Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL ANTHONY MICHAEL COLLINS
prezentate la 4 octombrie 2024[1]

Cauza C-181/23

Comisia Europeană
împotriva

Republicii Malta

„Neîndeplinirea de către un stat membru a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 20 TFUE și al articolului 4 alineatul (3) TUE – Program de acordare a cetățeniei pentru investitori – Naturalizarea resortisanților țărilor terțe în schimbul unor plăți sau al unor investiții predeterminate – Lipsa unei legături efective între solicitanții care depun cererea de naturalizare și un stat membru”

Cu privire la întinderea acțiunii

1. Prezenta acțiune formulată în temeiul articolului 258 TFUE are la bază înființarea și aplicarea programului de acordare a cetățeniei malteze prin naturalizare pentru servicii excepționale prin investiții directe (2020) (denumit în continuare „programul de acordare a cetățeniei din anul 2020”)[2]. Comisia Europeană solicită să se constate că, prin înființarea și aplicarea programului de acordare a cetățeniei din anul 2020, care, în schimbul unor plăți sau al unor investiții predeterminate, oferă naturalizarea unor persoane în pofida inexistenței unei legături efective între acestea și Republica Malta, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 20 TFUE și al articolului 4 alineatul (3) TUE.

2. Republica Malta susține că acțiunea Comisiei este nefondată în drept și în fapt. Dreptul Uniunii nu reglementează condițiile în care persoanele pot dobândi cetățenia unui stat membru, cu excepția cazului în care condițiile respective sunt de natură să pună în pericol, în mod general și sistematic, valorile și obiectivele Uniunii. Nici dreptul internațional public[3], nici dreptul Uniunii nu impun ca o persoană să aibă o „legătură efectivă prealabilă” cu un stat înainte de naturalizarea sa. Republica Malta susține de asemenea că Comisia a descris într-un mod excesiv de simplist programul de acordare a cetățeniei din anul 2020 în încercarea de a „determina” Curtea să efectueze o apreciere eronată a faptelor.

[1] Limba originală: engleza.

[2] Programul de acordare a cetățeniei din anul 2020 constă în 2020 Citizenship Act (Legea privind cetățenia din anul 2020) și în 2020 Regulations (Regulamentul din anul 2020), descrise la punctele 5-7 din prezentele concluzii.

[3] Denumit în continuare „dreptul internațional”.

Cadrul juridic – Dreptul maltez

Maltese Citizenship Act

3. Maltese Citizenship Act (denumită în continuare „Legea privind cetățenia malteză”) reglementează dobândirea cetățeniei malteze, retragerea și renunțarea la aceasta [4]. Articolul 10 din legea menționată stabilește condițiile privind naturalizarea obișnuită. Potrivit articolului 10 alineatul 1, unui solicitant i se poate elibera un certificat de naturalizare ca cetățean al Maltei dacă ministrul [5] constată că îndeplinește următoarele condiții:

„(a) a locuit în Malta pe parcursul întregii perioade de 12 luni imediat anterioare datei cererii;

(b) în cursul celor șase ani imediat anteriori perioadei menționate de 12 luni, a locuit în Malta pentru perioade care, în total, nu au însumat mai puțin de patru ani;

(c) are cunoștințe adecvate de limba malteză sau de limba engleză;

(d) are o bună reputație și

(e) ar fi un bun cetățean maltez.”

4. Potrivit articolului 10 alineatul (1) al doilea paragraf din Legea privind cetățenia malteză, în cazul în care ministrul consideră adecvat în împrejurările speciale ale unui caz particular, el poate permite ca perioadele de ședere mai vechi de șapte ani înainte de data cererii să fie luate în considerare la calcularea perioadelor cumulate menționate la litera (b). 1989 Citizenship Regulations (Regulamentul privind cetățenia din anul 1989) (astfel cum a fost modificat) stabilește norme detaliate privind cererile de naturalizare în temeiul articolului 10 alineatul (1) din Legea privind cetățenia malteză [6].

[4] Legea privind cetățenia malteză (capitolul 188), Legea XXX din 1965, astfel cum a fost modificată prin legile: II din 1970, XXXI din 1972, LVIII din 1974, XXXI din 1975, IX din 1977, XIII din 1983, XXIV din 1989, IV din 2000 și X din 2007, precum și Avizul juridic 410 din 2007 și Legea XV din 2013, Legile XXIV și XXVI din 2017 și Legile XV și XXXVIII din 2020.

[5] Articolul 2 alineatul (1) din Legea privind cetățenia malteză prevede că „ministrul” este „ministrul responsabil în prezent cu problemele referitoare la cetățenia malteză și, în limitele autorității acordate, include orice persoană autorizată de un astfel de ministru să acționeze în numele său”.

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations (legislația subsidiară 188.01, Regulamentul privind cetățenia) din 1 august 1989 (avizul juridic 106 din 1989, astfel cum a fost modificat prin avizele juridice 16 din 1993, 232 din 1997, 26 din 2000, 188 și 410 din 2007, 17 și 63 din 2014; Legea XIII din 2015, avizul juridic 336 din 2017, avizul juridic 214 din 2019 și avizul juridic 443 din 2020).

Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020

5. La 28 iulie 2020, Republica Malta a adoptat Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 [Legea din anul 2020 privind amendamentul nr. 2 la Legea privind cetățenia malteză (denumită în continuare „Legea din anul 2020 privind cetățenia”)] [7]. Articolul 3 din această lege a înlocuit articolul 10 alineatul (9) din Legea privind cetățenia malteză cu următorul text:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor prezentei legi sau ale oricărei alte legi, ministrul poate acorda un certificat de naturalizare ca cetățean maltez unui străin sau unui apatrid care a prestat servicii excepționale Republicii Malta sau umanității ori a cărui naturalizare prezintă un interes excepțional pentru Republica Malta și care îndeplinește cerințele prevăzute de prezenta lege. În sensul prezentului paragraf, «excepțional» înseamnă în mod evident superior și se referă în principal la contribuțiile oamenilor de știință, cercetătorilor, atleților, sportivilor, artiștilor, interpreților culturali, investitorilor și antreprenorilor, cu condiția ca ministrul să acorde de asemenea un certificat de naturalizare unei persoane eligibile aflate în întreținerea unui străin sau a unui apatrid care a prestat servicii excepționale Republicii Malta prin investiții, cu condiția de asemenea ca persoana respectivă să depună o cerere potrivit modalităților stabilite și să depună jurământul de credință față de Malta.”

6. La 20 noiembrie 2020, Republica Malta a adoptat [8] Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Regulamentul din anul 2020 privind acordarea cetățeniei pentru servicii excepționale, denumit în continuare „Regulamentul din anul 2020”) [9]. Părțile III și IV din Regulamentul din anul 2020 conțin norme detaliate care reglementează prelucrarea cererilor de naturalizare pentru servicii excepționale pe bază de merit și „prin investiții directe în dezvoltarea economică și socială în Republica Malta” [10]. Investitorii străini [11] pot solicita naturalizarea în a doua categorie dacă îndeplinesc sau se angajează să îndeplinească următoarele condiții:

„(a) să contribuie fie cu 600 000 de euro, fie cu 750 000 de euro în favoarea guvernului maltez, din care 10 000 de euro trebuie plătiți cu titlu de depozit nerambursabil împreună cu depunerea cererilor de ședere sau a formularului de eligibilitate, soldul restant devenind exigibil după aprobarea cererii de naturalizare;

[7] Legea nr. XXXVIII din anul 2020, publicată la 31 iulie 2020. La 15 noiembrie 2013, Republica Malta a adoptat Legea nr. XV din 2013 de modificare a Legii privind cetățenia malteză [capitolul 188 (15 noiembrie 2013)] (denumită în continuare „Legea din anul 2013 privind cetățenia”). În paralel cu procedura prevăzută la articolul 10 alineatul (1) din Legea privind cetățenia malteză, Legea din anul 2013 privind cetățenia a instituit o cale accelerată de naturalizare prin participarea la un „program individual destinat investitorilor”, reglementat de condiții și de proceduri separate. Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) (Regulamentul din anul 2014 privind programul pentru investitori individuali în vigoare în Republica Malta, legislația subsidiară 188.03 din legislația malteză), adoptat în temeiul avizului juridic nr. 47 din anul 2014 și publicat în *Government Gazette of Malta* la 4 februarie 2014 (denumit în continuare „Regulamentul din anul 2014”) a fost abrogat la 20 noiembrie 2020 prin avizul juridic nr. 437 din 2020. O limită de 1 800 de solicitanți admiși (cu excepția persoanelor aflate în întreținere) se aplică programului adoptat în temeiul Legii privind cetățenia din anul 2013 și al Regulamentului din anul 2014 (denumit în continuare „programul de acordare a cetățeniei din anul 2014”). În pofida similitudinilor dintre programul de acordare a cetățeniei din anul 2014 și programul de acordare a cetățeniei din anul 2020 și a numeroaselor trimiteri din memorii la ambele programe, prezenta acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor se limitează la programul de acordare a cetățeniei din anul 2020.

[8] În conformitate cu articolul 10 alineatul (9) din Legea privind cetățenia malteză, astfel cum a fost modificată prin Legea din anul 2020 privind cetățenia.

[9] Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (legislația subsidiară 188.06 din legislația malteză). Regulamentul din anul 2020 a fost adoptat în temeiul avizului juridic 437 din 2020.

[10] Deși Regulamentul din anul 2020 a abrogat Regulamentul din anul 2014, articolul 31 alineatul (1) al doilea paragraf din Regulamentul din anul 2020 prevede că Regulamentul din anul 2014 rămâne în vigoare până când se atinge numărul maxim de 1 800 de cereri permise în temeiul acestuia din urmă.

[11] Cererile pot include membrii „aflați în întreținere” ai familiei solicitantului, cu condiția printre altele ca pentru fiecare dintre aceștia să se efectueze o plată suplimentară de 50 000 de euro. A se vedea articolul 16 alineatul (3) din Regulamentul din anul 2020 și punctul 1 litera (b) din prima anexă la acest regulament.

(b) să achiziționeze și să dețină bunuri imobile rezidențiale în Malta cu o valoare minimă de 700 000 de euro sau să închirieze bunuri imobile rezidențiale în Malta pentru o perioadă de cel puțin 5 ani, cu o chirie anuală minimă de 16 000 de euro;

(c) să doneze cel puțin 10 000 de euro unei organizații sau societăți neguvernamentale filantropice, culturale, sportive, științifice, artistice sau din domeniul bunăstării animalelor, înregistrate sau aprobate în alt mod de autorități;

(d) să fi fost rezident în Malta pentru o perioadă de 36 de luni (în cazul în care plata se ridică la suma de 600 000 de euro), perioadă care poate fi redusă la minimum 12 luni, sub rezerva efectuării unei investiții directe excepționale, și anume o plată de cel puțin 750 000 de euro;

(e) să fi fost declarat admis în urma unei evaluări a eligibilității efectuate de autorități și să aibă autorizația de a depune o cerere de naturalizare în conformitate cu articolul 10 din Regulamentul din anul 2020.

7. În conformitate cu articolul 19 din Regulamentul din anul 2020, „numărul de certificate de cetățenie malteză prin naturalizare pentru servicii excepționale prin investiții directe, cu excepția persoanelor aflate în întreținere, nu depășește patru sute (400) pe an și, în orice caz, numărul total cumulat al solicitanților admiși, cu excepția persoanelor aflate în întreținere, nu depășește o mie cinci sute (1 500)."

Procedura precontencioasă

8. La 20 octombrie 2020, Comisia a adresat Republicii Malta o scrisoare de punere în întârziere. Aceasta și-a exprimat îngrijorarea cu privire la faptul că Programul pentru investitori individuali adoptat în temeiul Legii privind cetățenia malteză, astfel cum a fost modificată prin Legea din anul 2013 privind cetățenia și prin Regulamentul din anul 2014, este incompatibil cu cetățenia Uniunii instituită prin articolul 20 TFUE și cu principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE. La 9 iunie 2021, Comisia a adresat Republicii Malta o scrisoare suplimentară de punere în întârziere în care a arătat că, întrucât cadrul legislativ revizuit al programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020 nu a modificat caracterul tranzacțional al programului respectiv, acesta a încălcat astfel articolul 20 TFUE și articolul 4 alineatul (3) TUE.

9. Republica Malta a răspuns la această scrisoare la 6 august 2021. Aceasta nu a fost de acord cu aprecierea efectuată de Comisie. A susținut printre altele că poziția Comisiei este incompatibilă cu principiul atribuirii, în măsura în care aceasta a reprezentat o ingerință într-un domeniu care ține de suveranitatea statelor membre.

10. La 2 martie 2022, Republica Malta a suspendat, până la noi dispoziții, programul său de acordare a cetățeniei pentru investitori în privința cetățenilor ruși și belaruși.

11. La 6 aprilie 2022, Comisia a adresat Republicii Malta un aviz motivat. Comisia a reiterat și a dezvoltat argumentele pe care le prezentase în scrisoarea sa de punere în întârziere și în scrisoarea suplimentară de punere în întârziere. În memoriul său în replică, Republica Malta nu a fost de acord cu concluziile Comisiei și a susținut că cadrul său legislativ privind cetățenia acordată investitorilor este pe deplin conform cu dreptul Uniunii.

Procedura în fața Curții

12. Prin cererea introductivă depusă la 22 martie 2023, Comisia a introdus prezenta acțiune în fața Curții, în temeiul articolului 258 TFUE, prin care a solicitat să se constate că:

„prin înființarea și aplicarea unui program instituționalizat, precum «Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment» (Cetățenia malteză prin naturalizare pentru servicii excepționale prin investiții directe), în temeiul articolului 10 alineatul (9) din Legea privind cetățenia malteză, astfel cum a fost modificată prin Legea din anul 2020 privind amendamentul nr. 2 la Legea privind cetățenia malteză și prin Regulamentul din anul 2020 privind acordarea cetățeniei pentru servicii excepționale, care oferă naturalizarea în lipsa unei legături reale a solicitanților cu țara, în schimbul unor plăți sau al unor investiții predeterminate, Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 20 TFUE și al articolului 4 alineatul (3) TUE”.

13. Comisia solicită de asemenea obligarea Republicii Malta la plata cheltuielilor de judecată.

14. În memoriul în apărare, depus la 27 iunie 2023, Republica Malta solicită Curții respingerea prezentei acțiuni și obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

15. După un nou schimb de memorii, la 17 iunie 2024, a avut loc o ședință în cadrul căreia Comisia și Republica Malta au prezentat observații orale și au răspuns la întrebările adresate de Curte.

Analiza juridică

Argumentația părților

16. Acțiunea Comisiei constă într-un singur motiv, pe care îl împarte în trei etape.

17. În primul rând, Comisia observă că, deși statele membre sunt competente să adopte norme care reglementează dobândirea cetățeniei lor, dreptul Uniunii limitează exercitarea acestei competențe[12]. Conceptul de încredere reciprocă stă la baza cetățeniei Uniunii. Respectarea acestei încrederi reciproce interzice statelor membre să adopte norme privind cetățenia care aduc atingere esenței, valorii și integrității cetățeniei Uniunii. Cetățenia Uniunii are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre[13]. Dreptul Uniunii impune obligații extinse statelor membre în ceea ce privește tratamentul pe care îl aplică cetățenilor Uniunii care doresc să se prevaleze de drepturile pe care le conferă cetățenia Uniunii. Întrucât dobândirea cetățeniei unui stat membru conduce în mod automat la dobândirea cetățeniei Uniunii și la exercitarea drepturilor aferente acesteia, condițiile în care ea poate fi acordată au un impact direct atât de mare asupra altor state membre și asupra Uniunii Europene, încât acestea nu mai sunt de competența exclusivă a statului membru respectiv. Prin urmare, statele membre trebuie

[12] Hotărârea din 7 iulie 1992, Micheletti și alții (C-369/90, EU:C:1992:295, punctul 10, denumită în continuare „Hotărârea Micheletti”), Hotărârea din 20 februarie 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, punctul 19, denumită în continuare „Hotărârea Kaur”), Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punctul 37, denumită în continuare „Hotărârea Zhu și Chen”), Hotărârea din 2 martie 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punctele 39, 41 și 45, denumită în continuare „Hotărârea Rottmann”), și Hotărârea din 12 martie 2019, Tjebbes și alții (C-221/17, EU:C:2019:189, punctul 30, denumită în continuare „Hotărârea Tjebbes”).

[13] Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R (C-413/99, EU:C:2002:493, punctul 82).

să respecte dreptul Uniunii, în special principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE și integritatea statutului de cetățean al Uniunii instituit prin articolul 20 TFUE, atunci când conferă cetățenia lor resortisanților unor țări terțe.

18. În al doilea rând, Comisia subliniază că, având în vedere că Uniunea Europeană se întemeiază pe integrarea statelor europene care împărtășesc un ansamblu comun de aspirații și de valori, aceasta implică reunirea popoarelor fiecăruia dintre aceste state membre. Prin urmare, cetățenia Uniunii implică atât consolidarea legăturilor dintre resortisanții statelor membre și Uniunea Europeană, cât și integrarea și aprofundarea solidarității dintre diferitele popoare ale Europei, care se reunesc astfel într-o entitate politică unică în calitate de actori constitutivi ai Uniunii Europene. Natura cetățeniei Uniunii, care include dreptul de circulație și de ședere pe teritoriul altui stat membru, dreptul a fi tratat în mod egal cu resortisanții statului membru respectiv și dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile locale din statele membre gazdă și la alegerile pentru Parlamentul European, întărește această interpretare. Cetățenia Uniunii și drepturile care decurg din aceasta exprimă astfel solidaritatea și încrederea reciprocă dintre statele membre. Extinderea automată și necondiționată a anumitor drepturi la resortisanții tuturor statelor membre este conformă cu principiul încrederii reciproce și se bazează pe o înțelegere comună: această „cetățeni[e] reprezintă manifestarea unei legături efective între [un stat] și resortisanții săi” [14]. „Raportul special de solidaritate și de loialitate dintre [stat] și resortisanții săi, precum și reciprocitatea drepturilor și a obligațiilor […] constituie fundamentul legăturii de cetățenie” [15].

19. În cazul în care un stat membru instituie și aplică un program de acordare a cetățeniei prin investiții care facilitează acordarea sistematică a cetățeniei sale unor persoane în schimbul unor plăți prestabilite, fără a impune existența unei legături reale între statul în cauză și persoanele respective, acesta compromite și aduce atingere atât esenței și integrității cetățeniei Uniunii, cât și încrederii reciproce care stă la baza acesteia. Un astfel de program de acordare a cetățeniei pentru investitori este, așadar, incompatibil cu noțiunea de cetățenie a Uniunii prevăzută la articolul 20 TFUE și cu principiul cooperării loiale consacrat la articolul 4 alineatul (3) TUE. Rezultă că instituirea și aplicarea unor astfel de programe, chiar dacă sunt percepute ca fiind în interesul (pur financiar) al unui stat membru, sunt în detrimentul obiectivelor Uniunii Europene.

20. În al treilea rând, programul de acordare a cetățeniei din anul 2020 îndeplinește criteriile unui program nelegal de acordare a cetățeniei prin investiții, astfel cum este descris în a doua etapă, întrucât permite acordarea sistematică a cetățeniei în schimbul plății unor sume substanțiale prestabilite, fără a impune solicitanților să demonstreze o legătură reală cu Republica Malta. Articolul 10 alineatul (1) litera (a) din Legea privind cetățenia malteză, care reglementează naturalizarea „obișnuită”, prevede că un solicitant trebuie să poată demonstra că a „locuit în Malta pe parcursul unei perioade de 12 luni” imediat anterior depunerii unei cereri. Potrivit articolului 10 alineatul (1) litera (b) din legea menționată, o astfel de persoană trebuie să demonstreze că au existat perioade de ședere care „nu au însumat mai puțin de patru ani” într-o perioadă de șase ani. Solicitanților li se aplică dispoziții diferite din punct de vedere calitativ în cadrul programului de acordare a cetățeniei din anul 2020. Comisia susține în special că acest din urmă program nu conține garanții suficiente pentru a se asigura că obligația de ședere este mai mult decât o cerință pur fictivă sau că există o legătură reală între Republica Malta și solicitanții care depun cererea de obținere a cetățeniei malteze în cadrul programului menționat.

[14] Hotărârea Tjebbes, punctul 35.

[15] Hotărârea Rottmann, punctul 51, și Hotărârea Tjebbes, punctul 33. A se vedea de asemenea Hotărârea din 17 decembrie 1980, Comisia/Belgia (149/79, EU:C:1980:297, punctul 10), și Hotărârea Liechtenstein/Guatemala, Obiecție preliminară (A doua fază). A se vedea de asemenea Hotărârea Curții Internaționale de Justiție (denumită în continuare „CIJ”) din 6 aprilie 1955, [1955] CIJ Rep., 4, 20 (denumită în continuare „Hotărârea Nottebohm”).

21. În conformitate cu articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul din anul 2020, solicitantul principal și persoanele aflate în întreținerea acestuia, în vârstă de cel puțin 18 ani, trebuie să prezinte dovada ședерii în Malta pentru o perioadă de 36 de luni. Articolul 16 alineatul (1) litera (a) coroborat cu prima anexă la Regulamentul din anul 2020 prevede că, la plata sumei de 750 000 de euro (respectiv a unei sume suplimentare de 150 000 de euro), această perioadă de ședere poate fi redusă la minimum 12 luni. Regulamentul din anul 2020 nu definește noțiunea de „rezident” sau noțiunea de „ședere”. Acesta nu prevede nicio cerință echivalentă ca o astfel de ședere să aibă loc „pe parcursul” perioadei specificate. Întrucât nu există norme care să impună prezența fizică regulată pe o perioadă semnificativă de timp care ar putea fi întreruptă de călătorii sau de ședери de scurtă durată în străinătate, Regulamentul din anul 2020 nu conține norme privind absențele susceptibile să întrerupă orice perioade de ședere. Prin urmare, Comisia susține că articolul 16 alineatul (1) litera (a) din Regulamentul din anul 2020 impune doar ședерea legală, spre deosebire de o prezență fizică în Malta.

22. Comisia respinge de asemenea afirmația Republicii Malta potrivit căreia aceasta ar avea dreptul de a acorda cetățenia prin raportare la „legături viitoare” prin intermediul unei integrări și al unei contribuții viitoare în cadrul statului membru respectiv. O astfel de abordare de tipul „cumpără acum – dezvoltă o legătură mai târziu” este incompatibilă cu dreptul Uniunii. Comisia reamintește că avantajele cetățeniei Uniunii, inclusiv libertatea de circulație, produc efecte din momentul dobândirii acestui statut. Nu există nicio garanție că un cetățean maltez naturalizat în cadrul programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020 va rămâne în Republica Malta și va stabili legături cu statul respectiv. Acesta ar putea alege să se mute într-un alt stat membru sau chiar să își mențină centrul intereselor vitale într-o țară terță, exploatând în același timp drepturile care decurg din cetățenia Uniunii, fără a crea legături cu niciun stat membru. Materialele promoționale publicate de agenții autorizați să promoveze programul fac publicitate posibilității ca un cetățean naturalizat să își stabilească reședința într-un alt stat membru sau într-un stat asociat spațiului Schengen ca reprezentând unul dintre avantajele obținerii cetățeniei malteze.

23. În memoriul său în replică, Comisia respinge afirmația potrivit căreia prezenta acțiune contestă un întreg cadru legislativ național privind naturalizarea persoanelor. Comisia nu intenționează să impună modul în care statele membre trebuie să stabilească „cine sunt resortisanții lor”. Prezenta acțiune se limitează la un program specific de dobândire a cetățeniei pentru investitori care, prin comercializarea cetățeniei Uniunii, aduce atingere integrității acestui statut într-un mod care constituie o încălcare deosebit de gravă a dreptului Uniunii.

24. Comisia își întemeiază afirmația pe dreptul Uniunii, pe cerințele specifice care decurg din statutul de cetățean al Uniunii și pe obligația de cooperare loială care impune statelor membre să se abțină de la acțiuni susceptibile să pună în pericol realizarea obiectivelor Uniunii Europene. Deși Republica Malta nu este de acord cu faptul că Hotărârea Nottebohm susține teza potrivit căreia dreptul internațional impune o legătură efectivă ca o condiție pentru dobândirea cetățeniei, această hotărâre este și rămâne o autoritate citată pe scară largă cu privire la dreptul statelor de a refuza recunoașterea cetățeniei acordate de un alt stat. În conformitate cu Hotărârea Micheletti, statele membre nu pot refuza recunoașterea cetățeniei unui resortisant al unui stat membru. Caracterul automat al acestei recunoașteri în ordinea juridică a Uniunii constituie un temei juridic pentru o concepție comună asupra cetățeniei care implică existența unei legături reale între un stat membru și resortisanții săi.

25. Potrivit Comisiei, cadrul juridic al programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020 arată că procesul de diligență efectuat cu privire la solicitanți constă în evaluarea riscului în materie de securitate sau de reputație pe care îl prezintă aceștia, precum și a mărimii averii lor. Acesta nu urmărește să stabilească existența unei legături reale între un solicitant și Republica Malta. Existența acestui proces de verificare și puterea discreționară a ministrului[16] de a refuza acordarea unui certificat de naturalizare nu modifică caracterul tranzacțional al programului. Republica Malta nu contestă faptul că, pentru a intra sub incidența programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020, prezența fizică efectivă în Malta este necesară doar în două ocazii: pentru furnizarea unor date biometrice în vederea obținerii unui permis de ședere și pentru depunerea jurământului de credință. Prin urmare, „șederea legală” pe care o impune programul nu este de natură să creeze o legătură reală între Republica Malta și un solicitant de cetățenie.

26. Republica Malta observă mai întâi că, din vremuri străvechi, statele au încercat să atragă bogăție și prosperitate prin încurajarea unui aflux de persoane cu disponibilități financiare ridicate prin acordarea cetățeniei sau a echivalentului acesteia. Competența de a acorda cetățenia se află în centrul suveranității naționale. Aceasta este strâns legată de concepția și de dezvoltarea identității naționale a unui stat membru pe care articolul 4 alineatul (2) TUE impune Uniunii să o protejeze. Republica Malta recunoaște că existența unei „legături efective anterioare” constituie un temei legitim pe baza căruia statele pot decide să recunoască legăturile unei persoane cu comunitatea lor politică. Totuși, este de competența instituțiilor democratice ale fiecărui stat membru să aleagă această opțiune prin intermediul unor decizii politice și suverane, adesea întemeiate pe considerente de echitate și de justiție morală. Astfel, un stat membru dispune de o largă putere de apreciere pentru a decide ce legături sunt suficiente pentru a justifica invitarea unei persoane să devină membră a comunității sale politice. Tratatele și lucrările pregătitoare ale acestora nu obligă statele membre să impună unei persoane să aibă „legătură efectivă prealabilă” cu un stat membru înainte de naturalizarea acesteia. Republica Malta susține de asemenea că această cerință nu există în dreptul internațional și că Hotărârea Nottebohm, invocată de Comisie, a făcut obiectul unor critici ample și bine justificate.

27. Pentru aceste motive, Republica Malta susține că numai în cazul în care politica de naturalizare a unui stat membru conduce, în mod general și sistematic, la o încălcare gravă a valorilor și a obiectivelor Uniunii, astfel cum sunt enunțate în tratate și în legislație, politica respectivă poate constitui în mod plauzibil o încălcare a respectivelor norme și valori. Nu aceasta este situația în speță. Acțiunea Comisiei este fără precedent. Aceasta urmărește să împiedice un stat membru să pună în aplicare alegerile politice pe care le-a făcut în mod legitim într-un domeniu de competență națională, astfel cum este recunoscut la articolul 9 TUE și la articolul 20 alineatul (1) TFUE. Acțiunea contestă de asemenea legalitatea unui întreg cadru legislativ național care reglementează naturalizarea persoanelor. Republica Malta adaugă că interpretarea extensivă a articolului 20 TFUE și a articolului 4 alineatul (3) TUE, invocată de Comisie, va avea un impact imediat asupra cadrelor legislative care reglementează cetățenia în toate statele membre, în special asupra celor în care naturalizarea este acordată în mod discreționar. Vor rezulta în mod inevitabil obligații de raportare, care vor conduce la revizuirea de către Comisie, în calitate de gardian al tratatelor, a politicilor, legilor și practicilor de naturalizare ale statelor membre în lumina dreptului Uniunii. Această evoluție va încuraja statele membre să pună sub semnul întrebării și, în cele din urmă, să conteste legislația și practicile altor state membre în acest domeniu. Un astfel de control poate fi justificat numai în cazul în care se demonstrează în mod clar, prin dovezi adecvate, că normele unui stat membru constituie, în mod general și sistematic, un risc real pentru valorile și obiectivele Uniunii.

[16] În sensul articolului 2 alineatul (1) din Legea privind cetățenia malteză.

28. În plus, Republica Malta susține că motivul unic al Comisiei simplifică în mod excesiv jurisprudența Curții, urmărind să asimileze retragerea cetățeniei cu dobândirea acesteia. Retragerea cetățeniei unui stat membru în privința unei persoane privează persoana respectivă de cetățenia Uniunii și de ansamblul drepturilor aferente acesteia. În temeiul dreptului Uniunii, acțiunile statelor membre care pot duce la privarea *de iure* sau *de facto* de drepturile și obligațiile aferente cetățeniei Uniunii trebuie să facă obiectul unei supravegheri atente și stricte. În schimb, dobândirea cetățeniei extinde, în loc să diminueze, gama de drepturi și obligații ale unei persoane. Prin urmare, dobândirea cetățeniei trebuie să fie examinată în raport cu un standard diferit. Neînțelegerea de către Comisie a acestei diferențe fundamentale a determinat-o să pledeze pentru o interpretare a tratatelor care ar conduce la o extindere disproporționată a controlului Uniunii Europene asupra unui domeniu de competență națională care este strâns legat de prerogativele suverane ale statelor membre.

29. Republica Malta susține că descrierea de către Comisie a programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020 ca fiind o cale de acces „automată și necondiționată” la cetățenia malteză, care permite „acordarea sistematică a cetățeniei în schimbul unor plăți prestabilite”, în „interesele pur bugetare” ale Republicii Malta, constituie o simplificare excesivă, lipsită de orice temei în drept sau în fapt. Deși o investiție inițială declanșează accesul la program, acesta nu se aplică în mod „automat și necondiționat”, ci mai degrabă acordă o pondere semnificativă impactului fiecărei cereri asupra „securității, reputației, efectelor sistemice, conformității și altor criterii”. O rată de refuz de aproximativ o treime din totalul cererilor admisibile constituie o dovadă suficientă a lipsei oricărui automatism. De asemenea, acordarea cetățeniei nu este o consecință directă a unei tranzacții financiare, întrucât solicitanții trebuie să își asume angajamente pe termen lung și să facă în continuare obiectul unor proceduri de control prelungite după naturalizare. Prin urmare, Republica Malta susține că programul de dobândire a cetățeniei din anul 2020 este un program de naturalizare legitim, solid, gestionat în mod profesional și eficace, a cărui aplicare nu aduce atingere obiectivelor Uniunii. Programul de dobândire a cetățeniei din anul 2020 este transparent, monitorizat cu atenție și are un impact direct și pozitiv asupra societății malteze. Republica Malta respinge calificarea de către Comisie a programului drept o abordare de tip „cumpără acum – dezvoltă o legătură mai târziu”. Solicitanții admiși reflectă o varietate de legături cu comunitatea malteză, constând în relații anterioare, prezente și viitoare care evoluează în timp.

30. În memoriul său în duplică, Republica Malta susține că, în cazul în care Curtea ar admite motivul Comisiei, aceasta ar fi obligată să abroge un întreg ansamblu de acte legislative și de acte normative, fără a se limita la o singură dispoziție sau la un set specific de norme privind cetățenia. Prin contestarea întregului cadru juridic al unui stat membru care reglementează accesul la cetățenie, Comisia invită Curtea să acționeze în calitate de „legiuitor indirect”, exercitând un drept de veto asupra legislației naționale adoptate într-un domeniu care este rezervat statelor membre. Cu cât controlul exercitat într-un domeniu de competență națională exclusivă are o sferă de aplicare mai largă, cu atât este mai mare riscul ca exercitarea acestuia să excedeze competenței Uniunii Europene într-un domeniu deosebit de sensibil. Pentru acest motiv, Republica Malta susține că numai o încălcare semnificativă a valorilor și/sau a obiectivelor Uniunii ar putea justifica orice intervenție a Curții. În sfârșit, contrar celor susținute de Comisie, Republica Malta subliniază că Uniunea Europeană este o comunitate politică, iar nu o „entitate politică unică”.

Apreciere

Cu privire la admisibilitate

31. Deși Republica Malta nu contestă în mod explicit admisibilitatea prezentei acțiuni, aceasta face referire la diferențe între argumentele pe care Comisia le-a invocat în cursul fazei precontencioase a procedurii și cele pe care încearcă să le invoce în prezent. Republica Malta susține că o serie de argumente invocate de Comisie în memoriul în replică diferă de cele invocate în cadrul cererii introductive. Aceasta se opune de asemenea ca Comisia să prezinte ca probe rezultatele investigației „Passport Papers”[17] întrucât ele se referă la aplicarea programului de dobândire a cetățeniei din anul 2014, iar nu la aplicarea programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020, în discuție în prezenta procedură.

32. Curtea poate examina din oficiu dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 258 TFUE pentru introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor[18]. Întrucât chestiunea admisibilității acțiunii a fost ridicată în ședință, iar Comisia a avut ocazia să răspundă la o întrebare a Curții cu privire la aceasta, este necesar ca Curtea să examineze chestiunea menționată. Potrivit unei jurisprudențe constante, obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor, în temeiul articolului 258 TFUE, este stabilit prin avizul motivat al Comisiei. Acest document trebuie să cuprindă o expunere coerentă și detaliată a motivelor care au determinat Comisia să ajungă la convingerea că statul membru căruia îi este adresat avizul nu și-a îndeplinit una dintre obligațiile care îi revin în temeiul tratatului. O acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor care rezultă din acesta trebuie să fie întemeiată pe aceleași motive și argumente precum cele expuse în avizul motivat, iar Curtea nu poate examina un motiv care nu figurează în acesta[19]. Obiectul prezentei acțiuni este mai restrâns decât cel al avizului motivat din 6 aprilie 2022, întrucât acesta din urmă viza atât programul de dobândire a cetățeniei din anul 2014, cât și programul de dobândire a cetățeniei din anul 2020. Ținând cont de această rezervă, care nu dă naștere unor motive de îngrijorare[20], acțiunea se întemeiază pe aceleași motive și argumente precum cele din avizul motivat. Atât avizul motivat, cât și cererea introductivă identifică o încălcare a articolului 20 TFUE și a articolului 4 alineatul (3) TUE ca urmare a legislației introduse de Republica Malta ce permite naturalizarea persoanelor în schimbul unor plăți sau investiții prestabilite, fără a impune existența unei legături efective între acest stat membru și persoanele respective.

33. În ceea ce privește pretinsele diferențe dintre cererea introductivă și memoriul în replică, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că o parte nu poate, în cursul procedurii, să modifice însuși obiectul litigiului și că temeinicia acțiunii trebuie examinată numai din perspectiva

[17] A se vedea raportul „Passport Papers” publicat de Daphne Caruana Galizia Foundation. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] Hotărârea din 5 aprilie 2017, Comisia/Bulgaria (C-488/15, EU:C:2017:267, punctul 50).

[19] Hotărârea din 24 iunie 2004, Comisia/Țările de Jos (C-350/02, EU:C:2004:389, punctul 20). Procedura precontencioasă are ca scop să acorde statului membru vizat posibilitatea de a se conforma obligațiilor sale care decurg din dreptul Uniunii sau de a invoca în mod util mijloacele sale de apărare împotriva motivelor formulate de Comisie. Regularitatea acestei proceduri este esențială pentru protecția drepturilor statului membru în cauză și pentru a asigura că procedură contencioasă are ca obiect un litigiu clar definit. Astfel, procedura precontencioasă urmărește trei obiective: să permită statului membru să pună capăt eventualei încălcări, să îi dea posibilitatea să își exercite dreptul la apărare și să delimiteze obiectul litigiului în vederea unei eventuale sesizări a Curții [Hotărârea din 16 septembrie 2015, Comisia/Slovacia (C-433/13, EU:C:2015:602, punctele 39 și 49)].

[20] Cerința ca obiectul acțiunii introduse în temeiul articolului 258 TFUE să fie stabilit în procedura precontencioasă, prevăzută de această dispoziție, nu impune, în privința oricărei cereri introductive, existența unei identități perfecte între dispozitivul avizului motivat și concluziile cererii introductive, cu condiția ca obiectul acesteia din urmă să nu fie nici extins, nici modificat, ci limitat [Hotărârea din 14 martie 2006, Comisia/Franța (C-177/04, EU:C:2006:173, punctul 37)].

concluziilor cuprinse în cererea de sesizare a instanței [21]. Cu toate acestea, Comisia are dreptul să răspundă argumentelor invocate de Republica Malta în memoriul său în apărare, cu condiția ca, precum în speță, obiectul procedurii să fie neschimbat.

34. Prin urmare, sugerăm Curții să statueze că atât prezenta acțiune, cât și argumentele invocate în memoriul în replică sunt admisibile.

35. În ceea ce privește admiterea ca probe a așa-numitelor „*Passport papers*”, Comisia nu contestă că acestea privesc aplicarea programului de dobândire a cetățeniei din anul 2014, care este lipsit de pertinență *ratione materiae* în raport cu prezenta acțiune. Contrar a ceea ce pare să susțină Comisia, conținutul acestor documente nu poate fi, așadar, invocat în niciun mod pentru a ajunge la concluzii cu privire la legalitatea programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020.

Cu privire la fond

– *Observații preliminare*

36. Prin prezenta acțiune, Comisia solicită să se constate că, prin adoptarea și aplicarea articolului 10 alineatul (9) din Legea din anul 2020 privind cetățenia și a Regulamentului din anul 2020, Republica Malta nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 20 alineatul (1) TFUE și al articolului 4 alineatul (3) TUE. În cazul în care Curtea va admite această cerere, Republica Malta va fi obligată să ia măsurile necesare pentru a se conforma hotărârii Curții [22]. Rezultă că, contrar celor susținute de Republica Malta, prezenta procedură nu aduce atingere legalității întregului cadru legislativ al acestui stat membru în materie de naturalizare [23]. Nu se poate susține nici că acțiunea Comisiei echivalează cu un efort al acestei instituții, cu asistența directă sau indirectă a Curții, de a legifera în domeniul cetățeniei Uniunii.

37. Republica Malta admite că un stat membru care a adoptat o politică de naturalizare ce exclude persoane de o anumită rasă sau origine etnică ar încălca printre altele articolul 20 TFUE, interpretat în lumina articolului 2 TUE. Întrucât Comisia nu susține că programul de dobândire a cetățeniei din anul 2020 este aplicat în mod discriminatoriu pe motive de rasă, de origine etnică sau de altă natură, nu este necesar ca Curtea să stăruie asupra acestei afirmații [24]. Republica Malta susține de asemenea că a depus eforturi considerabile și a investit resurse semnificative pentru a desfășura un proces de diligență pe mai multe niveluri pentru a se asigura că programul de dobândire a cetățeniei din anul 2020 respectă și pune în aplicare printre altele normele Uniunii în materie de combatere a spălării banilor, a corupției și a terorismului. Întrucât acțiunea Comisiei nu se întemeiază pe nicio încălcare de către Republica Malta a acestor norme sau a oricăror alte norme ale Uniunii, această afirmație este de asemenea lipsită de obiect.

[21] Hotărârea din 11 noiembrie 2010, Comisia/Portugalia (C-543/08, EU:C:2010:669, punctul 20). A se vedea de asemenea articolul 21 din Statutul Curții de Justiție a Uniunii Europene și articolul 120 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții.

[22] A se vedea articolul 260 alineatul (1) TFUE.

[23] În cadrul procedurii prevăzute la articolul 258 TFUE, revine exclusiv Comisiei, atunci când consideră că un stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile, sarcina de a evalua oportunitatea introducerii unei acțiuni împotriva statului respectiv, de a stabili dispozițiile pe care acesta le-a încălcat și de a alege momentul în care va iniția procedura menționată (Hotărârea din 3 martie 2016, Comisia/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, punctul 24).

[24] Republica Malta susține că programul de dobândire a cetățeniei din anul 2020 aplică criterii obiective și transparente. Articolul 5 alineatul (1) din Convenția europeană asupra cetățeniei, adoptată sub egida Consiliului Europei, care a intrat în vigoare la 1 martie 2000 (denumită în continuare „Convenția europeană asupra cetățeniei”), prevede că „[r]eglementările unui stat parte referitoare la cetățenie nu trebuie să conțină deosebiri sau să includă practici care să constituie o discriminare bazată pe sex, religie, rasă, culoare sau originea națională ori etnică”.

38. În cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE, Comisia trebuie să dovedească faptul că un stat membru nu și-a îndeplinit o obligație care îi revine în temeiul dreptului Uniunii și nu poate invoca nicio prezumție în acest sens [25].

39. Potrivit unei jurisprudențe constante, principiul cooperării loiale prevăzut la articolul 4 alineatul (3) TUE impune statelor membre să ia toate măsurile necesare pentru a garanta aplicabilitatea și eficacitatea dreptului Uniunii. O încălcare a obligației generale de cooperare loială prevăzute la articolul 4 alineatul (3) TUE nu există decât în măsura în care aceasta constă într-un comportament distinct de încălcarea unei obligații specifice care revine statului membru respectiv [26].

40. Prezenta acțiune are ca obiect constatarea faptului că, prin instituirea și aplicarea programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020 care oferă naturalizarea unor persoane care nu au o legătură efectivă cu Republica Malta, în schimbul unor plăți sau al unor investiții prestabilite, acest stat membru nu și-a îndeplinit obligațiile care îi revin în temeiul articolului 20 alineatul (1) TFUE și al articolului 4 alineatul (3) TUE. Astfel cum s-a confirmat în ședință, afirmația Comisiei potrivit căreia programul de dobândire a cetățeniei din anul 2020 are ca efect impunerea de obligații și îndatoriri altor state membre cu încălcarea articolului 4 alineatul (3) TUE rezultă din afirmația sa potrivit căreia Republica Malta încalcă articolul 20 TFUE și reprezintă o consecință a acesteia. În lipsa dovezii unei încălcări a dispozițiilor tratatului care reglementează cetățenia, nu există, așadar, niciun temei în drept sau în fapt pentru a susține că Republica Malta încalcă obligația de cooperare loială. Astfel cum afirmă jurisprudența, pretinsa încălcare a articolului 4 alineatul (3) TUE se referă la comportamente care nu sunt distincte de o încălcare a unei obligații specifice întemeiate pe articolul 20 TFUE. Prin urmare, sugerăm Curții că, în cadrul prezentei proceduri, nu este chemată să examineze critica potrivit căreia Republica Malta nu ar fi respectat articolul 4 alineatul (3) TUE separat de cea invocată din perspectiva articolului 20 TFUE.

– Cerința unei „legături efective” în temeiul normelor dreptului Uniunii și ale dreptului internațional în materie de cetățenie

41. Din observațiile scrise și orale ale părților reiese că nu există niciun litigiu între acestea cu privire la conținutul programului de dobândire a cetățeniei din anul 2020 și la modul în care acesta este aplicat. În special, Republica Malta nu contestă faptul că oferă naturalizarea persoanelor în schimbul unor plăți prestabilite, sub rezerva îndeplinirii de către acestea a anumitor cerințe [27]. În ședință, Republica Malta a confirmat că, în schimbul plății unei contribuții financiare specifice, un singur an de ședere legală în acest stat membru este suficient în scopul naturalizării. Comisia a confirmat în observațiile sale orale că singura sa critică se întemeiază pe existența unei cerințe care decurge din dreptul Uniunii – și, într-o mai mică măsură, din dreptul internațional – potrivit căreia, pentru a menține integritatea cetățeniei Uniunii, trebuie să existe o „legătură efectivă” între un stat membru și resortisanții săi. În cadrul acestor observații, Comisia a afirmat de asemenea că succesul acțiunii sale depinde de temeinicia acestei premise.

42. Articolul 20 alineatul (1) TFUE instituie cetățenia Uniunii. În conformitate cu articolul 9 TUE și cu articolul 20 alineatul (1) TFUE, este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Articolul 9 TUE prevede de asemenea că cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia

[25] A se vedea în acest sens Hotărârea din 26 aprilie 2005, Comisia/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punctul 41 și jurisprudența citată).

[26] Hotărârea din 17 decembrie 2020, Comisia/Slovenia (Arhivele BCE) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punctele 119 și 121 și jurisprudența citată).

[27] A se vedea punctul 29 din prezentele concluzii.

națională, ci se adaugă acesteia. Statutul de cetățean al Uniunii este indisolubil legat de deținerea cetățeniei unui stat membru și depinde în totalitate de aceasta. Dobândirea cetățeniei unui stat membru duce la dobândirea automată și necondiționată a cetățeniei Uniunii. Pierderea cetățeniei unui stat membru are drept consecință faptul că persoana în cauză își pierde automat statutul de cetățean al Uniunii [28]. Cetățenia unui stat membru este o condiție *sine qua non* sau o „condiție esențială" pentru a fi cetățean al Uniunii.

43. De la pronunțarea Hotărârii Grzelczyk [29], Curtea a confirmat în repetate rânduri că cetățenia Uniunii „are vocația de a fi statutul fundamental al resortisanților statelor membre" [30]. În practică, aceasta înseamnă că cetățenia Uniunii conferă o serie de drepturi celor care o dețin. Printre acestea se numără dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre [31] și dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European și la alegerile locale în statul membru de reședință, în aceleași condiții ca și resortisanții statului respectiv [32]. Orice cetățean al Uniunii se poate prevala de asemenea de interdicția discriminării pe motiv de cetățenie sau naționalitate prevăzută la articolul 18 TFUE în toate situațiile care intră în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului Uniunii [33]. Statutul fundamental al cetățeniei Uniunii și obligațiile și îndatoririle aferente pe care le impune statelor membre nu exceptează exercitarea acestor drepturi de îndeplinirea anumitor condiții [34].

[28] Hotărârea din 9 iunie 2022, Préfet du Gers și Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punctele 46-48 și 57, denumită în continuare „Hotărârea Préfet du Gers"). La punctul 48 din această hotărâre se menționează că, „[p]rin articolul 9 TUE și articolul 20 TFUE, autorii tratatelor au stabilit, așadar, o legătură indisociabilă și exclusivă între deținerea cetățeniei unui stat membru și dobândirea, dar și păstrarea statutului de cetățean al Uniunii". În urma deciziei adoptate în mod suveran de Regatul Unit de a se retrage din Uniune pe baza articolului 50 alineatul (1) TUE, tratatele au încetat să se aplice Regatului Unit de la intrarea în vigoare, la 1 februarie 2020, a Acordului privind retragerea Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord din Uniunea Europeană și din Comunitatea Europeană a Energiei Atomice (JO 2020, L 29, p. 7). De la acea dată, resortisanții Regatului Unit nu mai dețin cetățenia unui stat membru și nu mai sunt cetățeni ai Uniunii. A se vedea Hotărârea Préfet du Gers, punctul 91.

[29] Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31). A se vedea de asemenea Hotărârea din 17 septembrie 2002, Baumbast și R (C-413/99, EU:C:2002:493, punctul 82), precum și Hotărârea din 15 iulie 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punctul 62). În Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii Europene la CEDO) din 18 decembrie 2014 (EU:C:2014:2454, punctul 172), Curtea a precizat că, „[î]n ceea ce privește urmărirea obiectivelor Uniunii, astfel cum sunt amintite la articolul 3 TUE, aceasta este încredințată unei serii de dispoziții fundamentale, cum ar fi cele care prevăd libertatea de circulație a mărfurilor, a serviciilor, a capitalurilor și a persoanelor, cetățenia Uniunii, spațiul de libertate, securitate și justiție, precum și politica de concurență. Aceste dispoziții, care se inserează în cadrul unui sistem propriu Uniunii, sunt structurate astfel încât să contribuie, fiecare în domeniul său specific și cu caracteristicile sale particulare, la realizarea procesului de integrare, care este rațiunea de a fi a Uniunii înseși".

[30] A se vedea de asemenea Hotărârea Tjebbes, punctul 31, și Hotărârea Préfet du Gers, punctul 49 și jurisprudența citată.

[31] Articolul 20 alineatul (2) litera (a) TFUE și articolul 21 TFUE. Drepturile pe care articolul 21 alineatul (1) TFUE le conferă cetățenilor Uniunii urmăresc printre altele să promoveze integrarea treptată a acestora în societatea statului membru gazdă (Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punctul 56).

[32] Sub rezerva condițiilor și limitelor stabilite de tratate și de măsurile adoptate în temeiul acestora: articolul 20 alineatul (2) litera (b) TFUE și articolul 22 TFUE. A se vedea de asemenea articolele 40 și 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta").

[33] Articolul 18 TFUE nu are vocația de a se aplica în mod autonom decât în situațiile reglementate de dreptul Uniunii pentru care TFUE nu prevede norme specifice de nediscriminare (Hotărârea din 15 iulie 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punctele 63 și 65 și jurisprudența citată).

[34] Articolul 6 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56, rectificare în JO 2004, L 229, p. 35) prevede că „[c]etățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pe o perioadă de cel mult trei luni fără nicio altă condiție sau formalitate în afara cerinței de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil". În schimb, în temeiul articolelor 7 și 16 din Directiva 2004/38, dreptul de ședere al unui cetățean al Uniunii într-un alt stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni, dar mai mică de cinci ani este supus unor condiții suplimentare. De exemplu, articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 2004/38 prevede că cetățenii Uniunii inactivi trebuie să aibă „suficiente resurse pentru ei înșiși și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în timpul perioadei de ședere […]". A se vedea Hotărârea din 15 iulie 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punctele 75-79).

44. Dat fiind că exercitarea cetățeniei Uniunii depinde în întregime de existența cetățeniei unui stat membru, rezultă dintr-o jurisprudență constantă că revine fiecărui stat membru, acționând în cadrul competenței sale exclusive [35] și cu respectarea dreptului internațional [36], sarcina de a stabili condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei [37]. Astfel cum am arătat în Concluziile noastre prezentate în cauza Préfet du Gers [38], statele membre ar fi putut decide să își pună în comun competențele și să confere Uniunii Europene competența de a stabili cine are dreptul de a deveni cetățean al Uniunii. Ele au ales să nu facă acest lucru.

45. Declarația nr. 2 privind cetățenia unui stat membru, anexată la Actul final al Tratatului privind Uniunea Europeană [39], reflectă de asemenea amploarea prerogativelor statelor membre în acest domeniu. După cum s-a observat, dobândirea cetățeniei unui stat membru conduce în mod automat la dobândirea cetățeniei Uniunii, pe care toate celelalte state membre sunt obligate, în temeiul dreptului Uniunii, să o recunoască. Declarația nr. 2 precizează în mod clar că „[…] ori de câte ori Tratatul de instituire a Comunității Europene face referire la resortisanții statelor membre, problema dacă o persoană are cetățenia unui anume stat membru este soluționată numai prin referire la legislația națională a statului membru în cauză”. Declarația nr. 2 reflectă astfel opinia statelor membre potrivit căreia concepțiile lor privind cetățenia se referă la esența însăși a suveranității și a identității lor naționale, pe care nu intenționează să le pună în comun.

46. Tratatele conțin numeroase trimiteri la popoarele Europei, la popoarele Uniunii, la popoarele statelor membre și la popoarele europene. În plus, cetățenii Uniunii sunt actori constituenți ai Uniunii Europene într-o entitate politică unică [40], evidențiată în special de dreptul de a alege și de a fi ales la alegerile pentru Parlamentul European [41]. Acest lucru nu aduce atingere nicidecum faptului că statele membre au decis că este de competența exclusivă a acestora să stabilească cine are dreptul de a fi unul dintre resortisanții lor și, în consecință, cine este cetățean al Uniunii. Prin urmare, „entitatea politică unică” care rezultă din crearea cetățeniei Uniunii nu impune obligații statelor membre în ceea ce privește termenii și condițiile în care acestea conferă cetățenia.

[35] Nu există nicio reglementare a Uniunii privind dobândirea sau pierderea cetățeniei Uniunii. Republica Malta a arătat în ședință că o astfel de reglementare ar putea fi introdusă în temeiul articolului 352 TFUE.

[36] Atât în observațiile sale scrise, cât și în cele orale, Comisia afirmă că nu se întemeiază pe dreptul internațional în prezenta procedură. Această afirmație este oarecum inconsecventă cu faptul că invocă Hotărârea Nottebohm pentru a-și susține cauza. În orice caz, dreptul Uniunii impune statelor membre să respecte dreptul internațional atunci când adoptă norme privind dobândirea și revocarea cetățeniei: a se vedea Hotărârea Tjebbes, punctul 30. Rezultă că, în lipsa unui conflict, normele de drept al Uniunii în acest domeniu sunt fundamentate de dreptul internațional și trebuie să îl respecte. A se vedea totuși Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Kadi/Consiliul și Comisia (C-402/05 P, EU:C:2008:11, punctul 24), în care acesta afirmă că „[r]aportul dintre dreptul internațional și ordinea juridică [a Uniunii] este guvernat de însăși ordinea juridică [a Uniunii], iar dreptul internațional nu poate interacționa cu această ordine decât potrivit condițiilor stabilite de principiile constituționale ale [Uniunii Europene]”.

[37] Hotărârea din 18 ianuarie 2022, Wiener Landesregierung (Revocarea unei asigurări de naturalizare) (C-118/20, EU:C:2022:34, punctul 37 și jurisprudența citată) (denumită în continuare „Hotărârea Wiener Landesregierung”). A se vedea prin analogie Hotărârea Kaur, punctul 25. Curtea a precizat că declarația unilaterală a unui stat membru, anterioară aderării sale la Comunitatea Europeană (CE), de a delimita domeniul de aplicare *ratione personae* al dispozițiilor CE și, prin urmare, sfera resortisanților statului membru respectiv care ar urma să beneficieze de dispozițiile în cauză, nu privează resortisanții acestui stat membru de beneficiul drepturilor respective, întrucât aceștia nu au beneficiat niciodată de ele.

[38] Concluziile avocatului general Collins prezentate în cauza Préfet du Gers și Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, punctul 22).

[39] JO 1992, C 191, p. 98 (denumită în continuare „Declarația nr. 2”), anexată la Tratatul de la Maastricht din 1992, care a instituit cetățenia Uniunii. Declarația nr. 2 urmărește să clarifice domeniul de aplicare *ratione personae* al dispozițiilor de drept al Uniunii care se referă la noțiunea de „național” și, prin urmare, trebuie să fie luată în considerare la stabilirea domeniului de aplicare *ratione personae* al TUE [Hotărârea din 5 septembrie 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pierderea cetățeniei daneze) (C-689/21, EU:C:2023:626, punctul 27)].

[40] Această „entitate politică unică” este limitată de dispozițiile tratatelor și, prin urmare, nu trebuie asimilată celei a unui stat.

[41] Articolul 20 alineatul (2) litera (b) TFUE. A se vedea de asemenea articolele 9-11 TUE privind principiile democratice, care se referă pe larg la cetățenii Uniunii.

47. Într-un spirit de respect și încredere reciprocă, statele membre au convenit în mod necondiționat să respecte deciziile altor state membre cu privire la aspectul dacă o persoană deține cetățenia unui stat membru și, prin urmare, cetățenia Uniunii, independent de relația specială dintre persoana respectivă și statul membru în cauză. Articolul 9 TUE, articolul 20 alineatul (1) TFUE și Declarația nr. 2 nu permit instituțiilor Uniunii sau altor state membre să introducă condiții pentru recunoașterea cetățeniei unui alt stat membru.

48. În Hotărârea Micheletti [42], Curtea a statuat că, în vederea exercitării unei libertăți fundamentale prevăzute de tratat, nu este permis ca legislația unui stat membru să restrângă efectele atribuirii cetățeniei unui alt stat membru prin impunerea unei condiții suplimentare pentru recunoașterea acestei cetățenii [43]. Deși această hotărâre este anterioară instituirii cetățeniei Uniunii, Curtea a reafirmat acest principiu printre altele în Hotărârea Zhu și Chen [44], în contextul cetățeniei Uniunii [45]. Rezultă că Uniunea, instituțiile sale și statele sale membre trebuie, în principiu, să respecte normele tuturor celorlalte state membre privind condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei. Sistemul de recunoaștere reciprocă obligatorie avut în vedere de această jurisprudență are drept corolar faptul că statele membre nu sunt obligate să aibă o concepție comună cu privire la ceea ce constituie cetățenie și că normele lor privind dobândirea acesteia pot fi divergente.

49. Deși dreptul Uniunii nu prevede condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei unui stat membru [46], iar statele membre trebuie să respecte normele reciproce în acest scop, s-a statuat că aplicarea acestor norme nu trebuie să încalce dreptul Uniunii în situațiile care intră în domeniul de aplicare al acestuia din urmă [47]. Exercitarea prerogativei suverane a unui stat membru de a acorda sau de a retrage cetățenia nu este nelimitată și atât dreptul Uniunii, cât și dreptul internațional pot, în principiu, să limiteze exercitarea acesteia [48]. Contrar celor susținute de Republica Malta, orice încălcare a dreptului Uniunii, oricare ar fi aceasta, poate face obiectul unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 258 TFUE. Recurgerea la această procedură nu este rezervată urmăririi a ceea ce poate fi calificat drept încălcare gravă [49].

50. În afară de prezenta acțiune, nu avem cunoștință de nicio cauză până în prezent în care Curtea să fi examinat normele unui stat membru privind dobândirea cetățeniei în lumina dreptului Uniunii și în special prin raportare la cetățenia Uniunii. Faptul că dreptul Uniunii nu poate

42 Punctul 10.

43 În Concluziile sale prezentate în cauza Micheletti și alții (C-369/90, EU:C:1992:47, punctele 3 și 4), avocatul general Tesauro a arătat că dobândirea și pierderea cetățeniei țin exclusiv de competența fiecărui stat. Deținerea cetățeniei unui stat membru, indiferent de modul în care a fost dobândită, este singura condiție pe care o persoană trebuie să o îndeplinească pentru a-și exercita dreptul de stabilire și niciun alt factor sau criteriu nu poate fi luat în considerare.

44 Punctul 39. A se vedea de asemenea Hotărârea din 2 octombrie 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punctul 28). În Hotărârea Zhu și Chen, punctul 39, Curtea nu se referă la o restricție impusă de legislație, ci precizează în sens larg că un stat membru nu poate să restrângă efectele unei atribuiri de cetățenie de către un alt stat membru prin impunerea unei condiții suplimentare pentru recunoașterea acesteia.

45 Articolele 17 și 18 CE (devenite articolele 20 și 21 TFUE).

46 Principiul atribuirii competențelor reglementează atribuirea de competențe Uniunii Europene: articolul 4 alineatul (1) și articolul 5 alineatele (1) și (2) TUE. Competențele care nu sunt atribuite Uniunii Europene aparțin statelor membre. Uniunea Europeană nu își poate aroga competențe în domenii rezervate exclusiv statelor membre.

47 Hotărârea Rottmann, punctele 39 și 41, precum și Hotărârea Tjebbes, punctul 30, aplică această teză generală a dreptului Uniunii.

48 A se vedea Hotărârea din 14 decembrie 2021, Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punctul 38 și jurisprudența citată), în care Curtea a precizat că „definirea condițiilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei intră, în conformitate cu dreptul internațional, în competența fiecărui stat membru, și că […] în situații care intră sub incidența dreptului Uniunii, normele naționale în cauză trebuie să respecte acest din urmă drept”.

49 Articolul 258 TFUE permite Comisiei să introducă o acțiune în constatarea neîndeplinirii obligațiilor atunci când consideră că un stat membru nu și-a îndeplinit o obligație care îi revine în temeiul dreptului Uniunii, fără a-i impune să facă distincție în funcție de natura și de gravitatea presupusei neîndepliniri a obligațiilor. Hotărârea din 27 noiembrie 1990, Comisia/Italia (C-209/88, EU:C:1990:423, punctul 14). A se vedea prin analogie Hotărârea din 18 octombrie 2007, Comisia/Danemarca (C-19/05, EU:C:2007:606, punctul 35).

conferi unei persoane dreptul de a deveni resortisant al unui stat membru pare să explice această stare de fapt. În Hotărârea Micheletti, Curtea nu a examinat normele italiene privind naturalizarea în lumina dreptului Uniunii, ci mai degrabă compatibilitatea cu dreptul Uniunii a normelor spaniole care urmăreau să limiteze efectul dreptului italian în Spania. În Hotărârea Zhu și Chen [50], Curtea a examinat problema abuzului de drept sau a exercitării abuzive a drepturilor în contextul dobândirii cetățeniei Uniunii [51]. Curtea a respins cererea guvernului Regatului Unit potrivit căreia un resortisant al unei țări terțe ar trebui să fie împiedicat să se prevaleze de dreptul Uniunii – în special de dreptul cetățenilor Uniunii la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre – atunci când persoana respectivă a procedat astfel pentru a se asigura că copilul său dobândește cetățenia unui stat membru și, prin urmare, cetățenia Uniunii, precum și drepturile care decurg din aceasta. Respingând cererea acestui guvern, Curtea a subliniat că niciuna dintre părțile care au prezentat observații în cauză nu a pus sub semnul întrebării nici legalitatea, nici faptul că respectivul copil dobândise cetățenia unui stat membru [52].

51. Curtea a confirmat că justițiabilii trebuie să respecte principiul general de drept potrivit căruia dreptul Uniunii nu poate fi invocat în mod abuziv sau fraudulos [53]. Legalitatea acordării sau a dobândirii cetățeniei Uniunii poate, așadar, în principiu, să fie examinată în lumina acestei noțiuni. Prezenta acțiune se întemeiază pe pretinsa neîndeplinire de către Republica Malta a obligațiilor care îi revin în temeiul articolului 20 TFUE. Nu se susține în cadrul acesteia că statul membru în cauză ar fi săvârșit un abuz de drept sau ar fi făcut uz în mod abuziv de drepturile care îi sunt conferite. Prin urmare, eventuala aplicare a acestei doctrine nu trebuie analizată în cadrul prezentei proceduri.

52. Jurisprudența Curții este mai bogată în ceea ce privește retragerea sau pierderea cetățeniei Uniunii. Deși competența de a acorda cetățenia este rezervată statelor membre, iar cetățenia Uniunii este condiționată de exercitarea acestei competențe, recurgerea la prerogativa de retragere a cetățeniei naționale și, prin urmare, a cetățeniei Uniunii este supusă unei serii de constrângeri identificabile. O caracteristică importantă a acestei jurisprudențe este faptul că aceasta implică exercitarea prerogativelor suverane ale statelor membre față de propriii resortisanți, iar nu față de resortisanții altor state membre sau ai țărilor terțe. Pornind de la preocuparea că retragerea cetățeniei naționale, care are drept consecință pierderea cetățeniei Uniunii, poate transforma o persoană în apatrid și o poate priva de drepturile care îi sunt acordate prin tratate și prin cartă, dreptul Uniunii garantează un nivel minim de protecție juridică persoanelor care se află în asemenea împrejurări. Rezultă de aici o situație în care nu poate fi trasată o paralelă exactă între acordarea și retragerea cetățeniei unui stat membru, ceea ce are drept consecință faptul că dreptul Uniunii impune statelor membre cerințe diferite pentru fiecare dintre aceste categorii. Pentru aceste motive, împărtășim opinia Republicii Malta potrivit căreia retragerea cetățeniei unui stat membru nu poate fi asimilată dobândirii acesteia.

[50] Hotărârea Zhu și Chen, punctele 34-40.

[51] A se vedea prin analogie R. D. Sloane, *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, vol. 50, nr. 1. Autorul consideră că Hotărârea Nottebohm poate fi interpretată în mod corect ca o decizie restrictivă în care CIJ a invocat principiul general al abuzului de drept pentru a-l împiedica pe domnul Nottebohm să se sustragă consecințelor dreptului internațional umanitar.

[52] Proba unei practici abuzive necesită, pe de o parte, un ansamblu de circumstanțe obiective din care să rezulte că, în pofida respectării formale a condițiilor prevăzute de reglementarea Uniunii, obiectivul urmărit de această reglementare nu a fost atins și, pe de altă parte, un element subiectiv, care constă în intenția de a obține un avantaj care rezultă din reglementarea Uniunii prin crearea artificială a condițiilor impuse pentru obținerea sa. Hotărârea din 26 februarie 2019, T Danmark și Y Denmark (C-116/16 și C-117/16, EU:C:2019:135, punctele 70 și 97, precum și jurisprudența citată, denumită în continuare „Hotărârea T Danmark”).

[53] Hotărârea T Danmark, punctele 70-71 și jurisprudența citată. Noțiunea de abuz de drept al Uniunii sau de utilizare abuzivă a drepturilor se poate aplica, în principiu, acțiunilor particularilor și ale statelor membre, cu condiția stabilirii competenței Uniunii și a prezentării probelor necesare.

53. Acest lucru este ilustrat în Hotărârea Rottmann [54], în care Curtea a statuat că, în pofida faptului că condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei țin de competența statelor membre, dreptul Uniunii se aplică în cazul în care o persoană își poate pierde cetățenia Uniunii și drepturile aferente acesteia. În cazul în care exercitarea de către statele membre a competențelor lor în acest domeniu afectează drepturi conferite și protejate de dreptul Uniunii, aceasta poate face obiectul unui control jurisdicțional prin raportare la drepturile respective. Un stat membru poate retrage cetățenia unei persoane în cazul în care aceasta a fost dobândită prin înșelăciune, chiar dacă persoana în cauză pierde astfel cetățenia Uniunii și poate deveni apatridă [55], cu condiția respectării principiului proporționalității [56]. Aplicarea acestui principiu poate impune ca persoanei în cauză să i se acorde un termen rezonabil înainte de pierderea cetățeniei pentru a-i permite să încerce să dobândească cetățenia unui alt stat membru [57].

54. Curtea a statuat de asemenea, în Hotărârea Tjebbes [58], că un stat membru poate considera în mod legitim cetățenia ca fiind expresia unei legături reale cu statul membru respectiv. Prin urmare, un stat membru poate prevedea că lipsa sau pierderea unei legături reale între respectivul stat și o persoană atrage după sine pierderea cetățeniei acesteia din urmă, cu condiția ca principiul proporționalității să se aplice în ceea ce privește consecințele respectivei pierderi pentru persoana în cauză [59] din perspectiva dreptului Uniunii. Potrivit Curții, pierderea de plin drept a cetățeniei unui stat membru ar fi incompatibilă cu principiul proporționalității dacă normele naționale relevante nu ar permite în niciun moment o examinare individuală a consecințelor pe care le implică această pierdere pentru persoanele în cauză [60].

55. Rezultă că, deși un stat membru, în conformitate cu propria legislație în materie de cetățenie, poate solicita dovada unei legături efective, astfel cum este definită în conformitate cu legislația respectivă – sau „raportul special de solidaritate și de loialitate dintre el însuși și resortisanții săi” [61] –, dreptul Uniunii nu definește și cu atât mai puțin nu impune existența unei astfel de

[54] Punctele 41, 42, 48, 57 și 58.

[55] Articolul 15 alineatul 2 din Declarația universală a drepturilor omului, adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948, prevede că „[n]imeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de cetățenia sa”. Articolul 8 alineatul 2 litera b) din Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie, încheiată la New York la 30 august 1961, care a intrat în vigoare la 13 decembrie 1975, prevede că o persoană poate fi privată de cetățenia unui stat contractant dacă această cetățenie a fost obținută prin declarație falsă sau alt act fraudulos. Articolul 8 alineatul 4 prevede de asemenea că un stat contractant își va putea exercita puterea de privare de cetățenie permisă de articolul 8 alineatul 2 litera b) doar conform legii, care va prevedea pentru persoana interesată dreptul la un proces echitabil în fața instanței sau a altui organism independent. În plus, articolul 7 alineatul 1 din Convenția europeană asupra cetățeniei prevede că „[u]n stat parte nu poate să prevadă în dreptul său intern pierderea cetățeniei sale de plin drept sau la inițiativa sa, cu excepția următoarelor cazuri: […] b) dobândirea cetățeniei statului parte ca urmare a unui comportament fraudulos, prin informație falsă sau prin ascunderea unui fapt pertinent din partea solicitantului”. A se vedea de asemenea articolul 18 alineatul 2 litera a), care prevede că „[p]ronunțându-se asupra acordării sau păstrării cetățeniei în caz de succesiune a statelor, fiecare stat parte implicat trebuie să țină seama îndeosebi: […] a) de legătura reală și efectivă dintre persoana respectivă și stat […]”.

[56] Curtea a statuat că o decizie de retragere a cetățeniei din motive de înșelăciune poate fi justificată prin prisma interesului public: Hotărârea Rottmann, punctul 51, Hotărârea Tjebbes, punctul 33, și Hotărârea Wiener Landesregierung, punctul 52.

[57] Aspect a cărui verificare era de competența instanței de trimitere.

[58] Punctele 35, 40 și 41. Curtea a examinat dacă articolul 20 TFUE se opune unei reglementări a unui stat membru care prevede posibilitatea pierderii de plin drept a cetățeniei sale. În cazul persoanelor care nu sunt și resortisanți ai unui alt stat membru, această pierdere a calității de cetățean al Uniunii intervine în lipsa unei examinări individuale a proporționalității pierderii respective pentru persoana în cauză.

[59] Și, dacă este cazul, pentru membrii familiei sale [Hotărârea din 5 septembrie 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pierderea cetățeniei daneze) (C-689/21, EU:C:2023:626, punctul 32)]. Pierderea cetățeniei trebuie să fie conformă cu drepturile fundamentale garantate de cartă și în special cu dreptul la respectarea vieții de familie, astfel cum este prevăzut la articolul 7 din aceasta (Hotărârea Tjebbes, punctul 45, Hotărârea Wiener Landesregierung, punctul 61).

[60] A se vedea Hotărârea Tjebbes, punctul 41, și Hotărârea Wiener Landesregierung, punctul 59. Curtea a considerat că o decizie a unui stat membru de revocare a unei asigurări de acordare a cetățeniei, care a condus la pierderea permanentă a cetățeniei Uniunii de către persoana în cauză, este incompatibilă cu principiul proporționalității în condițiile în care decizia respectivă a fost motivată de faptul că persoana respectivă a săvârșit contravenții la normele de circulație rutieră care se pedepsesc cu sancțiuni pecuniare (Hotărârea Wiener Landesregierung, punctul 74).

[61] Hotărârea din 25 aprilie 2024, Stadt Duisburg (Pierderea cetățeniei germane) (C-684/22-C-686/22, EU:C:2024:345, punctul 37 și jurisprudența citată).

legături pentru dobândirea sau pentru păstrarea cetățeniei respective [62]. Dreptul Uniunii se opune unei astfel de cerințe prevăzute de dreptul național al unui stat membru numai în contextul retragerii sau al revocării cetățeniei, cu condiția respectării principiului proporționalității și a acordării anumitor garanții procedurale persoanei vizate [63].

56. În ceea ce privește cerința unei „legături efective” din perspectiva dreptului internațional, este adevărat, astfel cum arată Comisia, că, în Hotărârea Nottebohm [64], CIJ a statuat că un stat poate refuza recunoașterea cetățeniei acordate de un alt stat, în lipsa unei legături efective sau a unei conexiuni între persoana respectivă și cetățenia pe care o solicită. Hotărârea CIJ se limitează la a permite statelor să refuze recunoașterea cetățeniei acordate în lipsa unei legături efective între o persoană și statul al cărui resortisant pretinde că este. Aceasta nu obligă statele să impună existența unei astfel de legături nici între ele și propriii resortisanți și nici între alte state și resortisanții acestora [65]. În scopul prezentei acțiuni, trebuie subliniat că CIJ nu a definit noțiunea de „legătură efectivă” prevăzută de dreptul internațional și, cu atât mai puțin, nu a impus statelor să acorde cetățenia prin referire la aceasta. Dimpotrivă: CIJ a statuat că „revine fiecărui stat suveran sarcina de a stabili prin propria legislație normele referitoare la dobândirea propriei cetățenii […]” [66]. Din Hotărârea Nottebohm rezultă că, cel puțin în opinia CIJ, normele de acordare a cetățeniei țin de competența fiecărui stat.

[62] A se vedea prin analogie articolul 7 alineatul 1 din Convenția europeană asupra cetățeniei, potrivit căruia „[u]n stat parte nu poate să prevadă în dreptul său intern pierderea cetățeniei sale de plin drept sau la inițiativa sa, cu excepția următoarelor cazuri: […] e) absența oricărei legături efective între statul parte și un cetățean care domiciliază în mod obișnuit în străinătate”. Convenția nu definește această „legătură efectivă”. Rezultă, în opinia noastră, că articolul 7 alineatul 1 litera e) din Convenția europeană asupra cetățeniei lasă la latitudinea fiecărui stat parte stabilirea a ceea ce constituie legătura efectivă dintre acesta și resortisanții săi.

[63] A se vedea Hotărârea din 25 aprilie 2024, Stadt Duisburg (Pierderea cetățeniei germane) (C-684/22-C-686/22, EU:C:2024:345, punctele 56-65 și jurisprudența citată). A se vedea, în schimb, Hotărârea Préfet de Gers, punctul 62, în care Curtea a statuat că obligația unei examinări individuale a proporționalității consecințelor pierderii cetățeniei Uniunii în situații care intră sub incidența dreptului Uniunii nu se aplică pierderii acestui statut ca rezultantă automată a unei decizii adoptate în mod suveran de un fost stat membru de a se retrage din Uniune.

[64] Freidrich Nottebohm, cetățean german, s-a născut în Germania în anul 1881. În anul 1905, el și-a stabilit reședința în Guatemala și a înființat o întreprindere. În anul 1939, imediat după începerea celui de Al Doilea Război Mondial, el a solicitat să devină cetățean al Liechtensteinului. După obținerea în luna decembrie 1939 a pașaportului eliberat de autoritățile din Liechtenstein, domnul Nottebohm a obținut viză de la consulul general al Guatemalei la Zürich. El s-a întors în Guatemala la începutul anului 1940 pentru a-și relua activitățile comerciale. În anul 1943, domnul Nottebohm a fost arestat de autoritățile din Guatemala la cererea Guvernului Statelor Unite ale Americii, a fost predat forțelor armate ale Statelor Unite ale Americii și a fost deportat în Statele Unite, unde a fost încarcerat fără proces timp de doi ani și trei luni. Autoritățile din Guatemala au inițiat o procedură judiciară împotriva domnului Nottebohm în vederea exproprierii, fără despăgubire, a proprietăților acestuia. În luna decembrie 1951, guvernul Liechtensteinului a introdus la CIJ o acțiune în restituire și în despăgubire împotriva guvernului Guatemalei pentru acțiunile sale împotriva persoanei și proprietății domnului Nottebohm. Guvernul Guatemalei a invocat inadmisibilitatea acestei cereri printre altele pentru motivul că Principatul Liechtenstein nu a dovedit că domnul Nottebohm, „pentru protecția căruia acționează”, a dobândit în mod legal cetățenia Liechtensteinului în conformitate cu legislația acestui stat. Hotărârea CIJ, care se limitează la chestiunea admisibilității, examinează „dacă cetățenia conferită domnului Nottebohm poate fi invocată împotriva Guatemalei […] în cadrul procedurii inițiate în fața [CIJ]”.

[65] A se vedea prin analogie articolul 3 alineatul 1 din Convenția europeană asupra cetățeniei din 6 noiembrie 1997, care prevede că „[f]iecare stat va determina prin legislația proprie care sunt cetățenii săi”. Articolul 3 alineatul 2 din aceasta prevede că „[a]ceast[ă] legislație trebuie acceptată de celelalte state, cu condiția ca ea să fie în conformitate cu convențiile internaționale aplicabile, cu dreptul internațional cutumiar și cu principiile de drept general recunoscute în materie de cetățenie”. A se vedea de asemenea articolul 1 din Convenția privind anumite chestiuni referitoare la conflictul de legi în materie de cetățenie (adoptată la 13 aprilie 1930, intrată în vigoare la 1 iulie 1937) 179 LNTS 4137 (denumită în continuare „Convenția privind conflictul de legi în materie de cetățenie”), al cărui text este aproape identic cu cel articolului 3 alineatele 1 și 2 din Convenția europeană asupra cetățeniei. Articolul 2 din Convenția privind conflictul de legi în materie de cetățenie prevede că „[o]rice aspect referitor la deținerea cetățeniei unui anumit stat se stabilește în conformitate cu legislația statului respectiv”. Trimiterile la dreptul internațional din aceste convenții sunt oarecum circulare. Se poate anticipa că astfel de convenții ar putea defini sau cel puțin ar putea contura condițiile minime pe care dreptul internațional le impune atunci când un stat acordă cetățenia unei persoane. Faptul că aceste convenții au evitat în mod sistematic să stabilească chiar și norme minime în acest domeniu demonstrează, în opinia noastră, o intenție clară de a lăsa definirea cetățeniei și a condițiilor de acordare a acesteia la latitudinea legislației fiecărui stat. Rezultă că, până în prezent, dreptul internațional nu a avut decât un impact marginal în acest domeniu.

[66] CIJ a continuat prin a afirma că „[…] nu este necesar să se stabilească dacă dreptul internațional impune limitări ale libertății sale de decizie în acest domeniu. În plus, cetățenia își produce efectele cele mai imediate, cele mai profunde și, pentru majoritatea persoanelor, singurele sale efecte numai în cadrul ordinii juridice a statului care o conferă. Cetățenia servește mai ales la stabilirea faptului că persoana căreia îi este conferită beneficiază de drepturile și are obligațiile pe care dreptul statului în cauză le acordă sau le impune resortisanților săi. Acest lucru rezultă din conceptul mai larg potrivit căruia cetățenia este de competența internă a statului”.

57. Nu există nicio divergență semnificativă între dreptul Uniunii și dreptul internațional în ceea ce privește aspectul dacă trebuie să existe o legătură efectivă între un particular și statul al cărui resortisant este, întrucât nici dreptul Uniunii, nici dreptul internațional nu impun o astfel de cerință. Condițiile de acordare a cetățeniei țin de dreptul național[67], deși se acordă o anumită deferență normelor internaționale împotriva apatridiei și se poate impune respectarea drepturilor omului și a drepturilor procedurale ale persoanelor în cauză. În contextul dreptului Uniunii, Declarația nr. 2 și linia jurisprudențială Micheletti se opun nerecunoașterii de către statele membre a cetățeniei acordate de către un alt stat membru, astfel cum pare să reiasă din Hotărârea Nottebohm[68]. De asemenea, nu există niciun temei logic pentru a susține că, întrucât statele membre sunt obligate să recunoască cetățenia acordată de alte state membre, reglementările lor privind cetățenia trebuie să conțină o anumită normă, cu atât mai puțin una care să impună o „legătură efectivă" ca o condiție pentru deținerea cetățeniei respective. O obligație în temeiul dreptului Uniunii de a recunoaște cetățenia acordată de alte state membre constituie o recunoaștere reciprocă a suveranității fiecărui stat membru și respectarea acestuia, iar nu un mijloc de a submina competențele exclusive de care se bucură statele membre în acest domeniu. O soluție contrară ar perturba echilibrul atent conceput în tratate între cetățenia națională și cetățenia Uniunii și ar constitui o erodare complet ilegală a competenței statelor membre într-un domeniu extrem de sensibil pe care acestea au decis în mod clar să îl păstreze sub controlul lor exclusiv.

58. Astfel, în opinia noastră, Comisia nu a dovedit că, pentru acordarea în mod legal a cetățeniei naționale, articolul 20 TFUE impune existența unei „legături efective" sau a unei „legături efective anterioare" între un stat membru și o persoană, alta decât cea pe care o poate impune dreptul intern al unui stat membru. Republica Malta ar putea eventual să aprecieze că este necesară examinarea celei de a doua și a celei de a treia etape a argumentației Comisiei: totuși, aplicarea fidelă a abordării în trei etape a Comisiei ne convinge că nu este necesar ca Curtea să se pronunțe dincolo de prima etapă. În lipsa unei dovezi a oricărei alte încălcări a dreptului Uniunii, recomandăm Curții să respingă prezenta acțiune.

Cu privire la cheltuielile de judecată

59. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

60. În speță, Comisia și, respectiv, Republica Malta au solicitat obligarea celeilalte părți din procedură la plata cheltuielilor de judecată.

61. Întrucât Republica Malta a solicitat obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată, iar Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată.

[67] Nu există norme universal acceptate privind dobândirea cetățeniei în cadrul dreptului Uniunii sau al dreptului internațional. Acest lucru este valabil chiar dacă statele pot acorda adesea cetățenia pe baza unor (variante de) norme sau concepte comune precum *ius soli* sau *ius sanguinis*. A se vedea prin analogie articolul 6 alineatul 1 litera a) din Convenția europeană asupra cetățeniei.

[68] În Concluziile prezentate în cauza Micheletti și alții (C-369/90, EU:C:1992:47, punctul 5), avocatul general Tesauro a afirmat că nu este „de opinie că litigiul aflat pe rolul Curții constituie un cadru adecvat pentru a invoca aspecte legate de cetățenia efectivă, a cărei origine se încadrează într-o «perioadă romantică» a relațiilor internaționale și în special în sfera noțiunii de protecție diplomatică; și cu atât mai puțin […] bine-cunoscuta (și merită să amintim, controversată) hotărâre Nottebohm a [CIJ] prezintă vreo relevanță".

Concluzie

62. Având în vedere considerațiile care precedă, propunem Curții:

– respingerea acțiunii Comisiei;

– obligarea Comisiei la plata propriilor cheltuieli de judecată precum și a celor efectuate de Republica Malta.