Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
A.M. COLLINS
fremsat den 4. oktober 2024[1]

Sag C-181/23

Europa-Kommissionen
mod

Republikken Malta

»En medlemsstats manglende opfyldelse af sine forpligtelser i henhold til artikel 20 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU – statsborgerskabsordning for investorer – naturalisering af tredjelandsstatsborgere til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer – intet reelt tilknytningsforhold mellem ansøgere om naturalisation og en medlemsstat«

Søgsmålets rækkevidde

1. Dette søgsmål, som er anlagt i henhold til artikel 258 TEUF, udspringer af vedtagelsen og anvendelsen af ordningen om maltesisk statsborgerskab gennem naturalisation for særlige tjenesteydelser ved direkte investering (2020) (herefter »statsborgerskabsordningen af 2020«)[2]. Europa-Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 20 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU, idet medlemsstaten har oprettet og anvendt statsborgerskabsordningen af 2020, som giver personer naturalisation til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer, til trods for at der ikke foreligger et reelt tilknytningsforhold mellem disse personer og Republikken Malta.

2. Republikken Malta har nedlagt påstand om, at Kommissionens søgsmål er retligt og faktisk ugrundet. EU-retten regulerer ikke betingelserne for, hvornår personer kan erhverve statsborgerskab i en medlemsstat, medmindre disse betingelser generelt og systematisk vil kunne bringe Unionens værdier og mål i fare. Hverken folkeretten[3] eller EU-retten kræver, at en person skal have et »forudgående reelt tilknytningsforhold« til en stat, inden vedkommende naturaliseres. Republikken Malta har ligeledes gjort gældende, at Kommissionen har oversimplificeret statsborgerskabsordningen af 2020 for at forsøge at »lede« Domstolen til at foretage en fejlagtig bedømmelse af de faktiske omstændigheder.

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Statsborgerskabsordningen af 2020 består af loven om statsborgerskab af 2020 og bekendtgørelserne af 2020 som beskrevet i punkt 5-7 i dette forslag til afgørelse.

[3] – Herefter »folkeretten«.

Retsforskrifter – maltesisk ret

Den maltesiske lov om statsborgerskab

3. Den maltesiske lov om statsborgerskab regulerer erhvervelsen af, fratagelsen af og afkald på maltesisk statsborgerskab[4]. Lovens artikel 10 fastsætter betingelserne for almindelig naturalisation. I henhold til artikel 10, stk. 1, kan en ansøger få udstedt et bevis for naturalisation som maltesisk statsborger, hvis vedkommende opfylder følgende betingelser, der fastsættes af ministeren[5]:

»a) han har opholdt sig i Malta i hele den tolv måneder lange periode, der går umiddelbart forud for ansøgningsdatoen, og

b) han i løbet af de seks år, der går umiddelbart forud for den nævnte periode på tolv måneder, har opholdt sig i Malta i perioder, der samlet set udgør mindst fire år, og

c) han har tilstrækkeligt kendskab til det maltesiske eller det engelske sprog, og

d) han har en god karakter, og

e) han ville være en egnet borger i Malta.«

4. I henhold til artikel 10, stk. 1, andet afsnit, i den maltesiske lov om statsborgerskab kan ministeren, hvis denne finder det hensigtsmæssigt under de særlige omstændigheder i en given sag, tillade, at der tages hensyn til perioder med ophold, som ligger mere end syv år forud for ansøgningsdatoen, ved beregningen af det samlede ophold som omhandlet i litra b). I bekendtgørelser om statsborgerskab af 1989 (med ændringer) fastsættes de nærmere regler for ansøgninger om naturalisation på grundlag af artikel 10, stk. 1, i den maltesiske lov om statsborgerskab[6].

[4] – Lov om maltesisk statsborgerskab (kapitel 188), lov XXX af 1965, som ændret ved love: II af 1970, XXXI af 1972, LVIII af 1974, XXXI af 1975, IX af 1977, XIII af 1983, XXIV af 1989, IV af 2000 og X af 2007 og Legal Notice 410 af 2007 og lov XV af 2013, lov XXIV og XXVI af 2017 samt lov XV og XXXVIII af 2020.

[5] – Artikel 2, stk. 1, i den maltesiske lov om statsborgerskab bestemmer, at »ministeren« er »den minister, der på nuværende tidspunkt er ansvarlig for anliggender vedrørende maltesisk statsborgerskab, og omfatter i relation til den tildelte bemyndigelse enhver person, der af ministeren er bemyndiget til at handle på dennes vegne«.

[6] – Afledt lovgivning (S.L.) 188.01, bekendtgørelserne om statsborgerskab af 1.8.1989 (Legal Notice 106 fra 1989, som ændret ved Legal Notice 16 fra 1993, 232 fra 1997, 26 fra 2000, 188 og 410 fra 2007, 17 og 63 fra 2014 og lov XIII fra 2015, Legal Notice 336 fra 2017, 214 fra 2019 og 443 fra 2020).

Den maltesiske lov om statsborgerskab (ændring nr. 2) af 2020

5. Den 28. juli 2020 vedtog Republikken Malta den maltesiske lov om statsborgerskab (ændring nr. 2) af 2020 (herefter »lov om statsborgerskab af 2020«)[7]. Denne lovs artikel 3 erstattede artikel 10, stk. 9, i den maltesiske lov om statsborgerskab med følgende tekst:

»Uanset bestemmelserne i denne eller andre love kan ministeren udstede et bevis for naturalisering som maltesisk statsborger til en udlænding eller statsløs person, der har ydet ekstraordinære tjenester til Republikken Malta eller menneskeheden, eller hvis naturalisering er af ekstraordinær interesse for Republikken Malta, og som opfylder de krav, der er foreskrevet i denne lov. Med henblik på dette stykke betyder »ekstraordinær« åbenlyst overlegen og henviser hovedsageligt til bidrag fra videnskabsmænd, forskere, atleter, sportsudøvere, kunstnere, udøvende kunstnere, investorer og iværksættere: Det forudsættes, at ministeren også udsteder et naturaliseringsbevis til en person, over for hvem en udlændig eller statsløs har forsørgerpligt, og som har ydet ekstraordinære tjenester til Republikken Malta igennem investeringer: Det forudsættes endvidere, at en sådan person indgiver en ansøgning på den foreskrevne måde og aflægger troskabsed i Malta.«

6. Den 20. november 2020 vedtog Republikken Malta[8] bekendtgørelserne om tildeling af statsborgerskab for særlige tjenesteydelser, 2020 (herefter »2020-bekendtgørelserne«)[9]. Del III og del IV i 2020-bekendtgørelserne indeholder detaljerede regler for behandlingen af ansøgninger om naturalisation for ekstraordinære tjenester efter fortjeneste og »i form af direkte investeringer i Republikken Maltas økonomiske og sociale udvikling«[10]. Udenlandske investorer[11] kan ansøge om naturalisation i henhold til den anden kategori, hvis de opfylder eller forpligter sig til at opfylde følgende betingelser:

a) bidrager med enten 600 000 EUR eller 750 000 EUR til den maltesiske regering, hvoraf 10 000 EUR skal betales som et ikkerefunderbart depositum sammen med indgivelsen af ansøgningen om opholdstilladelse eller egnethedsformularen, mens restbeløbet forfalder til betaling, når ansøgningen om naturalisation er blevet godkendt

b) erhverver og ejer beboelsesejendomme i Malta til en værdi af mindst 700 000 EUR eller lejer en fast beboelsesejendom i Malta for en periode på mindst fem år til en årlig leje på mindst 16 000 EUR

7 – Lov XXXVIII af 2020, offentliggjort den 31.7.2020. Den 15.11.2013 vedtog Republikken Malta lov XV af 2013 om ændring af den maltesiske lov om statsborgerskab (kapitel 188 (15.11.2013) (herefter »lov om statsborgerskab fra 2013«). Sideløbende med den procedure, der er fastsat i artikel 10, stk. 1, i den maltesiske lov om statsborgerskab, blev der ved lov om statsborgerskab fra 2013 indført en fremskyndet vej til naturalisation gennem deltagelse i et »program for individuelle investorer«, der er underlagt særskilte betingelser og procedurer. Bekendtgørelserne om Republikken Maltas program for individuelle investorer af 2014 (afledt lovgivning 188.03 af Maltas love), der blev vedtaget i henhold til Legal Notice 47 fra 2014 og offentliggjort i Maltas statstidende den 4.2.2014 (herefter »bekendtgørelserne fra 2014«), blev ophævet den 20.11.2020 ved Legal Notice 437 fra 2020. Der gælder en grænse på 1 800 godkendte ansøgere (eksklusive pårørende) for den ordning, der er vedtaget i henhold til lov om statsborgerskab fra 2013 og bekendtgørelserne af 2014 (herefter »statsborgerskabsordningen fra 2014«). På trods af lighederne mellem statsborgerskabsordningerne af 2014 og 2020 og de talrige henvisninger i indlæggene til begge, er det foreliggende traktatbrudssøgsmål begrænset til statsborgerskabsordningen fra 2020.

8 – I henhold til artikel 10, stk. 9, i den maltesiske lov om statsborgerskab, som ændret ved statsborgerskabsloven af 2020.

9 – Afledt lovgivning 188.06 af Maltas love. 2020-bekendtgørelserne blev vedtaget i henhold til Legal Notice 437 fra 2020.

10 – Mens 2020-bekendtgørelserne ophævede 2014-bekendtgørelserne, fastsætter regulation 31, stk. 1, andet afsnit, i 2020 -bekendtgørelserne, at 2014-bekendtgørelserne fortsat skal have retsvirkning, indtil det maksimale antal på 1 800 ansøgninger, der tillades heri, er nået.

11 – Ansøgninger kan omfatte »forsørgelsesberettigede« medlemmer af en ansøgers familie, bl.a. på betingelse af, at der foretages en yderligere betaling på 50 000 EUR for hver af dem. Jf. regulation 16, stk. 3, i 2020-bekendtgørelserne og punkt 1, litra b), i bilag I til disse bekendtgørelser.

c) donerer mindst 10 000 EUR til en registreret filantropisk, kulturel, sportslig, videnskabelig, dyrevelfærdsmæssig eller kunstnerisk ikkestatslig organisation eller forening eller en organisation eller forening, der på anden måde er godkendt af myndighederne

d) har opholdt sig i Malta i en periode på 36 måneder (hvor betalingen beløber sig til 600 000 EUR), hvilken kan reduceres til mindst 12 måneder, hvis der foretages en ekstraordinær direkte investering, nemlig en betaling, på mindst 750 000 EUR

e) når vedkommende har bestået myndighedernes egnethedsvurdering og har fået tilladelse til at indgive en ansøgning om naturalisation i overensstemmelse med regulation 10 i bekendtgørelserne af 2020.

7. I henhold til regulation 19 i bekendtgørelserne af 2020 må »antallet af beviser udstedt i henhold til ordningen om maltesisk statsborgerskab gennem naturalisation for særlige tjenesteydelser ved direkte investering, eksklusive forsørgelsesberettigede personer, ikke overstige fire hundrede (400) om året, og det samlede akkumulerede antal godkendte ansøgere, eksklusive forsørgelsesberettigede personer, må under alle omstændigheder ikke overstige femtenhundrede (1 500)«.

Den administrative procedure

8. Den 20. oktober 2020 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Republikken Malta. Den udtrykte sin bekymring over, at det program for individuelle investorer, der blev vedtaget i henhold til den maltesiske lov om statsborgerskab, som ændret ved lov om statsborgerskab af 2013 og 2014-bekendtgørelserne, var uforeneligt med unionsborgerskabet i henhold til artikel 20 TEUF og med det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde. Den 9. juni 2021 sendte Kommissionen en supplerende åbningsskrivelse til Republikken Malta, hvori den anførte, at eftersom den reviderede retlige ramme for statsborgerskabsordningen af 2020 ikke ændrede dens transaktionelle karakter, var den i strid med artikel 20 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU.

9. Republikken Malta besvarede denne skrivelse den 6. august 2021. Medlemsstaten var ikke enig i Kommissionens vurdering. Den anførte bl.a., at Kommissionens holdning var uforenelig med princippet om kompetencetildeling, for så vidt som den gjorde indgreb i et område, der henhørte under medlemsstaternes suverænitet.

10. Den 2. marts 2022 suspenderede Republikken Malta indtil videre sin ordning for investorstatsborgerskab for russiske og belarussiske statsborgere.

11. Den 6. april 2022 fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til Republikken Malta. Kommissionen gentog og uddybede de argumenter, som den havde fremført i åbningsskrivelsen og den supplerende åbningsskrivelse. Republikken Malta gav i sit svar udtryk for sin uenighed i Kommissionens vurdering og fastholdt, at dens retlige ramme for investorstatsborgerskab er fuldt ud i overensstemmelse med EU-retten.

Retsforhandlingerne for Domstolen

12. Kommissionen har ved stævning indleveret den 22. marts 2023 anlagt denne sag ved Domstolen i medfør af artikel 258 TEUF med påstand om, at det fastslås, at:

»Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 20 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU, ved at oprette og anvende et institutionaliseret program såsom ordningen om maltesisk statsborgerskab gennem naturalisation for særlige tjenesteydelser ved direkte investering på grundlag af artikel 10, stk. 9, i Maltas statsborgerskabslov, som ændret ved Maltas statsborgerskabslov (ændring nr. 2) 2020 og 2020-bekendtgørelserne om tildeling af statsborgerskab for særlige tjenesteydelser, der giver mulighed for naturalisation, uden at der foreligger et reelt tilknytningsforhold mellem ansøgerne og landet, til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer.«

13. Kommissionen har ligeledes nedlagt påstand om, at Republikken Malta tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

14. Republikken Malta har i sit svarskrift, der blev indleveret den 27. juni 2023, nedlagt påstand om frifindelse og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

15. Efter en ny udveksling af processkrifter blev der den 17. juni 2024 afholdt et retsmøde, hvor Kommissionen og Republikken Malta afgav mundtlige indlæg og besvarede spørgsmål fra Domstolen.

Retlig vurdering

Parternes argumenter

16. Kommissionens søgsmål består af en enkelt klagepunkt, som den opdeler i tre trin.

17. Kommissionen har for det første anført, at selv om medlemsstaterne har kompetence til at vedtage regler for erhvervelse af statsborgerskab i deres stat, begrænser EU-retten udøvelsen af denne kompetence[12]. Begrebet gensidig tillid understøtter unionsborgerskabet. Respekt for denne gensidige tillid forhindrer medlemsstaterne i at vedtage regler om statsborgerskab, som undergraver unionsborgerskabets kerne, værdi og integritet. Unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere[13]. EU-retten pålægger medlemsstaterne vidtrækkende forpligtelser med hensyn til deres behandling af unionsborgere, som ønsker at påberåbe sig deres rettigheder i henhold til unionsborgerskabet. Eftersom tildeling af statsborgerskab i en medlemsstat medfører automatisk erhvervelse af unionsborgerskab og nydelse af de hertil knyttede rettigheder, har betingelserne for tildeling heraf en så direkte indvirkning på andre medlemsstater og på Unionen, at de ikke længere udelukkende er den pågældende medlemsstats anliggende. Medlemsstaterne skal derfor tage behørigt hensyn til EU-

[12] – Dom af 7.7.1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10, herefter »dommen i sagen Micheletti m.fl.«), af 20.2.2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, præmis 19, herefter »Kaur-dommen«), af 19.10.2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 37, herefter »dommen i sagen Zhu og Chen«), af 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 39, 41 og 45, herefter »Rottmann-dommen«), og af 12.3.2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 30, herefter »dommen i sagen Tjebbes m.fl.«).

[13] – Dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 82).

retten, navnlig til princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU og integriteten af den status som unionsborger, der er etableret ved artikel 20 TEUF, når de tildeler statsborgerskab til tredjelandsstatsborgere.

18. Kommissionen har for det andet fremhævet, at mens Unionen er baseret på integrationen af de europæiske stater, der deler et fælles sæt forhåbninger og værdier, indebærer dette, at befolkningerne i hver af disse medlemsstater samles. Unionsborgerskabet omfatter således både en styrkelse af båndene mellem medlemsstaternes statsborgere og Unionen og integrationen og uddybningen af solidaritet mellem de forskellige europæiske folk, der derved samles i et fælles samfund som konstituerende aktører i Den Europæiske Union. Karakteren af unionsborgerskabet, som omfatter retten til at færdes og opholde sig frit på en anden medlemsstats område, til at blive behandlet på lige fod med statsborgere i den pågældende medlemsstat og til at stemme og stille op til kommunalvalg i værtsmedlemsstaterne og ved valg til Europa-Parlamentet, styrker denne fortolkning. Unionsborgerskabet og de rettigheder, der følger heraf, er således udtryk for solidaritet og gensidig tillid mellem medlemsstaterne. Den automatiske og ubetingede udvidelse af visse rettigheder til statsborgere fra alle medlemsstater er overensstemmende med princippet om gensidig tillid og er baseret på en fælles forståelse: at »statsborgerskabet er udtryk for, at der består en reel tilknytning mellem denne medlemsstat og dens statsborgere« [14]. »[D]et særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem [staten] og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter [danner] grundlaget for statsborgerskabstilknytningen« [15].

19. Når en medlemsstat opretter og anvender en statsborgerskabsordning for investorer, som fremmer den systematiske tildeling af statsborgerskab til personer til gengæld for forudbestemte betalinger, uden at der stilles krav om et reelt tilknytningsforhold mellem denne stat og disse personer, bringer den både unionsborgerskabets kerne og integritet i fare og undergraver den gensidige tillid, der ligger til grund herfor. En sådan statsborgerskabsordning for investorer er således uforenelig med begrebet »unionsborgerskab« i artikel 20 TEUF og med det i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte princip om loyalt samarbejde. Det følger heraf, at oprettelsen og anvendelsen af sådanne ordninger, selv om de anses for at være i en medlemsstats (rent finansielle) interesse, er skadelige for Unionens mål.

20. For det tredje opfylder statsborgerskabsordningen af 2020 kriterierne for en ulovlig statsborgerskabsordning for investorer som beskrevet i andet trin, eftersom den gør det muligt systematisk at tildele statsborgerskab mod betaling af betydelige forudbestemte beløb, uden at der stilles krav om, at ansøgerne godtgør, at de har et reelt tilknytningsforhold til Republikken Malta. Artikel 10, stk. 1, litra a), i den maltesiske lov om statsborgerskab, der regulerer »almindelig« naturalisation, fastsætter, at en ansøger skal kunne godtgøre, at vedkommende har »opholdt sig i Malta i [en] periode på 12 måneder« umiddelbart inden indgivelsen af en ansøgning. I henhold til lovens artikel 10, stk. 1, litra b), skal en sådan person godtgøre opholdsperioder »på sammenlagt mindst fire år« inden for en periode på seks år. Der gælder forskellige kvalitative bestemmelser for ansøgere, der er omfattet af statsborgerskabsordningen af 2020. Kommissionen har navnlig gjort gældende, at sidstnævnte ordning ikke indeholder tilstrækkelige garantier til at sikre, at opholdsforpligtelsen er andet end et rent fiktivt krav, eller at der er et reelt tilknytningsforhold mellem Republikken Malta og ansøgere om maltesisk statsborgerskab i henhold hertil.

[14] – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 35.

[15] – Rottmann-dommen, præmis 51, og dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 33. Jf. også dom af 17.12.1980, Kommissionen mod Belgien (149/79, EU:C:1980:297, præmis 10), og Liechtenstein mod Guatemala, formalitetsindsigelse (anden fase). Jf. ligeledes Den Internationale Domstols (herefter »ICJ«) dom af 6.4.1955, [1955] ICJ Rep 4, 20 (herefter »Nottebohm-dommen«).

21. I overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, litra a), i 2020-bekendtgørelserne skal den primære ansøger og de personer, for hvilke vedkommende har forsørgerpligt, og som er fyldt 18 år, fremlægge bevis for, at de har opholdt sig i Malta i en periode på 36 måneder. Artikel 16, stk. 1, litra a), sammenholdt med bilag I til 2020-bekendtgørelserne bestemmer, at denne opholdsperiode kan reduceres til mindst 12 måneder mod betaling af 750 000 EUR (dvs. yderligere 150 000 EUR). 2020-bekendtgørelserne definerer ikke begrebet »bosiddende« eller »ophold«. De fastsætter ikke noget tilsvarende krav om, at et sådant ophold skal finde sted »i hele« den angivne periode. Da der er ikke findes nogen regler, som kræver regelmæssig fysisk tilstedeværelse over en betydelig periode, der kan afbrydes af rejser eller korte ophold i udlandet, indeholder 2020 -bekendtgørelserne ingen regler om fravær, som kan afbryde eventuelle opholdsperioder. Kommissionen har således gjort gældende, at Regulation 16, stk. 1, litra a), i 2020-bekendtgørelserne blot kræver lovligt ophold i modsætning til fysisk tilstedeværelse i Malta.

22. Kommissionen har ligeledes afvist Republikken Maltas påstand om, at den har ret til at tildele statsborgerskab ved at henvise til »potentielle tilknytningsforhold« via fremtidig integration og bidrag til denne medlemsstat. En sådan tilgang med »køb nu, udvikl et tilknytningsforhold senere« er uforenelig med EU-retten. Kommissionen har mindet om, at fordelene ved unionsborgerskabet, herunder retten til fri bevægelighed, får virkning fra det tidspunkt, hvor denne status opnås. Der er ingen garanti for, at en maltesisk statsborger, der er naturaliseret i henhold til statsborgerskabsordningen af 2020, vil forblive i Republikken Malta og skabe tilknytningsforhold til denne. Han eller hun kan vælge at flytte til en anden medlemsstat eller endda bevare sit livscentrum i et tredjeland og samtidig udnytte de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet, uden at knytte bånd til en medlemsstat. Reklamemateriale, der er blevet offentliggjort af agenter, som er bemyndiget til at promovere ordningen, reklamerer for muligheden for, at en naturaliseret statsborger kan tage ophold i en anden medlemsstat eller i en stat, der er part i Schengenaftalen, som en af fordelene ved at opnå maltesisk statsborgerskab.

23. I sin replik har Kommissionen afvist påstanden om, at den foreliggende sag rejser tvivl om hele den nationale retlige ramme for naturalisation af personer. Kommissionen har ikke til hensigt at foreskrive, hvordan medlemsstaterne bestemmer, »hvem der er deres statsborgere«. Det foreliggende søgsmål er begrænset til en specifik ordning for statsborgerskab for investorer, som ved at gøre unionsborgerskabet til en vare underminerer denne statuts integritet på en måde, der udgør en særlig alvorlig overtrædelse af EU-retten.

24. Kommissionen har baseret sin påstand på EU-retten, de særlige krav, der følger af statussen som unionsborger, og pligten til loyalt samarbejde, som kræver, at medlemsstaterne afholder sig fra handlinger, der kan bringe opfyldelsen af Unionens mål i fare. Selv om Republikken Malta har bestridt, at Nottebohm-dommen underbygger det synspunkt, at folkeretten stiller krav om et reelt tilknytningsforhold som betingelse for erhvervelse af statsborgerskab, er og bliver denne dom en bredt citeret autoritet med hensyn til staters ret til at nægte at anerkende statsborgerskab, der er tildelt af en anden stat. I overensstemmelse med dommen i sagen Micheletti m.fl. kan medlemsstaterne ikke nægte at anerkende en medlemsstatsborgers statsborgerskab. Den automatiske karakter af denne anerkendelse i Unionens retsorden udgør et retsgrundlag for en fælles opfattelse af statsborgerskab, som indebærer, at der findes et reelt tilknytningsforhold mellem en medlemsstat og dens statsborgere.

25. Kommissionen har gjort gældende, at den retlige ramme for statsborgerskabsordningen af 2020 viser, at den udvælgelsesprocedure, der gennemføres med hensyn til ansøgerne, består i at vurdere risikoen i relation til deres sikkerhed eller omdømme og omfanget af deres rigdom. Den har ikke til formål at fastslå, om der foreligger et reelt tilknytningsforhold mellem en ansøger og

Republikken Malta. Eksistensen af denne kontrolprocedure og ministerens [16] skønsbeføjelse til at nægte at udstede et naturaliseringsbevis ændrer ikke ordningens transaktionelle karakter. Republikken Malta bestrider ikke, at der for at blive omfattet af statsborgerskabsordningen af 2020 kun kræves en egentlig fysisk tilstedeværelse i Malta ved to lejligheder: ved registrering af biometriske data med henblik på at opnå en opholdstilladelse og ved aflæggelse af troskabsed. Det »lovlige ophold«, som ordningen kræver, kan derfor ikke skabe et reelt tilknytningsforhold mellem Republikken Malta og en person, der ansøger om statsborgerskab.

26. Republikken Malta har for det første anført, at stater siden oldtiden har forsøgt at tiltrække rigdom og velstand ved at tilskynde til en tilstrømning af personer med høj nettoformue til gengæld for statsborgerskab eller tilsvarende. Beføjelsen til at tildele statsborgerskab er selve kernen i den nationale suverænitet. Den er tæt forbundet med udformningen og udviklingen af en medlemsstats nationale identitet, som artikel 4, stk. 2, TEU pålægger Unionen at beskytte. Republikken Malta har anerkendt, at eksistensen af et »forudgående reelt tilknytningsforhold« er et legitimt grundlag, hvorpå stater kan beslutte at anerkende en persons bånd til deres politiske fællesskab. Det er ikke desto mindre op til de demokratiske institutioner i hver medlemsstat at vælge denne mulighed via politiske og suveræne beslutninger, som ofte er baseret på overvejelser om rimelighed og moralsk retfærdighed. En medlemsstat har således en bred skønsbeføjelse til at beslutte, hvilke tilknytningsforhold der er tilstrækkelige til at berettige, at en person inviteres til at blive medlem af dens politiske organ. Traktaterne og deres forarbejder forpligter ikke medlemsstaterne til at kræve, at en person skal have et »tidligere reelt tilknytningsforhold« til en medlemsstat, før han eller hun kan blive naturaliseret. Republikken Malta har ligeledes gjort gældende, at dette krav ikke findes i folkeretten, og at Nottebohm-dommen, som Kommissionen har påberåbt sig, har været genstand for omfattende og behørigt begrundet kritik.

27. Af disse grunde har Republikken Malta gjort gældende, at det kun er, hvis en medlemsstats naturaliseringspolitik på en generel og systematisk måde giver anledning til en alvorlig tilsidesættelse af EU's værdier og mål som defineret i traktaterne og i lovgivningen, at denne politik med rimelighed kan siges at udgøre en overtrædelse af disse regler og værdier. Dette er ikke tilfældet her. Kommissionens søgsmål er uden fortilfælde. Det har til formål at forhindre en medlemsstat i at gennemføre politiske valg, som den lovligt har truffet inden for et område med national kompetence som anerkendt i artikel 9 TEU og artikel 20, stk. 1, TEUF. Søgsmålet har ligeledes anfægtet lovligheden af hele den nationale retlige ramme, der regulerer naturalisation af personer. Republikken Malta har endvidere gjort gældende, at den udvidende fortolkning af artikel 20 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU, som hævdet af Kommissionen, vil have en omgående indvirkning på de retlige rammer, der regulerer statsborgerskab i alle medlemsstater, herunder de medlemsstater, hvor naturalisation tildeles på skønsmæssigt grundlag. Der vil uundgåeligt opstå rapporteringsforpligtelser, hvilket vil føre til, at Kommissionen som traktaternes vogter gennemgår medlemsstaternes naturaliseringspolitikker, -love og -praksis i lyset af EU-retten. Denne udvikling vil tilskynde medlemsstaterne til at sætte spørgsmålstegn ved og i sidste ende anfægte andre medlemsstaters ret og praksis på dette område. En sådan kontrol kan kun være berettiget, hvis det ved hjælp af passende beviser tydeligt kan godtgøres, at en medlemsstats regler på en generel og systematisk måde udgør en reel risiko for EU's værdier og mål.

28. Republikken Malta har endvidere gjort gældende, at Kommissionens eneste anbringende oversimplificerer Domstolens praksis ved at forsøge at sætte lighedstegn mellem tilbagekaldelse af statsborgerskab og erhvervelse af statsborgerskab. Når en person fratages sit statsborgerskab i en medlemsstat, berøves denne person sit unionsborgerskab og de rettigheder, der er knyttet

[16] – Som defineret i artikel 2, stk. 1, i den maltesiske lov om statsborgerskab.

hertil. I henhold til EU-retten skal medlemsstaternes handlinger, der kan føre til en retlig eller faktisk berøvelse af de rettigheder og pligter, der er knyttet til unionsborgerskabet, være genstand for en omhyggelig og streng overvågning. I modsætning hertil udvider erhvervelsen af statsborgerskab snarere end indskrænker omfanget af en persons rettigheder og pligter. Erhvervelsen af statsborgerskab skal derfor revideres i henhold til en anden standard. Kommissionens manglende forståelse af denne grundlæggende forskel har fået den til at slå til lyd for en fortolkning af traktaterne, der ville føre til en uforholdsmæssig udvidelse af Den Europæiske Unions kontrol med et område med national kompetence, der er tæt forbundet med medlemsstaternes suveræne prærogativer.

29. Republikken Malta har gjort gældende, at Kommissionens fremstilling af statsborgerskabsordningen af 2020 som en »automatisk og ubetinget« adgang til maltesisk statsborgerskab med »systematisk tildeling af statsborgerskab mod forudbestemte betalinger« udgør en overdreven forenkling, der savner ethvert retligt eller faktisk grundlag. Selv om en indledende investering udløser adgang til ordningen, anvendes den ikke på en »automatisk og ubetinget« måde, men lægger snarere betydelig vægt på hver ansøgnings indvirkning på »sikkerhed, omdømme, systemiske virkninger, overholdelse og andre kriterier«. En afslagsprocent på ca. en tredjedel af alle ansøgninger, der kan antages til behandling, er tilstrækkeligt bevis for, at der ikke er nogen automatik. Tildeling af statsborgerskab er heller ikke en direkte konsekvens af en finansiel transaktion, da ansøgere skal påtage sig langsigtede forpligtelser og fortsat være underlagt langvarige revisionsprocedurer efter naturalisering. Republikken Malta har derfor gjort gældende, at statsborgerskabsordningen af 2020 er en lovlig, solid, professionelt administreret og effektiv naturalisationsordning, hvis anvendelse ikke undergraver EU's mål. Statsborgerskabsordningen af 2020 er gennemsigtig, nøje overvåget og har en direkte og positiv indvirkning på det maltesiske samfund. Republikken Malta har afvist Kommissionens kvalificering af ordningen som en tilgang med »køb nu, udvikl et tilknytningsforhold senere«. De godkendte ansøgere afspejler en række forskellige tilknytningsforhold til det maltesiske samfund i form af tidligere, aktuelle og fremtidige bånd, som udvikler sig over tid.

30. Republikken Malta har i duplikken gjort gældende, at såfremt Domstolen tager Kommissionens påstand til følge, vil den være forpligtet til at ophæve et helt sæt love og lovbestemte instrumenter, som ikke er begrænset til en enkelt bestemmelse eller et særligt sæt regler om statsborgerskab. Ved at anfægte hele den retlige ramme i en medlemsstat, der regulerer adgangen til statsborgerskab, har Kommissionen opfordret Domstolen til at handle som »indirekte lovgiver« ved at nedlægge veto mod den nationale lovgivning, der er vedtaget på et område, som er forbeholdt medlemsstaterne. Jo større omfanget af den kontrol, der indrømmes på et område med national enekompetence, er, desto større er risikoen for, at den overskrider Unionens kompetence på et særligt følsomt område. Republikken Malta har som følge heraf gjort gældende, at kun en væsentlig tilsidesættelse af Den Europæiske Unions værdier og/eller mål kan begrunde indgriben fra Domstolens side. Endelig og i modsætning til Kommissionens udsagn har Republikken Malta fremhævet, at Unionen er et politisk fællesskab og ikke et »fælles samfund«.

Bedømmelse

Formaliteten

31. Selv om Republikken Malta ikke udtrykkeligt har bestridt, at det foreliggende søgsmål kan antages til realitetsbehandling, henviser den til forskellene mellem de argumenter, som Kommissionen har fremført i den administrative procedure, og dem, som den nu ønsker at påberåbe sig. Republikken Malta har gjort gældende, at en række af Kommissionens argumenter i replikken afviger fra dem, der er anført i stævningen. Sagsøgte har ligeledes gjort indsigelse mod Kommissionen fremlæggelse af »pasdokumenter« [17] som bevis, eftersom de vedrører anvendelsen af statsborgerskabsordningen af 2014 og ikke den statsborgerskabsordning af 2020, som er genstand for tvisten i denne sag.

32. Domstolen kan af egen drift undersøge, om de i artikel 258 TEUF fastsatte betingelser for at anlægge et traktatbrudssøgsmål er opfyldt [18]. Da spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet kan antages til realitetsbehandling, blev stillet i retsmødet, og Kommissionen havde mulighed for at besvare et spørgsmål fra Domstolen herom, er det hensigtsmæssigt, at Domstolen tager stilling til dette spørgsmål. Ifølge fast retspraksis bestemmes genstanden for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF af Kommissionens begrundede udtalelse. Dette dokument skal indeholde en sammenhængende og detaljeret fremstilling af de grunde, som har ført til Kommissionens opfattelse af, at den pågældende medlemsstat har tilsidesat en forpligtelse, der påhviler den i henhold til traktaten. Et traktatbrudssøgsmål skal som følge heraf støttes på de samme grunde og anbringender som dem, der er anført i den begrundede udtalelse, og Domstolen kan ikke kan tage stilling til et klagepunkt, som ikke er fremsat heri [19]. Det foreliggende søgsmål har et mere snævert anvendelsesområde end klagepunktet i den begrundede udtalelse af 6. april 2022, idet sidstnævnte vedrørte statsborgerskabsordningen af 2014 såvel som af 2020. Med forbehold af denne indsigelse, som ikke giver anledning til bekymring [20], støttes søgsmålet på de samme grunde og anbringender, som fremgik af den begrundede udtalelse. Det fremgår af både den begrundede udtalelse og stævningen, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 20 TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU på grund af den af Republikken Malta indførte lovgivning, som tilbyder naturalisation til personer til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer uden at kræve, at der foreligger et reelt tilknytningsforhold mellem den pågældende medlemsstat og disse personer.

[17] – Jf. »Passport paper« offentliggjort af Daphne Caruana Galizia (https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up).

[18] – Dom af 5.4.2017, Kommissionen mod Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, præmis 50).

[19] – Dom af 24.6.2004, Kommissionen mod Nederlandene (C-350/02, EU:C:2004:389, præmis 20). Formålet med den administrative procedure er at give den berørte medlemsstat mulighed for at efterkomme de forpligtelser, som den skal opfylde efter EU-retten, eller anføre sine anbringender for at imødegå Kommissionens klagepunkter. En forskriftsmæssig gennemførelse af den administrative procedure er afgørende for at beskytte den omhandlede medlemsstats rettigheder samt for at sikre, at den efterfølgende retssag er klart afgrænset. Den administrative procedure forfølger således følgende tre formål: at gøre det muligt for en medlemsstat at bringe det eventuelle traktatbrud til ophør, at sætte den i stand til at udøve sin ret til forsvar og at afgrænse tvistens genstand med henblik på en eventuel sag ved Domstolen: dom af 16.9.2015, Kommissionen mod Slovakiet (C-433/13, EU:C:2015:602, præmis 39 og 49).

[20] – Kravet om, at genstanden for en sag anlagt i medfør af artikel 258 TEUF afgrænses af den administrative procedure, der er fastsat i bestemmelsen, indebærer ikke, at der i alle sager skal være fuldstændigt sammenfald mellem konklusionen i den begrundede udtalelse og påstanden i stævningen, når sagsgenstanden ikke er blevet udvidet eller ændret, men blot er blevet begrænset (dom af 14.3.2006, Kommissionen mod Frankrig, C-177/04, EU:C:2006:173, præmis 37).

33. Hvad angår de hævdede forskelle mellem stævningen og replikken, er det fast retspraksis, at en part ikke kan ændre søgsmålets genstand under sagens behandling, og at prøvelsen af sagens realitet alene kan ske på grundlag af de i stævningen nedlagte påstande [21]. Kommissionen har ikke desto mindre ret til at tage til genmæle over for argumenter, som Republikken Malta har fremført i sit svarskrift, forudsat, som tilfældet er i denne sag, at sagens omfang ikke ændres.

34. Jeg kan derfor oplyse Domstolen om, at såvel den foreliggende sag som de argumenter, der er fremført i replikken, kan antages til realitetsbehandling.

35. For så vidt angår fremlæggelsen af de såkaldte »pasdokumenter« som bevismateriale har Kommissionen ikke bestridt, at de vedrører anvendelsen af statsborgerskabsordningen af 2014, som er irrelevant i forhold til det foreliggende søgsmål. I modsætning til, hvad Kommissionen synes at hævde, kan indholdet af disse dokumenter derfor på ingen måde lægges til grund for konklusioner om lovligheden af statsborgerskabsordningen af 2020.

Realiteten

– *Indledende bemærkninger*

36. I dette søgsmål har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 20, stk. 1, TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU ved at oprette og anvende artikel 10, stk. 9, i lov om statsborgerskab af 2020 og 2020-bekendtgørelserne. Hvis Domstolen giver sagsøgeren medhold, er Republikken Malta forpligtet til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Domstolens dom [22]. Det følger heraf, at denne sag i modsætning til det, som Republikken Malta har gjort gældende, ikke bestrider lovligheden af hele denne medlemsstats retlige ramme for naturalisation [23]. Kommissionens søgsmål er heller ikke et forsøg fra denne institutions side på, med Domstolens direkte eller indirekte hjælp, at lovgive på området for unionsborgerskab.

37. Republikken Malta har medgivet, at en medlemsstat, der har vedtaget en politik for naturalisation, som udelukker personer af en bestemt race eller etnisk oprindelse, bl.a. vil være i strid med 20 TEUF, sammenholdt med artikel 2 TEU. Idet Kommissionen ikke har gjort gældende, at statsborgerskabsordningen af 2020 anvendes på en diskriminerende måde på grundlag af race, etnisk oprindelse eller andet, behøver Domstolen ikke behandle dette anbringende yderligere [24]. Republikken Malta har tillige anført, at den har ydet en betydelig indsats og investeret betydelige ressourcer i at anvende en flerstrenget udvælgelsesprocedure med henblik på at sikre, at statsborgerskabsordningen af 2020 er i overensstemmelse med og håndhæver bl.a. EU-lovgivningen om bekæmpelse af hvidvaskning af penge, korruption og

[21] – Dom af 11.11.2010, Kommissionen mod Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, præmis 20). Jf. også artikel 21 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement.

[22] – Jf. artikel 260, stk. 1, TEUF.

[23] – I sager anlagt i henhold til artikel 258 TEUF tilkommer det udelukkende Kommissionen, når den finder, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser, at vurdere, om der bør anlægges sag mod denne medlemsstat, at udpege de bestemmelser, som den hævder, at den pågældende stat har tilsidesat, og at vælge tidspunktet for, hvornår et sådant søgsmål skal anlægges (dom af 3.3.2016, Kommissionen mod Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, præmis 24).

[24] – Republikken Malta har gjort gældende, at statsborgerskabsordningen af 2020 anvender objektive og gennemsigtige kriterier. Artikel 5, stk. 1, i den europæiske konvention om statsborgerret, der blev vedtaget i Europarådets regi, og som trådte i kraft den 1.3.2000 (herefter »den europæiske konvention om statsborgerret«), bestemmer, at »[e]n kontraherende stats regler vedrørende statsborgerret må ikke indeholde forskelle eller omfatte praksis, der indebærer, at der finder forskelsbehandling sted på grund af køn, religion, race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse«.

terrorisme. Eftersom Kommissionens søgsmål ikke er baseret på Republikken Maltas tilsidesættelse af denne EU-lovgivning eller sågar anden EU-lovgivning, er dette anbringende ligeledes irrelevant.

38. I traktatbrudssager i henhold til artikel 258 TEUF skal Kommissionen bevise, at en medlemsstat ikke har opfyldt en forpligtelse, der er bindende for den som følge af EU-retten, og kan ikke påberåbe sig nogen formodning med henblik herpå [25].

39. Ifølge fast retspraksis pålægger princippet om loyalt samarbejde i artikel 4, stk. 3, TEU medlemsstaterne at træffe alle foranstaltninger, som er egnede til at sikre omfanget og den effektive virkning af EU-retten. Der foreligger kun en tilsidesættelse af den i artikel 4, stk. 3, TEU fastsatte generelle forpligtelse til loyalt samarbejde for så vidt som den består i en anden adfærd end den, der udgør tilsidesættelsen af en specifik forpligtelse, som påhviler denne medlemsstat [26].

40. Med det foreliggende søgsmål tilsigter Kommissionen at få fastslået, at Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 20, stk. 1, TEUF og artikel 4, stk. 3, TEU ved at oprette og anvende statsborgerskabsordningen af 2020, som tilbyder naturalisation til personer, der ikke har nogen reel tilknytning til Republikken Malta, til gengæld for forudbestemte betalinger eller investeringer. Som det blev bekræftet i retsmødet, er Kommissionens udsagn om, at statsborgerskabsordningen af 2020 anvendes på en sådan måde, at de øvrige medlemsstater pålægges forpligtelser og pligter i strid med artikel 4, stk. 3, TEU, baseret på og en konsekvens af Kommissionens påstand om, at Republikken Malta har tilsidesat artikel 20 TEUF. Uden bevis for, at en overtrædelse af traktatens bestemmelser om statsborgerskab har fundet sted, er der derfor hverken et retligt eller et faktisk grundlag for Kommissionens påstand om, at Republikken Malta har tilsidesat forpligtelsen til loyalt samarbejde. Som det fremgår af retspraksis, henviser den angivelige tilsidesættelse af artikel 4, stk. 3, TEU til en adfærd, der ikke adskiller sig fra en tilsidesættelse af en specifik forpligtelse baseret på artikel 20 TEUF. Jeg foreslår derfor, at Domstolen i denne sag ikke er forpligtet til at tage særskilt stilling til udsagnet om, at Republikken Malta ikke har overholdt artikel 4, stk. 3, TEU, og det anbringende, der er fremsat i henhold til artikel 20 TEUF.

– Kravet om et »reelt tilknytningsforhold« i henhold til EU-retten og international statsborgerskabsret

41. Det fremgår af parternes skriftlige og mundtlige indlæg, at de ikke er uenige om indholdet af statsborgerskabsordningen af 2020 og måden, hvorpå den anvendes. Republikken Malta bestrider navnlig ikke, at den tilbyder personer naturalisation til gengæld for forudbestemte betalinger, såfremt de opfylder visse krav [27]. Republikken Malta har i retsmødet bekræftet, at et enkelt år med lovligt ophold i denne medlemsstat er tilstrækkeligt med henblik på naturalisation, hvis der til gengæld betales et specifikt økonomisk bidrag. Kommissionen har i sit mundtlige indlæg bekræftet, at dens eneste klagepunkt er baseret på et krav, der følger af EU-retten, og i mindre omfang af folkeretten, om, at der for at bevare unionsborgerskabets integritet skal være et »reelt tilknytningsforhold« mellem en medlemsstat og dens statsborgere. I forbindelse med disse indlæg har Kommissionen ligeledes anført, at spørgsmålet om, hvorvidt der skal gives medhold i dens søgsmål, afhænger af, hvorvidt denne forudsætning kan tiltrædes.

[25] – Jf. i denne retning dom af 26.4.2005, Kommissionen mod Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

[26] – Dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Slovenien (ECB's arkiver) (C-316/19, EU:C:2020:1030, præmis 119 og 121 og den deri nævnte retspraksis).

[27] – Jf. punkt 29 i dette forslag til afgørelse.

42. Artikel 20, stk. 1, TEUF indfører et unionsborgerskab. I henhold til artikel 9 TEU og artikel 20, stk. 1, TEUF har enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab. Artikel 9 TEU bestemmer ligeledes, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette. Status som unionsborger er uadskilleligt forbundet med og helt afhængig af besiddelsen af statsborgerskab i en medlemsstat. Erhvervelsen af statsborgerskab i en medlemsstat medfører automatisk og ubetinget erhvervelse af unionsborgerskab. Fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat medfører, at den pågældende automatisk mister sin status som unionsborger [28]. Statsborgerskab i en medlemsstat er en sine qua non eller en »væsentlig betingelse« for at være unionsborger.

43. Siden Grzelczyk-dommen [29] har Domstolen gentagne gange bekræftet, at unionsborgerskabets formål »er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere« [30]. Dette betyder i praksis, at unionsborgerskabet tillægger dem, der besidder det, en række rettigheder. Dette omfatter retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område [31] og valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og kommunalvalg i deres bopælsmedlemsstat på samme betingelser som statsborgere i denne stat [32]. Enhver unionsborger kan ligeledes påberåbe sig forbuddet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet i artikel 18 TEUF i alle de situationer, der er omfattet af EU-rettens materielle anvendelsesområde [33]. Unionsborgerskabets grundlæggende status og de tilsvarende forpligtelser og pligter, som det pålægger medlemsstaterne, fritager ikke udøvelsen af disse rettigheder fra at være underlagt visse betingelser [34].

[28] – Dom af 9.6.2022, Préfet du Gers og Institut national de la Statistik et des études économique (C-673/20, EU:C:2022:449, præmis 46-48 og 57, herefter »dommen i sagen Préfet du Gers«). Det fastslås i dommens præmis 48, at »[v]ed artikel 9 TEU og artikel 20 TEUF har traktaternes ophavsmænd således indført en uadskillelig og eksklusiv forbindelse mellem besiddelsen af statsborgerskab i en medlemsstat og erhvervelsen, men ligeledes bevarelsen af status som unionsborger«. Som følge af Det Forenede Kongerige Storbritanniens suveræne beslutning om at forlade Den Europæiske Unionen på grundlag af artikel 50, stk. 1, TEU, er traktaterne ophørt med at finde anvendelse på Det Forenede Kongerige på datoen for aftalen om Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirlands udtræden af Den Europæiske Union og Det Europæiske Atomenergifællesskab ikrafttræden den 1.2.2020 (EUT 2020, L 29, s. 7). Fra denne dato har statsborgere i Det Forenede Kongerige ikke længere statsborgerskab i en medlemsstat og er ikke længere unionsborgere. Jf. dommen i sagen Préfet du Gers, præmis 91.

[29] – Dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31). Jf. også dom af 17.9.2002, Baumbast og R (C-413/99, EU:C:2002:493, præmis 82), og af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 62). I udtalelse 2/13 (Den Europæiske Unions tiltrædelse af den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende friheder) af 18.12.2014 (EU:C:2014:2454, præmis 172) udtalte Domstolen, at »Unionens mål, som anført i artikel 3 TEU, forfølges for sin del gennem en række grundlæggende bestemmelser, såsom bestemmelserne om den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer, om unionsborgerskab, om området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og om konkurrencepolitikken. Disse bestemmelser, der indgår i et system, der er Unionens eget, er struktureret på en sådan måde, at de hver især på deres specifikke område og med deres særlige karakteristika bidrager til gennemførelsen af den integrationsproces, som er selve formålet med Unionen«.

[30] – Jf. ligeledes dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 31, og dommen i sagen Préfet du Gers, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

[31] – Artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF og artikel 21 TEUF. De rettigheder, som i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF tillægges unionsborgere, har bl.a. til formål at fremme deres progressive integration i værtsmedlemsstaten (dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 56).

[32] – Med forbehold af de betingelser og begrænsninger, der er fastsat i traktaterne og i de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold hertil: artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF og artikel 22 TEUF. Jf. ligeledes artikel 40 og 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

[33] – Artikel 18 TEUF kan kun anvendes selvstændigt på forhold omfattet af EU-retten, for hvilke EUF-traktaten ikke indeholder særlige bestemmelser om forbud mod forskelsbehandling (dom af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 63 og 65 og den deri nævnte retspraksis).

[34] – Artikel 6, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77) bestemmer, at »[u]nionsborgere har ret til frit at tage ophold på en anden medlemsstats område for en periode på højst tre måneder uden andre betingelser eller formaliteter end kravet om at være i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas«. I modsætning hertil foreskriver artikel 7 og artikel 16 i direktiv 2004/38, at en unionsborgers ret til at opholde sig i en anden medlemsstat i mere end tre måneder, men mindre end fem år, er underlagt yderligere betingelser. F.eks. fastsætter artikel 7, stk. 1, litra b), i direktiv 2004/38, at ikkeerhvervsaktive EU-borgere skal »råde over tilstrækkelige midler til sig selv og sine familiemedlemmer, således at opholdet ikke bliver en byrde for værtsmedlemsstatens sociale system […]«. Jf. dom af 15.7.2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, præmis 75-79).

44. Eftersom retten til unionsborgerskab fuldt ud afhænger af, at der er opnået statsborgerskab i en medlemsstat, følger det af fast retspraksis, at det tilkommer hver medlemsstat inden for rammerne af sin enekompetence [35] og under behørig hensyntagen til folkeretten [36] at fastsætte betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab [37]. Som jeg anførte i mit forslag til afgørelse i sagen Préfet du Gers [38], kunne medlemsstaterne have besluttet at samle deres kompetencer og give Unionen beføjelse til at bestemme, hvem der har ret til at blive unionsborgere. Det har de valgt ikke at gøre.

45. Erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, der er optaget som bilag til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union [39], afspejler også omfanget af medlemsstaternes prærogativer på dette område. Som vi har set, medfører erhvervelsen af statsborgerskab i en medlemsstat automatisk erhvervelse af unionsborgerskab, som alle andre medlemsstater i henhold til EU-retten er forpligtet til at anerkende. Erklæring nr. 2 præciserer, at »[…] når der i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab henvises til statsborgere i medlemsstaterne, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning […]«. Erklæring nr. 2 afspejler således medlemsstaternes opfattelse af, at deres respektive forståelse af statsborgerskab berører selve kernen i deres suverænitet og nationale identitet, som de ikke har til hensigt at samle.

46. Traktaterne indeholder mange henvisninger til Europas folk, til Unionens folk, til folkene i medlemsstaterne og til de europæiske folk. Unionsborgere er endvidere konstituerende aktører i Den Europæiske Union i et fælles samfund [40], hvilket navnlig fremgår af retten til at stemme og til at stille op som kandidat ved valg til Europa-Parlamentet [41]. Dette ændrer på ingen måde ved, at medlemsstaterne har besluttet, at det alene tilkommer dem at afgøre, hvem der har ret til at være en af deres statsborgere, og, som følge heraf, hvem der er en unionsborger. Det »fælles samfund«, der er resultatet af indførelsen af unionsborgerskab, pålægger derfor ikke medlemsstaterne forpligtelser med hensyn til de vilkår og betingelser, hvorunder de tildeler statsborgerskab.

35 – Der findes ingen EU-lovgivning om erhvervelse eller fortabelse af unionsborgerskab. Republikken Malta har i retsmødet anført, at en sådan lovgivning kan indføres på grundlag af artikel 352 TEUF.

36 – Kommissionen har i både sine skriftlige og mundtlige indlæg anført, at den ikke påberåber sig folkeretten i denne sag. Denne udtalelse er noget uforenelig med påberåbelsen af Nottebohm-dommen til støtte for sin sag. Under alle omstændigheder kræver EU-retten, at medlemsstaterne overholder folkeretten, når de fastsætter regler for erhvervelse og tilbagekaldelse af statsborgerskab: jf. dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 30. Det følger heraf, at hvis der ikke foreligger en konflikt, baseres de EU-retlige standarder på dette område på og skal overholde folkeretten. Jf. dog generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Kadi mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P, EU:C:2008:11, punkt 24), hvor han anfører, at »[f]orholdet mellem international ret og [EU-retten] er reguleret i [Unionens] retsorden selv, og international ret kan kun trænge igennem denne retsorden på de betingelser, der er fastsat i de forfatningsmæssige principper, der gælder i [Unionen]«.

37 – Dom af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af en naturalisationsforsikring) (C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis, herefter »Wiener Landesregierung-dommen«). Jf. analogt Kaur-dommen, præmis 25. Domstolen præciserede, at en medlemsstats ensidige erklæring forud for dens tiltrædelse af Det Europæiske Fællesskab (EF) om at afgrænse det personelle anvendelsesområde for fællesskabsbestemmelserne og dermed de statsborgere i den pågældende medlemsstat, der ville nyde godt af disse bestemmelser, ikke fratog statsborgere i den pågældende medlemsstat fordelene ved disse rettigheder, da de aldrig havde nydt godt af dem.

38 – Generaladvokat Collins' forslag til afgørelse Préfet du Gers og Institut national de la Statistik et des études économique (C-673/20, EU:C:2022:129, punkt 22).

39 – EFT 1992, C 191, s. 98 (herefter »erklæring nr. 2«), der er knyttet som bilag til Maastrichttraktaten fra 1992, som indførte unionsborgerskabet. Erklæring nr. 2 havde til formål at afklare spørgsmålet om afgrænsningen af det personelle anvendelsesområde for de EU-retlige bestemmelser, der henviser til begrebet »statsborger«, og skal derfor tages i betragtning ved fastlæggelsen af det personelle anvendelsesområde for TEU (dom af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 27).

40 – Dette »fælles samfund« er begrænset af traktaternes bestemmelser og kan derfor ikke sidestilles med en stats.

41 – Artikel 20, stk. 2, litra b), TEUF. Jf. også artikel 9-11 TEU om demokratiske principper, som i vid udstrækning henviser til unionsborgere.

47. Medlemsstaterne har i en ånd af gensidig respekt og tillid ubetinget accepteret at efterkomme de øvrige medlemsstaters afgørelser i relation til spørgsmålet om, hvorvidt en person er statsborger i en medlemsstat og derfor også har unionsborgerskab, uafhængigt af det særlige forhold mellem den pågældende person og medlemsstat. Artikel 9 TEU, artikel 20, stk. 1, TEUF og erklæring nr. 2 giver ikke EU-institutionerne eller andre medlemsstater mulighed for at indføre betingelser for anerkendelse af statsborgerskab i en anden medlemsstat.

48. I dommen i sagen Micheletti m.fl. [42] fastslog Domstolen, at en medlemsstat i sin lovgivning ikke må begrænse virkningerne af en anden medlemsstats tildeling af statsborgerskab ved at kræve yderligere betingelser for anerkendelse af dette statsborgerskab, når det drejer sig om udøvelse af de i EF-traktaten hjemlede grundlæggende friheder [43]. Selv om denne dom blev afsagt før indførelsen af unionsborgerskabet, gentog Domstolen dette princip i bl.a. dommen i sagen Zhu og Chen [44] i forbindelse med unionsborgerskabet [45]. Det følger heraf, at Unionen, dens institutioner og medlemsstater i princippet skal overholde alle de øvrige medlemsstaters regler om betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab. Den ordning med obligatorisk gensidig anerkendelse, som denne retspraksis påtænker, har den konsekvens, at medlemsstaterne ikke er forpligtet til at have en fælles opfattelse af, hvad der udgør statsborgerskab, og at deres regler for tildeling af statsborgerskab kan være forskellige.

49. Selv om EU-retten ikke fastsætter betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat [46], og de skal overholde hinandens regler med henblik herpå, er det blevet fastslået, at anvendelsen af disse regler ikke må være i strid med EU-retten i situationer, der falder inden for sidstnævntes anvendelsesområde [47]. En medlemsstats udøvelse af sine suveræne beføjelser til at tildele eller inddrage statsborgerskab er ikke ubegrænset, og både EU-retten og folkeretten kan i princippet begrænse udøvelsen heraf [48]. I modsætning til, hvad Republikken Malta har gjort gældende, kan enhver tilsidesættelse af EU-retten, uanset formulering, være genstand for et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF. Anvendelsen af denne procedure er ikke forbeholdt retsforfølgelse af, hvad der kan betegnes som alvorlige overtrædelser [49].

[42] – Præmis 10.

[43] – I sit forslag til afgørelse Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:47, punkt 3 og 4) anførte generaladvokat Tesauro, at erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab hører under de enkelte staters enekompetence. Besiddelse af statsborgerskab i en medlemsstat, uanset hvordan det er erhvervet, er den eneste betingelse, som en person skal opfylde for at kunne påberåbe sig etableringsretten, og ingen andre faktorer eller kriterier kan tages i betragtning.

[44] – Præmis 39. Jf. også dom af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 28). I dommen i sagen Zhu og Chen, præmis 39, henviste Domstolen ikke til en begrænsning, der var indført ved lovgivning, men anførte i bred forstand, at en medlemsstat ikke må begrænse virkningerne af en anden medlemsstats tildeling af statsborgerskab ved at kræve yderligere betingelser for sidstnævntes anerkendelse.

[45] – Artikel 17 EF og 18 EF (nu artikel 20 TEUF og 21 TEUF).

[46] – Princippet om kompetencetildeling regulerer tildelingen af kompetencer til Unionen: artikel 4, stk. 1, TEU og artikel 5, stk. 1, og 2, TEU. Kompetencer, der ikke er overdraget til Unionen, forbliver hos medlemsstaterne. Unionen kan ikke tilegne sig kompetencer på områder, der udelukkende er forbeholdt medlemsstaterne.

[47] – Rottmann-dommen, præmis 39 og 41, og dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 30, anvender dette generelle udsagn i EU-retten.

[48] – Jf. dom af 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon »Pancharevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis), hvori Domstolen præciserede, at »det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med folkeretten at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, men at de relevante nationale regler imidlertid skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne«.

[49] – Artikel 258 TEUF giver Kommissionen mulighed for at indlede en traktatbrudsprocedure, når den finder, at en medlemsstat ikke har overholdt en forpligtelse, der påhviler den i henhold til EU-retten, uden at kræve, at den sondrer mellem arten og alvoren af den hævdede overtrædelse. Dom af 27.11.1990, Kommissionen mod Italien (C-209/88, EU:C:1990:423, præmis 14). Jf. analogt dom af 18.10.2007, Kommissionen mod Danmark (C-19/05, EU:C:2007:606, præmis 35).

50. Bortset fra dette søgsmål er jeg ikke bekendt med nogen sag til dato, hvor Domstolen har taget stilling til en medlemsstats regler om erhvervelse af statsborgerskab i lyset af EU-retten og navnlig med henvisning til unionsborgerskabet. Den omstændighed, at EU-retten ikke kan give en person ret til at blive statsborger i en medlemsstat, synes at forklare denne situation. I dommen i sagen Micheletti m.fl. behandlede Domstolen ikke de italienske regler om naturalisation i lyset af EU-retten, men snarere foreneligheden med EU-retten af spanske regler, der havde til formål at begrænse virkningen af italiensk lov i Spanien. I dommen i sagen Zhu og Chen [50] behandlede Domstolen spørgsmålet om misbrug af loven eller misbrug af rettigheder i forbindelse med erhvervelse af unionsborgerskab [51]. Domstolen tog ikke Det Forenede Kongeriges regerings påstand om, at en tredjelandsstatsborger bør forhindres i at påberåbe sig EU-retten, navnlig unionsborgeres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, når vedkommende har planlagt at sikre, at deres barn opnår statsborgerskab i en medlemsstat og dermed unionsborgerskabet og de rettigheder, der følger heraf, til følge. Ved ikke at give regeringen medhold fremhævede Domstolen, at ingen af de parter, der havde indgivet indlæg i sagen, bestred lovligheden af eller den omstændighed, at det pågældende barn havde erhvervet statsborgerskab i en medlemsstat [52].

51. Domstolen har bekræftet, at borgerne skal overholde det generelle retsprincip, ifølge hvilket EU-retten ikke kan bruges til misbrug eller svigagtige formål [53]. Lovligheden af tildelingen eller erhvervelsen af unionsborgerskab kan således i princippet behandles i lyset af dette begreb. I det foreliggende søgsmål gøres det gældende, at Republikken Malta har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 20 TEUF. Det hævdes ikke, at medlemsstaten har misbrugt loven eller de rettigheder, som den indrømmer medlemsstaten. Den eventuelle anvendelse af denne doktrin er derfor ikke til behandling i denne sag.

52. Domstolens praksis er mere omfattende med hensyn til spørgsmålet om tilbagekaldelse eller fortabelse af unionsborgerskabet. Mens kompetencen til at tildele statsborgerskab er forbeholdt medlemsstaterne, og unionsborgerskabet er betinget af udøvelsen af denne kompetence, er anvendelsen af beføjelsen til at tilbagekalde statsborgerskab og dermed unionsborgerskab underlagt en række identificerbare begrænsninger. Et vigtigt kendetegn ved denne retspraksis er, at den vedrører udøvelsen af medlemsstaternes suveræne beføjelser over for deres egne statsborgere og ikke over for statsborgere fra andre medlemsstater eller tredjelande. På grund af frygt for, at tilbagekaldelse af det nationale statsborgerskab, som medfører fortabelse af unionsborgerskabet, kan gøre personer statsløse og fratage dem de rettigheder, der følger af traktaterne og chartret, sikrer EU-retten en minimumsstandard for retsbeskyttelse af personer, der befinder sig i en sådan situation. Dette resulterer i en situation, hvor der ikke kan drages en nøjagtig parallel mellem tildelingen og tilbagekaldelsen af statsborgerskab i en medlemsstat,

[50] – Dommen i sagen Zhu og Chen, præmis 34-40.

[51] – Jf. analogt R.D. Sloane, »Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality«, *Harvard International Law Review*, bind 50, nr. 1. Forfatteren mener, at Nottebohm-dommen mere passende kan læses som en snæver afgørelse, hvor ICJ påberåbte sig det generelle princip om misbrug af lov for at forhindre Friedrich Nottebohm i at unddrage sig konsekvenserne af krigens love.

[52] – Der kræves med henblik på at bevise, at der foreligger misbrug, dels et sammenfald af objektive omstændigheder, hvoraf det fremgår, at det formål, som EU-retten forfølger, ikke er opnået, selv om betingelserne i denne lovgivning formelt er overholdt, dels et subjektivt element, der består i en hensigt om at drage fordel af EU-lovgivningen ved kunstigt at skabe de betingelser, der kræves for at opnå denne fordel. Dom af 26.2.2019, T Danmark og Y Danmark (C-116/16 og C-117/16, EU:C:2019:135, præmis 70 og 97 og den deri nævnte retspraksis, herefter »T Danmark-dommen«).

[53] – T Danmark-dommen, præmis 70 og 71 og den deri nævnte retspraksis. Begrebet misbrug af EU-retten eller misbrug af rettigheder kan i princippet finde anvendelse på enkeltpersoners og medlemsstaters handlinger, forudsat at den fornødne EU-kompetence og de nødvendige beviser er tilvejebragt.

hvilket fører til, at EU-retten stiller forskellige krav til medlemsstaterne under hver af disse overskrifter. Af disse grunde er jeg enig med Republikken Malta i dennes anbringende om, at tilbagekaldelse af statsborgerskab i en medlemsstat ikke kan sidestilles med erhvervelsen heraf.

53. Dette illustreres i Rottmann-dommen [54], hvor Domstolen fastslog, at selv om betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab henhører under medlemsstaternes kompetence, finder EU-retten anvendelse under omstændigheder, hvor en person kan miste sit unionsborgerskab og de rettigheder, der er knyttet hertil. Når medlemsstaternes udøvelse af deres kompetence på dette område griber ind i de rettigheder, som EU-retten tillægger og beskytter, kan den gøres til genstand for domstolsprøvelse for så vidt angår disse rettigheder. En medlemsstat kan tilbagekalde en persons statsborgerskab, hvis det er opnået ved svig, selv om den pågældende person derved mister unionsborgerskabet og kan blive statsløs [55], forudsat at proportionalitetsprincippet overholdes [56]. Anvendelsen af dette princip kan kræve, at den pågældende person gives en passende frist, inden han eller hun mister sit statsborgerskab, således at vedkommende kan forsøge at generhverve statsborgerskabet i en anden medlemsstat [57].

54. I dommen i sagen Tjebbes m.fl. [58] fastslog Domstolen også, at en medlemsstat lovligt kan betragte statsborgerskab som et udtryk for, at der består et reelt tilknytningsforhold til den pågældende medlemsstat. En medlemsstat kan således bestemme, at fraværet eller ophøret af et reelt tilknytningsforhold mellem medlemsstaten og en person fører til fortabelse af statsborgerskab, under forudsætning af at proportionalitetsprincippet finder anvendelse for så vidt angår konsekvenserne af denne fortabelse for den pågældende person [59] i relation til EU-retten. Ifølge Domstolen ville fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat som følge af lovgivning være uforeneligt med proportionalitetsprincippet, såfremt de relevante nationale bestemmelser ikke giver mulighed for en individuel prøvelse af de konsekvenser, som denne fortabelse har for de pågældende personer [60].

[54] – Præmis 41, 42, 48, 57 og 58.

[55] – I artikel 15, stk. 2, i verdenserklæringen om menneskerettigheder, der blev vedtaget af FN's Generalforsamling den 10.12.1948, hedder det, at »ingen vilkårligt kan berøves sin nationalitet«. Artikel 8, stk. 2, litra b), i konventionen om begrænsning af statsløshed, der blev udfærdiget i New York den 30.8.1961, og som trådte i kraft den 13.12.1975, fastsætter, at en person kan fratages statsborgerretten i en kontraherende stat, hvis statsborgerretten er opnået ved urigtige anbringender eller svig. Artikel 8, stk. 4, bestemmer endvidere, at en kontraherende stat kun kan udøve den i henhold til artikel 8, stk. 2, litra b), givne adgang til at fratage statsborgerret med hjemmel i love, der giver den pågældende rimelig lejlighed til at gøre sine indsigelser gældende for en domstol eller anden uafhængig instans. Artikel 7, stk. 1, i den europæiske konvention om statsborgerret fastsætter endvidere, at »[e]nhver kontraherende stats nationale lovgivning [ikke] må indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af den kontraherende stat, bortset fra følgende tilfælde: […] b) erhvervelse af statsborgerret i den kontraherende stat gennem bedragerisk handlemåde, urigtige oplysninger eller fortielse af relevante forhold fra ansøgerens side«. Jf. også samme konventions artikel 18, stk. 2, litra a), hvori det bestemmes, at »[v]ed afgørelsen af, om statsborgerret kan tillægges eller bevares i tilfælde af statssuccession, skal enhver berørt kontraherende stat navnlig lægge vægt på nedenstående forhold: […] a) et virkeligt og faktisk eksisterende tilknytningsforhold mellem den pågældende person og staten […]«.

[56] – Domstolen fastslog, at en afgørelse om at tilbagekalde statsborgerskab på grund af svigagtige forhold kan være begrundet i et generelt hensyn. Rottmann-dommen, præmis 51, dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 33, og Wiener Landesregierung-dommen, præmis 52.

[57] – Det var et spørgsmål, som den forelæggende ret skulle afgøre.

[58] – Præmis 35, 40 og 41. Domstolen undersøgte, om artikel 20 TEUF er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter statsborgerskab kan fortabes ved lov. For personer, der ikke også er statsborgere i en anden medlemsstat, sker denne fortabelse af unionsborgerskabet, uden at der foretages en individuel prøvelse af forholdsmæssigheden af denne fortabelse for den pågældende person.

[59] – Dette vil efter omstændighederne også gælde for medlemmerne af vedkommendes familie (dom af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 32). Fortabelse af statsborgerskab skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, navnlig retten til respekt for familielivet som fastsat i chartrets artikel 7 (dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 45, og Wiener Landesregierung-dommen, præmis 61.

[60] – Jf. dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 41, og Wiener Landesregierung-dommen, præmis 59. Domstolen fandt, at en medlemsstats beslutning om at tilbagekalde et tilsagn om at tildele statsborgerskab, som førte til permanent tab af unionsborgerskab for den pågældende person, er uforenelig med proportionalitetsprincippet, når begrundelsen for denne beslutning var, at den pågældende person havde begået administrative overtrædelser af færdselsloven, der kan straffes med bøder (Wiener Landesregierung-dommen, præmis 74).

55. Det følger heraf, at selv om en medlemsstat i overensstemmelse med sine egne nationalitetslove kan kræve bevis for et reelt tilknytningsforhold, som defineret i overensstemmelse hermed, eller »det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem sig selv og dens borgere«[61], definerer, endsige kræver, EU-retten ikke, at der findes et sådant tilknytningsforhold for at kunne erhverve eller bevare statsborgerskabet[62]. EU-retten tillader kun et sådant krav i henhold til en medlemsstats nationale lovgivning i forbindelse med fortabelsen eller tilbagekaldelsen af statsborgerskab, hvis proportionalitetsprincippet overholdes, og der gives visse proceduremæssige garantier til den berørte person[63].

56. I relation til kravet om et »reelt tilknytningsforhold« i folkeretten er det, som Kommissionen har anført, korrekt, at ICJ i Nottebohm-dommen[64] fastslog, at en stat kan nægte at anerkende et statsborgerskab, der er tildelt af en anden stat, når der ikke foreligger et reelt tilknytningsforhold eller en forbindelse mellem den pågældende person og den nationalitet, som vedkommende påberåber sig. ICJ's dom begrænser sig til at give staterne mulighed for at nægte at anerkende tildelt statsborgerskab, når der ikke er et reelt tilknytningsforhold mellem en person og den stat, som vedkommende hævder at være statsborger i. Bestemmelsen forpligter ikke staterne til at kræve, at der findes et sådant tilknytningsforhold mellem dem og deres egne statsborgere eller mellem andre stater og deres statsborgere[65]. Med henblik på den foreliggende sag er det vigtigt at påpege, at ICJ ikke har defineret begrebet »reelt tilknytningsforhold« i folkeretten, endsige kravet af staterne, at de tildeler statsborgerskab med henvisning til dette. Tværtimod fastslog ICJ, at »det

[61] – Dom af 25.4.2024, Stadt Duisburg (Fortabelse af tysk statsborgerskab) (C-684/22-C-686/22, EU:C:2024:345, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

[62] – Jf. analogt artikel 7, stk. 1, i den europæiske konvention om statsborgerret, hvorefter »[e]nhver kontraherende stats nationale lovgivning må ikke indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af den kontraherende stat, bortset fra følgende tilfælde: […] e) et manglende reelt tilknytningsforhold mellem den kontraherende stat og en statsborger med fast bopæl i udlandet«. Konventionen definerer ikke et sådant »reelt tilknytningsforhold«. Det følger efter min opfattelse heraf, at artikel 7, stk. 1, litra e), i den europæiske konvention om statsborgerret overlader det til hver enkelt kontraherende stat at afgøre, hvad der udgør et reelt tilknytningsforhold mellem den og dens statsborgere.

[63] – Jf. dom af 25.4.2024, Stadt Duisburg (Fortabelse af tysk statsborgerskab) (C-684/22-C-686/22, EU:C:2024:345, præmis 56-65 og den deri nævnte retspraksis). Jf. i modsætning hertil dommen i sagen Préfet de Gers, præmis 62, hvori Domstolen fastslog, at forpligtelsen til at foretage en individuel undersøgelse af forholdsmæssigheden af konsekvenserne af fortabelsen af unionsborgerskabet i situationer, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, ikke finder anvendelse på fortabelse af denne status som følge af en tidligere medlemsstats suveræne beslutning om at udtræde af Unionen.

[64] – Friedrich Nottebohm var en tysk statsborger, som blev født i Tyskland i 1881. I 1905 flyttede han til Guatemala og startede en virksomhed. I 1939, umiddelbart efter Anden Verdenskrigs start, ansøgte han om at blive statsborger i Liechtenstein. Da Friedrich Nottebohm fik et liechtensteinsk pas i december 1939, fik han udstedt et visum af Guatemalas generalkonsul i Zürich. Han vendte tilbage til Guatemala i begyndelsen af 1940 for at genoptage sine forretningsaktiviteter. Friedrich Nottebohm blev i 1943 arresteret af de guatemalanske myndigheder på foranledning af USA's regering, overgivet til sidstnævntes væbnede styrker og deporteret til USA, hvor han blev interneret uden rettergang i to år og tre måneder. De guatemalanske myndigheder anlagde sag mod Friedrich Nottebohm med påstand om ekspropriation af hans ejendomme uden erstatning. I december 1951 anlagde Liechtensteins regering sag ved ICJ med krav om restitution og kompensation mod Guatemalas regering for dens handlinger over for Friedrich Nottebohms person og ejendom. Guatemalas regering gjorde gældende, at påstanden ikke kunne antages til realitetsbehandling, bl.a. fordi Fyrstendømmet Liechtenstein ikke havde bevist, at Friedrich Nottebohm, »for hvis beskyttelse det handler«, havde erhvervet liechtensteinsk statsborgerskab i overensstemmelse med denne stats lovgivning. ICJ's dom, der er begrænset til formalitetsspørgsmålet, tog stilling til, »om det statsborgerskab, der er blevet tildelt Friedrich Nottebohm, kan påberåbes over for Guatemala […] inden for rammerne af den sag, der er anlagt ved [ICJ]«.

[65] – Jf. analogt artikel 3, stk. 1, i den europæiske konvention om statsborgerret af 6.11.1997, hvori det hedder, at »[e]nhver stat fastsætter ifølge sin egen lovgivning, hvem der er dens statsborgere«. Konventionens artikel 3, stk. 2, bestemmer, at »[d]enne lovgivning skal anerkendes af andre stater, for så vidt den er i overensstemmelse med gældende internationale konventioner, de almindelige folkeretlige regler samt almindeligt anerkendte retsprincipper vedrørende statsborgerret«. Jf. også artikel 1 i konventionen om visse spørgsmål vedrørende lovkonflikter om statsborgerskab (vedtaget den 13.4.1930, trådte i kraft den 1.7.1937) 179 LNTS 4137 (herefter »konventionen om lovkonflikter om statsborgerskab«), hvis tekst er næsten identisk med artikel 3, stk. 1 og 2, i den europæiske konvention om statsborgerret. Artikel 2 i konventionen om lovkonflikter om statsborgerskab bestemmer, at »ethvert spørgsmål om, hvorvidt en person har statsborgerret i en bestemt stat, skal afgøres i overensstemmelse med denne stats lovgivning«. Henvisningerne til folkeretten i disse konventioner er noget cirkulær. Man kunne forvente, at sådanne konventioner ville definere eller i det mindste skitsere de minimumsbetingelser, som folkeretten kræver, når en stat tildeler en person statsborgerskab. Den omstændighed, at disse konventioner systematisk har undgået at fastsætte selv minimumsstandarder på dette område, viser efter min mening en klar hensigt om at overlade definitionen af statsborgerskab og betingelserne for tildelingen heraf til de enkelte staters lovgivning. Det følger heraf, at folkeretten hidtil kun har haft en marginal indvirkning på dette område.

tilkommer enhver suveræn stat ved sin egen lovgivning at fastsætte regler om erhvervelse af statsborgerskab […]«[66]. Det følger af Nottebohm-dommen, at reglerne for tildeling af statsborgerskab, i hvert fald efter ICJ's opfattelse, er et anliggende for de enkelte stater.

57. Der er ingen væsentlig forskel mellem EU-retten og folkeretten med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt der skal være et reelt tilknytningsforhold mellem en person og den stat, som vedkommende er statsborger i, da ingen af dem pålægger et sådant krav. Betingelserne for tildeling af statsborgerskab er et spørgsmål om national ret[67], selv om der i en vis grad tages hensyn til internationale regler om statsløshed, og der kan tages hensyn til de berørte personers menneskerettigheder og processuelle rettigheder. EU-retligt forhindrer erklæring nr. 2 og den linje i retspraksis, der blev lagt i dommen i sagen Micheletti m.fl., ikke medlemsstaterne i at anerkende en anden medlemsstats tildeling af statsborgerskab, hvilket Nottebohm-dommen synes at støtte[68]. Der er heller ikke noget logisk grundlag for påstanden om, at medlemsstaterne, fordi de er forpligtet til at anerkende statsborgerskab, der er tildelt af andre medlemsstater, i deres nationalitetslove skal indføre en særlig regel, endsige en regel, der kræver et »reelt tilknytningsforhold« som betingelse for at besidde dette statsborgerskab. En pligt i henhold til EU-retten til at anerkende statsborgerskab tildelt af andre medlemsstater er en gensidig anerkendelse af og respekt for hver medlemsstats suverænitet, det er ikke et middel til at underminere de eksklusive kompetencer, som medlemsstaterne har på dette område. En anden konklusion ville forrykke den omhyggeligt udformede balance mellem nationalt statsborgerskab og unionsborgerskab i traktaterne og udgøre en fuldstændig ulovlig udhuling af medlemsstaternes kompetence på et meget følsomt område, som de klart har besluttet, skal forblive under deres eksklusive kontrol.

58. Det følger heraf, at Kommissionen efter min opfattelse ikke har bevist, at artikel 20 TEUF med henblik på lovligt at kunne tildele nationalt statsborgerskab kræver, at der foreligger et »reelt tilknytningsforhold« eller et »forudgående reelt tilknytningsforhold« mellem en medlemsstat og en person ud over den, som en medlemsstats nationale lovgivning måtte kræve. Republikken Malta kan have grundlag for en sag for så vidt angår det andet og tredje trin i Kommissionens sag: En loyal anvendelse af Kommissionens tretrinsmetode overbeviser mig dog om, at det er unødvendigt, at Domstolen går videre end til at træffe afgørelse om det første trin. Da der ikke er ført bevis for en anden tilsidesættelse af EU-retten, foreslår jeg Domstolen at frifinde Republikken Malta.

Sagsomkostninger

59. I henhold til procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

[66] – ICJ anførte videre, at »[…] det ikke er nødvendigt at afgøre, om folkeretten pålægger begrænsninger i dens beslutningsfrihed på dette område. Statsborgerskabet har endvidere sine mest umiddelbare, vidtrækkende og for de fleste mennesker eneste virkninger inden for retssystemet i den stat, der tildeler det. Statsborgerskab tjener først og fremmest til at fastslå, at den person, som det er tildelt, nyder de rettigheder og er bundet af de forpligtelser, som lovgivningen i den pågældende stat tildeler eller pålægger sine statsborgere. Dette er underforstået i det bredere begreb, at statsborgerskab hører under statens interne jurisdiktion«.

[67] – Der findes ingen generelt accepterede regler for erhvervelse af statsborgerskab i henhold til EU-retten eller folkeretten. Dette er tilfældet, selv om stater ofte kan tildele statsborgerskab baseret på (varianter af) fælles normer eller begreber såsom jus soli eller jus sanguinis. Jf. analogt artikel 6, stk. 1, litra a), i den europæiske konvention om statsborgerret.

[68] – I sit forslag til afgørelse Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:47, punkt 5) anførte generaladvokat Tesauro, at han ikke var af den opfattelse, »at den for Domstolen forelagte sag kan give anledning til at genoptage problemstillingen vedrørende begrebet det gældende statsborgerskab, der stammer fra en »romantisk« periode i de internationale relationer, og som navnlig anvendes i forbindelse med diplomatbeskyttelse. Den meget kendte (og vel at mærke meget omdiskuterede) Nottebohm-sag ved [ICJ] er […] endnu mindre relevant for nærværende sag«.

60. I den foreliggende sag har Kommissionen og Republikken Malta nedlagt påstand om, at den anden part i sagen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

61. Da Republikken Malta har nedlagt påstand om, Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne.

Forslag til afgørelse

62. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»– Republikken Malta frifindes.

– Europa-Kommissionen tilpligtes at bære sine egne omkostninger og betale Republikken Maltas omkostninger.«