

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 29 april 2025 (*)

” Fördragsbrott – Artikel 20 FEUF – Unionsmedborgarskap – Artikel 4.3 FEU – Principen om lojalt samarbete – Principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna – Beviljande av medborgarskap i en medlemsstat – Särskilt band av solidaritet och lojalitet – Genomförande av ett system för medborgarskap genom investering – Naturalisation i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar – Transaktionellt naturalisationssystem, vilket liknar en ’saluföring’ av unionsmedborgarskapet ”

I mål C-181/23,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 258 FEUF, som väckts den 21 mars 2023,

Europeiska kommissionen, företrädd av C. Ladenburger, E. Montaguti och J. Tomkin, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Republiken Malta, företrädd av A. Buhagiar, i egenskap av ombud, biträdd av D. Sarmiento Ramírez-Escudero, abogado,

svarande,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden T. von Danwitz, avdelningsordförandena K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, M.L. Arastey Sahún, S. Rodin (referent), A. Kumin, N. Jääskinen och D. Gratsias samt domarna E. Regan, I. Ziemele och J. Passer,

generaladvokat: A.M. Collins,

justitiesekreterare: handläggaren R. Stefanova-Kamisheva,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 juni 2024,

och efter att den 4 oktober 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska kommissionen yrkar att domstolen ska fastställa att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU genom att inrätta och genomföra ett institutionaliserat system för medborgarskap genom investering, såsom Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (beviljande av maltesiskt medborgarskap genom naturalisation med anledning av exceptionella tjänster i form av direktinvesteringar) (nedan kallat 2020 års system för medborgarskap genom investering), vilket grundar sig på artikel 10.9 i

Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) (lagen om maltesiskt medborgarskap (kapitel 188 i Maltas lagar)), i dess lydelse enligt Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) (lagen om maltesiskt medborgarskap (ändring nr 2) (lag XXXVIII från år 2020)) (*The Malta Government Gazette* nr 20,452 av den 31 juli 2020) (nedan kallad 2020 års lag), och Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (2020 års förordning om beviljande av medborgarskap med anledning av exceptionella tjänster (Tillägg 188.06 till Maltas lagar)) (*The Malta Government Gazette* nr 20,524 av den 20 november 2020) (nedan kallad 2020 års förordning) (nedan kallad lagen om maltesiskt medborgarskap), som erbjuder naturalisation trots att de sökande saknar verklig anknytning till landet i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

EU- och EUF-fördragen

- 2 Artikel 1 andra stycket FEU har följande lydelse:

”Detta fördrag markerar en ny fas i processen för att skapa en allt fastare sammanslutning mellan de europeiska folken, där besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.”

- 3 I artikel 2 FEU föreskrivs följande:

”Unionen ska bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden ska vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle som kännetecknas av mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män.”

- 4 Artikel 3.2 FEU har följande lydelse:

”Unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.”

- 5 I artikel 4 FEU föreskrivs följande:

”...

2. Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.

3. Enligt principen om lojalt samarbete ska unionen och medlemsstaterna respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen.

Medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter.

Medlemsstaterna ska hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.”

- 6 I artikel 9 FEU föreskrivs följande:

”Unionen ska i all sin verksamhet respektera principen om jämlikhet mellan sina medborgare, som ska få lika uppmärksamhet från unionens institutioner, organ och byråer. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.”

7 Artikel 10 FEU har följande lydelse:

- ”1. Unionens sätt att fungera ska bygga på representativ demokrati.
2. Medborgarna ska företräddas direkt på unionsnivå i Europaparlamentet.

Varje medlemsstat ska företräddas i Europeiska rådet av sin stats- eller regeringschef och i rådet av sin regering, vilka själva ska vara demokratiskt ansvariga, antingen inför sitt nationella parlament eller inför sina medborgare.

3. Varje medborgare ska ha rätt att delta i unionens demokratiska liv. Besluten ska fattas så öppet och så nära medborgarna som möjligt.
4. De politiska partierna på europeisk nivå ska bidra till att skapa ett europeiskt politiskt medvetande och till att uttrycka unionsmedborgarnas vilja.”

8 I artikel 11 FEU föreskrivs följande:

- ”1. Institutionerna ska på lämpligt sätt ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden.

...

4. Ett antal unionsmedborgare, som uppgår till minst en miljon personer och som kommer från ett betydande antal medlemsstater, får ta initiativ till att uppmana Europeiska kommissionen att, inom ramen för sina befogenheter, lägga fram ett lämpligt förslag i frågor där dessa medborgare anser att det krävs en unionsrättsakt för att tillämpa fördragen.

De förfaranden och villkor som krävs för att lägga fram ett sådant initiativ ska fastställas i enlighet med artikel 24 första stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.”

9 Artikel 20 FEUF har följande lydelse:

- ”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.
2. Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha
 - a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,
 - b) 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,
 - c) rätt till skydd inom ett tredjelands territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad, av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter, på samma villkor som medborgarna i den staten,
 - d) rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till Europeiska ombudsmannen samt rätt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av fördragens språk och få svar på samma språk.

Dessa rättigheter ska utövas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa.”

10 I artikel 21.1 FEUF föreskrivs följande:

”Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.”

11 I artikel 22 FEUF föreskrivs följande:

”1. Varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ska ha rösträtt och vara valbar vid kommunala val i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmare bestämmelser som rådet antar genom enhälligt beslut i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motiverat med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat.

2. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 223.1 och de bestämmelser som har antagits för att genomföra denna, ska varje unionsmedborgare som är bosatt i en medlemsstat där han inte är medborgare ha rösträtt och vara valbar vid val till Europaparlamentet i den medlemsstat där han är bosatt, på samma villkor som medborgarna i den staten. Denna rätt får utövas om inte annat följer av de närmare bestämmelser som rådet antar genom enhälligt beslut i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört Europaparlamentet; dessa bestämmelser kan föreskriva undantag om det är motiverat med hänsyn till särskilda problem i en medlemsstat.”

12 Artikel 23 FEUF har följande lydelse:

”Varje unionsmedborgare ska inom ett tredjelands territorium, där den medlemsstat i vilken han är medborgare inte är representerad, ha rätt till skydd av varje medlemsstats diplomatiska eller konsulära myndigheter på samma villkor som medborgarna i den staten. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder och inleda de internationella förhandlingar som krävs för att säkerställa detta skydd.

...”

13 I artikel 24 FEUF föreskrivs följande:

”Europaparlamentet och rådet ska genom förordningar i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta bestämmelser om de förfaranden och villkor som krävs för framläggande av ett medborgarinitiativ enligt artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen, däribland det minsta antal medlemsstater som de medborgare som lägger fram förslaget måste komma ifrån.

Varje unionsmedborgare ska ha rätt att göra framställningar till Europaparlamentet enligt artikel 227.

Varje unionsmedborgare kan vända sig till den enligt artikel 228 tillsatta ombudsmannen.

Varje unionsmedborgare kan skriftligen vända sig till varje institution eller organ som avses i denna artikel eller i artikel 13 i fördraget om Europeiska unionen på något av de språk som anges i artikel 55.1 i nämnda fördrag och få svar på samma språk.”

Förklaring nr 2

14 Förklaring nr 2 angående medborgarskap i en medlemsstat, som medlemsstaterna fogat till slutakten till fördraget om Europeiska unionen (EGT C 191, 1992, s. 98) (nedan kallad förklaring nr 2), har följande lydelse:

”Konferensen förklarar 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 egna lagstiftning. ...”

Edinburghbeslutet

- 15 I avsnitt A i beslut fattat av stats- eller regeringscheferna, församlade i Europeiska rådet i Edinburgh den 11 och den 12 december 1992, om vissa problem som Danmark tagit upp såvitt avser fördraget om Europeiska unionen (EGT C 348, 1992, s. 1) (nedan kallat Edinburghbeslutet), anges följande:

”Bestämmelserna om unionsmedborgarskap i andra delen av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ger medlemsstaternas medborgare ytterligare rättigheter och skydd enligt vad som anges i den delen. De ersätter inte på något sätt det nationella medborgarskapet. Frågan om en person är medborgare i en medlemsstat avgörs enbart på grundval av den nationella rätten i den berörda medlemsstaten.”

Maltesisk rätt

- 16 I artikel 10 i lagen om maltesiskt medborgarskap, i vilken villkoren för ordinarie naturalisation fastställs, föreskrivs i underartikel 1 första stycket att en sökande kan beviljas ett intyg om naturalisation som maltesisk medborgare om han kan visa för ministern att han uppfyller följande villkor:

- ”a) Han har varit bosatt i Malta under den tolv månadersperiod som omedelbart föregår ansökningsdatumet.
- b) Han har, under de sex år som omedelbart föregår nämnda tolv månadersperiod, varit bosatt i Malta under perioder som sammantaget uppgår till minst fyra år.
- c) Han har tillräckliga kunskaper i maltesiska eller engelska.
- d) Han har god vandel.
- e) Han skulle vara en lämplig medborgare i Malta.”

- 17 I artikel 10.1 andra stycket i denna lag föreskrivs att om ministern anser att en person är lämplig under de särskilda omständigheterna i ett specifikt fall, kan ministern godta att tidigare bosättningsperioder som föregår ansökningsdatumet med mer än sju år beaktas vid beräkningen av den sammantagna period som anges i punkt b.

- 18 Den 15 november 2013 antog Republiken Malta Act nr XV of 2013: An Act to amend the Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) (2013 års lag nr XV om ändring av lagen om maltesiskt medborgarskap (kapitel 188 i Maltas lagar)) (*The Malta Government Gazette* nr 19,166 av den 15 november 2013) (nedan kallad 2013 års ändring). Parallellt med det förfarande som föreskrivs i artikel 10.1 i lagen om maltesiskt medborgarskap gav 2013 års ändring sökande möjlighet att få ett naturalisationsintyg utfärdat genom deltagande i ett ”program för enskilda investerare”, vilket regleras av en särskild uppsättning villkor och förfaranden.

- 19 Programmet för enskilda investerare föreskrevs ursprungligen i Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) (2014 års förordning om Republiken Maltas program för enskilda investerare (tillägg 188.03 till Maltas lagar)) (*The Malta Government Gazette* nr 19,205 av den 4 februari 2014) (nedan kallad 2014 års förordning). Enligt 2013 års ändring och 2014 års förordning (nedan kallat 2014 års system för medborgarskap genom investering) fick antalet godkända primärsökande, exklusive personer för vilka den personen är underhållsskyldig, inte överstiga 1 800 under hela programperioden.

- 20 Den 28 juli 2020 antog Republiken Malta 2020 års lag.

- 21 Efter ikraftträdandet av denna lag föreskrivs följande i artikel 10.9 i lagen om maltesiskt medborgarskap:

”Utan hinder av bestämmelserna i denna eller i någon annan lag får ministern bevilja ett intyg om naturalisation som medborgare i Malta till en utlänning eller statslös person som har tillhandahållit exceptionella tjänster till Republiken Malta eller till mänskligheten, eller vars naturalisation är av synnerligt intresse för Republiken Malta, och som uppfyller de krav som föreskrivs i denna lag. Vid

tillämpningen av denna underartikel avses med 'exceptionella' uppenbart överlägsna, och avser främst bidrag från vetenskapsmän, forskare, idrottare, artister, konstnärer, investerare och entreprenörer;

under förutsättning att ministern också beviljar ett naturalisationsintyg till en berättigad familjemedlem till en utlänning eller statslös person som har tillhandahållit exceptionella tjänster till Republiken Malta genom investeringar;

även under förutsättning att personen ansöker på föreskrivet sätt och efter att ha svurit trohet till Malta.”

22 I artikel 9 i 2020 års lag, som ligger till grund för artikel 27 i lagen om maltesiskt medborgarskap, föreskrivs som övergångsbestämmelse att 2020 års lag inte är tillämplig på ansökningar om maltesiskt medborgarskap genom naturalisation som lämnats in innan lagen trädde i kraft.

23 Den 20 november 2020 antog Republiken Malta 2020 års förordning samt beslut om vilka organ som var behöriga att förvalta 2020 års system för medborgarskap genom investering.

24 Enligt artikel 15.3, artikel 16.1 a, b och d och 16.7 i 2020 års förordning, samt den första bilagan till denna förordning, får utländska investerare ansöka om naturalisation med anledning av exceptionella tjänster i form av direktinvesteringar om de uppfyller eller förbinder sig att uppfylla följande villkor:

- Betala in 600 000 eller 750 000 euro till den maltesiska regeringen, varav 10 000 euro utgör ett icke återbetalningspliktigt förskott, samtidigt som ansökningar om bosättning eller ett formulär för berättigande lämnas in; det resterande beloppet förfaller till betalning när ansökan om naturalisation har godkänts.
- Förvärva och inneha 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.
- 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.
- 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 (varvid betalningen uppgår till 750 000 euro).
- Bli godkänd såsom berättigad person av myndigheterna och ha fått tillstånd att lämna in en ansökan om naturalisation i enlighet med artikel 10 i nämnda förordning.

25 Enligt artikel 16.3 i 2020 års förordning och punkt 1 b i dess första bilaga kan ansökningar även omfatta familjemedlemmar till en sökande. I sådana fall måste ytterligare inbetalningar göras, varvid beloppet fastställts till 50 000 euro för maken/makan och för varje barn.

26 I artikel 19 i denna förordning föreskrivs följande:

”Antalet beviljade intyg inom ramen för systemet för beviljande av maltesiskt medborgarskap genom naturalisation med anledning av exceptionella tjänster i form av direktinvesteringar, exklusive familjemedlemmar, får inte överstiga fyrahundra (400) per år, och det sammanlagda antalet godkända sökande, exklusive familjemedlemmar, får inte i något fall överstiga ettusen femhundra (1 500)”.

27 Genom artikel 31.1 i nämnda förordning upphävdes 2014 års förordning, men förordningen fortsatte att gälla till dess att det högsta antalet på 1 800 tillåtna ansökningar, enligt artikel 12 i 2014 års förordning, med undantag för familjemedlemmar, hade uppnåtts.

Det administrativa förfarandet

- 28 2014 års system för medborgarskap genom investering gjorde det möjligt för utländska medborgare att erhålla maltesiskt medborgarskap i utbyte mot vissa förutbestämda betalningar och investeringar som föreskrevs i 2014 års förordning. I enlighet med denna förordning hade en koncessionshavare fått i uppdrag att utforma, genomföra, förvalta, driva och främja detta system.
- 29 Efter att ha fått kännedom om nämnda system inledde kommissionen en dialog med Republiken Malta om dess inverkan på unionen och de övriga medlemsstaterna.
- 30 Genom skrivelse av den 1 april 2020 underrättade kommissionen Republiken Malta om att sådana system för medborgarskap genom investering som 2014 års system för medborgarskap genom investering, som leder till "försäljning" av unionsmedborgarskapet, kunde anses utnyttja det gemensamma genomförandet av unionsmedborgarskapet i strid med principen om lojalt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna.
- 31 Mellan april och oktober år 2020 lämnade Republiken Malta ytterligare upplysningar om hur 2014 års system för medborgarskap genom investering fungerade och underrättade kommissionen om sin avsikt att se över den befintliga lagstiftningen.
- 32 Den 20 oktober 2020 sände kommissionen en formell underrättelse till Republiken Malta. I denna underrättelse uttryckte kommissionen än en gång sin oro över att ett sådant system som 2014 års system för medborgarskap genom investering var oförenligt med artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU.
- 33 I sitt svar av den 18 december 2020 på denna formella underrättelse informerade Republiken Malta kommissionen om att medlemsstaten hade sett över den nationella lagstiftning som är tillämplig på beviljande av maltesiskt medborgarskap. Medlemsstaten preciserade att efter antagandet av 2020 års lag var de bestämmelser som gjorde det möjligt att bevilja maltesiskt medborgarskap på grundval av 2014 års förordning inte längre i kraft. Med tanke på berättigade förväntningar och åtaganden som redan gjorts förblev dessa bestämmelser emellertid giltiga och tillämpliga på ansökningar som inkommit fram till den 15 augusti 2020.
- 34 Den 9 juni 2021 sände kommissionen en kompletterande formell underrättelse till Republiken Malta, i vilken den angav att de ändringar som hade införts genom 2020 års lag och 2020 års förordning inte kom till rätta med den transaktionsmässiga karaktären hos 2014 års system för medborgarskap genom investering samt att 2020 års system för medborgarskap genom investering också ansågs strida mot artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU.
- 35 Genom skrivelse av den 6 augusti 2021 besvarade Republiken Malta den kompletterande formella underrättelsen och förklarade att den inte delade kommissionens uppfattning. Medlemsstaten gjorde bland annat gällande att kommissionens ståndpunkt var oförenlig med principen om tilldelade befogenheter, eftersom den innebar att kommissionen inkräktade på ett område som omfattas av medlemsstaternas suveränitet.
- 36 Den 2 mars 2022 beslutade Republiken Malta att ryska och vitryska medborgare tills vidare inte kunde utnyttja 2020 års system för medborgarskap genom investering, samtidigt som medborgare i andra tredjeländer, med undantag för medborgare i Afghanistan, Nordkorea, Iran, Demokratiska republiken Kongo, Somalia, Sudan, Sydsudan, Syrien, Venezuela och Jemen, fortsatte att ha tillgång till systemet.
- 37 Den 28 mars 2022 antog kommissionen en rekommendation om omedelbara åtgärder i samband med den ryska invasionen av Ukraina vad gäller system för medborgarskap för investerare och system för uppehållstillstånd för investerare (C(2022) 2028 final). I denna rekommendation upprepade kommissionen sin ståndpunkt att systemen för medborgarskap för investerare som bygger på naturalisation i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar strider mot unionsrätten och uppmanade alla medlemsstater med sådana system att upphäva dem.
- 38 Den 6 april 2022 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Malta, i vilket den bekräftade sin ståndpunkt att 2014 års system för medborgarskap genom investering och 2020 års system för medborgarskap genom investering stred mot artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU, och uppmanade denna medlemsstat att vidta de nödvändiga åtgärderna för att följa yttrandet inom två månader från mottagandet av detsamma.

- 39 I sitt svar av den 6 juni 2022 på det motiverade yttrandet uppgav Republiken Malta, än en gång, att medlemsstaten inte delade kommissionens ståndpunkt.
- 40 Kommissionen anser att Republiken Maltas system för medborgarskap genom investering från 2014 och 2020 är oförenliga med unionsrätten och inledde därför förevarande fördragsbrottsförfarande, samtidigt som den preciserade att detta förfarande endast avser 2020 års system. Kommissionen tillade emellertid att de bestämmelser i 2014 års system för medborgarskap genom investering som strider mot unionsrätten i allt väsentligt upprepas i lagstiftningen som reglerar 2020 års system för medborgarskap genom investering, varför kommissionen i sin granskning av det sistnämnda systemet hänvisar till faktiska omständigheter som redan förelåg när 2014 års system för medborgarskap genom investering tillämpades.

Prövning av talan

- 41 Talan vilar på en enda grund, nämligen åsidosättande av artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU.

Parternas argument

- 42 Kommissionen har för det första gjort gällande att även om fastställandet av villkoren för beviljande och förlust av medborgarskap i en medlemsstat omfattas av varje medlemsstats befogenhet, ska denna befogenhet utövas med iakttagande av unionsrätten. Eftersom beviljande av medborgarskap i en medlemsstat automatiskt leder till att ställning som unionsmedborgare beviljas, är medlemsstaterna, när de utövar denna exklusiva befogenhet, skyldiga att inte äventyra eller utsätta unionsmedborgarskapets kärna, värde och integritet för fara, så att det ömsesidiga förtroende som ligger till grund för unionsmedborgarskapet bevaras. Dessa krav följer av principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU och av ställningen som unionsmedborgare, som föreskrivs i artikel 20 FEUF.
- 43 Medborgarskap i en medlemsstat är det enda villkoret för att vara unionsmedborgare, i den mening som avses i artikel 20 FEUF. Unionsmedborgarskapet åtföljs av rättigheter som följer direkt av unionens rättsordning, bland annat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionens territorium och rätten att inte diskrimineras på grund av nationalitet. Unionsmedborgarskapet har dessutom ett starkt medborgarinslag och omfattar grundläggande politiska rättigheter för deltagande i unionens demokratiska liv, som avses i artikel 10.3 FEU, samt rätten för en medborgare i en medlemsstat att erhålla konsulärt skydd från andra medlemsstater i ett tredjeland där den egna medlemsstaten inte är representerad. Såsom domstolen vid upprepade tillfällen har slagit fast är ställningen som unionsmedborgare avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare.
- 44 I motsats till vad Republiken Malta har gjort gällande i sitt svaromål innebär förevarande talan inte att en del av den nationella lagstiftningen om naturalisation av personer ifrågasätts i sin helhet. Enligt kommissionen avser denna talan nämligen enbart ett särskilt system för beviljande av medborgarskap i en medlemsstat till förmån för investerare som, genom att förvandla unionsmedborgarskapet till en handelsvara, skadar denna ställnings integritet på ett sätt som utgör ett synnerligen allvarligt åsidosättande av unionsrätten.
- 45 Det saknas dessutom stöd i fördragen och i domstolens praxis för Republiken Maltas påstående att domstolen endast kan kontrollera utövandet av nationella befogenheter vad gäller beviljande av medborgarskap i den mån de, på ett allmänt och systematiskt sätt, utgör allvarliga åsidosättanden av unionens värderingar och mål.
- 46 Kommissionen har för det andra gjort gällande att ett system för medborgarskap genom investering, som innebär att medborgarskap i en medlemsstat systematiskt beviljas i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar och i avsaknad av krav på en verklig anknytning mellan staten och sökandena, äventyrar och utsätter kärnan i och integriteten hos det unionsmedborgarskap som införts genom artikel 20 FEUF för fara, samt strider mot principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU.
- 47 Till att börja med grundar sig unionen inte enbart på integrationen av en grupp europeiska stater som delar en rad gemensamma värderingar, utan även på att folken i var och en av dessa stater närmar sig varandra, vilket framgår av Lissabonfördraget.

- 48 Bestämmelserna om demokratiska principer, som införts genom detta fördrag i avdelning II i EU-fördraget, bekräftar således unionsmedborgarnas centrala roll i unionen, vilken inte bara är en ekonomisk union utan även en politisk union. Vidare erinrar bestämmelserna om unionens institutioner i avdelning III i EU-fördraget om att de värderingar som främjas, de mål som eftersträvas och de intressen som tillgodoses av unionens institutioner är både unionsmedborgarnas och medlemsstaternas intressen.
- 49 Kommissionen har också påpekat att unionsmedborgarskapet och de rättigheter som följer av denna ställning, såsom framgår av yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 172), hör till fördragens grundläggande bestämmelser. Dessa bestämmelser ingår i ett system som är unionens eget och de har utformats så att de ska bidra till genomförandet av den integrationsprocess som är det bakomliggande syftet med unionen. Unionsmedborgarskapet och de rättigheter som följer av denna ställning bör därför ses som ett uttryck för solidaritet och ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna.
- 50 Vad närmare bestämt gäller det ömsesidiga förtroendet har kommissionen gjort gällande att medlemsstaterna, genom att samtycka till att bevilja de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet och utvidga denna solidaritet till att omfatta andra, grundar sig på en gemensam grundläggande uppfattning om medborgarskap i en medlemsstat, enligt vilken medborgarskapet är ett uttryck för en faktisk anknytning mellan en medlemsstat och dess medborgare. Redan år 1980 slog domstolen nämligen slagit fast att det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare, liksom ömsesidigheten i fråga om rättigheter och skyldigheter, utgör grunden för medborgarskapet.
- 51 Kommissionen har tillagt att varje medlemsstats samtycke till att vissa rättigheter automatisk och villkorslös utvidgas till att omfatta medborgare från alla andra medlemsstater, i enlighet med principen om ömsesidigt förtroende, grundar sig på antagandet att dessa andra medlemsstater endast beviljar medborgarskap på grundval av en verklig anknytning till den berörda sökanden. Ett sådant ovillkorligt samtycke skulle äventyras om medlemsstaterna inte kunde förlita sig på att beslut om beviljande av medborgarskap grundar sig på denna gemensamma föreställning om ”medborgarskap i en medlemsstat”. I detta avseende har kommissionen gjort gällande att det följer av domen av den 7 juli 1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295), att det föreligger en skyldighet mellan medlemsstaterna att ömsesidigt erkänna beslut om medborgarskap i en medlemsstat.
- 52 Under dessa omständigheter skulle det strida mot själva kärnan i ställningen som unionsmedborgare att inrätta ett system för medborgarskap genom investering av transaktionsmässig karaktär som gör det möjligt att systematiskt, mot förutbestämda betalningar eller investeringar, bevilja medborgarskap i en medlemsstat till sökande som inte har någon verklig anknytning till en medlemsstat och som av denna anledning uppenbarligen inte tillhör den kategori av personer vilka upphovsmännen till fördragen ansåg skulle åtnjuta unionsmedborgarskap.
- 53 Kommissionen har därefter erinrat om att artikel 4.3 FEU, i vilken principen om lojalt samarbete stadfästs, innehåller såväl en ”positiv” skyldighet att underlätta unionens uppdrag som en ”negativ” skyldighet att avstå från att vidta åtgärder som kan äventyra unionens mål. Inrättandet och genomförandet av ett system för medborgarskap genom investering som gör det möjligt att systematiskt bevilja medborgarskap i en medlemsstat på grundval av förutbestämda betalningar eller investeringar, utan att det är nödvändigt att fastställa en verklig anknytning till den medlemsstat som beviljar detta medborgarskap, äventyrar integriteten hos ställningen som unionsmedborgare och det ömsesidiga förtroende som ligger till grund för denna ställning och de rättigheter som är knutna till den.
- 54 Vad gäller fastställandet av en fungerande och funktionell tröskel för att avgöra vad som utgör en ”verklig anknytning” vid beviljandet av medborgarskap i en medlemsstat, anser kommissionen att den faktiska bosättningen utgör ett av sätten att fastställa en sådan anknytning. Det ankommer emellertid inte på kommissionen att föreskriva vilka anknytningsfaktorer som medlemsstaterna ska prioritera vid beviljande av medborgarskap.
- 55 Kommissionen har för det tredje gjort gällande att 2020 års system för medborgarskap genom investering, som gör det möjligt att systematiskt bevilja maltesiskt medborgarskap i utbyte mot på

förhand bestämda betalningar eller investeringar och som således är av transaktionsmässig karaktär, utgör ett olagligt system för medborgarskap genom investering.

- 56 Till att börja med är det i 2020 års system för medborgarskap genom investering uppställda kravet på laglig bosättning inte tillräckligt för att säkerställa att det finns en verklig anknytning till Republiken Malta.
- 57 I detta hänseende anser kommissionen att de handlingar och e-postmeddelanden som stiftelsen Daphne Caruana Galizia erhållit och som översänts till medierna inom ramen för projektet "Passport Papers" (nedan kallade Passport Papers) visar att det inte fanns något krav på faktisk bosättning i 2014 års system för medborgarskap genom investering. Dessa handlingar utgör inte ett bevis för det påstådda fördragsbrottet, utan åberopas endast till stöd för kommissionens argument att de stora bristerna i Maltas lagstiftning leder till att tredjelandsmedborgare, vilka inte har visat att de uppfyller ett krav på faktisk bosättning i Malta, systematiskt beviljas unionsmedborgarskap.
- 58 Vidare har det under det administrativa förfarandet inte bestritts att det inte är nödvändigt att fastställa en verklig betydande närvaro i Malta. Att det inte är nödvändigt att styrka en fysisk närvaro under en betydande period inom ramen för 2020 års system för medborgarskap genom investering stöds vidare av en jämförelse mellan de krav som uppställs i detta system och de krav som gäller för "ordinarie" naturalisation, vilka föreskrivs i artikel 10.1 i lagen om maltesiskt medborgarskap. I den sistnämnda bestämmelsen föreskrivs nämligen att personen ska vara bosatt i Malta "under" en viss period, utan att ange några regler för frånvaro som kan avbryta bosättningsperioderna. Under det administrativa förfarandet kunde Republiken Malta inte heller lämna uppgifter om ansökningar om medborgarskap som avslagits eller återkallats på grund av att kravet på bosättning inte hade iakttagits. Slutligen återspeglas bosättningskravets teoretiska natur även i de bestämmelser som gör det möjligt att förkorta den krävda bosättningen på tre år till minst tolv månader, mot betalning av ytterligare 150 000 euro.
- 59 Vidare måste "verklig anknytning" föreligga vid den tidpunkt då medborgarskap i en medlemsstat beviljas. I detta hänseende är ett system, enligt vilket det är möjligt att bevilja naturalisation under förutsättning att en sådan anknytning skapas efter beviljandet, inte förenligt med målet att stärka solidariteten mellan unionens folk tack vare en verklig anknytning till en medlemsstat i unionen. Ett sådant system för medborgarskap genom investering som det som är i fråga i förevarande mål skiljer sig i detta avseende tydligt från ett system som syftar till att uppmuntra tredjelandsmedborgare att börja arbeta och bosätta sig i en medlemsstat.
- 60 Eftersom de förmåner som följer av unionsmedborgarskapet får verkan vid tidpunkten då denna ställning beviljas, finns det inte heller någon garanti för att en nyligen naturaliserad maltesisk medborgare beslutar sig för att stanna kvar i Malta för att utveckla en "framtida verklig anknytning", i stället för att bege sig till en annan medlemsstat i unionen eller uppehålla sig i ett tredjeland samtidigt som han eller hon utnyttjar de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. Kommissionen har i fråga om detta understrukit att i det reklammaterial som publicerats av de ombud som fått i uppdrag att förvalta 2020 års system för medborgarskap genom investering presenteras möjligheten för en naturaliserad medborgare att bosätta sig i bland annat en annan medlemsstat eller i ett land som är associerat till Schengenområdet som en av "fördelarna" med maltesiskt medborgarskap.
- 61 Kommissionen har tillagt att den inte bestrider att ett förfarande för att kontrollera sökandena genomförs som ett led i naturalisationsförfarandet. Det framgår emellertid av den lagstiftning som reglerar 2020 års system för medborgarskap genom investering att detta kontrollförfarande består i att bedöma den säkerhetsrisk som de sökande kan utgöra eller deras rykte samt omfattningen av deras förmögenheter, och inte i att kontrollera huruvida sådana sökande har en verklig anknytning till Republiken Malta. Förekomsten av denna kontrollprocess och ministerns möjlighet att skönsmässigt besluta att ett naturalisationsintyg inte ska beviljas ändrar inte systemets transaktionella karaktär.
- 62 Kommissionen har dessutom påpekat att Republiken Malta inte har bestritt den omständigheten att en sökande, för att omfattas av 2020 års system för medborgarskap genom investering, endast behöver infinna sig fysiskt i Malta vid två tillfällen, närmare bestämt för att lämna biometriska uppgifter för att erhålla uppehållstillstånd och för att avlägga trohetseden. Den lagliga bosättning som krävs enligt detta system kan således inte skapa en verklig anknytning mellan Republiken Malta och sökanden.

- 63 Republiken Malta har till sitt försvar för det första anfört att medlemsstaternas befogenhet att bevilja medborgarskap visserligen ska utövas med iakttagande av unionsrätten, inom unionens befogenhetsområden, dock utan att skyldigheten att respektera medlemsstaternas nationella identitet åsidosätts.
- 64 Inledningsvis har Republiken Malta påpekat att kommissionen genom sin talan försöker kontrollera den lagstiftning som reglerar kraven, förfarandena och verkningarna av ett system för naturalisation i en medlemsstat i dess helhet, och därmed ifrågasätter denna medlemsstats politiska val i fråga om medborgarskap. Ju mer omfattande den kontroll som utövas på ett område med nationell befogenhet är, desto större är risken för att unionen överskrider sina befogenheter.
- 65 Till att börja med ska granskningen av åtgärder av medlemsstaterna som liknar en förlust, i rättsligt eller faktiskt hänseende, av rättigheter och skyldigheter som är förbundna med ställningen som unionsmedborgare göras utifrån ett annat kriterium än det som är tillämpligt i situationer i vilka medborgarskap i en medlemsstat beviljas. Befogenheten att tilldela medborgarskap utgör nämligen själva kärnan i den nationella suveräniteten och har ett nära samband med utformningen och utvecklingen av en medlemsstats nationella identitet, vilken unionen är skyldig att skydda enligt artikel 4.2 FEU.
- 66 För att inte medlemsstaternas exklusiva befogenhet att bevilja medborgarskap ska äventyras kan en medlemsstats naturalisationspolitik således endast strida mot unionsrätten om den, på ett allmänt och systematiskt sätt, leder till ett unionens värden och mål, såsom dessa definieras i unionsrätten, grovt åsidosätts. Enligt Republiken Malta är denna tolkning förenlig med domstolens praxis, enligt vilken ställningen som unionsmedborgare "är avsedd" att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, varvid det ska preciseras att det inte rör sig om en verklighet, utan om en pågående process som i nuläget samexisterar med medborgarskapet i medlemsstaterna.
- 67 Vidare medför den tolkning som kommissionen förespråkar allvarliga risker. Till att börja skulle denna tolkning, enligt Republiken Malta, direkt påverka den lagstiftning som reglerar medborgarskap i alla medlemsstaterna, särskilt i de stater i vilka naturalisation beviljas skönsmässigt. Denna tolkning skulle också göra det möjligt för kommissionen, i egenskap av fördragets väktare, att mot bakgrund av unionsrätten kontrollera medlemsstaternas politik, lagar och praxis i fråga om naturalisation. Slutligen skulle en sådan tolkning göra det möjligt för medlemsstaterna att ifrågasätta andra medlemsstats lagstiftning och praxis på detta område.
- 68 Om kommissionens talan bifölles skulle Republiken Malta bli skyldig att upphäva en rad lagar och andra författningar. Genom att bestrida en medlemsstats lagstiftning om tillgång till medborgarskap i dess helhet har kommissionen uppmanat domstolen att agera som "indirekt lagstiftare" genom att lägga in veto mot nationell lagstiftning som antagits på ett område som omfattas av medlemsstaternas exklusiva befogenhet.
- 69 För det andra har Republiken Malta gjort gällande att medlemsstaterna enligt unionsrätten inte är rättslig skyldiga att kräva "verklig föregående anknytning" till den medlemsstat där naturalisation sker, oberoende av om det föreligger betalningar eller andra åtaganden från sökandens sida. Förekomsten av en sådan anknytning skulle visserligen kunna utgöra legitimt stöd för ett erkännande av att en individ har tillräcklig koppling till medlemsstatens politiska gemenskap. Detta resultat följer emellertid inte av en skyldighet enligt internationell rätt eller unionsrätten, utan av ett politiskt och suveränt beslut som fattats av medlemsstaternas demokratiska institutioner.
- 70 Till att börja med följer skyldigheten att kräva en "verklig föregående anknytning" innan medborgarskap i en medlemsstat beviljas inte av fördragen eller av det förfarande som ledde till att de antogs. Det framgår för övrigt av förklaring nr 2 och Edinburghbeslutet att frågan huruvida en person är medborgare i en medlemsstat enbart avgörs med hänvisning till den berörda medlemsstats nationella rätt. I fördragen fastställs inte heller att unionen utgör en "enda politisk enhet".
- 71 Kravet på en "verklig föregående anknytning" följer inte heller av internationell rätt. I synnerhet kan det inte härledas ur domen av den 6 april 1955, *Nottebohm (Lichtenstein mot Guatemala)* (ICJ Reports 1955, s. 4), som kommissionen åberopade för att fastställa en unionsrättslig skyldighet enligt vilken en sådan anknytning krävs för att beviljas medborgarskap i en medlemsstat. I domen av den 7 juli 1992,

Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295), fastställde domstolen för övrigt att ett sådant krav inte föreligger (C-369/90, EU:C:1992:295).

- 72 Slutligen har kommissionen inte presenterat någon fungerande och funktionell tröskel för vad som utgör en ”verklig föregående anknytning”, och det ankommer inte på Republiken Malta att definiera en sådan fungerande tröskel.
- 73 För det tredje har Republiken Malta gjort gällande att 2020 års system för medborgarskap genom investering utgör ett legitimt, stabilt, effektivt och professionellt system för naturalisation som inte undergräver unionens mål. Kommissionens presentation av systemet som en möjlighet att automatiskt och ovillkorligt beviljas maltesiskt medborgarskap, genom vilket medborgarskap i denna medlemsstat systematiskt beviljas i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, i Republiken Maltas rent budgetära intressen, utgör en överdriven förenkling som helt saknar rättslig eller faktisk grund.
- 74 Till att börja med har Republiken Malta alltid handlat i god tro och i enlighet med principen om lojalt samarbete mellan unionen och medlemsstaterna, som avses i artikel 4.3 FEU. Medlemsstaten har gjort lagändringar till följd av dialogen med kommissionen.
- 75 Vidare grundar sig kommissionens bedömning på en felaktig och förvanskad framställning av Maltas lagstiftning. Genom denna lagstiftning har nämligen inte ett ”transaktionellt” system införts, utan ett uttömmande, komplext flerstegsförfarande som involverar olika offentliga myndigheter för att säkerställa strikta garantier vilket kan leda till naturalisation.
- 76 Det är enligt nämnda lagstiftning inte heller tillåtet att systematiskt bevilja maltesiskt medborgarskap i utbyte mot vissa betalningar, eftersom beviljandet av sådant medborgarskap sker på diskretionär grund och omfattas av strikta kontrollmekanismer. Närmare bestämt består förfarandet av elva steg som syftar till att ge en samlad bild av sökanden och på så sätt underlätta ministerns slutliga och skönsmässiga beslut. Den omständigheten att en sökande uppfyller de uppställda kraven ger inte vederbörande automatisk rätt till naturalisation.
- 77 Slutligen vilar denna lagstiftning på olika anknytningar, tidigare, aktuella och framtida, som utvecklas över tid. Det krävs således en föregående period av laglig bosättning på tre eller ett år, beroende på investeringens storlek, vilket är förenligt med internationell praxis på området bosättning och medborgarskap genom investering. Dessutom är den administrativa praxisen för ”ordinarie” naturalisation enligt artikel 10.1 i lagen om maltesiskt medborgarskap att fysisk närvaro endast krävs under vissa tidsintervaller. Invandringsrätten innehåller dessutom många exempel på situationer i vilka integrationsåtgärder behöver utvecklas i ett senare skede, såväl i uppehålls- som naturalisationsförfaranden, eftersom det inte finns någon föregående anknytning till den mottagande staten.
- 78 Republiken Malta har även motsatt sig att kommissionen åberopar Passport Papers som bevisning som ska beaktas av domstolen, eftersom dessa handlingar avser genomförandet av 2014 års system för medborgarskap genom investering och inte 2020 års dito, vilket är föremålet för förevarande talan.

Domstolens bedömning

- 79 Det ska erinras om att enligt artikel 9 FEU och artikel 20.1 FEUF ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Enligt samma bestämmelser ska unionsmedborgarskapet komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.
- 80 I förklaring nr 2 och Edinburghbeslutet anges dessutom att frågan huruvida en person är medborgare i en medlemsstat enbart ska avgöras med hänvisning till den berörda medlemsstatens nationella rätt.
- 81 Det följer emellertid av fast rättspraxis att även om fastställandet av villkoren för beviljande och förlust av medborgarskap i en medlemsstat enligt internationell rätt omfattas av varje medlemsstats befogenhet, ska denna befogenhet utövas med iakttagande av unionsrätten (dom av den 7 juli 1992, Micheletti m.fl., C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 45, och dom av den 5 september 2023, Udländinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

- 82 Mot bakgrund av detta underkänner domstolen med ens Republiken Maltas inledande resonemang att en prövning av förfarandena för beviljande av medborgarskap i medlemsstaterna, till skillnad från prövningen av situationer i vilka sådant medborgarskap förloras eller återkallas, med följderna att en person fråntas de rättigheter som han eller hon har enligt unionsrätten, ska vara begränsad till en bedömning av huruvida det föreligger grova åsidosättanden av unionens värden och mål, som är systematiska och allmänt förekommande.
- 83 Varken fördragens ordalydelse eller systematik gör det nämligen möjligt att av dessa dra slutsatsen att fördragens upphovsmän hade för avsikt att, vad gäller beviljande av medborgarskap i en medlemsstat, föreskriva ett undantag från skyldigheten att iaktta unionsrätten som innebär att endast sådana grova åsidosättanden av unionens värden och mål kan innebära att unionsrätten åsidosätts när medlemsstaterna utövar sin befogenhet på detta område. Under dessa omständigheter kan ett sådant undantag inte godtas eftersom det skulle innebära en begränsning av de verkningar som följer av unionsrättens företräde, vilket är ett av de väsentliga kännetecknen för unionsrätten och följaktligen för unionens konstitutionella ram (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014 (EU:C:2014:2454, punkt 166)).
- 84 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU ska det inledningsvis påpekas att det framgår av själva lydelsen av artikel 3.2 FEU att unionen ska erbjuda sina medborgare ett område med frihet, säkerhet och rättvisa utan inre gränser, där den fria rörligheten för personer garanteras genom att lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring samt förebyggande och bekämpande av brottslighet.
- 85 Domstolen har i detta avseende preciserat att såväl principen om ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna som principen om ömsesidigt erkännande, som vilar på den första av dessa principer, är av grundläggande betydelse i unionsrätten, eftersom de gör det möjligt att skapa och upprätthålla ett område utan inre gränser (yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 191, och dom av den 29 juli 2024, Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, punkt 63).
- 86 I förverkligandet av detta område utan inre gränser ingår den rätt som varje unionsmedborgare har enligt artikel 20.2 a och artikel 21.1 FEUF att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Europaparlamentets och rådets 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, och rättelse i EUT L 229, 2004, s. 35, och i EUT L 197, 2005, s. 34) syftar, enligt fast rättspraxis, till att underlätta utövandet av denna rätt (dom av den 12 mars 2014, O. och B., C-456/12, EU:C:2014:135, punkt 35, dom av den 18 december 2014, McCarthy m.fl., C-202/13, EU:C:2014:2450, punkt 31, och dom av den 22 februari 2024, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, C-491/21, EU:C:2024:143, punkt 37).
- 87 Denna rättighet tar sig för övrigt särskilt uttryck i artikel 45 FEUF om fri rörlighet för arbetstagare, i artikel 49 FEUF om etableringsfrihet och i artikel 56 FEUF om friheten att tillhandahålla tjänster (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 november 2021, MH och ILA (Pensionsrättigheter vid konkurs), C-168/20, EU:C:2021:907, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 88 Vidare tillerkänns unionsmedborgarna politiska rättigheter som gör det möjligt för dem att delta i unionens demokratiska liv, vilka avses i artiklarna 10 och 11 FEU samt konkretiseras i artiklarna 20, 22 och 24 FEUF. Det rör sig bland annat om rätten att lägga fram ett medborgarinitiativ, rätten att göra framställningar till Europaparlamentet, rätten att vända sig till ombudsmannen, rätten att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av unionens officiella språk samt rösträtt och valbarhet vid val till parlamentet och vid kommunala val i den medlemsstat där medborgarna är bosatta, på samma villkor som medborgarna i den staten.
- 89 Genom att utöva sina politiska rättigheter enligt artiklarna 10 och 11 FEU deltar unionsmedborgarna direkt i unionens demokratiska liv. Unionens sätt att fungera ska nämligen bygga på representativ demokrati, som är ett konkret uttryck för värdet demokrati. Demokrati utgör enligt artikel 2 FEU ett av de värden som unionen bygger på (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2019,

Puppinck m.fl./kommissionen, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punkt 65, och dom av den 19 november 2024, kommissionen/Republiken Tjeckien (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti), C-808/21, EU:C:2024:962, punkterna 114 och 115, samt dom av den 19 november 2024, kommissionen/Polen (Valbarhet och medlemskap i ett politiskt parti), C-814/21, EU:C:2024:963, punkterna 112 och 113). Av detta följer att medlemsstaternas utövande av sin befogenhet att fastställa villkoren för beviljande av medborgarskap påverkar unionens funktion som gemensam rättsordning.

- 90 Slutligen innebär unionsmedborgarskapet också att varje medborgare i en medlemsstat i ett tredjeland där denna medlemsstat inte är representerad har rätt till skydd av de andra medlemsstaternas diplomatiska och konsulära myndigheter på samma villkor som dessa staters egna medborgare. Denna rätt föreskrivs i artikel 20.2 c FEUF och konkretiseras i artikel 23 FEUF.
- 91 Det är mot bakgrund av dessa olika rättigheter som domstolen har slagit fast att bestämmelserna om unionsmedborgarskap ingår bland de grundläggande bestämmelserna i fördragen som, eftersom de ingår i ett system som är unionens eget, har utformats så, att de ska bidra till genomförandet av den integrationsprocess som är det bakomliggande syftet med unionen och således utgör en integrerad del av unionens konstitutionella ram (se, för ett liknande resonemang, yttrande 2/13 (Unionens anslutning till Europakonventionen) av den 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punkt 172).
- 92 Med beaktande av såväl omfattningen av de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet, vilket det redogjorts för i punkterna 86–90 ovan, som den omständigheten att denna ställning med automatik följer av ställningen som medborgare i en medlemsstat, har domstolen vid upprepade tillfällen slagit fast att ställningen som unionsmedborgare är den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31, dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkterna 38 och 58, och dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkterna 29 och 38, och där angiven rättspraxis).
- 93 Unionsmedborgarskapet är således ett av de viktigaste uttrycken för den solidaritet som ligger till grund för den integrationsprocess som avses i punkt 91 ovan och utgör därför en del av unionens identitet som en egen rättsordning som medlemsstaterna godtar på grundval av ömsesidighet (dom av den 15 juli 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, s. 1058–1060, och dom av den 21 december 2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 och C-840/19, EU:C:2021:1034, punkt 246).
- 94 Enligt principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU ankommer det dessutom på varje medlemsstat att bland annat avstå från att vidta åtgärder som kan äventyra fullgörandet av unionens mål (dom av den 4 juli 2023, Meta Platforms m.fl. (Ett socialt nätverks användarvillkor), C-252/21, EU:C:2023:537, punkt 53).
- 95 Utövandet av medlemsstaternas befogenhet att fastställa villkoren för beviljande av medborgarskap i en medlemsstat är således, i likhet med deras befogenhet att fastställa villkoren för förlust av medborgarskap, inte utan begränsningar. Unionsmedborgarskapet grundar sig nämligen på de gemensamma värden som anges i artikel 2 FEU och på det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna att ingen av dem utövar denna befogenhet på ett sätt som är uppenbart oförenligt med unionsmedborgarskapets natur.
- 96 I detta hänseende framgår det av domstolens fasta rättspraxis att grunden för medborgarskapet i en medlemsstat utgörs av det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare, liksom av ömsesidigheten i fråga om rättigheter och skyldigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 1980, kommissionen/Belgien, 149/79, EU:C:1980:297, punkt 10, dom av den 3 juli 1986, Lawrie-Blum, 66/85, EU:C:1986:284, punkt 27, dom av den 26 april 2007, Alevizos, C-392/05, EU:C:2007:251, punkt 70, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51, och dom av den 25 april 2024, Stadt Duisburg (Förlust av tyskt medborgarskap), C-684/22–C-686/22, EU:C:2024:345, punkt 37).
- 97 I linje med denna tankegång framgår det av själva ordalydelsen i artikel 20.2 första meningen FEUF att unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. Enligt

artikel 20.1 utgör även det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan respektive medlemsstat och dess medborgare grunden för de rättigheter och skyldigheter som är förbehållna unionsmedborgarna enligt fördragen.

- 98 Vad gäller fastställandet av ett sådant särskilt solidaritets- och lojalitetsband följer det av den rättspraxis som det erinras om i punkt 81 ovan att det inte är unionen som har befogenhet att definiera villkoren för beviljande av medborgarskap i en medlemsstat utan det är respektive medlemsstat som har denna befogenhet. Medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av de kriterier som ska tillämpas, under förutsättning att dessa kriterier tillämpas med iakttagande av unionsrätten.
- 99 En medlemsstat åsidosätter emellertid på ett uppenbart sätt kravet på ett sådant särskilt solidaritets- och lojalitetsband, vilket kännetecknas av ömsesidiga rättigheter och skyldigheter mellan medlemsstaten och dess medborgare, och raserar således det ömsesidiga förtroende som unionsmedborgarskapet grundar sig på, i strid med artikel 20 FEUF och principen om lojalt samarbete i artikel 4.3 FEU, när den inrättar och genomför ett system för naturalisation som bygger på ett transaktionellt förfarande mellan medlemsstaten och de personer som lämnar in en ansökan enligt detta system, vilket utmynnar i att medborgarskap i den medlemsstaten, och följaktligen ställning som unionsmedborgare, i princip beviljas i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar.
- 100 Ett sådant system liknar nämligen saluföring av beviljandet av ställningen som medborgare i en medlemsstat och, i förlängningen, ställningen som unionsmedborgare, vilket är oförenligt med idén om denna grundläggande ställning såsom den följer av fördragen.
- 101 Det ska dessutom erinras om att medlemsstaterna är skyldiga att erkänna verkningarna av att en person har erhållit medborgarskap i en annan medlemsstat, vad gäller utövandet av de grundläggande friheter som följer av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juli 1992, Micheletti m.fl., C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10, dom av den 2 oktober 2003, Garcia Avello, C-148/02, EU:C:2003:539, punkt 28, och dom av den 19 oktober 2004, Zhu och Chen, C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 39). Transaktionell naturalisation, som beviljas i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, strider inte bara mot principen om lojalt samarbete, utan kan även äventyra det ömsesidiga förtroende som ligger till grund för detta krav på erkännande, eftersom detta förtroende förutsätter att beviljandet av medborgarskap i en medlemsstat grundar sig på ett särskilt band av solidaritet och lojalitet som motiverar beviljandet av de rättigheter som i synnerhet följer av ställningen som unionsmedborgare.
- 102 I förevarande fall framgår det av bestämmelserna som reglerar 2020 års system för medborgarskap genom investering, vilka det erinras om i punkt 24 ovan, att de villkor som ska vara uppfyllda för att en investerare ska kunna ansöka om maltesiskt medborgarskap är *för det första* inbetalning av 600 000 eller 750 000 euro till den maltesiska regeringen, *för det andra* förvärv av en bostadsfastighet till ett minsta värde av 700 000 euro eller, alternativt, hyra av en sådan fastighet till en lägsta årshyra på 16 000 euro under minst 5 år, *för det tredje* donation av 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, *för det fjärde* laglig hemvist i Malta under 36 månader, varvid denna period kan kortas till minst tolv månader förutsatt att sökanden betalar in ytterligare 150 000 euro och *för det femte* godkännande såsom berättigad person av myndigheterna och erhållande av tillstånd att lämna in en ansökan om naturalisation.
- 103 För det första ger således de tre första villkoren i de bestämmelser som reglerar 2020 års system för medborgarskap genom investering vid handen att betalningar eller investeringar av förutbestämda minimibelopp spelar en avgörande roll i nämnda system, vilket liknar saluföring av beviljandet av ställningen som medborgare i en medlemsstat efter ett transaktionellt förfarande.
- 104 Det ska emellertid prövas huruvida en sådan kvalificering kan påverkas av de övriga villkor som gäller för beviljande av maltesiskt medborgarskap enligt 2020 års system för medborgarskap genom investering.

- 105 I detta hänseende konstaterar domstolen för det andra, vad gäller kravet på laglig hemvist i Malta under en minimiperiod innan medborgarskap beviljas, att kommissionen inte med framgång kan åberopa Passport Papers till stöd för sitt resonemang att detta villkor uteslutande avser sökandens hemvist i Malta och inte dennes fysiska närvaro i Malta. Dessa handlingar avser nämligen 2014 års system för medborgarskap genom investering, vilket inte är föremål för förevarande talan.
- 106 Av de förklaringar som lämnats av Republiken Malta framgår likväl att villkoret om föregående hemvist i Malta, som föreskrivs inom ramen för 2020 års system för medborgarskap genom investering, avser sökandens lagliga hemvist. Enligt uppgifterna i de handlingar som ingetts till domstolen kan ett sådant villkor inte likställas med ett krav på verklig hemvist i landet, eftersom det endast krävs att sökanden fysiskt ska befinna sig i landet vid insamlingen av biometriska uppgifter för att erhålla uppehållstillstånd och för att avlägga trohetseden.
- 107 Denna bedömning påverkas inte av Republiken Maltas påstående att de utvalda sökandena var fysiskt närvarande under hela den tid som de haft laglig hemvist, eftersom detta påstående inte motsvarar den rättsliga ram som denna medlemsstat har beskrivit och för övrigt endast stöds av några exempel.
- 108 Under dessa omständigheter kan Republiken Malta, med hänsyn till den mycket begränsade vistelse i Malta som krävs enligt 2020 års system för medborgarskap genom investering, inte anses ha betraktat verklig hemvist i Malta som ett väsentligt kriterium, utöver det kriterium som avser förutbestämda betalningar eller investeringar som avses i punkt 103 ovan, för att bevilja medborgarskap i denna medlemsstat enligt detta system.
- 109 Denna slutsats stöds till att börja med av den omständigheten att den period av laglig hemvist som föregår beviljandet av maltesiskt medborgarskap inom ramen för 2020 års system för medborgarskap genom investering kan minskas från tre år till ett år genom inbetalning av ytterligare 150 000 euro, vilket innebär att hemvistkravet i sig framstår som nära kopplat till det transaktionella beviljandet av maltesiskt medborgarskap enligt detta system, vilket sker i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar.
- 110 Vidare stöds denna slutsats även av kommissionens jämförelse mellan 2020 års system för medborgarskap genom investering och det ”ordinarie” förfarandet för naturalisation enligt artikel 10.1 i lagen om maltesiskt medborgarskap, vilken kräver att sökanden ska ha varit bosatta i Malta ”under hela” den tolv månadersperiod som föregår ansökan om naturalisation, men även minst fyra av de sex år som omedelbart föregår denna tolv månadersperiod.
- 111 Det följer nämligen av denna jämförelse att Republiken Malta, när ansökan om beviljande av medborgarskap inte åtföljs av förutbestämda betalningar eller investeringar, anser att endast en betydligt längre period av verklig hemvist i Malta gör det möjligt att överväga att bevilja maltesiskt medborgarskap.
- 112 Vad för det tredje gäller det sista villkoret som nämns i punkt 102 ovan, har Republiken Malta gjort gällande att syftet med förfarandet för att fastställa huruvida en sökande är en berättigad person är att kontrollera sökanden, sökandens affärs- och företagsrelationer, sökandens politiska exponering, källan till sökandens förmögenhet, sökandens anseende, rättsliga och regleringsmässiga frågor som rör sökanden och den relativa inverkan på sökandens omedelbara nätverk.
- 113 Enligt förtydliganden som har lämnats av Republiken Malta ska dessa kontroller i huvudsak försäkra sig om att genomförandet av 2020 års system för medborgarskap genom investering inte skadar vissa av Republiken Maltas mål av allmänt intresse, särskilt den allmänna och nationella säkerheten i denna medlemsstat samt dess anseende på det interna och det externa planet. Dessa kontroller kan emellertid inte påverka konstaterandet att detta system liknar saluföring av beviljandet av maltesiskt medborgarskap efter ett transaktionellt förfarande.
- 114 Syftet med dessa kontroller är nämligen inte att bedöma huruvida sökandens situation motiverar att han eller hon beviljas maltesiskt medborgarskap, utan endast att fastställa huruvida vissa vederbörligen identifierade risker utgör hinder för att bevilja sådant medborgarskap, trots att sökanden är beredd att göra de inbetalningar eller investeringar som innebär att de tre första villkoren som anges i punkt 102 ovan uppfylls. Den funktion som dessa kontroller har getts innebär att de begränsar

tillämpningsområdet för 2020 års system för medborgarskap genom investering, dock utan att systemets transaktionella karaktär ifrågasätts.

- 115 Republiken Malta har vidare gjort gällande att vissa anknytningsfaktorer för sökanden beaktas i 2020 års system för medborgarskap genom investering. Exempel är investeringar i den lokala ekonomin, sökandens integration i den sociala strukturen genom investeringar, eller till och med den prospektiva anknytning mellan sådana sökande och Republiken Malta som skulle kunna utvecklas efter beviljandet av medborgarskap i den medlemsstaten.
- 116 I detta hänseende konstaterar domstolen, till att börja med, att inget i handlingarna i målet gör det möjligt att anse att det i 2020 års system för medborgarskap genom investering föreskrivs en specifik och konkret prövning av relevansen av vissa investeringar för att fastställa huruvida en sökande verkligen har en anknytning till Republiken Malta och hur stark denna anknytning är, eller kan göra det möjligt att utveckla en sådan anknytning till denna medlemsstat, vilken skiljer sig från prövningen av huruvida de villkor som föreskrivs i bestämmelserna som reglerar detta system och som det erinras om i punkt 102 ovan är uppfyllda.
- 117 Vad vidare gäller Republiken Maltas resonemang att den medlemsstaten beaktar den anknytning som en sökande, efter beslutet om naturalisation, skulle kunna utveckla inom ramen för 2020 års system för medborgarskap genom investering, ska det påpekas att det framgår av preciseringar som denna medlemsstat har lämnat att dess myndigheter kan återkalla ett maltesiskt medborgarskap som beviljats inom ramen för detta system av tre skäl, nämligen underlåtenhet att uppfylla en materiell skyldighet som föreskrivs i tillämplig lagstiftning, förekomsten av ett hot mot den nationella säkerheten eller den berörda personens inblandning i ett beteende som allvarligt skadar Republiken Maltas intressen.
- 118 Även om de maltesiska myndigheterna under fem års tid efter naturalisationsdatumet i princip bevakar att sökandena fortsätter att uppfylla de villkor som är tillämpliga på deras naturalisation, förhåller det sig emellertid alltså så, att det inte kan anses att 2020 års system för medborgarskap genom investering uppställer något villkor som ska vara uppfyllt efter beslutet om naturalisation, vilket tillkommer utöver de villkor som anges i punkt 102 ovan.
- 119 För det fjärde och sista framgår det av utdrag från webbplatser tillhörande auktoriserade ombud som marknadsför 2020 års system för medborgarskap genom investering, vilka kommissionen har bifogat ansökan, att detta system gav potentiella sökande ”rätt att bo, studera och arbeta i något av EU:s 27 länder” samt ”medborgarskap i ett land i [unionen] för sökandens hela familj, inbegripet ogifta och underhållsberättigade barn under 29 år, samt föräldrar över 55 år”. Även om Republiken Malta har gjort gällande att de maltesiska myndigheterna inte ansvarar för privata utomstående parter handlande har denna medlemsstat inte bestritt att dessa utdrag härrör från webbplatser som tillhör ombud som auktoriserats inom ramen för genomförandet av 2020 års system för medborgarskap genom investering, vilka spelar en avgörande roll i detta avseende, eftersom ansökningar om naturalisation enligt detta system endast kan inges genom dem.
- 120 Republiken Malta har således offentligt presenterat 2020 års system för medborgarskap genom investering som ett naturalisationssystem som framför allt erbjuder de fördelar som följer av unionsmedborgarskapet, bland annat rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i andra medlemsstater. En sådan presentation bidrar till bilden att denna medlemsstat, genom detta system, har inrättat ett transaktionellt förfarande som liknar en saluföring av beviljandet av medborgarskap i en medlemsstat, varvid den har utnyttjat de rättigheter som ställningen som unionsmedborgare medför för att marknadsföra detta förfarande.
- 121 Domstolen konstaterar följaktligen att Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU genom att inrätta och genomföra 2020 års institutionaliserade system för medborgarskap genom investering, vilket grundar sig på artikel 10.9 i lagen om maltesiskt medborgarskap, genom vilket ett transaktionellt förfarande för naturalisation, i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, införts och som således liknar saluföring av beviljandet av medborgarskap i en medlemsstat och, i förlängningen, av ställningen som unionsmedborgare.

Rättegångskostnader

122 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Malta ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Malta har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Malta har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 20 FEUF och artikel 4.3 FEU genom att inrätta och genomföra ett institutionaliserat system för medborgarskap genom investering såsom Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment, vilket grundar sig på artikel 10.9 i Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta), i dess lydelse enligt Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) och Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta), genom vilket ett transaktionellt förfarande för naturalisation, i utbyte mot förutbestämda betalningar eller investeringar, införts och som således liknar en saluföring av beviljandet av medborgarskap i en medlemsstat och, i förlängningen, av ställningen som unionsmedborgare.**
- 2) **Republiken Malta ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: engelska.