba kitas valstybes ir jų piliečius[65]. Kiek tai susiję su nagrinėjamu ieškiniu, svarbu pažymėti, kad TTT neapibrėžė sąvokos „faktinis ryšys“ pagal tarptautinę teisę ir juo labiau nereikalavo valstybių suteikti pilietybę remiantis šia sąvoka. Atvirkščiai – TTT nusprendė, kad „kiekviena suvereni valstybė savo teisės aktais nustato savo pilietybės įgijimo taisykles <…>“[66] (neoficialus vertimas). Iš Sprendimo *Nottebohm* matyti, kad, bent jau TTT nuomone, pilietybės suteikimo taisykles turi savarankiškai nustatyti kiekviena valstybė.

57. Sąjungos teisė ir tarptautinė teisė iš esmės nesiskiria dėl klausimo, ar asmenį ir valstybę, kurios pilietis jis yra, turi sieti faktinis ryšys, nes nė vienoje iš jų tokio reikalavimo nenustatyta. Pilietybės suteikimo sąlygos nustatomos nacionalinėje teisėje[67], nors šiek tiek atsižvelgiama ir į tarptautines nuostatas, skirtas asmenų be pilietybės skaičiui mažinti, be to, gali būti atsižvelgta į suinteresuotųjų asmenų žmogaus ir procesines teises. Kiek tai susiję su Sąjungos teise, pagal Deklaraciją Nr. 2 ir Sprendime *Micheletti* suformuotą jurisprudenciją valstybės narės negali nepripažinti kitos valstybės narės suteiktos pilietybės ir atrodo, kad Sprendime *Nottebohm* tam pritarta[68]. Taip pat nėra jokio loginio pagrindo teigti, jog dėl to, kad valstybės narės privalo pripažinti kitų valstybių narių suteiktą pilietybę, jų pilietybės įstatymuose turi būti įtvirtinta tam tikra taisyklė, jau nekalbant apie reikalavimą nustatyti, kad „faktinis ryšys“ yra jų pilietybės

[64] Vokietijos pilietis Freidrich Nottebohm gimė Vokietijoje 1881 m. 1905 m. jis apsigyveno Gvatemaloje ir ėmėsi verslo. 1939 m., tik prasidėjus Antrajam pasauliniam karui, jis pateikė prašymą dėl Lichtenšteino pilietybės suteikimo. 1939 m. gruodžio mėn. gavęs Lichtenšteino pasą, F. Nottebohm gavo Gvatemalos generalinio konsulo Ciuriche vizą. 1940 m. pradžioje jis grįžo į Gvatemalą, siekdamas atnaujinti verslo veiklą. 1943 m. Jungtinių Amerikos Valstijų vyriausybės prašymu Gvatemalos valdžios institucijos suėmė F. Nottebohm, perdavė jį JAV ginkluotosioms pajėgoms ir išsiuntė į Jungtines Valstijas, kur jis be teismo buvo laikomas dvejus metus ir tris mėnesius. Gvatemalos valdžios institucijos pradėjo teismo procesą prieš F. Nottebohm, siekdamos ekspropriuoti jo turtą be kompensacijos. 1951 m. gruodžio mėn. Lichtenšteino vyriausybė pareiškė ieškinį TTT, reikalaudama Gvatemalos vyriausybės įvykdyti restituciją ir išmokėti kompensaciją dėl jos veiksmų F. Nottebohm asmens ir turto atžvilgiu. Gvatemalos vyriausybė tvirtino, kad ieškinys nepriimtinas, be kita ko, dėl to, kad Lichtenšteino Kunigaikštystė neįrodė, jog F. Nottebohm, „kurį apsaugoti ji siekia“, tinkamai įgijo Lichtenšteino pilietybę pagal šios valstybės teisę. TTT sprendime, kuriame išspręstas tik priimtinumo klausimas, išnagrinėta, ar „F. Nottebohm suteikta pilietybe galima remtis prieš Gvatemalą <…> [TTT] iškeltoje byloje“ (neoficialus vertimas).

[65] Pagal analogiją žr. 1997 m. lapkričio 6 d. Europos konvencijos dėl pilietybės 3 straipsnio 1 dalį, kurioje nustatyta, kad „[k]iekviena valstybė pagal savo teisę nustato, kas yra jos piliečiai“ (neoficialus vertimas). Jos 3 straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad „[k]itos valstybės šią teisę pripažįsta tiek, kiek ji atitinka tarptautines konvencijas, paprotinę tarptautinę teisę ir teisės principus, paprastai sietinus su pilietybe“ (neoficialus vertimas). Taip pat žr. Konvencijos dėl tam tikrų klausimų, susijusių su pilietybės įstatymų kolizija (priimtos 1930 m. balandžio 13 d., įsigaliojusios 1937 m. liepos 1 d.), 179 LNTS 4137 (toliau – Konvencija dėl pilietybės įstatymų kolizijos), 1 straipsnį, kurio tekstas beveik tapatus Europos konvencijos dėl pilietybės 3 straipsnio 1 ir 2 dalims. Konvencijos dėl pilietybės įstatymų kolizijos 2 straipsnyje numatyta, kad „bet koks klausimas dėl to, ar asmuo turi tam tikros valstybės pilietybę, sprendžiamas pagal tos valstybės teisę“ (neoficialus vertimas). Nuorodos į tarptautinę teisę šiose konvencijose yra kiek nelogiškos (ciklinės). Galbūt būtų galima tikėtis, kad tokiose konvencijose bus apibrėžtos ar bent jau bendrai aptartos minimalios sąlygos, kurias pagal tarptautinę teisę reikalaujama tenkinti tais atvejais, kai valstybė suteikia asmeniui pilietybę. Tai, kad šiose konvencijose sistemingai vengiama nustatyti net minimalias šios srities normas, mano nuomone, rodo aiškų ketinimą palikti apibrėžti pilietybę ir reglamentuoti jos suteikimo sąlygas atskirų valstybių įstatymais. Darytina išvada, kad iki šiol tarptautinė teisė šioje srityje darė tik nedidelį poveikį.

[66] TTT toliau nurodė, kad „<…> nebūtina nustatyti, ar tarptautinėje teisėje nustatyta kokių nors apribojimų jos laisvei priimti sprendimus šioje srityje. Be to, pilietybė turi tiesioginį, didžiausią ir (daugumai žmonių) vienintelį poveikį ją suteikusios valstybės teisės sistemoje. Pilietybė visų pirma padeda nustatyti, kad asmuo, kuriam ji suteikta, naudojasi teisėmis ir turi pareigas, kurios atitinkamos valstybės teisėje suteiktos arba numatytos jos piliečiams. Tai suponuoja platesnė sąvoka, kad pilietybė priskiriama valstybės vidaus jurisdikcijai“ (neoficialus vertimas).

[67] Sąjungos ir tarptautinėje teisėje nenustatyta visuotinai pripažintų pilietybės įgijimo taisyklių. Taip yra nepaisant to, kad valstybės dažnai gali suteikti pilietybę remdamosi bendrosiomis taisyklėmis ar sąvokomis (tam tikrais jų variantais), pavyzdžiui, *ius soli* arba *ius sanguinis*. Pagal analogiją žr. Europos konvencijos dėl pilietybės 6 straipsnio 1 dalies a punktą.

[68] Išvadoje byloje *Micheletti ir kt.* (C-369/90, EU:C:1992:47, 5 punktas) generalinis advokatas G. Tesauro nurodė, kad „neman[o], jog Teisingumo Teismo nagrinėjamos bylos aplinkybės yra tinkamos norint iškelti problemas, susijusias su faktine pilietybe, kurios ištakos glūdi tarptautinių santykių „romantiniame laikotarpyje“ ir visų pirma diplomatinės apsaugos sąvokoje; juo labiau neturi jokios reikšmės garsusis (ir, verta prisiminti, prieštaringas) [TTT] sprendimas *Nottebohm*“.

turėjimo sąlyga. Sąjungos teisėje numatyta pareiga pripažinti kitų valstybių narių suteiktą pilietybę reiškia kiekvienos valstybės narės suvereniteto tarpusavio pripažinimą ir pagarbą jam – ji nėra priemonė valstybių narių turimai išimtinei kompetencijai šioje srityje pažeisti. Jei būtų nuspręsta kitaip, būtų pažeista Sutartyse kruopščiai užtikrinta nacionalinės ir Sąjungos pilietybės pusiausvyra ir visiškai neteisėtai apribota valstybių narių kompetencija itin jautrioje srityje, kurios išimtinę kontrolę jos aiškiai nusprendė išlaikyti.

58. Taigi, mano nuomone, Komisija neįrodė, kad norint teisėtai suteikti nacionalinę pilietybę pagal SESV 20 straipsnį reikia, kad valstybę narę su asmeniu sietų „faktinis ryšys“ arba „ankstesnis faktinis ryšys“, išskyrus tą, kurio gali būti reikalaujama pagal valstybės narės vidaus teisę. Galbūt Maltos Respublika turi argumentų, kuriuos galėtų pateikti dėl Komisijos nurodyto pagrindo antrosios ir trečiosios dalių: vis dėlto, tiksliai taikydamas Komisijos trijų dalių požiūrį įsitikinau, kad Teisingumo Teismui užtenka priimti sprendimą dėl pirmosios dalies. Nesant įrodymų, kad buvo padaryta kitų Sąjungos teisės pažeidimų, siūlau Teisingumo Teismui atmesti šį ieškinį.

Bylinėjimosi išlaidos

59. Pagal Procedūros reglamento 138 straipsnio 1 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jei laimėjusi šalis to reikalavo.

60. Nagrinėjamu atveju ir Komisija, ir Maltos Respublika reikalavo priteisti iš kitos proceso šalies bylinėjimosi išlaidas.

61. Kadangi Maltos Respublika reikalavo priteisti bylinėjimosi išlaidas, o Komisija pralaimėjo bylą, bylinėjimosi išlaidos turi būti priteistos iš Komisijos.

Išvada

62. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

– atmesti Komisijos ieškinį;

– nurodyti Komisijai padengti savo ir Maltos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.