ANTHONY MICHAEL COLLINS
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2024. október 4.[1]

C-181/23. sz. ügy

Európai Bizottság
kontra

Máltai Köztársaság

„Az EUMSZ 20. cikk és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdése szerinti tagállami kötelezettségszegés – Befektetői állampolgársági program – Harmadik országbeli állampolgárok honosítása előre meghatározott kifizetés vagy befektetés ellenében – A honosítást kérelmezők és valamely tagállam közötti tényleges kapcsolat hiánya”

A kereset terjedelme

1. Ez az EUMSZ 258. cikk szerinti kereset a máltai állampolgárság közvetlen befektetéssel nyújtott kivételes szolgálatokra tekintettel történő honosítás útján való megszerzését lehetővé tévő program (2020) (a továbbiakban: 2020. évi állampolgársági program) elfogadásán és működtetésén alapul.[2] Az Európai Bizottság annak megállapítását kéri, hogy a tagállam – azzal, hogy létrehozta és működtette a 2020. évi állampolgársági programot, amely egy előre meghatározott kifizetés vagy befektetés ellenében lehetővé teszi személyek honosítását a Máltai Köztársasággal való tényleges kapcsolat hiányában is – nem teljesítette az EUMSZ 20. cikkből és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit.

2. A Máltai Köztársaság azt állítja, hogy a Bizottság keresete jogilag és ténybelileg megalapozatlan. Az uniós jog nem szabályozza azokat a feltételeket, amelyek alapján megszerezhető valamely tagállam állampolgársága, kivéve, ha e feltételek általános és rendszeres jelleggel veszélyeztetik az Európai Unió értékeit és célkitűzéseit. Sem a nemzetközi közjog,[3] sem pedig az uniós jog nem követeli meg, hogy valamely személy a honosítását megelőzően valamely állammal „előzetes tényleges kapcsolattal” rendelkezzen. A Máltai Köztársaság azt is állítja, hogy a Bizottság túlzottan leegyszerűsítette a 2020. évi állampolgársági programot annak érdekében, hogy a Bíróságot a tények téves értékelésére „vegye rá”.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] A 2020. évi állampolgársági program a jelen indítvány 5–7. pontjában ismertetett, állampolgárságról szóló 2020. évi törvényen és a 2020. évi rendeleten alapul.

[3] A továbbiakban: nemzetközi jog.

Jogi háttér - A máltai jog

A máltai állampolgárságról szóló törvény

3. A máltai állampolgárságról szóló törvény szabályozza a máltai állampolgárság megszerzését, az attól való megfosztást és az arról való lemondást.[4] E törvény 10. cikke határozza meg a rendes honosítás feltételeit. A 10. cikk (1) bekezdése értelmében a kérelmező részére abban az esetben adható ki a máltai állampolgárság honosítással történő megszerzését igazoló okirat, ha igazolja a miniszter[5] felé az alábbi feltételek teljesítését:

„a) a kérelmező a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző tizenkét hónapban végig Máltán tartózkodott; és

b) az említett tizenkét hónapos időszakot közvetlenül megelőző hat évben összesen legalább négy évig Máltán tartózkodott;

c) megfelelő máltai vagy angol nyelvtudással rendelkezik;

d) büntetlen előéletű; valamint

e) megfelelő máltai állampolgár lenne”.

4. A máltai állampolgárságról szóló törvény 10. cikke (1) bekezdésének második albekezdése szerint, ha a miniszter az adott eset sajátos körülményei alapján helyénvalónak ítéli meg, a b) pontban említett összeg kiszámítása során a kérelem benyújtásának időpontját megelőző hét évnél régebbi tartózkodási idő figyelembevételét is engedélyezheti. Az 1989. évi (módosított) állampolgársági rendelet a máltai állampolgárságról szóló törvény 10. cikkének (1) bekezdésén alapuló honosítási kérelmekre vonatkozóan állapít meg részletes szabályokat.[6]

[4] Maltese Citizenship Act (máltai állampolgárságról szóló törvény) (188. fejezet), az 1970. évi II. törvénnyel, az 1972. évi XXXI. törvénnyel, az 1974. évi LVIII. törvénnyel, az 1975. évi XXXI. törvénnyel, az 1977. évi IX. törvénnyel, az 1983. évi XIII. törvénnyel, az 1989. évi XXIV. törvénnyel, a 2000. évi IV. törvénnyel és a 2007. évi X. törvénnyel; a 2007. évi 410. jogi nyilatkozattal, a 2013. évi XV. törvénnyel, a 2017. évi XXIV. és XXVI. törvénnyel, valamint a 2020. évi XV. és XXXVIII. törvénnyel módosított 1965. évi XXX. törvény.

[5] A máltai állampolgárságról szóló törvény 2. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „a miniszter” „a máltai állampolgársággal kapcsolatos ügyekért felelős mindenkori miniszter, és a felhatalmazás terjedelemétől függően magában foglalja a miniszter által a nevében való eljárásra felhatalmazott személyt”.

[6] 188.01. számú másodlagos jogszabály (S.L.) az állampolgárságról szóló 1989. augusztus 1-jei rendelet (az 1993. évi 16., 1997. évi 232., 2000. évi 26., 2007. évi 188. és 410., 2014. évi 17. és 63. jogi nyilatkozattal módosított 1989. évi 106. sz. jogi nyilatkozat); a 2015, évi XIII. törvény, a 2017, évi 336., a 2019. évi 214. és a 2020. évi 443. jogi nyilatkozat.

A 2020. évi Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (a máltai állampolgárságról szóló törvény második módosításáról szóló törvény)

5. 2020. július 28-án a Máltai Köztársaság elfogadta a máltai állampolgárságról szóló törvény második módosításáról szóló 2020. évi törvényt (a továbbiakban: állampolgárságról szóló 2020. évi törvény).[7] E jogi aktus 3. cikke a következő szöveggel lépett a máltai állampolgárságról szóló törvény 10. cikkének (9) bekezdése helyébe:

„E törvény vagy bármely más törvény rendelkezéseinek sérelme nélkül a miniszter máltai állampolgárság honosítással történő megszerzését igazoló okiratot adhat ki olyan külföldi vagy hontalan személynek, aki kivételes szolgálatokat tett a Máltai Köztársaságnak vagy az emberiségnek, vagy akinek a honosításához a Máltai Köztársaságnak kivételes érdeke fűződik, és aki megfelel az e törvényben előírt követelményeknek. E bekezdés alkalmazásában a »kivételes« kifejezés nyilvánvalóan kiemelkedőt jelent, és elsősorban a tudósok, kutatók, sportolók, sporttal foglalkozó személyek, művészek, kulturális előadók, befektetők és vállalkozók hozzájárulására vonatkozik. Feltéve, hogy a miniszter a külföldi vagy hontalan személy azon jogosult eltartottjának is honosítási okmányt ad ki, aki a Máltai Köztársaságnak befektetések révén kivételes szolgálatokat tett. Feltéve továbbá, hogy e személy az előírt módon és azt követően nyújtja be a kérelmet, hogy Máltának hűségesküt tett."

6. 2020. november 20-án Máltai Köztársaság elfogadta[8] a 2020. évi Granting of citizenship for Exceptional Services Regulationst (a kivételes szolgálatokra tekintettel történő honosításról szóló rendelet) (a továbbiakban: 2020. évi rendelet).[9] A 2020. évi rendelet III. és IV. része részletes szabályokat tartalmaz az érdemi és „a Máltai Köztársaság gazdasági és társadalmi fejlődése érdekében tett közvetlen befektetés révén" nyújtott kivételes szolgálatok alapján benyújtott honosítási kérelmek elbírálására vonatkozóan.[10] A külföldi befektetők[11] a második kategória alapján kérhetik honosításukat, amennyiben teljesítik az alábbi feltételeket, vagy kötelezettséget vállalnak e feltételek teljesítésére:

a) 600 000 eurót vagy 750 000 eurót fizet a máltai kormány részére, amelyből 10 000 eurót vissza nem térítendő biztosítékként kell befizetni a tartózkodási engedély iránti kérelem vagy a jogosultsági formanyomtatvány benyújtásával együtt, a fennmaradó összeg pedig a honosítási kérelem jóváhagyását követően válik esedékessé;

[7] A 2020. július 31-én közzétett, 2020. évi XXXVIII. törvény. 2013. november 15-én a Máltai Köztársaság elfogadta a máltai állampolgárságról szóló törvényt módosító 2013. évi XV. törvényt (2013. november 15., 188. fejezet) (a továbbiakban: állampolgárságról szóló 2013. évi törvény). A máltai állampolgárságról szóló törvény 10. cikkének (1) bekezdésében meghatározott eljárással párhuzamosan az állampolgárságról szóló 2013. évi törvény külön feltételek és eljárások által szabályozott „egyéni befektetői programban" való részvétellel gyorsított honosítási eljárást hozott létre. A 2014. évi 47. sz. jogi nyilatkozattal elfogadott és a *Government Gazette of Maltában* 2014. február 4-én közzétett Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulationt (a Máltai Köztársaság egyéni befektetői programjáról szóló 2014. évi rendelet) (Málta törvényeinek 188.03. számú másodlagos jogszabálya) (a továbbiakban: 2014. évi rendelet) 2020. november 20-án a 2020. évi 437. sz. jogi nyilatkozat helyezte hatályon kívül. Az állampolgárságról szóló 2013. évi törvény és a 2014. évi rendelet alapján elfogadott programra (a továbbiakban: 2014. évi állampolgársági program) az (eltartottak nélkül számított) 1800 sikeres kérelmezőt meg nem haladó keret vonatkozik. A 2014. és a 2020. évi állampolgársági program közötti hasonlóságok és a beadványokban mindkettőre tett számos hivatkozás ellenére a kötelezettségszegés megállapítása iránti jelen kereset a 2020. évi állampolgársági programra korlátozódik.

[8] Az állampolgárságról szóló 2020. évi törvénnyel módosított máltai állampolgárságról szóló törvény 10. cikkének (9) bekezdésével összhangban.

[9] A máltai törvények 188.06. számú másodlagos jogszabálya. A 2020. évi rendeletet a 2020. évi 437. sz. jogi nyilatkozat alapján fogadták el.

[10] Míg a 2020. évi rendelet hatályon kívül helyezte a 2014. évi rendeletet, a 2020. évi rendelet 31. rendelkezése (1) bekezdésének második albekezdése a 2014. évi rendeletet mindaddig hatályban tartja, amíg el nem érik az utóbbi rendeletben megengedett maximális 1800 kérelmet.

[11] A kérelmekben a kérelmező „eltartott" családtagjai is szerepelhetnek, többek között azzal, hogy mindegyikük után 50 000 euró összegű kiegészítő kifizetést kell teljesíteni. Lásd a 2020. évi rendelet 16. rendelkezésének (3) bekezdését és e rendelet első melléklete (1) bekezdésének b) pontját.

b) legalább 700 000 euró értékű máltai lakóingatlant vásárol és birtokol, vagy legalább 5 évre, legalább 16 000 euró éves bérleti díj ellenében máltai lakóingatlant vesz bérbe;

c) legalább 10 000 eurót adományoz egy bejegyzett vagy a hatóságok által más módon engedélyezett nem kormányzati karitatív, kulturális, sport-, tudományos, állatvédő vagy művészeti szervezetnek vagy egyesületnek;

d) 36 hónapja tartózkodik Máltán (amennyiben a kifizetés összege 600 000 euró), amely időtartam legfeljebb 12 hónapra csökkenthető, amennyiben kivételes közvetlen befektetést valósít meg, nevezetesen legalább 750 000 euró összegű kifizetést teljesít;

e) sikeresen megfelelt a hatóságok által végzett jogosultsági vizsgálaton, és a 2020. évi rendelet 10. rendelkezésével összhangban jogosult a honosítási kérelem benyújtására.

7. A 2020. évi rendelet 19. rendelkezése szerint a „máltai állampolgárság közvetlen befektetéssel nyújtott kivételes szolgálatokra tekintettel történő honosítás útján való megszerzése alapján kiadott okiratok száma – az eltartottakat nem számítva – évente nem haladhatja meg a négyszázat (400), és minden esetben a sikeres kérelmezők összesített száma – az eltartottakat nem számítva – nem haladhatja meg az ezerötszázat (1500)”.

A pert megelőző eljárás

8. 2020. október 20-án a Bizottság felszólító levelet intézett a Máltai Köztársasághoz. A Bizottság aggodalmának adott hangot azzal kapcsolatban, hogy az állampolgárságról szóló 2013. évi törvénnyel módosított máltai állampolgárságról szóló törvény és a 2014. évi rendelet alapján elfogadott egyéni befektetői program összeegyeztethetetlen az EUMSZ 20. cikkben meghatározott uniós polgársággal és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével. A Bizottság 2021. június 9-én kiegészítő felszólító levelet küldött a Máltai Köztársaságnak, amelyben megállapította, hogy mivel a 2020. évi állampolgársági program felülvizsgált jogi kerete nem változtatta meg annak visszterhes ügyleti jellegét, ezáltal megsértette az EUMSZ 20. cikket és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését.

9. A Máltai Köztársaság 2021. augusztus 6-án válaszolt e levélre. Nem értett egyet a Bizottság értékelésével. A Máltai Köztársaság többek között azt állította, hogy a Bizottság álláspontja összeegyeztethetetlen a hatáskör-átruházás elvével, mivel a tagállamok szuverenitásának körébe tartozó területet érintett.

10. 2022. március 2-án a Máltai Köztársaság további intézkedésig felfüggesztette az orosz és belarusz állampolgárokat érintő befektetői állampolgársági programját.

11. 2022. április 6-án a Bizottság indokolással ellátott véleményt küldött a Máltai Köztársaságnak. A Bizottság megismételte és kifejtette a felszólító levelében és kiegészítő felszólító levelében kifejtett érveit. Válaszában a Máltai Köztársaság nem értett egyet a Bizottság értékelésével, és fenntartotta, hogy a befektetői állampolgárságra vonatkozó jogszabályi kerete teljes mértékben megfelel az uniós jognak.

A Bíróság előtti eljárás

12. A Bizottság a Bírósághoz 2023. március 22-én benyújtott keresetlevelével megindította a Bíróság előtt az EUMSZ 258. cikk szerinti jelen keresetet, amelyben a következők megállapítását kérte:

„a Máltai Köztársaság – azzal, hogy létrehozott és működtet egy olyan intézményesített programot, mint a máltai állampolgárság közvetlen befektetéssel nyújtott kivételes szolgálatokra tekintettel történő honosítás útján való megszerzésének lehetősége a 2020. évi Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act-tel (a máltai állampolgárságról szóló törvény második módosításáról szóló törvény) módosított Maltese Citizenship Act (a máltai állampolgárságról szóló törvény) 10. cikkének (9) bekezdése, illetve a 2020. évi Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations (a kivételes szolgálatokra tekintettel történő honosításról szóló rendelet) alapján, amely egy előre meghatározott kifizetés vagy befektetés ellenében lehetővé teszi a kérelmező honosítását az országgal való tényleges kapcsolat hiányában is – nem teljesítette az EUMSZ 20[.] cikkből és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit”.

13. A Bizottság azt is kéri, hogy a Máltai Köztársaságot kötelezzék a költségek viselésére.

14. A 2023. június 27-én benyújtott ellenkérelmében a Máltai Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság a jelen keresetet utasítsa el, és a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

15. A beadványok további cseréjét követően 2024. június 17-én tárgyalásra került sor, amelyen a Bizottság és a Máltai Köztársaság szóbeli érveket terjesztett elő, és válaszolt a Bíróság kérdéseire.

Jogi értékelés

A felek érvei

16. A Bizottság keresete egyetlen kifogáson alapul, amelyet három részre oszt.

17. A Bizottság először is megjegyzi, hogy noha a tagállamok hatáskörrel rendelkeznek az állampolgárság megszerzésére vonatkozó szabályok megalkotására, az uniós jog korlátozza e hatáskör gyakorlását.[12] Az uniós polgárságot a kölcsönös bizalom fogalma alapozza meg. E kölcsönös bizalom tiszteletben tartása megtiltja a tagállamoknak, hogy olyan állampolgárságra vonatkozó szabályokat fogadjanak el, amelyek sértik az uniós polgárság lényegét, értékét és integritását. Az uniós polgár jogállás rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen.[13] Az uniós jog széles körű kötelezettségeket ró a tagállamokra az uniós polgárokkal szembeni bánásmódjuk tekintetében, akik az uniós polgár jogállása által számukra biztosított jogokra kívánnak hivatkozni. Mivel a valamely tagállam állampolgárságának megadása automatikusan az uniós polgárság megszerzését és az ahhoz kapcsolódó jogok gyakorlását eredményezi, azon feltételek, amelyek mellett ezen állampolgárság megadható, azzal a közvetlen hatással jár a többi tagállamra és az Európai Unióra nézve, hogy azok már nem kizárólag e

[12] 1992. július 7-i Micheletti és társai ítélet (C-369/90, EU:C:1992:295, 10. pont) (a továbbiakban: Micheletti ítélet); 2001. február 20-i Kaur ítélet (C-192/99, EU:C:2001:106, 19. pont) (a továbbiakban: Kaur ítélet); 2004. október 19-i Zhu és Chen ítélet (C-200/02, EU:C:2004:639, 37. pont) (a továbbiakban: Zhu és Chen ítélet); 2010. március 2-i Rottmann ítélet (C-135/08, EU:C:2010:104, 39., 41. és 45. pont) (a továbbiakban: Rottmann ítélet); 2019. március 12-i Tjebbes és társai ítélet (C-221/17, EU:C:2019:189, 30. pont) (a továbbiakban: Tjebbes ítélet).

[13] 2002. szeptember 17-i Baumbast és R ítélet (C-413/99, EU:C:2002:493, 82. pont).

tagállam hatáskörébe tartoznak. A tagállamoknak tehát tiszteletben kell tartaniuk az uniós jogot, különösen az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvét és az EUMSZ 20. cikk által létrehozott uniós polgár jogállásának integritását, amikor harmadik országbeli állampolgároknak adnak állampolgárságot.

18. Másodszor, a Bizottság hangsúlyozza, hogy noha az Unió a közös törekvésekkel és értékekkel rendelkező európai államok integrációjára épül, ez az egyes tagállamok népeinek összefogását is jelenti. Az uniós polgárság tehát egyfelől a tagállamok állampolgárai és az Európai Unió közötti kapcsolat szorosabbra fűzését jelenti, másfelől pedig Európa különböző népeinek integrációját és a közöttük fennálló szolidaritás elmélyítését, és ezáltal azt, hogy e népek az Európai Unió tevékeny szereplőiként egyetlen államközösségben egyesüljenek. A más tagállam területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogot magában foglaló uniós polgárságnak az e másik tagállam állampolgáraival egyenlő bánásmódot, valamint a fogadó tagállam önkormányzati választásain és az európai parlamenti választásokon való aktív és passzív választójogot biztosító jellege megerősíti ezt az értelmezést. Az uniós polgárság és az abból eredő jogok így a tagállamok közötti szolidaritást és kölcsönös bizalmat fejezik ki. Egyes jogok automatikus és feltétel nélküli kiterjesztése valamennyi tagállam állampolgárára összhangban áll a kölcsönös bizalom elvével, és azon a közös megegyezésen alapul, hogy „az állampolgárság [az állam] és az állampolgárai közötti tényleges kapcsolat megnyilvánulása”.[14] „Az [állam] és állampolgárai között fennálló, szolidaritáson és lojalitáson alapuló különleges [kapcsolat], valamint […] [a] jogok és kötelezettségek [kölcsönössége képezi az állampolgársági kapcsolat alapját].”[15]

19. Amennyiben valamely tagállam olyan befektetői állampolgársági programot hoz létre és működtet, amely megkönnyíti az állampolgárság rendszeres megadását előre meghatározott kifizetése ellenében, miközben nem követeli meg az adott állam és az érintett személyek közötti tényleges kapcsolat fennállását, az veszélyezteti és aláássa az uniós polgárság lényegét és integritását, valamint az annak alapjául szolgáló kölcsönös bizalmat. Az ilyen befektetői állampolgársági program tehát összeegyeztethetetlen az EUMSZ 20. cikkben foglalt uniós polgárság fogalmával és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében foglalt lojális együttműködés elvével. Ebből következik, hogy az ilyen programok létrehozása és működtetése, még abban az esetben is, ha úgy tekinthető, hogy az valamely tagállam (pusztán pénzügyi) érdekét szolgálja, sérti az Európai Unió célkitűzéseit.

20. Harmadszor, a 2020. évi állampolgársági program megfelel a második részben ismertetett jogellenes befektetői állampolgársági program feltételeinek, mivel lehetővé teszi az állampolgárság rendszeres megadását jelentős, előre meghatározott összegek megfizetése ellenében anélkül, hogy a kérelmezőknek igazolniuk kellene a Máltai Köztársasággal fennálló tényleges kapcsolatot. A máltai állampolgárságról szóló törvény 10. cikke (1) bekezdésének a) pontja, amely az „általános” honosítást szabályozza, úgy rendelkezik, hogy a kérelmezőnek képesnek kell lennie annak bizonyítására, hogy „a kérelem benyújtását közvetlenül megelőzően tizenkét hónapig folyamatosan Máltán tartózkodott”. E törvény 10. cikke (1) bekezdésének b) pontja értelmében e személynek hat év alatt „összesen legalább négy éves” tartózkodási időt kell igazolnia. A 2020. évi állampolgársági program keretében a kérelmezőkre minőségileg eltérő rendelkezések vonatkoznak. A Bizottság különösen azt állítja, hogy az utóbbi program nem

[14] Tjebbes ítélet, 35. pont.

[15] Rottmann ítélet, 51. pont; Tjebbes ítélet, 33. pont. Lásd még: 1980. december 17-i Bizottság kontra Belgium ítélet (149/79, EU:C:1980:297, 10. pont); Liechtenstein kontra Guatemala, előzetes kifogás (második szakasz). Lásd még: Nemzetközi Bíróság (a továbbiakban: CIJ) 1955. április 6-i ítélete, [1955] *CIJ Recueil* 4, 20 (a továbbiakban: Nottebohm ítélet).

tartalmaz kellő biztosítékot annak érdekében, hogy a tartózkodási kötelezettség több legyen, mint pusztán fiktív követelmény, vagy hogy tényleges kapcsolat álljon fenn a Máltai Köztársaság és az e program alapján máltai állampolgárságért folyamodó kérelmezők között.

21. A 2020. évi rendelet 16. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében a fő kérelmezőnek és tizennyolc éves vagy annál idősebb eltartottjainak 36 hónapos máltai tartózkodási időt kell igazolniuk. A 16. cikk (1) bekezdésének a 2020. évi rendelet első mellékletével összefüggésben értelmezett a) pontja úgy rendelkezik, hogy 750 000 euró (azaz további 150 000 euró) megfizetése ellenében ez a tartózkodási időszak legfeljebb 12 hónapra csökkenthető. A 2020. évi rendelet nem határozza meg a „belföldi illetőségű személy” vagy a „tartózkodás” fogalmát. A 2020. évi rendelet nem ír elő azzal egyenértékű követelményt, hogy az ilyen tartózkodásra a meghatározott időszakban „folyamatosan” kerüljön sor. Mivel nincsenek olyan szabályok, amelyek rendszeres fizikai jelenlétet követelnének meg olyan jelentős időszakon keresztül, amelyet utazás vagy rövid idejű külföldi tartózkodás megszakíthat, a 2020. évi rendelet nem tartalmaz a tartózkodási idő megszakítására alkalmas távollétre vonatkozó szabályokat. A Bizottság ezért azt állítja, hogy a 2020. évi rendelet 16. cikke (1) bekezdésének a) pontja csupán a Máltán való fizikai jelenléttől eltérő jogszerű tartózkodást írja elő.

22. A Bizottság továbbá elutasítja a Máltai Köztársaság azon állítását, hogy a Máltai Köztársaságnak joga van arra, hogy az e tagállamba való jövőbeli beilleszkedés és ahhoz való hozzájárulás révén megvalósuló „jövőbeni kapcsolatokra” való hivatkozással adjon állampolgárságot. Az ilyen „vedd meg most, később kialakítod a kapcsolatot” megközelítés összeegyeztethetetlen az uniós joggal. A Bizottság emlékeztet arra, hogy az uniós állampolgársággal járó előnyök – köztük a szabad mozgás – e jogállás megszerzésének időpontjától érvényesek. Nincs biztosíték arra, hogy a 2020. évi állampolgársági program keretében honosított máltai állampolgár a Máltai Köztársaságban marad, és e tagállammal alakít ki kapcsolatot. Az érintett személy dönthet úgy, hogy egy másik tagállamba költözik, vagy életének központját akár harmadik országban is fenntarthatja, miközben kihasználja az uniós polgársággal összefüggő jogokat anélkül, hogy bármelyik tagállammal kapcsolatot alakítana ki. A program népszerűsítésére feljogosított ügynökök által közzétett promóciós anyagok a máltai állampolgárság megszerzésének egyik előnyeként azt a lehetőséget hirdetik, hogy a honosított állampolgár egy másik tagállamban vagy egy schengeni társult államban telepedhet le.

23. Válaszában a Bizottság visszautasítja azt az állítást, hogy a jelen kereset a személyek honosítására vonatkozó teljes nemzeti jogszabályi keretet vitatja. A Bizottság nem kívánja előírni, hogy a tagállamok miként határozzák meg azt, hogy „kik az állampolgáraik”. A jelen kereset olyan konkrét befektetői állampolgársági programra korlátozódik, amely az uniós polgárság árucikké tételével olyan módon ássa alá e jogállás integritását, amely az uniós jog különösen súlyos megsértésének minősül.

24. A Bizottság keresetét az uniós jogra, az uniós polgár jogállásából eredő egyedi követelményekre, valamint a lojális együttműködés kötelezettségére alapítja, amely a tagállamokat arra kötelezi, hogy tartózkodjanak az olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió által kitűzött célok megvalósítását. Noha a Máltai Köztársaság nem ért egyet azzal, hogy a Nottebohm ítélet alátámasztaná azt a tételt, hogy a nemzetközi jog az állampolgárság megszerzésének feltételeként tényleges kapcsolatot követel meg, ezen ítéletre széles körben hivatkoznak azzal kapcsolatban, hogy az államok jogosultak megtagadni valamely másik állam által megadott állampolgárság elismerését. A Micheletti ítélet értelmében a tagállamok nem tagadhatják meg valamely tagállam állampolgára állampolgárságának elismerését. Az uniós

jogrendben az elismerés automatikus jellege jogalapot biztosít az állampolgárság egységes és mindenhol egyformán alkalmazott fogalmához, amely a tagállam és állampolgárai közötti tényleges kapcsolat fennállását feltételezi.

25. A Bizottság azt állítja, hogy a 2020. évi állampolgársági program jogi kerete azt mutatja, hogy a kérelmezőkkel kapcsolatban elvégzett ellenőrzési eljárás arra irányul, hogy megvizsgálja biztonsági vagy jóhírnévvel kapcsolatos kockázatukat és vagyonuk mértékét. Nem törekszik annak megállapítására, hogy tényleges kapcsolat áll-e fenn a kérelmező és a Máltai Köztársaság között. Az ellenőrzési eljárás megléte és a miniszternek [16] a honosítási okirat kiadásának megtagadásával kapcsolatos mérlegelési jogköre nem változtat a program visszterhes ügyleti jellegén. A Máltai Köztársaság nem vitatja, hogy a 2020. évi állampolgársági programba való belépéshez csak két alkalommal szükséges a Máltán való tényleges fizikai jelenlét: a tartózkodási engedély megszerzése érdekében biometrikus adatok szolgáltatásakor és a hűségeskü letételekor. A program által megkövetelt „jogszerű tartózkodás” ezért nem képes tényleges kapcsolatot létrehoznia a Máltai Köztársaság és az állampolgárság kérelmezője között.

26. A Máltai Köztársaság először is megjegyzi, hogy az államok már régóta úgy próbáltak gazdagságot és jólétet bevonzani, hogy az állampolgárság vagy annak megfelelő jogcím megadásával ösztönzik vagyonos magánszemélyek beáramlását. Az állampolgárság megadására vonatkozó hatáskör a nemzeti szuverenitás központi elemét képezi. E hatáskör szorosan kapcsolódik a tagállamok nemzeti identitásának kialakulásához és fejlődéséhez, amelynek Európai Unió általi védelmét az EUSZ 4. cikk (2) bekezdése megköveteli. A Máltai Köztársaság elismeri, hogy az „előzetes tényleges kapcsolat” fennállása olyan jogos indok, amely alapján az államok dönthetnek úgy, hogy elismerik valamely személy politikai közösségükhöz való kapcsolódását. Mindazonáltal az egyes tagállamok demokratikus intézményeinek döntési körébe tartozik, hogy politikai és szuverén döntésekkel, gyakran a méltányosság és a morális igazságosság szempontjai alapján e lehetőség mellett döntsenek. A tagállam tehát széles mérlegelési jogkörrel rendelkezik annak eldöntése során, hogy milyen kapcsolatok elegendőek annak igazolásához, hogy valamely személynek lehetőséget biztosít arra, hogy politikai közösségének tagjává váljon. A Szerződések és azok előkészítő munkálatai nem kötelezik a tagállamokat arra, hogy honosítás előtt megköveteljék, hogy valamely személy valamely tagállammal „előzetes tényleges kapcsolattal” rendelkezzen. A Máltai Köztársaság azt állítja továbbá, hogy e követelmény a nemzetközi jog alapján nem áll fenn, és hogy a Bizottság által hivatkozott Nottebohm ítélet széles körű és megalapozott kritika tárgyát képezte.

27. Mindezek alapján a Máltai Köztársaság azt állítja, hogy valamely tagállam honosítási politikája csak abban az esetben minősül meggyőző módon a Szerződésekben és jogszabályokban meghatározott uniós értékek és célkitűzések megsértésének, ha e politika általánosságban és rendszeresen e szabályok és értékek súlyos megsértését eredményezi. A jelen ügyben nem ez a helyzet. A Bizottság keresete példa nélküli. E kereset annak megakadályozására irányul, hogy valamely tagállam olyan politikai döntéseket hajtson végre, amelyeket az EUSZ 9. cikk és az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése által elismert módon nemzeti hatáskörbe tartozó területen jogszerűen hozott. A kereset a személyek honosítására vonatkozó nemzeti jogszabályi keretrendszer egészének jogszerűségét is vitatja. A Máltai Köztársaság továbbá úgy véli, hogy az EUMSZ 20. cikk és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének a Bizottság által támogatott kiterjesztő értelmezése azonnali hatással lesz az állampolgárságot szabályozó jogszabályi keretekre valamennyi tagállamban, különösen azokban, amelyekben a honosításra diszkrecionális döntés alapján kerül sor. Ebből elkerülhetetlenül jelentéstételi kötelezettség következik, amely alapján a

[16] A máltai állampolgárságról szóló törvény 2. cikkének (1) bekezdésében meghatározottak szerint.

Bizottság, mint a Szerződések őre, az uniós jogra tekintettel felülvizsgálja a tagállamok honosítási politikáját, jogszabályait és gyakorlatát. E fejlemény arra fogja ösztönözni a tagállamokat, hogy megkérdőjelezzék, és végső soron vitassák más tagállamok e területre vonatkozó jogszabályait és gyakorlatát. Az ilyen vizsgálat csak abban az esetben lehet indokolt, ha megfelelő bizonyítékokkal egyértelműen alátámasztható, hogy a tagállam szabályai általános és rendszeres jelleggel tényleges kockázatot jelentenek az uniós értékekre és célkitűzésekre nézve.

28. A Máltai Köztársaság továbbá azt állítja, hogy a Bizottság egyetlen jogalapja túlzottan leegyszerűsíti a Bíróság ítélkezési gyakorlatát azáltal, hogy egyenlőségjelet kíván tenni az állampolgárság visszavonása és megszerzése között. Valamely személy tagállami állampolgárságának megvonása megfosztja őt az uniós polgár jogállásától és az ahhoz kapcsolódó jogok összességétől. Uniós jogi szempontból az olyan tagállami intézkedést, amely az uniós polgársághoz kapcsolódó jogok és kötelezettségek *de iure* vagy *de facto* megvonását eredményezhetik, gondos és szigorú felülvizsgálatnak kell alávetni. Ezzel szemben az állampolgárság megszerzése inkább bővíti, mint csökkenti az egyén jogainak és kötelezettségeinek körét. Az állampolgárság megszerzését tehát más mérce alapján kell vizsgálni. Mivel a Bizottság nem érzékelte ezt az alapvető különbséget, a Szerződések olyan értelmezését támogatta, amely a tagállamok szuverén előjogaihoz szorosan kapcsolódó nemzeti hatáskör feletti uniós ellenőrzés aránytalan kiterjesztéséhez vezetne.

29. A Máltai Köztársaság azt állítja, hogy az, hogy a Bizottság a 2020. évi állampolgársági programot a máltai állampolgársághoz való „automatikus és feltétel nélküli” hozzáférési lehetőségként mutatta be, amely lehetővé teszi az állampolgárságnak a Máltai Köztársaság „tisztán költségvetési érdekeit” szolgáló „előre meghatározott kifizetés ellenében történő szisztematikus megadását”, minden jogi és ténybeli alapot nélkülöző túlzott leegyszerűsítés. Noha a kezdeti befektetés lehetővé teszi a programhoz való hozzáférést, e program nem „automatikusan és feltétel nélkül” működik, hanem jelentős súlyt helyez az egyes kérelmek „biztonságra, jóhírnévre, rendszerszintű hatásokra, megfelelésre és egyéb kritériumokra” gyakorolt hatására. Az összes elfogadható kérelem mintegy egyharmadának elutasítása elegendő bizonyítékul szolgál arra, hogy nincs szó automatizmusról. Az állampolgárság megadása sem tekinthető valamely pénzügyi tranzakció közvetlen következményének, mivel a kérelmezőknek hosszú távú kötelezettségvállalást kell tenniük, és a honosítás után is hosszadalmas ellenőrzési eljárásoknak kell alávetniük magukat. A Máltai Köztársaság következésképpen kifejti, hogy a 2020. évi állampolgársági program jogszerű, átfogó, professzionálisan működtetett és hatékony honosítási program, amelynek működése nem sérti az uniós célkitűzéseket. A 2020. évi állampolgársági program átlátható, azt gondosan ellenőrzik, és közvetlen és pozitív hatást gyakorol a máltai társadalomra. A Máltai Köztársaság visszautasítja a Bizottság azon megállapítását, hogy a program a „vedd meg most, később kialakítod a kapcsolatot” megközelítést alkalmazza. A sikeres kérelmezők a máltai közösséghez fűződő különböző kapcsolatokat testesítenek meg, amelyek korábbi, jelenlegi és jövőbeli, az idő múlásával kialakuló kötelékekből állnak.

30. Viszonválaszában a Máltai Köztársaság azt állítja, hogy amennyiben a Bíróság helyt adna a Bizottság jogalapjának, a Máltai Köztársaságnak egész törvény- és rendeletcsomagot kellene hatályon kívül helyeznie, ami nem korlátozódna az állampolgárságra vonatkozó egyetlen rendelkezésre vagy meghatározott szabályokra. A Bizottság azáltal, hogy valamely tagállamnak az állampolgársághoz való hozzáférést szabályozó teljes jogi keretét kétségbe vonja, a Bíróságot arra kéri, hogy „közvetett jogalkotóként” járjon el, és vétójogot gyakoroljon a tagállamok számára fenntartott területen elfogadott nemzeti jogszabályok tekintetében. Minél szélesebb terjedelmű a kizárólagos nemzeti hatáskörbe tartozó területen biztosított felülvizsgálat, annál nagyobb a kockázata annak, hogy gyakorlásával túllépik az Uniónak valamely különösen érzékeny területre

vonatkozó hatáskörét. A Máltai Köztársaság emiatt azt állítja, hogy csak az uniós értékek és/vagy célkitűzések jelentős megsértése igazolhatja a Bíróság beavatkozását. Végül, és a Bizottság állításaival ellentétben, a Máltai Köztársaság hangsúlyozza, hogy az Európai Unió politikai közösség, nem pedig „egységes államközösség”.

Értékelés

Elfogadhatóság

31. Noha a Máltai Köztársaság nem kifogásolja kifejezetten a jelen kereset elfogadhatóságát, utal a Bizottság által az eljárás pert megelőző szakaszában felhozott és azon érvek közötti különbségekre, amelyekre most kíván hivatkozni. A Máltai Köztársaság azt állítja, hogy több, a Bizottság válaszában foglalt érv eltér a keresetben szereplő érvektől. A Máltai Köztársaság azt is kifogásolja, hogy a Bizottság bizonyítékként a „Passport papers” című dokumentumot [17] nyújtja be, mivel az a 2014. évi, nem pedig a jelen eljárás tárgyát képező 2020. évi állampolgársági program működését érinti.

32. A Bíróság hivatalból vizsgálhatja, hogy a tagállami kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset benyújtásához fennállnak-e az EUMSZ 258. cikkben előírt feltételek. [18] Mivel a kereset elfogadhatóságának kérdését a tárgyaláson hozták fel, és a Bizottságnak lehetősége volt arra, hogy válaszoljon a Bíróság ezzel kapcsolatos kérdésére, helyénvaló, hogy a Bíróság megvizsgálja ezt a kérdést. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUMSZ 258. cikk alapján benyújtott, kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát a Bizottság indokolással ellátott véleményének tartalma határozza meg. E dokumentumnak összefüggően és részletesen meg kell határozni azokat az indokokat, amelyek alapján a Bizottság arra a meggyőződésre jutott, hogy a címzett tagállam nem teljesítette a Szerződésből eredő valamely kötelezettségét. Az ezt követő jogsértési keresetnek ugyanazokra az indokokra és jogalapokra kell támaszkodnia, mint az indokolással ellátott véleménynek, és a Bíróság nem vizsgálhat olyan kifogást, amely nem szerepel az indokolással ellátott véleményben. [19] A jelen kereset szűkebb terjedelmű, mint a 2022. április 6-i indokolással ellátott véleményben foglalt kifogás, mivel utóbbi a 2014. évi és a 2020. évi állampolgársági programra is vonatkozott. Ezzel az aggályokat fel nem vető fenntartással [20] a kereset az indokolással ellátott véleményben foglaltakkal azonos indokokra és jogalapokra támaszkodik. Az indokolással ellátott vélemény és a kereset egyaránt azt állapítja meg, hogy az EUMSZ 20. cikket és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését a Máltai Köztársaság által bevezetett olyan jogszabályok sértik meg, amelyek előre meghatározott kifizetés vagy befektetés ellenében kínálnak honosítást személyeknek anélkül, hogy megkövetelnék e tagállam és az érintett személyek közötti tényleges kapcsolat fennállását.

[17] Lásd: a Daphne Caruana Galizia Alapítvány által kiadott „Passport papers” című dokumentum. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] 2017. április 5-i Bizottság kontra Bulgária ítélet (C-488/15, EU:C:2017:267, 50. pont).

[19] 2004. június 24-i Bizottság kontra Hollandia ítélet (C-350/02, EU:C:2004:389, 20. pont). A pert megelőző eljárás célja az, hogy lehetőséget nyújtson az érintett tagállamnak arra, hogy az uniós jog szerinti kötelezettségeit teljesítse, vagy arra, hogy a Bizottság kifogásaival szemben hatékonyan védekezzen. Ezen eljárás szabályos lefolytatása lényeges a szóban forgó tagállam jogainak védelme, és annak biztosítása érdekében, hogy az esetleges peres eljárás tárgya egyértelműen meghatározásra kerül. Így a pert megelőző eljárás három célt követ: lehetővé teszi a tagállam számára az esetleges jogsértés megszüntetését és a védelemhez való jogának gyakorlását, valamint az esetleges Bírósághoz való fordulás érdekében körülhatárolja a jogvita tárgyát (2015. szeptember 16-i Bizottság kontra Szlovákia ítélet, C-433/13, EU:C:2015:602, 39. és 49. pont).

[20] Az a követelmény, hogy az EUMSZ 258. cikk szerinti kereset tárgyát az e rendelkezésben előírt pert megelőző eljárás során kell meghatározni, nem teheti szükségessé, hogy az indokolással ellátott vélemény rendelkező része és a kereseti kérelmek minden eljárásban azonosak legyenek, amennyiben az utóbbi tárgyának nem a kiterjesztésére vagy a módosítására, hanem a korlátozására kerül sor (2006. március 14-i Bizottság kontra Franciaország ítélet, C-177/04, EU:C:2006:173, 37. pont).

33. Ami a keresetlevél és a válasz közötti állítólagos eltéréseket illeti, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a fél az eljárás során nem módosíthatja a jogvita tárgyát, és a kereset megalapozottságát kizárólag a keresetlevélben foglalt kereseti kérelmek tekintetében kell vizsgálni.[21] A Bizottság mindazonáltal jogosult arra, hogy válaszoljon azokra az érvekre, amelyeket a Máltai Köztársaság a védekezésében felhozott, feltéve, hogy – a jelen ügyhöz hasonlóan – az eljárás terjedelme változatlan marad.

34. Ezért annak megállapítását tanácsolom a Bíróságnak, hogy mind a jelen kereset, mind a válaszban felhozott érvek elfogadhatóak.

35. Ami az úgynevezett „Passport papers" bizonyítékként való elfogadását illeti, a Bizottság nem vitatja, hogy e dokumentum a 2014. évi állampolgársági program működésére vonatkozik, ami a jelen kereset tárgya szempontjából irreleváns. Úgy tűnik, hogy a Bizottság állításával ellentétben tehát e dokumentum tartalmára semmilyen módon nem lehet hivatkozni annak érdekében, hogy következtetéseket lehessen levonni a 2020. évi állampolgársági program jogszerűségét illetően.

Az ügy érdeméről

– *Előzetes észrevételek*

36. A jelen keresetben a Bizottság annak megállapítását kéri, hogy a Máltai Köztársaság – azzal, hogy elfogadta és alkalmazta az állampolgárságról szóló 2020. évi törvény 10. cikkének (9) bekezdését és a 2020. évi rendeletet – nem teljesítette az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdéséből és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. Amennyiben a Bíróság helyt ad e keresetnek, a Máltai Köztársaságnak meg kell tennie azokat az intézkedéseket, amelyek a Bíróság ítéletében foglaltak teljesítéséhez szükségesek.[22] Ebből következik, hogy a Máltai Köztársaság állításaival ellentétben a jelen eljárás nem kérdőjelezi meg e tagállam honosítással kapcsolatos teljes jogi keretének jogszerűségét.[23] A Bizottság keresete nem jelenti azt sem, hogy ezen intézmény a Bíróság közvetlen vagy közvetett segítségével az uniós polgárság területén jogalkotásra törekszik.

37. A Máltai Köztársaság elfogadja, hogy az a tagállam, amely meghatározott faji vagy etnikai származású személyeket kizáró honosítási politikát fogad el, többek között sérti az EUSZ 2. cikkel összefüggésben értelmezett EUMSZ 20. cikket. Mivel a Bizottság nem állítja, hogy a 2020. évi állampolgársági program faji, etnikai vagy egyéb alapon diszkriminatív módon működik, ezzel az állítással a Bíróságnak nem kell a továbbiakban foglalkoznia.[24] A Máltai Köztársaság azt is állítja, hogy jelentős erőfeszítéseket tett és jelentős erőforrásokat fordított egy többszintű ellenőrzési eljárás alkalmazására annak biztosítása érdekében, hogy a 2020. évi állampolgársági program megfeleljen többek között a pénzmosás, a korrupció és a terrorizmus elleni küzdelemre

[21] 2010. november 11-i Bizottság kontra Portugália ítélet (C-543/08, EU:C:2010:669, 20. pont). Lásd még az Európai Unió Bírósága alapokmányának 21. cikkét és eljárási szabályzata 120. cikkének c) pontját.

[22] Lásd az EUMSZ 260. cikk (1) bekezdését.

[23] Az EUMSZ 258. cikk szerinti eljárásokban, amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy valamely tagállam nem teljesítette kötelezettségeit, kizárólag az ő feladata az ezen állammal szembeni keresetindítás célszerűségének mérlegelése, a tagállam által megszegett rendelkezések azonosítása és a kötelezettségszegés megállapítása iránti eljárás tagállammal szembeni megindítása időpontjának kiválasztása (2016. március 3-i Bizottság kontra Málta ítélet, C-12/14, EU:C:2016:135, 24. pont).

[24] A Máltai Köztársaság azt állítja, hogy a 2020. évi állampolgársági program objektív és átlátható szempontokat alkalmaz. Az Európa Tanács égisze alatt elfogadott, 2000. március 1-jén hatályba lépett, az állampolgárságról szóló európai egyezmény (kihirdette: 2002. évi III. törvény) (a továbbiakban: az állampolgárságról szóló európai egyezmény) 5. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] részes államok állampolgárságra vonatkozó szabályai nem tartalmazhatnak megkülönböztetést vagy nem foglalhatnak magukban semmilyen olyan gyakorlatot, amely kimeríti a nemen, valláson, fajon, bőrszínen vagy nemzeti vagy etnikai származáson alapuló diszkriminációt".

vonatkozó uniós jogszabályoknak, és azokat érvényre juttassa. Mivel a Bizottság keresete nem azon alapul, hogy a Máltai Köztársaság nem felelt meg e jogszabályoknak, sőt, nem tartott be valamely uniós jogszabályt, ezen állítás sem releváns.

38. Az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegési eljárás keretében a Bizottságnak kell bizonyítania, hogy a tagállam nem teljesítette az uniós jogból eredő, rá nézve kötelező kötelezettséget, és ennek érdekében nem hivatkozhat vélelemre. [25]

39. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a lojális együttműködés EUSZ 4. cikk (3) bekezdésében előírt elve megköveteli, hogy a tagállamok hozzanak meg minden olyan intézkedést, amely alkalmas az uniós jog hatályának és hatékonyságának biztosítására. A lojális együttműködés EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő általános kötelezettségének megsértése csak abban az esetben áll fenn, ha e kötelezettségszegést olyan magatartás valósítja meg, amely különbözik az e tagállam konkrét kötelezettségének megszegésétől. [26]

40. A jelen kereset annak megállapítására irányul, hogy a tagállam – azzal, hogy létrehozta és működteti a 2020. évi állampolgársági programot, amely egy előre meghatározott kifizetés vagy befektetés ellenében lehetővé teszi a Máltai Köztársasággal ténylegesen kapcsolatban nem álló személyek honosítását – nem teljesítette az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdéséből és az EUSZ 4. cikk (3) bekezdéséből eredő kötelezettségeit. Amint azt a tárgyaláson megerősítették, a Bizottság azon állítása, hogy a 2020. évi állampolgársági program úgy működik, hogy az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését megsértve kötelezettségeket és feladatokat állapít meg más tagállamok számára, abból az állításából következik, hogy a Máltai Köztársaság megsértette az EUMSZ 20. cikket. Arra vonatkozó bizonyítékok hiányában, hogy megsértették a Szerződés állampolgársággal kapcsolatos rendelkezéseit, tehát mind jogi, mind ténybeli szempontból megalapozatlan az az állítás, hogy a Máltai Köztársaság megsértette volna a lojális együttműködés kötelezettségét. Amint azt az ítélkezési gyakorlat megerősíti, az EUSZ 4. cikk (3) bekezdésének állítólagos megsértése olyan magatartásra vonatkozik, amely nem tér el az EUMSZ 20. cikken alapuló konkrét kötelezettség megszegésétől. Ezért azt tanácsolom a Bíróságnak, hogy a jelen eljárásban nem kell az EUMSZ 20. cikk alapján tett állítástól elkülönülten vizsgálnia azt az állítást, hogy a Máltai Köztársaság megsértette az EUSZ 4. cikk (3) bekezdését.

– *A „tényleges kapcsolat” uniós és nemzetközi állampolgársági jog szerinti követelménye*

41. A felek írásbeli és szóbeli észrevételeiből kitűnik, hogy a felek nem vitatják a 2020. évi állampolgársági program tartalmát és működési módját. Közelebbről, a Máltai Köztársaság nem vitatja, hogy a honosítást egy előre meghatározott kifizetés ellenében teszi lehetővé személyeknek, feltéve, hogy megfelelnek bizonyos követelményeknek. [27] A tárgyaláson a Máltai Köztársaság megerősítette, hogy a honosításhoz – egy meghatározott pénzügyi hozzájárulás megfizetése ellenében – e tagállamban elegendő egyetlen évet jogszerűen tartózkodni. A Bizottság szóbeli észrevételeiben megerősítette, hogy egyetlen kifogása azon alapul, hogy az uniós jog – és kisebb mértékben a nemzetközi jog – szerint az uniós polgárság integritásának megőrzése érdekében „tényleges kapcsolatnak” kell fennállnia a tagállam és állampolgárai között. Ezen észrevételekben a Bizottság azt is megerősítette, hogy keresetének sikere ezen előfeltevés érvényességétől függ.

[25] Lásd ebben az értelemben: 2005. április 26-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-494/01, EU:C:2005:250, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[26] 2020. december 17-i Bizottság kontra Szlovénia (Az EKB irattárai) ítélet (C-316/19, EU:C:2020:1030, 119. és 121. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[27] Lásd a jelen indítvány 29. pontját.

42. Az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése létrehozza az uniós polgárságot. Az EUSZ 9. cikk és az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése szerint uniós polgár mindenki, aki valamely tagállam állampolgára. Az EUSZ 9. cikk azt is előírja, hogy az uniós polgárság kiegészíti, és nem helyettesíti a nemzeti állampolgárságot. Az uniós polgár jogállása elválaszthatatlanul valamely tagállam állampolgárságának meglétéhez kötődik, és teljes mértékben attól függ. Valamely tagállam állampolgárságának megszerzése az uniós polgárság automatikus és feltétel nélküli megszerzését eredményezi. Az adott tagállam állampolgárságának elvesztése azzal a következménnyel jár, hogy az érintett személy automatikusan elveszíti uniós polgári jogállását.[28] Valamely tagállam állampolgársága az uniós polgárság *sine qua non*ja vagy „elengedhetetlen feltétele".

43. A Grzelczyk ítélet[29] óta a Bíróság többször megerősítette, hogy az uniós polgár jogállás „rendeltetése, hogy a tagállamok állampolgárainak alapvető jogállása legyen".[30] Ez konkrétan azt jelenti, hogy az uniós polgárság jogok széles körét biztosítja az azzal rendelkező személynek. E jogok közé tartozik a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jog[31] és az európai parlamenti és helyhatósági választásokon a lakóhely szerinti tagállamban az e tagállam állampolgáraira vonatkozókkal azonos feltételek szerint gyakorolható passzív és aktív választójog.[32] Minden uniós polgár hivatkozhat továbbá az EUMSZ 18. cikkben foglalt, az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára minden olyan helyzetben,

[28] 2022. június 9-i Préfet du Gers és Institut national de la statistique et des études économiques ítélet (C-673/20, EU:C:2022:449, 46–48. és 57. pont) (a továbbiakban: Préfet du Gers ítélet). Ezen ítélet 48. pontja szerint „[a]z EUSZ 9. cikkel és az EUMSZ 20. cikkel a Szerződések megalkotói tehát elválaszthatatlan és kizárólagos kapcsolatot hoztak létre valamely tagállami állampolgárság megléte és az uniós polgári jogállás megszerzése, de annak megőrzése között is". Az Egyesült Királyság által az EUSZ 50. cikk (1) bekezdése alapján az Unióból való kilépéséről hozott szuverén döntést követően a Szerződések a Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának az Európai Unióból és az Európai Atomenergia-közösségből történő kilépéséről szóló megállapodás (HL 2020. L 29., 7. o.) 2020. február 1-jei hatálybalépésének időpontjától az Egyesült Királyságra már nem alkalmazhatók. Az Egyesült Királyság állampolgárai ettől az időponttól kezdve már nem valamely tagállam állampolgárai, és már nem uniós polgárok. Lásd: Préfet du Gers ítélet, 91. pont.

[29] 2001. szeptember 20-i Grzelczyk ítélet (C-184/99, EU:C:2001:458, 31. pont). Lásd még: 2002. szeptember 17-i Baumbast és R. ítélet (C-413/99, EU:C:2002:493, 82. pont); 2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítélet (C-709/20, EU:C:2021:602, 62. pont). A 2014. december 18-i 2/13 (Az Uniónak az EJEE-hez történő csatlakozása) véleményében (EU:C:2014:2454, 172. pont) a Bíróság megállapította, hogy „[a]z Unió az EUSZ 3. cikkben felsorolt céljainak elérését egy sor alapvető rendelkezésre bízza, mint például azokra, amelyek előírják az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgását, az uniós polgárságot, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget, valamint a versenypolitikát. E rendelkezések, amelyek az Unió sajátos rendszerének keretébe illeszkednek, oly módon vannak rendszerezve, hogy – mindegyik a saját területén és az egyedi sajátosságaival – hozzájárul az integrációs folyamat megvalósításához, amely magának az Unió létének a célja."

[30] Lásd még: Tjebbes ítélet (31. pont); Préfet du Gers ítélet (49. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[31] Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének a) pontja és az EUMSZ 21. cikk. Az uniós polgárok számára az EUMSZ 21. cikk (1) bekezdése által biztosított jogok célja többek között az uniós polgárok fogadó tagállam társadalmába való fokozatos beilleszkedésének elősegítése (2017. november 14-i Lounes ítélet, C-165/16, EU:C:2017:862, 56. pont).

[32] Szerződésekben és a végrehajtási rendelkezésekben meghatározott korlátok között és feltételek mellett: az EUMSZ 20. cikk (2) b) bekezdése és az EUMSZ 22. cikk. Lásd még az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 40. és 41. cikkét.

amely az uniós jog tárgyi hatálya alá tartozik [33] Az uniós polgárság alapvető jogállása és az ezzel kapcsolatban a tagállamokra háruló kötelezettségek és feladatok nem mentesítenek e jogok gyakorlása során bizonyos feltételeknek való megfelelés alól. [34]

44. Mivel az uniós polgársággal való rendelkezés teljes mértékben a tagállami állampolgárság meglététől függ, az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyes tagállamok kizárólagos hatáskörükben eljárva [35] és a nemzetközi joggal összhangban [36] határozzák meg az állampolgárság megszerzésének és elveszítésének feltételeit. [37] Amint arra a Préfet du Gers ügyre vonatkozó indítványomban [38] rámutattam, a tagállamok dönthettek volna úgy, hogy egyesítik hatásköreiket, és az Európai Unióra ruházzák az annak meghatározására vonatkozó hatáskört, hogy kik jogosultak uniós polgárrá válni. Úgy döntöttek, hogy ezt nem teszik meg.

45. Az Európai Unióról szóló szerződés záróokmányához csatolt, a tagállami állampolgárságról szóló, 2. sz. nyilatkozat [39] szintén a tagállamok ezen a területen fennálló előjogainak terjedelmét tükrözi. Amint láttuk, a tagállami állampolgárság megszerzése automatikusan az uniós polgárság megszerzését eredményezi, amelyet az uniós jog szempontjából az összes többi tagállam köteles elismerni. A 2. sz. nyilatkozat egyértelművé teszi, hogy „[…] az Európai Közösséget létrehozó szerződésben a tagállamok állampolgáraira történő utalás esetén azt a kérdést, hogy egy személy rendelkezik-e valamely tagállam állampolgárságával, kizárólag az érintett tagállam nemzeti joga

[33] Az EUMSZ 18. cikk csak az uniós jog által szabályozott azon esetekben alkalmazható önállóan, amelyekre az EUMSZ nem tartalmaz hátrányos megkülönböztetést tiltó különös szabályokat (2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítélet, C-709/20, EU:C:2021:602, 63. és 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[34] Az Unió polgárainak és családtagjaiknak a tagállamok területén történő szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogáról, valamint az 1612/68/EGK rendelet módosításáról, továbbá a 64/221/EGK, a 68/360/EGK, a 72/194/EGK, a 73/148/EGK, a 75/34/EGK, a 75/35/EGK, a 90/364/EGK, a 90/365/EGK és a 93/96/EGK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2004. április 29-i 2004/38/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2004. L 158., 77. o.; magyar nyelvű különkiadás 5. fejezet, 5. kötet, 46. o.; helyesbítés: HL 2009. L 274., 47. o.) 6. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a]z uniós polgárokat érvényes személyazonosító igazolvány vagy útlevél birtokában külön feltételek és más formai követelmények nélkül három hónapig megilleti a tartózkodás joga egy másik tagállam területén”. Ezzel szemben a 2004/38 irányelv 7. és 16. cikke szerint az uniós polgár egy másik tagállamban három hónapot meghaladó, de öt évnél rövidebb időtartamig történő tartózkodáshoz való jogára további feltételek vonatkoznak. A 2004/38 irányelv 7. cikke (1) bekezdésének b) pontja például úgy rendelkezik, hogy az inaktív uniós polgároknak „elegendő forrásokkal [kell rendelkezniük] önmaguk és családtagjaik számára ahhoz, hogy ne jelentsenek indokolatlan terhet a fogadó tagállam szociális segítségnyújtási rendszerére tartózkodásuk időtartama alatt”. Lásd: 2021. július 15-i The Department for Communities in Northern Ireland ítélet (C-709/20, EU:C:2021:602, 79. pont).

[35] Sem az uniós polgárság megszerzésére, sem pedig annak elvesztésére vonatkozóan nincs uniós szabályozás. A Máltai Köztársaság a tárgyaláson megjegyezte, hogy az EUMSZ 352. cikk alapján ilyen szabályozás bevezethető.

[36] A Bizottság mind írásbeli, mind szóbeli észrevételeiben azt állítja, hogy ezen eljárásban nem hivatkozik a nemzetközi jogra. Ez az állítás némileg ellentmond annak, hogy a Nottebohm ítéletre hivatkozik. Az uniós jog mindenesetre megköveteli a tagállamoktól, hogy az állampolgárság megszerzésére és visszavonására vonatkozó szabályok megállapításakor tartsák tiszteletben a nemzetközi jogot: Tjebbes ítélet, 30. pont. Ebből következik, hogy összeütközés hiányában az uniós normák ezen a területen figyelembe veszik, és tiszteletben tartják a nemzetközi jogot. Lásd azonban: Poiares Maduro főtanácsnok Kadi kontra Tanács és Bizottság ügyre vonatkozó indítványa (C-402/05 P, EU:C:2008:11, 24. pont), amelyben megállapítja, hogy „[a] nemzetközi jog és [az uniós] jogrend viszonyát maga [az uniós] jogrend szabályozza, a nemzetközi jog pedig e jogrendet csak [az Európai Unió] alkotmányos elvei által meghatározott feltételek szerint hathatja át”.

[37] 2022. január 18-i Wiener Landesregierung (Honosításra vonatkozó biztosíték visszavonása) ítélet (C-118/20, EU:C:2022:34, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) (a továbbiakban: Wiener Landesregierung ítélet). Lásd analógia útján: Kaur ítélet, 25. pont. A Bíróság tisztázta, hogy valamely tagállamnak az Európai Közösséghez (EK) való csatlakozását megelőzően arra vonatkozóan tett egyoldalú nyilatkozata, hogy az EK-rendelkezések személyi hatályát, és így az e rendelkezések által biztosított előnyöket élvező állampolgárokat is körülhatárolja, nem fosztotta meg e tagállam állampolgárait attól, hogy e jogok előnyeit élvezzék, mivel azokban soha nem részesültek.

[38] Collins főtanácsnok Préfet du Gers és az Institut national de la statistique et des études économiques ügyre vonatkozó indítványa (C-673/20, EU:C:2022:129, 22. pont).

[39] HL 1992. C 191., 98. o. (a továbbiakban: 2. sz. nyilatkozat), amely az uniós polgárságot létrehozó 1992. évi Maastrichti Szerződés mellékletét képezi. A 2. sz. nyilatkozat az „állampolgár” fogalmára utaló uniós jogi rendelkezések személyi hatálya körülhatárolásának tisztázására irányult, és ezért azt figyelembe kell venni az EUSZ személyi hatályának meghatározásakor (2023. szeptember 5-i Udlændinge- og Integrationsministeriet [A dán állampolgárság elvesztése] ítélet, C-689/21, EU:C:2023:626, 27. pont).

alapján kell eldönteni […]". A 2. sz. nyilatkozat tehát a tagállamok azon álláspontját tükrözi, hogy az állampolgárságról alkotott felfogásuk a szuverenitásuk és nemzeti identitásuk lényeges tartalmát érinti, amelyet nem kívánnak egységesíteni.

46. A Szerződések számos helyen hivatkoznak Európa népeire, az Unió népeire, a tagállamok népeire és az európai népekre. Ezen túlmenően az uniós polgárok egységes államközösség keretében az Európai Unió tevékeny szereplői,[40] amit különösen az európai parlamenti választásokon gyakorolható passzív és aktív választójoguk bizonyít.[41] Ez semmiképpen sem változtat azon a tényen, hogy a tagállamok úgy döntöttek, hogy kizárólag az ő hatáskörükbe tartozik annak meghatározása, hogy ki jogosult arra, hogy állampolgáruk, következésképpen pedig uniós polgár legyen. Az uniós polgárság létrehozásából következő „egységes államközösség" tehát nem ró kötelezettségeket a tagállamokra azon feltételeik tekintetében, amelyek mellett állampolgárságot adnak.

47. A kölcsönös tisztelet és bizalom szellemében a tagállamok feltétel nélkül megállapodtak abban, hogy tiszteletben tartják a többi tagállam azzal kapcsolatos döntéseit, hogy valamely személy rendelkezik-e valamely tagállam állampolgárságával, és ezáltal uniós polgársággal, függetlenül az érintett személy és az érintett tagállam közötti sajátos kapcsolattól. Az EUSZ 9. cikk, az EUMSZ 20. cikk (1) bekezdése és a 2. sz. nyilatkozat nem teszi lehetővé, hogy az uniós intézmények vagy más tagállamok bármilyen feltételt szabjanak egy másik tagállam állampolgárságának elismerése tekintetében.

48. A Micheletti ítéletben[42] a Bíróság megállapította, hogy valamely tagállam jogalkotása nem korlátozhatja egy másik tagállam állampolgárságot nyújtó aktusának hatásait azáltal, hogy kiegészítő feltételhez köti ezen állampolgárság elismerését az EK-Szerződésben biztosított alapvető szabadságjogok gyakorlása tekintetében.[43] Noha ez az ítélet az uniós polgárság bevezetésénél korábbi, a Bíróság ezt az elvet az uniós polgársággal összefüggésben többek között a Zhu és Chen ítéletben[44] ismét kimondta.[45] Ebből következik, hogy az Európai Uniónak, intézményeinek és tagállamainak főszabály szerint tiszteletben kell tartaniuk az összes többi tagállamnak az állampolgárság megszerzésének és elveszítésének feltételeire vonatkozó szabályozását. A kötelező kölcsönös elismerés rendszere, amelyet ezen ítélkezési gyakorlat ír elő, azzal a következménnyel jár, hogy a tagállamok nem kötelesek közös felfogással rendelkezniük az állampolgárság fogalmát illetően, és az állampolgárság megadására vonatkozó szabályaik eltérhetnek egymástól.

40 Ezt az „egységes államközösséget" a Szerződések rendelkezései korlátozzák, és ezért nem tekinthető egyenértékűnek az állammal.

41 Az EUMSZ 20. cikk (2) bekezdésének b) pontja. Lásd még a demokratikus elvekre vonatkozó EUSZ 9., EUSZ 10. és EUSZ 11. cikket, amelyek széles körben hivatkoznak az uniós polgárokra.

42 10. pont.

43 Tesauro főtanácsnok a Micheletti és társai ügyre vonatkozó indítványában (C-369/90, EU:C:1992:47, 3. és 4. pont) kijelentette, hogy az állampolgárság megszerzése és elvesztése kizárólag az egyes államok hatáskörébe tartozik. Valamely tagállam állampolgárságával való rendelkezés, függetlenül attól, hogy azt hogyan szerezték meg, az egyetlen olyan előfeltétel, amelynek az egyénnek meg kell felelnie a letelepedési jog gyakorlásához, és semmilyen más tényező vagy szempont nem vehető figyelembe.

44 39. pont. Lásd még: 2003. október 2-i Garcia Avello ítélet (C-148/02, EU:C:2003:539, 28. pont). A Zhu és Chen ítélet 39. pontjában a Bíróság nem jogszabály által előírt korlátozásra hivatkozik, hanem nagy vonalakban megállapítja, hogy a tagállam nem csökkentheti a valamely másik tagállam által nyújtott állampolgárság hatásait, és nem írhat elő további feltételeket ezen állampolgárság elismeréséhez.

45 Az EK 17. cikk és az EK 18. cikk (jelenleg EUMSZ 20. cikk és EUMSZ 21. cikk).

49. Noha az uniós jog nem határozza meg az állampolgárság megszerzésére és elveszítésére vonatkozó feltételeket,[46] és a tagállamoknak be kell tartaniuk egymás ezzel kapcsolatos szabályait, az ítélkezési gyakorlat szerint e szabályok alkalmazása nem sértheti az uniós jogot az utóbbi hatálya alá tartozó esetekben.[47] Az állampolgárság megadására vagy visszavonására vonatkozó tagállami szuverén előjogok gyakorlása nem korlátlan, és mind az uniós, mind a nemzetközi jog elvben korlátozhatja ezen előjogok gyakorlását.[48] A Máltai Köztársaság állításaival ellentétben az uniós jog bármilyen formában történő megsértése az EUMSZ 258. cikk szerinti kötelezettségszegés megállapítása iránti kereset tárgyát képezheti. Ezen eljárás alkalmazása nem a súlyosnak minősített kötelezettségszegések üldözésére van fenntartva.[49]

50. A jelen kereseten kívül nincs tudomásom olyan ügyről, amelyben a Bíróság az uniós jog fényében, és különösen az uniós polgárságra való hivatkozással vizsgálta volna az állampolgárság megszerzésére vonatkozó tagállami szabályokat. Úgy tűnik, hogy ezt a helyzetet az magyarázza, hogy az uniós jog nem biztosíthatja valamely személynek valamely tagállam állampolgárságához való jogot. A Micheletti ítéletben a Bíróság nem a honosításra vonatkozó olasz szabályokat vizsgálta az uniós jog fényében, hanem az olasz jognak Spanyolországban való érvényesülését korlátozni kívánó spanyol szabályok uniós joggal való összeegyeztethetőségét. A Zhu és Chen ítéletben[50] a Bíróság a jogszabályok megkerülésének vagy a joggal való visszaélés kérdését vizsgálta az uniós állampolgárság megszerzésével összefüggésben.[51] A Bíróság elutasította az Egyesült Királyság kormányának azon állítását, hogy harmadik ország állampolgárát meg kell akadályozni abban, hogy az uniós jogra – különösen az uniós polgároknak a tagállamok területén való szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogára – hivatkozhasson, ha az adott személy úgy intézte, hogy gyermeke megszerezhesse valamely tagállam állampolgárságát és így az uniós polgárságot és az abból eredő jogokat. A Bíróság e kormány állítását elutasítva hangsúlyozta, hogy az ügyben észrevételeket benyújtó felek egyike sem vonta kétségbe sem annak jogszerűségét, sem pedig azt a tényt, hogy a szóban forgó gyermek valamely tagállam állampolgárságát megszerezte.[52]

[46] A hatáskör-átruházás elve szabályozza a hatáskörök Európai Unióra történő átruházását: az EUSZ 4. cikk (1) bekezdése, valamint az EUSZ 5. cikk (1) és (2) bekezdése. Minden olyan hatáskör, amelyet nem ruháztak át az Európai Unióra, a tagállamoknál marad. Az Európai Unió nem vonhat magához hatásköröket a kizárólag a tagállamok számára fenntartott területeken.

[47] A Rottmann ítélet (39. és 41. pont), valamint a Tjebbes ítélet (30. pont) az uniós jog ezen általános tételét alkalmazza.

[48] Lásd: 2021. december 14-i Stolichna obshtina, rajon „Pancharevo” ítélet (C-490/20, EU:C:2021:1008, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat), amelyben a Bíróság kimondta, hogy „az állampolgárság megszerzése és elveszítése feltételeinek meghatározása – összhangban a nemzetközi joggal – az egyes tagállamok hatáskörébe tartozik, másrészről pedig […] hogy az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben a vonatkozó nemzeti szabályoknak ez utóbbit tiszteletben kell tartaniuk”.

[49] Az EUMSZ 258. cikk lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy kötelezettségszegési eljárást indítson abban az esetben, amikor úgy véli, hogy valamely tagállam nem teljesítette valamely uniós jogi kötelezettségét, anélkül, hogy a jogsértés jellegére és súlyosságára hivatkozva különbséget kellene tennie. 1990. november 27-i Bizottság kontra Olaszország ítélet (C-209/88, EU:C:1990:423, 14. pont). Lásd analógia útján: 2007. október 18-i Bizottság kontra Dánia ítélet (C-19/05, EU:C:2007:606, 35. pont).

[50] Zhu és Chen ítélet, 34–40. pont.

[51] Lásd analógia útján: Sloane, R. D., Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality, *Harvard International Law Review*, 50. kötet, 1. szám. A szerző úgy véli, hogy a Nottebohm ítélet úgy értelmezhető megfelelően, mint egy szűkebb terjedelmű döntés, amelyben a CIJ a joggal való visszaélés általános elvére hivatkozott annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy Nottebohm kikerülje a hadijog következményeit.

[52] A visszaélésszerű magatartás bizonyításához egyrészt objektív körülmények együttese szükséges, amelyből az következik, hogy az uniós jog által előírt feltételek formális tiszteletben tartása ellenére nem valósul meg e szabályozás célja, másrészt pedig egy szubjektív elem szükséges, amely azon szándékban áll, hogy az uniós szabályozáson alapuló előnyt az annak megszerzéséhez szükséges feltételek mesterséges módon való megteremtése útján szerezzék meg. 2019. február 26-i T Danmark és Y Denmark ítélet (C-116/16 és C-117/16, EU:C:2019:135, 70. és 97. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat) (a továbbiakban: T Danmark ítélet).

51. A Bíróság megerősítette, hogy a jogalanyoknak tiszteletben kell tartaniuk azt az általános jogelvet, amely szerint az uniós jogra nem lehet visszaélésszerűen vagy csalárd módon hivatkozni.[53] Az uniós polgárság megadásának vagy megszerzésének jogszerűsége tehát főszabály szerint e fogalomra tekintettel vizsgálható. A jelen kereset azon alapul, hogy a Máltai Köztársaság nem teljesítette az EUMSZ 20. cikkből eredő kötelezettségeit. E kereset szerint e tagállam megkerülte a jogszabályokat, és visszaélt a számára biztosított jogokkal. Ezen elv esetleges alkalmazását tehát jelen eljárásban nem kell vizsgálni.

52. A Bíróság ítélkezési gyakorlata kiterjedtebb az uniós állampolgárság visszavonásának vagy elvesztésének kérdését illetően. Míg az állampolgárság megadására vonatkozó hatáskör a tagállamok számára van fenntartva, és az uniós polgárság e hatáskör gyakorlásától függ, a nemzeti és így az uniós polgárság visszavonására vonatkozó előjog gyakorlására számos azonosítható korlátozás vonatkozik. Ezen ítélkezési gyakorlat fontos jellemzője, hogy a tagállamok szuverén előjogainak nem pedig más tagállamok vagy harmadik országok állampolgáraival, hanem saját állampolgáraikkal szembenigyakorlását érinti. Az uniós jog az abból eredő aggályok miatt, hogy a nemzeti állampolgárság visszavonása, amely az uniós állampolgárság elvesztését eredményezi, hontalanná tehet egyéneket, és megfoszthatja őket a Szerződések és a Charta által biztosított jogoktól, minimális szintű jogvédelmet biztosít az ilyen helyzetbe került személyek számára. Ez olyan helyzetet eredményez, amelyben valamely tagállam állampolgárságának megadása és visszavonása között nem lehet pontosan párhuzamot vonni, aminek következtében az uniós jog e jogcímekkel eltérő követelményeket támaszt a tagállamokkal szemben. Ezen okokból egyetértek a Máltai Köztársaság azon állításával, hogy valamely tagállam állampolgárságának visszavonása és megszerzése nem ugyanazt jelenti.

53. Erre mutat rá a Rottmann ítélet,[54] amelyben a Bíróság megállapította, hogy annak ellenére, hogy az állampolgárság megszerzésére és elvesztésére vonatkozó feltételek a tagállamok hatáskörébe tartoznak, az uniós jog alkalmazandó olyan körülmények között, amikor valamely személy elveszítheti uniós állampolgárságát és az ahhoz kapcsolódó jogokat. Amennyiben a tagállamok e területre vonatkozó hatásköreinek gyakorlása olyan jogokat érint, amelyeket az uniós jog biztosít és véd, az e jogokra való hivatkozással bírósági felülvizsgálat tárgyát képezheti. A tagállam visszavonhatja az állampolgárságot valamely személytől, ha azt megtévesztéssel szerezték, annak ellenére, hogy az érintett személy ezáltal elveszíti az uniós polgárságot és hontalanná válhat,[55] feltéve, hogy az arányosság elvét tiszteletben tartják.[56] Ezen elv alkalmazása

[53] T Danmark ítélet, 70–71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Az uniós jogszabályok megkerülésének vagy a joggal való visszaélésnek a fogalma főszabály szerint alkalmazható a jogalanyok és a tagállamok kereseteire, feltéve, hogy a szükséges uniós hatáskör és a szükséges bizonyítékok fennállnak.

[54] 41., 42., 48., 57. és 58. pont.

[55] Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 15. cikkének (2) bekezdése, amely kimondja, hogy „[s]enkit sem lehet sem állampolgárságától, sem állampolgársága megváltoztatásának jogától önkényesen megfosztani”. A hontalanság eseteinek csökkentéséről szóló, 1961. augusztus 30-án, New Yorkban elfogadott, és 1975. december 13-án hatályba lépett egyezmény (kihirdette: 2009. évi XV. törvény) 8. cikke (2) bekezdésének b) pontja kimondja, hogy egy személy megfosztható valamely Szerződő Állam állampolgárságától, ha az állampolgárságot megtévesztéssel vagy csalással szerezték. A 8. cikk (4) bekezdése továbbá úgy rendelkezik, hogy valamely Szerződő Állam a 8. cikk (2) bekezdésének b) pontja által megengedett megfosztási jogkörét csak a törvénynek megfelelően gyakorolhatja, amely az érintett számára biztosítja a bíróság vagy más független testület előtti méltányos tárgyaláshoz való jogot. Ezen felül az állampolgárságról szóló európai egyezmény (kihirdette: 2002. évi III. törvény) 7. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy „[a] részes állam nem rendelkezhet belső jogában az állampolgárság *ex lege* vagy a részes állam kezdeményezésére történő elvesztéséről, kivéve az alábbi esetekben: […] b) a részes állam állampolgárságának megszerzése a kérelmező által elkövetett csalás, hamis adatszolgáltatás vagy bármely releváns tény eltitkolása révén”. Lásd még: ezen egyezmények 18. cikke (2) bekezdésének a) pontja szerint „[á]llamutódlás esetén minden érintett részes állam az állampolgárság megadásáról vagy megtartásáról szóló döntéshozatal során különösen az alábbiakat köteles figyelembe venni: […] a) az érintett személynek az Államhoz fűződő valódi és tényleges kapcsolatát” […].

[56] A Bíróság megállapította, hogy az állampolgárság megtévesztés miatti megvonására vonatkozó határozat a közérdek alapján igazolható: Rottmann ítélet (51. pont); Tjebbes ítélet (33. pont); és Wiener Landesregierung ítélet (52. pont).

megkövetelheti, hogy az érintett személy részére állampolgárságának elvesztése előtt észszerű időt biztosítsanak abból a célból, hogy megpróbálja visszaszerezni egy másik tagállam állampolgárságát.[57]

54. A Bíróság a Tjebbes ítéletben[58] azt is megállapította, hogy a tagállam jogosult arra, hogy abból induljon ki, hogy az állampolgárság a közötte és az állampolgárai közötti tényleges kapcsolat megnyilvánulása. A tagállam tehát a közötte és valamely személy között fennálló tényleges kapcsolat hiányához vagy megszűnéséhez az állampolgárság elvesztését kapcsolhatja következményként, feltéve, hogy az arányosság elvét alkalmazzák az állampolgárság elvesztése által az érintett személyre az uniós jogra tekintettel gyakorolt következményeket illetően.[59] A Bíróság szerint valamely tagállam állampolgárságának a törvény erejénél fogva történő elvesztése összeegyeztethetetlen lenne az arányosság elvével, ha a vonatkozó nemzeti szabályok nem tennék lehetővé annak egyedi vizsgálatát, hogy az állampolgárság ezen elvesztése milyen következményekkel jár az érintett személyek számára az uniós jogra tekintettel.[60]

55. Ebből következik, hogy noha a tagállam állampolgársággal kapcsolatos jogszabályaival összhangban megkövetelheti az e jogszabályokban meghatározott tényleges kapcsolat vagy „a közötte és állampolgárai között fennálló, szolidaritáson és lojalitáson alapuló különleges kapcsolat”[61] bizonyítását, az uniós jog sem nem határozza meg, és nem is követeli meg azt, hogy az állampolgárság megszerzéséhez vagy megtartásához ilyen kapcsolat álljon fenn.[62] Az uniós jog csak az állampolgárság visszavonásával összefüggésben támogatja ezt a tagállam nemzeti joga szerinti követelményt, feltéve, hogy tiszteletben tartják az arányosság elvét, és az érintett személy részére bizonyos eljárási garanciákat biztosítanak.[63]

[57] Ezt a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálnia.

[58] 35., 40. és 41. pont. A Bíróság megvizsgálta, hogy az EUMSZ 20. cikkel ellentétes-e az olyan tagállami szabályozás, amely szerint az érintett tagállam állampolgársága a törvény erejénél fogva elveszíthető. Azon személyek esetében, akik nem valamely másik tagállam állampolgárai, az uniós polgárság elvesztése az érintett személyre nézve az állampolgárság elvesztése arányosságának egyedi vizsgálata nélkül következik be.

[59] Továbbá – amennyiben releváns – a családtagjai tekintetében is (2023. szeptember 5-i Udlændinge- og Integrationsministeriet [A dán állampolgárság elvesztése] ítélet, C-689/21, EU:C:2023:626, 32. pont). Az állampolgárság ily módon történő elvesztésének összhangban kell állnia a Charta által garantált alapvető jogokkal, különösen a családi élet tiszteletben tartásához való, Charta 7. cikkében foglalt joggal (Tjebbes ítélet, 45. pont; Wiener Landesregierung ítélet, 61. pont).

[60] Lásd: Tjebbes ítélet (41. pont) és Wiener Landesregierung ítélet (59. pont). A Bíróság úgy ítélte meg, hogy az arányosság elvével összeegyeztethetetlen az állampolgárság megadására vonatkozó biztosíték visszavonásáról szóló tagállami határozat, amely az érintett személy uniós polgárságának végleges elvesztését eredményezte, amennyiben e határozat alapjául az az indok szolgált, hogy az érintett személy pénzbírsággal büntethető, közúti közlekedésről szóló törvénybe ütköző közigazgatási szabálysértéseket követett el (Wiener Landesregierung ítélet, 74. pont).

[61] 2024. április 25-i Stadt Duisburg (A német állampolgárság elvesztése) ítélet (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, 37. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

[62] Lásd analógia útján az állampolgárságról szóló európai egyezmény 7. cikkének (1) bekezdését, amely szerint „[a] részes állam nem rendelkezhet belső jogában az állampolgárság *ex lege* vagy a részes állam kezdeményezésére történő elvesztéséről, kivéve az alábbi esetekben: […] e) a részes állam és a szokásosan külföldön tartózkodó állampolgára közötti tényleges kapcsolat hiánya”. Az egyezmény nem határozza meg ezt a „tényleges kapcsolatot”. Ebből véleményem szerint az következik, hogy az állampolgárságról szóló európai egyezmény 7. cikke (1) bekezdésének e) pontja az egyes részes államokra hagyja annak eldöntését, hogy mi minősül a közte és állampolgárai közötti tényleges kapcsolatnak.

[63] Lásd: 2024. április 25-i Stadt Duisburg (A német állampolgárság elvesztése) ítélet (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, 56–65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezzel szemben lásd: Préfet de Gers ítélet, 62. pont, amelyben a Bíróság megállapította, hogy az uniós polgárság elvesztése következményei arányosságának egyedi vizsgálatára vonatkozó kötelezettség az uniós jog hatálya alá tartozó helyzetekben nem vonatkozik e jogállásnak annak a döntésnek az automatikus következményeképpen történő elvesztésére, amelyet egy korábbi tagállam szuverén módon hozott meg arról, hogy kilép az Unióból.

56. Ami a „tényleges kapcsolat” nemzetközi jogi követelményét illeti, kétségtelen, hogy – amint azt a Bizottság megjegyzi – a Nottebohm ítéletben[64] a CIJ kimondta, hogy valamely állam megtagadhatja valamely másik állam által megadott állampolgárság elismerését, amennyiben nincs tényleges kapcsolat vagy kötelék az egyén és az állampolgársága között. A CIJ ítélete arra korlátozódik, hogy lehetővé teszi az államok számára, hogy megtagadják a nyújtott állampolgárság elismerését, ha nincs tényleges kapcsolat valamely személy és azon állam között, amelynek az állampolgárságával nyilatkozata szerint rendelkezik. A CIJ nem kötelezi az államokat arra, hogy megköveteljék az ilyen kapcsolat meglétét közöttük és saját állampolgáraik, vagy más államok és állampolgáraik között.[65] A jelen kereset szempontjából fontos rámutatni arra, hogy a CIJ nem határozta meg a „tényleges kapcsolat” nemzetközi jogi fogalmát, és nem követelte meg az államoktól, hogy erre hivatkozva adjanak állampolgárságot. Éppen ellenkezőleg: a CIJ úgy ítélte meg, hogy „a szuverén államokra tartozik az állampolgárság megszerzésének […] szabályozása”.[66] A Nottebohm ítéletből következik, hogy – legalábbis a CIJ véleménye szerint – az állampolgárság megadásának szabályai az egyes államok hatáskörébe tartoznak.

57. Nincs jelentős eltérés az uniós jog és a nemzetközi jog között abban a kérdésben, hogy fenn kell-e állnia az egyén és az állampolgársága szerinti állam között tényleges kapcsolatnak, mivel e jogok egyike sem ír elő ilyen követelményt. Az állampolgárság megadásának feltételei a nemzeti jog hatálya alá tartoznak,[67] bár bizonyos fokú tisztelet mutatkozik a hontalanság elleni nemzetközi szabályok iránt, és tiszteletben lehet tartani az érintett személyek emberi és eljárási jogait. Az uniós joggal összefüggésben a 2. sz. nyilatkozat és a Micheletti ítéletből következő ítélkezési gyakorlat megakadályozza a tagállamokat abban, hogy ne ismerjék el valamely másik

[64] Friedrich Nottebohm német állampolgár 1881-ben született Németországban. 1905-ben Guatemalában telepedett le, és vállalkozásba kezdett. 1939-ben, közvetlenül a második világháború kitörése után liechtensteini állampolgárságot kért. Azt követően, hogy 1939 decemberében megkapta a liechtensteini útlevelet, F. Nottebohm Guatemala zürichi főkonzuljától vízumot kapott. 1940 elején visszatért Guatemalába, hogy folytassa üzleti tevékenységét. 1943-ban a guatemalai hatóságok az Amerikai Egyesült Államok kormányának kérésére letartóztatták F. Nottebohmot, átadták az utóbbi fegyveres erőinek, és az Egyesült Államokba deportálták, ahol két év három hónapig tárgyalás nélkül tartották fogva. A guatemalai hatóságok ingatlanjainak kártalanítás nélküli kisajátítása érdekében eljárást indítottak F. Nottebohm ellen. 1951 decemberében Liechtenstein kormánya eljárást indított a CIJ előtt, amelyben a guatemalai kormánytól F. Nottebohm személyével és vagyonával szembeni intézkedései miatt visszaszolgáltatást és kártérítést követelt. A guatemalai kormány azt állította, hogy e kereset elfogadhatatlan, többek között azon az alapon, hogy a Liechtensteini Hercegség nem bizonyította, hogy F. Nottebohm, „akinek védelme érdekében eljár”, ezen állam jogának megfelelően szerezte meg a liechtensteini állampolgárságot. A ICJ ítélete, amely az elfogadhatóság kérdésére korlátozódik, azt vizsgálja, hogy „az F. Nottebohmnak nyújtott állampolgárságra lehet-e hivatkozni Guatemalával szemben a [CIJ] előtt indított eljárásban”.

[65] Lásd analógia útján az állampolgárságról szóló 1997. november 6-i európai egyezmény 3. cikkének (1) bekezdését, amely szerint „[m]inden állam saját joga szerint határozza meg, hogy kik az ő állampolgárai”. Ezen egyezmény 3. cikkének (2) bekezdése szerint „[a]z ilyen jogszabályt más államok annyiban kötelesek elfogadni, amennyiben az összhangban áll a vonatkozó nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és az állampolgárság tekintetében általánosan elismert jogelvekkel”. Lásd még az állampolgársági törvények kollíziójának egyes kérdéseiről szóló (1930. április 13-án elfogadott és 1937. július 1-jén hatályba lépett) egyezmény (179 LNTS 4137) (a továbbiakban: az állampolgársági törvények kollíziójáról szóló egyezmény) 1. cikkét, amelynek szövege szinte megegyezik az állampolgárságról szóló európai egyezmény 3. cikkének (1) és (2) bekezdésével. Az állampolgársági törvények kollíziójáról szóló egyezmény 2. cikke úgy rendelkezik, hogy „minden azzal kapcsolatos kérdést, hogy valamely személy rendelkezik-e adott állam állampolgárságával, az adott állam joga szerint kell eldönteni”. A nemzetközi jogra való hivatkozás ezekben az egyezményekben némileg körkörös. Azt várnánk, hogy az ilyen egyezmények meghatározzák vagy legalábbis felvázolják azokat a minimumfeltételeket, amelyeket a nemzetközi jog megkövetel abban az esetben, amikor valamely állam állampolgárságot nyújt valamely személynek. Az, hogy ezen egyezmények szisztematikusan elzárkóztak attól, hogy e területen akár csak minimumszabályokat állapítsanak meg, véleményem szerint azt az egyértelmű szándékot mutatja, hogy az állampolgárság meghatározását és megadásának feltételeit az egyes államok jogszabályaira bízzák. Ebből következik, hogy a nemzetközi jog e tekintetben csekély hatást gyakorolt.

[66] A CIJ annak megállapításával folytatta, hogy „[…] nem szükséges annak meghatározása, hogy a nemzetközi jog korlátozza-e ezen a területen a döntési szabadságot. Ezenfelül az állampolgárság a legközvetlenebb, a legmesszebb menő és a legtöbb ember számára egyedüli hatását az állampolgárságot nyújtó állam jogrendszere keretében fejti ki. Az állampolgárság mindenekelőtt annak meghatározására szolgál, hogy az a személy, akinek az állampolgárságot nyújtják, gyakorolja azokat a jogokat, és teljesíti azokat a kötelezettségeket, amelyeket a szóban forgó állam az állampolgárai részére biztosított, illetve előírt. Ez azt a tágabb fogalmat feltételezi, hogy az állampolgárság az állam nemzeti joghatósága alá tartozik.”

[67] Az uniós jog vagy a nemzetközi jog alapján nincsenek az állampolgárság megszerzésére vonatkozóan általánosan elfogadott szabályok. Ez annak ellenére így van, hogy az államok az állampolgárságot gyakran olyan közös normák vagy fogalmak (változatai) alapján adják meg, mint a *ius soli* vagy a *ius sanguinis*. Lásd analógia útján az állampolgárságról szóló európai egyezmény 6. cikke (1) bekezdésének a) pontját.

tagállam állampolgárságának megadását, amit úgy tűnik, hogy a Nottebohm ítélet támogat.[68] Nem indokolt ezen állítás sem, mivel a tagállamok kötelesek elismerni a többi tagállam által nyújtott állampolgárságot, az állampolgárságra vonatkozó jogszabályaiknak pedig tartalmazniuk kell egy különös szabályt, mégpedig olyat, amely az állampolgársággal való rendelkezés feltételeként „tényleges kapcsolatot" ír elő. Az uniós jog szerinti, más tagállamok által nyújtott állampolgárság elismerésére vonatkozó kötelezettség az egyes tagállamok szuverenitásának kölcsönös elismerését és tiszteletben tartását jelenti, nem pedig olyan eszközt, amely aláássa a tagállamok e területen fennálló kizárólagos hatáskörét. Az ellenkező megállapítás megszüntetné a Szerződésekben a nemzeti és az uniós polgárság között gondosan kialakított egyensúlyt, és a tagállamok hatáskörének teljes mértékben jogellenes csorbítását jelentené olyan rendkívül érzékeny területen, amely tekintetében a tagállamok egyértelműen úgy döntöttek, hogy kizárólagos ellenőrzésük alatt tartanak.

58. Ebből következik, hogy véleményem szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy a nemzeti állampolgárság jogszerű megadásához az EUMSZ 20. cikk megkövetelné a tagállam és az egyén között a tagállam nemzeti joga által megkövetelttől eltérő „tényleges kapcsolat" vagy „korábbi tényleges kapcsolat" meglétét. A Máltai Köztársaságnak adott esetben válaszolnia kell a Bizottság kifogásának második és harmadik lépése tekintetében: a Bizottság háromlépcsős megközelítésének hű alkalmazása azonban meggyőz arról, hogy a Bíróságnak nem kell az első lépésről való határozathozatalon túlmenően döntenie. Az uniós jog bármely egyéb megsértésére vonatkozó bizonyíték hiányában azt tanácsolom a Bíróságnak, hogy utasítsa el a jelen keresetet.

A költségekről

59. A Bíróság eljárási szabályzata 138. cikkének (1) bekezdése alapján a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte.

60. A jelen ügyben mind a Bizottság, mind pedig a Máltai Köztársaság azt kérte, hogy az eljárásban részt vevő másik felet kötelezzék a költségek viselésére.

61. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a Máltai Köztársaság kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

Végkövetkeztetések

62. A fenti megfontolásokra tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a Bizottság keresetét;

– kötelezze a Bizottságot a saját költségei, valamint a Máltai Köztársaság részről felmerült költségek viselésére.

[68] Tesauro főtanácsnok a Micheletti és társai ügyre vonatkozó indítványában (C-369/90, EU:C:1992:47, 5. pont) kijelentette, hogy „nem [hiszi], hogy a Bíróság előtt fekvő ügy megfelelő körülményeket biztosít a tényleges állampolgársággal kapcsolatos problémák felvetésére, amelyek eredete a nemzetközi kapcsolatok »romantikus korszakára« és különösen a diplomáciai védelem fogalmára vezethető vissza; […] még kevésbé [véli úgy, hogy] releváns lenne a [CIJ] közismert (és emlékezetes módon vitatott) Nottebohm ítélete".