Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
ANTHONYJA COLLINSA
od 4. listopada 2024. [1]

Predmet C-181/23

Europska komisija
protiv

Republike Malte

„Povreda obveza koje država članica ima na temelju članka 20. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a – Program stjecanja državljanstva za ulagatelje – Prirođenje državljana trećih zemalja u zamjenu za unaprijed određena plaćanja ili ulaganja – Nepostojanje stvarne veze između podnositelja zahtjeva za prirođenje i države članice”

Opseg tužbe

1. Predmetna tužba na temelju članka 258. UFEU-a podnesena je zbog usvajanja i provedbe programa stjecanja malteškog državljanstva prirođenjem za iznimne zasluge postignute izravnim ulaganjem (2020.) (u daljnjem tekstu: program stjecanja državljanstva iz 2020.) [2]. Europska komisija zahtijeva da se utvrdi da je Republika Malta – time što je uspostavila i provodila program stjecanja državljanstva iz 2020., koji osobama omogućuje prirođenje u zamjenu za unaprijed određena plaćanja ili ulaganja, bez obzira na to što ne postoji stvarna veza između tih osoba i te države članice – povrijedila obveze koje ima na temelju članka 20. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a.

2. Republika Malta navodi da je Komisijina tužba pravno i činjenično neosnovana. Pravo Unije ne primjenjuje se na uvjete pod kojima osoba može steći državljanstvo države članice, osim ako su ti uvjeti takvi da na opći i sustavan način dovode u opasnost vrijednosti i ciljeve Europske unije. Ni međunarodno javno pravo [3] ni pravo Unije ne zahtijevaju da osoba ima „stvarnu prethodnu vezu” s državom kao preduvjet za prirođenje. Republika Malta usto tvrdi da Komisija previše pojednostavnjuje program stjecanja državljanstva iz 2020., s ciljem da navede Sud da pogrešno ocijeni činjenice.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Program stjecanja državljanstva iz 2020. sastoji se od Zakona o državljanstvu iz 2020. i Uredbe iz 2020., kako su opisani u točkama 5. do 7. ovog mišljenja.

[3] U daljnjem tekstu: međunarodno pravo

Pravni okvir – malteško pravo

Zakon o malteškom državljanstvu

3. Maltese Citizenship Actom (Zakon o malteškom državljanstvu) uređeno je stjecanje, oduzimanje i odricanje od malteškog državljanstva [4]. U članku 10. tog zakona predviđeni su uvjeti za redovno prirođenje. Prema njegovu članku 10. stavku 1., podnositelju zahtjeva može se izdati potvrda o stjecanju malteškog državljanstva prirođenjem ako ministar [5] utvrdi da podnositelj zahtjeva ispunjava sljedeće uvjete:

„(a) da je neposredno prije datuma podnošenja zahtjeva neprekinuto boravio u Malti dvanaest mjeseci;

(b) da je tijekom šest godina koje su neposredno prethodile navedenom razdoblju od dvanaest mjeseci ukupno boravio u Malti najmanje četiri godine;

(c) da zadovoljavajuće poznaje malteški ili engleski jezik;

(d) da je dobrog karaktera; i

(e) da bi bio primjeren državljanin Malte.”

4. Prema članku 10. stavku 1. drugom podstavku Zakona o malteškom državljanstvu, ministar, ako to smatra prikladnim s obzirom na posebnosti danog slučaja, može dopustiti da se za potrebe izračunavanja ukupnog trajanja boravka spomenutog u točki (b) u obzir uzme i boravak koji je više od sedam godina prethodio podnošenju zahtjeva. 1989 Citizenship Regulationsom [Uredba o državljanstvu iz 1989.] (kako je izmijenjen) utvrđena su podrobna pravila o zahtjevima za prirođenje na temelju članka 10. stavka 1. Zakona o malteškom državljanstvu [6].

[4] Zakon o malteškom državljanstvu (poglavlje 188.), Zakon XXX iz 1965., kako je izmijenjen zakonima: II iz 1970., XXXI iz 1972., LVIII iz 1974., XXXI iz 1975., IX iz 1977., XIII iz 1983., XXIV iz 1989., IV iz 2000. i X iz 2007.; te Obavijest 410 iz 2007. i Zakon XV iz 2013., zakoni XXIV i XXVI iz 2017. te zakoni XV i XXXVIII iz 2020.

[5] Članak 2. stavak 1. Zakona o malteškom državljanstvu predviđa da „‚ministar' označava ministra koji je za sada odgovaran za pitanja povezana s malteškim državljanstvom te uključuje, sukladno dodijeljenom ovlaštenju, sve osobe koje je takav ministar ovlastio da djeluju u njegovo ime”.

[6] Subsidiary Legislation (S. L.) 188.01 Citizenship Regulations (Podzakonski propis 188.01 – Uredba o državljanstvu) od 1. kolovoza 1989. (Obavijest 106 iz 1989., kako je izmijenjena obavijestima 16 iz 1993., 232 iz 1997., 26 iz 2000., 188 i 410 iz 2007., 17 i 63 iz 2014.; Zakon XIII iz 2015., obavijesti 336 iz 2017. te 214 iz 2019. i 443 iz 2020.)

Zakon o malteškom državljanstvu (izmjena br. 2) iz 2020.

5. Republika Malta usvojila je 28. srpnja 2020. Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 (Zakon o malteškom državljanstvu (izmjena br. 2) iz 2020., u daljnjem tekstu: Zakon o državljanstvu iz 2020.)[7]. U članku 3. tog zakona sljedećim je tekstom zamijenjen članak 10. stavak 9. Zakona o malteškom državljanstvu:

„Ne dovodeći u pitanje odredbe ovog ili bilo kojeg drugog zakona, ministar može potvrdu o stjecanju malteškog državljanstva prirođenjem izdati osobi stranog državljanstva ili osobi bez državljanstva koja je postigla iznimne zasluge za Republiku Maltu ili čovječanstvo ili čije je prirođenje od iznimnog interesa za Republiku Maltu te koja ispunjava zahtjeve predviđene ovim zakonom. Za potrebe ovog stavka, ‚iznimno' znači izrazito važno te se ponajprije odnosi na doprinose znanstvenika, istraživača, sportaša, djelatnika u sportu, umjetnika, kulturnih izvođača, ulagatelja i poduzetnika: pod uvjetom da ministar potvrdu o stjecanju malteškog državljanstva prirođenjem izda i uzdržavanom članu obitelji osobe stranog državljanstva ili osobe bez državljanstva koja je ulaganjem postigla iznimne zasluge za Republiku Maltu ako taj uzdržavani član ispunjava za to odgovarajuće pretpostavke: pod daljnjim uvjetom da takva osoba podnese zahtjev na propisani način te da prisegne na odanost Republici Malti."

6. Republika Malta usvojila je 20. studenoga 2020.[8] Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Uredba o dodjeli državljanstva za iznimne zasluge iz 2020., u daljnjem tekstu: Uredba iz 2020.)[9]. Dijelovi III. i IV. te uredbe sadržavaju pravila o obradi zahtjeva za prirođenje na temelju iznimnih zasluga i „izravnim ulaganjem u gospodarski i društveni razvoj Republike Malte"[10]. Strani ulagatelji[11] mogu zatražiti prirođenje na temelju potonje kategorije ako ispunjavaju ili se obvežu da će ispuniti sljedeće uvjete:

(a) doprinos u iznosu od 600 000 eura ili 750 000 eura malteškoj vladi, od čega se 10 000 eura mora uplatiti kao nepovratni depozit uz podnošenje zahtjeva za boravak ili obrasca o ispunjenju pretpostavki, dok ostatak dospijeva nakon odobrenja zahtjeva za prirođenje;

(b) stjecanje i zadržavanje stambene nekretnine u Malti u vrijednosti od najmanje 700 000 eura ili unajmljivanje stambene nekretnine u Malti na razdoblje od najmanje pet godina te za najamninu od najmanje 16 000 eura godišnje;

[7] Zakon br. XXXVIII iz 2020., objavljen 31. srpnja 2020. Republika Malta donijela je 15. studenoga 2013. Zakon br. XV iz 2013. o izmjeni Zakona o malteškom državljanstvu (poglavlje 188. (15. studenoga 2013.)) (u daljnjem tekstu: Zakon o državljanstvu iz 2013.). Zakonom o državljanstvu iz 2013. uspostavljen je, usporedno s postupkom predviđenim u članku 10. stavku 1. Zakona o malteškom državljanstvu, ubrzan način prirođenja putem sudjelovanja u „programu za pojedinačne ulagatelje", na koji se primjenjuju posebni uvjeti i postupci. Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014. (Uredba o programu Republike Malte za pojedinačne ulagatelje iz 2014.) (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta (Podzakonski propis 188.03)), koja je donesena na temelju Obavijesti 47 iz 2014. i objavljena u *Službenom listu Malte* 4. veljače 2014. (u daljnjem tekstu: Uredba iz 2014.), stavljena je izvan snage 20. studenoga 2020. Obaviješću 437 iz 2020. Na program stjecanja državljanstva uveden Zakonom o državljanstvu iz 2013. i Uredbom iz 2014. (u daljnjem tekstu: program stjecanja državljanstva iz 2014.) primjenjuje se ograničenje od 1800 uspješnih podnositelja zahtjeva (isključujući uzdržavane članove obitelji). Unatoč sličnostima između programa stjecanja državljanstva iz 2014. i programa stjecanja državljanstva iz 2020. te činjenici da se u podnescima stranaka višestruko upućuje na oba ta programa, predmetni postupak zbog povrede ograničen je na program stjecanja državljanstva iz 2020.

[8] U skladu s člankom 10. stavkom 9. Zakona o malteškom državljanstvu, kako je izmijenjen Zakonom o državljanstvu iz 2020.

[9] Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (Podzakonski propis 188.06). Uredba iz 2020. donesena je na temelju Obavijesti 437 iz 2020.

[10] Iako je Uredba iz 2014. stavljena izvan snage Uredbom iz 2020., u članku 31. stavku 1. drugom podstavku Uredbe iz 2020. predviđeno je da Uredba iz 2014. ostaje na snazi dok se ne dosegne maksimalnih 1800 zahtjeva dopuštenih potonjom uredbom.

[11] Zahtjevi mogu obuhvaćati „uzdržavane" članove obitelji podnositelja zahtjeva uz uvjet da je, među ostalim, u pogledu svake od tih osoba izvršena uplata od 50 000 eura. Vidjeti članak 16. stavak 3. Uredbe iz 2020. i odjeljak 1. točku (b) Prvog priloga toj uredbi.

(c) donacija u iznosu od najmanje 10 000 eura registriranoj filantropskoj, kulturnoj, sportskoj ili znanstvenoj nevladinoj organizaciji ili društvu, nevladinoj organizaciji ili društvu za dobrobit životinja ili umjetničkoj nevladinoj organizaciji ili društvu ili nekoj drugoj nevladinoj organizaciji ili društvu koje su odobrila tijela javne vlasti;

(d) boravak u Malti u trajanju od 36 mjeseci (ako doprinos iznosi 600 000 eura), a najmanje 12 mjeseci u slučaju iznimnog izravnog ulaganja, tj. uplate u iznosu od najmanje 750 000 eura;

(e) ishođenje potvrde od tijela javnih vlasti o ispunjenju pretpostavki za prirođenje i odobrenja za podnošenje zahtjeva za prirođenje u skladu s člankom 10. Uredbe iz 2020.

7. Prema članku 19. Uredbe iz 2020., „broj izdanih potvrda o stjecanju malteškog državljanstva prirođenjem za iznimne zasluge izravnim ulaganjem, isključujući uzdržavane članove obitelji, ne smije premašivati četiri stotine (400) godišnje, a u svakom slučaju ukupan broj uspješnih podnositelja zahtjeva, isključujući uzdržavane članove obitelji, ne smije premašivati tisuću i pet stotina (1500)”.

Predsudski postupak

8. Komisija je 20. listopada 2020. poslala Republici Malti pismo opomene. Izrazila je zabrinutost da program za pojedinačne ulagatelje, uveden Zakonom o malteškom državljanstvu, kako je izmijenjen Zakonom o državljanstvu iz 2013. i Uredbom iz 2014., nije u skladu s građanstvom Unije, uspostavljenim člankom 20. UFEU-a, i s načelom lojalne suradnje, utvrđenim u članku 4. stavku 3. UEU-a. Komisija je 9. lipnja 2021. poslala Republici Malti dodatno pismo opomene, u kojem je navela da program stjecanja državljanstva iz 2020., s obzirom na to da njegovom revizijom nije promijenjena njegova transakcijska narav, povređuje članak 20. UFEU-a i članak 4. stavak 3. UEU-a.

9. Republika Malta na to je pismo odgovorila 6. kolovoza 2021. Usprotivila se Komisijinoj ocjeni. Među ostalim je navela da Komisijino stajalište nije u skladu s načelom dodjele nadležnosti jer zadire u područje suverenosti država članica.

10. Republika Malta je 2. ožujka 2022. do daljnjeg obustavila primjenu svojeg programa stjecanja državljanstva za ulagatelje u odnosu na državljane Rusije i Bjelarusa.

11. Komisija je 6. travnja 2022. Republici Malti poslala obrazloženo mišljenje. U njemu je ponovila i razradila argumente koje je iznijela u svojem pismu opomene i dodatnom pismu opomene. Republika Malta u svojem se odgovoru usprotivila Komisijinoj ocjeni te ostala pri stajalištu da je njezin zakonodavni okvir o dodjeli državljanstva ulagateljima potpuno u skladu s pravom Unije.

Postupak pred Sudom

12. Komisija je tužbom podnesenom 22. ožujka 2023. pokrenula predmetni postupak pred Sudom na temelju članka 258. UFEU-a zahtijevajući da se utvrdi da je:

„time što je uspostavila i provodila institucionalizirani program, kao što je Stjecanje malteškog državljanstva prirođenjem za iznimne zasluge postignute izravnim ulaganjem, na temelju članka 10. stavka 9. Zakona o malteškom državljanstvu, kako je izmijenjen Zakonom o malteškom državljanstvu (izmjena br. 2) iz 2020. i Uredbom o dodjeli državljanstva za iznimne

zasluge iz 2020., kojima se, ako ne postoji stvarna veza podnositelja zahtjeva i države, predviđa prirođenje, u zamjenu za unaprijed određena plaćanja ili ulaganja, Republika Malta povrijedila obveze koje ima na temelju članka 20. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a".

13. Komisija usto zahtijeva da se Republici Malti naloži snošenje troškova.

14. Republika Malta u svojem odgovoru na tužbu, koji je podnijela 27. lipnja 2023., zahtijeva od Suda da odbije predmetnu tužbu i Komisiji naloži snošenje troškova.

15. Nakon daljnje razmjene podnesaka, dana 17. lipnja 2024. održana je rasprava na kojoj su Komisija i Republika Malta iznijele usmena očitovanja i odgovarale na pitanja Suda.

Pravna analiza

Argumenti stranaka

16. Komisijina tužba sadržava samo jedan tužbeni razlog, koji je podijeljen u tri dijela.

17. Kao prvo, Komisija ističe da, iako su države članice ovlaštene same urediti stjecanje svojeg državljanstva, pravo Unije ograničava izvršavanje te ovlasti [12]. Građanstvo Unije počiva na pojmu uzajamnog povjerenja. Poštovanje uzajamnog povjerenja zabranjuje državama članicama usvajanje pravila o državljanstvu koja potkopavaju bit, vrijednost i integritet građanstva Unije. Građanstvo Unije zamišljeno je kao temeljni status državljana država članica [13]. Pravo Unije državama članicama nameće dalekosežne obveze u pogledu postupanja prema građanima Unije koji se pozivaju na prava koja izvode iz građanstva Unije. Budući da dodjela državljanstva države članice automatski dovodi do stjecanja građanstva Unije i uživanja prava koja iz njega proizlaze, uvjeti pod kojima se to državljanstvo dodjeljuje toliko izravno utječu na druge države članice i na Europsku uniju da se ne tiču samo te države članice. Države članice stoga moraju voditi računa o pravu Unije, a osobito o načelu lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. UEU-a te o integritetu statusa građanstva Unije, uspostavljenog člankom 20. UFEU-a, kada državljanima trećih zemalja dodjeljuju svoje državljanstvo.

18. Kao drugo, Komisija naglašava da se činjenica da Europska unija počiva na integraciji europskih država koje imaju određene zajedničke težnje i vrijednosti očituje u međusobnom približavanju naroda tih država. Shodno tomu, građanstvo Unije podrazumijeva kako jačanje veza između državljana država članica i Europske unije tako i integraciju i produbljivanje solidarnosti između različitih naroda Europe koji se tako povezuju u jedinstveni subjekt kao aktivni dionici Europske unije. Tom tumačenju u prilog ide narav građanstva Unije, koje uključuje pravo kretanja i boravka na državnom području druge države članice; pravo na postupanje jednako postupanju prema državljanima te države članice te aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim izborima država članica domaćina te na izborima za Europski parlament. Shodno tomu, građanstvo Unije i prava koja iz njega proizlaze izraz su solidarnosti i uzajamnog povjerenja među državama članicama. Automatsko i bezuvjetno proširenje određenih prava na državljane svih država članica u skladu je s načelom uzajamnog povjerenja te se temelji na

[12] Presude od 7. srpnja 1992., Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.) (u daljnjem tekstu: presuda Micheletti); od 20. veljače 2001., Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, t. 19.) (u daljnjem tekstu: presuda Kaur); od 19. listopada 2004., Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 37.) (u daljnjem tekstu: presuda Zhu i Chen); od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 39., 41. i 45.) (u daljnjem tekstu: presuda Rottmann) i od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2019:189, t. 30.) (u daljnjem tekstu: presuda Tjebbes)

[13] Presuda od 17. rujna 2002., Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, t. 82.)

zajedničkom shvaćanju da je „državljanstvo odraz stvarne veze između [države] i njezinih državljana”[14]. „[P]oseban odnos solidarnosti i odanosti između [države] i njezinih državljana, kao i reciprocitet prava i obveza […] kamen su temeljac državljanske veze”[15].

19. Ako država članica uspostavi i provodi program stjecanja državljanstva za ulagatelje koji omogućuje sustavnu dodjelu njezina državljanstva u zamjenu za unaprijed određena plaćanja, a ne zahtijeva postojanje nikakve stvarne veze između sebe i dotičnih osoba, ona ugrožava i potkopava kako bit i integritet građanstva Unije tako i uzajamno povjerenje na kojem ono počiva. Takav se program stoga protivi pojmu građanstva, predviđenom u članku 20. UFEU-a, i načelu lojalne suradnje, utvrđenom u članku 4. stavku 3. UEU-a. Iz toga proizlazi da je uspostava i provedba takvih programa, čak i ako se smatra da je u (isključivo financijskom) interesu države članice, štetna za ciljeve Europske unije.

20. Kao treće, program stjecanja državljanstva iz 2020. ispunjava kriterije nezakonitog programa stjecanja državljanstva za ulagatelje, kako su opisani u drugom dijelu tužbenog razloga, jer dopušta sustavnu dodjelu državljanstva u zamjenu za plaćanje unaprijed određenih značajnih novčanih iznosa, a ne zahtijeva od podnositelja zahtjeva da dokažu stvarnu vezu s Republikom Maltom. Članak 10. stavak 1. točka (a) Zakona o malteškom državljanstvu, kojim je uređeno „redovno” prirođenje, predviđa da podnositelj zahtjeva mora dokazati da je „neprekinuto boravio u Malti dvanaest mjeseci” neposredno prije nego što je podnio zahtjev. Prema članku 10. stavku 1. točki (b) tog zakona, takva osoba mora dokazati da je tijekom razdoblja od šest godina boravila u Malti „ukupno […] najmanje četiri godine”. Na podnositelje zahtjeva se prema programu stjecanja državljanstva iz 2020. primjenjuju kvalitativno drukčije odredbe. Komisija navodi, među ostalim, da potonji program ne sadržava zaštitne mehanizme dovoljne da osigura da obveza boravka predstavlja više od pukog fiktivnog zahtjeva ili da postoji ikakva stvarna veza između Republike Malte i podnositelja zahtjeva za malteško državljanstvo na temelju tog programa.

21. U skladu s člankom 16. stavkom 1. točkom (a) Uredbe iz 2020., glavni podnositelj zahtjeva i uzdržavani članovi njegove obitelji koji imaju najmanje 18 godina moraju pružiti dokaze da su 36 mjeseci boravili u Malti. Članak 16. stavak 1. točka (a) Uredbe iz 2020. u vezi s Prvim prilogom toj uredbi predviđa da se potrebno trajanje boravka može smanjiti na najmanje 12 mjeseci u slučaju uplate od 750 000 eura (to jest u slučaju uplate dodatnih 150 000 eura). Pojmovi „boravak” ili „boravište” nisu definirani u Uredbi iz 2020. Ona ne propisuje ekvivalentan zahtjev da takav boravak traje tijekom „čitavog” predviđenog razdoblja. Budući da ne postoje pravila koja nalažu redovitu fizičku prisutnost tijekom predviđenih razdoblja boravka, Uredba iz 2020. ne uređuje pitanje izostanaka, kao što su putovanja ili kratki izleti u inozemstvo, koji mogu prekinuti ta razdoblja boravka. Komisija stoga navodi da članak 16. stavak 1. točka (a) Uredbe iz 2020. zahtijeva samo formalan boravak, a ne fizičku prisutnost u Malti.

22. Komisija usto odbacuje navod Republike Malte da ona ima pravo dodijeliti državljanstvo na temelju „prospektivnih veza” u obliku integracije i doprinosa toj državi članici u budućnosti. Takav pristup, koji se može opisati kao „kupi sada – vezu stvori kasnije”, nije u skladu s pravom Unije. Komisija podsjeća na to da se pogodnosti građanstva Unije, uključujući slobodu kretanja, mogu ostvarivati od trenutka stjecanja tog statusa. Nema jamstva da će malteški državljanin koji je prirođen na temelju programa stjecanja državljanstva iz 2020. ostati u Republici Malti i s njome se povezati. On može odlučiti preseliti se u drugu državu članicu ili čak središte svojeg

[14] Presuda Tjebbes (t. 35.)

[15] Presuda Rottmann (t. 51.) i presuda Tjebbes (t. 33.). Vidjeti također presudu od 17. prosinca 1980., Komisija/Belgija (149/79, EU:C:1980:297, t. 10.) i presudu Međunarodnog suda od 6. travnja 1955. u predmetu Lihtenštajn protiv Gvatemale (prethodni prigovor (drugi stadij)), [1955] ICJ Rep 4, 20 (u daljnjem tekstu: presuda Nottebohm).

života zadržati u trećoj zemlji, a pritom iskorištavati prava koja proizlaze iz građanstva Unije iako nije razvio veze ni s jednom državom članicom. Promidžbeni materijali koje izdaju agenti ovlašteni za promidžbu spornog programa kao jednu od pogodnosti stjecanja malteškog državljanstva ističu mogućnost da prirođeni državljanin boravi u drugoj državi članici ili zemlji schengenskog prostora.

23. Komisija u svojoj replici odbacuje tvrdnju da predmetna tužba dovodi u pitanje čitav nacionalni zakonodavni okvir za prirođenje osoba. Komisija ne nastoji državama članicama zadati kako trebaju određivati „tko su njihovi državljani". Predmetna tužba ograničena je na konkretan program stjecanja državljanstva za ulagatelje koji pretvaranjem građanstva Unije u robu na tržištu potkopava integritet tog statusa na način koji čini veoma tešku povredu prava Unije.

24. Komisija svoj navod temelji na pravu Unije, konkretnim zahtjevima koji proizlaze iz građanstva Unije te obvezi lojalne suradnje koja nalaže državama članicama da se suzdrže od radnji koje mogu ugroziti ostvarenje ciljeva Europske unije. Iako se Republika Malta ne slaže s time da presuda Nottebohm podupire tvrdnju da međunarodno pravo zahtijeva postojanje stvarne veze kao uvjet za stjecanje državljanstva, ta se presuda (oduvijek) često ističe u prilog pravu država da ne priznaju državljanstvo koje je dodijelila druga država. U skladu s presudom Micheletti, države članice moraju priznati državljanstvo državljanina države članice. Automatska narav tog priznanja u pravnom poretku Unije pruža pravnu osnovu za zajedničko shvaćanje da državljanstvo podrazumijeva postojanje stvarne veze između države članice i njezinih državljana.

25. Komisija navodi da pravni okvir programa stjecanja državljanstva iz 2020. pokazuje da se postupak provjere podnositelja zahtjeva sastoji od procjene rizika koji oni predstavljaju za sigurnost ili ugled Republike Malte te od procjene njihova bogatstva. Njime se ne nastoji utvrditi postojanje stvarne veze između podnositelja zahtjeva i Republike Malte. Postojanje tog postupka provjere i diskrecijske ovlasti ministra [16] da ne izda potvrdu o stjecanju državljanstva prirođenjem ne mijenjaju transakcijsku narav tog programa. Republika Malta ne osporava da se za primjenu programa stjecanja državljanstva iz 2020. samo u dvjema prigodama zahtijeva stvarna fizička prisutnost u Malti: prilikom pružanja biometrijskih podataka u svrhu ishođenja dozvole boravka i prilikom prisezanja na odanost. „Formalni boravak" koji taj program zahtijeva stoga ne može stvoriti stvarnu vezu između Republike Malte i podnositelja zahtjeva za državljanstvo.

26. Republika Malta prvo ističe da države od davnina nastoje privući bogatstvo i napredak potičući priljev bogatih pojedinaca dodjelom državljanstva ili njemu ekvivalentnog statusa. Ovlast priznavanja državljanstva u samoj je srži nacionalne suverenosti. Ona je usko povezana sa stvaranjem i razvojem nacionalnog identiteta države članice, koji Europska unija mora štititi na temelju članka 4. stavka 2. UEU-a. Republika Malta postojanje „stvarne prethodne veze" prihvaća kao legitimnu osnovu na kojoj države mogu priznati veze pojedinca sa svojim političkim zajednicama. Međutim, na demokratskim je institucijama svake države članice da putem političkih i suverenih odluka izaberu tu mogućnost, često vodeći se razlozima poštenja i moralne pravičnosti. Shodno tomu, država članica ima široku diskrecijsku ovlast kada odlučuje koje su veze dovoljne da opravdaju pozivanje pojedinca da postane član njezine političke zajednice. Ugovori i njihovi pripremni akti ne obvezuju države članice da zahtijevaju da pojedinac ima „stvarnu prethodnu vezu" s državom članicom kao preduvjet za njegovo prirođenje. Republika Malta usto navodi da taj zahtjev ne postoji na temelju međunarodnog prava te da je presuda Nottebohm, na koju se Komisija poziva, bila predmet brojnih i opravdanih kritika.

[16] Kako je definiran u članku 2. stavku 1. Zakona o malteškom državljanstvu

27. Republika Malta zbog navedenih razloga ističe da samo politika prirođenja kojom država članica opće i sustavno izaziva tešku povredu Unijinih vrijednosti i ciljeva kako su definirani u Ugovorima i zakonodavstvu može činiti povredu tih pravila i vrijednosti. To ovdje nije slučaj. Komisijina tužba nema presedana. Njome se državu članicu nastoji spriječiti u provedbi njezinih legitimnih političkih odabira u području nacionalne nadležnosti kako je priznata člankom 9. UEU-a i člankom 20. stavkom 1. UFEU-a. Tužbom se usto osporava zakonitost cjelokupnog nacionalnog zakonodavnog okvira koji uređuje prirođenje osoba. Republika Malta dalje navodi da će široko tumačenje članka 20. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a koje Komisija zagovara izravno utjecati na zakonodavne okvire svih država članica koji uređuju državljanstvo, posebice one u kojima se prirođenje diskrecijski odobrava. Iz toga će neizbježno proizići obveze izvješćivanja pa će Komisija – kao čuvarica Ugovorâ – politike, zakone i prakse koji se tiču prirođenja preispitivati s obzirom na pravo Unije. To će potaknuti države članice da dovode u pitanje i u konačnici pobijaju zakone i prakse drugih država članica u tom području. Takav se nadzor može opravdati samo ako se jasno dokaže, odgovarajućim elementima, da pravila države članice na opći i sustavan način predstavljaju opasnost za Unijine vrijednosti i ciljeve.

28. Republika Malta dalje navodi da Komisija svojim jedinim tužbenim razlogom previše pojednostavnjuje sudsku praksu Suda time što oduzimanje državljanstva izjednačava s njegovim stjecanjem. Oduzimanje pojedincu državljanstva države članice lišava tu osobu građanstva Unije i s njime povezanog skupa prava. U skladu s pravom Unije, radnje države članice koje mogu dovesti do lišavanja, *de iure* ili *de facto*, prava i obveza povezanih s građanstvom Unije moraju biti predmet pažljivog i strogog nadzora. Nasuprot tomu, stjecanje državljanstva ne umanjuje, već proširuje raspon prava i obveza osobe. Stjecanje državljanstva stoga treba ocjenjivati s obzirom na drukčiji standard. Komisija zbog nerazumijevanja te temeljne razlike zagovara tumačenje Ugovorâ koje bi dovelo neproporcionalnog zadiranja Unijina nadzora u područje nacionalne nadležnosti koje je usko povezano sa suverenim ovlastima država članica.

29. Republika Malta tvrdi da Komisija bez ikakva pravnog ili činjeničnog temelja previše pojednostavnjuje program stjecanja državljanstva iz 2020., prikazujući ga kao „automatski i bezuvjetan” pristupni put k malteškom državljanstvu koji predviđa „sustavnu dodjelu državljanstva u zamjenu za unaprijed određena plaćanja” u „isključivom proračunskom interesu” Republike Malte. Iako početno ulaganje omogućava pristup programu, on ne djeluje „automatski i bezuvjetno”, već pridaje velik značaj utjecaju danog zahtjeva na „sigurnost, ugled, sustavne učinke, usklađenost i druge kriterije”. Činjenica da se približno jedna trećina svih dopuštenih zahtjeva odbije dovoljan je dokaz nepostojanja automatizma. Osim toga, dodjela državljanstva nije izravna posljedica financijske transakcije jer podnositelji zahtjeva moraju preuzeti dugoročne obveze te se dugo nakon prirođenja podvrgavati postupcima preispitivanja. Republika Malta stoga tvrdi da je program stjecanja državljanstva iz 2020. legitiman, robustan, stručno vođen i djelotvoran program prirođenja, čije djelovanje ne potkopava Unijine ciljeve. Taj je program transparentan, pažljivo se prati te izravno i pozitivno utječe na malteško društvo. Republika Malta odbacuje Komisijin navod da taj program počiva na pristupu „kupi sada – vezu stvori kasnije”. Uspješni podnositelji zahtjeva održavaju raznolike veze s malteškim društvom, koje su prethodno postojale, postoje sada ili će postojati u budućnosti te se s vremenom razvijaju.

30. Republika Malta u svojem odgovoru na repliku navodi da bi morala, ako Sud prihvati Komisijinu tužbu, staviti izvan snage cijeli paket svojeg zakonodavstva i normativnih akata, a ne samo jednu odredbu ili određen skup pravila o državljanstvu. Osporavajući cjelokupni pravni okvir države članice koji uređuje pristup državljanstvu, Komisija poziva Sud da djeluje kao „neizravni zakonodavac” koji će staviti veto na nacionalno zakonodavstvo usvojeno u području koje je rezervirano za države članice. Što je opseg nadzora u domeni isključive nacionalne

nadležnosti širi, to je veća opasnost da će njegova provedba prekoračiti Unijinu nadležnost u veoma osjetljivom području. Republika Malta zato ističe da eventualnu intervenciju Suda može opravdati samo značajna povreda Unijinih vrijednosti i/ili ciljeva. Naposljetku, te protivno Komisijinim tvrdnjama, Republika Malta naglašava da je Europska unija politička zajednica, a ne „jedinstven subjekt".

Ocjena

Dopuštenost

31. Iako Republika Malta ne prigovara izričito na dopuštenost predmetne tužbe, ona ističe razlike između argumenata koje je Komisija iznijela tijekom predsudskog postupka i argumenata na koje se sada poziva. Republika Malta tvrdi da se nekoliko Komisijinih argumenata u replici razlikuje od onih u tužbi. Ona usto prigovara na činjenicu da Komisija kao dokaz ističe „Putne isprave"[17] jer se one odnose na primjenu programa stjecanja državljanstva iz 2014., a ne programa stjecanja državljanstva iz 2020. kao onog koji je relevantan u predmetnom postupku.

32. Sud može na vlastitu inicijativu ispitati jesu li ispunjeni uvjeti za podnošenje tužbe zbog povrede obveza koji su predviđeni u članku 258. UFEU-a[18]. Budući da je pitanje dopuštenosti tužbe istaknuto na raspravi te da je Komisija imala priliku odgovoriti na pitanje koje joj je Sud u tom pogledu postavio, prikladno je da se Sud osvrne na tu problematiku. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, predmet tužbe zbog povrede obveza na temelju članka 258. UFEU-a određen je Komisijinim obrazloženim mišljenjem. Taj dokument mora sadržavati smislen i detaljan prikaz razloga koji su Komisiju naveli na zaključak da je država članica o kojoj je riječ povrijedila obvezu iz Ugovora. Tužba se mora temeljiti na istim razlozima i navodima kao obrazloženo mišljenje te Sud ne smije razmatrati prigovor koji u tom mišljenju nije prisutan[19]. Predmetna tužba opsegom je uža od prigovora istaknutog u obrazloženom mišljenju od 6. travnja 2022. jer je potonje bilo usmjereno i na program stjecanja državljanstva iz 2014. i na program stjecanja državljanstva iz 2020. Ako zanemarimo taj element, koji nije problematičan[20], predmetna se tužba doista temelji na istim razlozima i navodima kao obrazloženo mišljenje. I u tužbi i u obrazloženom mišljenju navodi se da zakonodavstvo Republike Malte koje omogućuje prirođenje osoba u zamjenu za unaprijed određena plaćanja ili ulaganja, a pritom ne zahtijeva postojanje stvarne veze između te države članice i tih osoba, povređuje članak 20. UFEU-a i članak 4. stavak 3. UEU-a.

[17] Vidjeti „Putne isprave" koje je objavio Daphne Caruana Galizia Foundation. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] Presuda od 5. travnja 2017., Komisija/Bugarska (C-488/15, EU:C:2017:267, t. 50.)

[19] Presuda od 24. lipnja 2004., Komisija/Nizozemska (C-350/02, EU:C:2004:389, t. 20.). Cilj je predsudskog postupka dati predmetnoj državi članici mogućnost da se uskladi s obvezama koje za nju proizlaze iz prava Unije ili da korisno istakne svoju obranu protiv prigovora koje je iznijela Komisija. Pravilnost predsudskog postupka predstavlja temeljno jamstvo zaštite prava te države članice i osiguravanja da će parnični postupak imati jasno utvrđen predmet. Shodno tomu, predsudski postupak ima tri cilja: omogućiti državi članici da prestane s eventualnim kršenjem, omogućiti joj da se koristi svojim pravom na obranu i odrediti predmet spora radi eventualnog pokretanja postupka pred Sudom (presuda od 16. rujna 2015., Komisija/Slovačka, C-433/13, EU:C:2015:602, t. 39. i 49.).

[20] Zahtjev da predsudski postupak predviđen u članku 258. UFEU-a određuje predmet postupka na temelju tog članka ne znači da izreka obrazloženog mišljenja i tužbeni zahtjevi moraju biti jednaki u svakom sporu, pod uvjetom da predmet tužbe nije širi ili drukčiji, već da je ograničen (presuda od 14. ožujka 2006., Komisija/Francuska, C-177/04, EU:C:2006:173, t. 37.).

33. Što se tiče navodnih razlika između tužbe i replike, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da stranka ne može promijeniti predmet spora tijekom postupka te da se meritum tužbe mora ispitati samo s obzirom na navode u tužbi [21]. Ipak, Komisija ima pravo odgovoriti na argumente koje je država članica iznijela u svojem odgovoru na tužbu, pod uvjetom da pritom – kao u predmetnom slučaju – ne izmijeni opseg postupka.

34. Stoga predlažem Sudu da i predmetnu tužbu i argumente iznesene u replici proglasi dopuštenima.

35. Što se tiče dopuštenosti „Putnih isprava" kao dokaza, Komisija ne osporava da se one odnose na primjenu programa stjecanja državljanstva iz 2014., koji nije materijalno relevantan za predmetni spor. Protivno onomu što Komisija prema svemu sudeći tvrdi, na temelju sadržaja tih isprava stoga nije moguće donijeti nikakve zaključke u pogledu zakonitosti programa stjecanja državljanstva iz 2020.

Meritum

– *Uvodne napomene*

36. Komisija svojom tužbom zahtijeva da se utvrdi da je Republika Malta usvajanjem i primjenom članka 10. stavka 9. Zakona o državljanstvu iz 2020. i Uredbe iz 2020. povrijedila obveze koje ima na temelju članka 20. stavka 1. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a. Ako Sud prihvati taj zahtjev, Republika Malta morat će poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno presudi Suda [22]. Iz toga proizlazi, protivno tvrdnjama Republike Malte, da predmetni postupak ne dovodi u pitanje zakonitost cjelokupnog zakonodavnog okvira te države članice kojim je uređeno prirođenje [23]. Komisijina tužba nije ni pokušaj te institucije da, uz izravnu ili neizravnu pomoć Suda, zakonodavno intervenira u područje građanstva Unije.

37. Republika Malta prihvaća da bi država članica koja usvoji politiku prirođenja koja isključuje pojedince određene rase ili etničkog podrijetla činila povredu, među ostalim, članka 20. UFEU-a u vezi s člankom 2. UEU-a. Budući da Komisija ne tvrdi da je program stjecanja državljanstva iz 2020. diskriminirajući na temelju rase, etničkog podrijetla ili drugog razloga, Sud se na to pitanje ne treba osvrtati [24]. Republika Malta ističe i da je uložila znatne napore i resurse u provedbu postupka provjere na više razina kako bi osigurala da je program stjecanja državljanstva iz 2020. u skladu s, među ostalim, zakonodavstvom Unije namijenjenom suzbijanju pranja novca, korupcije i terorizma te da se tim programom provodi navedeno zakonodavstvo. Budući da se Komisijina tužba ne temelji na neusklađenosti Republike Malte s tim ili bilo kojim drugim zakonodavstvom Unije, i to je pitanje bespredmetno.

[21] Presuda od 11. studenoga 2010., Komisija/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, t. 20.). Vidjeti također članak 21. Statuta Suda Europske unije i članak 120. točku (c) Poslovnika Suda.

[22] Vidjeti članak 260. stavak 1. UFEU-a.

[23] U postupku na temelju članka 258. UFEU-a isključivo je na Komisiji, kada smatra da je država članica povrijedila svoje obveze, da ocijeni prikladnost postupanja protiv te države članice, odredi odredbe koje je ta država navodno povrijedila te da odabere trenutak kada će protiv nje pokrenuti taj postupak (presuda od 3. ožujka 2016., Komisija/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, t. 24.)

[24] Republika Malta navodi da program stjecanja državljanstva iz 2020. primjenjuje objektivne i transparentne kriterije. Članak 5. stavak 1. Europske konvencije o državljanstvu, koja je usvojena pod okriljem Vijeća Europe, a na snagu je stupila 1. ožujka 2000. (u daljnjem tekstu: Europska konvencija o državljanstvu), predviđa da „[p]ropisi države stranke o državljanstvu ne predviđaju razlikovanje niti uključuju bilo kakvu praksu koja čini diskriminaciju na temelju spola, vjere, rase, boje kože ili nacionalnog ili etničkog podrijetla" [neslužbeni prijevod].

38. Komisija u postupku zbog povrede obveza na temelju članka 258. UFEU-a mora dokazati da je država članica povrijedila obvezu koju joj nameće pravo Unije te se u tu svrhu ne može oslanjati ni na kakve pretpostavke [25].

39. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, iz načela lojalne suradnje, predviđenog člankom 4. stavkom 3. UEU-a, proizlazi da su države članice dužne poduzeti sve mjere prikladne za osiguravanje primjene i učinkovitosti prava Unije. Povredu opće obveze lojalne suradnje koja proizlazi iz članka 4. stavka 3. UEU-a moguće je utvrditi samo ako se odnosi na radnje različite od onih koje predstavljaju povredu konkretne obveze dane države članice [26].

40. Predmetnom se tužbom zahtijeva utvrđenje da je Republika Malta povrijedila obveze koje ima na temelju članka 20. stavka 1. UFEU-a i članka 4. stavka 3. UEU-a time što je uspostavila i provodila program stjecanja državljanstva iz 2020., koji omogućuje prirođenje osoba koje nemaju stvarnu vezu s Republikom Maltom u zamjenu za unaprijed određena plaćanja ili ulaganja. Kako je to potvrđeno na raspravi, Komisijina tvrdnja da program stjecanja državljanstva iz 2020. drugim državama članicama nameće obveze u suprotnosti s člankom 4. stavkom 3. UEU-a proizlazi iz njezina navoda da Republika Malta povređuje članak 20. UFEU-a. Bez dokaza o povredi odredbi Ugovora koje se odnose na državljanstvo stoga nema pravnog ili činjeničnog temelja za tvrdnju da Republika Malta povređuje načelo lojalne suradnje. Kako to sudska praksa potvrđuje, navodna povreda članka 4. stavka 3. UEU-a odnosi se na radnje koje nisu različite od onih koje predstavljaju povredu konkretne obveze na temelju članka 20. UFEU-a. Stoga smatram da Sud u predmetnom postupku navod da je Republika Malta povrijedila članak 4. stavak 3. UEU-a ne treba razmatrati zasebno od navoda da je ta država članica povrijedila članak 20. UFEU-a.

– *Zahtjev „stvarne veze” u pravu Unije i međunarodnom pravu u području državljanstva*

41. Iz pisanih i usmenih očitovanja stranaka proizlazi da između njih ne postoji neslaganje u pogledu sadržaja i načina provedbe programa stjecanja državljanstva iz 2020. Osobito, Republika Malta ne osporava da on osobama, ako su ispunjeni određeni zahtjevi, omogućuje prirođenje u zamjenu za unaprijed određena plaćanja [27]. Republika Malta na raspravi je potvrdila da je i samo jedna godina zakonitog boravka u toj državi članici dovoljna za prirođenje ako je uplaćen financijski doprinos određenog iznosa. Komisija je u svojim usmenim očitovanjima potvrdila da se njezin jedini tužbeni razlog temelji na činjenici da u pravu Unije – te, u manjoj mjeri, u međunarodnom pravu – postoji zahtjev prema kojem u svrhu očuvanja integriteta građanstva Unije mora postojati „stvarna veza” između države članice i njezinih državljana. Komisija je u tim očitovanjima usto priznala da uspjeh njezine tužbe ovisi o valjanosti te pretpostavke.

42. Građanstvo Unije uspostavljeno je člankom 20. stavkom 1. UFEU-a. U skladu s člankom 9. UEU-a i člankom 20. stavkom 1. UFEU-a, svi državljani država članica ujedno su i građani Europske unije. Članak 9. UEU-a usto predviđa da se građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu te da ga ne zamjenjuje. Status građanstva Unije neraskidivo je povezan s posjedovanjem državljanstva države članice te sasvim o njemu ovisi. Stjecanjem državljanstva države članice automatski se i bezuvjetno stječe i građanstvo Unije. Gubitak

[25] Vidjeti u tom pogledu presudu od 26. travnja 2005., Komisija/Irska (C-494/01, EU:C:2005:250, t. 41. i navedenu sudsku praksu).

[26] Presuda od 17. prosinca 2020., Komisija/Slovenija (Arhive ESB-a) (C-316/19, EU:C:2020:1030, t. 119. i 121. i navedena sudska praksa)

[27] Vidjeti točku 29. ovog mišljenja.

državljanstva države članice ima za posljedicu to da dotična osoba automatski gubi svoj status građanina Unije [28]. Državljanstvo države članice jest *conditio sine qua non* odnosno „nužan uvjet" građanstva Unije.

43. Sud je od presude Grzelczyk [29] više puta potvrdio da građanstvo Unije „ima svrhu biti temeljni status državljana država članica" [30]. To u praksi znači da građanstvo Unije pruža niz prava onima koji ga posjeduju. Među njima su pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica [31] te aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament te na lokalnim izborima država članica domaćina, a koja građanin Unije može ostvarivati pod istim uvjetima kao državljani te države [32]. Svaki se građanin Unije usto može u svim situacijama obuhvaćenima materijalnim područjem primjene prava Unije pozivati na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva, predviđenu člankom 18. UFEU-a [33]. Građanstvo Unije kao temeljni status i odgovarajuće obveze koje ono nameće državama članicama ne isključuju primjenu određenih uvjeta na ostvarivanje tih prava [34].

[28] Presuda od 9. lipnja 2022., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, t. 46. do 48. i 57.) (u daljnjem tekstu: presuda Préfet du Gers). U točki 48. te presude navedeno je da su „[č]lankom 9. UEU-a i člankom 20. UFEU-a autori Ugovorâ […], dakle, uspostavili neraskidivu i isključivu vezu između posjedovanja državljanstva države članice i stjecanja, ali i zadržavanja statusa građanina Unije". Nakon suverene odluke Ujedinjene Kraljevine da se povuče iz Europske unije na temelju članka 50. stavka 1. UEU-a, Ugovori su se na tu državu članicu prestali primjenjivati kada je 1. veljače 2020. na snagu stupio Sporazum o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju (SL 2020., L 29, str. 7.). Od tog datuma državljani Ujedinjene Kraljevine više nisu državljani države članice niti građani Unije. Vidjeti presudu Préfet du Gers (t. 91.).

[29] Presuda od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.). Vidjeti također presude od 17. rujna 2002., Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, t. 82.) i od 15. srpnja 2021., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, t. 62.). Sud je u mišljenju 2/13 (Pristupanje Europske unije EKLJP-u) od 18. prosinca 2014. (EU:C:2014:2454, t. 172.) naveo da je „[t]ežnja za postizanjem ciljeva Unije, kako su navedeni u članku 3. UEU-a, povjerena […] nizu temeljnih odredaba, poput odredaba koje uređuju slobodu kretanja robe, usluga, kapitala i osoba, građanstvo Unije, područje slobode, sigurnosti i pravde kao i politiku tržišnog natjecanja. Te odredbe, koje su u okviru vlastitog sustava Unije, strukturirane su tako da pridonose, svaka u svojem posebnom području i s posebnim značajkama, ostvarenju procesa integracije koja je razlog postojanja same Unije".

[30] Vidjeti također presudu Tjebbes (t. 31.) i presudu Préfet du Gers (t. 49. i navedenu sudsku praksu).

[31] Članak 20. stavak 2. točka (a) UFEU-a i članak 21. UFEU-a. Pravima koja članak 21. stavak 1. UFEU-a dodjeljuje građanima Unije nastoji se, među ostalim, poticati njihova postupna integracija u društvo države članice domaćina (presuda od 14. studenoga 2017., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, t. 56.).

[32] Podložno uvjetima i ograničenjima iz Ugovorâ i na temelju njih usvojenih mjera: članak 20. stavak 2. točka (b) UFEU-a i članak 22. UFEU-a. Vidjeti također članke 40. i 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

[33] Članak 18. UFEU-a primjenjuje se samostalno samo u situacijama uređenima pravom Unije za koje se u UFEU-u ne predviđaju posebna pravila o nediskriminaciji (presuda od 15. srpnja 2021., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, t. 63. i 65. i navedena sudska praksa).

[34] Članak 6. stavak 1. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42. i ispravak SL 2016., L 87, str. 36.) predviđa da „[g]rađani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju do tri mjeseca bez bilo kakvih uvjeta ili formalnosti, osim zahtjeva da imaju važeću osobnu iskaznicu ili putovnicu". Nasuprot tomu, prema člancima 7. i 16. Direktive 2004/38, pravo građanina Unije na boravak u drugoj državi članici u trajanju duljem od tri mjeseca, a kraćem od pet godina, podliježe dodatnim uvjetima. Primjerice, članak 7. stavak 1. točka (b) Direktive 2004/38 propisuje da neaktivni građani Unije moraju „ima[ti] dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog razdoblja boravka […]". Vidjeti presudu od 15. srpnja 2021., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, t. 75. do 79.).

44. Budući da uživanje građanstva Unije potpuno ovisi o postojanju državljanstva države članice, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da svaka država članica, djelujući unutar svoje isključive nadležnosti [35] te poštujući međunarodno pravo [36], sama za sebe određuje uvjete pod kojima se njezino državljanstvo može steći ili izgubiti [37]. Kako sam to naveo u svojem mišljenju u predmetu Préfet du Gers [38], države članice mogle su odlučiti udružiti svoje nadležnosti te Europskoj uniji dodijeliti ovlast određivanja tko može postati građanin Unije. Odlučile su to ne učiniti.

45. Izjava br. 2 o državljanstvu države članice, priložena završnom aktu Ugovora o Europskoj uniji [39], također odražava opseg ovlasti država članica u predmetnom području. Kako smo vidjeli, stjecanjem državljanstva države članice automatski se stječe građanstvo Unije, koje, u skladu s pravom Unije, sve druge države članice moraju priznati. U Izjavi br. 2 jasno se navodi da „[…] gdje god se u Ugovoru o osnivanju Europske zajednice govori o državljanima država članica, pitanje posjeduje li pojedinac državljanstvo države članice rješava se isključivo s obzirom na nacionalno pravo dotične države članice […]" [neslužbeni prijevod]. Izjava br. 2 time odražava stajalište država članica da se njihova poimanja državljanstva dotiču same biti njihove suverenosti i nacionalnog identiteta, koje ne namjeravaju udružiti.

46. U Ugovorima se više puta spominju narodi Europe, narodi Unije, narodi država članica i europski narodi. Građani Unije usto su aktivni dionici Europske unije kao jedinstvenog subjekta [40], čemu osobito svjedoči njihovo aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament [41]. To ni na koji način ne umanjuje činjenicu da su države članice odlučile da je isključivo na njima da odrede tko ima pravo biti njihov državljanin te tko je stoga građanin Unije. Shodno tomu, „jedinstveni subjekt" koji je posljedica stvaranja građanstva Unije stoga ne nameće državama članicama nikakve obveze u pogledu uvjeta pod kojima dodjeljuju državljanstvo.

47. Države članice su u duhu uzajamnog poštovanja i povjerenja bezuvjetno pristale poštovati odluke drugih država članica o tome posjeduje li pojedinac državljanstvo države članice te stoga i građanstvo Unije, neovisno o tome kakav točno odnos dani pojedinac i dana država članica imaju. Članak 9. UEU-a, članak 20. stavak 1. UFEU-a i Izjava br. 2 ne dopuštaju institucijama Unije i državama članicama da na ikoji način uvjetuju priznavanje državljanstva drugih država članica.

[35] Ne postoji zakonodavstvo Unije koje uređuje stjecanje ili gubitak građanstva Unije. Republika Malta je na raspravi istaknula da bi se takvo zakonodavstvo moglo uvesti na temelju članka 352. UFEU-a.

[36] Komisija i u svojim pisanim i u svojim usmenim očitovanjima navodi da se u predmetnom postupku ne poziva na međunarodno pravo. Taj navod nije sasvim dosljedan činjenici da se Komisija u prilog svojoj tužbi poziva na presudu Nottebohm. Pravo Unije u svakom slučaju obvezuje države članice da poštuju međunarodno pravo kada utvrđuju pravila o stjecanju i gubitku državljanstva: vidjeti presudu Tjebbes (t. 30.). Iz toga proizlazi da su, u nedostatku sukoba zakona, standardi prava Unije u ovom području oblikovani s obzirom na međunarodno pravo te ga moraju poštovati. Međutim, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Kadi/Vijeće i Komisija (C-402/05 P, EU:C:2008:11, t. 24.), u kojem je navedeno da „sam pravni poredak [Unije] određuje odnos između međunarodnog prava i pravnog poretka [Unije] te međunarodno pravo može utjecati na taj pravni poredak samo pod uvjetima koji proizlaze iz ustavnih načela [Europske unije]".

[37] Presuda od 18. siječnja 2022., Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju) (C-118/20, EU:C:2022:34, t. 37. i navedena sudska praksa) (u daljnjem tekstu: presuda Wiener Landesregierung). Vidjeti, po analogiji, presudu Kaur (t. 25.). Sud je pojasnio da jednostrana izjava kojom je država članica prije svojeg pristupanja Europskoj zajednici (EZ) ograničila materijalno područje primjene odredbi EZ-a te stoga i pogodnosti koje bi njezini državljani mogli uživati na temelju tih odredbi nije državljane te države članice lišila tih pogodnosti jer ih oni nikada nisu ni uživali.

[38] Mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Collinsa u predmetu Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, t. 22.)

[39] SL 1992., C 191, str. 98. (u daljnjem tekstu: Izjava br. 2), priložena Ugovoru iz Maastrichta iz 1992., kojim je uspostavljeno građanstvo Unije. Izjavom br. 2 nastojalo se pojasniti područje primjene *ratione personae* odredbi prava Unije koje upućuju na pojam „državljanin" te tu izjavu stoga treba uzeti u obzir prilikom određivanja područja primjene *ratione personae* UEU-a (presuda od 5. rujna 2023., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Gubitak danskog državljanstva), C-689/21, EU:C:2023:626, t. 27.).

[40] Taj „jedinstveni subjekt" ograničen je odredbama Ugovorâ te ga stoga nije moguće izjednačiti s državom.

[41] Članak 20. stavak 2. točka (b) UFEU-a. Vidjeti također članke 9. do 11. UEU-a, koji se odnose na demokratska načela, a u kojima se više puta spominju građani Unije.

48. Sud je u presudi Micheletti [42] utvrdio da, kako bi se zajamčilo ostvarivanje temeljnih sloboda predviđenih UEZ-om, zakonodavstvo države članice ne smije ograničiti učinke dodjele državljanstva druge države članice nametanjem ikakvih dodatnih uvjeta za priznavanje tog državljanstva [43]. Ta je presuda donesena prije uspostave građanstva Unije, ali je Sud to načelo potvrdio, među ostalim, u presudi Zhu i Chen [44] u kontekstu građanstva Unije [45]. Iz toga slijedi da Europska unija, njezine institucije i njezine države članice u načelu moraju poštovati pravila svih drugih država članica koja se odnose na uvjete stjecanja i gubitka državljanstva. Sustav obveznog uzajamnog priznavanja koji ta sudska praksa zagovara podrazumijeva da države članice ne moraju jednako poimati državljanstvo te da se njihova pravila o njegovoj dodjeli mogu međusobno razlikovati.

49. Iako pravo Unije ne propisuje uvjete za stjecanje i gubitak državljanstva države članice [46] te iako svaka država članica mora poštovati pravila one druge u tom pogledu, zaključeno je da primjena tih pravila ne smije povređivati pravo Unije u situacijama koje su obuhvaćene njegovim područjem primjene [47]. Suverena ovlast države članice da dodijeli ili oduzme državljanstvo nije neograničena te i pravo Unije i međunarodno pravo mogu u načelu ograničiti njezino izvršavanje [48]. Protivno navodima Republike Malte, sve povrede prava Unije, koliko god bile ograničene, mogu biti predmet tužbe zbog povrede obveze na temelju članka 258. UFEU-a. Primjena tog postupka nije rezervirana samo za progon povreda koje se mogu opisati kao teške [49].

50. Osim predmetnog spora, nije mi poznat nijedan dosadašnji predmet u kojem je Sud pravila države članice o stjecanju državljanstva razmatrao s obzirom na pravo Unije i, osobito, građanstvo Unije. To stanje stvari objašnjava činjenica da osoba ne može postati državljanin države članice na temelju prava Unije. Sud u presudi Micheletti nije razmatrao talijanska pravila o prirođenju s obzirom na pravo Unije, već je ispitivao usklađenost s pravom Unije španjolskih pravila koja su ograničavala učinak talijanskog prava u Španjolskoj. U presudi Zhu i Chen [50] Sud je razmatrao pitanje zlouporabe propisa odnosno pravâ u kontekstu stjecanja građanstva Unije [51]. Sud je odbio navod vlade Ujedinjene Kraljevine da bi državljaninu treće zemlje trebalo biti onemogućeno pozivanje na pravo Unije – posebice na pravo građana Unije da se slobodno kreću i borave na državnom području država članica – ako se on pobrinuo da njegovo dijete stekne državljanstvo

42 Točka 10.

43 Nezavisni odvjetnik G. Tesauro u svojem je mišljenju u predmetu Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:47, t. 3. i 4.) naveo da je uređivanje stjecanja i gubitka državljanstva u isključivoj nadležnosti država članica. Posjedovanje državljanstva države članice, neovisno o tome kako je stečeno, jedini je preduvjet koji pojedinac mora ispuniti da bi mogao ostvarivati svoje pravo poslovnog nastana te nije moguće uzeti u obzir nijedan drugi čimbenik ili kriterij.

44 Točka 39. Vidjeti također presudu od 2. listopada 2003., Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, t. 28.). Sud u presudi Zhu i Chen (t. 39.) ne govori o ograničenju nametnutom u zakonodavstvu, već općenito navodi da država članica ne može učinke dodjele državljanstva druge države članice ograničiti nametanjem dodatnih uvjeta za priznavanje tog državljanstva.

45 Članci 17. i 18. UEZ-a (sada članci 20. i 21. UFEU-a)

46 Načelo dodjele nadležnosti uređuje dodjeljivanje nadležnosti Europskoj uniji: članak 4. stavak 1. i članak 5. stavci 1. i 2. UEU-a. Nadležnosti koje nisu dodijeljene Europskoj uniji ostaju državama članicama. Europska unija ne može prisvojiti nadležnosti u područjima koja su rezervirana isključivo za države članice.

47 To opće pravilo prava Unije primijenjeno je u presudama Rottmann (t. 39. i 41.) i Tjebbes (t. 30.).

48 Vidjeti presudu od 14. prosinca 2021., Stolična obština, rajon „Pančarevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, t. 38. i navedenu sudsku praksu), u kojoj je Sud naveo da je „prema međunarodnom pravu određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva u nadležnosti svake države članice i da, s druge strane, predmetna nacionalna pravila moraju poštovati pravo Unije u situacijama na koje se to pravo primjenjuje”.

49 Članak 258. UFEU-a omogućuje Komisiji da pokrene postupak zbog povrede obveza kada smatra da je država članica povrijedila obvezu koju joj nameće pravo Unije, pri čemu se u toj odredbi ne pravi razlika s obzirom na narav ili težinu navodne povrede. Presuda od 27. studenoga 1990., Komisija/Italija (C-209/88, EU:C:1990:423, t. 14.). Vidjeti, po analogiji, presudu od 18. listopada 2007., Komisija/Danska (C-19/05, EU:C:2007:606, t. 35.).

50 Presuda Zhu i Chen (t. 34. do 40.)

51 Vidjeti, po analogiji Sloane, R. D., *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, sv. 50., br. 1. Prema mišljenju autora, presudu Nottebohm moguće je smatrati uskom odlukom u kojoj se Međunarodni sud pozvao na opće načelo zlouporabe propisa kako bi F. Nottebohmu onemogućio izbjegavanje posljedica ratnog prava.

države članice te stoga i građanstvo Unije i prava koja iz njega proizlaze. Sud je navod te vlade odbio naglasivši da nijedna stranka koja se očitovala u predmetu nije osporavala da je dotično dijete steklo državljanstvo države članice niti je dovodila u pitanje zakonitost tog stjecanja [52].

51. Sud je potvrdio da pojedinci moraju poštovati opće načelo prava prema kojem se na odredbe prava Unije nije moguće pozivati u svrhu zlouporabe ili prijevare [53]. Zakonitost dodjele ili stjecanja građanstva Unije stoga se u načelu može ocjenjivati s obzirom na pojmove zlouporabe i prijevare. Predmetnom se tužbom navodi da je Republika Malta povrijedila obveze koje ima na temelju članka 20. UFEU-a. Njome se ne tvrdi da je ta država članica zlouporabila propise odnosno svoja prava. Shodno tomu, u predmetnom postupku nije potrebno razmatrati moguću primjenu te doktrine.

52. Sudska praksa Suda opsežnija je u pogledu pitanja oduzimanja ili gubitka građanstva Unije. Iako je nadležnost za dodjelu državljanstva rezervirana za države članice te građanstvo Unije ovisi o izvršavanju te nadležnosti, upotreba ovlasti oduzimanja državljanstva te time i građanstva Unije ima nekoliko konkretnih ograničenja. Važno obilježje te sudske prakse je to da se bavi izvršavanjem suverenih ovlasti država članica u odnosu na njihove državljane, a ne državljane drugih država članica ili trećih zemalja. Zbog zabrinutosti da oduzimanje državljanstva, koje dovodi do gubitka građanstva Unije, može pojedince učiniti osobama bez državljanstva te ih lišiti prava koja imaju na temelju Ugovorâ i Povelje, pravo Unije osobama koje se nađu u takvim okolnostima jamči minimalan standard zaštite. S obzirom na to, dodjelu i oduzimanje državljanstva države članice nije moguće sasvim jednako tretirati, zbog čega pravo Unije državama članicama postavlja različite zahtjeve u pogledu tih radnji. Zbog navedenih se razloga slažem s navodom Republike Malte da oduzimanje državljanstva države članice nije moguće izjednačiti s njegovim stjecanjem.

53. To ilustrira presuda Rottmann [54], u kojoj je Sud utvrdio da je pravo Unije, unatoč činjenici da je određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva u nadležnosti država članica, primjenjivo u okolnostima u kojima pojedinac može izgubiti svoje građanstvo Unije i s njime povezana prava. Ako izvršavanje ovlasti država članica u tom području utječe na prava koja pravo Unije dodjeljuje i štiti, ono se može preispitivati s obzirom na ta prava. Država članica može pojedincu oduzeti svoje državljanstvo ako je ono stečeno prijevarom, unatoč tomu što dotični pojedinac time gubi

[52] Za dokazivanje zlouporabe potrebno je, s jedne strane, dokazati ukupnost objektivnih okolnosti iz kojih proizlazi da, unatoč formalnom poštovanju uvjeta predviđenih propisima Unije, nije ostvaren cilj predviđen tim propisima i, s druge strane, dokazati subjektivni element koji se ogleda u namjeri da se ostvari pogodnost koja proizlazi iz propisa Unije umjetnim stvaranjem uvjeta potrebnih za njezino ostvarenje. Presuda od 26. veljače 2019., T Danmark i Y Denmark (C-116/16 i C-117/16, EU:C:2019:135, t. 70. i 97. i navedena sudska praksa) (u daljnjem tekstu: presuda T Danmark)

[53] Presuda T Danmark (t. 70. i 71. i navedena sudska praksa). Pojam zlouporabe prava Unije ili zlouporabe pravâ načelno je primjenjiv na radnje pojedinaca i država članica, uz uvjet postojanja odgovarajuće nadležnosti Unije i potrebnih dokaza.

[54] Točke 41., 42., 48., 57. i 58.

građanstvo Unije i može postati osoba bez državljanstva [55], ali pritom mora poštovati načelo proporcionalnosti [56]. Primjena tog načela može zahtijevati da se dotičnom pojedincu prije gubitka državljanstva pruži razuman rok da eventualno obnovi državljanstvo neke druge države članice [57].

54. Sud je usto utvrdio, u presudi Tjebbes [58], da je država članica ovlaštena državljanstvo smatrati odrazom stvarne veze između sebe i dotične osobe. Država članica stoga može kao posljedicu nepostojanja ili prestanka takve stvarne veze odrediti gubitak njezina državljanstva, pod uvjetom da se u pogledu posljedica tog gubitka za dotičnu osobu [59] primjenjuje načelo proporcionalnosti u smislu prava Unije. Prema navodu Suda, gubitak državljanstva države članice po sili zakona nije u skladu s načelom proporcionalnosti ako relevantna nacionalna pravila ne dopuštaju pojedinačno ispitivanje posljedica tog gubitka za dotičnu osobu [60].

55. Shodno tomu, iako država članica može, u skladu sa svojim propisima o državljanstvu, zahtijevati da se dokaže stvarna veza – kako je ona definirana u tim propisima – ili „poseban odnos solidarnosti i odanosti između sebe i svojih državljana” [61], pravo Unije ne definira, a kamoli zahtijeva, postojanje takve veze kao uvjet stjecanja ili zadržavanja tog državljanstva [62]. Pravo Unije državama članicama dopušta nametanje takvog zahtjeva samo u kontekstu oduzimanja ili povlačenja državljanstva, uz uvjet poštovanja načela proporcionalnosti i pružanja određenih postupovnih jamstava dotičnoj osobi [63].

[55] Članak 15. stavak 2. Opće deklaracije Ujedinjenih naroda o ljudskim pravima, koju je 10. prosinca 1948. usvojila Opća skupština Ujedinjenih naroda, predviđa da „[n]itko ne smije biti samovoljno lišen svoga državljanstva”. Članak 8. stavak 2. točka (b) Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, koja je sastavljena u New Yorku 30. kolovoza 1961., a stupila je na snagu 13. prosinca 1975., predviđa da osobi može biti oduzeto državljanstvo države ugovornice kada je to državljanstvo stečeno lažnim predstavljanjem ili prijevarom. Članak 8. stavak 4. te konvencije dalje predviđa da država ugovornica neće koristiti svoje pravo oduzimanja dozvoljeno člankom 8. stavkom 2. točkom (b) osim u skladu sa zakonom, koji dotičnoj osobi pruža pravo na pošteno saslušanje pred sudom ili drugim neovisnim tijelom. Osim toga, članak 7. stavak 1. Europske konvencije o državljanstvu propisuje da „[d]ržava stranka ne može svojim unutarnjim pravom propisati gubitak njenog državljanstva *ex lege* ili na poticaj države stranke, osim u sljedećim slučajevima: […] b. stjecanja državljanstva države stranke prijevarnim zaobilaženjem prava, davanjem lažnih podataka ili prikrivanjem bilo koje relevantne činjenice koja se odnosi na podnositelja zahtjeva” [neslužbeni prijevod]. Vidjeti također članak 18. stavak 2. točku (a) te konvencije, koji propisuje da „[p]ri odlučivanju o odobrenju ili zadržavanju državljanstva u slučajevima sukcesije države, svaka država stranka na koju se to odnosi posebno uzima u obzir: […] a. stvarnu i efektivnu vezu dotične osobe s državom […]” [neslužbeni prijevod].

[56] Sud je utvrdio da je odluku o oduzimanju državljanstva zbog prijevare moguće opravdati javnim interesom: presuda Rottmann (t. 51.), presuda Tjebbes (t. 33.) i presuda Wiener Landesregierung (t. 52.).

[57] Na sudu koji je uputio zahtjev je bilo da utvrdi je li taj rok bilo potrebno pružiti.

[58] Točke 35., 40. i 41. Sud je razmatrao protivi li se članku 20. UFEU-a zakonodavstvo države članice prema kojem se njezino državljanstvo može izgubiti po sili zakona. Osobe koje nisu ujedno državljani druge države članice taj gubitak građanstva Unije trpe bez pojedinačnog ispitivanja njegove proporcionalnosti za dotičnu osobu.

[59] Te, ovisno o slučaju, za članove njezine obitelji (presuda od 5. rujna 2023., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Gubitak danskog državljanstva), C-689/21, EU:C:2023:626, t. 32.). Gubitak državljanstva mora biti u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom, a osobito s pravom na poštovanje obiteljskog života iz članka 7. Povelje (presuda Tjebbes, t. 45.; presuda Wiener Landesregierung, t. 61.).

[60] Vidjeti presudu Tjebbes (t. 41.) i presudu Wiener Landesregierung (t. 59.). Sud je zaključio da odluka države članice da povuče jamstvo dodjele državljanstva, zbog čega je dotična osoba trajno izgubila građanstvo Unije, nije u skladu s načelom proporcionalnosti ako se ta odluka temelji na upravnim prekršajima protiv propisa o sigurnosti prometa za koje su propisane novčane kazne (presuda Wiener Landesregierung, t. 74.).

[61] Presuda od 25. travnja 2024., Stadt Duisburg (Gubitak njemačkog državljanstva) (C-684/22 do C-686/22, EU:C:2024:345, t. 37. i navedena sudska praksa)

[62] Vidjeti, po analogiji, članak 7. stavak 1. Europske konvencije o državljanstvu, prema kojem „[d]ržava stranka ne može svojim unutarnjim pravom propisati gubitak njenog državljanstva *ex lege* ili na poticaj države stranke, osim u sljedećim slučajevima: […] e. nedostatka stvarne veze između države stranke i državljanina koji uobičajeno boravi u inozemstvu” [neslužbeni prijevod]. Ta „stvarna veza” nije definirana u toj konvenciji. Iz toga proizlazi, prema mojem mišljenju, da članak 7. stavak 1. točka (e) Europske konvencije o državljanstvu prepušta državama strankama da same za sebe odluče u čemu se očituje stvarna veza između njih i njihovih državljana.

[63] Vidjeti presudu od 25. travnja 2024., Stadt Duisburg (Gubitak njemačkog državljanstva) (C-684/22 do C-686/22, EU:C:2024:345, t. 56. do 65. i navedenu sudsku praksu). Vidjeti, nasuprot tomu, presudu Préfet de Gers (t. 62.), u kojoj je Sud utvrdio da se obveza pojedinačnog ispitivanja proporcionalnosti posljedica gubitka građanstva Unije u situacijama obuhvaćenima pravom Unije ne primjenjuje na gubitak tog statusa koji je automatska posljedica suverene odluke bivše države članice da se povuče iz Europske unije.

56. Kada je riječ o zahtjevu „stvarne veze” u međunarodnom pravu, točno je – kako to Komisija ističe – da je Međunarodni sud u presudi Nottebohm [64] utvrdio da država može odbiti priznati državljanstvo koje je dodijelila neka druga država ako između dotičnog pojedinca i države čijim se državljaninom navodi ne postoji stvarna veza. Presudom Međunarodnog suda samo je omogućeno državama da ne priznaju državljanstvo neke druge države ako ne postoji stvarna veza između dotične osobe i države čijim se državljaninom ona predstavlja. Njome državama nije nametnuta obveza da zahtijevaju postojanje takve veze, bilo između sebe i svojih državljana ili između drugih država i njihovih državljana [65]. Za potrebe predmetnog spora važno je istaknuti da Međunarodni sud nije definirao pojam „stvarna veza” u smislu međunarodnog prava, a kamoli obvezao države članice da državljanstvo dodjeljuju s obzirom na taj pojam. Naprotiv: Međunarodni sud je utvrdio da je „na svakoj suverenoj državi da vlastitim zakonodavstvom odredi pravila o stjecanju svojeg državljanstva […]” [66]. Iz presude Nottebohm proizlazi da, barem prema mišljenju Međunarodnog suda, države same za sebe određuju pravila o dodjeli svojeg državljanstva.

57. Između prava Unije i međunarodnog prava ne postoje značajne razlike u pogledu pitanja mora li između pojedinca i države čiji je on državljanin postojati stvarna veza jer u nijednom od tih prava takav zahtjev nije prisutan. Uvjeti dodjele državljanstva određuju se u nacionalnom pravu [67], iako se pritom donekle vodi računa o međunarodnim pravilima namijenjenima suzbijanju bezdržavljanstva te se moraju poštovati ljudska i postupovna prava dotičnog pojedinca. Kada je riječ o pravu Unije, Izjava br. 2 i sudska praksa proizišla iz presude Micheletti uskraćuju državama članicama mogućnost da odbiju priznati državljanstvo koje je dodijelila druga država

[64] Freidrich Nottebohm, njemački državljanin, rođen je u Njemačkoj 1881. On je 1905. svoje boravište premjestio u Gvatemalu te se ondje počeo baviti poduzetništvom. Godine 1939., neposredno nakon početka Drugog svjetskog rata, podnio je zahtjev za lihtenštajnsko državljanstvo. Nakon što je u prosincu 1939. dobio lihtenštajnsku putovnicu, generalni konzul Gvatemale u Zürichu mu je na temelju nje izdao vizu. Početkom 1940. vratio se u Gvatemalu kako bi nastavio svoje poslovne aktivnosti. Gvatemalska tijela su 1943. na inzistiranje vlade Sjedinjenih Američkih Država uhitila F. Nottebohma, predala ga oružanim snagama SAD-a te deportirala u tu državu, gdje je bio zatvoren dvije godine i tri mjeseca bez suđenja. Gvatemalska tijela su protiv F. Nottebohma pokrenula sudski postupak kako bi ga izvlastila bez plaćanja ikakve naknade. Vlada Lihtenštajna je u prosincu 1951. pokrenula postupak pred Međunarodnim sudom zahtijevajući od vlade Gvatemale da uspostavi prijašnje stanje i plati naknadu štete izazvane mjerama koje je poduzela protiv F. Nottebohma i njegove imovine. Vlada Gvatemale taj je zahtjev smatrala neopuštenim jer, među ostalim, Kneževina Lihtenštajn nije dokazala da je F. Nottebohm, „radi čije zaštite djeluje”, lihtenštajnsko državljanstvo stekao u skladu s propisima te države. U presudi Međunarodnog suda, koja je ograničena na pitanje dopuštenosti, razmatra se „je li se na državljanstvo dodijeljeno F. Nottebohmu moguće pozivati protiv Gvatemale u […] postupku pokrenutom pred Međunarodnim sudom”.

[65] Vidjeti, po analogiji, članak 3. stavak 1. Europske konvencije o državljanstvu od 6. studenoga 1997., koji predviđa da „[s]vaka država prema vlastitom pravu odlučuje tko su njezini državljani” [neslužbeni prijevod]. Članak 3. stavak 2. te konvencije predviđa da „[d]ruge države to pravo prihvaćaju ako je u skladu s primjenjivim međunarodnim konvencijama, običajnim međunarodnim pravom i općepriznatim pravnim načelima koja se odnose na državljanstvo” [neslužbeni prijevod]. Vidjeti također članak 1. Konvencije o određenim pitanjima koja se odnose na sukob zakona o državljanstvu (koja je usvojena 13. travnja 1930., a stupila je na snagu 1. srpnja 1937.) (179 LNTS 4137) (u daljnjem tekstu: Konvencija o sukobu zakona o državljanstvu), koji glasi gotovo jednako kao članak 3. stavci 1. i 2. Europske konvencije o državljanstvu. Članak 2. Konvencije o sukobu zakona o državljanstvu predviđa da se „[p]itanje posjeduje li neka osoba državljanstvo određene države članice rješava s obzirom na pravo te države” [neslužbeni prijevod]. Upućivanja na međunarodno pravo u tim konvencijama pomalo su kružna. Opravdano je očekivati da su u tim konvencijama određeni ili barem naznačeni minimalni uvjeti koje države na temelju međunarodnog prava moraju poštovati kada osobi dodjeljuju državljanstvo. Činjenica da se u tim konvencijama sustavno odbijalo postaviti makar minimalne norme u tom području upućuje, prema mojem mišljenju, na jasnu namjeru da se definiranje državljanstva i uvjeta njegove dodjele prepusti pojedinačnim državama. Iz toga proizlazi da je međunarodno pravo do sada tek neznatno utjecalo na to područje.

[66] Međunarodni sud nastavio je navevši da „[…] nije potrebno utvrditi postavlja li međunarodno pravo ikakva ograničenja slobodi odlučivanja koju države imaju u tom području. Nadalje, državljanstvo ima najizravnije, najdalekosežnije i, za većinu ljudi, jedine učinke unutar pravnog sustava države koja ga dodjeljuje. Državljanstvo ponajprije služi utvrđivanju da osoba kojoj je ono dodijeljeno ima prava i obveze koje pravo dotične države daje odnosno nameće svojim državljanima. To proizlazi iz šireg shvaćanja da je državljanstvo u tuzemnoj nadležnosti države”

[67] Ni u pravu Unije ni u međunarodnom pravu ne postoje općeprihvaćena pravila o stjecanju državljanstva. To je tako unatoč tomu što države državljanstvo često dodjeljuju na temelju (varijanti) općih normi ili pojmova kao što su *ius soli* ili *ius sanguinis*. Vidjeti, po analogiji, članak 6. stavak 1. točku (a) Europske konvencije o državljanstvu.

članica, dok se u presudi Nottebohm ta mogućnost, prema svemu sudeći, zagovara [68]. Osim toga, nema logičke osnove za tvrdnju da zakoni država članica o državljanstvu – s obzirom na to da su one dužne priznati državljanstvo koje su dodijelile druge države članice – moraju sadržavati neko konkretno pravilo, a kamoli pravilo koje zahtijeva „stvarnu vezu" kao uvjet posjedovanja tog državljanstva. Obveza na temelju prava Unije da se prizna državljanstvo koje su dodijelile druge države članice posljedica je uzajamnog priznavanja i poštovanja suverenosti svake države članice, a ne sredstvo potkopavanja isključivih nadležnosti koje države članice uživaju u tom području. Drukčiji zaključak doveo bi u pitanje ravnotežu između državljanstva i građanstva Unije koja je pomno uspostavljena u Ugovorima te bi nezakonito narušio nadležnost država članica u izrazito osjetljivom području koje su one jasno odlučile zadržati pod svojom isključivom kontrolom.

58. Iz navedenog slijedi, prema mojem mišljenju, da Komisija nije dokazala da članak 20. UFEU-a zahtijeva, kao uvjet za zakonitu dodjelu državljanstva, postojanje „stvarne veze" ili „stvarne prethodne veze" između države članice i pojedinca različite od one koja se već eventualno zahtijeva u pravu države članice. Republika Malta možda bi mogla smatrati da bi trebalo ispitati drugi i treći dio Komisijina jedinog tužbenog razloga: međutim, dosljedna primjena Komisijina trodijelnog pristupa uvjerava me da je dovoljno da Sud odluči samo o prvom dijelu. U nedostatku dokaza o bilo kojoj drugoj povredi prava Unije, predlažem Sudu da odbije predmetnu tužbu.

Troškovi

59. U skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika Suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

60. U predmetnom slučaju i Komisija i Republika Malta zatražile su da se drugoj stranci naloži snošenje troškova.

61. Budući da je Republika Malta podnijela zahtjev u pogledu troškova, a da Komisija nije uspjela u postupku, potonjoj se mora naložiti snošenje troškova.

Zaključak

62. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud:

– odbije Komisijinu tužbu;

– naloži Komisiji snošenje vlastitih troškova i troškova Republike Malte.

[68] Nezavisni odvjetnik G. Tesauro u svojem je mišljenju u predmetu Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:47, t. 5.) naveo da „slučaj pred Sudom nije odgovarajući kontekst za otvaranje problema koji se odnose na efektivno državljanstvo, koje podrijetlo vuče iz ‚romantičnog razdoblja' međunarodnih odnosa te, osobito, iz pojma diplomatske zaštite; *a fortiori* […] poznata (te, valja podsjetiti, kontroverzna) presuda Međunarodnog suda u predmetu Nottebohm nije relevantna".