Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTHONY'EGO MICHAELA COLLINSA
przedstawiona w dniu 4 października 2024 r. [1]

Sprawa C-181/23

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Malty

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego wynikającym z art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE – System nabywania obywatelstwa przez inwestorów – Naturalizacja obywateli państw trzecich w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje – Brak rzeczywistego związku między osobami składającymi wniosek o naturalizację a państwem członkowskim

W przedmiocie zakresu skargi

1. Rozpatrywana skarga na podstawie art. 258 TFUE została wniesiona w związku z ustanowieniem i stosowaniem systemu Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (2020) (systemu nabywania obywatelstwa maltańskiego w drodze naturalizacji za wyjątkowe zasługi w związku z inwestycją bezpośrednią z 2020 r.; zwanego dalej „systemem nabywania obywatelstwa z 2020 r.") [2]. Komisja Europejska wnosi o stwierdzenie, że Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE, ponieważ ustanowiła i stosuje system nabywania obywatelstwa z 2020 r., który umożliwia naturalizację jednostek, pomimo braku rzeczywistego związku między nimi a Republiką Malty, w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje.

2. Republika Malty twierdzi, że skarga Komisji jest pozbawiona podstawy prawnej i bezzasadna pod względem faktycznym. Prawo Unii nie reguluje warunków nabywania obywatelstwa państwa członkowskiego, chyba że owe warunki są tego rodzaju, iż zagrażają, w sposób ogólny i systemowy, wartościom i celom Unii. Ani prawo międzynarodowe publiczne [3], ani prawo Unii nie wymaga, aby przed naturalizacją jednostkę łączył z państwem „uprzedni rzeczywisty związek". Republika Malty utrzymuje również, że Komisja nadmiernie uprościła system nabywania obywatelstwa z 2020 r., co stanowiło próbę „wpędzenia" Trybunału w błędną ocenę okoliczności faktycznych.

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Na system nabywania obywatelstwa z 2020 r. składają się 2020 Citizenship Act (ustawa z 2020 r. o obywatelstwie) i 2020 Regulations (rozporządzenie z 2020 r.), które opisano w pkt 5–7 niniejszej opinii.

[3] Zwane dalej „prawem międzynarodowym".

Ramy prawne – prawo maltańskie

Ustawa o obywatelstwie maltańskim

3. Ustawa o obywatelstwie maltańskim reguluje kwestie nabywania, pozbawiania i zrzekania się obywatelstwa maltańskiego [4]. W jej art. 10 określono warunki zwykłej naturalizacji. Zgodnie z art. 10 ust. 1 wnioskodawca może otrzymać zaświadczenie o nadaniu obywatelstwa Malty, jeżeli wykaże wobec ministra [5] spełnienie następujących warunków:

„a) że zamieszkiwał na Malcie przez okres dwunastu miesięcy bezpośrednio poprzedzających dzień złożenia wniosku; oraz

b) że w ciągu sześciu lat bezpośrednio poprzedzających ów okres dwunastu miesięcy zamieszkiwał na Malcie przez okresy wynoszące łącznie co najmniej cztery lata; oraz

c) że zna w stopniu zadowalającym język maltański lub angielski; oraz

d) że jest prawego charakteru; oraz

e) że będzie przykładnym obywatelem Malty”.

4. W myśl art. 10 ust. 1 akapit drugi ustawy o obywatelstwie maltańskim w przypadku gdy minister uzna to za stosowne w szczególnych okolicznościach konkretnej sprawy, może on zezwolić na zaliczenie, przy obliczaniu sumy łącznej, o której mowa w lit. b), okresów zamieszkania ukończonych wcześniej niż na siedem lat przed dniem złożenia wniosku. 1989 Citizenship Regulations (rozporządzenie z 1989 r. w sprawie obywatelstwa) (z późniejszymi zmianami) zawiera szczegółowe przepisy dotyczące wniosków o naturalizację składanych na podstawie art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie maltańskim [6].

[4] Maltese Citizenship Act (Chap. 188) (ustawa o obywatelstwie maltańskim (rozdz. 188)), ACT XXX of 1965 (ustawa XXX z 1965 r.), zmieniona ustawami: II z 1970 r., XXXI z 1972 r., LVIII z 1974 r., XXXI z 1975 r., IX z 1977 r., XIII z 1983 r., XXIV z 1989 r., IV z 2000 r., X z 2007 r.; Legal Notice 410 of 2007 (obwieszczeniem prawnym nr 410 z 2007 r.) oraz ustawami: XV z 2013 r., XXIV i XXVI z 2017 r., XV i XXXVIII z 2020 r.

[5] Artykuł 2 ust. 1 ustawy o obywatelstwie maltańskim stanowi, że „»minister« oznacza ministra każdorazowo odpowiedzialnego za kwestie dotyczące obywatelstwa maltańskiego oraz, w zakresie udzielonego upoważnienia, każdą osobę upoważnioną przez takiego ministra do podejmowania czynności w jego imieniu”.

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations of 1 August, 1989 (przepisy wykonawcze nr 188.01 – rozporządzenie z dnia 1 sierpnia 1989 r. w sprawie obywatelstwa) (Legal Notice 106 of 1989 (obwieszczenie prawne nr 106 z 1989 r.), zmienione: obwieszczeniami prawnymi nr 16 z 1993 r., nr 232 z 1997 r., nr 26 z 2000 r., nr 188 i 410 z 2007 r., nr 17 i 63 z 2014 r.; ustawą XII z 2015 r.; obwieszczeniami prawnymi nr 336 z 2017 r., nr 214 z 2019 r., nr 443 z 2020 r.).

Ustawa wprowadzająca zmianę nr 2 do ustawy o obywatelstwie maltańskim z 2020 r.

5. W dniu 28 lipca 2020 r. Republika Malty uchwaliła Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 (ustawę wprowadzającą zmianę nr 2 do ustawy o obywatelstwie maltańskim z 2020 r.; zwaną dalej „ustawą z 2020 r. o obywatelstwie”) [7]. Artykułem 3 tej ustawy art. 10 ust. 9 ustawy o obywatelstwie maltańskim zastąpiono przepisem o następującym brzmieniu:

„Niezależnie od przepisów niniejszej ustawy lub jakiejkolwiek innej ustawy minister może wydać zaświadczenie o nadaniu obywatelstwa Malty cudzoziemcowi lub bezpaństwowcowi, który położył wyjątkowe zasługi dla Republiki Malty lub dla ludzkości bądź którego naturalizacja leży w szczególnym interesie Republiki Malty i który spełnia wymogi przewidziane w niniejszej ustawie. Na potrzeby niniejszego ustępu określenie »wyjątkowe« oznacza ewidentnie wybitne i odnosi się przede wszystkim do wkładu wnoszonego przez naukowców, badaczy, sportowców, ludzi sportu, artystów, artystów wykonawców, inwestorów i przedsiębiorców; pod warunkiem że minister wyda również zaświadczenie o nadaniu obywatelstwa uprawnionej osobie pozostającej na utrzymaniu cudzoziemca lub bezpaństwowca, który położył wyjątkowe zasługi dla Republiki Malty w drodze inwestycji; oraz pod warunkiem że taka osoba złoży wniosek w przepisany sposób oraz po złożeniu przyrzeczenia lojalności na Malcie”.

6. W dniu 20 listopada 2020 r. Republika Malty przyjęła [8] Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (rozporządzenie z 2020 r. w sprawie nadawania obywatelstwa za wyjątkowe zasługi) (zwane dalej „rozporządzeniem z 2020 r.”) [9]. W części III i IV rozporządzenia z 2020 r. znajdują się przepisy szczegółowe dotyczące rozpatrywania wniosków o naturalizację za wyjątkowe zasługi przyjmujące postać osobistych dokonań oraz „inwestycji bezpośrednich na

[7] Act No. XXXVIII of 2020 (ustawa nr XXXVIII z 2020 r.), opublikowana w dniu 31 lipca 2020 r. W dniu 15 listopada 2013 r. Republika Malty uchwaliła Act No. XV of 2013 amending the Maltese Citizenship Act (Chap. 188 (15 November 2013)) (ustawę nr XV z 2013 r. zmieniającą ustawę o obywatelstwie maltańskim (rozdz. 188 (15 listopada 2013 r.)) (zwaną dalej „ustawą z 2013 r. o obywatelstwie”). Ustawą z 2013 r. o obywatelstwie wprowadzono, równoległy wobec postępowania ustanowionego w art. 10 ust. 1 ustawy o obywatelstwie maltańskim, przyspieszony tryb naturalizacji w drodze uczestnictwa w „programie dla inwestorów indywidualnych”, który podlegał odrębnym warunkom i procedurom. Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) (rozporządzenie z 2014 r. w sprawie programu Republiki Malty dla inwestorów indywidualnych (przepisy wykonawcze nr 188.03 zbioru ustaw Malty)), przyjęte na podstawie Legal Notice 47 of 2014 (obwieszczenia prawnego nr 47 z 2014 r.) i opublikowane w maltańskim dzienniku urzędowym w dniu 4 lutego 2014 r. (zwane dalej „rozporządzeniem z 2014 r.”), zostało uchylone Legal Notice 437 of 2020 (obwieszczeniem prawnym nr 437 z 2020 r.) w dniu 20 listopada 2020 r. W ramach systemu wprowadzonego na podstawie ustawy z 2013 r. o obywatelstwie i rozporządzenia z 2014 r. (zwanego dalej „systemem nabywania obywatelstwa z 2014 r.”) wprowadzono limit 1800 zakwalifikowanych wnioskodawców (z wyłączeniem osób pozostających na ich utrzymaniu). Niezależnie od podobieństw między systemami nabywania obywatelstwa z 2014 r. i z 2020 r. oraz licznych odesłań do obu tych systemów w pismach procesowych, rozpatrywana skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego ma za przedmiot wyłącznie system nabywania obywatelstwa z 2020 r.

[8] Zgodnie z art. 10 ust. 9 ustawy o obywatelstwie maltańskim, zmienionej ustawą z 2020 r. o obywatelstwie.

[9] Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (przepisy wykonawcze nr 188.06 zbioru ustaw Malty). Rozporządzenie z 2020 r. zostało przyjęte na podstawie Legal Notice 437 of 2020 (obwieszczenia prawnego nr 437 z 2020 r.).

rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego Republiki Malty” [10]. Inwestorzy zagraniczni [11] mogą się ubiegać o naturalizację w ramach tej drugiej kategorii, jeżeli spełniają lub zobowiązują się spełnić następujące warunki:

a) przekazanie 600 000 EUR lub 750 000 EUR na rzecz rządu maltańskiego, z której to kwoty 10 000 EUR podlega przekazaniu jako bezzwrotny depozyt w chwili składania wniosku w sprawie pobytu lub formularza kwalifikowalności, natomiast pozostała kwota staje się należna po zatwierdzeniu wniosku o naturalizację;

b) nabycie i pozostawanie w posiadaniu nieruchomości mieszkalnej na Malcie o wartości co najmniej 700 000 EUR lub wzięcie w najem nieruchomości mieszkalnej na Malcie na okres co najmniej 5 lat w zamian za roczny czynsz najmu wynoszący co najmniej 16 000 EUR;

c) przekazanie darowizny w wysokości co najmniej 10 000 EUR na rzecz zarejestrowanej organizacji pozarządowej lub zarejestrowanego stowarzyszenia prowadzących działalność w zakresie filantropii, kultury, sportu, nauki, dobrostanu zwierząt lub sztuki albo na rzecz takich podmiotów, które zostały zatwierdzone przez władze w inny sposób;

d) zamieszkiwanie na Malcie przez okres 36 miesięcy (w przypadku gdy przekazywana kwota wynosi 600 000 EUR), który może jednak zostać skrócony do co najmniej 12 miesięcy, pod warunkiem dokonania inwestycji bezpośredniej o wyjątkowym charakterze, mianowicie płatności w kwocie nie mniejszej niż 750 000 EUR;

e) pomyślne przejście prowadzonej przez organy oceny kwalifikowalności oraz uzyskanie zezwolenia na złożenie wniosku o naturalizację zgodnie z art. 10 rozporządzenia z 2020 r.

7. Artykuł 19 rozporządzenia z 2020 r. stanowi, że „liczba zaświadczeń o nadaniu obywatelstwa wydanych w ramach systemu nabywania obywatelstwa maltańskiego w drodze naturalizacji za wyjątkowe zasługi w związku z inwestycją bezpośrednią, z wyłączeniem osób pozostających na utrzymaniu, nie może przekroczyć czterysta (400) rocznie, a w każdym wypadku łączna liczba wszystkich zakwalifikowanych wnioskodawców, z wyłączeniem osób pozostających na utrzymaniu, nie może przekroczyć tysiąca pięciuset (1500)”.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

8. W dniu 20 października 2020 r. Komisja wystosowała do Republiki Malty wezwanie do usunięcia uchybienia. Wyraziła ona obawy, że wprowadzony na podstawie ustawy o obywatelstwie maltańskim, zmienionej ustawą z 2013 r. o obywatelstwie i rozporządzeniem z 2014 r., program dla inwestorów indywidualnych nie daje się pogodzić z obywatelstwem Unii ustanowionym w art. 20 TFUE i zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TFUE. W dniu 9 czerwca 2021 r. Komisja skierowała do Republiki Malty dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym zauważyła, że ponieważ zrewidowane ramy prawne systemu nabywania obywatelstwa z 2020 r. nie doprowadziły do zmiany jego transakcyjnego charakteru, narusza on tym samym art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.

[10] Choć rozporządzeniem z 2020 r. uchylono rozporządzenie z 2014 r., to na podstawie art. 31 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia z 2020 r. rozporządzenie z 2014 r. zostało utrzymane w mocy do chwili osiągnięcia pułapu 1800 wniosków dozwolonych na mocy tego ostatniego uregulowania.

[11] We wniosku można wskazać „pozostających na utrzymaniu” członków rodziny wnioskodawcy, między innymi pod warunkiem uiszczenia za każdego z nich opłaty dodatkowej w wysokości 50 000 EUR. Zobacz: art. 16 ust. 3 rozporządzenia z 2020 r.; ust. 1 lit. b) pierwszego załącznika do tego rozporządzenia.

9. Republika Malty odpowiedziała na to pismo w dniu 6 sierpnia 2021 r. Nie zgodziła się ona z oceną Komisji. To państwo członkowskie podniosło w szczególności, że stanowisko Komisji jest nie do pogodzenia z zasadą przyznania w zakresie, w jakim wkracza ono w domenę suwerenności państw członkowskich.

10. W dniu 2 marca 2022 r. Republika Malty zawiesiła do odwołania możliwość uczestnictwa obywateli rosyjskich i białoruskich w systemie nabywania obywatelstwa przez inwestorów.

11. W dniu 6 kwietnia 2022 r. Komisja wystosowała do Republiki Malty uzasadnioną opinię. Powtórzyła ona i rozwinęła argumenty przytoczone w wezwaniu do usunięcia uchybienia i dodatkowym wezwaniu do usunięcia uchybienia. W odpowiedzi na uzasadnioną opinię Republika Malty nie zgodziła się z oceną Komisji i utrzymywała, że ramy prawne nabywania obywatelstwa przez inwestorów są w pełni zgodne z prawem Unii.

Postępowanie przed Trybunałem

12. Pismem złożonym w dniu 22 marca 2023 r. Komisja wniosła do Trybunału, na podstawie art. 258 TFUE, rozpatrywaną skargę, w której domaga się stwierdzenia, że:

„ustanawiając i prowadząc zinstytucjonalizowany program – taki jak nabywanie obywatelstwa maltańskiego w drodze naturalizacji za wyjątkowe usługi w związku inwestycją bezpośrednią na podstawie art. 10 ust. 9 Maltese Citizenship Act (ustawy o obywatelstwie maltańskim), zmienionej Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 (ustawą z 2020 r. wprowadzającą zmianę nr 2 do ustawy o obywatelstwie maltańskim), oraz Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (rozporządzenia w sprawie nadawania obywatelstwa za wyjątkowe zasługi z 2020 r.) – w ramach którego dostępna jest naturalizacja pomimo braku rzeczywistego związku wnioskodawców z państwem w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje, Republika Malty uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE”.

13. Komisja wnosi również o obciążenie Republiki Malty kosztami postępowania.

14. W odpowiedzi na skargę, złożonej w dniu 27 czerwca 2023 r., Republika Malty wnosi do Trybunału o oddalenie rozpatrywanej skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

15. Po dalszej wymianie pism procesowych w dniu 17 czerwca 2024 r. odbyła się rozprawa, w trakcie której Komisja i Republika Malty przedstawiły wystąpienia ustne i udzieliły odpowiedzi na pytania Trybunału.

Ocena prawna

Argumenty stron

16. Skarga Komisji składa się z jednego zarzutu, który jest podzielony na trzy części.

17. Po pierwsze, Komisja zauważa, że chociaż państwa członkowskie są właściwe do uchwalania przepisów regulujących nabywanie ich obywatelstwa, to wykonywanie tej kompetencji jest ograniczone prawem Unii [12]. Podwaliną obywatelstwa Unii jest koncepcja wzajemnego zaufania. Poszanowanie tego wzajemnego zaufania stoi na przeszkodzie przyjmowaniu przez państwa członkowskie przepisów dotyczących obywatelstwa, które osłabiają istotę, wartość i integralność obywatelstwa Unii. Obywatelstwo Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich [13]. Prawo Unii nakłada na państwa członkowskie daleko idące obowiązki w zakresie traktowania przez nie obywateli Unii, którzy zamierzają się powoływać na prawa wywodzone z obywatelstwa Unii. Z uwagi na fakt, że nadanie obywatelstwa państwa członkowskiego skutkuje automatycznie nabyciem obywatelstwa Unii i korzystaniem z praw z nim związanych, przesłanki jego nadania wywierają tak bezpośredni wpływ na inne państwa członkowskie oraz na Unię, iż przestają należeć do kompetencji wyłącznej owego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie, gdy nadają obywatelstwo obywatelom państwa trzeciego, powinny zatem przestrzegać prawa Unii, w szczególności zasady lojalnej współpracy zapisanej w art. 4 ust. 3 TUE oraz integralności statusu obywatelstwa Unii ustanowionego w art. 20 TFUE.

18. Po drugie, Komisja podkreśla, że fundamentem Unii jest integracja państw europejskich podzielających wspólne ambicje i wartości, co pociąga za sobą zbliżenie między narodami każdego z tych państw członkowskich. W związku z tym obywatelstwo Unii wiąże się zarówno ze wzmacnianiem więzi między obywatelami państw członkowskich a Unią, jak i z integracją oraz pogłębianiem solidarności między poszczególnymi narodami Europy, które w ten sposób łączą się w jednolity byt polityczny jako podmioty tworzące Unię. Za tą interpretacją przemawia charakter obywatelstwa Unii, które obejmuje prawo do przemieszczania się i pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego, prawo do bycia traktowanym na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego, a także do głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w przyjmujących państwach członkowskich oraz w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Obywatelstwo Unii i wywodzone z niego prawa stanowią zatem wyraz solidarności i wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Automatyczne i bezwarunkowe rozciągnięcie niektórych praw na obywateli wszystkich państw członkowskich jest spójne z zasadą wzajemnego zaufania oraz oparte na współdzielonym przekonaniu, że „obywatelstwo stanowi wyraz rzeczywistego związku między państwem a jego obywatelami” [14]. „[S]zczególny stosunek solidarności i lojalności pomiędzy […] państwem a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków [leżą] u podstaw więzi obywatelstwa” [15].

19. W przypadku gdy państwo członkowskie ustanawia i stosuje system nabywania obywatelstwa przez inwestorów, który umożliwia systemowe nadawanie przez nie obywatelstwa jednostkom w zamian za wcześniej określone płatności, a jednocześnie nie wymaga istnienia jakiegokolwiek rzeczywistego związku między tym państwem a tymi jednostkami, podważa ono i osłabia zarówno istotę i integralność obywatelstwa Unii, jak i leżące u jego podstaw wzajemne zaufanie. Taki system nabywania obywatelstwa przez inwestorów nie daje się zatem pogodzić z koncepcją

[12] Wyroki: z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti i in., C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10 (zwany dalej „wyrokiem Micheletti”); z dnia 20 lutego 2001 r., Kaur, C-192/99, EU:C:2001:106, pkt 19 (zwany dalej „wyrokiem Kaur”); z dnia 19 października 2004 r., Zhu i Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, pkt 37 (zwany dalej „wyrokiem Zhu i Chen”); z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 39, 41, 45 (zwany dalej „wyrokiem Rottmann”); z dnia 12 marca 2019 r., Tjebbes i in., C-221/17, EU:C:2019:189, pkt 30 (zwany dalej „wyrokiem Tjebbes”).

[13] Wyrok z dnia 17 września 2002 r., Baumbast i R, C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 82.

[14] Wyrok Tjebbes, pkt 35.

[15] Wyroki: Rottmann, pkt 51; Tjebbes, pkt 33. Zobacz także: wyrok z dnia 17 grudnia 1980 r., Komisja/Belgia, 149/79, EU:C:1980:297, pkt 10; wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (zwanego dalej „MTS”) z dnia 6 kwietnia 1955 r. w sprawie Liechtenstein przeciwko Gwatemali, kwestia formalna (etap drugi), I.C.J. Reports 1955, s. 4, pkt 20 (zwany dalej „wyrokiem w sprawie Nottebohm”).

obywatelstwa Unii wyrażoną w art. 20 TFUE oraz z zasadą lojalnej współpracy zapisaną w art. 4 ust. 3 TUE. Wynika stąd, że ustanowienie i stosowanie takiego systemu, nawet gdy postrzegać je jako leżące w (wyłącznie finansowym) interesie państwa członkowskiego, stanowi zagrożenie dla celów przyświecających Unii.

20. Po trzecie, system nabywania obywatelstwa z 2020 r. spełnia kryteria niezgodnego z prawem systemu nabywania obywatelstwa przez inwestorów opisanego w ramach części drugiej zarzutu, ponieważ zezwala on na systemowe nadawanie obywatelstwa w zamian za znaczne i wcześniej określone płatności oraz nie wymaga przy tym od wnioskodawców wykazania rzeczywistego związku z Republiką Malty. Artykuł 10 ust. 1 lit. a) ustawy o obywatelstwie maltańskim, który reguluje „zwykłą" naturalizację, stanowi, że wnioskodawca powinien być w stanie wykazać, iż bezpośrednio przed dniem złożenia wniosku „zamieszkiwał na Malcie przez okres dwunastu miesięcy". Zgodnie z jej art. 10 ust. 1 lit. b) taka osoba musi udokumentować okresy zamieszkania „wynoszące łącznie co najmniej cztery lata" w okresie sześciu lat. W ramach systemu nabywania obywatelstwa z 2020 r. do wnioskodawców mają zastosowanie jakościowo odmienne przepisy. Komisja podnosi w szczególności, że ów system nie daje wystarczających gwarancji pozwalających zapewnić, iż wymóg zamieszkania nie jest li tylko czysto fikcyjny lub iż istnieje jakikolwiek rzeczywisty związek między Republiką Malty a wnioskodawcami ubiegającymi się na jego podstawie o obywatelstwo maltańskie.

21. Zgodnie z art. 16 ust. 1 lit. a) rozporządzenia z 2020 r. główny wnioskodawca oraz osoby w wieku powyżej osiemnastu lat, które pozostają na jego utrzymaniu, powinny przedstawić dowód zamieszkiwania na Malcie przez okres 36 miesięcy. Artykuł 16 ust. 1 lit. a) rozporządzenia z 2020 r. w związku z załącznikiem pierwszym do tego rozporządzenia stanowi, że w przypadku zapłaty kwoty 750 000 EUR (tzn. dodatkowych 150 000 EUR) ów okres zamieszkania może zostać skrócony do co najmniej 12 miesięcy. Rozporządzenie z 2020 r. nie zawiera definicji „osoby mającej miejsce zamieszkania" ani „zamieszkiwania". Nie przewiduje ono ekwiwalentnego wymogu, że takie zamieszkiwanie powinno mieć miejsce „przez cały" wskazany okres. Ponieważ brak jest przepisów wymagających regularnej fizycznej obecności przez dłuższy okres, który mógłby być przerywany podróżami zagranicznymi lub krótkimi pobytami za granicą, rozporządzenie z 2020 r. nie zawiera żadnych uregulowań dotyczących nieobecności mogących skutkować przerwaniem biegu okresów zamieszkiwania. Komisja podnosi zatem, że art. 16 ust. 1 lit. a) rozporządzenia z 2020 r. wymaga jedynie, w odróżnieniu od fizycznej obecności, formalnego miejsca zamieszkania na Malcie.

22. Komisja odrzuca również twierdzenie Republiki Malty, że przysługuje jej prawo do nadawania obywatelstwa ze względu na „potencjalne związki" zadzierzgiwane w drodze przyszłej integracji z tym państwem członkowskim i wkładu wnoszonego następnie na jego rzecz. Takie podejście, które można by określić jako „kup teraz – nawiąż więź potem", jest niezgodne z prawem Unii. Komisja przypomina, że korzyści wynikające z obywatelstwa Unii, w tym swoboda przemieszczania się, przysługują od chwili uzyskania tego statusu. Nie ma gwarancji, że obywatel maltański naturalizowany na podstawie systemu nabywania obywatelstwa z 2020 r. pozostanie w Republice Malty i nawiąże z nią więzi. Może on podjąć decyzję o przeniesieniu się do innego państwa członkowskiego, a nawet o pozostawieniu ośrodka interesów życiowych w państwie trzecim, przy jednoczesnym wykorzystywaniu praw wynikających z obywatelstwa Unii oraz bez zadzierzgiwania więzi z jakimkolwiek państwem członkowskim. W materiałach reklamowych publikowanych przez agentów upoważnionych do promowania systemu wskazuje się, jako na jedną z korzyści z uzyskania obywatelstwa maltańskiego, na możliwość zamieszkania przez naturalizowanego obywatela w innym państwie członkowskim lub państwie należącym do strefy Schengen.

23. W replice Komisja odrzuca twierdzenie, że rozpatrywana skarga zmierza do podważenia całości krajowych ram prawnych naturalizacji jednostek. Zamiarem Komisji nie jest nakazanie państwom członkowskim, jak powinny one określać, „kto jest ich obywatelem". Przedmiot rozpatrywanej skargi jest ograniczony do konkretnego systemu nabywania obywatelstwa przez inwestorów, który, poprzez utowarowienie obywatelstwa Unii, osłabia integralność tego statusu w sposób stanowiący szczególnie poważne naruszenie prawa Unii.

24. Komisja opiera swoje twierdzenie na prawie Unii, szczególnych wymogach będących pochodną obywatelstwa Unii oraz na obowiązku lojalnej współpracy, zgodnie z którym państwa członkowskie mają się powstrzymać od działań mogących zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii. Chociaż Republika Malty nie zgadza się z tym, że wyrok w sprawie Nottebohm potwierdza tezę, iż prawo międzynarodowe wymaga, jako przesłanki nabycia obywatelstwa, istnienia rzeczywistego związku, to ów wyrok stanowi powszechnie przywoływane orzeczenie dotyczące przysługującego państwom uprawnienia do odmowy uznania obywatelstwa nadanego przez inne państwo. Zgodnie z wyrokiem Micheletti państwa członkowskie nie mogą odmówić uznania obywatelstwa obywatela państwa członkowskiego. Automatyczny charakter tego uznania w porządku prawnym Unii dostarcza podstawy prawnej dla wspólnej koncepcji obywatelstwa, która wymaga istnienia rzeczywistego związku między państwem członkowskim a jego obywatelami.

25. Komisja twierdzi, że ramy prawne systemu nabywania obywatelstwa z 2020 r. świadczą o tym, iż procedura dogłębnej analizy przeprowadzana wobec wnioskodawców służy ocenie ryzyka stwarzanego przez nich w zakresie bezpieczeństwa i reputacji oraz wielkości ich majątku. Jego celem nie jest ustalenie istnienia rzeczywistego związku między wnioskodawcą a Republiką Malty. Transakcyjnego charakteru systemu nie zmieniają fakt istnienia tego procesu weryfikacji oraz swoboda decyzyjna ministra[16] w zakresie odmowy wydania zaświadczenia o nadaniu obywatelstwa. Republika Malty nie kwestionuje, że do objęcia systemem nabywania obywatelstwa z 2020 r. fizyczna obecność na Malcie jest wymagana jedynie dwukrotnie – podczas przekazania danych biometrycznych w celu uzyskania dokumentu pobytowego oraz podczas złożenia przyrzeczenia lojalności. Wymagane w ramach tego systemu „formalne miejsce zamieszkania" nie może zatem prowadzić do powstania rzeczywistego związku między Republiką Malty a wnioskodawcą ubiegającym się o obywatelstwo.

26. Republika Malty zauważa przede wszystkim, że już od starożytności państwa starały się zapewnić sobie bogactwo i dostatek poprzez przyciąganie zamożnych jednostek w drodze nadawania tymże jednostkom obywatelstwa lub jego odpowiednika. Uprawnienie do nadawania obywatelstwa stanowi samo sedno suwerenności narodowej. Jest ono ściśle związane z powstaniem i rozwojem tożsamości narodowej państwa członkowskiego, do ochrony której Unia jest zobowiązana na mocy art. 4 ust. 2 TUE. Republika Malty przyznaje, że istnienie „uprzedniego rzeczywistego związku" stanowi zasadną podstawę, w oparciu o którą państwa mogą podjąć decyzję o uznaniu powiązań między jednostką a ich wspólnotą polityczną. Niemniej jednak wybór tej opcji należy do demokratycznych instytucji każdego państwa członkowskiego; dokonuje się go w drodze politycznych i suwerennych decyzji, które często zasadzają się na względach słuszności i sprawiedliwości moralnej. W związku z tym państwo członkowskie dysponuje szerokim zakresem uznania przy określaniu, jakie związki są wystarczające, aby uzasadnić wystosowywane do jednostki zaproszenie do przystąpienia do jego wspólnoty politycznej. Ani z traktatów, ani z prac przygotowawczych nad nimi nie wynika, że państwa członkowskie są zobowiązane wymagać, aby jednostka, przed naturalizacją, pozostawała

[16] Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 ustawy o obywatelstwie maltańskim.

w „uprzednim rzeczywistym związku” z danym państwem członkowskim. Republika Malty utrzymuje również, że takiego wymogu nie przewiduje prawo międzynarodowe oraz że wyrok w sprawie Nottebohm, na który powołuje się Komisja, był przedmiotem szeroko zakrojonej i uzasadnionej krytyki.

27. Z tych powodów Republika Malty podnosi, że jedynie wówczas, gdy polityka naturalizacyjna danego państwa członkowskiego prowadzi, w sposób ogólny i systemowy, do poważnego naruszenia wartości i celów Unii określonych w traktatach oraz w prawodawstwie, można oczekiwać, iż będzie ona naruszać te zasady i wartości. Taka sytuacja nie występuje w niniejszym przypadku. Skarga Komisji jest bezprecedensowa. Zmierza ona do uniemożliwienia państwu członkowskiemu wprowadzenia w życie wyborów o charakterze politycznym, które zostały w sposób zgodny z prawem dokonane w dziedzinie należącej do kompetencji krajowej zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 ust. 1 TUE. W skardze zakwestionowano również zgodność z prawem całości krajowych ram prawnych naturalizacji jednostek. Republika Malty twierdzi także, że wykładnia rozszerzająca art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE, za którą opowiada się Komisja, będzie miała bezpośredni wpływ na ramy prawne regulujące dziedzinę obywatelstwa we wszystkich państwach członkowskich, zwłaszcza zaś w tych, w których naturalizacja jest kwestią decyzji uznaniowej. Nieuchronnym następstwem byłoby powstanie obowiązków sprawozdawczych, co sprawiłoby, że Komisja, jako strażniczka traktatów, badałaby w świetle prawa Unii polityki, przepisy i praktyki naturalizacyjne państw członkowskich. Taki obrót spraw zachęciłby państwa członkowskie do kwestionowania, a w ostateczności do zaskarżania, przepisów i praktyk innych państw członkowskich w tej dziedzinie. Tego rodzaju kontrola może być uzasadniona tylko w przypadku wyraźnego wykazania, za pomocą odpowiednich środków dowodowych, że przepisy danego państwa członkowskiego w sposób ogólny i systemowy narażają wartości i cele Unii na rzeczywiste ryzyko.

28. Republika Malty utrzymuje ponadto, że pojedynczy zarzut Komisji nadmiernie upraszcza orzecznictwo Trybunału, ponieważ zmierza on do zrównania cofnięcia nadania obywatelstwa z jego nabyciem. Cofnięcie nadania obywatelstwa państwa członkowskiego pozbawia jednostkę obywatelstwa Unii oraz ogółu związanych z nim praw. Na gruncie prawa Unii podjęte przez państwo członkowskie działanie, które może skutkować pozbawieniem de iure lub de facto praw i obowiązków sprzężonych z obywatelstwem Unii, powinno podlegać starannej i ścisłej kontroli. Z kolei nabycie obywatelstwa nie zawęża zakresu praw i obowiązków jednostki, lecz ów zakres rozszerza. W związku z tym nabycie obywatelstwa powinno być oceniane w świetle innego standardu. Niezrozumienie przez Komisję tej fundamentalnej różnicy doprowadziło ją do opowiedzenia się za taką wykładnią traktatów, która skutkowałaby nieproporcjonalnym rozciągnięciem kontroli Unii na dziedzinę kompetencji krajowych, która jest ściśle związana z suwerennymi prerogatywami państw członkowskich.

29. Republika Malty twierdzi, że przedstawienie przez Komisję systemu nabywania obywatelstwa z 2020 r. jako „automatycznego i bezwarunkowego” trybu dostępu do obywatelstwa maltańskiego, umożliwiającego „systemowe nadawanie obywatelstwa w zamian za wcześniej określone płatności” w „wyłącznie finansowym interesie” Republiki Malty, stanowi nadmierne uproszczenie, które nie ma żadnych podstaw prawnych ani faktycznych. Choć pierwotna inwestycja jest elementem otwierającym możliwość skorzystania z tego systemu, to nie jest on stosowany w sposób „automatyczny i bezwarunkowy”, ponieważ w jego ramach znaczną wagę przywiązuje się do wpływu wywieranego przez każdy wniosek w kategoriach „bezpieczeństwa, reputacji, oddziaływań systemowych, przestrzegania prawa oraz innych kryteriów”. Odsetek decyzji odmownych, który kształtuje się na poziomie około jednej trzeciej wszystkich dopuszczalnych wniosków, w sposób wystarczający świadczy o braku jakiegokolwiek

automatyzmu. Nadanie obywatelstwa nie stanowi także bezpośredniej konsekwencji transakcji finansowej, ponieważ wnioskodawcy są zobowiązani podjąć długoterminowe zobowiązania i podlegają po naturalizacji długotrwałym procedurom kontrolnym. Republika Malty twierdzi zatem, że system nabywania obywatelstwa z 2020 r. jest legalnym, solidnym, profesjonalnie prowadzonym i efektywnym systemem naturalizacji, którego stosowanie nie zagraża osiągnięciu celów Unii. System nabywania obywatelstwa z 2020 r. jest przejrzysty i starannie monitorowany, a ponadto bezpośrednio i pozytywnie oddziaływa na społeczeństwo maltańskie. Republika Malty nie zgadza się z oceną Komisji, która uznaje ów system za przejaw podejścia „kup teraz – nawiąż więź potem". Zakwalifikowani wnioskodawcy wykazują różnorakie powiązania ze społeczeństwem maltańskim, na które składają się przeszłe, teraźniejsze i przyszłe więzi, które ulegają ewolucji w miarę upływu czasu.

30. W duplice Republika Malty utrzymuje, że gdyby Trybunał uwzględnił zarzut Komisji, to Republika Malty musiałaby odstąpić od stosowania całego zbioru przepisów rangi ustawowej i wykonawczej, a nie tylko jednego przepisu lub określonego zbioru uregulowań dotyczących obywatelstwa. Komisja, z racji tego, że kwestionuje całość ram prawnych państwa członkowskiego w dziedzinie dostępu do obywatelstwa, zachęca Trybunał do wejścia w rolę „pośredniego prawodawcy", któremu przysługuje prawo weta wobec ustawodawstwa krajowego w dziedzinie zastrzeżonej dla państw członkowskich. Im szerszy jest zakres kontroli w dziedzinie należącej do wyłącznej kompetencji krajowej, tym większe jest ryzyko, że jej sprawowanie doprowadzi do wykroczenia poza zakres kompetencji Unii w dziedzinie o szczególnie delikatnym charakterze. Z tej przyczyny Republika Malty utrzymuje, że jakakolwiek ingerencja Trybunału może być uzasadniona jedynie istotnym naruszeniem wartości lub celów Unii. Wreszcie, wbrew temu, co twierdzi Komisja, Republika Malty podkreśla, że Unia nie jest „jednolitym bytem politycznym", lecz wspólnotą polityczną.

Ocena

W przedmiocie dopuszczalności

31. Choć Republika Malty nie sprzeciwia się wyraźnie dopuszczalności niniejszej skargi, to zwraca uwagę na różnice między argumentami przytoczonymi przez Komisję w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi oraz argumentami, które podnosi ona na obecnym etapie. Republika Malty twierdzi, że szereg argumentów przywołanych przez Komisję w replice różni się od argumentów zawartych w skardze. Sprzeciwia się ona również przedstawieniu przez Komisję jako dowodu dokumentów „Passport papers"[17], ponieważ odnoszą się one do stosowania systemu nabywania obywatelstwa z 2014 r., a nie systemu z 2020 r., którego dotyczy niniejsze postępowanie.

32. Trybunał może z urzędu badać, czy przesłanki przewidziane w art. 258 TFUE dla wniesienia skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostały spełnione[18]. Ponieważ kwestia dopuszczalności skargi została podniesiona na rozprawie, a Komisja miała możliwość udzielenia odpowiedzi na pytanie Trybunału w tym zakresie, odpowiednim jest zbadanie jej przez Trybunał. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przedmiot skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE

[17] Zobacz dokumenty „Passport papers" opublikowane przez fundację Daphne Caruana Galizia. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up>.

[18] Wyrok z dnia 5 kwietnia 2017 r., Komisja/Bułgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, pkt 50.

jest określony w uzasadnionej opinii Komisji. Dokument ten powinien zawierać spójne i szczegółowe przedstawienie powodów, które przywiodły Komisję do przekonania, że państwo członkowskie, do którego jest ona skierowana, uchybiło jednemu ze zobowiązań, które ciążą na nim na mocy traktatu. Wnoszona następnie skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego musi się opierać na tych samych zarzutach i argumentach co te przytoczone w uzasadnionej opinii, zaś Trybunał nie może orzekać co do zarzutu, który nie został podniesiony w uzasadnionej opinii [19]. Zakres rozpatrywanej skargi jest węższy od zakresu zarzutu sformułowanego w uzasadnionej opinii z dnia 6 kwietnia 2022 r., który dotyczył systemu nabywania obywatelstwa zarówno z 2014 r., jak i z 2020 r. Z powyższym zastrzeżeniem – które nie wzbudza wątpliwości [20] – rozpatrywana skarga i uzasadniona opinia opierają się na tych samych zarzutach i argumentach. Zarówno w uzasadnionej opinii, jak i w skardze wskazano na naruszenie art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE, którego źródłem jest wprowadzone przez Republikę Malty uregulowanie umożliwiające naturalizację jednostek w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje i niewymagające istnienia rzeczywistego związku między owym państwem członkowskim a tymi jednostkami.

33. Co się tyczy zarzucanych różnic między skargą a repliką, z utrwalonego orzecznictwa wynika, że strona nie może zmieniać przedmiotu sprawy w toku postępowania, a zasadność skargi podlega rozpatrzeniu przy uwzględnieniu jedynie żądań zawartych w skardze [21]. Komisja jest jednak uprawniona do ustosunkowania się do argumentów przytoczonych przez Republikę Malty w odpowiedzi na skargę, o ile – tak jak w niniejszej sprawie – zakres sporu pozostaje niezmieniony.

34. W związku z tym proponuję Trybunałowi, aby uznał, że zarówno rozpatrywana skarga, jak i argumenty przytoczone w replice są dopuszczalne.

35. Jeśli chodzi o dopuszczenie w charakterze dowodu dokumentów zwanych „Passport papers”, Komisja nie kwestionuje, że dotyczą one stosowania systemu nabywania obywatelstwa z 2014 r., który jest pozbawiony znaczenia ratione materiae w kontekście rozpatrywanej skargi. W związku z tym, wbrew temu, co zdaje się utrzymywać Komisja, w żaden sposób nie można się opierać na treści tych dokumentów w celu sformułowania wniosków w przedmiocie zgodności z prawem systemu nabywania obywatelstwa z 2020 r.

[19] Wyrok z dnia 24 czerwca 2004 r., Komisja/Niderlandy, C-350/02, EU:C:2004:389, pkt 20. Celem postępowania poprzedzającego wniesienie skargi jest umożliwienie danemu państwu członkowskiemu wywiązania się ze zobowiązań spoczywających na nim na mocy prawa Unii lub skuteczne podniesienie argumentów mających na celu obronę przeciwko zarzutom Komisji. Prawidłowość tego postępowania ma zasadnicze znaczenie dla ochrony praw tego państwa członkowskiego oraz dla zapewnienia, że przedmiot postępowania spornego będzie jasno określony. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi ma zatem trzy cele: umożliwienie państwu członkowskiemu zaprzestania ewentualnego naruszenia, umożliwienie mu wykonania jego prawa do obrony i określenie przedmiotu sporu w celu ewentualnego wniesienia sprawy do Trybunału (wyrok z dnia 16 września 2015 r., Komisja/Słowacja, C-433/13, EU:C:2015:602, pkt 39, 49).

[20] Wymóg, zgodnie z którym przedmiot skargi w trybie art. 258 TFUE jest ograniczony ramami przewidzianego w tym postanowieniu postępowania poprzedzającego wniesienie skargi, nie oznacza, że w każdym przypadku wnioski uzasadnionej opinii i żądania skargi muszą być identyczne, jeśli przedmiot skargi nie został rozszerzony czy zmieniony, lecz został wręcz ograniczony (wyrok z dnia 14 marca 2006 r., Komisja/Francja, C-177/04, EU:C:2006:173, pkt 37).

[21] Wyrok z dnia 11 listopada 2010 r., Komisja/Portugalia, C-543/08, EU:C:2010:669, pkt 20. Zobacz także: art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem.

Co do istoty

– *Uwagi wstępne*

36. W rozpatrywanej skardze Komisja żąda od Trybunału stwierdzenia, że Republika Malty, z racji tego, iż uchwaliła i stosuje art. 10 ust. 9 ustawy z 2020 r. o obywatelstwie i rozporządzenie z 2020 r., uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej spoczywają na mocy art. 20 ust. 1 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE. Jeżeli Trybunał uwzględni to żądanie, Republika Malty będzie zobowiązana podjąć środki, które zapewnią wykonanie wyroku Trybunału [22]. Wynika stąd, że – wbrew twierdzeniom Republiki Malty – w niniejszym postępowaniu nie zarzuca się niezgodności z prawem całości ram prawnych tego państwa członkowskiego dotyczących naturalizacji [23]. Skarga Komisji nie stanowi również przejawu podejmowania przez tę instytucję, przy bezpośrednim lub pośrednim udziale Trybunału, działań legislacyjnych w dziedzinie obywatelstwa Unii.

37. Republika Malty przyznaje, że państwo członkowskie, które przyjęło zasady naturalizacji wykluczające osoby należące do określonej rasy lub mające określone pochodzenie etniczne, naruszałoby w szczególności art. 20 TFUE w związku z art. 2 TUE. Ponieważ Komisja nie twierdzi, że system nadawania obywatelstwa z 2020 r. jest stosowany w sposób dyskryminujący ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub inne kryterium, Trybunał nie musi się pochylać nad tą uwagą [24]. Republika Malty wskazuje również, że podjęła istotne wysiłki i zainwestowała znaczne zasoby z myślą o prowadzeniu wielopoziomowego procesu należytej staranności mającego zapewnić, iż system nadawania obywatelstwa z 2020 r. jest zgodny między innymi z ustawodawstwem Unii w dziedzinie przeciwdziałania praniu pieniędzy, korupcji i terroryzmowi oraz służy jego egzekwowaniu. Ponieważ w skardze Komisja nie zarzuca naruszenia przez Republikę Malty ani tego, ani jakiegokolwiek innego ustawodawstwa Unii, ta uwaga także jest bezprzedmiotowa.

38. W ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w trybie art. 258 TFUE Komisja jest obowiązana udowodnić, że państwo członkowskie nie wypełniło zobowiązania, jakie na nim ciąży na mocy prawa Unii, i w tym celu nie może się opierać na jakimkolwiek domniemaniu [25].

39. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada lojalnej współpracy wyrażona w art. 4 ust. 3 TFUE wymaga od państw członkowskich podjęcia wszelkich właściwych środków w celu zagwarantowania stosowania i skuteczności prawa Unii. Uchybienie ogólnemu obowiązkowi lojalnej współpracy przewidzianemu w art. 4 ust. 3 TUE istnieje wyłącznie w zakresie, w jakim polega na zachowaniu odrębnym od tego stanowiącego naruszenie szczególnego zobowiązania ciążącego na państwie członkowskim [26].

[22] Zobacz art. 260 ust. 1 TFUE.

[23] W postępowaniu w trybie art. 258 TFUE wyłącznie do Komisji – gdy uzna ona, że państwo członkowskie uchybiło ciążącym na nim zobowiązaniom – należy ocena, czy stosowne jest wszczęcie postępowania przeciwko temu państwu, określenie przepisów, które to państwo naruszyło, oraz wybór chwili wszczęcia postępowania w przedmiocie uchybienia zobowiązaniom (wyrok z dnia 3 marca 2016 r., Komisja/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, pkt 24).

[24] Republika Malty utrzymuje, że w ramach systemu nadawania obywatelstwa z 2020 r. stosowane są obiektywne i przejrzyste kryteria. Artykuł 5 ust. 1 Europejskiej konwencji o obywatelstwie, przyjętej pod auspicjami Rady Europy, która weszła w życie w dniu 1 marca 2000 r. (zwanej dalej „Europejską konwencją o obywatelstwie"), stanowi, że „[p]rzepisy państwa strony dotyczące obywatelstwa nie mogą zawierać rozróżnień lub włączać metod postępowania, które stanowią dyskryminację ze względu na płeć, religię, rasę, kolor skóry czy pochodzenie narodowe lub etniczne".

[25] Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia, C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

[26] Wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Słowenia (Archiwa EBC), C-316/19, EU:C:2020:1030, pkt 119, 121 i przytoczone tam orzecznictwo.

40. Rozpatrywana skarga zmierza do uzyskania stwierdzenia, że Republika Malty uchybiła zobowiązaniom, jakie na niej spoczywają na mocy art. 20 ust. 1 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE, ponieważ ustanowiła i stosuje system nabywania obywatelstwa z 2020 r., który umożliwia naturalizację osób niemających rzeczywistego związku z tym państwem członkowskim w zamian za wcześniej określone płatności lub inwestycje. Jak potwierdzono na rozprawie, zarzut Komisji, że system nabywania obywatelstwa z 2020 r. jest stosowany w taki sposób, iż nakłada zobowiązania i obowiązki na inne państwa członkowskie z naruszeniem art. 4 ust. 3 TUE, znajduje swoje źródło w jej zarzucie, iż Republika Malty dopuszcza się naruszenia art. 20 TFUE, oraz stanowi jego konsekwencję. W związku z tym w braku dowodu naruszenia postanowień traktatu dotyczących obywatelstwa twierdzenie, że Republika Malty narusza obowiązek lojalnej współpracy, jest pozbawione podstaw prawnych lub faktycznych. Jak potwierdzono w orzecznictwie, zarzut naruszenia art. 4 ust. 3 TUE odnosi się do zachowania, które nie jest odrębne od naruszenia szczególnego zobowiązania wynikającego z art. 20 TFUE. Proponuję zatem Trybunałowi, aby uznał, że w ramach niniejszego postępowania nie ma potrzeby badania zarzutu, iż Republika Malty uchybiła art. 4 ust. 3 TFUE, w oderwaniu od zarzucanego naruszenia art. 20 TFUE.

– Wymóg istnienia „rzeczywistego związku" na gruncie prawa Unii i prawa międzynarodowego dotyczącego obywatelstwa

41. Z uwag pisemnych i ustnych wynika, że nie pozostają one w sporze co do istoty systemu nadawania obywatelstwa z 2020 r. oraz sposobu jego stosowania. W szczególności Republika Malty nie kwestionuje faktu, że umożliwia naturalizację jednostek w zamian za wcześniej określone płatności, pod warunkiem spełnienia przez te jednostki pewnych wymogów[27]. Na rozprawie Republika Malty potwierdziła, że w przypadku wniesienia określonego wkładu finansowego do naturalizacji wystarczy jeden rok legalnego pobytu w tym państwie członkowskim. Komisja potwierdziła w uwagach ustnych, że jej jedyny zarzut opiera się na fakcie obowiązywania wynikającego z prawa Unii – oraz, w mniejszym stopniu, prawa międzynarodowego – wymogu istnienia „rzeczywistego związku" między państwem członkowskim a jego obywatelami, który służy ochronie integralności obywatelstwa Unii. W toku przedstawiania tych uwag Komisja przyznała również, że uwzględnienie jej skargi zależy od prawidłowości tego założenia.

42. Artykuł 20 ust. 1 TFUE ustanawia obywatelstwo Unii. Zgodnie z art. 9 TUE i art. 20 ust. 1 TFUE obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Artykuł 9 TUE stanowi również, że obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego oraz go nie zastępuje. Obywatelstwo Unii jest nierozerwalnie związane z posiadaniem obywatelstwa państwa członkowskiego i całkowicie uzależnione od jego posiadania. Nabycie obywatelstwa państwa członkowskiego skutkuje automatycznym i bezwarunkowym nabyciem obywatelstwa Unii. Utrata obywatelstwa państwa członkowskiego

[27] Zobacz pkt 29 niniejszej opinii.

prowadzi do automatycznej utraty przez daną osobę statusu obywatela Unii [28]. Obywatelstwo państwa członkowskiego jest warunkiem sine qua non lub też „warunkiem koniecznym" posiadania statusu obywatela Unii

43. Trybunał, począwszy od wyroku Grzelczyk [29], wielokrotnie potwierdzał, że obywatelstwo Unii „powin[no] stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich" [30]. W praktyce oznacza to, że obywatelstwo Unii przyznaje wiązkę praw posiadającym je osobom. Wśród tych praw znajdują się prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich [31] oraz prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego i w wyborach lokalnych w państwie członkowskim, w którym mają one miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa [32]. Każdy obywatel Unii może również się powoływać na wyrażony w art. 18 TFUE zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową we wszystkich sytuacjach należących do zakresu stosowania ratione materiae prawa Unii [33]. Podstawowy status obywatelstwa Unii oraz odpowiadające mu zobowiązania i obowiązki, jakie wynikają zeń dla państw członkowskich, nie wykluczają, by korzystanie z tych praw było obwarowane pewnymi warunkami [34].

44. Ponieważ korzystanie ze statusu obywatela Unii jest całkowicie uzależnione od istnienia obywatelstwa państwa członkowskiego, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do każdego państwa członkowskiego należy, w ramach przysługującej mu kompetencji wyłącznej [35] oraz

[28] Wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 46–48, 57 (zwany dalej „wyrokiem Préfet du Gers"). W jego pkt 48 stwierdzono, że „[w] drodze art. 9 TUE i art. 20 TFUE autorzy traktatów ustanowili w ten sposób nierozerwalny i wyłączny związek między posiadaniem obywatelstwa państwa członkowskiego a uzyskaniem, ale także zachowaniem, statusu obywatela Unii". W następstwie suwerennej decyzji Zjednoczonego Królestwa o wystąpieniu z Unii Europejskiej na podstawie art. 50 ust. 1 TUE traktaty przestały mieć zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa z chwilą wejścia w życie, w dniu 1 lutego 2020 r., umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 7). Począwszy od tego dnia obywatele Zjednoczonego Królestwa nie posiadają już obywatelstwa państwa członkowskiego i nie są już obywatelami Unii. Zobacz wyrok Préfet du Gers, pkt 91.

[29] Wyrok z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31. Zobacz także wyroki: z dnia 17 września 2002 r., Baumbast i R, C-413/99, EU:C:2002:493, pkt 82; z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 62. W opinii 2/13 (Przystąpienie Unii do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 172) Trybunał stwierdził, że „[r]ealizację celów Unii, które zostały przypomniane w art. 3 TUE, zapewniono przez szereg podstawowych postanowień takich jak te przewidujące swobodę przepływu towarów, usług, kapitału i osób, obywatelstwo Unii, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz politykę konkurencji. Postanowienia te, wpisując się w ramy systemu, który jest właściwy Unii, są ukształtowane w taki sposób, by przyczyniać się – każde z nich w swojej szczególnej dziedzinie i z właściwymi sobie szczególnymi cechami – do realizacji procesu integracji, który stanowi rację bytu samej Unii".

[30] Zobacz także: wyrok Tjebbes, pkt 31; wyrok Préfet du Gers, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

[31] Artykuł 20 ust. 2 lit. a) TFUE, art. 21 TFUE. Prawa, które obywatelom Unii przyznaje art. 21 ust. 1 TFUE, służą między innymi ułatwieniu ich stopniowej integracji ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, pkt 56).

[32] Na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu – art. 20 ust. 2 lit. b) TFUE, art. 22 TFUE. Zobacz także art. 40, 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą").

[33] Artykuł 18 TFUE może być stosowany samodzielnie wyłącznie w sytuacjach podlegających prawu Unii, w odniesieniu do których TFUE nie zawiera szczególnych postanowień o zakazie dyskryminacji (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 63, 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

[34] Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77) stanowi, że „[p]rzez okres nie przekraczający trzech miesięcy, obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu". Z kolei zgodnie z art. 7 i 16 dyrektywy 2004/38 korzystanie przez obywatela Unii z prawa pobytu w innym państwie członkowskim przez okres przekraczający trzy miesiące, ale nieprzekraczający pięciu lat, jest uzależnione od spełnienia dodatkowych przesłanek. Na przykład art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38 stanowi, że nieaktywni zawodowo obywatele Unii muszą „posiad[ać] wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu […]". Zobacz wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, pkt 75–79.

[35] Brak jest uregulowań Unii dotyczących nabycia lub utraty obywatelstwa Unii. Republika Malty podniosła na rozprawie, że takie uregulowania mogłyby zostać przyjęte na podstawie art. 352 TFUE.

z poszanowaniem prawa międzynarodowego [36], określenie warunków nabycia lub utraty jego obywatelstwa [37]. Jak wskazałem w opinii w sprawie Préfet du Gers [38], państwa członkowskie mogły postanowić o połączeniu swoich kompetencji i powierzeniu Unii uprawnień do określania, kto może uzyskać status obywatela Unii. Nie zdecydowały się one na ten krok.

45. Deklaracja nr 2 w sprawie obywatelstwa państwa członkowskiego, załączona do Aktu końcowego Traktatu o Unii Europejskiej [39], również odzwierciedla zakres prerogatyw przysługujących państwom członkowskim w tej dziedzinie. Jak wykazano, nabycie obywatelstwa państwa członkowskiego skutkuje automatycznym nabyciem obywatelstwa Unii, które, w świetle prawa Unii, jest uznawane przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie. W deklaracji nr 2 wyjaśniono, że „[…] jeżeli w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską jest mowa o obywatelach państw członkowskich, kwestia posiadania przez daną osobę obywatelstwa takiego czy innego państwa członkowskiego jest rozstrzygana wyłącznie w oparciu o prawo krajowe danego państwa członkowskiego […]". Deklaracja nr 2 odzwierciedla zatem punkt widzenia państw członkowskich, zgodnie z którym ich odpowiednie koncepcje obywatelstwa dotyczą samej istoty ich suwerenności i tożsamości narodowej, czego nie zamierzają uwspólniać.

46. Traktaty zawierają liczne odniesienia do narodów Europy, narodów Unii, narodów państw członkowskich i narodów europejskich. Ponadto obywatele Unii są podmiotami tworzącymi Unię jako jednolity byt polityczny [40], o czym zaświadcza w szczególności prawo do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego [41]. W żaden sposób nie umniejsza to faktu, że państwa członkowskie postanowiły, iż wyłącznie do nich należy określenie, kto ma prawo być obywatelem danego państwa, a w konsekwencji – kto jest obywatelem Unii. „Jednolity byt polityczny" powstały w wyniku ustanowienia obywatelstwa Unii nie nakłada zatem na państwa członkowskie obowiązków w odniesieniu do stosowanych przez nie warunków nadawania obywatelstwa.

47. Państwa członkowskie zgodziły się bezwarunkowo, w duchu wzajemnego szacunku i zaufania, podporządkowywać podjętym przez pozostałe państwa członkowskie decyzjom, czy dana jednostka posiada obywatelstwo państwa członkowskiego, a tym samym obywatelstwo Unii, niezależnie od szczególnego związku łączącego tę osobę i to państwo członkowskie.

[36] Zarówno w uwagach pisemnych, jak i ustnych Komisja podnosi, że w niniejszym postępowaniu nie powołuje się na prawo międzynarodowe. To oświadczenie jest nieco niespójne z faktem powołania się przez nią, w celu poparcia jej twierdzeń, na wyrok w sprawie Nottebohm. W każdym wypadku prawo Unii zobowiązuje państwa członkowskie do poszanowania prawa międzynarodowego przy określaniu zasad nabycia i utraty obywatelstwa – zob. wyrok Tjebbes, pkt 30. Z powyższego wynika, że w braku kolizji normy prawa Unii w tej dziedzinie opierają się na prawie międzynarodowym i muszą być z nim zgodne. Zobacz jednak opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Kadi/Rada i Komisja (C-402/05 P, EU:C:2008:11, pkt 24), w której stwierdza on, że „[z]ależności pomiędzy prawem międzynarodowym a [unijnym] porządkiem prawnym reguluje sam [unijny] porządek prawny, a prawo międzynarodowe może wchodzić z nim w interakcję wyłącznie na warunkach określonych przez konstytucyjne zasady [Unii]".

[37] Wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Wiener Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa), C-118/20, EU:C:2022:34, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo (zwany dalej „wyrokiem Wiener Landesregierung"). Zobacz analogicznie wyrok Kaur, pkt 25. Trybunał wyjaśnił, że jednostronna deklaracja państwa członkowskiego, która została złożona przed jego przystąpieniem do Wspólnoty Europejskiej (WE), w przedmiocie wyznaczenia zakresu stosowania ratione personae przepisów wspólnotowych, a tym samym wskazania obywateli tego państwa członkowskiego, którzy będą mogli korzystać z tych przepisów, nie pozbawia obywateli tego państwa członkowskiego korzyści wynikających z owych praw, ponieważ takowe nigdy im nie przysługiwały.

[38] Opinia rzecznika generalnego A.M. Collinsa w sprawie Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, pkt 22).

[39] Dz.U. 1992, C 191, s. 98 (zwana dalej „deklaracją nr 2"), załączona do traktatu z Maastricht z 1992 r., którym ustanowiono obywatelstwo Unii. Deklaracja nr 2 miała na celu wyjaśnienie podmiotowego zakresu stosowania przepisów prawa Unii odnoszących się do pojęcia „obywatela", w związku z czym należy brać ją pod uwagę przy określaniu podmiotowego zakresu stosowania TUE [wyrok z dnia 5 września 2023 r., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utrata obywatelstwa duńskiego), C-689/21, EU:C:2023:626, pkt 27].

[40] Ten „jednolity byt polityczny" ograniczają postanowienia traktatów, w związku z czym nie należy go zrównywać z bytem państwowym.

[41] Artykuł 20 ust. 2 lit. b) TFUE. Zobacz także art. 9–11 TUE o zasadach demokratycznych, które w znacznej mierze odnoszą się do obywateli Unii.

Artykuł 9 TUE, art. 20 ust. 1 TFUE i deklaracja nr 2 nie zezwalają instytucjom Unii ani innym państwom członkowskim na ustanawianie jakichkolwiek warunków uznania obywatelstwa innego państwa członkowskiego.

48. W wyroku Micheletti [42] Trybunał orzekł, że ustawodawstwo państwa członkowskiego nie może ograniczać skutków nadania obywatelstwa innego państwa członkowskiego poprzez postawienie dodatkowego warunku uznania tego obywatelstwa dla celów korzystania z podstawowych swobód ustanowionych w traktacie WE [43]. Choć ów wyrok został wydany jeszcze przed ustanowieniem obywatelstwa Unii, Trybunał powtórzył tę zasadę w szczególności w wyroku Zhu i Chen [44] w kontekście obywatelstwa Unii [45]. Z powyższego wynika, że Unia, jej instytucje oraz jej państwa członkowskie powinny co do zasady przestrzegać przepisów wszystkich innych państw członkowskich, które regulują warunki nabywania i utraty obywatelstwa. Konsekwencją owego systemu obowiązkowego wzajemnego uznawania, o którym mowa w tym orzecznictwie, jest to, że państwa członkowskie nie muszą się zgadzać co do elementów składowych koncepcji obywatelstwa oraz że przewidziane przez nich zasady jego nadawania mogą się od siebie różnić.

49. Choć prawo Unii nie określa przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa państwa członkowskiego [46], zaś w tym względzie państwa członkowskie muszą wzajemnie przestrzegać swoich przepisów, w orzecznictwie stwierdzono, że stosowanie tych przepisów nie może naruszać prawa Unii w sytuacjach objętych zakresem jego stosowania [47]. Wykonywanie przysługującej państwu członkowskiemu suwerennej prerogatywy w zakresie nadawania lub cofania nadania obywatelstwa nie jest nieograniczone, zaś jego wykonywanie może, co do zasady, być ograniczone zarówno prawem Unii, jak i prawem międzynarodowym [48]. Wbrew temu, co twierdzi Republika Malty, wszelkie naruszenia prawa Unii, niezależnie od tego, jaką formę przybierają, mogą być przedmiotem skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Możliwość wszczęcia tego postępowania nie jest zastrzeżona dla naruszeń, które można by określić mianem poważnych [49].

50. Oprócz rozpatrywanej skargi nie są mi znane żadne inne sprawy, w których Trybunał badałby przepisy państwa członkowskiego dotyczące nabywania obywatelstwa w świetle prawa Unii oraz, w szczególności, przez pryzmat obywatelstwa Unii. Wyjaśnieniem tego stanu rzeczy zdaje się być fakt, że prawo Unii nie może przyznawać jednostce prawa do uzyskania statusu obywatela

[42] Punkt 10.

[43] W opinii w sprawie Micheletti i in. (C-369/90, EU:C:1992:47, pkt, 3, 4) rzecznik generalny G. Tesauro stwierdził, że tak nabycie, jak i utrata obywatelstwa leżą wyłącznie w gestii danego państwa. Posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego, niezależnie od tego, jak zostało ono nabyte, stanowi jedyny warunek wstępny, jaki jednostka musi spełnić, aby móc korzystać z prawa przedsiębiorczości, zaś w tym względzie pod uwagę nie można brać żadnych innych czynników ani kryteriów.

[44] Punkt 39. Zobacz także wyrok z dnia 2 października 2003 r., Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, pkt 28. W pkt 39 wyroku Zhu i Chen Trybunał nie odnosi się do ograniczenia przewidzianego w ustawodawstwie, lecz stwierdza ogólnie, że państwo członkowskie nie może ograniczać skutków przyznania przynależności państwowej innego państwa członkowskiego poprzez postawienie dodatkowych warunków jej uznania.

[45] Artykuły 17, 18 WE (obecnie art. 20, 21 TFUE).

[46] Zasada przyznania reguluje kwestię zakresu kompetencji przypisanych Unii – art. 4 ust. 1, art. 5 ust. 1, 2 TUE. Wszelkie kompetencje nieprzyznane Unii należą do państw członkowskich. Unia nie może rościć sobie kompetencji w dziedzinach zastrzeżonych wyłącznie dla państw członkowskich.

[47] Ta zasada ogólna prawa Unii została zastosowana w wyrokach: Rottmann, pkt 39, 41; Tjebbes, pkt 30.

[48] Zobacz wyrok z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo), w którym Trybunał orzekł, że „określanie przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa należy zgodnie z prawem międzynarodowym do kompetencji państw członkowskich, i że […] w sytuacjach objętych prawem Unii rozpatrywane normy prawa krajowego powinny być zgodne z tym prawem".

[49] Artykuł 258 TFUE umożliwia Komisji wszczęcie postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli jest ona zdania, że państwo członkowskie uchybiło jednemu ze zobowiązań wynikających z prawa Unii, bez konieczności dokonywania rozróżnienia w zależności od charakteru i wagi zarzucanego naruszenia. Wyrok z dnia 27 listopada 1990 r., Komisja/Włochy, C-209/88, EU:C:1990:423, pkt 14. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 18 października 2007 r., Komisja/Dania, C-19/05, EU:C:2007:606, pkt 35.

państwa członkowskiego. W wyroku Micheletti Trybunał nie analizował uregulowań włoskich dotyczących naturalizacji w świetle prawa Unii, lecz zgodność z prawem Unii przepisów hiszpańskich, które miały na celu ograniczenie w Hiszpanii skutków wynikających z prawa włoskiego. W wyroku Zhu i Chen [50] Trybunał badał kwestię nadużycia prawa w kontekście nabycia obywatelstwa Unii [51]. Trybunał odrzucił tezę rządu Zjednoczonego Królestwa, że obywatel państwa trzeciego powinien zostać pozbawiony możliwości powołania się na prawo Unii – w szczególności na przysługujące obywatelom Unii prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich – jeżeli ukształtował bieg spraw w taki sposób, aby zapewnić, iż jego dziecko nabędzie obywatelstwo państwa członkowskiego, a tym samym obywatelstwo Unii oraz wynikające z niego prawa. Trybunał, gdy odrzucił tezę tego rządu, podkreślił, że żaden z uczestników postępowania, którzy przedstawili uwagi w sprawie, nie podważył zgodności z prawem nabycia obywatelstwa państwa członkowskiego przez dziecko, o którym była mowa, ani też skuteczności tego nabycia [52].

51. Trybunał potwierdził, że jednostki powinny przestrzegać ogólnej zasady prawa, zgodnie z którą nie można się powoływać na prawo Unii w sposób noszący znamiona oszustwa lub nadużycia [53]. W związku z tym zgodność z prawem nadania lub nabycia obywatelstwa Unii może co do zasady zostać zbadana w świetle tej koncepcji. Rozpatrywana skarga dotyczy zarzucanego uchybienia przez Republikę Malty zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 20 TFUE. Nie twierdzi się w niej, że to państwo członkowskie dopuściło się nadużycia prawa lub niewłaściwie skorzystało z przyznanych mu praw. W związku z tym w niniejszym postępowaniu nie zachodzi potrzeba rozważenia kwestii ewentualnego zastosowania tej doktryny.

52. Bogatsze jest orzecznictwo Trybunału dotyczące cofnięcia nadania lub utraty obywatelstwa Unii. Podczas gdy kompetencja do nadawania obywatelstwa jest zastrzeżona dla państw członkowskich, zaś obywatelstwo Unii jest uzależnione od wykonania tej kompetencji, to skorzystanie z prerogatywy w zakresie cofnięcia nadania obywatelstwa krajowego, a tym samym obywatelstwa Unii, jest obwarowane szeregiem możliwych do zidentyfikowania ograniczeń. Istotną cechą charakterystyczną tego orzecznictwa jest to, że zakłada się w nim wykonywanie suwerennych prerogatyw państw członkowskich wobec ich własnych obywateli, a nie wobec obywateli innych państw członkowskich lub państw trzecich. Przez wzgląd na obawy, że cofnięcie nadania obywatelstwa krajowego, które pociąga za sobą utratę obywatelstwa Unii, może sprawić, iż jednostka stanie się bezpaństwowcem i zostanie pozbawiona praw przyznanych jej na podstawie traktatów i Karty, prawo Unii gwarantuje osobom, które znalazły się w takich okolicznościach, minimalny standard ochrony prawnej. Prowadzi to do sytuacji, w której nie można nakreślić dokładnej paraleli między nadaniem a cofnięciem nadania obywatelstwa państwa członkowskiego, czego konsekwencją jest fakt, że prawo Unii nakłada na państwa członkowskie

[50] Wyrok Zhu i Chen, pkt 34–40.

[51] Zobacz analogicznie R.D. Sloane, Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality, *Harvard International Law Review*, Vol. 50, No 1. Autor ten uważa, że wyrok w sprawie Nottebohm można odczytywać jako orzeczenie o ograniczonym zakresie stosowania, w którym MTS powołał się na ogólną zasadę nadużycia prawa, aby nie dopuścić do sytuacji, w której F. Nottebohm uniknąłby konsekwencji wypływających z prawa konfliktów zbrojnych.

[52] Dowód istnienia praktyki stanowiącej nadużycie wymaga z jednej strony zaistnienia ogółu obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania przesłanek przewidzianych w uregulowaniu Unii cel, jakiemu służy to uregulowanie, nie został osiągnięty, a z drugiej strony – wystąpienia subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowania Unii poprzez sztuczne stworzenie warunków wymaganych dla jej uzyskania. Wyrok z dnia 26 lutego 2019 r., T Danmark i Y Denmark, C-116/16 i C-117/16, EU:C:2019:135, pkt 70, 97 i przytoczone tam orzecznictwo (zwany dalej „wyrokiem T Danmark").

[53] Wyrok T Danmark, pkt 70–71 i przytoczone tam orzecznictwo. Koncepcja nadużycia prawa Unii może co do zasady znaleźć zastosowanie do działań jednostek i państw członkowskich, pod warunkiem wykazania wymaganej kompetencji Unii i przedłożenia niezbędnych dowodów.

różne wymagania w każdym z tych dwóch przypadków. Z tego powodu zgadzam się z twierdzeniem Republiki Malty, że cofnięcia nadania obywatelstwa państwa członkowskiego nie można zrównać z jego nabyciem.

53. Ilustrację powyższego stanowi wyrok Rottmann [54], w którym Trybunał orzekł, że niezależnie od faktu, iż przesłanki nabycia i utraty obywatelstwa są objęte zakresem kompetencji państw członkowskich, prawo Unii ma zastosowanie w okolicznościach, w których jednostka może utracić status obywatela Unii oraz związane z nim prawa. Gdy wykonywanie przez państwa członkowskie kompetencji w tej dziedzinie ma wpływ na prawa przyznane i chronione w porządku prawnym Unii, może ono podlegać kontroli sądowej przeprowadzanej w świetle owych praw. Państwo członkowskie może cofnąć nadanie obywatelstwa w przypadku, gdy zostało ono nabyte przez jednostkę na skutek podstępu, bez względu na to, że tym samym traci ona obywatelstwo Unii i może się stać bezpaństwowcem [55], pod warunkiem, iż przestrzegana jest zasada proporcjonalności [56]. Stosowanie tej zasady może wymagać, aby przed utratą obywatelstwa osobie zainteresowanej został przyznany odpowiedni termin umożliwiający jej podjęcie działań zmierzających do przywrócenia obywatelstwa innego państwa członkowskiego [57].

54. Trybunał orzekł ponadto, w wyroku Tjebbes [58], że państwo członkowskie ma prawo uznać, iż obywatelstwo stanowi wyraz rzeczywistego związku z tym państwem członkowskim. Dlatego też państwo członkowskie może postanowić, że brak lub zaprzestanie posiadania takiego rzeczywistego związku między nim a jednostką pociąga za sobą utratę obywatelstwa, pod warunkiem, iż zasada proporcjonalności ma zastosowanie do konsekwencji takiej utraty w odniesieniu do sytuacji zainteresowanej osoby [59] w świetle prawa Unii. Zdaniem Trybunału utrata z mocy prawa obywatelstwa państwa członkowskiego jest niezgodna z zasadą proporcjonalności, jeżeli odnośne normy krajowe nie pozwalają na dokonanie indywidualnej oceny skutków, jakie pociąga za sobą ta utrata w odniesieniu do zainteresowanych osób [60].

[54] Punkty 41, 42, 48, 57, 58.

[55] Artykuł 15 ust. 2 Powszechnej deklaracji praw człowieka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 10 grudnia 1948 r., stanowi, że „[n]ikt nie może być arbitralnie pozbawiony swojego obywatelstwa". Zgodnie z art. 8 ust. 2 lit. b) Konwencji o ograniczeniu bezpaństwowości, uchwalonej w Nowym Jorku w dniu 30 sierpnia 1961 r., która weszła w życie w dniu 13 grudnia 1975 r., osobie może zostać odebrane obywatelstwo państwa-strony, jeżeli obywatelstwo uzyskano na skutek świadomego wprowadzania w błąd lub oszustwa. Artykuł 8 ust. 4 stanowi ponadto, że państwo-strona nie powinno korzystać z prawa pozbawienia obywatelstwa przewidzianego w art. 8 ust. 2 lit. b) z wyjątkiem przypadków zgodnych z prawem, zapewniając danej osobie prawo do obrony przed sądem lub innym niezależnym organem. Dodatkowo art. 7 ust. 1 Europejskiej konwencji o obywatelstwie stanowi, że „[p]aństwo strona nie może przewidywać w swym prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa ex lege ani z inicjatywy państwa strony, z wyjątkiem następujących przypadków: […] b) nabycia obywatelstwa państwa strony za pomocą oszustwa, fałszywej informacji lub ukrycia jakiegokolwiek istotnego faktu, który może być przypisany wnioskodawcy". Zobacz także art. 18 ust. 2 lit. a) tej konwencji, zgodnie z którym „[p]rzy decydowaniu o nadaniu lub zachowaniu obywatelstwa w przypadkach sukcesji państw każde zainteresowane państwo strona weźmie pod uwagę w szczególności: […] a) rzeczywisty i efektywny związek zainteresowanej osoby z państwem […]".

[56] Trybunał orzekł, że decyzja w sprawie cofnięcia nadania obywatelstwa z uwagi na dopuszczenie się podstępnych zabiegów może być uzasadniona interesem ogólnym (wyroki: Rottmann, pkt 51; Tjebbes, pkt 33; Wiener Landesregierung, pkt 52).

[57] Ustalenie tej kwestii należało do sądu odsyłającego.

[58] Punkty, 35, 40, 41. Trybunał zbadał, czy art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego przewidującemu, że utrata jego obywatelstwa może następować z mocy prawa. W przypadku osób nieposiadających również obywatelstwa innego państwa członkowskiego do takiej utraty obywatelstwa Unii dochodzi w braku indywidualnej oceny proporcjonalności owej utraty dla zainteresowanej osoby.

[59] Oraz, w danym przypadku, członków jej rodziny [wyrok z dnia 5 września 2023 r., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utrata obywatelstwa duńskiego), C-689/21, EU:C:2023:626, pkt 32]. Utrata obywatelstwa musi być zgodna z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w Karcie, w szczególności zaś z wyrażonym w jej art. 7 prawem do poszanowania życia rodzinnego (wyroki: Tjebbes, pkt 45; Wiener Landesregierung, pkt 61).

[60] Zobacz wyroki: Tjebbes, pkt 41; Wiener Landesregierung, pkt 59. Trybunał uznał, że decyzja państwa członkowskiego o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa, która skutkowała ostateczną utratą obywatelstwa Unii przez zainteresowaną osobę, jest niezgodna z zasadą proporcjonalności, jeżeli decyzję taką uzasadniono popełnieniem przez tę osobę wykroczeń administracyjnych określonych w kodeksie ruchu drogowego, za które nakładana jest kara pieniężna (wyrok Wiener Landesregierung, pkt 74).

55. Wynika z tego, że o ile państwo członkowskie może, na podstawie swojego ustawodawstwa dotyczącego obywatelstwa, wymagać przedstawienia dowodu istnienia rzeczywistego związku, tak jak został on zdefiniowany zgodnie z tymi przepisami – lub „szczególn[ego] stosun[ku] solidarności i lojalności pomiędzy tym państwem a jego obywatelami” [61] – o tyle prawo Unii nie określa, a tym bardziej nie wymaga istnienia takiego związku dla celów nabycia lub zachowania tego obywatelstwa [62]. Prawo Unii dopuszcza ustanowienie takiego wymogu w prawie krajowym państwa członkowskiego jedynie w kontekście cofnięcia nadania lub utraty obywatelstwa, pod warunkiem przestrzegania zasady proporcjonalności oraz zapewnienia zainteresowanej osobie określonych gwarancji proceduralnych [63].

56. Co się tyczy wymogu „rzeczywistego związku” na gruncie prawa międzynarodowego, prawdą jest – jak zauważa Komisja – że w wyroku w sprawie Nottebohm [64] MTS orzekł, iż w braku rzeczywistego związku lub łącznika między jednostką a obywatelstwem, na które się ona powołuje, państwo może odmówić uznania obywatelstwa nadanego przez inne państwo. Rozstrzygnięcie MTS ogranicza się do umożliwienia państwom odmowy uznania nadanego obywatelstwa w sytuacji, gdy brak jest rzeczywistego związku między jednostką a państwem, za którego obywatela się ona podaje. Nie zobowiązuje ono państw do ustanowienia wymogu, zgodnie z którym taki związek musi istnieć między nimi a ich własnymi obywatelami albo między innymi państwami a ich obywatelami [65]. Na potrzeby rozpatrywanej skargi trzeba podkreślić, że MTS nie zdefiniował pojęcia „rzeczywistego związku” na gruncie prawa międzynarodowego, a tym bardziej

[61] Wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Stadt Duisburg (Utrata obywatelstwa niemieckiego), od C-684/22 do C-686/22, EU:C:2024:345, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo.

[62] Zobacz analogicznie art. 7 ust. 1 Europejskiej konwencji o obywatelstwie, zgodnie z którym „[p]aństwo strona nie może przewidywać w swym prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa ex lege ani z inicjatywy państwa strony, z wyjątkiem następujących przypadków: […] e) braku rzeczywistego związku między państwem stroną a obywatelem stale zamieszkującym za granicą”. Ta konwencja nie zawiera definicji owego „rzeczywistego związku”. Z powyższego wynika moim zdaniem, że art. 7 ust. 1 lit. e) Europejskiej konwencji o obywatelstwie pozostawia do decyzji każdego z państw stron określenie, jak należy rozumieć rzeczywisty związek między nim a jego obywatelami.

[63] Zobacz wyrok z dnia 25 kwietnia 2024 r., Stadt Duisburg (Utrata obywatelstwa niemieckiego), od C-684/22 do C-686/22, EU:C:2024:345, pkt 56–65 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz natomiast wyrok Préfet de Gers, pkt 62, w którym Trybunał orzekł, że obowiązek indywidualnej oceny proporcjonalności konsekwencji utraty obywatelstwa Unii w sytuacjach wchodzących w zakres prawa Unii nie znajduje zastosowania w przypadku, gdy utrata tego statusu jest automatycznym skutkiem suwerennej decyzji o wystąpieniu z Unii podjętej przez byłe państwo członkowskie.

[64] Freidrich Nottebohm był obywatelem niemieckim, który urodził się w Niemczech w 1881 r. W 1905 r. zamieszkał w Gwatemali, gdzie założył przedsiębiorstwo. W 1939 r., bezpośrednio po rozpoczęciu II wojny światowej, wystąpił o nadanie mu obywatelstwa Liechtensteinu. Uzyskany przez F. Nottebohma w grudniu 1939 r. paszport Liechtensteinu został opatrzony wizą konsula generalnego Gwatemali w Zurychu. Z początkiem 1940 r. mężczyzna powrócił do Gwatemali, aby ponownie podjąć działalność gospodarczą. W 1943 r. F. Nottebohm został zatrzymany przez władze gwatemalskie na polecenie rządu Stanów Zjednoczonych Ameryki, a następnie przekazany siłom zbrojnym tego państwa oraz deportowany do Stanów Zjednoczonych, gdzie był internowany bez procesu przez dwa lata i trzy miesiące. Władze gwatemalskie wszczęły przeciwko F. Nottebohmowi postępowanie sądowe w celu wywłaszczenia go bez odszkodowania z jego majątku. W grudniu 1951 r. rząd Liechtensteinu wniósł do MTS skargę, w której domagał się od rządu Gwatemali przywrócenia stanu poprzedniego oraz zapłaty odszkodowania za działania podjęte przez ten rząd wobec osoby i majątku F. Nottebohma. Rząd Gwatemali podniósł zarzut niedopuszczalności skargi między innymi z tej przyczyny, że Księstwo Liechtensteinu nie udowodniło, iż F. Nottebohm, „w którego obronie podejmuje ono czynności”, należycie nabył obywatelstwo Liechtensteinu zgodnie z prawem tego państwa. W wyroku MTS, który jest ograniczony do kwestii dopuszczalności, zbadano, „czy na obywatelstwo nadane F. Nottebohmowi można się powoływać wobec Gwatemali w […] postępowaniu wszczętym przed [MTS]”.

[65] Zobacz analogicznie art. 3 ust. 1 Europejskiej konwencji o obywatelstwie z dnia 6 listopada 1997 r., który stanowi, że „[k]ażde państwo określa w swym ustawodawstwie, kto jest jego obywatelem”. Zgodnie z jej art. 3 ust. 2 „[u]stawodawstwo to zostanie zaakceptowane przez inne państwa w stopniu, w jakim jest zgodne z właściwymi umowami międzynarodowymi, zwyczajowym prawem międzynarodowym i zasadami prawa ogólnie uznanymi w przedmiocie obywatelstwa”. Zobacz także art. 1 Konwencji w sprawie pewnych zagadnień dotyczących kolizji ustaw o obywatelstwie (przyjętej w dniu 13 kwietnia 1930 r., która weszła w życie w dniu 1 lipca 1937 r.; Recueil des Traités de la Société des Nations, t. 179, nr 4137) (zwanej dalej „konwencją o kolizji ustaw o obywatelstwie”), którego brzmienie jest niemal identyczne z brzmieniem art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej konwencji o obywatelstwie. Artykuł 2 konwencji o kolizji ustaw o obywatelstwie stanowi, że „[w]szelka kwestia, dotycząca tego, czy ktoś posiada obywatelstwo danego państwa, winna być rozstrzygnięta zgodnie z ustawodawstwem tego państwa”. Zawarte w tych konwencjach odesłania do prawa międzynarodowego są cokolwiek okrężne. Można by oczekiwać, że takie konwencje będą określać lub przynajmniej zarysowywać minimalne warunki, które w świetle prawa międzynarodowego muszą być spełnione przy nadawaniu jednostce obywatelstwa przez państwo. Fakt, że w tych konwencjach systematycznie uchylano się przed ustanowieniem chociażby minimalnych norm w tym obszarze, świadczy moim zdaniem o wyraźnym zamiarze pozostawienia definicji obywatelstwa oraz przesłanek jego nadawania ustawodawstwom poszczególnych państw. Oznacza to, że wpływ prawa międzynarodowego na tę dziedzinę był dotychczas jedynie marginalny.

nie zobowiązał państw do tego, aby nadawały obywatelstwo poprzez odniesienie do tego pojęcia. Wprost przeciwnie – MTS orzekł, że „do każdego suwerennego państwa należy uregulowanie we własnym ustawodawstwie norm dotyczących nabywania jego obywatelstwa […]”[66]. Z wyroku w sprawie Nottebohm wynika zatem, że – przynajmniej według MTS – przepisy dotyczące nadawania obywatelstwa leżą w gestii poszczególnych państw.

57. Między prawem Unii a prawem międzynarodowym brak jest znaczących rozbieżności w odniesieniu do kwestii, czy między jednostką a państwem, którego jest ona obywatelem, musi istnieć rzeczywisty związek, ponieważ żaden z tych porządków prawnych nie nakłada takiego wymogu. Przesłanki nadania obywatelstwa podlegają prawu krajowemu[67], choć może to w pewnym stopniu zakładać uwzględnienie norm prawa międzynarodowego dotyczących ograniczania bezpaństwowości, a także poszanowanie praw człowieka oraz praw procesowych zainteresowanych osób. W kontekście prawa Unii deklaracja nr 2 oraz linia orzecznictwa zapoczątkowana wyrokiem Micheletti uniemożliwiają państwom członkowskim nieuznanie nadania obywatelstwa przez inne państwo członkowskie, co wyrok Nottebohm wydaje się potwierdzać[68]. Brak jest logicznej podstawy dla twierdzenia, że skoro państwa członkowskie są zobowiązane uznać obywatelstwo nadane przez inne państwa członkowskie, ich ustawodawstwo dotyczące obywatelstwa musi obejmować jakąś szczególną zasadę, nie mówiąc już o zasadzie wymagającej istnienia „rzeczywistego związku” jako przesłanki posiadania tego obywatelstwa. Wynikający z prawa Unii obowiązek uznania obywatelstwa nadanego przez inne państwa członkowskie jest wyrazem wzajemnego uznawania oraz poszanowania suwerenności każdego państwa członkowskiego, natomiast nie stanowi on środka skutkującego podważeniem wyłącznych kompetencji przysługujących państwom członkowskim w tej dziedzinie Odmienne rozstrzygnięcie naruszyłoby równowagę między obywatelstwem krajowym a obywatelstwem Unii, starannie wypracowaną w traktatach, i prowadziłoby do całkowicie niezgodnej z prawem erozji kompetencji państw członkowskich w bardzo delikatnej dziedzinie, którą wyraźnie postanowiły one zachować pod swoją wyłączną kontrolą.

58. Z powyższego wynika, że według mnie Komisja nie wykazała, iż art. 20 TFUE wymaga, dla celów nadania zgodnie z prawem obywatelstwa krajowego, istnienia między państwem członkowskim a jednostką jakiegokolwiek „rzeczywistego związku” lub „uprzedniego rzeczywistego związku” innego niż wymagany przez prawo krajowe państwa członkowskiego. Choć część druga i trzecia zarzutu podniesionego przeciwko Republice Malty mogłyby się ostać, to po sumiennym zastosowaniu trzyczęściowego podejścia przyjętego przez Komisję dochodzę do wniosku, że Trybunał może się ograniczyć do wydania rozstrzygnięcia w odniesieniu do części pierwszej zarzutu. Wobec braku dowodu jakiegokolwiek innego naruszenia prawa Unii, proponuję Trybunałowi, aby oddalił niniejszą skargę.

[66] MTS wskazał następnie, że „[…] nie ma potrzeby rozstrzygać, czy prawo międzynarodowe w jakikolwiek sposób ogranicza swobodę uznania przysługującą mu w tej dziedzinie. Ponadto obywatelstwo wywołuje najbardziej bezpośrednie, najdalej idące oraz – w przypadku większości ludzi – jedyne skutki w obrębie systemu prawnego nadającego je państwa. Obywatelstwo przede wszystkim przesądza o tym, że osoba, której zostało nadane, korzysta z praw przyznanych przez prawo danego państwa jego obywatelom oraz podlega obowiązkom nakładanym przez to prawo na jego obywateli. Wynika to implicite z szerszej koncepcji, zgodnie z którą obywatelstwo należy do jurysdykcji wewnętrznej państwa”.

[67] Na gruncie prawa Unii i prawa międzynarodowego nie istnieją powszechnie przyjmowane normy regulujące nabywanie obywatelstwa. Nie zmienia tego fakt, że państwa mogą często nadawać obywatelstwo w oparciu o wspólne zasady lub pojęcia, takie jak ius soli czy ius sanguinis, albo o warianty takowych. Zobacz analogicznie art. 6 ust. 1 lit. a) Europejskiej konwencji o obywatelstwie.

[68] W opinii w sprawie Micheletti i in. (C-369/90, EU:C:1992:47, pkt 5) rzecznik generalny G. Tesauro stwierdził, że nie sądzi, „iż sprawa zawisła przed Trybunałem stanowi odpowiednią okazję, aby poruszać problemy dotyczące dominującego obywatelstwa, którego korzeni należy upatrywać w »epoce romantyzmu« prawa międzynarodowego, oraz, w szczególności, w koncepcji ochrony dyplomatycznej; jeszcze mniej istotne znaczenie ma […] dobrze znany (oraz – co warto pamiętać – kontrowersyjny) wyrok [MTS] w sprawie Nottebohm”.

W przedmiocie kosztów

59. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

60. W niniejszej sprawie zarówno Komisja, jak i Republika Malty wniosły odpowiednio o obciążenie kosztami drugiej strony postępowania.

61. Ponieważ Republika Malty wniosła o obciążenie Komisji kosztami postępowania, a Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania.

Wnioski

62. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

– oddalił skargę Komisji;

– obciążył Komisję kosztami postępowania poniesionymi przez nią i przez Republikę Malty.