Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
ANTHONYJA MICHAELA COLLINSA,
predstavljeni 4. oktobra 2024[1]

Zadeva C-181/23

Evropska komisija
proti

Republiki Malti

„Neizpolnitev obveznosti države članice iz člena 20 PDEU in člena 4(3) PEU – Shema državljanstva za vlagatelje – Naturalizacija državljanov tretjih držav v zameno za vnaprej določena plačila ali naložbe – Neobstoj dejanske povezave med prosilci za naturalizacijo in državo članico“

Obseg tožbe

1. Ta tožba, vložena na podlagi člena 258 PDEU, se nanaša na sprejetje in izvajanje sheme malteškega državljanstva z naturalizacijo za izjemne storitve z neposrednimi naložbami (2020) (v nadaljevanju: shema državljanstva iz leta 2020)[2]. Evropska komisija predlaga, naj se ugotovi, da Republika Malta s tem, da je uvedla in izvajala shemo državljanstva iz leta 2020, ki osebam ponuja naturalizacijo v zameno za vnaprej določena plačila ali naložbe kljub neobstoju dejanske povezave med njimi in to državo članico, ni izpolnila obveznosti iz člena 20 PDEU in člena 4(3) PEU.

2. Republika Malta trdi, da je tožba Komisije pravno in dejansko neutemeljena. Pravo Unije ne ureja pogojev, pod katerimi lahko osebe pridobijo državljanstvo države članice, razen če so ti pogoji takšni, da na splošno in sistematično ogrožajo vrednote in cilje Evropske unije. Niti mednarodno javno pravo[3] niti pravo Unije ne zahtevata, da ima oseba „predhodno dejansko povezavo“ z državo pred njeno naturalizacijo. Republika Malta trdi tudi, da je Komisija preveč poenostavila shemo državljanstva iz leta 2020, da bi Sodišče „nedopustno pripravila“ do napačne presoje dejstev.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Shemo državljanstva iz leta 2020 sestavljata 2020 Citizenship Act (zakon o državljanstvu iz leta 2020) in 2020 Regulations (uredba iz leta 2020), opisana v točkah od 5 do 7 teh sklepnih predlogov.

[3] V nadaljevanju: mednarodno pravo.

Pravni okvir – malteško pravo

The Maltese Citizenship Act

3. The Maltese Citizenship Act (v nadaljevanju: zakon o malteškem državljanstvu) ureja pridobitev in odvzem malteškega državljanstva ter odpoved temu državljanstvu.[4] Člen 10 tega zakona določa pogoje za postopek običajne naturalizacije. Na podlagi člena 10(1) se prosilcu lahko izda potrdilo o naturalizaciji kot državljan Malte, če ta ministru[5] dokaže, da izpolnjuje te pogoje:

„(a) da je v celotnem obdobju dvanajstih mesecev neposredno pred dnem vložitve prošnje prebival na Malti; in

(b) da je v šestih letih neposredno pred navedenim dvanajstmesečnim obdobjem prebival na Malti v obdobjih, ki skupaj znašajo najmanj štiri leta; in

(c) da ima ustrezno znanje malteščine ali angleščine; in

(d) da je oseba dobrega značaja; in

(e) da bi bila primeren državljan Malte.“

4. Na podlagi člena 10(1), drugi pododstavek, zakona o malteškem državljanstvu lahko minister, če meni, da je to primerno glede na posebne okoliščine posameznega primera, dovoli, da se pri izračunu skupnega števila let prebivanja, navedenega v odstavka (b), upoštevajo obdobja prebivanja v razponu manj kot vsaj sedmih let pred dnem vložitve prošnje. 1989 Citizenship Regulations (uredba o državljanstvu iz leta 1989) (kakor je bila spremenjena) določa podrobna pravila v zvezi s prošnjami za naturalizacijo, ki temeljijo na členu 10(1) zakona o malteškem državljanstvu.[6]

[4] Zakon o malteškem državljanstvu (poglavje št. 188), zakon št. XXX iz leta 1965, kakor je bil spremenjen z zakoni: št. II iz leta 1970, XXXI iz leta 1972, LVIII iz leta 1974, XXXI iz leta 1975, IX iz leta 1977, XIII iz leta 1983, XXIV iz leta 1989, IV iz leta 2000 in X iz leta 2007; ter pravnim obvestilom št. 410 iz leta 2007 in zakonom št. XV iz leta 2013, zakonom št. XXIV in XXVI iz leta 2017 ter zakonoma št. XV in XXXVIII iz leta 2020.

[5] Člen 2(1) zakona o malteškem državljanstvu določa, da je „‚minister' ‚minister, ki je trenutno pristojen za zadeve v zvezi z malteškim državljanstvom, in – v mejah podeljenih pooblastil – vključuje vsako osebo, ki jo ta minister pooblasti za delovanje v njegovem imenu'".

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations (subsidiarna zakonodaja št. 188.01, uredba o državljanstvu, v nadaljevanju: S.L.) z dne 1. avgusta 1989 (pravno obvestilo št. 106 iz leta 1989, kakor je bilo spremenjeno s pravnimi obvestili št. 16 iz leta 1993, št. 232 iz leta 1997, št. 26 iz leta 2000, št. 188 in 410 iz leta 2007, št. 17 in 63 iz leta 2014; z zakonom št. XIII iz leta 2015, ter s pravnimi obvestili št. 336 iz leta 2017, št. 214 iz leta 2019 in št. 443 iz leta 2020).

The Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020

5. Republika Malta je 28. julija 2020 sprejela Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 (zakon o malteškem državljanstvu (sprememba št. 2) iz leta 2020, v nadaljevanju: zakon o državljanstvu iz leta 2020)[7]. S členom 3 tega zakona je bil člen 10(9) zakona o malteškem državljanstvu nadomeščen s tem besedilom:

„Ne glede na določbe tega ali katerega koli drugega zakona lahko minister izda potrdilo o naturalizaciji kot malteški državljan tujcu ali osebi brez državljanstva, ki je opravila izjemne storitve za Republiko Malto ali človeštvo, ali katere naturalizacija je izjemnega interesa za Republiko Malto in ki izpolnjuje zahteve, predpisane s tem zakonom. V tem odstavku ‚izjemen' pomeni očitno boljši in se nanaša predvsem na prispevke znanstvenikov, raziskovalcev, športnikov, oseb na področju športa, umetnikov, kulturnikov, vlagateljev in podjetnikov: pod tem pogojem minister izda potrdilo o naturalizaciji tudi upravičeni vzdrževani osebi tujca ali osebe brez državljanstva, ki je Republiki Malti z naložbo izkazala izjemne storitve: pod pogojem tudi, da ta oseba vloži prošnjo na predpisan način in priseže zvestobo Malti."

6. Republika Malta je 20. novembra 2020 sprejela[8] Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (uredba o podelitvi malteškega državljanstva za izjemne storitve iz leta 2020) (v nadaljevanju: uredba iz leta 2020)[9]. Del III in del IV uredbe iz leta 2020 vsebujeta podrobna pravila, ki urejajo obravnavo prošenj za naturalizacijo za izjemne storitve z zaslugami in „z neposrednimi naložbami na področju gospodarskega in družbenega razvoja v Republiki Malti"[10]. Tuji vlagatelji[11] lahko zaprosijo za naturalizacijo na podlagi druge kategorije, če izpolnjujejo ali se zavežejo, da bodo izpolnjevali te pogoje:

(a) malteški vladi prispevati 600.000 EUR ali 750.000 EUR, od katerih se 10.000 EUR plača kot nevračljivo nakazilo skupaj z vložitvijo prošenj za dovoljenje za prebivanje ali obrazca o upravičenosti, preostanek pa se plača po odobritvi prošnje za naturalizacijo;

(b) pridobiti in imeti v lasti stanovanjsko nepremičnino na Malti v vrednosti najmanj 700.000 EUR ali najeti stanovanjsko nepremičnino na Malti za najmanj 5 let z letno najemnino najmanj 16.000 EUR;

(c) darovati najmanj 10.000 EUR registrirani človekoljubni, kulturni, športni, znanstveni, umetniški nevladni organizaciji ali družbi, organizaciji ali družbi za dobrobit živali, ali organizaciji, ki jo drugače odobrijo organi;

[7] Zakon št. XXXVIII iz leta 2020, objavljen 31. julija 2020. Republika Malta je 15. novembra 2013 sprejela zakon št. XV iz leta 2013 o spremembi zakona o malteškem državljanstvu (poglavje št. 188 (15. november 2013) (v nadaljevanju: zakon o državljanstvu iz leta 2013) Vzporedno s postopkom iz člena 10(1) zakona o malteškem državljanstvu je bil z zakonom o državljanstvu iz leta 2013 vzpostavljen pospešen postopek naturalizacije s sodelovanjem v „programu individualnih vlagateljev", za katerega so veljali posebni pogoji in postopki. Program individualnih vlagateljev iz uredbe Republike Malte iz leta 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta (S.L. št. 188.03 malteških zakonov)), sprejet na podlagi pravnega obvestila št. 47 iz leta 2014 in objavljen v uradnem listu Republike Malte 4. februarja 2014 (v nadaljevanju: uredba iz leta 2014), je bil razveljavljen 20. novembra 2020 s pravnim obvestilom št. 437 iz leta 2020. V shemi, ki je bila sprejeta na podlagi zakona o državljanstvu iz leta 2013 in uredbe iz leta 2014 (v nadaljevanju: shema državljanstva iz leta 2014), je določena omejitev 1800 uspešnih prosilcev (brez vzdrževanih oseb). Kljub podobnostim med shemama državljanstva iz leta 2014 in 2020 ter številnim sklicevanjem na obe v navedbah je ta tožba za ugotavljanje kršitev omejena na shemo državljanstva iz leta 2020.

[8] V skladu s členom 10(9) zakona o malteškem državljanstvu, kakor je bil spremenjen z zakonom o državljanstvu iz leta 2020.

[9] S.L. št. 188.06 malteških zakonov. Uredba iz leta 2020 je bila sprejeta na podlagi pravnega obvestila št. 437 iz leta 2020.

[10] Čeprav je bila z uredbo iz leta 2020 uredba iz leta 2014 razveljavljena, ostaja s členom 31(1), drugi pododstavek, uredbe iz leta 2020 uredba iz leta 2014 v veljavi, dokler ni doseženo največje število 1800 prošenj, dovoljenih na podlagi zadnjenavedene uredbe.

[11] Prošnje lahko vključujejo „vzdrževane" družinske člane prosilca med drugim pod pogojem, da se za vsakega od njih dodatno plača 50.000 EUR. Glej člen 16(3) uredbe iz leta 2020 in člen 1(b) prve priloge k tej uredbi.

(d) na Malti prebivati 36 mesecev (če plačilo znaša 600.000 EUR), to obdobje pa se lahko skrajša na najmanj 12 mesecev, če je bila opravljena izjemna neposredna naložba, in sicer plačilo v višini najmanj 750.000 EUR;

(e) uspešno prestati postopek ocene upravičenosti, ki jo izvedejo organi, in biti pozvan k vložitvi prošnje za naturalizacijo v skladu s členom 10 uredbe iz leta 2020.

7. V skladu s členom 19 uredbe iz leta 2020 „število izdanih potrdil o malteškem državljanstvu z naturalizacijo za izjemne storitve z neposrednimi naložbami brez vzdrževanih oseb ne sme presegati štiristo (400) na leto, vsekakor pa skupno število uspešnih prosilcev brez vzdrževanih oseb ne sme presegati tisoč petsto (1500)“.

Predhodni postopek

8. Komisija je 20. oktobra 2020 Republiki Malti poslala uradni opomin. V njem je izrazila zaskrbljenost, da program individualnih vlagateljev, sprejet na podlagi zakona o malteškem državljanstvu, kakor je bil spremenjen z zakonom o državljanstvu iz leta 2013 in uredbo iz leta 2014, ni skladen z državljanstvom Unije, ki je bilo uvedeno s členom 20 PDEU, in načelom lojalnega sodelovanja, določenim v členu 4(3) PEU. Komisija je 9. junija 2021 Republiki Malti poslala dodaten uradni opomin, v katerem je ugotavljala, da s spremembo zakonodajnega okvira v shemi državljanstva iz leta 2020 ni bila spremenjena njena transakcijska narava, s čimer sta bila kršena člen 20 PDEU in člen 4(3) PEU.

9. Republika Malta je na ta opomin odgovorila 6. avgusta 2021. S presojo Komisije se ni strinjala. Med drugim je trdila, da stališče Komisije ni združljivo z načelom prenosa pristojnosti, ker posega v področje, ki je v pristojnosti držav članic.

10. Republika Malta je 2. marca 2022 do nadaljnjega prekinila svojo shemo državljanstva za vlagatelje za ruske in beloruske državljane.

11. Komisija je 6. aprila 2022 Republiki Malta poslala obrazloženo mnenje. V njem je ponovila in razvila argumente, že navedene v uradnem opominu in dodatnem uradnem opominu. Republika Malta se v svojem odgovoru s presojo Komisije ni strinjala in je trdila, da je bil njen zakonodajni okvir v zvezi z državljanstvom za vlagatelje v celoti skladen s pravom Unije.

Postopek pred Sodiščem

12. Komisija je 22. marca 2023 pri Sodišču vložila to tožbo na podlagi člena 258 PDEU in predlagala, naj se ugotovi, da:

„Republika Malta z uvedbo in izvajanjem institucionalnega programa, kot je malteško državljanstvo z naturalizacijo za izjemne storitve z neposrednimi naložbami na podlagi člena 10(9) zakona o malteškem državljanstvu, kakor je bil spremenjen z zakonom o malteškem državljanstvu (sprememba št. 2) iz leta 2020, in uredbe o podelitvi malteškega državljanstva za izjemne storitve iz leta 2020, s katerim se ponuja naturalizacija brez obstoja dejanske povezave prosilcev s to državo v zameno za vnaprej določena plačila ali naložbe, ni izpolnila obveznosti iz člena 20 PDEU in člena 4(3) PEU.“

13. Komisija je predlagala tudi, naj se Republiki Malti naloži plačilo stroškov.

14. Republika Malta je v odgovoru na tožbo, vloženem 27. junija 2023, Sodišču predlagala, naj to tožbo zavrne in Komisiji naloži plačilo stroškov.

15. Po nadaljnji izmenjavi vlog je bila 17. junija 2024 opravljena obravnava, na kateri sta Komisija in Republika Malta podali ustne navedbe in odgovorili na vprašanja Sodišča.

Pravna analiza

Trditve strank

16. Tožba Komisije je sestavljena iz samo enega tožbenega razloga, ki je razdeljen na tri korake.

17. Prvič, Komisija ugotavlja, da so države članice sicer pristojne za sprejemanje predpisov o pridobitvi njihovega državljanstva, vendar pravo Unije omejuje izvajanje te pristojnosti [12]. Državljanstvo Unije temelji na načelu vzajemnega zaupanja. Spoštovanje tega vzajemnega zaupanja državam članicam prepoveduje, da bi sprejele pravila o državljanstvu, ki spodkopavajo bistvo, vrednost in celovitost državljanstva Unije. Namen državljanstva Unije je, da postane temeljni status državljanov držav članic [13]. Pravo Unije državam članicam nalaga daljnosežne obveznosti glede obravnave državljanov Unije, ki želijo uveljavljati pravice, ki jim jih podeljuje državljanstvo Unije. Ker podelitev državljanstva države članice pomeni samodejno pridobitev državljanstva Unije in uživanje z njim povezanih pravic, imajo pogoji, pod katerimi se državljanstvo lahko podeli, tako neposreden vpliv na druge države članice in Evropsko unijo, da niso več izključno stvar te države članice. Države članice morajo zato pri podeljevanju državljanstva državljanom tretjih držav ustrezno upoštevati pravo Unije, zlasti načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU in celovitost statusa državljanstva Unije, ki je bilo uvedeno s členom 20 PDEU.

18. Drugič, Komisija poudarja, da ker Evropska unija temelji na povezovanju evropskih držav, ki imajo skupen krog ciljev in vrednot, to zajema tudi združevanje narodov iz vsake od teh držav članic. Državljanstvo Unije torej pomeni krepitev vezi med državljani držav članic in Evropsko unijo ter povezovanje in poglabljanje solidarnosti med različnimi narodi Evrope, ki se tako kot ustanovitveni deležniki Evropske unije združujejo v en sam politični subjekt. To razlago potrjuje tudi narava državljanstva Unije, ki vključuje pravico do gibanja in prebivanja na ozemlju druge države članice, pravico do enakega obravnavanja kot državljani te države članice ter aktivno in pasivno volilno pravico na občinskih volitvah držav članic gostiteljic in na volitvah v Evropski parlament. Načelo državljanstva Unije in pravice, ki iz njega izhajajo, torej izražajo solidarnost in vzajemno zaupanje med državami članicami. Samodejna in brezpogojna razširitev nekaterih pravic na državljane vseh držav članic je v skladu z načelom vzajemnega zaupanja in temelji na

[12] Sodbe z dne 7. julija 1992, Micheletti in drugi (C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10; v nadaljevanju: sodba Micheletti); z dne 20. februarja 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, točka 19; v nadaljevanju: sodba Kaur); z dne 19. oktobra 2004, Zhu in Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, točka 37; v nadaljevanju: sodba Zhu in Chen); z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točke 39, 41 in 45; v nadaljevanju: sodba Rottmann), in z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189, točka 30; v nadaljevanju: sodba Tjebbes).

[13] Sodba z dne 17. septembra 2002, Baumbast in R (C-413/99, EU:C:2002:493, točka 82).

skupnem razumevanju: da „državljanstvo izraža dejansko povezavo med državo in njenimi državljani“ [14]. „[D]ržava članica želi varovati posebno solidarno in lojalno razmerje s svojimi državljani kot tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljanske vezi“ [15].

19. Kadar država članica uvede in izvaja shemo državljanstva za vlagatelje, ki omogoča sistematično podeljevanje državljanstva te države osebam v zameno za vnaprej določena plačila, vendar ne zahteva obstoja nikakršne dejanske povezave med to državo in temi posamezniki, ogroža in spodkopava bistvo in celovitost državljanstva Unije ter vzajemno zaupanje, na katerem temelji. Takšna shema državljanstva za vlagatelje je torej v nasprotju s pojmom državljanstva Unije iz člena 20 PDEU in načelom lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU. Iz tega izhaja, da sta uvedba in izvajanje takšnih shem škodljiva za cilje Evropske unije, tudi če se zdi, da so v (povsem finančnem) interesu države članice.

20. Tretjič, shema državljanstva iz leta 2020 izpolnjuje merila nezakonite sheme državljanstva za vlagatelje, opisane v drugem koraku, saj omogoča sistematično podeljevanje državljanstva v zameno za plačilo visokih vnaprej določenih zneskov, prosilcem pa ni treba dokazati dejanske povezave z Republiko Malto. Člen 10(1)(a) zakona o malteškem državljanstvu, ki ureja „običajno“ naturalizacijo, določa, da mora biti prosilec sposoben dokazati, „da je v celotnem obdobju dvanajstih mesecev“ neposredno pred vložitvijo prošnje „prebival na Malti“. V skladu s členom 10(1)(b) tega zakona mora ta oseba predložiti dokaze o obdobjih prebivanja „ki skupaj znašajo najmanj štiri leta“ v obdobju šestih let. Za prosilce v okviru sheme državljanstva iz leta 2020 se uporabljajo določbe, ki so kakovostno drugačne. Komisija zlasti trdi, da ta shema ne vsebuje zadostnih jamstev za zagotovitev, da je obveznost prebivanja več kot povsem fiktivna zahteva ali da v skladu s to shemo obstaja dejanska povezava med Republiko Malto in prosilci za malteško državljanstvo.

21. Glavni prosilec in njegove vzdrževane osebe, stare osemnajst let ali več, morajo v skladu s členom 16(1)(a) uredbe iz leta 2020 predložiti dokazilo o prebivanju na Malti za obdobje 36 mesecev. To obdobje prebivanja se lahko v skladu s členom 16(1)(a) v povezavi s prvo prilogo k uredbi iz leta 2020 ob plačilu 750.000 EUR (tj. dodatnih 150.000 EUR) skrajša na obdobje najmanj 12 mesecev. Pojma „prebivalec“ ali „prebivanje“ v uredbi iz leta 2020 nista opredeljena. V njej ni ustrezne zahteve, da mora prebivanje trajati „celotno“ navedeno obdobje. Ker v uredbi iz leta 2020 ni pravil, s katerimi bi se zahtevala redna fizična prisotnost v daljšem obdobju, ki bi se lahko prekinila s potovanjem ali krajšim bivanjem v tujini, v njej ni pravil o odsotnostih, s katerimi bi se prekinila obdobja prebivanja. Komisija zato trdi, da se s členom 16(1)(a) uredbe iz leta 2020 zahteva zgolj zakonito prebivanje, ne pa tudi fizična prisotnost na Malti.

22. Komisija prav tako zavrača trditev Republike Malte, da ima pravico podeliti državljanstvo s sklicevanjem na „obetavne povezave“ s prihodnjo vključitvijo in prispevkom tej državi članici. Takšen pristop „kupi zdaj – razvij povezavo pozneje“ naj ne bi bil skladen s pravom Unije. Komisija opozarja, da ugodnosti državljanstva Unije, vključno s svobodo gibanja, začnejo veljati od trenutka pridobitve tega statusa. Meni, da ni zagotovila, da bo malteški državljan, ki je državljanstvo pridobil v okviru sheme državljanstva iz leta 2020, ostal v Republiki Malti in z njo krepil vezi. Lahko bi se preselil v drugo državo članico ali celo ohranil svoje središče življenjskih interesov v tretji državi in pri tem izkoriščal pravice, ki mu jih zagotavlja status državljanstva Unije, ne da bi krepil vezi s katero koli državo članico. V promocijskem gradivu, ki so ga objavili

[14] Sodba Tjebbes, točka 35.

[15] Sodba Rottmann, točka 51, in sodba Tjebbes, točka 33. Glej tudi sodbo z dne 17. decembra 1980, Komisija/Belgija (149/79, EU:C:1980:297, točka 10), in Lihtenštajn/Gvatemala, predhodni ugovor (druga faza). Glej tudi sodbo Meddržavnega sodišča (v nadaljevanju: ICJ) z dne 6. aprila 1955, [1955] ICJ Rep 4, 20 (v nadaljevanju: sodba Nottebohm).

agenti, pooblaščeni za promocijo sheme, naj bi bila kot ena od prednosti pridobitve malteškega državljanstva navedena možnost, da naturalizirani državljan lahko začne prebivati v drugi državi članici ali pridruženi schengenski državi.

23. Komisija v repliki zavrača trditev, da se s to tožbo izpodbija celoten nacionalni zakonodajni okvir za naturalizacijo oseb. Komisija ne namerava predpisati, kako naj države članice določijo, „kdo so njihovi državljani“. Navaja, da je ta tožba je omejena na določeno shemo državljanstva za vlagatelje, ki z oglaševanjem državljanstva Unije spodkopava celovitost tega statusa na način, ki pomeni posebej resno kršitev prava Unije.

24. Komisija svoj zahtevek utemeljuje s pravom Unije, s posebnimi obveznostmi, ki izhajajo iz statusa državljanstva Unije, in z dolžnostjo lojalnega sodelovanja, ki od držav članic zahteva, da se vzdržijo ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev Evropske unije. Čeprav se Republika Malta ne strinja, da se s sodbo Nottebohm potrjuje predlog, da mednarodno pravo kot pogoj za pridobitev državljanstva zahteva obstoj dejanske povezave, ta sodba je in ostaja pogosto navajano avtoritativno besedilo na področju upravičenosti držav, da zavrnejo priznanje državljanstva, ki ga je podelila druga država. Države članice v skladu s sodbo Micheletti državljanu države članice ne smejo zavrniti priznanja državljanstva. Ta samodejna narava priznanja tega državljanstva v pravnem redu Unije zagotavlja pravno podlago za skupno pojmovanje državljanstva, ki vključuje obstoj dejanske povezave med državo članico in njenimi državljani.

25. Komisija trdi, da je iz pravnega okvira sheme državljanstva iz leta 2020 razvidno, da je postopek skrbnega preverjanja, ki se opravi glede prosilcev, sestavljen iz ocene njihovega tveganja za varnost ali za ugled ter obseg njihovega premoženja. V tem postopku naj se ne bi preverjal obstoj dejanske povezave med prosilcem in Republiko Malto. Z obstojem tega postopka preverjanja in diskrecijsko pravico ministra [16], da zavrne izdajo potrdila o naturalizaciji, naj se transakcijska narava sheme ne bi spremenila. Republika Malta ne izpodbija dejstva, da je za obravnavo v okviru sheme državljanstva iz leta 2020 potrebna dejanska fizična prisotnost na Malti le v dveh primerih: za predložitev biometričnih podatkov za pridobitev dovoljenja za prebivanje in za prisego zvestobe. Na podlagi „zakonitega prebivanja“, ki se zahteva s shemo, naj torej ne bi bilo mogoče ustvariti dejanske povezave med Republiko Malto in prosilcem za državljanstvo.

26. Republika Malta najprej navaja, da so si države že od nekdaj prizadevale pridobiti bogastvo in blaginjo tako, da so s podelitvijo državljanstva ali enakovrednega statusa spodbujale pritok premožnih posameznikov. Pooblastilo za podelitev državljanstva je bistvo nacionalne suverenosti. Tesno je povezano s pojmovanjem in razvojem nacionalne identitete države članice, ki jo mora Unija na podlagi člena 4(2) PEU varovati. Republika Malta priznava, da je obstoj „predhodne dejanske povezave“ legitimna podlaga, na podlagi katere se lahko države odločijo priznati posameznikove vezi z njihovo politično skupnostjo. Kljub temu je v pristojnosti demokratičnih institucij vsake države članice, da to možnost izberejo na podlagi političnih in suverenih odločitev, ki pogosto temeljijo na načelih poštenosti in moralne pravičnosti. Država članica ima torej široko diskrecijsko pravico pri odločanju, katere povezave zadostujejo za utemeljitev povabila posamezniku, naj postane član njenega političnega telesa. Pogodbi in pripravljalno gradivo v zvezi z njima držav članic ne zavezujejo, da zahtevajo, da ima oseba pred naturalizacijo „predhodno dejansko povezavo“ z državo članico. Republika Malta tudi trdi, da ta zahteva v mednarodnem pravu ne obstaja in da je bila sodba Nottebohm, na katero se sklicuje Komisija, predmet obsežnih in dobro utemeljenih kritik.

[16] Kot je opredeljeno v členu 2(1) zakona o malteškem državljanstvu.

27. Iz teh razlogov Republika Malta trdi, da le, če politika naturalizacije države članice na splošno in sistematično resno krši vrednote in cilje Unije, kot so opredeljeni v Pogodbah in zakonodaji, lahko ta politika verjetno pomeni kršitev teh vrednot in ciljev. V obravnavani zadevi naj ne bi bilo tako. Meni, da primerov, kot je tožba Komisije, še ni bilo. Njen namen naj bi bil državi članici preprečiti izvajanje njenih legitimnih političnih odločitev na področju nacionalne pristojnosti, ki se priznava s členom 9 PEU in členom 20(1) PDEU. Ta tožba naj bi tudi izpodbijala zakonitost celotnega nacionalnega zakonodajnega okvira, ki ureja naturalizacijo oseb. Republika Malta poleg tega trdi, da bo široka razlaga člena 20 PDEU in člena 4(3) PEU, za katero se zavzema Komisija, imela takojšen učinek na zakonodajne okvire, ki urejajo državljanstvo v vseh državah članicah, zlasti v tistih, v katerih se naturalizacija podeljuje po prostem preudarku. Meni, da bodo neizogibno nastale obveznosti poročanja, kar bo Komisijo kot varuhinjo Pogodb pripeljalo do tega, da bo politike, zakone in prakse držav članic na področju naturalizacije preverjala glede na pravo Unije. Ta razvoj bo države članice spodbudil, da podvomijo v zakonodajo in prakso drugih držav članic na tem področju in ju nazadnje izpodbijajo. Tak nadzor naj bi bilo mogoče utemeljiti le, če se z ustreznimi dokazi nedvoumno dokaže, da pravila države članice na splošno in sistematično resnično ogrožajo vrednote in cilje Unije.

28. Republika Malta dalje trdi, da Komisija z enim samim tožbenim razlogom preveč poenostavlja sodno prakso Sodišča, saj skuša izenačiti odvzem državljanstva z njegovo pridobitvijo. Z odvzemom državljanstva države članice posamezniku se tej osebi odvzame državljanstvo Unije in s tem povezan skupek pravic. Po pravu Unije je treba skrbno in strogo nadzorovati ukrepe držav članic, ki lahko *de iure* ali *de facto* povzročijo odvzem pravic in dolžnosti, ki so povezane z državljanstvom Unije. Nasprotno, s pridobitvijo državljanstva se razširja, ne pa zmanjšuje obseg pravic in dolžnosti neke osebe. Pridobitev državljanstva je torej treba preveriti glede na drugačno merilo. Komisijino nerazumevanje te temeljne razlike naj bi jo pripeljalo do tega, da zagovarja razlago Pogodb, ki bi lahko povzročila nesorazmerno razširitev nadzora Unije na področje nacionalne pristojnosti, ki je tesno povezano s suverenimi prerogativami držav članic.

29. Republika Malta trdi, da je predstavitev sheme državljanstva iz leta 2020, ki jo je podala Komisija, kot „samodejnega in brezpogojnega“ dostopa do malteškega državljanstva, ki določa „sistematično podeljevanje državljanstva v zameno za vnaprej določena plačila“ in je v „povsem proračunskem interesu“ Republike Malte, pretirano poenostavljena in je brez pravne ali dejanske podlage. Meni, da začetna naložba sicer sproži dostop do sheme, vendar se to ne zgodi „samodejno in brezpogojno“, temveč se daje velik pomen vplivu, ki ga bo vsaka prošnja imela na „varnost, ugled, sistemske učinke, skladnost in druga merila“. Stopnja zavrnitev, ki naj bi znašala približno eno tretjino vseh dopustnih prošenj, naj bi bila zadosten dokaz, da postopek ni samodejen. Prav tako naj podelitev državljanstva ne bila neposredna posledica finančne transakcije, saj naj bi se prosilci morali dolgoročno zavezati in naj bi še dolgo po naturalizaciji ostali predmet kontrolnih pregledov. Republika Malta zato trdi, da je shema državljanstva iz leta 2020 zakonita, trdna, strokovno vodena in učinkovita shema naturalizacije, katere izvajanje ne ogroža ciljev Unije. Meni, da je shema državljanstva iz leta 2020 pregledna, skrbno nadzorovana ter ima neposreden in pozitiven učinek na malteško družbo. Republika Malta zavrača opredelitev Komisije, da se v shemi uporablja pristop „kupi zdaj – razvij povezavo pozneje“. Uspešni prosilci naj bi imeli različne povezave z malteško skupnostjo, in sicer predhodne, sedanje in bodoče vezi, ki se razvijajo skozi čas.

30. Republika Malta v dupliki navaja, da bi Sodišče, če bi ugodilo tožbenemu razlogu Komisije, moralo razveljaviti skupek zakonodaje in zakonske instrumente, ki niso omejeni na eno samo določbo ali poseben sklop pravil o državljanstvu. Komisija naj bi z izpodbijanjem celotnega pravnega okvira države članice, ki ureja dostop do državljanstva, Sodišče pozivala, naj deluje kot

„posredni zakonodajalec“ in naj uporabi veto na nacionalno zakonodajo, sprejeto na področju, ki je pridržano državam članicam. Večji kot je obseg preverjanja na področju, ki je v izključni nacionalni pristojnosti, večje je tveganje, da se bo z njegovim izvajanjem presegla pristojnost Evropske unije na posebej občutljivem področju. Republika Malta iz tega razloga trdi, da bi zgolj znatna kršitev vrednot in/ali ciljev Unije lahko upravičila kakršno koli posredovanje Sodišča. Nazadnje in v nasprotju s trditvami Komisije Republika Malta poudarja, da je Evropska unija politična skupnost, ne pa „en sam politični subjekt“.

Presoja

Dopustnost

31. Čeprav Republika Malta izrecno ne izpodbija dopustnosti te tožbe, navaja obstoj razlik med argumenti, ki jih je Komisija navedla v fazi predhodnega postopka, in tistimi, na katere se sklicuje zdaj. Republika Malta trdi, da se nekatere trditve Komisije, ki jih je navedla v repliki, razlikujejo od trditev v tožbi. Nasprotuje tudi temu, da Komisija kot dokaz predloži „Passport papers“ [17] (preiskava o potnih listih), ker se nanašajo na shemo državljanstva iz leta 2014, in ne tisto iz leta 2020, ki je predmet tega postopka.

32. Sodišče lahko po uradni dolžnosti preuči, ali so izpolnjeni pogoji iz člena 258 PDEU za vložitev tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti [18]. Ker je bilo vprašanje dopustnosti tožbe postavljeno na obravnavi in ker je imela Komisija možnost odgovoriti na vprašanje Sodišča v zvezi s tem, je primerno, da Sodišče to vprašanje preuči. V skladu z ustaljeno sodno prakso je predmet tožbe zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU določen z obrazloženim mnenjem Komisije. Ta dokument mora vsebovati prepričljivo in podrobno obrazložitev razlogov, na podlagi katerih je Komisija ugotovila, da država članica, na katero je dokument naslovljen, ni izpolnila obveznosti iz Pogodbe. Tožba zaradi neizpolnitve obveznosti, ki iz tega izhaja, mora temeljiti na istih razlogih in trditvah, kot so navedeni v obrazloženem mnenju, in Sodišče ne more preučiti očitka, ki v tem mnenju ni naveden. [19] Obseg te tožbe je ožji od obsega očitka iz obrazloženega mnenja z dne 6. aprila 2022, saj je bil ta usmerjen v shemo državljanstva iz leta 2014 in tisto iz leta 2020. Ob upoštevanju tega pridržka – ki ne vzbuja pomislekov [20] – tožba temelji na istih razlogih in trditvah kot obrazloženo mnenje. V obrazloženem mnenju in tožbi je ugotovljena kršitev člena 20 PDEU in člena 4(3) PEU zaradi zakonodaje, ki jo je uvedla Republika Malta in ki osebam ponuja naturalizacijo v zameno za vnaprej določena plačila ali naložbe, pri tem pa ne zahteva obstoja dejanske povezave med to državo članico in temi posamezniki.

[17] Glej preiskavo „Passport papers“, ki jo je objavila fundacija Daphne Caruana Galizia. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] Sodba z dne 5. aprila 2017, Komisija/Bolgarija (C-488/15, EU:C:2017:267, točka 50).

[19] Sodba z dne 24. junija 2004, Komisija/Nizozemska (C-350/02, EU:C:2004:389, točka 20). Namen predhodnega postopka je zadevni državi članici omogočiti, da izpolni svoje obveznosti iz prava Unije ali da učinkovito predstavi razloge v obrambo pred očitki Komisije. Pravilnost tega postopka je bistvena za varstvo pravic te države članice in za zagotovitev, da je predmet spora v predhodnem postopku jasno opredeljen. Cilji predhodnega postopka so torej trije: omogočiti državi članici, da odpravi morebitno kršitev, ji omogočiti uresničevanje pravice do obrambe in opredeliti predmet spora zaradi morebitne predložitve spora v odločanje Sodišču (sodba z dne 16. septembra 2015, Komisija/Slovaška, C-433/13, EU:C:2015:602, točki 39 in 49).

[20] Zahteva, da je predmet tožbe, vložene na podlagi člena 226 ES, omejen s predhodnim postopkom, ki je določen v tej določbi, ne zahteva, da so v vsaki tožbi izrek obrazloženega mnenja in tožbeni predlogi enaki, če predmet spora ni bil razširjen ali spremenjen, temveč zožen (sodba z dne 14. marca 2006, Komisija/Francija, C-177/04, EU:C:2006:173, točka 37).

33. Glede domnevnih razlik med tožbo in repliko v skladu z ustaljeno sodno prakso velja, da stranka med postopkom ne sme spreminjati predmeta spora in utemeljenost tožbe je treba preučiti izključno glede na predloge, ki so navedeni v tožbi [21]. Komisija ima kljub temu pravico odgovoriti na trditve, ki jih je Republika Malta navedla v odgovoru na tožbo, če se – kot v tem primeru – obseg spora ne spremeni.

34. Zato Sodišču predlagam, naj ugotovi, da so ta tožba in trditve, navedene v repliki, dopustne.

35. Komisija v zvezi s predložitvijo tako imenovane preiskave „Passport papers“ kot dokaza ne prereka, da se ta preiskava nanaša na izvajanje sheme državljanstva iz leta 2014, ki za to tožbo *ratio materiae* ni upoštevna. V nasprotju s tem, kar očitno trdi Komisija, se torej na vsebino teh dokumentov pri ugotavljanju zakonitosti sheme državljanstva iz leta 2020 nikakor ni mogoče sklicevati.

Vsebinska presoja

– *Uvodne ugotovitve*

36. Komisija s to tožbo predlaga, naj se ugotovi, da Republika Malta s sprejetjem in izvajanjem člena 10(9) zakona o državljanstvu iz leta 2020 in uredbe iz leta 2020 ni izpolnila obveznosti iz člena 20(1) PDEU in člena 4(3) PEU. Če bi Sodišče temu predlogu ugodilo, bo morala Republika Malta sprejeti potrebne ukrepe za izvršitev sodbe Sodišča [22]. Iz tega izhaja, da se v nasprotju z navedbami Republike Malte s tem postopkom ne izpodbija zakonitosti celotnega zakonodajnega okvira te države članice na področju naturalizacije [23]. Prav tako Komisija s tem predlogom ne poskuša z neposredno ali posredno pomočjo Sodišča sprejeti zakonodaje na področju državljanstva Unije.

37. Republika Malta priznava, da bi država članica, ki bi sprejela politiko naturalizacije, s katero bi bili izključeni posamezniki določene rase ali narodnosti, med drugim kršila člen 20 PDEU v povezavi s členom 2 PEU. Ker Komisija ne trdi, da se shema državljanstva iz leta 2020 izvaja diskriminatorno glede na raso, narodnost ali drugo, Sodišču te zadeve ni treba dalje obravnavati [24]. Republika Malta tudi navaja, da si je močno prizadevala in vložila znatna sredstva v izvajanje večstopenjskega postopka skrbnega preverjanja, da bi med drugim zagotovila, da je shema državljanstva iz leta 2020 skladna med drugim z zakonodajo Unije na področju preprečevanju pranja denarja, korupcije in terorizma ter izvaja to zakonodajo. Ker tožba Komisije ne temelji na nobeni neizpolnitvi obveznosti Republike Malte glede zgorajnavedenega ali katerega koli drugega dela zakonodaje Unije, je ta trditev prav tako brezpredmetna.

[21] Sodba z dne 11. novembra 2010, Komisija/Portugalska (C-543/08, EU:C:2010:669, točka 20). Glej tudi člen 21 Statuta Sodišča Evropske unije in člen 120(c) Poslovnika Sodišča.

[22] Glej člen 260(1) PDEU.

[23] V postopku na podlagi člena 258 PDEU je izključno v pristojnosti Komisije, da, kadar meni, da država članica ni izpolnila obveznosti, oceni, ali je primerno ukrepati proti tej državi, opredeli določbe, ki naj bi jih ta država kršila, in izbere, kdaj bo sprožila ta postopek (sodba z dne 3. marca 2016, Komisija/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, točka 24)).

[24] Republika Malta trdi, da se v shemi državljanstva iz leta 2020 uporabljajo objektivna in pregledna merila. Člen 5(1) Evropske konvencije o državljanstvu, sprejete v okviru Sveta Evrope, ki je začela veljati 1. marca 2000 (v nadaljevanju: Evropska konvencija o državljanstvu), določa, da „pravila države pogodbenice o državljanstvu ne smejo vsebovati razlikovanj ali vključevati praks, ki pomenijo diskriminacijo na podlagi spola, vere, rase, barve kože, državljanstva ali narodnosti“.

38. V postopku zaradi neizpolnitve obveznosti na podlagi člena 258 PDEU mora Komisija dokazati, da država članica ni izpolnila obveznosti, ki jo ima na podlagi prava Unije, in se pri tem ne sme opirati na nobeno domnevo [25].

39. V skladu z ustaljeno sodno prakso načelo lojalnega sodelovanja iz člena 4(3) PEU od držav članic zahteva, da sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev uporabe in učinkovitosti prava EU. Neizpolnitev splošne obveznosti lojalnega sodelovanja, ki izhaja iz člena 4(3) PEU, obstaja le, če se ta neizpolnitev nanaša na ravnanja, ki se razlikujejo od neizpolnitve posebnih obveznosti te države članice [26].

40. S to tožbo Komisija predlaga, naj se ugotovi, da je Republika Malta s tem, ko je uvedla in izvajala shemo državljanstva 2020, ki omogoča naturalizacijo osebam, ki nimajo dejanske povezave z Republiko Malto, v zameno za vnaprej določena plačila ali naložbe, ni izpolnila obveznosti iz člena 20(1) PDEU in člena 4(3) PEU. Kot je bilo potrjeno na obravnavi, trditev Komisije, da se shema državljanstva iz leta 2020 izvaja tako, da drugim državam članicam nalaga obveznosti in dolžnosti, ki so v nasprotju s členom 4(3) PEU, izhaja iz trditve Komisije, da Republika Malta krši člen 20 PDEU, in je posledica te trditve. Brez dokaza o kršitvi določb Pogodbe, ki urejajo državljanstvo, torej ni ne pravne ne dejanske podlage za trditev, da je Republika Malta kršila dolžnost lojalnega sodelovanja. Kot potrjuje sodna praksa, se domnevna kršitev člena 4(3) PEU nanaša na ravnanje, ki se ne razlikuje od kršitve posebne obveznosti na podlagi člena 20 PDEU. Zato Sodišču predlagam, naj ugotovi, da v tem postopku ni treba preučiti trditve, da Republika Malta ni ravnala v skladu s členom 4(3) PEU, ločeno od zatrjevane kršitve člena 20 PDEU.

– *Zahteva po „dejanski povezavi“ na podlagi prava Unije in mednarodnega prava o državljanstvu*

41. Iz pisnih in ustnih stališč strank je očitno, da med njima ni spora glede vsebine sheme državljanstva iz leta 2020 in načina njenega izvajanja. Republika Malta zlasti ne izpodbija, da ponuja naturalizacijo osebam v zameno za vnaprej določena plačila, če izpolnjujejo določene zahteve [27]. Republika Malta je na obravnavi potrdila, da v zameno za plačilo posebnega finančnega prispevka za naturalizacijo zadošča enoletno zakonito prebivališče v tej državi članici. Komisija je v svojih ustnih stališčih potrdila, da njen edini očitek temelji na obstoju zahteve na podlagi prava Unije – in v manjši meri na podlagi mednarodnega prava –, da mora za ohranitev celovitosti državljanstva Unije obstajati „dejanska povezava“ med državo članico in njenimi državljani. Komisija je v okviru podaje teh stališč tudi potrdila, da je uspeh njene tožbe odvisen od utemeljenosti te predpostavke.

42. Člen 20(1) PDEU določa načelo državljanstva Unije. Vse osebe z državljanstvom ene od držav članic so v skladu s členom 9 PEU in členom 20(1) PDEU državljani Evropske unije. Člen 9 PEU določa tudi, da se državljanstvo Unije doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti. Status državljanstva Unije je neločljivo povezan z državljanstvom države članice in je od tega v celoti odvisen. Pridobitev državljanstva države članice pomeni samodejno in brezpogojno

[25] Glej v tem smislu sodbo z dne 26. aprila 2005, Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, točka 41 in navedena sodna praksa).

[26] Sodba z dne 17. decembra 2020, Komisija/Slovenija (arhiv ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, točki 119 in 121 ter navedena sodna praksa).

[27] Glej točko 29 teh sklepnih predlogov.

pridobitev državljanstva Unije. Oseba, ki izgubi državljanstvo države članice, samodejno izgubi status državljana Unije [28]. Državljanstvo države članice je pogoj *sine qua non* ali „nujni pogoj“ za državljanstvo Unije.

43. Od sodbe Grzelczyk [29] je Sodišče večkrat potrdilo, da je „[n]amen“ državljanstva Unije, „da postane temeljni status državljanov držav članic“. [30] V praksi to pomeni, da državljanstvo Unije podeljuje tistim, ki ga imajo, vrsto pravic. Te vključujejo pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic [31] ter aktivno in pasivno volilno pravico na volitvah v Evropski parlament ter na občinskih volitvah v državi članici, kjer prebivajo, pod enakimi pogoji kot državljani te države [32]. Vsak državljan Unije se lahko v vseh položajih, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije, sklicuje tudi na prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva iz člena 18 PDEU [33]. Temeljni status državljanstva Unije ter ustrezne obveznosti in dolžnosti, ki jih ta status državam članicam nalaga, ne preprečujejo, da bi za uresničevanje teh pravic veljali določeni pogoji [34].

[28] Sodba z dne 9. junija 2022, *Préfet du Gers in Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:449, točke od 46 do 48 in 57; v nadaljevanju: sodba Préfet du Gers). V točki 48 te sodbe je navedeno, da [so] „[a]vtorji Pogodb [...] torej s členom 9 PEU in členom 20 PDEU vzpostavili neločljivo in izključno povezavo med državljanstvom države članice in pridobitvijo, pa tudi ohranitvijo, statusa državljana Unije“. Po suvereni odločitvi Združenega kraljestva, da izstopi iz Unije na podlagi člena 50(1) PEU, sta se Pogodbi za Združeno kraljestvo prenehali uporabljati na dan začetka veljavnosti Sporazuma o izstopu Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska iz Evropske unije in Evropske skupnosti za atomsko energijo, 1. februarja 2020 (UL 2020, L 29, str. 1). Državljani Združenega kraljestva od tega dne nimajo več državljanstva države članice in niso več državljani Unije. Glej sodbo Préfet du Gers, točka 91.

[29] Sodba z dne 20. septembra 2001 Grzelczyk, (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31.). Glej tudi sodbi z dne 17. septembra 2002, Baumbast in R (C-413/99, EU:C:2002:493, točka 82), in z dne 15. julija 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, točka 62). Sodišče je v mnenju 2/13 (Pristop Evropske unije k EKČP) z dne 18. decembra 2014 (EU:C:2014:2454, točka 172) navedlo, da [se] „[c]ilji Unije, kot so navedeni v členu 3 PEU, [...] uresničujejo prek vrste temeljnih določb, kot so te, ki določajo prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb, državljanstvo Unije, območje svobode, varnosti in pravice ter politiko konkurence. Te določbe, ki so umeščene v okvir sistema, ki je lasten Uniji, so strukturirane tako, da vsaka na svojem posebnem področju in s svojimi posebnimi značilnostmi prispeva k uresničevanju procesa povezovanja, ki je bistvo Unije.“

[30] Glej tudi sodbo Tjebbes, točka 31, in sodbo Préfet du Gers, točka 49 in navedena sodna praksa.

[31] Člena 20(2)(a) in 21 PDEU. S pravicami, ki se na podlagi člena 21(1) PDEU podeljujejo državljanom Unije, se želi med drugim olajšati njihova postopna vključitev v družbo države članice gostiteljice (sodba z dne 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, točka 56).

[32] Te pravice se uresničujejo v skladu s pogoji in omejitvami, opredeljenimi s Pogodbama in ukrepi, sprejetimi za njuno izvajanje: člen 20(2)(b) PDEU in člen 22 PDEU. Glej tudi člena 40 in 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

[33] Člen 18 PDEU se uporablja samostojno le v položajih, ki jih ureja pravo Unije, za katere Pogodba DEU ne določa posebnih pravil o prepovedi diskriminacije (sodba z dne 15. julija 2021,The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, točki 63 in 65 ter navedena sodna praksa).

[34] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46) v členu 6(1), določa, da imajo „[d]ržavljani Unije [...] pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list“. Nasprotno, za pravico državljana Unije do prebivanja v drugi državi članici za obdobje, daljše od treh mesecev in krajše od petih let, v skladu s členoma 7 in 16 Direktive 2004/38 veljajo dodatni pogoji. Člen 7(1)(b) Direktive 2004/38 na primer določa, da za nezaposlene državljane Unije velja pogoj, da „imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici [...]“. Glej sodbo z dne 15. julija 2021,The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, točke od 75 do 79).

44. Ker je uživanje državljanstva Unije v celoti odvisno od obstoja državljanstva države članice, je v skladu z ustaljeno sodno prakso vsaka država članica v okviru svoje izključne pristojnosti [35] in ob upoštevanju mednarodnega prava [36] dolžna določiti pogoje, pod katerimi se njeno državljanstvo lahko pridobi in izgubi [37]. Kot sem navedel v sklepnih predlogih v zadevi Préfet du Gers, [38] bi se države članice lahko odločile združiti svoje pristojnosti in na Evropsko unijo prenesti pristojnost za določanje oseb, ki so upravičene do državljanstva Unije. Odločile so se, da tega ne bodo storile.

45. Izjava št. 2 o državljanstvu države članice, priložena k sklepni listini Pogodbe o Evropski uniji [39], prav tako odraža obseg prerogativ držav članic na tem področju. Kot je bilo že navedeno, je pridobitev državljanstva države članice samodejno pomeni pridobitev državljanstva Unije, ki ga morajo v skladu s pravom Unije priznati vse druge države članice. V izjavi št. 2 je jasno navedeno, da „se vsakokrat, ko Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti omenja državljane držav članic, vprašanje, ali posameznik ima državljanstvo države članice, ureja zgolj s sklicevanjem na nacionalno pravo zadevne države članice. […]“. Izjava št. 2 tako odraža stališče držav članic, da so njihova pojmovanja državljanstva tesno povezana z bistvom njihove suverenosti in nacionalne identitete, ki ju ne nameravajo deliti.

46. Pogodbi vsebujeta številna sklicevanja na narode Evrope, narode Unije, narode držav članic in evropske narode. Poleg tega so državljani Unije ustanovni deležniki Evropske unije v enem samem političnem subjektu [40], kar dokazuje zlasti aktivna in pasivna pravica na volitvah v Evropski parlament [41]. To nikakor ne spremeni dejstva, da so se države članice odločile, da same določijo, kdo ima pravico biti njihov državljan in, posledično, kdo je državljan Unije. S pojmom „en sam politični subjekt“, ki izhaja iz uvedbe načela državljanstva Unije, se torej državam članicam ne nalagajo obveznosti glede pogojev, pod katerimi podeljujejo državljanstvo.

47. Države članice so se v duhu medsebojnega spoštovanja in zaupanja brezpogojno dogovorile, da bodo spoštovale odločitve drugih držav članic o tem, ali ima posameznik državljanstvo države članice in s tem državljanstvo Unije, ne glede na posebno razmerje med to osebo in to državo članico. Institucijam Unije ali drugim državam članicam na podlagi člena 9 PEU, člena 20(1) PDEU in izjave št. 2 ni dovoljena uvedba pogojev za priznanje državljanstva druge države članice.

[35] Zakonodaja Unije o pridobitvi ali izgubi državljanstva Unije ne obstaja. Republika Malta je na obravnavi navedla, da bi se taka zakonodaja lahko uvedla v okviru člena 352 PDEU.

[36] Komisija v svojih pisnih in ustnih stališčih trdi, da se v tem postopku ne sklicuje na mednarodno pravo. Ta trditev je nekoliko neskladna s sklicevanjem na sodbo Nottebohm v podporo njeni trditvi. Vsekakor pravo Unije od držav članic zahteva, da pri določanju pravil o pridobitvi in odvzemu državljanstva spoštujejo mednarodno pravo: glej sodbo Tjebbes, točka 30. Iz tega sledi, da se določbe prava Unije na tem področju, če ni sporno, opirajo na mednarodno pravo in ga morajo spoštovati. Vendar glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Kadi/Svet in Komisija (C-402/05 P, EU:C:2008:11, točka 24), v katerih navaja, da [o]dnos med mednarodnim pravom in pravnim redom [Unije] ureja sam pravni red [Unije], in mednarodno pravo lahko pronica v ta pravni red le pod pogoji, ki jih določajo ustavna načela [Evropske unije]“.

[37] Sodba z dne 18. januarja 2022, Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za naturalizacijo), C-118/20, EU:C:2022:34, točka 37 in navedena sodna praksa) (v nadaljevanju: sodba Wiener Landesregierung). Glej po analogiji sodbo Kaur, točka 25. Sodišče je pojasnilo, da enostranska izjava države članice pred njenim pristopom k Evropski skupnosti (ES), da razmeji področje uporabe *ratione personae* določb ES in s tem državljane te države članice prikrajša koristi, ki bi jih imeli od teh določb, državljanom te države članice ne jemlje možnosti uresničevanja teh pravic, saj jih nikoli niso imeli.

[38] Mnenje generalnega pravobranilca A. M. Collinsa v zadevi *Préfet du Gers and Institut national de la statistique et des études économiques* (C-673/20, EU:C:2022:129, točka 22).

[39] UL 1992, C 191, str. 98 (v nadaljevanju: izjava št. 2), priložena k Maastrichtski pogodbi iz leta 1992, s katero je bilo uvedeno načelo državljanstva Unije. Namen izjave št. 2 je bil pojasniti vprašanje razmejitve področja uporabe *ratione personae* določb prava Unije, ki se sklicujejo na pojem „državljan“, in jih je zato treba upoštevati pri določanju razmejitve področja uporabe *ratione personae* PEU (sodba z dne 5. septembra 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Izguba danskega državljanstva), C-689/21, EU:C:2023:626, točka 27).

[40] Ta pojem „en sam politični subjekt“ je omejen z določbami Pogodb in ga zato ni mogoče enačiti s subjektom države.

[41] Člen 20(2)(b) PDEU. Glej tudi člene od 9 do 11 PEU o demokratičnih načelih, ki se v veliki meri nanašajo na državljane Unije.

48. Sodišče je v sodbi Micheletti [42] razsodilo, da za uresničevanje temeljnih svoboščin, določenih s Pogodbo ES, določbe zakonodaje države članice ne smejo omejevati učinkov pridobitve državljanstva druge države članice z nalaganjem dodatnih pogojev za priznavanje tega državljanstva [43]. Čeprav je ta sodba starejša od uvedbe načela državljanstva Unije, je Sodišče to načelo ponovno poudarilo med drugim v sodbi Zhu in Chen [44] v okviru načela državljanstva Unije [45]. Iz tega sledi, da morajo Evropska unija, institucije Evropske unije in države članice načeloma spoštovati vsa pravila drugih držav članic v zvezi s pogoji za pridobitev in izgubo državljanstva. Posledica sistema obveznega vzajemnega priznavanja, ki ga ta sodna praksa obravnava, je, da državam članicam ni treba imeti skupnega pojmovanja o tem, kaj je državljanstvo, in njihova pravila za podelitev državljanstva se lahko razlikujejo.

49. Čeprav pravo Unije ne določa pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva države članice [46] in morajo države članice zato spoštovati pravila enih in drugih, je bilo odločeno, da se v položajih, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, z uporabo teh pravil ne sme kršiti pravo Unije [47]. Uresničevanje suverene prerogative države članice, da podeli ali odvzame državljanstvo, ni neomejena in pravo Unije ter mednarodno pravo lahko to izvajanje načeloma omejita [48]. V nasprotju s trditvami Republike Malte je lahko vsaka kršitev prava Unije, kakršna koli je, predmet tožbe na podlagi člena 258 PDEU zaradi neizpolnitve obveznosti. Ta postopek se ne uporablja samo za pregon ravnanj, ki bi jih lahko označili kot resne kršitve [49].

50. Razen te tožbe do danes ne poznam nobene zadeve, v kateri bi Sodišče preučevalo pravila države članice o pridobitvi državljanstva z vidika prava Unije in zlasti s sklicevanjem na državljanstvo Unije. Ta položaj najbrž lahko pojasnimo z dejstvom, da pravo Unije ne more osebi podeliti pravice, da postane državljan države članice. Sodišče v sodbi Micheletti ni preverjalo italijanskih predpisov o naturalizaciji z vidika prava Unije, temveč skladnost španskih predpisov, ki naj bi omejevali učinek italijanskega prava v Španiji, s pravom Unije. V sodbi Zhu in Chen [50] je Sodišče preučevalo vprašanje zlorabe prava ali zlorabe pravic v okviru pridobitve državljanstva Unije [51]. Sodišče je zavrnilo očitek vlade Združenega kraljestva, da se državljan tretje države ne bi smel sklicevati na pravo Unije – zlasti na pravico državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic –, če se je ta oseba organizirala tako, da bi zagotovila, da njen

42 Točka 10.

43 Generalni pravobranilec G. Tesauro je v sklepnih predlogih v zadevi Micheletti in drugi (C-369/90, EU:C:1992:47, točki 3 in 4) navedel, da je pridobitev in izguba državljanstva izključno v pristojnosti vsake države. Državljanstvo države članice, ne glede na to, kako je bilo pridobljeno, je edini pogoj, ki ga mora posameznik izpolnjevati, da lahko uveljavlja pravico do ustanavljanja, in pri tem ni mogoče upoštevati nobenega drugega dejavnika ali merila.

44 Točka 39. Glej tudi sodbo z dne 2. oktobra 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, točka 28). V sodbi Zhu in Chen, točka 39, se Sodišče ne sklicuje na omejitev, ki jo določa zakonodaja, ampak na splošno navaja, da država članica ne sme omejevati učinkov pridobitve državljanstva druge države članice z določevanjem dodatnih pogojev za njegovo priznavanje.

45 Člena 17 in 18 ES (zdaj člena 20 in 21 PDEU).

46 Za dodelitev pristojnosti Evropski uniji velja načelo prenosa pristojnosti: člen 4(1) ter člen 5(1) in (2) TEU. Države članice ohranijo vse pristojnosti, ki niso dodeljene Evropski uniji. Evropska unija ne more prevzeti pristojnosti na področjih, ki so pridržana izključno državam članicam.

47 To splošno načelo prava Unije je bilo uporabljeno v sodbi Rottmann, točki 39 in 41, ter sodbi Tjebbes, točka 30.

48 Glej sodbo z dne 14. decembra 2021, Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo' (C-490/20, EU:C:2021:1008, točka 38 in navedena sodna praksa), v kateri je Sodišče navedlo, „da v skladu z mednarodnim pravom opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva spada v pristojnost posamezne države članice ter, drugič, da morajo zadevna nacionalna pravila v položajih, za katere velja pravo Unije, to pravo upoštevati“.

49 Komisija ima v skladu s členom 258 PDEU pristojnost, da sproži postopek zaradi neizpolnitve obveznosti, kadar meni, da država članica ni izpolnila obveznosti iz prava Unije, in pri tem ji ni treba opredeliti razlike v zvezi z naravo in težo domnevne kršitve. Sodba z dne 27. novembra 1990, Komisija/Italija (C-209/88, EU:C:2003:423, točka 14). Glej po analogiji sodbo z dne 18. oktobra 2007, Komisija/Danska (C-19/05, EU:C:2007:606, točka 35).

50 Sodba Zhu in Chen, točke od 34 do 40.

51 Glej po analogiji Sloane R. D., „Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality“, Harvard International Law Review, zvezek 50, št. 1. Avtor meni, da je sodbo Nottebohm najprimerneje razumeti kot ozko odločitev, v kateri se je ICJ sklicevalo na splošno načelo zlorabe prava, da bi F. Nottebohmu preprečilo izogibanje posledicam vojnega prava.

otrok pridobi državljanstvo države članice in s tem državljanstvo Unije ter pravice, ki iz tega izhajajo. Sodišče je ob zavrnitvi očitka te vlade poudarilo, da za nobeno od strank, ki so predložile stališča v tej zadevi, ni bila vprašljiva niti zakonitost pridobitve državljanstva niti dejstvo, da je zadevni otrok pridobil državljanstvo države članice [52].

51. Sodišče je potrdilo, da morajo posamezniki spoštovati splošno pravno načelo, v skladu s katerim se na pravo Unije za namene zlorabe ali goljufije ni mogoče sklicevati [53]. Zakonitost podelitve ali pridobitve državljanstva Unije je torej načeloma mogoče preučiti z vidika tega pojma. Komisija v tej tožbi Republiki Malti očita, da ni izpolnila obveznosti iz člena 20 PDEU. Ne trdi, da je država članica zlorabila pravo ali pravice, ki so ji podeljene. Zato morebitna uporaba te doktrine v tem postopku ni predmet presoje.

52. Sodna praksa Sodišča je obsežnejša v zvezi z vprašanjem odvzema ali izgube državljanstva Unije. Pristojnost za podelitev državljanstva je pridržana državam članicam in od izvajanja te pristojnosti je odvisno državljanstvo Unije, za uporabo prerogative do odvzema nacionalnega državljanstva in s tem državljanstva Unije pa obstajajo številne omejitve, ki jih je mogoče opredeliti. Pomembna značilnost te sodne prakse je, da se nanaša na izvajanje suverenih prerogativ držav članic v povezavi z lastnimi državljani, in ne državljani drugih držav članic ali tretjih držav. Zaradi pomislekov, da lahko odvzem nacionalnega državljanstva, ki pomeni izgubo državljanstva Unije, povzroči, da posamezniki ostanejo brez državljanstva in izgubijo pravice, podeljene na podlagi Pogodb in Listine, pravo Unije osebam, ki se znajdejo v takšnih okoliščinah, zagotavlja minimalni standard pravnega varstva. Posledica tega je položaj, v katerem ni mogoče potegniti natančne vzporednice med podelitvijo in odvzemom državljanstva države članice, zato pravo Unije državam članicam za vsakega od teh položajev nalaga različne zahteve. Iz teh razlogov se strinjam s trditvijo Republike Malte, da odvzema državljanstva države članice ni mogoče enačiti z njegovo pridobitvijo.

53. To je razvidno iz sodbe Rottmann [54], v kateri je Sodišče razsodilo, da čeprav so pogoji za pridobitev in izgubo državljanstva v pristojnosti držav članic, se pravo Unije uporablja v okoliščinah, v katerih lahko posameznik izgubi državljanstvo Unije in z njim povezane pravice. Če države članice z izvajanjem pooblastil na tem področju vplivajo na pravice, ki jih podeljuje in varuje pravo Unije, lahko ta država članica postane predmet sodnega nadzora v zvezi s temi pravicami. Država članica lahko posamezniku odvzame državljanstvo, ki je bilo pridobljeno z goljufijo, tudi če bo zadevna oseba s tem izgubila državljanstvo Unije in morda postala oseba brez

[52] Za dokaz zlorabe je po eni strani potreben skupek objektivnih okoliščin, iz katerih izhaja, da kljub formalnemu spoštovanju pogojev, ki jih določa pravo Unije, cilj te ureditve ni bil dosežen, in po drugi strani subjektivni element, to je namen pridobiti korist, ki izhaja iz predpisa Unije, tako da se umetno ustvarijo pogoji za pridobitev te koristi. Sodba z dne 26. februarja 2019, T Danmark in Y Denmark (C-116/16 in C-117/16, EU:C:2019:135, točki 70 in 97 ter navedena sodna praksa) (v nadaljevanju: sodba T Danmark).

[53] Sodba T Danmark, točki 70 in 71 ter navedena sodna praksa. Pojem zlorabe prava Unije ali zlorabe pravic se načeloma lahko uporablja za dejanja posameznikov in držav članic, če se ugotovi potrebna pristojnost Unije in se predložijo potrebni dokazi.

[54] Točke 41, 42, 48, 57 in 58.

državljanstva[55], če se pri tem upošteva načelo sorazmernosti[56]. V skladu s tem načelom se lahko zahteva, da se zadevni osebi pred izgubo državljanstva odobri razumen rok, da poskusi znova pridobiti državljanstvo druge države članice[57].

54. Sodišče je v sodbi Tjebbes[58] prav tako razsodilo, da lahko država članica državljanstvo upravičeno šteje za izraz dejanske povezave s to državo članico. Zato lahko država članica določi, da neobstoj ali izguba dejanske povezave med njo in posameznikom pomeni izgubo njegovega državljanstva, če pri tem upošteva načelo sorazmernosti v zvezi s posledicami te izgube za zadevno osebo[59] z vidika prava Unije. Po mnenju Sodišča izguba državljanstva države članice po samem zakonu ne bi bila združljiva z načelom sorazmernosti, če upoštevna nacionalna pravila ne bi omogočala posamičnega preizkusa posledic te izgube za zadevne osebe[60].

55. Iz tega sledi, da čeprav država članica v skladu s svojo zakonodajo o državljanstvu lahko zahteva dokaz o dejanski povezavi, kot je opredeljena v tej zakonodaji – ali „posebno solidarno in lojalno razmerje s svojimi državljani“[61] –, pravo Unije ne opredeljuje obstoja takšne povezave za pridobitev ali ohranitev tega državljanstva, še manj pa ga zahteva.[62]. Pravo Unije dopušča obstoj takšne zahteve v nacionalni zakonodaji države članice le v okviru odvzema ali preklica državljanstva, če se spoštuje načelo sorazmernosti in so zadevni osebi zagotovljena določena postopkovna jamstva[63].

[55] Člen 15(2) Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je sprejela generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948, določa, da se „[n]ikomur […] ne sme samovoljno odvzeti državljanstva […]“. Člen 8(2)(b) Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, ki je bila sklenjena v New Yorku 30. avgusta 1961 in je začela veljati 13. decembra 1975, določa, da se posamezniku lahko odvzame državljanstvo države podpisnice, če je to državljanstvo pridobil z lažno izjavo ali drugo zvijačo. Poleg tega člen 8(4) določa, da država podpisnica sme uporabiti možnosti odvzema državljanstva posamezniku v okoliščinah, določenih v členu 8(2)(b), le v skladu z zakonom, ki obsega možnost zainteresirane osebe, da uveljavlja vsa pravna sredstva obrambe pred sodiščem ali drugim neodvisnim organom. Člen 7(1) Evropske konvencije o državljanstvu določa, da „[d]ržava pogodbenica v svojem notranjem pravu ne sme določiti, da oseba državljanstvo izgubi *ipso iure* ali na pobudo te države, razen v naslednjih primerih: […] (b) pridobitev državljanstva države podpisnice z goljufijo, s predložitvijo napačnih podatkov ali prikrivanjem upoštevnega dejstva s strani prosilca.“ Glej tudi člen 18(2)(a) te konvencije, ki določa, da „pri odločanju o podelitvi ali ohranitvi državljanstva v primerih nasledstva države vsaka zadevna država pogodbenica upošteva zlasti: […] (a) dejansko in učinkovito povezavo zadevne osebe z državo.“

[56] Sodišče je razsodilo, da se odvzem državljanstva zaradi goljufije lahko upraviči s splošnim interesom (sodba Rottmann, točka 51, sodba Tjebbes, točka 33, in sodba Wiener Landesregierung, točka 52).

[57] Za to preučitev je bilo pristojno predložitveno sodišče.

[58] Točke 35, 40 in 41. Sodišče je preučilo, ali člen 20 PDEU nasprotuje zakonodaji države članice, ki določa, da se državljanstvo lahko izgubi po samem zakonu. Pri osebah, ki nimajo hkrati državljanstva druge države članice, do takšne izgube državljanstva Unije pride, če se ne opravi posamičen preizkus sorazmernosti te izgube za zadevno osebo.

[59] In za njene morebitne družinske člane (sodba z dne 5. septembra 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Izguba danskega državljanstva), C-689/21, EU:C:2023:626, točka 32). Izguba državljanstva mora biti v skladu s temeljnimi pravicami iz Listine in zlasti s pravico do spoštovanja družinskega življenja iz člena 7 Listine (sodba Tjebbes, točka 45, in sodba Wiener Landesregierung, točka 61).

[60] Glej sodbo Tjebbes, točka 41, in sodbo Wiener Landesregierung, točka 59. Sodišče je menilo, da odločba države članice o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva, zaradi katere zadevna oseba dokončno izgubi državljanstvo Unije, ni skladna z načelom sorazmernosti, če je taka odločba utemeljena s kršitvami cestnoprometnih predpisov, za katere je predpisana denarna kazen (sodba Wiener Landesregierung, točka 74).

[61] Sodbo z dne 25. aprila 2024, Stadt Duisburg (Izguba nemškega državljanstva), od C-684/22 do C-686/22, EU:C:2024:345, točka 37 in navedena sodna praksa).

[62] Glej po analogiji člen 7(1) Evropske konvencije o državljanstvu, ki določa, da „[d]ržava pogodbenica v svojem notranjem pravu ne sme določiti, da oseba državljanstvo izgubi *ipso iure* ali na pobudo te države, razen v naslednjih primerih: [...] (e) neobstoj dejanske povezave med državo pogodbenico in državljanom z običajnim prebivališčem v tujini“. V tej konvenciji ta „dejanska povezava“ ni opredeljena. Iz tega po mojem mnenju sledi, da člen 7(1)(e) Evropske konvencije o državljanstvu vsaki državi pogodbenici prepušča odločitev, kaj je dejanska povezava med njo in njenimi državljani.

[63] Glej sodbo z dne 25. aprila 2024, Stadt Duisburg (Izguba nemškega državljanstva), od C-684/22 do C-686/22, EU:C:2024:345, točke od 56 do 65 in navedena sodna praksa). Po drugi strani glej sodbo Préfet de Gers, točka 62, v kateri je Sodišče razsodilo, da se posamičnega preizkusa sorazmernosti posledic izgube državljanstva Unije za položaje, ki spadajo na področje uporabe prava Unije, ne uporablja, kadar je izguba tega statusa samodejna posledica suverene odločitve nekdanje države članice, da izstopi iz Unije.

56. Glede zahteve po „dejanski povezavi“ v mednarodnem pravu, je res, kot Komisija ugotavlja, da je ICJ v sodbi Nottebohm [64] razsodilo, da država lahko zavrne priznanje državljanstva, ki ga je podelila druga država, če med to osebo in državljanstvom, za katero prosi, ni dejanske povezave ali dejanskega razmerja. Sodba ICJ je omejena na to, da države lahko zavrnejo priznanje državljanstva, ki je bilo podeljeno brez obstoja „dejanske povezave“ med osebo in državo, katere državljan naj bi bila. Sodba ne zavezuje držav, da zahtevajo obstoj takšne povezave med njimi in njihovimi državljani ali med drugimi državami in njihovimi državljani [65]. V zvezi s to tožbo je treba poudariti, da ICJ ni opredelilo pojma „dejanska povezava“ v okviru mednarodnega prava, še manj pa od držav zahtevalo, da podelijo državljanstvo s sklicevanjem nanj. Nasprotno, ICJ je razsodilo, da „mora vsaka suverena država pravila o pridobitvi državljanstva urediti s svojo zakonodajo […]“ [66]. Iz sodbe Nottebohm izhaja, da vsaj po mnenju ICJ pravila o podelitvi državljanstva spadajo v pristojnost posamičnih držav.

57. Med pravom Unije in mednarodnim pravom ni bistvenih razlik glede vprašanja, ali mora obstajati dejanska povezava med posameznikom in državo, katere državljan je, saj nobena od njiju ne določa take zahteve. Pogoji za podelitev državljanstva spadajo v nacionalno pravo [67], čeprav se do določene mere upoštevajo mednarodna pravila za preprečevanje apatridnosti in lahko se upoštevajo človekove in procesne pravice zadevnih posameznikov. V okviru prava Unije na podlagi izjave št. 2 in sodne prakse iz sodbe Micheletti države članice ne smejo preprečiti podelitve državljanstva druge države članice, sodba Nottebohm pa se zdi, da to dopušča [68]. Prav tako ni logične podlage za trditev, da bi morale države članice zaradi obveznosti, da priznajo državljanstvo, ki so ga podelile druge države članice, v svojih zakonih o državljanstvu imeti posebno pravilo, še manj pa pravilo, ki bi zahtevalo „dejansko povezavo“ kot pogoj za pridobitev

[64] F. Nottebohm, nemški državljan, se je rodil leta 1881 v Nemčiji. Leta 1905 se je preselil v Gvatemalo in tam ustanovil podjetje. Leta 1939, takoj po začetku druge svetovne vojne, je zaprosil za lihtenštajnsko državljanstvo. Potem ko je F. Nottebohm decembra 1939 v Lihtenštajnu pridobil potni list, je pri gvatemalskem generalnem konzulu v Zürichu pridobil vizum. V začetku leta 1940 se je vrnil v Gvatemalo, da bi nadaljeval svoje poslovne dejavnosti. Leta 1943 so gvatemalske oblasti na zahtevo vlade Združenih držav Amerike F. Nottebohma aretirale, ga izročile oboroženim silam Združenih držav Amerike in ga v to državo deportirale, kjer je bil brez sojenja pridržan dve leti in tri mesece. Gvatemalske oblasti so proti F. Nottebohmu začele sodni postopek za razlastitev njegovega premoženja brez odškodnine. Decembra 1951 je lihtenštajnska vlada pri ICJ sprožila postopek, v katerem je od gvatemalske vlade zahtevala odškodnino zaradi njenega ravnanja zoper F. Nottebohma in njegovo premoženje. Gvatemalska vlada se je sklicevala na nedopustnost tega zahtevka, ker Kneževina Lihtenštajn med drugim ni dokazala, da je F. Nottebohm, „za čigar zaščito se je zavzemala“, pridobil lihtenštajnsko državljanstvo veljavno v skladu s pravom te države. V sodbi ICJ, ki je omejena na vprašanje dopustnosti, se preučuje, „ali se je na državljanstvo, ki je bilo podeljeno F. Nottebohmu, mogoče sklicevati zoper Gvatemalo, [...] v postopku, začetem pri [ICJ]“.

[65] Glej po analogiji člen 3(1) Evropske konvencije o državljanstvu z dne 6. novembra 1997, ki določa, da „vsaka država v svoji zakonodaji določi, kdo so njeni državljani“. Člen 3(2) te konvencije določa, da morajo „to zakonodajo priznati druge države, če je v skladu z veljavnimi mednarodnimi konvencijami, mednarodnimi običaji in pravnimi načeli, ki se običajno priznavajo na področju državljanstva“. Glej tudi člen 1 Konvencije o nekaterih vprašanjih v zvezi s spornostjo zakonov o državljanstvu (ki je bila sprejeta 13. aprila 1930 in je začela veljati 1. julija 1937) 179 LNTS 4137 (v nadaljevanju: Konvencija o spornosti zakonov o državljanstvu), ki je skoraj enak vsebini členov 3(1) in (2) Evropske konvencije o državljanstvu. Člen 2 Konvencije o spornosti zakonov o državljanstvu določa, da se „[v]vprašanja v zvezi s tem, ali ima oseba državljanstvo določene države, obravnavajo v skladu s pravom te države“. Sklicevanje na mednarodno pravo v teh konvencijah je nekoliko krožno. Pričakovali bi, da bodo v njih opredeljeni ali vsaj začrtani minimalni pogoji, ki jih zahteva mednarodno pravo, ko država osebi podeli državljanstvo. Dejstvo, da v konvencijah prevladuje sistematično izogibanje določitvi tudi minimalnih standardov na tem področju, po mojem mnenju kaže namero, da se opredelitev državljanstva in pogojev za njegovo podelitev prepusti zakonodaji posameznih držav. Iz tega sledi, da je imelo mednarodno pravo doslej na tem področju le obroben vpliv.

[66] ICJ je nadaljevalo, da „ni treba ugotavljati, ali mednarodno pravo omejuje svobodo odločanja držav na tem področju. Načelo državljanstva ima poleg tega najbolj neposredne, daljnosežne in za večino ljudi edine učinke v pravnem sistemu države, ki ga je podelila. To načelo je namenjeno predvsem ugotavljanju, ali oseba, ki ji je bilo državljanstvo podeljeno, uživa pravice in jo zavezujejo obveznosti, ki jih zakonodaja te države priznava ali nalaga njenim državljanom. V širšem smislu to pomeni, da je državljanstvo v nacionalni pristojnosti države.“

[67] V pravu Unije in mednarodnem pravu ni splošno sprejetih pravil za pridobitev državljanstva. To velja, čeprav lahko države pogosto podelijo državljanstvo na podlagi (različic) skupnih norm ali pojmov, kot sta *ius soli* ali *ius sanguinis*. Glej po analogiji člen 6(1)(a) Evropske konvencije o državljanstvu.

[68] Generalni pravobranilec G. Tesauro je v sklepnih predlogih v zadevi Micheletti in drugi (C-369/90, EU:C:1992:47, točka 5) navedel, da po njegovem mnenju „zadeva, ki je bila predložena Sodišču, ni primerna za obravnavo težav v zvezi z dejanskim državljanstvom, katerega izvor je v „romantičnem obdobju“ mednarodnih odnosov in ki se uporablja zlasti na področju pojma diplomatske zaščite [...], še manj pa je pomembna dobro znana (in, ne pozabimo, sporna) sodba [ICJ] Nottebohm“.

tega državljanstva. Obveznost v skladu s pravom Unije po priznavanju državljanstva, ki so ga podelile druge države članice, pomeni vzajemno priznavanje in spoštovanje suverenosti vsake države članice, in ne sredstvo za spodkopavanje izključnih pristojnosti, ki jih imajo države članice na tem področju. Drugačna ugotovitev bi porušila skrbno oblikovano ravnovesje med državljanstvom države članice in državljanstvom Unije v Pogodbah in bi pomenila povsem nezakonito spodkopavanje pristojnosti držav članic na zelo občutljivem področju, za katerega so se jasno odločile, da bo ostalo pod njihovim izključnim nadzorom.

58. Iz tega po mojem mnenju sledi, da Komisija ni dokazala, da za zakonito podelitev nacionalnega državljanstva člen 20 PDEU določa, da mora med državo članico in posameznikom obstajati „dejanska povezava“ ali „predhodna dejanska povezava“, razen tiste, ki jo lahko zahteva nacionalno pravo države članice. Republika Malta morda meni, da je primerno preučiti drugi in tretji korak argumentacije Komisije, vendar me natančna uporaba tristopenjskega pristopa Komisije prepriča, da Sodišču ni treba odločati dlje od prvega koraka. Ker ni dokazov o drugih kršitvah prava Unije, predlagam, naj Sodišče to tožbo zavrne.

Stroški

59. Na podlagi člena 138(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

60. V obravnavani zadevi sta Komisija in Republika Malta predlagali naložitev stroškov drugi stranki v postopku.

61. Ker je Republika Malta predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, in ta s svojimi predlogi ni uspela, se ji naloži plačilo stroškov.

Predlog

62. Glede na zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj:

– tožbo Komisije zavrne;

– Komisiji naloži plačilo svojih stroškov in stroškov Republike Malte.