Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ANTHONY MICHAEL COLLINS
föredraget den 4 oktober 2024[1]

Mål C-181/23

Europeiska kommissionen
mot

Republiken Malta

”Underlåtenhet av en medlemsstat att uppfylla skyldigheter enligt artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU – System för medborgarskap för investerare – Naturalisering av tredjelandsmedborgare i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar – Utan krav på en verklig koppling mellan sökande av naturalisering och en medlemsstat”

Talans omfattning

1. Denna talan enligt artikel 258 FEUF har sin grund i antagandet och genomförandet av systemet för maltesiskt medborgarskap genom naturalisering för utmärkta tjänster genom direktinvesteringar (2020) (nedan kallat 2020 års system för medborgarskap).[2] Europeiska kommissionen har yrkat fastställelse av att Republiken Malta, genom att inrätta och implementera 2020 års system för medborgarskap, vilket möjliggör naturalisering, i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, av personer utan krav på en verklig koppling mellan dem och den medlemsstaten, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU.

2. Republiken Malta har gjort gällande att kommissionens talan rättsligt och faktiskt ska ogillas. Villkoren för personers förvärv av medborgarskap i en medlemsstat regleras inte i unionsrätten, såvida inte dessa villkor – på ett allmänt och systematiskt sätt – äventyrar unionens värderingar och mål. Vare sig offentlig internationell rätt[3] eller unionsrätten kräver att en person har en ”tidigare verklig koppling” till en stat före hans eller hennes naturalisering. Republiken Malta har också gjort gällande att kommissionen grovt har förenklat 2020 års system för medborgarskap i ett försök att ”förmå” domstolen att göra en felaktig bedömning av de faktiska omständigheterna.

[1] Originalspråk: engelska.

[2] 2020 års system för medborgarskap består av 2020 Citizenship Act (2020 års medborgarskapslag) och 2020 Regulations (2020 års förordningar), vilka beskrivs i punkterna 5–7 i detta förslag till avgörande.

[3] Nedan kallad internationell rätt.

Tillämpliga bestämmelser – maltesisk rätt

Maltesiska lagen om medborgarskap

3. Förvärv, förlust och befrielse av maltesiskt medborgarskap regleras i den maltesiska medborgarskapslagen.[4] I dess artikel 10 fastställs villkoren för vanlig naturalisering. Enligt artikel 10.1 kan en sökande beviljas ett intyg om naturalisering som medborgare i Malta om ministern[5] förvissas om att sökanden uppfyller följande villkor:

”a) Att han har varit bosatt i Malta under en period av tolv månader omedelbart före ansökningsdatumet.

b) Att han, under sex år omedelbart före nämnda tolvmånadersperiod, har varit bosatt i Malta under perioder som sammantaget uppgår till minst fyra år.

c) Att han har tillräckliga kunskaper i maltesiska eller engelska.

d) Att han har god vandel.

e) Att han skulle vara lämplig som medborgare i Malta.”

4. I artikel 10.1 andra stycket i den maltesiska medborgarskapslagen föreskrivs att om ministern anser personen vara lämplig under de särskilda omständigheterna i ett specifikt fall, kan ministern godta att tidigare bosättningsperioder än sju år före ansökningsdatumet beaktas i beräkningen av den sammantagna period som anges i punkt b. I 1989 Citizenship Regulations (1989 års medborgarskapsförordningar) (i deras ändrade lydelse) fastställs detaljerade bestämmelser för ansökningar om naturalisering på grundval av artikel 10.1 i den maltesiska medborgarskapslagen.[6]

[4] Maltesiska medborgarskapslagen (kap. 188), lag XXX från 1965, i dess ändrade lydelse genom lagarna II från 1970, XXXI från 1972, LVIII från 1974, XXXI från 1975, IX från 1977, XIII från 1983, XXIV från 1989, IV från 2000 och X från 2007; och rättsligt meddelande 410 från 2007 och lag XV från 2013, lagarna XXIV och XXVI från 2017 samt lagarna XV och XXXVIII från 2020.

[5] I artikel 2.1 i den maltesiska medborgarskapslagen föreskrivs att ”’ministern’ är den minister som vid tidpunkten ansvarar för frågor om maltesiskt medborgarskap och omfattar, i den mån befogenheten tillåter, varje person som godkänts av ministern att agera för dennes räkning”.

[6] Tilläggslagstiftning 188.01 medborgarskapsförordningar av den 1 augusti 1989 (rättsligt meddelande 106 från 1989, i dess ändrade lydelse genom de rättsliga meddelandena 16 från 1993, 232 från 1997, 26 från 2000, 188 och 410 från 2007, 17 och 63 från 2014; lag XIII från 2015, rättsliga meddelanden 336 från 2017 och 214 från 2019 och 443 från 2020).

2020 års maltesiska lag om medborgarskap (ändring nr 2)

5. Den 28 juli 2020 antog Republiken Malta Maltese Citizenship (Amendment No 2) Act, 2020 (2020 års maltesiska lag om medborgarskap (ändring nr 2)) (nedan kallad 2020 års medborgarskapslag).[7] Artikel 3 i den lagen ersatte artikel 10.9 i den maltesiska medborgarskapslagen med följande lydelse:

”Utan hinder av bestämmelserna i denna eller annan lag får ministern bevilja ett intyg om naturalisering som medborgare i Malta till en utlänning eller statslös person som har tillhandahållit utmärkta tjänster till Republiken Malta eller till mänskligheten, eller vars naturalisering är av synnerligt intresse för Republiken Malta, och som uppfyller kraven som föreskrivs i denna lag. Vid tillämpningen av denna underartikel avses med ’utmärkta’ uppenbart överlägsna, och avser främst bidrag från vetenskapsmän, forskare, idrottare, artister, konstnärer, investerare och entreprenörer; under förutsättning att ministern också beviljar ett intyg om naturalisering till en berättigad familjemedlem till en utlänning eller statslös person som har tillhandahållit utmärkta tjänster till Republiken Malta genom investeringar; även under förutsättning att personen ansöker på föreskrivet sätt och efter att ha svurit trohet till Malta.”

6. Den 20 november 2020 antog Republiken Malta[8] Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (2020 års förordningar om beviljande av medborgarskap för utmärkta tjänster) (nedan kallade 2020 års förordningar).[9] Del III och del IV i 2020 års förordningar innehåller detaljerade bestämmelser om handläggningen av ansökningar om naturalisering för utmärkta tjänster genom förtjänst och ”genom direktinvesteringar i Republiken Maltas ekonomiska och sociala utveckling”.[10] Utländska investerare[11] kan ansöka om naturalisering under den andra kategorin om de uppfyller eller förbinder sig att uppfylla följande villkor:

a) Bidra med antingen 600 000 euro eller 750 000 euro till den maltesiska regeringen, varav 10 000 euro utgörs av en icke återbetalningspliktig insättning tillsammans med inlämning av ansökningar om bosättning eller ett formulär för berättigande; det resterande beloppet förfaller till betalning när ansökan om naturalisering har godkänts.

b) Köpa och äga en bostadsfastighet i Malta till ett minsta värde av 700 000 euro, eller hyra en bostadsfastighet i Malta under minst fem år till en lägsta årshyra på 16 000 euro.

[7] Lag nr XXXVIII från 2020, offentliggjord den 31 juli 2020. Den 15 november 2013 antog Republiken Malta Act No XV of 2013 amending the Maltese Citizenship Act (lag nr XV från 2013 om ändring av den maltesiska lagen om medborgarskap) (kap. 188 (15 november 2013)) (nedan kallad 2013 års medborgarskapslag). Parallellt med förfarandet som fastställs i artikel 10.1 i den maltesiska medborgarskapslagen infördes genom 2013 års medborgarskapslag ett snabbspår till naturalisering genom deltagande i ett ”individuellt investerarprogram” som regleras genom separata villkor och förfaranden. The Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (2014 års förordningar om Republiken Maltas individuella investerarprogram) (tillägg 188.03 till Maltas lagstiftning), som antogs genom rättsligt meddelande 47 från 2014 och offentliggjordes i Maltas officiella tidning den 4 februari 2014 (nedan kallade 2014 års förordningar), upphävdes den 20 november 2020 genom rättsligt meddelande 437 från 2020. För systemet som antogs enligt 2013 års medborgarskapslag och 2014 års förordningar gäller en gräns på 1 800 godkända sökande (exklusive familjemedlemmar) (nedan kallat 2014 års system för medborgarskap). Oaktat likheterna mellan 2014 års och 2020 års system för medborgarskap och de otaliga hänvisningar i skrivelserna till dem båda, är den nu aktuella talan om fördragsbrott begränsad till 2020 års system för medborgarskap.

[8] I enlighet med artikel 10.9 i den maltesiska medborgarskapslagen, i dess ändrade lydelse genom 2020 års medborgarskapslag.

[9] Tillägg 188.06 till Maltas lagstiftning. 2020 års förordningar antogs genom rättsligt meddelande 437 från 2020.

[10] 2020 års förordningar upphävde 2014 års förordningar; 2014 års förordningar fortsätter emellertid att gälla, genom förordning 31.1 andra stycket i 2020 års förordningar, till dess att det högsta antalet på 1 800 tillåtna ansökningar enligt 2014 års förordningar har uppnåtts.

[11] Ansökningarna kan omfatta familjemedlemmar i ”beroendeställning” till en sökande, bland annat med förbehåll för att det görs en ytterligare betalning på 50 000 euro för var och en av dem. Se förordning 16.3 i 2020 års förordningar och punkt 1 b i första tillägget till de förordningarna.

c) Skänka minst 10 000 euro till en registrerad filantropisk, kulturell, idrottslig, vetenskaplig eller konstnärlig icke-statlig organisation eller förening, eller till en icke-statlig djurskyddsorganisation eller djurskyddsförening, eller till en annan av myndigheterna godkänd organisation eller förening.

d) Ha varit bosatt i Malta under 36 månader (i vilket fall betalningen uppgår till 600 000 euro); denna period kan kortas till minst tolv månader förutsatt att en särskild direktinvestering görs, nämligen en betalning på minst 750 000 euro.

e) Ha genomgått en av myndigheterna genomförd bedömning av berättigande och fått tillstånd att lämna in en ansökan om naturalisering i enlighet med förordning 10 i 2020 års förordningar.

7. I förordning 19 i 2020 års förordningar anges att ”antalet beviljade intyg för maltesiskt medborgarskap genom naturalisering för utmärkta tjänster genom direktinvesteringar, exklusive familjemedlemmar, får inte överstiga fyrahundra (400) per år, och det totala sammanlagda antalet godkända sökande, exklusive familjemedlemmar, får inte i något fall överstiga ettusen femhundra (1 500)”.

Det administrativa förfarandet

8. Den 20 oktober 2020 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Malta. Den uttryckte oro över att det individuella investerarprogram som antagits enligt den maltesiska medborgarskapslagen, i dess ändrade lydelse genom 2013 års medborgarskapslag och 2014 års förordningar, var oförenlig med EU-medborgarskapet som införs genom artikel 20 FEUF och principen om lojalt samarbete som fastställs i artikel 4.3 FEU. Den 9 juni 2021 riktade kommissionen ytterligare en formell underrättelse till Republiken Malta, i vilken den noterade att eftersom den reviderade rättsliga ramen för 2020 års system för medborgarskap inte ändrade systemets transaktionsbaserade natur så var det inte förenligt med artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU.

9. Republiken Malta besvarade denna skrivelse den 6 augusti 2021. Den delade inte kommissionens bedömning. Republiken Malta gjorde bland annat gällande att kommissionens ståndpunkt var oförenlig med principen om tilldelade befogenheter, eftersom den inkräktade på ett område som omfattas av medlemsstaternas suveränitet.

10. Den 2 mars 2022 gjorde Republiken Malta tills vidare uppehåll i sitt system för medborgarskap för investerare för ryska och belarusiska medborgare.

11. Den 6 april 2022 skickade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Malta. Kommissionen upprepade och utvecklade de argument som den hade angett i den formella underrättelsen och i den kompletterande formella underrättelsen. I sitt svar motsatte sig Republiken Malta kommissionens bedömning och stod fast vid att den rättsliga ramen för medborgarskap för investerare var fullt förenlig med unionsrätten.

Förfarandet vid domstolen

12. Kommissionen har, genom ansökan som inkom den 22 mars 2023, väckt förevarande talan vid domstolen enligt artikel 258 FEUF, och har yrkat fastställelse av att

”Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU genom att inrätta och implementera ett institutionaliserat program – såsom systemet för maltesiskt medborgarskap genom naturalisering för utmärkta tjänster genom direktinvesteringar, vilket inrättats genom artikel 10.9 i den maltesiska lagen om medborgarskap i dess lydelse enligt 2020 års maltesiska lag om medborgarskap (ändring nr 2) och 2020 års förordningar om beviljande av medborgarskap för utmärkta tjänster – som möjliggör naturalisering utan krav på en verklig koppling mellan de sökande och landet, i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar”.

13. Kommissionen har även yrkat att Republiken Malta ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

14. Republiken Malta har i sitt svaromål, som inkom den 27 juni 2023, yrkat att talan ska ogillas och att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

15. Efter ytterligare skriftväxling hölls en förhandling den 17 juni 2024, under vilken kommissionen och Republiken Malta yttrade sig muntligen och besvarade frågor från domstolen.

Rättslig bedömning

Parternas argument

16. Kommissionens talan består av en enda anmärkning, som är indelad i tre steg.

17. För det första noterar kommissionen att medlemsstaterna är behöriga att anta bestämmelser om förvärv av medborgarskap, men att unionsrätten begränsar utövandet av den behörigheten. [12] EU-medborgarskapet bygger på begreppet ömsesidigt förtroende. Respekten för detta ömsesidiga förtroende förbjuder medlemsstaterna att anta medborgarskapsbestämmelser som undergräver EU-medborgarskapets kärna, värde och integritet. Ställningen som EU-medborgare är nämligen avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare. [13] Unionsrätten ålägger medlemsstaterna långtgående skyldigheter när det gäller deras behandling av EU-medborgare som avser utöva de rättigheter som de åtnjuter genom sitt EU-medborgarskap. Eftersom tilldelning av medborgarskap i en medlemsstat automatiskt leder till förvärv av EU-medborgarskap och åtnjutande av de rättigheter som är knutna till det, har de villkor enligt vilka det kan tilldelas sådan direkt inverkan på övriga medlemsstater och på unionen att de inte längre är en angelägenhet uteslutande för den medlemsstaten. När medlemsstaterna beviljar tredjelandsmedborgare medborgarskap måste de därför ta vederbörlig hänsyn till unionsrätten, i synnerhet till principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU och till EU-medborgarskapets integritet som följer av artikel 20 FEUF.

18. För det andra framhåller kommissionen att unionen bygger på förening mellan europeiska stater som delar en gemensam uppsättning mål och värderingar, och att detta medför att folken i var och en av medlemsstaterna förs samman. Av EU-medborgarskapet följer därför dels starkare

[12] Dom av den 7 juli 1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10) (nedan kallad domen i målet Micheletti), dom av den 20 februari 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, punkt 19) (nedan kallad domen i målet Kaur), dom av den 19 oktober 2004, Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 37) (nedan kallad domen i målet Zhu och Chen), dom av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 39, 41 och 45) (nedan kallad domen i målet Rottmann), och dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 30) (nedan kallad domen i målet Tjebbes).

[13] Dom av den 17 september 2002, Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 82).

band mellan medlemsstaternas medborgare och unionen, dels integration och fördjupad solidaritet mellan Europas folk, vilka förs samman i en enda samhällsbildning i egenskap av aktörer som tillsammans formar unionen. Denna tolkning förstärks av karaktären på EU-medborgarskapet, vilket omfattar rätten att flytta till och bosätta sig i en annan medlemsstat, att behandlas på samma sätt som medborgarna i den medlemsstaten och att rösta och ställa upp som kandidat i de kommunala valen i den mottagande medlemsstaten och i valen till Europaparlamentet. EU-medborgarskapet och de rättigheter som följer av det uttrycker därmed solidaritet och ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna. Den automatiska och ovillkorliga utvidgningen av vissa rättigheter till att omfatta medborgare i alla medlemsstater är förenlig med principen om ömsesidigt förtroende och grundas på en gemensam förståelse, nämligen att ”medborgarskapet är ett uttryck för en verklig anknytning mellan [en stat] och dess medborgare”.[14] ”[D]et särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare, samt den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter … utgör grunden för medborgarskapet.”[15]

19. Om en medlemsstat inrättar och genomför ett system för medborgarskap för investerare som underlättar ett systematiskt beviljande av medborgarskap till personer i utbyte mot förutbestämda betalningar utan krav på en verklig koppling mellan den staten och dessa personer, äventyrar och undergräver medlemsstaten dels EU-medborgarskapets kärna och integritet, dels det ömsesidiga förtroende som ligger till grund för det. Ett sådant system för medborgarskap för investerare är således oförenligt med begreppet EU-medborgarskap som fastställs i artikel 20 FEUF och principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU. Av detta följer att inrättandet och genomförandet av sådana system, även om de förefaller ligga i en medlemsstats (rent ekonomiska) intresse, är till skada för unionens mål.

20. För det tredje uppfyller 2020 års system för medborgarskap kriterierna för ett olagligt system för medborgarskap för investerare, enligt beskrivningen i det andra steget, eftersom det medger ett systematiskt beviljande av medborgarskap i utbyte mot betalning av betydande förutbestämda belopp, utan krav på att de sökande uppvisar en verklig koppling till Republiken Malta. I artikel 10.1 a i den maltesiska medborgarskapslagen, som reglerar ”vanlig” naturalisering, föreskrivs att en sökande måste kunna visa att han eller hon har ”varit bosatt i Malta under en period av tolv månader” omedelbart före inlämningen av en ansökan. Enligt artikel 10.1 b i samma lag måste personen kunna styrka bosättningsperioder ”som sammantaget uppgår till minst fyra år” under en sexårsperiod. Enligt 2020 års system för medborgarskap gäller kvalitativt olika bestämmelser för de sökande. Kommissionen gör särskilt gällande att det senare systemet innehåller otillräckliga garantier för att säkerställa att bosättningsskyldigheten är mer än ett rent fingerat krav, eller att det finns en verklig koppling mellan Republiken Malta och sökande av maltesiskt medborgarskap.

21. Enligt artikel 16.1 a i 2020 års förordningar måste huvudsökanden, liksom hans eller hennes familjemedlemmar som är över 18 år, visa på bosättning i Malta under en period av 36 månader. I artikel 16.1 a, jämförd med första tillägget till 2020 års förordningar, föreskrivs att bosättningsperioden kan kortas till minst tolv månader vid betalning av 750 000 euro (det vill säga ytterligare 150 000 euro). ”Bosatt” eller ”bosättning” definieras inte i 2020 års förordningar. I förordningarna finns inte något motsvarande krav på att sådan bosättning ska ske under hela den angivna perioden. Eftersom det saknas bestämmelser som kräver regelbunden fysisk närvaro

[14] Domen i målet Tjebbes, punkt 35.

[15] Domen i målet Rottmann, punkt 51, och domen i målet Tjebbes, punkt 33. Se även dom av den 17 december 1980, kommissionen/Belgien (149/79, EU:C:1980:297, punkt 10), och Liechtenstein mot Guatemala, rättegångshinder (andra delen). Se även domen från Internationella domstolen av den 6 april 1955, [1955] ICJ Rep 4, 20 (nedan kallad domen i målet Nottebohm).

under en längre tidsperiod som skulle kunna avbrytas genom resor eller korta vistelser utomlands, innehåller 2020 års förordningar inte några bestämmelser om frånvaro som skulle kunna avbryta en bosättningsperiod. Kommissionen menar således att förordning 16.1 a i 2020 års förordningar endast kräver laglig bosättning, till skillnad från fysisk närvaro, i Malta.

22. Kommissionen avfärdar också Republiken Maltas påstående att landet har rätt att bevilja medborgarskap genom att hänvisa till ”framtida kopplingar” i form av senare integration i och bidrag till medlemsstaten. Ett sådant ”köp nu – skapa en koppling senare”-förfarande är oförenligt med unionsrätten. Kommissionen erinrar om att förmånerna som kommer med ett EU-medborgarskap, bland annat fri rörlighet, börjar gälla i samband med att ställningen som EU-medborgare förvärvas. Det saknas garantier för att en maltesisk medborgare som har naturaliserats inom ramen för 2020 års system för medborgarskap kommer att stanna kvar i – och upprätta en koppling till – Republiken Malta. Han eller hon skulle kunna välja att flytta till en annan medlemsstat eller till och med fortsätta att huvudsakligen leva i ett tredjeland, och samtidigt utnyttja EU-medborgarskapets fördelar utan att skapa anknytning till någon medlemsstat. I material som har publicerats av ombud som får göra reklam för systemet uppmärksammas möjligheten för en naturaliserad medborgare att bosätta sig i en annan medlemsstat eller i ett Schengenassocierat land som en av fördelarna med att erhålla maltesiskt medborgarskap.

23. I sitt svar avfärdar kommissionen påståendet att förevarande talan skulle utmana hela den nationella rättsliga ramen för naturalisering av personer. Kommissionen har inte för avsikt att bestämma hur medlemsstaterna ska avgöra ”vilka som är deras medborgare”. Den nu aktuella talan är begränsad till ett specifikt system för medborgarskap för investerare, vilket – genom att bedriva handel med EU-medborgarskap – undergräver integriteten för denna ställning på ett sätt som utgör en särskild allvarlig överträdelse av unionsrätten.

24. Kommissionen grundar sin anmärkning på unionsrätten, de särskilda kraven som följer av EU-medborgarskapets ställning och skyldigheten till lojalt samarbete som innebär att medlemsstaterna ska avstå från åtgärder som kan äventyra uppnåendet av unionens mål. Även om Republiken Malta inte håller med om att domen i målet Nottebohm stöder ståndpunkten att det enligt internationell rätt krävs en verklig koppling som ett villkor för förvärv av medborgarskap, är – och förblir – den domen en ofta citerad källa när det gäller staters rätt att vägra att erkänna medborgarskap som har beviljats av en annan stat. I enlighet med domen i målet Micheletti får medlemsstaterna inte vägra erkännande av en unionsmedborgares medborgarskap. Automatiken i detta erkännande i unionens rättsordning ger en rättslig grund för en gemensam uppfattning av medborgarskap som innebär förekomst av en verklig koppling mellan en medlemsstat och dess medborgare.

25. Kommissionen menar att den rättsliga ramen för 2020 års system för medborgarskap visar att den process för tillbörlig aktsamhet som genomförs med avseende på sökande utgörs av att bedöma deras säkerhets- eller anseenderisk och storleken på deras förmögenhet. Syftet med processen är inte att fastställa förekomst av en verklig koppling mellan en sökande och Republiken Malta. Själva verifieringsprocessen och ministerns[16] möjlighet att inte bevilja ett intyg om naturalisering ändrar inte systemets transaktionsbaserade natur. Republiken Malta bestrider inte att faktisk fysisk närvaro i Malta endast krävs vid två tillfällen för att omfattas av 2020 års system

[16] Enligt definitionen i artikel 2.1 i den maltesiska medborgarskapslagen.

för medborgarskap: för att lämna biometriska uppgifter för att beviljas uppehållstillstånd och för att avlägga trohetseden. Den ”lagliga bosättning” som krävs enligt systemet kan därför inte skapa en verklig koppling mellan Republiken Malta och en sökande av medborgarskap.

26. Republiken Malta konstaterar för det första att stater sedan urminnes tider har försökt att locka till sig rikedom och välstånd genom ett uppmuntra ett inflöde av förmögna personer genom att bevilja medborgarskap eller dess motsvarighet. Befogenheten att tilldela medborgarskap återfinns i själva kärnan av den nationella suveräniteten. Den är nära förbunden med uppfattningen och utvecklingen av en medlemsstats nationella identitet, vilken enligt artikel 4.2 FEU ska skyddas av unionen. Republiken Malta bekräftar att förekomst av en ”tidigare verklig koppling” är en legitim grund på grundval av vilken stater kan besluta att erkänna en persons band till deras politiska gemenskap. Det ankommer emellertid på de demokratiska institutionerna i varje medlemsstat att genom politiska och suveräna beslut välja ett sådant alternativ, många gånger utifrån hänsyn till skälighet och moralisk rättvisa. En medlemsstat har därför stort utrymme att själv bestämma vilka kopplingar som är tillräckliga för att bjuda in en person att bli del av dess politiska gemenskap. Det finns inte något krav i fördragen eller deras *travaux préparatoires* på att medlemsstaterna ska kräva att en person har en ”tidigare verklig koppling” till en medlemsstat före hans eller hennes naturalisering. Republiken Malta menar även att det inte finns något sådant krav i internationell rätt och att domen i målet Nottebohm – vilken kommissionen hänvisar till – har varit föremål för omfattande och välmotiverad kritik.

27. Mot denna bakgrund är Republiken Malta av den uppfattningen att en medlemsstats naturaliseringspolitik rimligtvis endast kan utgöra en överträdelse av unionens bestämmelser och värderingar om den, på ett allmänt och systematiskt sätt, leder till en allvarlig kränkning av unionens värderingar och mål, såsom de definieras i fördragen och i lagstiftningen. Detta är inte fallet här. Kommissionens talan saknar motstycke. Syftet med den är att hindra en medlemsstat från att verkställa politiska beslut som den lagligen har fattat på ett område som omfattas av nationell behörighet i enlighet med artikel 9 FEU och artikel 20.1 FEUF. Talan utmanar också lagligheten i hela den nationella rättsliga ram som reglerar naturalisering av personer. Republiken Malta anför vidare att den utvidgade tolkning av artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU som kommissionen förespråkar direkt kommer att påverka de rättsliga ramar som reglerar medborgarskap i alla medlemsstater, framför allt i dem där naturalisering beviljas på skönsmässig grund. Följden kommer ofrånkomligen att bli rapporteringsskyldigheter, vilket kommer att leda till att kommissionen – i egenskap av fördragens väktare – kommer att granska medlemsstaternas politik, lagstiftning och praxis om naturalisering mot bakgrund av unionsrätten. En sådan utveckling kommer att uppmuntra medlemsstaterna att ifrågasätta och i slutändan att utmana andra medlemsstaters lagstiftning och praxis på området. Sådan granskning kan endast motiveras om det tydligt har visats – i form av lämplig bevisning – att en medlemsstats bestämmelser på ett allmänt och systematiskt sätt utgör en verklig risk för unionens värderingar och mål.

28. Republiken Malta gör också gällande att kommissionens enda grund grovt förenklar domstolens rättspraxis genom att försöka likställa återkallande av medborgarskap med förvärv av detsamma. Återkallande av en persons medborgarskap i en medlemsstat berövar den personen dess EU-medborgarskap liksom den samling rättigheter som är knuten till det. Enligt unionsrätten ska åtgärder från medlemsstaternas sida som kan leda till ett rättsligt eller faktiskt berövande av de rättigheter och skyldigheter som är förbundna med EU-medborgarskapet vara föremål för noggrann och strikt övervakning. Dock förhåller det sig så att förvärv av medborgarskap snarare utökar än minskar omfattningen av en persons rättigheter och skyldigheter. Förvärv av medborgarskap ska därför granskas med hänvisning till en annan

standard. Kommissionens oförmåga att förstå denna grundläggande skillnad har fått den att förespråka en tolkning av fördragen som skulle leda till en oproportionerligt omfattande granskning av unionen på ett område som faller inom nationell behörighet och som har ett nära samband med medlemsstaternas suveränitet.

29. Republiken Malta menar att kommissionens beskrivning av 2020 års system för medborgarskap som en ”automatisk och villkorslös” väg mot maltesiskt medborgarskap genom ”systematiskt beviljande av medborgarskap i utbyte mot förutbestämda betalningar” uteslutande i Republiken Maltas ”finanspolitiska intresse” är en grov förenkling utan rättslig eller faktisk grund. En inledande investering ger åtkomst till systemet, men det fungerar inte på ett ”automatiskt och villkorslöst” sätt, utan lägger snarare betydande vikt vid varje ansökans konsekvenser för ”säkerhet, anseende, systemeffekter, efterlevnad och andra kriterier”. Andelen avslag på ungefär en tredjedel av alla ansökningar som prövas är tillräckligt bevis för att systemet inte är automatiskt. Beviljandet av medborgarskap är inte heller en direkt följd av en finansiell transaktion, eftersom de sökande måste göra långsiktiga åtaganden och förbli föremål för långa granskningsförfaranden efter naturaliseringen. Republiken Malta försäkrar därmed att 2020 års system för medborgarskap är ett legitimt, robust, professionellt skött och effektivt system för naturalisering, vars genomförande inte undergräver unionens mål. 2020 års system för medborgarskap är transparent, noggrant övervakat och har en direkt och positiv inverkan på det maltesiska samhället. Republiken Malta avfärdar kommissionens beskrivning av systemet som ett ”köp nu – skapa en koppling senare”-förfarande. Godkända sökande representerar olika sorters kopplingar till det maltesiska samhället, som utgörs av tidigare, nuvarande och framtida band som utvecklas över tid.

30. I sin duplik hävdar Republiken Malta att om domstolen gav stöd till kommissionens yrkande skulle den bli tvungen att upphäva hela regelverket och alla rättsliga instrument, inte begränsat till en enskild bestämmelse eller en specifik uppsättning bestämmelser om medborgarskap. Genom att utmana en medlemsstats hela rättsliga ram om rätten till medborgarskap bjuder kommissionen in domstolen att agera som en ”indirekt lagstiftare” som lägger in sitt veto mot nationell lagstiftning som antagits på ett område som är förbehållet medlemsstaterna. Ju mer genomgripande som granskningen är på ett område som omfattas av exklusiv nationell behörighet, desto högre är risken att genomförandet av den kommer att falla utanför unionens behörighet på ett särskilt känsligt område. Av det skälet anser Republiken Malta att endast en allvarlig överträdelse av unionens värderingar och/eller mål skulle motivera ett ingripande av domstolen. Slutligen – och i strid med kommissionens påståenden – framhåller Republiken Malta att unionen är en politisk gemenskap, inte en ”enda samhällsbildning”.

Bedömning

Upptagande till prövning

31. Även om Republiken Malta inte uttryckligen invänder mot att den nu aktuella talan tas upp till prövning, påtalar den skillnader i de argument som kommissionen lade fram under den administrativa delen av förfarandet och de argument som den nu stöder sig på. Republiken Malta gör gällande att ett antal av kommissionens argument i svaret skiljer sig från dem i ansökan. Den

motsätter sig även att kommissionen lägger fram ”Passport papers” [17] som bevisning, eftersom de avser genomförandet av 2014 års – och inte 2020 års – system för medborgarskap, som är relevant i detta mål.

32. Domstolen kan på eget initiativ pröva huruvida de villkor som anges i artikel 258 FEUF för att väcka talan om fördragsbrott är uppfyllda. [18] Eftersom frågan om talans upptagande till prövning togs upp under förhandlingen och kommissionen hade möjlighet att lämna klargöranden därom på uppmaning från domstolen, är det lämpligt att domstolen prövar frågan. Enligt fast rättspraxis fastställs föremålet för en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF genom kommissionens motiverade yttrande. Detta yttrande ska innehålla en övertygande och detaljerad redogörelse för skälen till kommissionens uppfattning att den medlemsstat till vilken talan är riktad har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt fördraget. Talan om fördragsbrott ska sedan utgå från samma skäl och grunder som anges i det motiverade yttrandet, och domstolen kan inte pröva en grund för talan som inte återfinns i yttrandet. [19] Förevarande talan är mer begränsad till sin omfattning än anmärkningen i det motiverade yttrandet av den 6 april 2022, eftersom det yttrandet avsåg både 2014 års och 2020 års system för medborgarskap. Med detta förbehåll – vilket inte medför något problem [20] – bygger talan på samma skäl och grunder som i det motiverade yttrandet. Både i det motiverade yttrandet och i ansökan anges överträdelse av artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU med anledning av lagstiftning som Republiken Malta har antagit som möjliggör naturalisering av personer i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar utan krav på en verklig koppling mellan den medlemsstaten och dessa personer.

33. När det gäller de påstådda skillnaderna mellan ansökan och svaret får en part enligt fast rättspraxis inte ändra föremålet för talan under förfarandet, och prövningen av om talan är välgrundad får endast göras med hänsyn till yrkandena i ansökan. [21] Kommissionen har emellertid rätt att bemöta argument som Republiken Malta har lagt fram i sitt svaromål, under förutsättning – såsom i detta mål – att tvistens omfattning inte ändras.

34. Jag föreslår därför att domstolen ska fastställa att både förevarande talan och argumenten som har lagts fram i svaret kan prövas.

35. När det gäller frågan om de så kallade ”Passport papers” kan godtas som bevisning ifrågasätter inte kommissionen att de avser genomförandet av 2014 års system för medborgarskap, som är irrelevant för den materiella omfattningen (*ratione materiae*) av den nu aktuella talan. I motsats till vad kommissionen tycks hävda kan därför innehållet i dessa artiklar inte användas på något sätt för att dra slutsatser om lagligheten i 2020 års system för medborgarskap.

[17] Se ”Passport papers” som publicerats av Daphne Caruana Galizia Foundation, https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up.

[18] Dom av den 5 april 2017, kommissionen/Bulgarien (C-488/15, EU:C:2017:267, punkt 50).

[19] Dom av den 24 juni 2004, kommissionen/Nederländerna (C-350/02, EU:C:2004:389, punkt 20). Syftet med det administrativa förfarandet är att ge den berörda medlemsstaten möjlighet att fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten eller att på ett ändamålsenligt sätt bemöta kommissionens anmärkningar. Det är mycket viktigt att detta förfarande genomförs på rätt sätt för att skydda medlemsstatens rättigheter och säkerställa att föremålet för domstolsförfarandet tydligt avgränsas. Det administrativa förfarandet har således tre syften: att möjliggöra för medlemsstaten att få den eventuella överträdelsen att upphöra, att ge medlemsstaten möjlighet att utöva sin rätt till försvar samt att avgränsa saken inför en eventuell talan vid domstolen: dom av den 16 september 2015, kommissionen/Slovakien (C-433/13, EU:C:2015:602, punkterna 39 och 49).

[20] Kravet på att föremålet för en talan enligt artikel 258 FEUF avgränsas genom det administrativa förfarande som avses i den artikeln innebär inte att anmärkningarna i det motiverade yttrandet och yrkandena i ansökan måste vara identiska, under förutsättning att föremålet för talan inte har utvidgats eller ändrats utan har inskränkts (dom av den 14 mars 2006, kommissionen/Frankrike, C-177/04, EU:C:2006:173, punkt 37).

[21] Dom av den 11 november 2010, kommissionen/Portugal (C-543/08, EU:C:2010:669, punkt 20). Se även artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 120 c i dess rättegångsregler.

Prövning i sak

– *Inledande anmärkningar*

36. I denna talan har kommissionen yrkat fastställelse av att Republiken Malta, genom att anta och genomföra artikel 10.9 i 2020 års medborgarskapslag och 2020 års förordningar, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 20.1 FEUF och artikel 4.3 FEU. Om domstolen skulle nå ett sådant avgörande kommer Republiken Malta att bli tvungen att vidta de åtgärder som krävs för att följa domstolens dom.[22] Härav följer att detta förfarande inte ifrågasätter lagligheten i Republiken Maltas hela rättsliga ram om naturalisering, till skillnad från vad den medlemsstaten har gjort gällande.[23] Kommissionens talan är inte heller ett försök – med direkt eller indirekt hjälp av domstolen – att lagstifta på området EU-medborgarskap.

37. Republiken Malta godtar att en medlemsstat som antar en naturaliseringspolitik som utesluter personer av en särskild ras eller ett särskilt etniskt ursprung skulle åsidosätta bland annat artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 2 FEU. Domstolen behöver inte uppehålla sig vid detta konstaterande, eftersom kommissionen inte påstår att 2020 års system för medborgarskap genomförs på ett diskriminerande sätt på grund av ras, etniskt ursprung eller i andra avseenden.[24] Republiken Malta anger också att den har gjort stora ansträngningar och investerat avsevärda resurser för att införa en process för tillbörlig aktsamhet i flera nivåer, för att säkerställa att 2020 års system för medborgarskap är förenligt med och verkställer bland annat EU:s lagstiftning om bekämpning av penningtvätt, korruption och terrorism. Detta påpekande är också irrelevant, eftersom kommissionens talan inte grundas på underlåtenhet från Republiken Maltas sida att följa denna, eller för den sakens skull, annan EU-lagstiftning.

38. I talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF åligger det kommissionen att visa att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet som är bindande för den enligt unionsrätten. Kommissionen får när den gör detta inte stödja sig på någon presumtion.[25]

39. Enligt fast rättspraxis innebär principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU att medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa unionsrättens tillämplighet och verkan. Ett åsidosättande av den allmänna skyldigheten till lojalt samarbete enligt artikel 4.3 FEU kan endast konstateras i den utsträckning det avser ageranden som skiljer sig från ett åsidosättande av en specifik skyldighet som åligger medlemsstaten.[26]

40. Genom förevarande talan yrkas fastställelse av att Republiken Malta, genom att inrätta och implementera 2020 års system för medborgarskap, vilket möjliggör naturalisering av personer som saknar en verklig koppling till den medlemsstaten, i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 20.1 FEUF och

22 Se artikel 260.1 FEUF.

23 I talan som väcks enligt artikel 258 FEUF ankommer det endast på kommissionen, om den anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter, att bedöma om det är lämpligt att väcka talan mot denna medlemsstat, fastställa vilka bestämmelser som den menar att medlemsstaten har åsidosatt och välja vid vilken tidpunkt den kommer att väcka talan vid domstolen (om av den 3 mars 2016, kommissionen/Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, punkt 24).

24 Republiken Malta gör gällande att de kriterier som tillämpas i 2020 års system för medborgarskap är objektiva och transparenta. I artikel 5.1 i den europeiska konventionen om medborgarskap, som antogs under överinseende av Europarådet och trädde i kraft den 1 mars 2000, föreskrivs att ”[e]n konventionsstats medborgarskapsregler skall inte innebära åtskillnad eller omfatta någon praxis liktydig med diskriminering på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst”.

25 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2005, kommissionen/Irland (C-494/01, EU:C:2005:250, punkt 41 och där angiven rättspraxis).

26 Dom av den 17 december 2020, kommissionen/Slovenien (ECB:s arkiv) (C-316/19, EU:C:2020:1030, punkterna 119 och 121 och där angiven rättspraxis).

artikel 4.3 FEU. Såsom bekräftades under förhandlingen härrör kommissionens påstående att 2020 års system för medborgarskap innebär att skyldigheter och förpliktelser påförs övriga medlemsstater i strid med artikel 4.3 FEU från, och är en följd av, dess påstående att Republiken Malta åsidosätter artikel 20 FEUF. Utan en konstaterad överträdelse av fördragets medborgarskapsbestämmelser finns det därför inte någon grund, rättslig eller faktisk, för påståendet att Republiken Malta åsidosätter skyldigheten till lojalt samarbete. En påstådd överträdelse av artikel 4.3 FEU avser ageranden som inte skiljer sig från ett åsidosättande av en specifik skyldighet på grundval av artikel 20 FEUF, såsom har fastställts i rättspraxis. Jag anser därför att domstolen, i detta mål, inte behöver pröva påståendet att Republiken Malta åsidosätter artikel 4.3 FEU separat från den påstådda överträdelsen av artikel 20 FEUF.

– *Kravet på en ”verklig koppling” enligt unionsrätten och internationell medborgarskapsrätt*

41. Det framgår av parternas skriftliga och muntliga framställningar att de inte är oense när det gäller innehållet i 2020 års system för medborgarskap och sättet på vilket det fungerar. Republiken Malta bestrider särskilt inte att systemet möjliggör naturalisering av personer i utbyte mot förutbestämda betalningar, under förutsättning att de uppfyller vissa krav.[27] Republiken Malta bekräftade under förhandlingen att vid betalning av ett specifikt belopp är det tillräckligt med ett års laglig bosättning för att beviljas medborgarskap. Kommissionen bekräftade i sitt muntliga anförande att dess enda anmärkning grundas på ett krav i unionsrätten – och, i mindre omfattning, i internationell rätt – på att det måste finnas en ”verklig koppling” mellan en medlemsstat och dess medborgare i syfte att bevara EU-medborgarskapets integritet. Kommissionen bekräftade också under anförandet att resultatet av talan är avhängigt giltigheten i den föresatsen.

42. I artikel 20.1 FEUF införs ett EU-medborgarskap. Enligt artikel 9 FEU och artikel 20.1 FEUF ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara EU-medborgare. I artikel 9 FEU föreskrivs också att EU-medborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. EU-medborgarskapets ställning är oupplösligt kopplat till, och helt beroende av, innehav av medborgarskap i en medlemsstat. Förvärv av medborgarskap i en medlemsstat innebär automatiskt och ovillkorligt förvärv av EU-medborgarskap. Förlust av medborgarskap i en medlemsstat innebär att den berörda personen automatiskt förlorar sin ställning som EU-medborgare.[28] Medborgarskap i en medlemsstat är en nödvändig förutsättning för EU-medborgarskap.

[27] Se punkt 29 i detta förslag till avgörande.

[28] Dom av den 9 juni 2022, Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, punkterna 46–48 och 57) (nedan kallad domen i målet Préfet du Gers). I punkt 48 i den domen konstaterades att ”[g]enom artikel 9 FEU och artikel 20 FEUF har fördragens upphovsmän således inrättat ett oupplösligt och allenarådande band mellan innehavet av medborgarskap i en medlemsstat och förvärvet av ställningen som unionsmedborgare, men även bibehållandet av denna ställning”. Efter Förenade kungarikets suveräna beslut att utträda ur EU på grundval av artikel 50.1 FEU upphörde fördragen att gälla för Förenade kungariket från det att avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen trädde i kraft den 1 februari 2020 (EUT L 29, 2020, s. 7). Från den dagen innehar medborgare i Förenade kungariket inte längre medborgarskap i en medlemsstat och är inte längre EU-medborgare. Se domen i målet Préfet du Gers, punkt 91.

43. Sedan domen i målet Grzelczyk [29] har domstolen vid upprepade tillfällen bekräftat att ställningen som EU-medborgare är ”avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare”. [30] Detta betyder i praktiken att EU-medborgarskapet medför en rad rättigheter för dem som innehar det. Bland dessa rättigheter återfinns rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier [31] och rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. [32] Alla EU-medborgare kan också åberopa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artikel 18 FEUF i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde. [33] EU-medborgarskapets grundläggande ställning och därmed förbundna skyldigheter och förpliktelser som det ålägger medlemsstaterna undantar inte utövandet av dessa rättigheter från att omfattas av vissa villkor. [34]

44. I och med att innehav av EU-medborgarskap är helt beroende av innehav av medborgarskap i en medlemsstat, ankommer det enligt fast rättspraxis på varje medlemsstat, när den agerar inom ramen för sin exklusiva behörighet [35] och iakttar internationell rätt, [36] att fastställa villkor enligt vilka medborgarskapet kan förvärvas och förloras. [37] Såsom jag angav i mitt förslag till avgörande i

[29] Dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31). Se även dom av den 17 september 2002, Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 82) och dom av den 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punkt 62). I yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 172) angav domstolen följande: ”Unionens mål, såsom de anges i artikel 3 FEU, ska uppnås med hjälp av en rad grundläggande bestämmelser, exempelvis de bestämmelser som innehåller föreskrifter om fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer, unionsmedborgarskapet, området med frihet, rättvisa och säkerhet samt konkurrenspolitiken. Dessa bestämmelser ingår i ett system som är unionens eget och de har utformats så att de, var och en inom sitt specifika område och med sina egna särdrag, ska bidra till genomförandet av den integrationsprocess som är det bakomliggande syftet med unionen.”

[30] Se även domen i målet Tjebbes, punkt 31, och domen i målet Préfet du Gers, punkt 49 och där angiven rättspraxis.

[31] Artiklarna 20.2 a och 21 FEUF. De rättigheter som EU-medborgare ges enligt artikel 21.1 FEUF syftar bland annat till att underlätta deras gradvisa integration i samhället i den mottagande medlemsstaten (dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 56).

[32] Med förbehåll för de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa: artiklarna 20.2 b och 22 FEUF. Se även artiklarna 40 och 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

[33] Artikel 18 FEUF är tänkt att tillämpas fristående i situationer som omfattas av unionsrätten för vilka EUF-fördraget inte innehåller några särskilda regler om icke-diskriminering (dom av den 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland, C-709/20, EU:C:2021:602, punkterna 63 och 65 och där angiven rättspraxis).

[34] I artikel 6.1 i Europaparlamentets och rådet direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77) föreskrivs att ”[u]nionsmedborgare skall ha rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass”. Enligt artiklarna 7 och 16 i direktiv 2004/38 omfattas dock en EU-medborgares rätt att uppehålla sig i en annan medlemsstat under längre tid än tre månader men kortare tid än fem år av ytterligare villkor. I artikel 7.1 b i direktiv 2004/38 anges till exempel att icke yrkesverksamma EU-medborgare ”för egen och sina familjemedlemmars räkning [måste ha] tillräckliga tillgångar för att inte bli en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelsen”. Se dom av den 15 juli 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, punkterna 75–79).

[35] Det finns inte någon EU-lagstiftning om vare sig förvärv eller förlust av EU-medborgarskap. Republiken Malta konstaterade under förhandlingen att sådan lagstiftning skulle kunna antas på grundval av artikel 352 FEUF.

[36] Kommissionen försäkrar i både sina skriftliga och muntliga framställningar att den inte stöder sig på internationell rätt i detta mål. Denna försäkran motsägs emellertid till viss del av kommissionens åberopande av domen i målet Nottebohm till stöd för sin sak. Enligt unionsrätten ska medlemsstaterna dock följa internationell rätt när de fastställer bestämmelser om förvärv och återkallelse av medborgarskap; se domen i målet Tjebbes, punkt 30. Härav följer att EU:s lagstiftning på detta område – i frånvaro av konflikt – bygger på, och måste iaktta, internationell rätt. Se dock förslaget till avgörande av generaladvokaten Maduro i målet Kadi/rådet och kommissionen (C-402/05 P, EU:C:2008:11, punkt 24), där han angav att ”[f]örhållandet mellan folkrätten och [unionens] rättsordning styrs av [unionens] rättsordning, och folkrätten kan endast tränga igenom den rättsordningen på de villkor som följer av [unionens] konstitutionella principer”.

[37] Dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om naturalisering) (C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 37 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen i målet Wiener Landesregierung). Se, analogt, domen i målet Kaur, punkt 25. Domstolen klargjorde att en medlemsstats ensidiga förklaring före dess anslutning till Europeiska gemenskapen om avgränsning av den personkrets på vilken de gemenskapsrättsliga bestämmelserna var tillämpliga (*ratione personae*), och därmed vilka medborgare i den medlemsstaten som skulle omfattas av dessa bestämmelser, inte förvägrade medborgare i medlemsstaten att omfattas av dessa rättigheter, eftersom de aldrig hade åtnjutit dem.

målet Préfet du Gers [38] skulle medlemsstaterna ha kunnat besluta att föra samman sina befogenheter och ge unionen befogenhet att fastställa vem som ska få bli EU-medborgare. De har valt att inte göra detta.

45. Förklaring nr 2 angående medborgarskap i en medlemsstat, som bifogades slutakten till fördraget om Europeiska unionen, [39] speglar också omfattningen av medlemsstaternas befogenheter på detta område. Vi har redan sett att förvärv av medborgarskap i en medlemsstat automatiskt leder till förvärv av EU-medborgarskap, vilket alla övriga medlemsstater enligt unionsrätten är skyldiga att erkänna. I förklaring nr 2 anges att ”när det i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen hänvisas till medborgare i medlemsstaterna, skall frågan om en persons medborgarskap i en viss medlemsstat avgöras uteslutande genom hänvisning till den berörda medlemsstatens egen lagstiftning”. Förklaring nr 2 är därmed ett uttryck för medlemsstaternas ståndpunkt att deras respektive uppfattningar av medborgarskap avser själva kärnan i deras suveränitet och nationella identitet, som de inte avser föra samman.

46. Fördragen innehåller otaliga hänvisningar till Europas folk, unionens folk, medlemsstaternas folk och de europeiska folken. EU-medborgarna är dessutom med och formar unionen som en enda samhällsbildning, [40] vilket framför allt tar sig uttryck genom rösträtten och valbarheten vid val till Europaparlamentet. [41] Detta förringar inte på något sätt den omständigheten att medlemsstaterna har bestämt att det endast ankommer på dem att fastställa vem som har rätt att bli en av deras medborgare, och följaktligen vem som är EU-medborgare. Den ”enda samhällsbildningen” som följer av införandet av EU-medborgarskapet ålägger därför inte medlemsstaterna några skyldigheter vad gäller de villkor enligt vilka de beviljar medborgarskap.

47. Medlemsstaterna har i en anda av ömsesidig respekt och ömsesidigt förtroende villkorslöst förbundit sig att följa övriga medlemsstaters beslut när det gäller om en person är medborgare i en medlemsstat och därmed EU-medborgare, oberoende av det särskilda förhållandet mellan den personen och medlemsstaten. Enligt artikel 9 FEU, artikel 20.1 FEUF och förklaring nr 2 får inte EU-institutionerna, eller andra medlemsstater, införa några villkor för att erkänna medborgarskap i en annan medlemsstat.

48. I domen i målet Micheletti [42] fann domstolen att en medlemsstat inte har rätt att genom sin lagstiftning inskränka verkningarna av tilldelningen av en annan medlemsstats medborgarskap genom att ställa ytterligare villkor för att detta medborgarskap ska erkännas, när det gäller utövandet av de grundläggande friheter som föreskrivs i EG-fördraget. [43] Den domen förekommer införandet av ett EU-medborgarskap, men domstolen bekräftar samma princip bland annat i

[38] Förslag till avgörande av generaladvokaten Collins i målet Préfet du Gers och Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:129, punkt 22).

[39] EGT C 191, 1992, s. 98 (nedan kallad förklaring nr 2), bifogad Maastrichtfördraget från 1992 som införde EU-medborgarskapet. Syftet med förklaring nr 2 var att klargöra på vilken personkrets som de unionsrättsliga bestämmelser som avsåg begreppet ”medborgare” skulle tillämpas (*ratione personae*), och den ska därför beaktas vid fastställande av vilka personer som omfattas av EU-fördraget (dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 27).

[40] Denna ”enda samhällsbildning” begränsas av bestämmelserna i fördragen och ska därför inte likställas med en stat.

[41] Artikel 20.2 b FEUF. Se även artiklarna 9–11 FEU om demokratiska principer, vilka i stor utsträckning hänvisar till EU-medborgare.

[42] Punkt 10.

[43] I förslaget till avgörande i målet Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:47, punkterna 3 och 4) angav generaladvokaten Tesauro att förvärv och förlust av medborgarskap ankommer på varje medlemsstat. Innehav av medborgarskap i en medlemsstat, oavsett hur det förvärvades, är det enda villkor som en person måste uppfylla för att utöva etableringsrätten, och ingen annan omständighet och inget annat kriterium får beaktas.

domen i målet Zhu och Chen,[44] i samband med EU-medborgarskap.[45] Av detta följer att unionen, dess institutioner och dess medlemsstater i princip måste följa alla övriga medlemsstaters bestämmelser om villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap. Systemet med obligatoriskt ömsesidigt erkännande som fastställs i denna rättspraxis får den följden att medlemsstaterna inte behöver ha en gemensam uppfattning av medborgarskap och att deras bestämmelser för tilldelning kan skilja sig åt.

49. Även om unionsrätten saknar bestämmelser om förvärv och förlust av medborgarskap i en medlemsstat,[46] och medlemsstaterna måste följa varandras bestämmelser i detta syfte, har det gjorts gällande att tillämpningen av dessa bestämmelser inte får strida mot unionsrätten i situationer som omfattas av dess tillämpningsområde.[47] Utövandet av en medlemsstats suveräna befogenhet att bevilja eller återkalla medborgarskap är inte obegränsad, och både unionsrätten och internationell rätt kan – i princip – hindra detta utövande.[48] I motsats till vad Republiken Malta har anfört kan alla överträdelser av unionsrätten, oavsett vilket uttryck de tar sig, bli föremål för en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF. Sådan talan är inte förbehållen överträdelser som kan beskrivas som allvarliga.[49]

50. Förutom förevarande talan har jag inte kännedom om något mål där domstolen har prövat en medlemsstats bestämmelser om förvärv av medborgarskap mot bakgrund av unionsrätten, och i synnerhet med hänvisning till EU-medborgarskap. Anledningen tycks vara unionsrättens oförmåga att tilldela en person rätten att bli medborgare i en medlemsstat. I domen i målet Micheletti prövade inte domstolen de italienska bestämmelserna om naturalisering mot bakgrund av unionsrätten, utan snarare om de spanska bestämmelser som påstods begränsa den italienska lagstiftningens verkan i Spanien var förenliga med unionsrätten. I domen i målet Zhu och Chen[50] tog domstolen ställning till frågan om rättsmissbruk eller missbruk av rättigheter i samband med förvärv av EU-medborgarskap.[51] Domstolen avvisade den brittiska regeringens yrkande att en tredjelandsmedborgare borde hindras från att åberopa unionsrätten, i synnerhet EU-medborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om personen hade sett till att dennes barn förvärvade medborgarskap i en medlemsstat, och följaktligen EU-medborgarskap och de rättigheter som följer av det. I samband med att

44 Punkt 39. Se även dom av den 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 28). I punkt 39 i domen i målet Zhu och Chen syftade inte domstolen på en inskränkning genom lagstiftning utan angav i allmänna ordalag att en medlemsstat inte får begränsa verkningarna av beviljande av medborgarskap i en annan medlemsstat genom att införa ytterligare villkor för dess erkännande.

45 Artiklarna 17 och 18 EG (nu artiklarna 20 och 21 FEUF).

46 Tilldelningen av befogenheter till unionen styrs av principen om tilldelade befogenheter: artiklarna 4.1, 5.1 och 5.2 FEU. Befogenheter som inte tilldelas unionen tillhör medlemsstaterna. Unionen kan inte göra anspråk på befogenheter inom områden som är helt förbehållna medlemsstaterna.

47 Denna allmänna unionsrättsliga princip tillämpas i punkterna 39 och 41 i domen i målet Rottmann, och i punkt 30 i domen i målet Tjebbes.

48 Se dom av den 14 december 2021, Stolichna obshtina, rayon ”Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 38 och där angiven rättspraxis) där domstolen konstaterade ”dels att varje medlemsstat enligt internationell rätt är behörig att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap, dels att de aktuella nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten”.

49 När kommissionen anser att en medlemsstat har åsidosatt en skyldighet enligt unionsrätten kan den med stöd av artikel 258 FEUF väcka talan om fördragsbrott, utan att behöva göra avgränsningar med avseende på den påstådda överträdelsens natur och allvar. Dom av den 27 november 1990, kommissionen/Italien (C-209/88, EU:C:1990:423, punkt 14). Se, analogt, dom av den 18 oktober 2007, kommissionen/Danmark (C-19/05, EU:C:2007:606, punkt 35).

50 Domen i målet Zhu och Chen, punkterna 34–40.

51 Se, analogt, Sloane, R. D., ”Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality”, *Harvard International Law Review*, vol. 50, nr 1. Författaren anser att domen i målet Nottebohm kan tolkas som ett avgörande med begränsad tillämpning där Internationella domstolen stödde sig på den allmänna principen om rättsmissbruk för att förhindra att Nottebohm undgick följderna av krigets lagar.

domstolen avvisade regeringens yrkande framhöll den att ingen av parterna som hade inkommit med synpunkter i målet hade ifrågasatt vare sig lagligheten i, eller den omständigheten att, barnet i fråga hade förvärvat medborgarskap i en medlemsstat. [52]

51. Domstolen har bekräftat att enskilda måste iaktta den allmänna rättsprincip enligt vilken unionsrätten inte får missbrukas eller åberopas i bedrägligt syfte. [53] Lagligheten i beviljande eller förvärv av EU-medborgarskap kan därmed – i princip – prövas mot denna grundsats. I förevarande talan hävdas att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 20 FEUF. Det påstås inte att den medlemsstaten ska ha missbrukat unionsrätten eller de rättigheter som följer av den. Den möjliga tillämpningen av denna doktrin är därmed inte aktuell i detta mål.

52. Domstolens rättspraxis gällande återkallande eller förlust av EU-medborgarskap är mer omfattande. Behörigheten att bevilja medborgarskap är förbehållen medlemsstaterna och EU-medborgarskapet är beroende av utövandet av den behörigheten. Möjligheten att återkalla medborgarskap i en medlemsstat, och därmed EU-medborgarskapet, är emellertid föremål för ett antal identifierbara begränsningar. En viktig omständighet i denna rättspraxis är att den avser utövandet av medlemsstaternas suveräna befogenheter gentemot sina egna medborgare och inte medborgare i andra medlemsstater eller tredjeländer. Med tanke på att ett återkallande av medborgarskap i en medlemsstat, vilket också leder till att EU-medborgarskapet förloras, kan innebära att personer blir statslösa och berövas de rättigheter som de åtnjuter enligt fördragen och stadgan, garanteras dessa personer en lägsta nivå av rättsligt skydd enligt unionsrätten. Detta ger upphov till en situation där exakta paralleller inte kan dras mellan beviljande och återkallande av medborgarskap i en medlemsstat, vilket får följden att unionsrätten ställer olika krav på medlemsstaterna i de båda fallen. Mot denna bakgrund delar jag Republiken Maltas uppfattning att det inte går att likställa ett återkallande av medborgarskap i en medlemsstat med förvärv av detsamma.

53. Detta illustreras i domen i målet Rottmann, [54] där domstolen fann att trots den omständigheten att villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap faller inom medlemsstaternas behörighet, är unionsrätten tillämplig i situationer där en person riskerar att förlora sitt EU-medborgarskap och de rättigheter som är förbundna med det. När medlemsstaternas utövande av sina befogenheter på detta område påverkar rättigheter som åtnjuts genom och skyddas av unionsrätten, kan detta utövande komma att prövas genom hänvisning till dessa rättigheter. En medlemsstat får återkalla en persons medborgarskap om det förvärvades genom bedrägligt handlande, trots att den berörda personen också förlorar sitt EU-

[52] För att ett förfarandemissbruk ska anses vara styrkt krävs dels att det föreligger vissa objektiva förhållanden av vilka det – trots att de villkor som uppställs i unionsrätten formellt sett är uppfyllda – framgår att syftet med de berörda unionsbestämmelserna inte har uppnåtts, dels att det föreligger en subjektiv faktor, nämligen en avsikt att erhålla en förmån som följer av unionsrätten genom att på ett konstlat sätt konstruera de omständigheter som krävs för att erhålla förmånen. Dom av den 26 februari 2019, T Danmark och Y Denmark (C-116/16 och C-117/16, EU:C:2019:135, punkterna 70 och 97 och där angiven rättspraxis) (nedan kallad domen i målet T Danmark).

[53] Domen i målet T Danmark, punkterna 70–71 och där angiven rättspraxis. Missbruk av unionsrätten eller av rättigheter kan i princip konstateras för enskildas och medlemsstaters handlingar, med förbehåll för nödvändig EU-behörighet och bevisning.

[54] Punkterna 41, 42, 48, 57 och 58.

medborgarskap och riskerar att bli statslös,[55] förutsatt att proportionalitetsprincipen iakttas.[56] Tillämpningen av denna princip kan kräva att personen i fråga ges rimlig tid före förlusten av medborgarskapet för att ge honom eller henne möjlighet att försöka återfå medborgarskapet i en annan medlemsstat.[57]

54. Domstolen konstaterade också, i domen i målet Tjebbes,[58] att en medlemsstat har rätt att utgå från att medborgarskapet är ett uttryck för en verklig anknytning till den medlemsstaten. En medlemsstat kan därför besluta att avsaknad, eller förlust, av en verklig anknytning mellan den och en person medför förlust av hans eller hennes medborgarskap, under förutsättning att proportionalitetsprincipen iakttas med avseende på konsekvenserna av förlusten för personen i fråga[59] ur ett unionsrättsligt perspektiv. Enligt domstolen är förlust av medborgarskap i en medlemsstat enligt lag inte förenligt med proportionalitetsprincipen om det enligt relevanta nationella bestämmelser inte är möjligt att få till stånd en individuell bedömning av vilka följder denna förlust har för de berörda personerna.[60]

55. Härav följer att en medlemsstat, i enlighet med sin egen medborgarskapslagstiftning, kan kräva bevis på en verklig anknytning, enligt definitionen i enlighet därmed – eller ”det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare”,[61] – men unionsrätten innehåller inte någon definition av, och än mindre något krav på, förekomst av en sådan anknytning för att förvärva eller behålla sitt medborgarskap.[62] Unionsrätten stöder ett

[55] I artikel 15.2 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 10 december 1948, föreskrivs att ”[i]ngen får godtyckligt fråntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet”. I artikel 8.2 b i konventionen om begränsning av statslöshet, som antogs i New York den 30 augusti 1961 och trädde i kraft den 13 december 1975, anges att en person kan berövas sitt medborgarskap i en fördragsslutande stat om medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande. I artikel 8.4 anges vidare att en fördragsslutande stat inte får utnyttja den möjlighet att beröva medborgarskap som medges i artikel 8.2 b, förutom i överensstämmelse med lag, som ska tillförsäkra vederbörande rätt att bli hörd av domstol eller annat opartiskt organ. I artikel 7.1 i den europeiska konventionen om medborgarskap anges dessutom följande: ”En konventionsstat får i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras ex lege eller på statens initiativ utom i följande fall: … b) Vid förvärv av konventionsstatens medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden.” Se även artikel 18.2 a i samma konvention, där följande fastställs: ”[v]id beslut om beviljande och bibehållande av medborgarskap vid statssuccession skall varje berörd konventionsstat särskilt ta hänsyn till följande: a) Den verkliga och faktiska anknytningen mellan personen i fråga och staten.”

[56] Domstolen slog fast att ett beslut om återkallande av medborgarskap på grund av bedrägligt handlande kan motiveras av allmänintresset: domen i målet Rottmann, punkt 51, domen i målet Tjebbes, punkt 33, och domen i målet Wiener Landesregierung, punkt 52.

[57] Vilket var en fråga för den hänskjutande domstolen att avgöra.

[58] Punkterna 35, 40 och 41. Domstolen prövade om artikel 20 FEUF utgör hinder för nationell lagstiftning enligt vilken medborgarskap kan förloras enligt lag. När det gäller personer som inte är medborgare i någon annan medlemsstat förlorar de sitt EU-medborgarskap utan att det görs en individuell bedömning av proportionaliteten av förlusten för den berörda personen.

[59] Och, i förekommande fall, för hans eller hennes familjemedlemmar (dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 32). En förlust av medborgarskap måste vara förenlig med de grundläggande rättigheter som garanteras genom stadgan, i synnerhet rätten till respekt för familjelivet i dess artikel 7, domen i målet Tjebbes, punkt 45, domen i målet Wiener Landesregierung, punkt 61).

[60] Se domen i målet Tjebbes, punkt 41, och domen i målet Wiener Landesregierung, punkt 59. Domstolen ansåg att ett beslut av en medlemsstat att återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap, vilket ledde till en permanent förlust av den berörda personens EU-medborgarskap, är oförenligt med proportionalitetsprincipen när grunderna för beslutet är att personen har begått mindre allvarliga trafikförseelser som medför bötesstraff (domen i målet Wiener Landesregierung, punkt 74).

[61] Dom av den 25 april 2024, Stadt Duisburg (Förlust av tyskt medborgarskap) (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

[62] Se, analogt, artikel 7.1 i den europeiska konventionen om medborgarskap, där följande anges: ”En konventionsstat får i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras ex lege eller på statens initiativ utom i följande fall: … e) Vid avsaknad av verklig anknytning mellan konventionsstaten och en medborgare som har varaktigt hemvist utomlands.” Sådan ”verklig anknytning” definieras inte i konventionen. Jag menar att av detta följer att artikel 7.1 e i den europeiska konventionen om medborgarskap ger varje konventionsstat i uppgift att avgöra vad som är en verklig anknytning mellan den och dess medborgare.

sådant krav enligt en medlemsstats nationella lagstiftning endast i samband med återkallande eller upphävande av medborgarskap, förutsatt att proportionalitetsprincipen respekteras och vissa förfarandegarantier ges personen i fråga. [63]

56. När det gäller kravet på en ”verklig anknytning” enligt internationell rätt stämmer det – såsom kommissionen har noterat – att i domen i målet Nottebohm [64] slog Internationella domstolen fast att en stat kan vägra att erkänna ett medborgarskap som har tilldelats av en annan stat, i avsaknad av en verklig anknytning eller koppling mellan personen och det medborgarskap som han eller hon gör gällande. Domen från Internationella domstolen begränsar sig till att göra det möjligt för stater att vägra erkännande av medborgarskap som har beviljats utan en verklig anknytning mellan en person och den stat i vilken han eller hon säger sig vara medborgare. Den gör det inte obligatoriskt för stater att kräva en sådan anknytning vare sig mellan dem och sina egna medborgare eller mellan andra stater och deras medborgare. [65] Beträffande den nu aktuella talan är det viktigt att påpeka att Internationella domstolen inte definierade begreppet ”verklig anknytning” enligt internationell rätt, och än mindre kräver att stater ska bevilja medborgarskap genom att hänvisa till en sådan anknytning. Tvärtom: Internationella domstolen konstaterade att ”det ankommer på varje suverän stat att genom sin egen lagstiftning reglera förvärv av dess medborgarskap”. [66] Av domen i målet Nottebohm följer – åtminstone enligt Internationella domstolens uppfattning – att bestämmelserna om beviljande av medborgarskap är en fråga för enskilda stater.

[63] Se dom av den 25 april 2024, Stadt Duisburg (Förlust av tyskt medborgarskap) (C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, punkterna 56–65 och där angiven rättspraxis). Se, som en jämförelse, punkt 62 i domen i målet Préfet du Gers, där domstolen konstaterade att skyldigheten att göra en individuell bedömning av proportionaliteten av de konsekvenser som förlusten av EU-medborgarskapet får i situationer om omfattas av unionsrättens tillämpningsområde inte gäller för en förlust av denna ställning som en automatisk följd av ett suveränt beslut av en tidigare medlemsstat att utträda ur unionen.

[64] Freidrich Nottebohm, tysk medborgare, föddes i Tyskland 1881. År 1905 bosatte han sig i Guatemala och startade ett företag. År 1939, omedelbart efter att andra världskriget inleddes, ansökte han om att bli medborgare i Liechtenstein. Efter att ha fått ett liechtensteinskt pass i december 1939 beviljades han visering av Guatemalas generalkonsul i Zürich. Han återvände till Guatemala i början av 1940-talet för att återuppta sin affärsverksamhet. År 1943 greps Nottebohm av guatemalanska myndigheter på begäran av den amerikanska regeringen, överlämnades till de amerikanska väpnade styrkorna och utvisades till USA, där han internerades utan rättegång i två år och tre månader. De guatemalanska myndigheterna inledde rättsliga förfaranden mot Nottebohm, i syfte att – utan ersättning – expropriera hans egendom. I december 1951 väckte den liechtensteinska regeringen talan vid Internationella domstolen och begärde upprättelse och ersättning av den guatemalanska regeringen för de åtgärder som den hade vidtagit mot Nottebohms person och egendom. Den guatemalanska regeringen ansåg att talan inte kunde tas upp till prövning, bland annat på den grunden att Furstendömet Liechtenstein inte hade kunnat visa att Nottebohm, ”för vars skydd det agerar”, hade förvärvat liechtensteinskt medborgarskap i enlighet med nationell lagstiftning. I Internationella domstolens dom, vilken är begränsad till frågan om upptagande till sakprövning, prövas ”huruvida det medborgarskap som har tilldelats Nottebohm kan göras gällande gentemot Guatemala i … förfarandet som inletts vid [Internationella domstolen]”.

[65] Se, analogt, artikel 3.1 i den europeiska konventionen om medborgarskap av den 6 november 1997, där det anges att ”[v]arje stat skall genom sin egen lagstiftning bestämma vem som skall vara medborgare i staten”. I dess artikel 3.2 föreskrivs att ”[d]enna lag skall godtas av andra stater i den utsträckning den är förenlig med tillämpliga internationella konventioner, internationell sedvanerätt samt vanligen erkända rättsprinciper för medborgarskap”. Se även artikel 1 i konventionen för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (antagen den 13 april 1930, trädde i kraft den 1 juli 1937) 179 LNTS 4137 (nedan kallad konventionen om konflikter mellan medborgarskapslagar), vars lydelse är nästan identisk med artikel 3.1 och 3.2 i den europeiska konventionen om medborgarskap. I artikel 2 i konventionen om konflikter mellan medborgarskapslagar anges att ”frågan huruvida en person är medborgare i en viss stat ska fastställas i enlighet med lagstiftningen i den staten”. Hänvisningarna till internationell rätt i dessa konventioner än något cirkulär. Man skulle kunna förvänta sig att de definierade eller åtminstone angav minimivillkor enligt internationell rätt i samband med att en stat beviljar en person medborgarskap. Jag anser att den omständigheten att konventionerna systematiskt har väjt för att ens fastställa minimikrav på detta område visar på en tydlig avsikt att lämna definitionen av medborgarskap och villkoren för dess beviljande till de enskilda staternas lagstiftning. Av detta följer att internationell rätt – än så länge – inte har haft mer än marginell betydelse på området.

[66] Internationella domstolen angav dessutom följande: ”[D]et är inte nödvändigt att fastställa om internationell rätt medför några begränsningar för dess beslutsfrihet på detta område. Medborgarskap får dessutom sina mest omedelbara, sina mest långtgående och – för de flesta personer – sina enda verkningar i rättssystemet för den stat som tilldelar det. Det främsta syftet med medborgarskap är att fastställa att den person som har tilldelats medborgarskapet åtnjuter de rättigheter och är bunden av de skyldigheter som lagstiftningen i den berörda staten ger eller ålägger sina medborgare. Detta framgår av den mer allmänna föreställningen att medborgarskap omfattas av en stats nationella behörighet.”

57. Det saknas avgörande skillnader mellan unionsrätten och internationell rätt när det gäller om det måste finnas en verklig koppling mellan en person och den stat i vilken han eller hon är medborgare, eftersom ingen av dem föreskriver något sådant krav. Villkoren för beviljande av medborgarskap är en fråga för nationell rätt,[67] även om visst avseende fästs vid internationella bestämmelser mot statslöshet och hänsyn kan tas till de berörda personernas mänskliga och processuella rättigheter. I ett unionsrättsligt sammanhang hindrar förklaring nr 2 och rättspraxis som den i målet Micheletti medlemsstaterna från att inte erkänna andra medlemsstaters beviljande av medborgarskap, vilket domen i målet Nottebohm förefaller stödja.[68] Det finns inte heller någon logisk grund för påståendet att eftersom medlemsstaterna är skyldiga att erkänna medborgarskap som har beviljats av andra medlemsstater så måste deras medborgarskapslagstiftning innehålla en särskild bestämmelse, än mindre en som kräver en ”verklig koppling” som ett villkor för att inneha medborgarskapet. En unionsrättslig förpliktelse att erkänna medborgarskap som har beviljats av andra medlemsstater är ett ömsesidigt erkännande, och iakttagande, av varje medlemsstats suveränitet – inte ett sätt att undergräva medlemsstaternas exklusiva behörigheter på detta område. Att dra någon annan slutsats skulle störa den omsorgsfullt skapade jämvikten mellan det nationella medborgarskapet och EU-medborgarskapet i fördragen och utgöra en alltigenom olaglig urholkning av medlemsstaternas behörighet på ett mycket delikat område som de redan har beslutat att behålla under sin exklusiva kontroll.

58. Mot bakgrund av ovanstående anser jag att kommissionen inte har lyckats visa att artikel 20 FEUF kräver en annan ”verklig koppling” eller en ”tidigare verklig koppling” mellan en medlemsstat och en person än vad som krävs enligt en medlemsstats nationella rätt för att bevilja nationellt medborgarskap enligt lag. Republiken Malta kan behöva förklara sig när det gäller det andra och det tredje steget i kommissionens anmärkning; efter att troget ha följt kommissionens talan i tre steg är jag dock förvissad om att domstolen inte behöver fortsätta prövningen efter det första steget. I avsaknad av bevis på andra överträdelser av unionsrätten föreslår jag att domstolen ogillar förevarande talan.

Rättegångskostnader

59. Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

60. I förevarande fall har kommissionen och Republiken Malta yrkat att respektive motpart ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

61. Republiken Malta har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet ska Republiken Maltas yrkande bifallas.

[67] Det finns inte några universellt erkända bestämmelser om förvärv av medborgarskap enligt unionsrätten eller internationell rätt. Detta är fallet även om stater kan tilldela medborgarskap på grundval av (varianter av) gemensamma normer eller begrepp som territorialprincipen (*ius soli*) eller härstamningsprincipen (*ius sanguinis*). Se, analogt, artikel 6.1 a i den europeiska konventionen om medborgarskap.

[68] I förslaget till avgörande i målet Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:47, punkt 5) angav generaladvokaten Tesauro att han ”inte ansåg att målet vid domstolen är ett lämpligt forum för att diskutera problem kopplade till faktiskt medborgarskap som har sitt ursprung i en ’romantisk period’ för internationella relationer och, i synnerhet, i begreppet diplomatiskt skydd; än mindre … har [Internationella domstolens] välkända (och – vilket är viktigt att komma ihåg – kontroversiella) dom i målet Nottebohm någon betydelse”.

Förslag till avgörande

62. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska

– ogilla kommissionens talan, och

– fastställa att kommissionen ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Republiken Maltas kostnader.