Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
A. M. COLLINS
представено на 4 октомври 2024 година [1]

Дело C-181/23

Европейска комисия
срещу

Република Малта

„Неизпълнение на задължения от държава членка по член 20 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС — Схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции — Натурализация на граждани на трети държави в замяна на предварително определени плащания или инвестиции — Липса на действителна връзка на лицата, подали молба за натурализация, с държавата членка“

Предмет на иска

1. В основата на настоящия иск по реда на член 258 ДФЕС са приемането и функционирането на схемата за „Малтийско гражданство чрез натурализация за изключителни услуги чрез преки инвестиции“ (2020 г.) (наричана по-нататък „схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г.“) [2]. Европейската комисия иска да се установи, че като въвежда и прилага схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г., която предлага натурализация, в замяна на предварително определени плащания или инвестиции, на физически лица въпреки липсата на действителна връзка между тях и Република Малта, тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 20 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС.

2. Република Малта твърди, че искът на Комисията е неоснователен както от правна, така и от фактическа страна. Правото на Съюза не регламентирало условията, при които лицата могат да придобиват гражданство на държава членка, освен ако тези условия не излагат на общ и системен риск ценностите и целите на Европейския съюз. Нито международното публично право [3], нито правото на Съюза изисквало преди натурализацията си лицето да има „предварителна действителна връзка“ с дадена държава. Република Малта също така твърди, че Комисията е опростила прекалено много схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г., за да се опита да „накара“ Съда да направи погрешна преценка на фактите.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] Схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. е регламентирана в 2020 Citizenship Act (Закон за гражданството от 2020 г.) и в 2020 Regulations (Наредба от 2020 г.), описани в точки 5—7 от настоящото заключение.

[3] Наричано по-нататък „международното право“.

Правна рамка — малтийското законодателство

Законът за малтийското гражданство

3. Maltese Citizenship Act (Закон за малтийското гражданство) урежда придобиването, лишаването и отказа от малтийско гражданство [4]. В член 10 от него се определят условията за обикновена натурализация. В съответствие с член 10, параграф 1 молителят може да получи удостоверение за натурализация като гражданин на Малта, ако докаже пред министъра [5], че отговаря на следните условия:

„(a) че е пребивавал в Малта без прекъсване в продължение на период от 12 месеца, непосредствено преди датата на подаване на молбата; и

(b) че през шестте години, непосредствено предхождащи посочения период от 12 месеца, е пребивавал в Малта за периоди, възлизащи общо на не по-малко от четири години; и

(c) че владее в достатъчна степен малтийски или английски език; и

(d) че е с добри характеристични данни; и

(e) че би бил подходящ гражданин на Малта“.

4. В съответствие с член 10, параграф 1, втора алинея от Закона за малтийското гражданство, ако министърът прецени това за уместно при особените обстоятелства на всеки конкретен случай, той може да разреши периодите на пребиваване преди повече от седем години преди датата на подаване на молбата да бъдат взети предвид при изчисляването на общия период, посочен в буква (b). В 1989 Citizenship Regulations (Наредба за гражданството от 1989 г., с измененията) се определят подробни правила за подаване на молби за натурализация на основание член 10, параграф 1 от Закона за малтийското гражданство [6].

[4] Закон за малтийското гражданство (Глава 188), Закон XXX от 1965 г., изменен със закони: II от 1970 г., XXXI от 1972 г., LVIII от 1974 г., XXXI от 1975 г., IX от 1977 г., XIII от 1983 г., XXIV от 1989 г., IV от 2000 г. и X от 2007 г.; и Законово известие 410 от 2007 г., Закон XV от 2013 г., Закони XXIV и XXVI от 2017 г. и Закони XV и XXXVIII от 2020 г.

[5] Член 2, параграф 1 от Закона за малтийското гражданство предвижда, че „министърът“ е „министърът, който понастоящем е компетентен по въпросите, свързани с малтийското гражданство, както и всяко лице, оправомощено от този министър да действа от негово име, в рамките на предоставените му правомощия“.

[6] Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations (подзаконови нормативни актове (S.L.) 188.01 Наредба за гражданството) от 1 август 1989 г. (Законово известие 106 от 1989 г., изменено със законови известия 16 от 1993 г., 232 от 1997 г., 26 от 2000 г., 188 и 410 от 2007 г., 17 и 63 от 2014 г.; Закон XIII от 2015 г., Законово известие 336 от 2017 г., 214 от 2019 г. и 443 от 2020 г.).

Законът за малтийското гражданство (изменение № 2) от 2020 г.

5. На 28 юли 2020 г. Република Малта приема Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 (Закон за малтийското гражданство (изменение № 2) от 2020 г., наричан по-нататък „Законът за гражданството от 2020 г.“)[7]. Член 3 от този закон заменя член 10, параграф 9 от Закона за малтийското гражданство със следния текст:

„Независимо от разпоредбите на този или друг закон, министърът може да издаде удостоверение за натурализация като гражданин на Малта на чужденец или на лице без гражданство, който/което е оказал(о) изключителни услуги на Република Малта или на човечеството или чиято натурализация е от изключителен интерес за Република Малта и който/което отговаря на изискванията, предвидени в този закон. По смисъла на тази алинея „изключителни“ означава явно превъзхождащи и се отнася предимно за приноса на учени, изследователи, атлети, спортисти, хора на изкуството, културни дейци, инвеститори и предприемачи: при условие че министърът издаде удостоверение за натурализация и на отговарящо на условията лице, което е на издръжка на чужденец или на лице без гражданство, предоставило изключителни услуги на Република Малта чрез инвестиции, при условие че това лице подаде молба по предвидения начин и положи клетва за вярност към Малта“.

6. На 20 ноември 2020 г. Република Малта приема[8] Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Наредба относно предоставянето на гражданство за изключителни услуги от 2020 г.) (наричана по-нататък „Наредбата от 2020 г.“)[9]. Част III и част IV от Наредбата от 2020 г. съдържат подробни правила, уреждащи разглеждането на молби за натурализация за изключителни услуги, свързани със заслуги и „с преки инвестиции в икономическото и социалното развитие на Република Малта“[10]. Чуждестранен инвеститор[11] може да подаде молба за натурализация по втория критерий, ако отговаря на или се задължава да изпълни следните условия:

а) да внесе 600 000 евро или 750 000 евро в полза на малтийското правителство, от които 10 000 евро се плащат като невъзвръщаем депозит при подаване на молбата за пребиваване или на формуляра за допустимост, а остатъкът се дължи след одобряването на молбата за натурализация;

[7] Закон № XXXVIII от 2020 г., публикуван на 31 юли 2020 г. На 15 ноември 2013 г. Република Малта приема Закон № XV от 2013 г. за изменение на Закона за малтийското гражданство (глава 188 (15 ноември 2013 г.) (наричан по-нататък „Законът за гражданството от 2013 г.“). Успоредно с процедурата, предвидена в член 10, параграф 1 от Закона за малтийското гражданство, със Закона за гражданството от 2013 г. се въвежда ускорен път за натурализация чрез участие в „програма за индивидуални инвеститори“, която се урежда от отделни условия и процедури. Програмата за индивидуални инвеститори, както е предвидена в Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) (Наредба на Република Малта от 2014 г., подзаконови нормативни актове 188.03 от законите на Малта), приета по силата на Законово известие 47 от 2014 г. и обнародвана в Държавен вестник на Малта на 4 февруари 2014 г. (наричана по-нататък „Наредбата от 2014 г.“), е отменена на 20 ноември 2020 г. със Законово известие 437 от 2020 г. Схемата, приета на основание на Закона за гражданството от 2013 г. и на Наредбата от 2014 г. (наричана по-нататък „схемата за предоставяне на гражданство от 2014 г.“), е ограничена до одобряването на 1 800 кандидати (с изключение на лицата на издръжка). Независимо от приликите между схемите за предоставяне на гражданство от 2014 г. и от 2020 г. и многобройните позовавания в писмените становища и на двете, настоящият иск за установяване на неизпълнение на задълженията се ограничава до схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г.

[8] В съответствие с член 10, параграф 9 от Закона за малтийското гражданство, изменен със Закона за гражданството от 2020 г.

[9] Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (подзаконови нормативни актове 188.06 от законите на Малта). Наредбата от 2020 г. е приета по силата на Законово известие 437 от 2020 г.

[10] Въпреки че с Наредбата от 2020 г. се отменя Наредбата от 2014 г., член 31, параграф 1, втора алинея от Наредбата от 2020 г. оставя в сила Наредбата от 2014 г. до достигане на максималния брой от 1 800 молби, разрешен съгласно последната наредба.

[11] В молбите могат да бъдат включени членове на семейството, които са „на издръжка“ на молителя, inter alia, с условието за всеки от тях да се извърши допълнително плащане в размер на 50 000 евро. Вж. член 16, параграф 3 от Наредбата от 2020 г. и параграф 1, буква б) от приложение I към тази наредба.

б) да придобие и притежава недвижим жилищен имот в Малта с минимална стойност 700 000 евро или да наеме недвижим жилищен имот в Малта за минимален срок от 5 години при минимален годишен наем от 16 000 евро;

в) да дари минимум 10 000 евро на благотворителна неправителствена организация или дружество, регистрирана/о или одобрена/о по друг начин от властите, упражняваща/о дейност в сферата на културата, спорта, науката, изкуството или хуманното отношение към животните;

г) да е пребивавал в Малта в продължение на 36 месеца (когато плащането е в размер на 600 000 евро), който период може да бъде намален до минимум 12 месеца, при условие че е направена изключителна пряка инвестиция, а именно плащане в размер на не по-малко от 750 000 евро;

д) да е преминал успешно оценка за допустимост от страна на властите и да му е разрешено да подаде молба за натурализация на основание член 10 от Наредбата от 2020 г.

7. Съгласно член 19 от Наредбата от 2020 г. „броят на издадените сертификати за малтийско гражданство по натурализация за изключителни услуги чрез преки инвестиции, с изключение на лицата на издръжка, не трябва да надвишава четиристотин (400) годишно и във всички случаи общият брой на одобрените молители, с изключение на лицата на издръжка, не трябва да надвишава хиляда и петстотин (1 500)“.

Процедура, предхождаща съдебното производство

8. На 20 октомври 2020 г. Комисията изпраща официално уведомително писмо до Република Малта. С него изразява опасения, че Програмата за индивидуални инвеститори, приета съгласно Закона за малтийското гражданство, изменен със Закона за гражданството от 2013 г. и Наредбата от 2014 г., е несъвместима с гражданството на Съюза, установено с член 20 ДФЕС, и с принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС. На 9 юни 2021 г. Комисията изпраща допълнително официално уведомително писмо до Република Малта, в което отбеляза, че тъй като ревизираната законодателна уредба на схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. не променя нейния трансакционен характер, тя нарушава член 20 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС.

9. На 6 август 2021 г. Република Малта отговаря на това писмо. Тя изразява несъгласие с оценката на Комисията. Тя твърди, наред с другото, че позицията на Комисията е несъвместима с принципа на предоставената компетентност, доколкото навлиза в област, която попада в обхвата на суверенитета на държавите членки.

10. На 2 март 2022 г. Република Малта преустановява действието на схемата си за предоставяне на гражданство срещу инвестиции за граждани на Русия и Беларус до ново нареждане.

11. На 6 април 2022 г. Комисията изпраща мотивирано становище до Република Малта. Комисията повтаря и развива доводите, които е изложила в официалното си уведомително писмо и в допълнителното си официално уведомително писмо. В отговора си Република

Малта изразява несъгласие с оценката на Комисията и заявява, че правната ѝ уредба на предоставянето на гражданство срещу инвестиции е в пълно съответствие с правото на Съюза.

Производството пред Съда

12. С искова молба, подадена на 22 март 2023 г., Комисията предявява настоящия иск пред Съда на основание член 258 ДФЕС, като иска да се установи, че:

„чрез установяването и функционирането на институционализирана програма като „Малтийско гражданство чрез натурализация за изключителни услуги чрез преки инвестиции“, основана на член 10, параграф 9 от Закона за малтийското гражданство, изменен със Закона за малтийското гражданство (изменение № 2) от 2020 г. и на Наредбата относно предоставянето на гражданство за изключителни услуги от 2020 г., която предлага натурализация при липса на действителна връзка на заявителите с държавата, в замяна на предварително определени плащания или инвестиции, Република Малта не е изпълнила задълженията си по член 20 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС“.

13. Комисията иска също така Република Малта да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

14. В своята писмена защита, подадена на 27 юни 2023 г., Република Малта моли Съда да отхвърли настоящия иск и да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

15. След допълнителна размяна на писмени становища, на 17 юни 2024 г. се провежда съдебно заседание, в което са изслушани устните състезания на Комисията и Република Малта и техните отговори на въпросите на Съда.

Правен анализ

Доводите на страните

16. Искът на Комисията се състои от едно твърдение за нарушение, което тя разделя на три части.

17. На първо място, Комисията отбелязва, че макар държавите членки да са компетентни да приемат правила, уреждащи придобиването на тяхното гражданство, правото на Съюза ограничава упражняването на тази компетентност[12]. Понятието за взаимно доверие е в основата на гражданството на Съюза. Зачитането на това взаимно доверие забранява на държавите членки да приемат правила за гражданството, които накърняват същността, стойността и целостта на гражданството на Съюза. Гражданството на Съюза е предвидено да бъде основният статут на гражданите на държавите членки[13]. Правото на Съюза налага

[12] Решения от 7 юли 1992 г., Micheletti и др. (C-369/90, EU:C:1992:295, т. 10) (наричано по-нататък „решение Micheletti“), от 20 февруари 2001 г., Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, т. 19) (наричано по-нататък „решение Kaur“), от 19 октомври 2004 г., Zhu и Chen (C-200/02, EU:C:2004: 639, т. 37) (наричано по-нататък „решение Zhu и Chen“), от 2 март 2010 г., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, т. 39, 41 и 45) (наричано по-нататък „решение Rottmann“), и от 12 март 2019 г., Tjebbes и др. (C-221/17, EU:C:2019:189, т. 30) (наричано по-нататък „решение Tjebbes“).

[13] Решение от 17 септември 2002 г., Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 82).

на държавите членки широкообхватни задължения във връзка с третирането на гражданите на Съюза, които искат да се възползват от правата, които им предоставя гражданството на Съюза. Тъй като предоставянето на гражданство на държава членка автоматично води до придобиването на гражданството на Съюза и до ползването на свързаните с него права, условията, при които то може да бъде предоставено, имат до такава степен пряко въздействие върху другите държави членки и върху Европейския съюз, че вече не са изключителна грижа на тази държава членка. Ето защо, когато предоставят своето гражданство на граждани на трети държави, държавите членки трябва надлежно да зачитат правото на Съюза, по-специално принципа на лоялно сътрудничество по член 4, параграф 3 ДЕС и целостта на статута на гражданството на Съюза, създаден с член 20 ДФЕС.

18. Второ, Комисията подчертава, че тъй като Европейският съюз се основава на интеграцията на европейски държави, които споделят общ набор от стремежи и ценности, това предполага сближаването на народите на всяка от тези държави членки. По този начин гражданството на Съюза предполага както укрепване на връзките между гражданите на държавите членки и Европейския съюз, така и интегриране и задълбочаване на солидарността между различните народи на Европа, които по този начин се обединяват в единен политически субект като съставни участници на Европейския съюз. Същността на гражданството на Съюза, което включва правото на движение и пребиваване на територията на друга държава членка, правото на равно третиране с гражданите на тази държава членка и правото да избират и да бъдат избирани в общинските избори в приемащата държавата членка и в изборите за Европейски парламент, подкрепя едно такова тълкуване. По този начин гражданството на Съюза и произтичащите от него права изразяват солидарността и взаимното доверие между държавите членки. Автоматичното и безусловно разширяване на обхвата на някои права за гражданите на всички държави членки е в съответствие с принципа на взаимното доверие и се основава на споделено разбиране, че „гражданството е израз на действителна връзка между [дадена държава] и гражданите ѝ“ [14]. „[О]собеното отношение на солидарност и лоялност между [държавата] и нейните граждани, както и взаимността на правата и задълженията […] са в основата на гражданството.“ [15]

19. Когато държава членка установява и прилага схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, която улеснява системно предоставяне на нейното гражданство на лица в замяна на предварително определени плащания или инвестиции, без да изисква наличието на действителна връзка между тази държава и тези физически лица, тя застрашава и накърнява както същността и целостта на гражданството на Съюза, така и взаимното доверие, което е в основата му. Поради това подобна схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции е несъвместима с понятието за гражданство на Съюза, предвидено в член 20 ДФЕС, и с принципа на лоялно сътрудничество, закрепен в член 4, параграф 3 ДЕС. Следователно установяването и функционирането на такива схеми, дори и да се възприемат като отговарящи на (чисто финансови) интереси на дадена държава членка, засягат целите на Съюза.

[14] Решение Tjebbes, точка 35.

[15] Решения Rottmann, точка 51, и Tjebbes, точка 33. Вж. също решение от 17 декември 1980 г., Комисия/Белгия (149/79, EU:C:1980:297, т. 10), и Лихтенщайн/Гватемала, Предварително възражение (втора фаза), Решение на Международния съд на ООН (наричан по-нататък „МС“) от 6 април 1955 г., [1955] ICJ Rep 4, 20 (наричано по-нататък „решение Nottebohm“).

20. На трето място, схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. отговаря на критериите за неправомерна схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, както е описана във втората част, тъй като позволява системно предоставяне на гражданство срещу заплащане на значителни предварително определени суми, без да се изисква от молителите да докажат действителна връзка с Република Малта. В член 10, параграф 1, буква а) от Закона за малтийското гражданство, който регламентира „обикновената“ натурализация, се предвижда, че молителят трябва да е в състояние да докаже, че е „пребивавал в Малта […] в продължение на период от 12 месеца“ непосредствено преди подаването на молбата. Съгласно член 10, параграф 1, буква b) от този закон лицето трябва да докаже периоди на пребиваване, „възлизащи общо на не по-малко от четири години“ за период от шест години. В качествено отношение различни разпоредби се прилагат за молителите съгласно схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. Комисията твърди по-специално, че тази схема не съдържа достатъчно механизми за гарантиране, че задължението за пребиваване е нещо повече от чисто фиктивно изискване или че съществува действителна връзка между Република Малта и кандидатите за малтийско гражданство по тази схема.

21. Съгласно член 16, параграф 1, буква а) от Наредбата от 2020 г. основният молител и лицата на негова издръжка на възраст 18 и повече години трябва да представят доказателство за пребиваване в Малта за период от 36 месеца. Член 16, параграф 1, буква а) във връзка с приложение I към Наредбата от 2020 г. предвижда, че при заплащане на 750 000 евро (т.е. допълнителни 150 000 евро) този период на пребиваване може да бъде намален до минимум 12 месеца. В Наредбата от 2020 г. не се съдържа определение на понятията „пребиваващ“ или „пребиваване“. Не се предвижда еквивалентно изискване това пребиваване да се осъществява „в продължение“ на целия посочен период. Тъй като няма правила, които да изискват редовно физическо присъствие за значителен период от време, който може да бъде прекъснат от пътуване или кратък престой в чужбина, Наредбата от 2020 г. според Комисията не съдържа правила за отсъствията, които могат да прекъснат периодите на пребиваване. Поради това Комисията твърди, че член 16, параграф 1, буква а) от Наредбата от 2020 г. изисква единствено законно пребиваване в Малта, за разлика от физическото присъствие.

22. Комисията също така отхвърля твърдението на Република Малта, че има право да предоставя гражданство, като се позовава на „последващи връзки“ чрез бъдеща интеграция и принос към тази държава членка. Подобен подход „купи сега — развивай връзка по-късно“ според Комисията е несъвместим с правото на Съюза. Комисията припомня, че предимствата на гражданството на Съюза, включително свободата на движение, влизат в сила от момента на придобиване на този статут. Не съществува гаранция, че малтийски гражданин, натурализиран по схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г., ще остане в Република Малта и ще поддържа връзки с тази държава. Той може да реши да се премести в друга държава членка или дори да запази своя център на живот в трета държава, като същевременно упражнява правата на гражданството на Съюза, без да се обвързва с която и да е държава членка. В рекламните материали, публикувани от служителите, упълномощени да популяризират схемата, като едно от предимствата на придобиването на малтийско гражданство се рекламира възможността натурализираният гражданин да пребивава в друга държава членка или в държава, асоциирана към Шенгенското пространство.

23. В отговора си Комисията отхвърля твърдението, че настоящият иск оспорва цялата национална правна уредба за натурализация на лицата. Комисията няма за цел да предписва как държавите членки да определят „кои са техните граждани“. Настоящият иск се ограничава до конкретна схема за предоставяне на гражданство срещу инвестиции, която, като комерсиализира гражданството на Съюза, накърнява целостта на този статут по начин, който представлява особено съществено нарушение на правото на Съюза.

24. Комисията основава искането си на правото на Съюза, на специфичните изисквания, произтичащи от статута на гражданството на Съюза, и на задължението за лоялно сътрудничество, което изисква от държавите членки да се въздържат от действия, които могат да застрашат постигането на целите на Европейския съюз. Макар Република Малта да не е съгласна, че решение Nottebohm подкрепя тезата, че международното право изисква наличието на действителна връзка като условие за придобиване на гражданство, това решение е и остава широко цитирана практика относно правото на държавите да откажат да признаят гражданство, предоставено от друга държава. В съответствие с решение Micheletti държавите членки не могат да откажат да признаят гражданството на гражданин на държава членка. Автоматичният характер на това признаване в правния ред на Съюза предоставя правно основание за обща споделена концепция за гражданството, която предполага съществуването на действителна връзка между държава членка и нейните граждани.

25. Комисията твърди, че правната уредба на схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. показва, че процесът по надлежна проверка, извършван по отношение на молителите, има за цел да оцени риска за сигурността или репутацията им и размера на тяхното благосъстояние. Тя не цели да установи наличието на действителна връзка между молителя и Република Малта. Наличието на този процес на проверка и правото на министъра[16] да откаже издаването на удостоверение за натурализация, не променят трансакционния характер на схемата. Република Малта не оспорва факта, че за да се приложи схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г., се изисква реално физическо присъствие в Малта само в два случая: за предоставяне на биометрични данни с цел получаване на разрешение за пребиваване и за полагане на клетва за вярност. Следователно изискването от схемата „законно пребиваване“ не може да създаде действителна връзка между Република Малта и лицето, подало молба за гражданство.

26. Република Малта първо отбелязва, че още от миналото държавите са се стремили да привлекат богатство и просперитет, като са насърчавали притока на лица с висока нетна стойност на активите чрез предоставяне на гражданство или негов еквивалент. Правомощието да се предоставя гражданство, е в основата на националния суверенитет. То е тясно свързано с изграждането и развитието на националната идентичност на дадена държава членка, която член 4, параграф 2 ДЕС изисква Европейският съюз да защитава. Република Малта признава, че наличието на „предварителна действителна връзка“ е легитимно основание, въз основа на което държавите могат да решат да признаят връзките на дадено лице с тяхната политическа общност. Въпреки това демократичните институции на всяка държава членка са тези, които трябва да изберат тази възможност чрез политически и суверенни решения, често основани на съображения за почтеност и морална справедливост. Така държавата членка разполага с широка свобода на преценка при вземането на решение кои връзки са достатъчни, за да обоснове поканата към дадено лице да стане член на нейната политическа общност. Договорите и подготвителните работи по

[16] Съгласно посоченото в член 2, параграф 1 от Закона за малтийското гражданство.

тях не задължават държавите членки да изискват преди натурализацията дадено лице да има „предварителна действителна връзка“ с държава членка. Република Малта твърди също така, че това изискване не съществува в международното право и че решение Nottebohm, на което се позовава Комисията, е било обект на обстойна и надлежно обоснована критика.

27. Поради тези причини Република Малта твърди, че само когато политиката на дадена държава членка в областта на натурализацията води по общ и системен начин до сериозно нарушаване на ценностите и целите на Съюза, така както те са определени в Договорите и в законодателството, тази политика може да представлява нарушение на тези правила и ценности. Според Република Малта това не се отнася за конкретния случай. Република Малта счита, че искът на Комисията е безпрецедентен. Според нея тя се опитва да попречи на държава членка да осъществи политически избор, който е направила законно в област от националната компетентност, призната от член 9 ДЕС и член 20, параграф 1 ДФЕС. С иска се оспорва и законосъобразността на цялата национална правна уредба, регламентираща натурализацията на физически лица. Освен това Република Малта твърди, че разширителното тълкуване на член 20 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС, което Комисията поддържа, ще има непосредствено въздействие върху законодателните рамки, уреждащи гражданството във всички държави членки, по-специално в тези, в които натурализацията се предоставя по преценка. Според Република Малта това неизбежно ще доведе до задължения за предоставяне на информация, което ще накара Комисията, в качеството си на пазител на Договорите, да преразгледа политиките, законите и практиките на държавите членки в областта на натурализацията в светлината на правото на Съюза. Република Малта счита, че такова развитие ще насърчи държавите членки да поставят под въпрос и в крайна сметка да оспорват правото и практиката на други държави членки в тази област. Според нея подобен контрол може да бъде оправдан само когато с подходящи доказателства ясно се докаже, че правилата на дадена държава членка представляват по общ и системен начин действителен риск за ценностите и целите на Съюза.

28. Освен това Република Малта твърди, че единственото изтъкнато от Комисията основание опростява прекалено много съдебната практика на Съда, като се опитва да приравни отнемането на гражданство с неговото придобиване. Отнемането на гражданството на държава членка на дадено лице го лишава от гражданството на Съюза и от съвкупността от свързаните с него права. По силата на правото на Съюза действията на държавите членки, които могат да доведат до лишаване de iure или de facto от правата и задълженията, свързани с гражданството на Съюза, трябва да подлежат на внимателен и строг контрол. За разлика от това придобиването на гражданство разширява, а не намалява обхвата на правата и задълженията на дадено лице. Поради това придобиването на гражданство трябва да бъде преразгледано с оглед на различен стандарт. Неспособността на Комисията да разбере тази основна разлика, я кара да се застъпи за тълкуване на Договорите, което би довело до непропорционално разширяване на контрола на Съюза върху област от националната компетентност, която е тясно свързана със суверенните прерогативи на държавите членки.

29. Република Малта твърди, че представянето от страна на Комисията на схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. като „автоматичен и безусловен“ път за достъп до малтийско гражданство, предвиждащ „системно предоставяне на гражданство в замяна на предварително определени плащания“ в „чисто бюджетен интерес“ на Република Малта, е прекалено опростяване, което няма никакво правно или фактическо основание. Макар че първоначалната инвестиция води до достъп до схемата, тя не действа „автоматично и безусловно“, а по-скоро придава значителна тежест на въздействието на всяка молба върху

„сигурността, репутацията, последиците върху системата, съответствието и други критерии“. Достатъчно доказателство за липсата на автоматичност е процентът на отказите, който е приблизително една трета от всички допустими молби. Също така предоставянето на гражданство не е пряка последица от финансова трансакция, тъй като молителите трябва да поемат дългосрочни ангажименти и да останат обект на продължителни процедури за преразглеждане след натурализацията. Ето защо Република Малта твърди, че схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. е законна, стабилна, професионално управлявана и ефективна схема за натурализация, чието функциониране не накърнява целите на Съюза. Схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. е прозрачна, внимателно контролирана и има пряко и положително въздействие върху малтийското общество. Република Малта отхвърля характеризирането на схемата от Комисията като подход „купи сега — развивай връзка по-късно“. Успешните кандидати отразяват разнообразни връзки с малтийската общност, състоящи се от предишни, настоящи и бъдещи връзки, които се развиват във времето.

30. В писмената си дуплика Република Малта твърди, че ако Съдът уважи искането на Комисията, тя ще трябва да отмени цяла съвкупност от законови и подзаконови нормативни актове, които не се ограничават до една-единствена разпоредба или конкретен набор от правила относно гражданството. Според Република Малта, като оспорва цялата правна уредба на държава членка, уреждаща достъпа до гражданство, Комисията приканва Съда да действа като „непряк законодател“, упражняващ вето върху националното законодателство, прието в област, която е запазена за държавите членки. Колкото по-широк е обхватът на контрола, предоставен в област от изключителната национална компетентност, толкова по-голям е рискът упражняването му да надхвърли компетентността на Европейския съюз в особено чувствителна област. По тази причина Република Малта твърди, че само значително нарушение на ценностите и/или целите на Европейския съюз би могло да обоснове евентуална намеса на Съда. Накрая, противно на твърденията на Комисията, Република Малта подчертава, че Европейският съюз е политическа общност, а не „единен политически субект“.

Анализ

Допустимост

31. Независимо че Република Малта не възразява изрично срещу допустимостта на настоящия иск, тя се позовава на разликите между доводите, изтъкнати от Комисията по време на досъдебната фаза на процедурата, и тези, на които тя иска да се позове сега. Република Малта твърди, че редица от доводите на Комисията в писмената реплика се различават от тези в иска. Освен това тя възразява срещу представянето от Комисията на „паспортните документи“ [17] като доказателство, тъй като те се отнасят до действието на схемата за предоставяне на гражданство от 2014 г., а не от 2020 г., която е предмет на настоящото производство.

[17] Вж. „Паспортни документи“, публикувани от фондация Daphne Caruana Galizia. https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

32. Съдът може служебно да проверява дали са изпълнени предвидените в член 258 ДФЕС условия за предявяване на иск за неизпълнение на задължения от държава членка[18]. Тъй като въпросът за допустимостта на иска е повдигнат в съдебното заседание и във връзка с това Комисията е имала възможност да отговори на поставен от Съда въпрос, е целесъобразно Съдът да го разгледа. Съгласно постоянната съдебна практика предметът на иска по член 258 ДФЕС за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка се определя с мотивираното становище на Комисията. Този документ трябва да съдържа убедително и подробно изложение на мотивите, които са довели Комисията до заключението, че държавата членка, до която е адресиран, не е изпълнила задължение по Договора. Последващият иск за установяване на неизпълнение на задължения трябва да се основава на същите мотиви и правни основания, които са изложени в мотивираното становище, и Съдът не може да разгледа твърдение за нарушение, което не се посочва в него[19]. Настоящият иск е с по-тесен обхват от формулираното в мотивираното становище от 6 април 2022 г. твърдение за нарушение, тъй като последното се отнася както за схемата за предоставяне на гражданство от 2014 г., така и за схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. С изключение на тази уговорка, която не е повод за безпокойство[20], искът се основава на същите мотиви и правни основания като тези в мотивираното становище. Както в мотивираното становище, така и в исковата молба се твърди нарушение на член 20 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС поради въведеното от Република Малта законодателство, което предлага натурализация на лица в замяна на предварително определени плащания или инвестиции, без да се изисква наличието на действителна връзка между тази държава членка и тези физически лица.

33. Що се отнася до твърдените разлики между исковата молба и писмената реплика, съгласно постоянната съдебна практика в съдебното производство страната не може да изменя предмета на спора и основателността на иска или жалбата трябва да се преценява единствено от гледна точка на изложените в исковата молба или жалбата искания[21]. Въпреки това Комисията има право да отговори на доводите, които Република Малта е изтъкнала в писмената си защита, при условие че — както в настоящия случай — обхватът на производството не се изменя.

34. Ето защо препоръчвам на Съда да приеме за допустими както настоящата искова молба, така и доводите, изтъкнати в писмената реплика.

35. Що се отнася до приемането като доказателство на така наречените „паспортни документи“, Комисията не оспорва, че те се отнасят до действието на схемата за предоставяне на гражданство от 2014 г., която е ирелевантна ratio materiae за настоящия

[18] Решение от 5 април 2017 г., Комисия/България (C-488/15, EU:C:2017:267, т. 50).

[19] Решение от 24 юни 2004 г., Комисия/Нидерландия (C-350/02, EU:C:2004:389, т. 20). Целта на досъдебната процедура е да предостави възможност на засегнатата държава членка да изпълни задълженията си, произтичащи от правото на Съюза, или надлежно да изтъкне доводите си в защита срещу твърденията на Комисията за нарушения. Редовният ход на досъдебната процедура е от съществено значение за защита на правата на съответната държава членка и за осигуряване на ясно определен предмет на съдебното производство. Досъдебната процедура има следните три цели: да позволи на държавата членка да прекрати евентуалното нарушение, да й даде възможност да упражни правото си на защита, и да определи предмета на спора с оглед на евентуалното сезиране на Съда (решение от 16 септември 2015 г., Комисия/Словакия, C-433/13, EU:C:2015:602, т. 39 и 49).

[20] Изискването предметът на производството по член 258 ДФЕС да се определя от предвидената в него досъдебна процедура, не изисква при всеки иск разпоредителната част на мотивираното становище и петитумът в исковата молба да са идентични, при условие че предметът на последната не е нито разширен, нито изменен, а е ограничен (решение от 14 март 2006 г., Комисия/Франция, C-177/04, EU:C:2006:173, т. 37).

[21] Решение от 11 ноември 2010 г., Комисия/Португалия (C-543/08, EU:C:2010:669, т. 20). Вж. също член 21 от Статута на Съда на Европейския съюз и член 120, буква в) от Процедурния правилник на Съда.

иск. Следователно, противно на това, което Комисията, изглежда, твърди, съдържанието на тези документи не може да се използва по никакъв начин, за да се направят изводи относно законосъобразността на схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г.

По същество

– *Предварителни бележки*

36. С настоящия иск Комисията иска да се установи, че като е приела и приложила член 10, параграф 9 от Закона за гражданството от 2020 г. и Наредбата от 2020 г., Република Малта не е изпълнила задълженията си по член 20, параграф 1 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС. Ако Съдът уважи това искане, Република Малта ще е длъжна да предприеме необходимите мерки за изпълнението на решението на Съда [22]. Следователно, противно на твърденията на Република Малта, настоящото производство не засяга законосъобразността на цялата правна уредба на тази държава членка в областта на натурализацията [23]. Искът на Комисията не представлява и опит на тази институция, с прякото или косвено съдействие на Съда, да приема законодателни актове в областта на гражданството на Съюза.

37. Република Малта признава, че държава членка, която е приела политика за натурализация, изключваща лица от определена раса или етнически произход, би нарушила, inter alia, член 20 ДФЕС, тълкуван в светлината на член 2 ДЕС. Тъй като Комисията не твърди, че схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. се прилага по дискриминационен начин въз основа на раса, етнически произход или други признаци, не е необходимо това твърдение да се разглежда по-задълбочено от Съда [24]. Република Малта също така твърди, че е положила значителни усилия и е инвестирала значителни ресурси за провеждането на многостепенна процедура за надлежна проверка, за да гарантира, че схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г., inter alia, се прилага и е в съответствие със законодателството на Съюза в областта на борбата с изпирането на пари, корупцията и тероризма. Тъй като искът на Комисията не се основава на каквото и да било неизпълнение от страна на Република Малта на това или на което и да било друго законодателство на Съюза, това твърдение също е безпредметно.

38. В производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС Комисията трябва да докаже, че дадена държава членка не е изпълнила задължение, което я обвързва по силата на правото на Съюза, и не може да се основава на каквато и да било презумпция за това [25].

[22] Вж. член 260, параграф 1 ДФЕС.

[23] В производството по член 258 ДФЕС, когато смята, че дадена държава членка не е изпълнила задълженията си, единствено Комисията е компетентна да прецени дали е целесъобразно да образува производство срещу тази държава, да определи кои разпоредби са нарушени, и да избере момента, в който да започне производство за установяване на неизпълнение на задължения (решение от 3 март 2016 г., Комисия/Малта, C-12/14, EU:C:2016:135, т. 24).

[24] Република Малта твърди, че схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. прилага обективни и прозрачни критерии. Член 5, параграф 1 от Европейската конвенция за гражданство, приета под егидата на Съвета на Европа, която влезе в сила на 1 март 2000 г. (наричана по-нататък „Европейската конвенция за гражданство“), гласи, че „[р]азпоредбите относно гражданството на държава — страна по конвенцията, не трябва да правят разграничение и да предвиждат практика, водеща до дискриминация, основана на пол, религия, раса, цвят на кожата или национален или етнически произход“.

[25] Вж. в този смисъл решение от 26 април 2005 г., Комисия/Ирландия (C-494/01, EU:C:2005:250, т. 41 и цитираната съдебна практика).

39. Съгласно постоянната практика на Съда залегналият в член 4, параграф 3 ДЕС принцип на лоялно сътрудничество изисква държавите членки да вземат всички мерки, годни да гарантират прилагането и ефективността на правото на Съюза. Неизпълнението на общото задължение за лоялно сътрудничество, произтичащо от член 4, параграф 3 ДЕС, е налице само доколкото това неизпълнение се състои в поведение, различно от нарушение на конкретно задължение на тази държава членка [26].

40. С настоящата искова молба се иска да се постанови, че чрез установяването и функционирането на схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г., която предлага натурализация на лица, които нямат действителна връзка с Република Малта, в замяна на предварително определени плащания или инвестиции, тази държава членка не е изпълнила задълженията си по член 20, параграф 1 ДФЕС и член 4, параграф 3 ДЕС. Както бе потвърдено в съдебното заседание, твърдението на Комисията, че схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. функционира така, че налага задължения и отговорности на други държави членки в нарушение на член 4, параграф 3 ДЕС, произтича и е следствие от твърдението ѝ, че Република Малта е нарушила член 20 ДФЕС. Следователно, при липсата на доказателства за нарушение на разпоредбите на Договора, уреждащи гражданството, не е налице нито правно, нито фактическо основание за твърдението, че Република Малта е нарушила задължението за лоялно сътрудничество. Както се посочва в съдебната практика, твърдяното нарушение на член 4, параграф 3 ДЕС се отнася до поведение, което не е различно от нарушение на конкретно задължение, основано на член 20 ДФЕС. Ето защо препоръчвам на Съда в настоящото производство да не разглежда твърдението, че Република Малта не е спазила член 4, параграф 3 ДЕС, отделно от твърдението, изтъкнато на основание член 20 ДФЕС.

– Изискването за „действителна връзка“ съгласно правото на Съюза и международното право относно гражданството

41. От писмените и устните становища на страните е видно, че между тях няма спор относно съдържанието на схемата за предоставяне на гражданство от 2020 г. и начина, по който тя функционира. Република Малта по-специално не оспорва, че предлага натурализация на лица в замяна на предварително определени плащания, при условие че те отговарят на определени изисквания [27]. В хода на съдебното заседание Република Малта потвърждава, че в замяна на заплащане на определена финансова вноска за целите на натурализацията е достатъчна само една година законно пребиваване в тази държава членка. В своето устно становище Комисията потвърждава, че единственото ѝ твърдение за нарушение се основава на наличието на изискване съгласно правото на Съюза — и в по-малка степен съгласно международното право — че за да се запази целостта на гражданството на Съюза, трябва да съществува „действителна връзка“ между държава членка и нейните граждани. В становището си Комисията също така потвърждава, че успехът на иска ѝ зависи от валидността на посочената предпоставка.

42. Член 20, параграф 1 ДФЕС урежда гражданството на Съюза. В съответствие с член 9 ДЕС и член 20, параграф 1 ДФЕС всяко лице, което притежава гражданство на държава членка, е гражданин на Съюза. Член 9 ДЕС също така предвижда, че гражданството на Съюза се добавя към, а не замества националното гражданство. Статутът на гражданството

[26] Решение от 17 декември 2020 г., Комисия/Словения (Архиви на ЕЦБ) (C-316/19, EU:C:2020:1030), т. 119 и 121 и цитираната съдебна практика).

[27] Вж. точка 29 от настоящото заключение.

на Съюза е неразривно свързан със и изцяло зависи от притежаването на гражданство на държава членка. Придобиването на гражданство на държава членка води до автоматично и безусловно придобиване на гражданството на Съюза. Загубата на гражданство на държава членка води до това, че съответното лице автоматично губи статута си на гражданин на Съюза [28]. Гражданството на държава членка е условие sine qua non, или „съществено условие“, за притежаване на гражданството на Съюза.

43. След решение Grzelczyk [29] Съдът многократно е потвърждавал, че гражданството на Съюза е „създадено, за да бъде основният статут на гражданите на държавите членки“ [30]. На практика това означава, че гражданството на Съюза предоставя редица права на лицата, които го притежават. Сред тях са право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки [31], както и правото да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент, както и в общинските избори в държавата членка, в която пребиват, при същите условия, както и гражданите на тази държава [32]. Всеки гражданин на Съюза може също така да се позове на забраната за дискриминация на основание гражданство, предвидена в член 18 ДФЕС, във всички ситуации, които попадат в обхвата ratione materiae на правото на Съюза [33]. Основният статут на гражданството на Съюза и свързаните с него задължения и отговорности, които той налага на държавите членки, допускат упражняването на тези права да бъде подчинено на определени условия [34].

[28] Решение от 9 юни 2022 г., Préfet du Gers и Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, т. 46—48 и 57) (наричано по-нататък „решение Préfet du Gers“). Точка 48 от него гласи, че „с член 9 ДЕС и с член 20 ДФЕС авторите на Договорите установяват неразривна и изключителна връзка между притежаването на гражданство на държава членка и придобиването, но също и запазването на статута на гражданин на Съюза“. След суверенното решение на Обединеното кралство за оттегляне от Съюза на основание член 50, параграф 1 ДЕС, Договорите са престанали да се прилагат спрямо Обединеното кралство на датата на влизане в сила на 1 февруари 2020 г. на Споразумението за оттегляне на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия от Европейския съюз и Европейската общност за атомна енергия (ОВ L 29, 2020 г., стр. 7). Считано от тази дата, гражданите на Обединеното кралство вече не притежават гражданство на държава членка и не са граждани на Съюза. Вж. решение Préfet du Gers, точка 91.

[29] Решение от 20 септември 2001 г., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, т. 31). Вж. също решения от 17 септември 2002 г., Baumbast и R (C-413/99, EU:C:2002:493, т. 82), и от 15 юли 2021 г., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, т. 62). В Становище 2/13 (Присъединяване на Европейския съюз към ЕКПЧ) от 18 декември 2014 г. (EU:C:2014:2454, т. 172) Съдът посочва, че „осъществяването на целите на Съюза, припомнени в член 3 ДЕС, от своя страна се урежда в редица основни разпоредби, например предвиждащи свободата на движение на стоки, услуги, капитали и хора, гражданството на Съюза, пространството на свобода, сигурност и правосъдие, както и политиката на конкуренция. Тези разпоредби, които се вписват в специфична за Съюза система, са структурирани така, че да допринесат — всяка в специфичната си област и със своите особени характеристики — за осъществяването на процеса на интеграция, който е причината за съществуването на самия Съюз“.

[30] Вж. също решения Tjebbes, точка 31, и Préfet du Gers, точка 49 и цитираната съдебна практика.

[31] Член 20, параграф 2, буква а) и член 21 ДФЕС. Правата, които член 21, параграф 1 ДФЕС предоставя на гражданите на Съюза, целят по-специално да стимулират постепенното им интегриране в обществото на приемащата държава членка (решение от 14 ноември 2017 г., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, т. 56).

[32] При спазване на условията и в границите, определени от Договорите и от мерките, приети по тяхното прилагане: член 20, параграф 2, буква б) и член 22 ДФЕС. Вж. също членове 40 и 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

[33] Член 18 ДФЕС е предназначен да се прилага самостоятелно само в случаите, уредени от правото на Съюза, за които ДФЕС не предвижда специални правила за недопускане на дискриминация (решение от 15 юли 2021 г., The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, т. 63 и 65 и цитираната съдебна практика).

[34] Член 6, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребиват свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, 2004 г. стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56) предвижда, че „[г]ражданите на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт“. За разлика от това, в съответствие с членове 7 и 16 от Директива 2004/38, правото на пребиваване на гражданин на Съюза в друга държава членка за период, по-дълъг от три месеца, но по-кратък от пет години, подлежи на допълнителни условия. Така например член 7, параграф 1, буква б) от Директива 2004/38 предвижда, че неактивните граждани на ЕС трябва „притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване […]“. Вж. решение от 15 юли 2021 г., The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, т. 75—79).

44. Тъй като ползването на гражданството на Съюза зависи изцяло от наличието на гражданство на държава членка, съгласно установената съдебна практика всяка държава членка, действайки в рамките на своята изключителна компетентност [35] и при надлежно спазване на международното право [36], трябва да определи условията, при които може да се придобива и загубва нейното гражданство [37]. Както посочих в заключението си по дело Préfet du Gers [38], държавите членки са могли да решат да обединят своите компетентности и да предоставят на Европейския съюз правомощието да определя кой има право да стане гражданин на Съюза. Те са избрали да не го правят.

45. Декларация № 2 относно гражданството в държава членка, приложена към Заключителния акт на Договора за Европейския съюз [39] също отразява степента на прерогативите на държавите членки в тази област. Както видяхме, придобиването на гражданство на държава членка автоматично води до придобиване на гражданството на Съюза, което всички останали държави членки са длъжни да признаят по силата на правото на Съюза. Декларация № 2 е уточнява, че „[…] когато в Договора за създаването на Европейската общност се упоменават гражданите на държавите членки, въпросът дали дадено лице е гражданин на държава членка, се урежда единствено от националното законодателство на съответната държава членка […]“ [неофициален превод]. По този начин Декларация № 2 отразява схващането на държавите членки, че техните съответни концепции за гражданство засягат самата същност на техния суверенитет и национална идентичност, които те не възнамеряват да обединяват.

46. В Договорите се съдържат множество позовавания на народите на Европа, на народите на Съюза, на народите на държавите членки и на европейските народи. Гражданите на Съюза освен това са съставни участници на Европейския съюз в единен политически субект [40], за което свидетелства по-специално правото да избират и да бъдат избирани в изборите за Европейски парламент [41]. Това по никакъв начин не омаловажава факта, че държавите членки са решили, че само те могат да определят кой има право да бъде техен

[35] В Съюза няма законодателство относно придобиването или загубата на гражданството на Съюза. Република Малта отбелязва по време на съдебното заседание, че такова законодателство би могло да бъде въведено въз основа на член 352 ДФЕС.

[36] Както в писменото, така и в устното си становище Комисията твърди, че в това производство не се позовава на международното право. Това твърдение донякъде е в противоречие с нейното позоваване на решение Nottebohm в подкрепа на тезата ѝ. Правото на Съюза при всички случаи изисква от държавите членки да спазват международното право, когато определят правила за придобиване и отнемане на гражданство: вж. решение Tjebbes, точка 30. От това следва, че при липса на противоречие нормите на правото на Съюза в тази област се основават на и спазват международното право. Вж. обаче заключението на генерален адвокат Poiares Maduro по дело Kadi/Съвет и Комисия (C-402/05 P, EU:C:2008:11, т. 24), където той посочва, че „отношението между международното право и […] правния ред [на Съюза] се регулира от самия […] правен ред [на Съюза] и международното право може да си взаимодейства с този правен ред само в съответствие с условията, установени от конституционните принципи на [Европейския съюз]“.

[37] Решение от 18 януари 2022 г., Wiener Landesregierung (Оттегляне на уверение за натурализация) (C-118/20, EU:C:2022:34, т. 37 и цитираната съдебна практика) (наричано по-нататък „решение Wiener Landesregierung“). Вж. по аналогия решение Kaur, точка 25. Съдът уточнява, че едностранната декларация на държава членка преди присъединяването ѝ към Европейската общност (ЕО) за определяне на приложното поле ratione personae на разпоредбите на ЕО, а оттам и на гражданите на тази държава членка, които биха се ползвали от тези разпоредби, не лишава гражданите на тази държава членка от възможността да се ползват от тези права, тъй като те никога не са се ползвали от тях.

[38] Заключение на генерален адвокат Collins по дело Préfet du Gers и Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, т. 22).

[39] ОВ C 191, 1992 г., стр. 98 (наричана по-нататък „Декларация № 2“), приложена към Договора от Маастрихт от 1992 г., с която се създава гражданството на Съюза. С Декларация № 2 се цели да се изясни въпросът за очертаването на персоналния обхват на разпоредбите на правото на Съюза, които се отнасят до понятието „гражданин“ и които следователно трябва да бъдат взети предвид, за да се определи персоналният обхват на ДЕС (решение от 5 септември 2023 г., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Загубване на датско гражданство) (C-689/21, EU:C:2023:626, т. 27).

[40] Този „единен политически субект“ е ограничен от разпоредбите на Договорите и поради това не може да се приравнява на държава.

[41] Член 20, параграф 2, буква б) ДФЕС. Вж. също членове 9—11 ДЕС относно демократичните принципи, които се отнасят в голяма степен до гражданите на Съюза.

гражданин и следователно кой е гражданин на Съюза. Следователно „единният политически субект“, който е резултат от създаването на гражданството на Съюза, не налага задължения на държавите членки по отношение на условията, при които те предоставят гражданство.

47. В духа на взаимно уважение и доверие държавите членки безусловно са се съгласили да се съобразяват с решенията на други държави членки относно това дали дадено лице притежава гражданството на държава членка и следователно гражданството на Съюза, независимо от конкретните отношения между това лице и тази държава членка. Член 9 ДЕС, член 20, параграф 1 ДФЕС и Декларация № 2 не позволяват на институциите на Съюза или на другите държави членки да въвеждат каквито и да било условия за признаване на гражданството на друга държава членка.

48. В решение Micheletti [42] Съдът постановява, че с оглед на упражняването на основните свободи, предвидени в Договора за ЕО, е недопустимо законодателството на държава членка да ограничава последиците от предоставянето на гражданство на друга държава членка, като налага допълнителни условия за признаване на това гражданство [43]. Въпреки че това решение предхожда създаването на гражданството на Съюза, Съдът потвърждава отново този принцип, inter alia, в решение Zhu и Chen [44], в контекста на гражданството на Съюза [45]. Оттук следва, че Европейският съюз, неговите институции и неговите държави членки трябва по принцип да спазват всички правила на другите държави членки относно условията за придобиване и загубване на гражданство. Системата на задължително взаимно признаване, която тази съдебна практика предвижда, води до това, че държавите членки не са длъжни да имат обща концепция за това какво представлява гражданството, и че техните правила за неговото предоставяне могат да се различават.

49. Независимо от това, че правото на Съюза не определя условията за придобиване и загубване на гражданство на държава членка [46] и че за тази цел те трябва да спазват взаимно правилата си, се приема, че прилагането на тези правила не трябва да нарушава правото на Съюза в ситуации, които попадат в обхвата на правото на Съюза [47]. Упражняването на суверенния прерогатив на държава членка да предоставя или отнема гражданство, не е неограничено и както правото на Съюза, така и международното право по принцип могат да ограничат неговото упражняване [48]. Противно на твърденията на Република Малта, всички нарушения на правото на Съюза, независимо от това как са

[42] Точка 10.

[43] В заключението си по дело Micheletti и др. (C-369/90, EU:C:1992:47, т. 3 и 4) генерален адвокат Tesauro заявява, че придобиването и загубването на гражданство е въпрос, който е от изключителната компетентност на всяка държава. Притежаването на гражданство на държава членка, независимо от начина на придобиването му, е единствената предпоставка, на която трябва да отговаря дадено лице, за да упражнява правото на установяване, и не може да се взема предвид никакъв друг фактор или критерий.

[44] Точка 39. Вж. също решение от 2 октомври 2003 г., Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, т. 28). В решение Zhu и Chen, точка 39, Съдът не се позовава на ограничение, наложено от законодателството, а посочва най-общо, че държава членка не може да ограничава последиците от предоставянето на гражданство на друга държава членка, като налага допълнителни условия за признаването му.

[45] Членове 17 и 18 от Договора за ЕО (понастоящем членове 20 и 21 ДФЕС).

[46] Принципът на предоставената компетентност урежда предоставянето на правомощия на Европейския съюз: член 4, параграф 1 и член 5, параграфи 1 и 2 ДЕС. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза, принадлежи на държавите членки. Европейският съюз не може да си присвоява компетентност в области, които са запазени изключително за държавите членки.

[47] В решения Rottmann, точки 39 и 41, и Tjebbes, точка 30, се прилага това общо положение на правото на Съюза.

[48] Вж. решение от 14 декември 2021 г., Столична община, район „Панчарево“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, т. 38 и цитираната съдебна практика), където Съдът постановява, че „съгласно международното право определянето на условията за придобиване и загубване на гражданство е от компетентността на всяка държава членка, и от друга страна, че в положения, които попадат в приложното поле на правото на Съюза, съответните национални норми трябва да са в съответствие с правото на Съюза“.

формулирани, могат да бъдат предмет на иск за установяване на неизпълнение на задължения по член 258 ДФЕС. Прибягването до тази процедура не е запазено за преследване на нарушения, които могат да бъдат определени като тежки [49].

50. Освен настоящото дело, не ми е известно досега дело, в което Съдът да разглежда правила на държава членка относно придобиването на гражданство в светлината на правото на Съюза, и по-специално чрез позоваване на гражданството на Съюза. Обстоятелството, че правото на Съюза не може да предостави на едно лице правото да стане гражданин на държава членка, изглежда, обяснява тази ситуация. В решение Micheletti Съдът не разглежда италианските правила за натурализация в светлината на правото на Съюза, а по-скоро съвместимостта с правото на Съюза на испанските правила, които имат за цел да ограничат действието на италианското право в Испания. В решението по дело Zhu и Chen [50] Съдът разглежда въпроса за злоупотребата с право или злоупотреба с права в контекста на придобиването на гражданството на Съюза [51]. Съдът отхвърля твърдението на правителството на Обединеното кралство, че гражданин на трета държава не може да се позовава на правото на Съюза, по-специално на правото на гражданите на Съюза да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, когато това лице е направило така, че детето му да придобие гражданство на държава членка и следователно гражданство на Съюза и произтичащите от това права. Като отхвърля твърдението на това правителство, Съдът подчертава, че нито една от страните, представили становища по делото, не оспорва нито законността, нито факта, че въпросното дете е придобило гражданство на държава членка [52].

51. Съдът потвърди, че физическите лица трябва да спазват общия правен принцип, според който правните субекти не могат да се позовават на нормите на правото на Съюза с цел злоупотреба или измама [53]. Следователно законосъобразността на предоставянето или придобиването на гражданството на Съюза може по принцип да се разглежда в светлината на това понятие. В настоящия иск се твърди, че Република Малта не е изпълнила задълженията си по член 20 ДФЕС. В него не се твърди, че тази държава членка е злоупотребила с правото или с предоставените ѝ права. Следователно евентуалното прилагане на тази доктрина не подлежи на разглеждане в настоящото производство.

52. Практиката на Съда е по-богата по въпроса за отнемането или загубата на гражданството на Съюза. Докато компетентността за предоставяне на гражданство е запазена за държавите членки и гражданството на Съюза зависи от упражняването на тази

[49] Член 258 ДФЕС дава възможност на Комисията да образува производство за установяване на неизпълнение на задължения, когато счита, че дадена държава членка не е изпълнила свое задължение съгласно правото на Съюза, без да изисква да прави разграничения в зависимост от естеството и тежестта на твърдяното нарушение. Решение от 27 ноември 1990 г., Комисия/Италия (C-209/88, EU:C:1990:423, т. 14). Вж. по аналогия решение от 18 октомври 2007 г., Комисия/Дания (C-19/05, EU:C:2007:606, т. 35).

[50] Решение Zhu и Chen, точки 34—40.

[51] Вж. по аналогия *Sloane*, R. D. Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality. — Harvard International Law Review, vol. 50, No 1. Авторът счита, че решението по дело Nottebohm може правилно да се тълкува като ограничително решение, в което МС се позовава на общия принцип за злоупотреба с право, за да попречи на г-н Nottebohm да избегне последиците от военното право.

[52] За да се докаже наличието на злоупотреба, са необходими, от една страна, съвкупност от обективни обстоятелства, от които следва, че въпреки формалното спазване на предвидените в правото на Съюза условия целта, преследвана с тази правна уредба, не е постигната, и от друга страна, субективен елемент, изразяващ се в намерението да се получи предимство от правната уредба на Съюза, като изкуствено се създадат условията, необходими за получаването му. Решение от 26 февруари 2019 г., T Danmark и Y Denmark (C-116/16 и C-117/16, EU:C:2019:135, т. 70 и 97 и цитираната съдебна практика) (наричано по-нататък „решение T Danmark“).

[53] Решение T Danmark, точки 70—71 и цитираната съдебна практика. Понятието за злоупотреба с правото на Съюза или злоупотреба с права може по принцип да се прилага към действията на физически лица и на държавите членки, при условие че са установени необходимата компетентност на Съюза и необходимите доказателства.

компетентност, прибягването до прерогативите за отнемане на националното гражданство, а следователно и на гражданството на Съюза, е подчинено на редица ограничения, които могат да бъдат установени. Важна характеристика на тази съдебна практика е, че тя се отнася до упражняването на суверенните прерогативи на държавите членки по отношение на техните собствени граждани, а не по отношение на гражданите на други държави членки или на трети държави. Поради опасенията, че отнемането на националното гражданство, което води до загуба на гражданството на Съюза, може да превърне лицата в лица без гражданство и да ги лиши от правата, предоставени по силата на Договорите и Хартата, правото на Съюза гарантира минимален стандарт на правна защита на лицата, които се намират в такива обстоятелства. Това води до ситуация, в която не може да се направи точен паралел между предоставянето и отнемането на гражданство на държава членка, в резултат на което правото на Съюза поставя различни изисквания към държавите членки по всяко от тези направления. По тези причини съм съгласен с твърдението на Република Малта, че отнемането на гражданство на държава членка не може да се приравни на неговото придобиване.

53. Това е илюстрирано в решение Rottmann[54], където Съдът постановява, че независимо от факта, че условията за придобиването и загубването на гражданство са от компетентността на държавите членки, правото на Съюза се прилага при обстоятелства, при които дадено лице може да загуби гражданството си на Съюза и свързаните с него права. Когато упражняването от държавите членки на техните правомощия в тази област засяга права, които правото на Съюза предоставя и защитава, то може да бъде предмет на съдебен контрол по отношение на тези права. Държава членка може да отнеме своето гражданство от лице, когато то е придобито чрез измама, независимо от това, че по този начин съответното лице губи гражданството на Съюза и може да стане лице без гражданство[55], при условие че се спазва принципът на пропорционалност[56]. Прилагането на този принцип може да изисква на засегнатото лице да бъде предоставен разумен срок преди загубването на гражданство, за да може то да се опита да си възстанови гражданството на друга държава членка[57].

[54] Точки 41, 42, 48, 57 и 58.

[55] Член 15, параграф 2 от Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на Организацията на обединените нации на 10 декември 1948 г., предвижда, че „никой не може да бъде произволно лишен от гражданство“. В член 8, параграф 2, буква б) от Конвенцията за намаляване на случаите на лица без гражданство, приета в Ню Йорк на 30 август 1961 г. и влязла в сила на 13 декември 1975 г., се предвижда, че едно лице може да бъде лишено от гражданството на договаряща се страна в случаите, когато гражданството е било получено чрез заблуда или измама. В член 8, точка 4 се предвижда още, че договарящата се държава няма да упражнява властта си да лишава от гражданство съгласно член 8, точка 2, буква б), освен когато тя действа в съответствие със закон, в който трябва да е предвидено правото на лицето да бъде изслушано безпристрастно от съд или друг независим орган. Освен това член 7, параграф 1 от Европейската конвенция за гражданството гласи, че „държава — страна по конвенцията, не може да предвиди във вътрешното си законодателство разпоредби относно загубването на нейното гражданство ex lege или по инициатива на държавата, освен в следните случаи: […] б) придобиване на гражданството на държавата — страна по конвенцията, чрез измама, чрез невярна информация или укриване на някакъв относим факт от страна на подателя на молбата“. Вж. също така член 18, параграф 2, буква а) от нея, който предвижда, че „[п]ри вземането на решение относно даването или запазването на гражданство в случай на правоприемство на държава всяка заинтересована държава — страна по конвенцията, следва да отчита по-конкретно: […] а) действителната и ефективната връзка между заинтересованото лице и държавата […]“.

[56] Съдът постановява, че решение за отнемане на гражданство на основание измама може да бъде оправдано от обществен интерес: решения Rottmann, точка 51, Tjebbes, точка 33, и Wiener Landesregierung, точка 52.

[57] Това е въпрос, който запитващата юрисдикция трябва да прецени.

54. В решение Tjebbes [58] Съдът също така е постановил, че за държавата членка е легитимно да възприеме разбирането, че гражданството е израз на действителна връзка с тази държава членка. Следователно дадена държава членка може да предвиди, че липсата или загубата на действителна връзка между нея и дадено лице води до загубването на неговото гражданство, при условие че принципът на пропорционалност се прилага по отношение на последиците от това загубване за съответното лице [59] от гледна точка на правото на Съюза. Според Съда загубването по силата на закона на гражданството на държава членка би било несъвместимо с принципа на пропорционалност, ако приложимите национални правила не позволяват да се извърши индивидуална преценка на последиците, които то поражда за съответните лица [60].

55. От това следва, че макар дадена държава членка, в съответствие със собственото си законодателство за гражданството, да може да изисква доказване на действителна връзка, както е определена в съответствие с това законодателство — или „особеното отношение на солидарност и лоялност между нея и нейните граждани“ [61] — правото на Съюза не определя, а още по-малко изисква наличието на такава връзка, за да се придобие или запази това гражданство [62]. Правото на Съюза допуска такова изискване съгласно националното право на държава членка само в контекста на отнемането или оттеглянето на гражданство, при условие че е спазен принципът на пропорционалност и на засегнатото лице са предоставени определени процесуални гаранции [63].

[58] Точки 35, 40 и 41. Съдът разглежда въпроса дали член 20 ДФЕС допуска законодателство на държава членка, което предвижда, че гражданството може да бъде загубено по силата на закона. В случая на лица, които не са граждани и на друга държава членка, това загубване на гражданството на Съюза настъпва при липса на индивидуална преценка на пропорционалността на това загубване за съответното лице.

[59] И ако е приложимо, за членовете на неговото семейство (решение от 5 септември 2023 г., Udlændinge- og Integrationsministeriet (Загубване на датско гражданство) (C-689/21, EU:C:2023:626, т. 32). Загубването на гражданството трябва да бъде съвместимо с основните права, гарантирани от Хартата, и по-специално с правото на зачитане на семейния живот, предвидено в член 7 от нея (решения Tjebbes, т. 45; и Wiener Landesregierung, т. 61).

[60] Вж. решения Tjebbes, точка 41, и Wiener Landesregierung, точка 59. Съдът приема, че решение на държава членка за оттегляне на уверение за предоставяне на гражданство, което води до окончателно загубване на гражданството на Съюза от съответното лице, е несъвместимо с принципа на пропорционалност, когато основанието за това решение е, че лицето е извършило административни нарушения на правилата за движение по пътищата, наказуеми с имуществени санкции (решение Wiener Landesregierung, т. 74).

[61] Решение от 25 април 2024 г., Stadt Duisburg (Загубване на германско гражданство) (C-684/22—C-686/22, EU:C:2024:345, т. 37 и цитираната съдебна практика).

[62] Вж. по аналогия член 7, параграф 1 от Европейската конвенция за гражданството, съгласно който „[д]ържава — страна по конвенцията, не може да предвиди във вътрешното си законодателство разпоредби относно загубването на нейното гражданство ex lege или по инициатива на държавата, освен в следните случаи: […] д) липса на действителна връзка между държавата — страна по конвенцията, и гражданин, който постоянно пребивава в чужбина“. В Конвенцията не се дава определение на понятието „действителна връзка“. Според мен от това следва, че член 7, параграф 1, буква д) от Европейската конвенция за гражданството оставя на всяка държава — страна по Конвенцията, да реши какво е действителна връзка между нея и нейните граждани.

[63] Вж. решение от 25 април 2024 г., Stadt Duisburg (Загубване на германско гражданство) (C-684/22—C-686/22, EU:C:2024:345, т. 56—65 и цитираната съдебна практика). Вж. в обратен смисъл решение Préfet du Gers, т. 62, където Съдът е постановил, че задължение за индивидуална преценка на пропорционалността на последиците от загубването на гражданството на Съюза в случаи, които попадат в областта на правото на Съюза, не се прилага по отношение на загубването на този статут като автоматичен резултат от суверенно решение на бивша държава членка да се оттегли от Европейския съюз.

56. Що се отнася до изискването за „действителна връзка“ като въпрос на международното право, вярно е — както отбелязва Комисията — че в решение Nottebohm [64] МС е постановил, че дадена държава може да откаже да признае гражданство, предоставено от друга държава, при липсата на действителна връзка или връзка между това лице и гражданството, което то претендира, че притежава. Решението на МС се ограничава до това да позволи на държавите да откажат признаването на гражданство, предоставено при липсата на действителна връзка между лицето и държавата, чийто гражданин то твърди, че е. То не задължава държавите да изискват наличието на такава връзка нито между тях и собствените им граждани, нито между други държави и техните граждани [65]. За целите на настоящото дело е важно да се посочи, че МС не е дефинирал понятието „действителна връзка“ в международното право, още по-малко да изисква от държавите да предоставят гражданство въз основа на нея. Напротив: МС постановява, че „всяка суверенна държава е длъжна да уреди в собственото си законодателство правилата, свързани с придобиването на нейното гражданство […]“ [66]. От решението по дело Nottebohm следва, че поне според МС правилата за предоставяне на гражданство са от компетентността на отделните държави.

57. По въпроса дали трябва да е налице действителна връзка между дадено лице и държавата, чийто гражданин е то, не съществува значително различие между правото на Съюза и международното право, тъй като нито едно от тях не налага такова изискване. Условията за предоставяне на гражданство са въпрос на национално право [67], въпреки че се зачитат в известна степен международните правила за предотвратяване на липсата на

[64] Freidrich Nottebohm, германски гражданин, е роден в Германия през 1881 г. През 1905 г. той се установява в Гватемала и започва търговска дейност. През 1939 г., непосредствено след началото на Втората световна война, той подава молба да стане гражданин на Лихтенщайн. След като получава паспорт на Лихтенщайн през декември 1939 г., г-н Nottebohm получава виза от генералния консул на Гватемала в Цюрих. Той се завръща в Гватемала в началото на 1940 г., за да възобнови търговската си дейност. През 1943 г. г-н Nottebohm е арестуван от гватемалските власти по искане на правителството на Съединените американски щати, предаден е на въоръжените сили на последните и е депортиран в Съединените щати, където е лишен от свобода без съд и присъда в продължение на две години и три месеца. Гватемалските власти започват съдебно производство срещу г-н Nottebohm с цел национализация на имотите му без обезщетение. През декември 1951 г. правителството на Лихтенщайн завежда дело пред МС с искане за реституция и обезщетение срещу правителството на Гватемала за действията му спрямо личността и имуществото на г-н Nottebohm. Правителството на Гватемала твърди, че този иск е недопустим, наред с другото, поради това, че Княжество Лихтенщайн не е доказало, че г-н Nottebohm, „в чиято защита действа“, е придобил по надлежния ред гражданство на Лихтенщайн в съответствие със законодателството на тази държава. В решението на МС, което се ограничава до въпроса за допустимостта, се разглежда „дали е възможно позоваване на гражданството, предоставено на Nottebohm, срещу Гватемала в […] производството, образувано пред [МС]“.

[65] Вж. по аналогия член 3, параграф 1 от Европейската конвенция за гражданството от 6 ноември 1997 г., който предвижда, че „[в]сяка държава определя сама в своето законодателство кои са нейните граждани“. Член 3, параграф 2 от нея предвижда, че „[т]ова законодателство трябва да бъде прието от другите държави дотолкова, доколкото е в съответствие с приложимите международни конвенции, с обичайното международно право и с общоприетите правни принципи по въпросите на гражданството“. Вж. също член 1 от Конвенция по някои въпроси, отнасящи се до колизията на законите за гражданството (приета на 13 април 1930 г., в сила от 1 юли 1937 г.) 179 LNTS 4137 (наричана по-нататък „Конвенцията относно колизията на законите за гражданството“), чийто текст е почти идентичен с този на член 3, параграфи 1 и 2 от Европейската конвенция за гражданството. Член 2 от Конвенцията относно колизията на законите за гражданството предвижда, че „всеки въпрос относно това дали дадено лице има гражданство на определена държава, се решава в съответствие със законодателството на тази държава“ [неофициален превод]. Препратките към международното право в тези конвенции са донякъде кръгови. Може да се очаква, че тези конвенции могат да определят или поне да очертаят минималните условия, които международното право изисква, когато дадена държава предоставя гражданство на едно лице. Според мен фактът, че тези конвенции систематично избягват да установяват дори минимални норми в тази област, показва ясното намерение да оставят определението за гражданство и условията за неговото предоставяне на законодателството на отделните държави. От това следва, че досега международното право е имало само незначително въздействие в тази област.

[66] МС продължава, като отбелязва, че „[…] не е необходимо да се определя дали международното право налага някакви ограничения на свободата ѝ на вземане на решения в тази област. Освен това гражданството има най-непосредствени, най-всеобхватни и за повечето хора единствени последици в рамките на правната система на държавата, която го предоставя. Гражданството служи преди всичко за определяне на това, че лицето, на което то е предоставено, се ползва от правата и е обвързано със задълженията, които правото на съответната държава предоставя или налага на своите граждани. Това се предполага от по-широката концепция, че гражданството е в обхвата на националната юрисдикция на държавата“.

[67] В правото на Съюза или в международното право няма общоприети правила за придобиване на гражданство. Това е така, въпреки че държавите често могат да предоставят гражданство въз основа на (варианти на) общи норми или концепции като ius soli или ius sanguinis. Вж. по аналогия член 6, параграф 1, буква а) от Европейската конвенция за гражданството.

гражданство и могат да се зачитат човешките и процесуалните права на съответните лица. В контекста на правото на Съюза, Декларация № 2 и линията на съдебната практика в решение Micheletti не позволяват на държавите членки да не признаят предоставянето на гражданство от друга държава членка, което решение Nottebohm, изглежда, потвърждава [68]. Не съществува и логично основание за твърдението, че тъй като държавите членки са длъжни да признават гражданството, предоставено от други държави членки, техните закони за гражданството трябва да съдържат конкретно правило, още по-малко такова, което изисква „действителна връзка“ като условие за притежаване на това гражданство. Задължението съгласно правото на Съюза да се признава гражданството, предоставено от други държави членки, представлява взаимно признаване и зачитане на суверенитета на всяка държава членка, а не средство за накърняване на изключителната компетентност, с която държавите членки се ползват в тази област. Да се приеме противното, би нарушило внимателно изработения в Договорите баланс между националното гражданство и гражданството на Съюза и би представлявало напълно незаконно накърняване на компетентността на държавите членки в една високо чувствителна област, която те очевидно са решили да запазят под свой изключителен контрол.

58. От това следва според мен, че Комисията не е успяла да докаже, че за законосъобразното предоставяне на национално гражданство член 20 ДФЕС изисква наличието на „действителна връзка“ или „предварителна действителна връзка“ между държава членка и физическо лице, различна от тази, която може да се изисква от националното право на държавата членка. Република Малта може евентуално да счита, че следва да се разгледат вторият и третият етап от доводите на Комисията: въпреки това обаче правилното прилагане на подхода от три етапа на Комисията ме убеждава, че не е необходимо Съдът да се произнася отвъд произнасянето по първия етап. При липса на доказателства за друго нарушение на правото на Съюза препоръчвам на Съда да отхвърли настоящия иск.

По съдебните разноски

59. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

60. В настоящия случай Комисията и Република Малта са поискали съответно другата страна в производството да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

61. След като Република Малта е направила искане за осъждане на Комисията и последната е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

Заключение

62. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда:

– да отхвърли иска на Комисията,

[68] В заключението си по дело Micheletti и др. (C-369/90, EU:C:1992:47, т. 5) генерален адвокат Tesauro посочва: „не смятам, че делото, с което е сезиран Съдът, представлява подходяща възможност за поставяне на проблемите, свързани с действителното гражданство, чийто произход се корени в „романтичен период“ на международните отношения и по-специално в концепцията за дипломатическа закрила; още по-малко […] има някакво значение известното (и, струва си да се припомни, противоречиво) решение Nottebohm на [MC]“.

– да осъди Комисията да заплати направените от нея съдебни разноски и тези, направени от Република Малта.