SKÄRPTA KRAV FÖR FÖRVÄRV AV SVENSKT MEDBORGARSKAP: NÅGRA EU-RÄTTSLIGA REFLEKTIONER OM AVSAKNADEN AV ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER*

*av Katarina Hyltén-Cavallius***

Docent och universitetslektor i Europarätt vid Institutionen för Rättsvetenskap, Linnéuniversitetet

Den 6 juni 2026 trädde en omfattande reform av svensk medborgarskapslagstiftning i kraft. Hemvistkravet har höjts från fem till åtta år, ett försörjningskrav har införts, kraven på hederligt levnadssätt har skärpts och godkända provresultat i svenska språket och i kunskap om det svenska samhället har blivit obligatoriskt. Mot Lagrådets uttryckliga avrådan och i kontrast till förslaget i den underliggande utredningen SOU 2025:1, har den svenska lagstiftaren valt att införa de nya kraven för förvärv av svenskt medborgarskap utan övergångsbestämmelser för de drygt 100 000 medborgarskapsärenden som låg öppna hos Migrationsverket i maj 2026. Förevarande artikel argumenterar för att avsaknaden av övergångsbestämmelser för pågående ärenden om medborgarskapsförvärv väcker frågor i unionsrättsligt perspektiv. EU-domstolen har i flera avgöranden bekräftat unionsrättens tillämplighet och påverkan på förlust såväl som på förvärv av nationellt medborgarskap i en medlemsstat, då detta styr individens tillgång till unionsmedborgarskapet, vilket följer av ett sådant nationellt medborgarskap enligt artikel 20.1 FEUF. Därför aktualiserar den svenska medborgarskapsreformen unionsrättsliga principer som rättssäkerhet och berättigade förväntningar, samt rätten till god förvaltning. Hanteringen av de pågående ärendena hos Migrationsverket vid tidpunkten för den svenska medborgarskapsreformen ikraftträdande bör prövas unionsrättsligt, eftersom den nationella förvaltningsrätten och processuella autonomin omgärdas av unionsrättsliga krav i ärenden och mål som aktualiserar unionsmedborgarskapets grundläggande ställning.

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Artikeln är en fördjupning och vidareutveckling av ett rättsutlåtande som författaren avgett (*pro bono*) i mål om överklagande av Migrationsverkets avslag på ansökningar om svenskt medborgarskap på ansökningar inlämnade till myndigheten före den 6 juni 2026. AI-verktyg har använts för att sammanställa referenser och för viss språklig bearbetning.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2026, https://doi.org/10.53292/b27d21fc.5fd59e26

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

1. Inledning

Medborgarskapsrätten, som avgör villkoren för både förvärv och förlust av nationellt medborgarskap i en stat, är en nationell kompetens för EU:s medlemsstater. Oaktat detta ska medlemsstaterna, i varje utövande av denna nationella kompetens, beakta de förpliktelser som följer av unionsrätten. EU-domstolen uttalade detta första gången i mål C- 369/90 *Micheletti*.[1] De senaste decennierna har rättsutvecklingen avseende unionsmedborgarskapet, vilket är den status som den enskilde automatiskt tilldelas som nationell medborgare i en medlemsstat enligt artikel 20.1 FEUF, alltmer utmejslat de unionsrättsliga ramar och krav som ställs på de nationella rättsordningarna i ärenden och mål där *förlust* av nationellt medborgarskap i en medlemsstat, och därmed förlust av unionsmedborgarskapet aktualiserats. Avgörandet i mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta* från 2025, klarlagde att unionsrätten påverkar även medlemsstaternas regler för *förvärv* av nationellt medborgarskap.[2]

1.1 Ett förändrat rättsligt landskap: C-181/23 *Kommissionen mot Malta*

Det konstitutionellt betydelsefulla avgörandet i mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta* visade att unionsrätten är tillämplig avseende villkoren för förvärv av nationellt medborgarskap i en medlemsstat. De exakta ramarna för unionsrättens påverkan på medlemsstaternas naturaliseringsförfaranden är inte tydliga genom avgörandet och kan komma att utvecklas mer i EU-domstolens framtida avgöranden.[3] När den omfattande svenska reformen av medborgarskapslagstiftningen trädde i kraft den 6 juni 2026 finns ändå anledning att fråga hur de rättsliga förändringarna i svensk medborgarskapsrätt förhåller sig till unionsrätten.

De materiella förändringarna avseende kraven för förvärv av svenskt medborgarskap är sannolikt förenliga med det värde som EU-domstolen tillmäter både nationellt medborgarskap, och i förlängningen unionsmedborgarskapet i ett flertal av sina avgöranden.[4] Innevarande artikel ifrågasätter dock om avsaknaden av övergångsbestämmelser för redan inlämnade, pågående med-

---

1 Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295.

2 Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283.

3 See analyser av bland andra Eleanor Spaventa, A very valuable citizenship? European values and citizenship after *Commission v Malta*, Common Market Law Review 62, 2025, s. 1791, Alina Tryfonidou, Selling (EU) Citizenship or Exercising Sovereignty? Rethinking the EU Law Limits on National Competence in Granting Member State Nationality after *Commission v Malta*, Nordic Journal of European Law, 2026(2) s. 1., Elena Basheska och Dimitry Kochenov, A Successful Attempt to Hijack the Union's Liberal Promise: *Commission v Malta*, Nordic Journal of European Law, 2026(2) s. 36.

4 Se exempelvis Mål C-184/99 *Grzelczyk*, EU:C:2001:458, Mål C-135/08 *Rottmann*,

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

borgarskapsärenden i samband med att de nya svenska kraven träder i kraft, är förenliga med de unionsrättsliga krav som påverka nationella förvaltningsförfarande och rättsprocesser. Artikeln är därmed inte ett inlägg i den normativa debatten om huruvida en restriktiv medborgarskapsreform är önskvärd eller inte.[5] Däremot argumenteras för att sättet på vilket reformen införts, utan övergångsbestämmelser för redan anhängiga ärenden, inte är förenlig med unionsrätten. Detta som en följd av att unionsrätten är tillämplig på medlemsstaternas medborgarskapsrättsliga ordningar.[6] Flertalet processuella krav i detta avseende framgår av rättspraxis från EU-domstolen på unionsmedborgarskapets område.[7] Den svenske lagstiftaren har förvisso nationell kompetens att utforma den nationella medborgarskapsrätten i enlighet med nationella politiska överväganden. Denna nationella kompetens utövas dock i ett konstitutionellt utrymme som definieras av unionsrätten och sättet på vilket den svenska reformen införts brister i förenligheten med unionsrättens allmänna rättsprinciper om skydd för rättssäkerhet och berättigade förväntningar samt rätten till god förvaltning.[8]

1.2 Artikelns disposition

Avsnitt 2 redogör kortfattat för den svenska reformens innehåll och den lagstiftningsväg som ledde fram till den, med särskilt fokus på lagstiftarens val att inte införa övergångsbestämmelser. Avsnitt 3 redogör för hur unionsrätten är tillämplig på medborgarskapsområdet, även om detta rättsområde i sig faller inom medlemsstaternas suveräna kompetens. I avsnitt 4 beskrivs den unionsrättsliga utvecklingen i EU-domstolens praxis avseende förlust av nationellt medborgarskap i en medlemsstat och därmed unionsmedborgarskap med start i *Rottmann*-avgörandet, vilket följs av avsnitt 5 som avhandlar unionsrättens tillämplighet vid förvärv av nationellt medborgarskap i *Kommissionen mot Malta*. Avsnitt 6 för fram argument för att avsaknaden av övergångsbestämmelser i samband med de materiella förändringarna i den svenska medborgarskapslagen måste prövas enligt unionsrättens allmänna rättsprinciper och EU-stadgans skydd för de grundläggande rättigheterna som ställer krav på förvaltningsförfarande och nationell processrätt. Av särskild betydelse

EU:C:2010:104, Mål C-34/09, *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124, Mål C-147/25, *Safi*, EU:C:2026:442.

5 Se t.ex. Asylrättscentrums remissvar över SOU 2025:1 av den 1 april 2025.

6 Mål C-135/08 *Rottmann*, EU:C:2010:104 punkt 45 och avgöranden som hänvisas till där.

7 Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34, Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626.

8 Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295 punkt 10.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

här är det unionsrättsliga skyddet för berättigade förväntningar samt rätten till god förvaltning. Artikeln avslutas med avslutande kommentarer i avsnitt 7.

2. 2026 års medborgarskapsreform och frågan om övergångsbestämmelser

Lagändringarna i medborgarskapslagen som trädde i kraft i juni 2026 är det mest omfattande steget i en process som inleddes i och med att Tidöavtalet ingicks 2022, där Sverigedemokraterna fick en stödpartiroll för den moderatledda regeringen i utbyte mot betydande skärpningar av medborgarskapspolitiken.[9] I oktober 2024 trädde vissa lagändringar i den svenska medborgarskapslagen i kraft som skärpte reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan.[10] Sådant förvärv skulle därmed vara uteslutet om sökanden skäligen kunde misstänkas eller hade dömts för viss allvarlig brottslighet, ansågs utgöra ett hot mot rikets säkerhet eller hade anknytning till vissa organisationer.[11] Därefter togs steg för att gradvis utmönstra anmälningsförfarandet för förvärv av medborgarskap och att införa en åtstramning av möjligheten till dispens från naturaliseringsvillkoren vid särskilda skäl.[12] Tilläggsdirektiv 2024:63 lade till behovet av översyn av de svenska reglerna om förlust av svenskt medborgarskap mot bakgrund av unionsrättens påverkan på detta område.[13] Denna översyn var nödvändig som en direkt konsekvens av EU-domstolens avgörande i *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*.[14] Då svensk medborgarskapslagstiftning innehåller en liknande bestämmelse som den som var aktuell i det danska målet fanns anledning att utreda huruvida svensk rätt behövde anpassas till unionsrättens krav i detta avseende.[15] Den mest omfattande förändringen av den svenska medborgarskapslagen angavs i prop. 2025/26:175, vilken riksdagen antog i april 2026, och som lett till den större reform som trädde i kraft den 6 juni 2026.

---

9 Se Tidöavtalet: Överenskommelse om Sverige, av den 14 oktober 2022, avsnittet om samarbetsprojekt *Migration och integration*.

10 Prop. 2023/24:107.

11 Prop. 2023/24:107 s. 18–39.

12 Dir. 2024:63 Tilläggsdirektiv till utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (Dir. 2023:17 om tillsättning av utredningen SOU 2025:1).

13 Dir. 2024:63 s. 5–6.

14 Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626.

15 14 § MedbL.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

2.1 Reformens materiella innehåll

Det materiella innehållet i reformen har fem huvuddrag.[16] Först och främst har det allmänna hemvistkravet nu höjts från fem till åtta år. Kortare hemvistider för vissa grupper, såsom flyktingar, statslösa, nordiska medborgare samt makar till svenska medborgare bibehålls men med skärpningar.[17] För det andra och tredje har ett försörjningskrav införts respektive en skärpning av kravet på ett 'skötsamt och hederligt levnadssätt', vilket tidigare hette enbart 'hederligt levnadssätt'.[18] För det fjärde har ett krav på godkända resultat i språk- och samhällskunskapsprov formaliserats.[19] Ikraftträdandet av dessa språk- och samhällskunskapskrav kommer fasas in gradvis och är därmed de enda inslagen i reformen som inte gäller omedelbart från och med den 6 juni 2026. En femte central materiell förändring som medborgarskapsreformen innebär är att anmälningsförfarandet i stort sett avskaffas. Den skärpning som infördes 2024 har därmed ändrats igen. Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan har historiskt varit tillgänglig för vissa nordiska medborgare, statslösa barn födda i Sverige, unga vuxna i åldern 18–21 år samt tidigare svenska medborgare. De nya bestämmelserna har enbart bevarat vissa restkategorier av personer som kan använda sig av anmälningsförfarandet.[20] I förarbetena till reformen är det dessa förändringar som föranlett mest överväganden i unionsrättsligt perspektiv eftersom avskaffandet av anmälningsförfarandet för tidigare svenska medborgare födda utomlands aktualiserade frågan om förenlighet med unionsrätten i ljuset av EU-domstolens avgörande i *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, vilket behandlas vidare nedan.[21]

Det materiella innehållet i den svenska medborgarskapsreformen följer en allmän trend som har kunnat ses i flera europeiska länder av att införa restriktiva lagändringar i nationell medborgarskapsrätt. Ur normativt hänseende ligger reformen nära den finska medborgarskapsreformen från 2024 och de danska lagändringarna i medborgarskapsrätten från 2021.[22] Däremot skiljer

---

16 Se prop. 2025/26:175 kap. 5–11.

17 11 § första stycket 3 och 11 a § MedbL.

18 11 § första stycket 5 MedbL samt 11 b–c §§ MedbL, 11 § första stycket 3 MedbL och prop. 2025/26:175 s. 54–66.

19 13–13 d §§ MedbL. Prop. 2025/26:175 s. 91.

20 6–8 §§ MebdL respektive 16–18 §§ MedbL. Prop. 2025/26:175 s. 24 f.

21 Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626. Prop. 2025/26:175 s. 30–31, SOU 2025:1 s. 361–368.

22 Lag om ändring av medborgarskapslagen (Finland), antagen den 5 juli 2024 med ikraftträdande den 1 oktober 2024; se vidare Migrationsverket Finland, "Period of residence becomes longer when amendments to Citizenship Act enter into force on 1 October 2024" (Migri.fi, 2024). https://migri.fi/en/-/period-of-residence-becomes-longer-when-amendments-to-citizenship-act-enter-into-force-on-1-october-2024 (Finland). Se LBK nr 1656 af 23/12/2022, Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret (Danmark).

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

sig den svenska medborgarskapsreformen märkbart från motsvarigheterna i dessa nordiska grannstater (tillika EU-medlemsstater) vad gäller avsaknaden av övergångsbestämmelser för pågående medborgarskapsärenden.

2.2 Lagrådets yttrande och regeringens överväganden avseende övergångsbestämmelser

SOU 2025:1 angav ett antal förslagspunkter till ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Äldre bestämmelser skulle gälla för ärenden som inletts före ikraftträdandet, vid överklagande av beslut som meddelats före ikraftträdandet, samt för vissa typer av dispenser.[23] Regeringens proposition avvek från denna rekommendation med hänvisning till att rättstillämparen, på förvaltningsrättens område, ska tillämpa den lag som gäller vid prövningstidpunkten, om inte annat föreskrivits. Regeringen ansåg vidare att en direkt tillämpning av materiella lagändringar i sig inte innebar att kraven på rättssäkerhet, förutsebarhet och likabehandling hade frångåtts.[24]

> ”Förutom att stärka medborgarskapets status syftar flera av förslagen till att undvika att personer som utgör eller kan komma att utgöra en säkerhetsrisk eller begå brott förvärvar svenskt medborgarskap. Regeringen anser därför att det är angeläget att förslagen i dessa delar får fullt genomslag så snart som möjligt, även om det innebär att det ställs högre krav på enskilda än vad som gällde vid tidpunkten för ansökan eller vid överklagandet av ett beslut. Det talar enligt regeringens mening starkt för att lagändringarna bör tillämpas direkt från och med den dag då de träder i kraft, även i fråga om ansökningar som kommit in till Migrationsverket och beslut som överklagats före den tidpunkten.”[25]

Däremot fann regeringen det av vikt ur praktiskt och administrativt hänseende att successivt fasa in ikraftträdandet av språkkraven eftersom ordnande av provtillfällen inte skulle kunna vara på plats i tid till den 6 juni 2026.[26]

Lagrådet identifierade i sitt yttrande att asymmetrin mellan materiell förändring och administrativ och processuell behandling av pågående ärenden var ett centralt problem med lagreformen.[27] Lagrådet framhöll att utgångspunkten på förvaltningsrättens område visserligen är att ny materiell lagstiftning ska tillämpas direkt om inte annat anges, men ett detta är just en *utgångspunkt*, inte en huvudregel. Lagrådet menade att även när övergångsbestäm-

[23] SOU 2025:1 s. 455–460.
[24] Prop. 2025/26:175 s. 118.
[25] Prop. 2025/26:175 s. 118–119.
[26] Prop. 2025/26:175 s. 116–118.
[27] Lagrådets yttrande av den 20 februari 2026.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

melser saknas, kan krav om rättssäkerhet och rättvisa medföra att ny lag inte ska tillämpas på äldre förhållanden.[28]

”Behovet av övergångsbestämmelser rör sig i detta fall i huvudsak om samhällets intresse av att inte myndigheters och domstolars möjlighet att behandla lika fall lika undergrävs av de långa handläggningstiderna i medborgarskapsärenden. Men det rör sig också om ett rimligt hänsynstagande till den enskildes tilltro till rättsordningens robusthet och till sökandens berättigade förväntan att den reglering som låg till grund för ansökan eller för att överklaga ett beslut inte undergrävs genom att regleringen under handläggningstiden avsevärt förändras till nackdel för denne.”[29]

Lagrådets slutsats var att avråda från en ordning där de nya medborgarskapsreglerna infördes utan övergångsbestämmelser. Förvisso är Lagrådets yttranden inte bindande i den mening att regeringen måste justera lagförslag för att åstadkomma förenlighet med dem. Av tradition har dock Lagrådets ståndpunkter tyngd i den svenska lagstiftningsprocessen genom det tydliga uppdrag som regeringsformen tilldelar det.[30] Lagrådets granskning ska avse hur förslaget förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt; hur förslagets föreskrifter förhåller sig till varandra; hur förslaget förhåller sig till rättssäkerhetens krav; om förslaget är utformat så att lagen kan antas tillgodose de syften som har angetts; och vilka problem som kan uppstå vid tillämpningen.[31] Att Lagrådet i detta fall uttryckligen avrådde från att införa medborgarskapsreformen utan övergångsbestämmelser, med hänvisning till befintliga sökandes ’berättigade förväntningar’ var en tydlig institutionell signal. Riksdagen antog ändå propositionen i allt väsentligt i enlighet med regeringens förslag i en process som gav upphov till det så kallade kvittningsbråket mellan oppositionen och regeringspartierna.[32]

De rättsliga konsekvenserna har blivit att de nya materiella reglerna i medborgarskapslagen från och med den 6 juni 2026 gäller för varje medborgarskapsansökan som inte hade avgjorts slutligt vid den tidpunkten, oberoende av när ansökan gjordes eller hur långt den kommit i Migrationsverkets handläggning. Ingen åtskillnad görs heller avseende de medborgarskapsärenden där det finns ett tidigare domstolsbeslut från en förvaltningsrätt om att Mig-

[28] Lagrådet hänvisade här till HFD 2003 ref. 88 och 2004 ref. 82 samt NJA 2020 s. 285 p. 16. Se även Wenander, Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt? Negativ rättskraft, EU-rätt och styrning av förvaltningen, FT 2017 s. 637.

[29] Lagrådets yttrande av den 20 februari 2026, s. 8–9.

[30] 8 kap. 21–22 §§ regeringsformen (1974:152), RF. Se Joakim Nergelius, *Svensk statsrätt*, 2022 kap. 8.

[31] 8 kap. 22 § RF.

[32] Bet. 2025/26:SfU28. Se även https://www.svt.se/nyheter/inrikes/fem-punkter-om-kvittningskaoset (senast besökt 2026-08-04).

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

rationsverket ska fatta beslut i ärendet utan vidare dröjsmål.[33] Därför måste en sökande, även om denne lämnade in en fullständig ansökan år 2023 som var helt i enlighet med det då gällande regelverket, och vars ärende, på grund av Migrationsverkets höga ärendebalans fortfarande låg öppet hos myndigheten sommaren 2026, uppfylla de nya kraven.

Den svenska regeringens hållning om att intresset av omedelbart ikraftträdande talade mot införande av övergångsbestämmelser kan jämföras med hur den finska lagstiftaren agerade 2024. Finland reformerade sin medborgarskapsrätt med ett ikraftträdande av nya materiella bestämmelser i oktober 2024, som förlängde hemvistkravet från fem till åtta år. Denna skärpning av hemvistkravet infördes dock med en övergångsbestämmelse som angav att ansökningar inlämnade före den 1 oktober 2024 skulle prövas enligt äldre regler, medan ansökningar inlämnade på eller efter detta datum skulle prövas enligt de nya reglerna.[34] I materiell mening gjorde Finland en liknande förändring av hemvistkravet som Sverige nu valt, men Finland inkluderade alltså övergångsbestämmelser och utpekade ett tydligt skiljedatum knutet till ansökningsdatum, utan någon retroaktiv tillämpning av de nya kraven på pågående ärenden.

2.3 Migrationsverkets ärendebalans

Den nationella såväl som den unionsrättsliga betydelsen och rättsliga konsekvenserna av regeringens val att inte införa några övergångsbestämmelser med de nya medborgarskapsreglerna måste ses i kontexten av Migrationsverkets mycket långa handläggningstider av medborgarskapsärenden. Enligt Migrationsverkets egen statistik, låg omkring 104 000 pågående medborgarskapsärenden öppna hos myndigheten i maj 2026.[35] Den genomsnittliga handläggningstiden för sådana ärenden uppgick i oktober 2025 till omkring 600 dagar.[36] Dessa mycket långa handläggningstider för medborgarskapsärenden hänger samman med den generellt kraftigt ökade ärendemängd som

---

33 Se Graham Butler, When Public Authorities Do Not Decide: On the Need for a Failure to Act Procedure in Swedish Administrative Law, FT 2026, s. 407.

34 Lag om ändring av medborgarskapslagen (Finland), antagen den 5 juli 2024 med ikraftträdande den 1 oktober 2024; se vidare Migrationsverket Finland, ”Period of residence becomes longer when amendments to Citizenship Act enter into force on 1 October 2024” (Migri.fi, 2024). https://migri.fi/en/-/period-of-residence-becomes-longer-when-amendments-to-citizenship-act-enter-into-force-on-1-october-2024.

35 Migrationsverkets statistik om handläggningstider för medborgarskapsärenden https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/statistik/svenskt-medborgarskap.html (senast besökt 2026-06-18).

36 Migrationsverkets etiska råd, yttrande av den 24 oktober 2025 om handläggningen av medborgarskapsärenden, https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/var-organisation/etiska-

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

Migrationsverket fått hantera de senaste tio åren. Detta är belagt, bland annat av Riksrevisionen, som belyste de strukturella orsakerna bakom Migrationsverkets långa handläggningstider för medborgarskapsärenden i sin granskning från 2025.[37]

Många av de sökanden vars ärenden låg öppna vid ikraftträdandet av de nya materiella reglerna för förvärv av svenskt medborgarskap skulle förmodligen kunna uppfylla de nya kraven utan svårigheter. Oaktat detta så aktualiserar deras enskilda situationer, särskilt i ljuset av de mycket långa handläggningstiderna hos Migrationsverket, rättsprinciper såsom ’rättssäkerhet och berättigade förväntningar’ och ’rätten till god förvaltning’. Sökanden har inrättat sina ekonomiska, familje- och yrkesmässiga liv i förlitan på ett etablerat regelverk med ett visst materiellt innehåll och lämnat in sina ansökningar på ett sätt som var tidsmässigt anpassat efter detta regelverk kopplat till vad som kan förväntas vara en rimlig handläggningstid.[38] Enbart på grund av en administrativt mycket tung ärendebalans och ibland flerårigt lång väntetid, har dessa sökanden nu sett sina ärenden hamna under ett materiellt avsevärt annorlunda regelverk. Migrationsverkets ärendebalans ger än större anledning att ifrågasätta hur bristen på övergångsbestämmelser på ett område som berör unionsmedborgarskapets grundläggande ställning är förenlig med Sveriges rättsliga åtaganden som EU-medlemsstat.

3. En nationell kompetens omgärdad av unionsrättsliga krav

Villkoren för förvärv av nationellt medborgarskap är en nationell kompetens för medlemsstaterna som unionsrätten respekterar. Detta är etablerat i EU-domstolens avgöranden som berör medlemsstaternas medborgarskapsordningar och synliggörs av ordalydelsen i artikel 20.1 FEUF, vilken anger att unionsmedborgarskapet ska följa av nationellt medborgskap.[39]

”…Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet *ska komplettera och inte ersätta* det nationella medborgarskapet.” (författarens kursivering)

---

radet/yttranden-fran-etiska-radet/2025-10-24-yttrande-fran-etiska-radet-om-handlaggning-av-medborgarskapsarenden.html (senast besökt 2026-06-18).

37 Riksrevisionens granskningsrapport, *Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden*, RiR 2025:5 mars 2025.

38 Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 3 uppl., 2018 s. 601–604.

39 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Mål C-369/90 *Micheletti m.fl.*, EU:C:1992:295, och efterföljande praxis. Se även Hedvig Lokrantz Bernitz, Medborgarskapet i Sverige och Europa: Räckvidd och rättigheter, 2004, särskilt kap. 4.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

Unionsmedborgarskapet som rättslig status för medlemsstaternas nationella medborgare infördes genom förändringarna i Maastrichtfördraget 1993. Det framgår i Förklaring nr 2 som bilades till Maastrichtfördraget att frågan om huruvida en individ innehar en viss medlemsstats medborgarskap ska avgöras uteslutande med hänvisning till den medlemsstatens nationella rätt.[40] Däremot måste den nationella kompetensen avseende medborgarskap utövas med beaktande av medlemsstatens förpliktelser enligt unionsrätten. Det första tydliga ställningstagandet tog EU-domstolen redan i *Micheletti* från 1992, ett avgörande som föregick det formella inrättandet av unionsmedborgarskapet i fördragen, vilket skedde 1993.[41]

I *Micheletti* förmedlade EU-domstolen att medlemsstaternas kompetens på medborgarskapsrättens område respekteras genom internationell rätt och så även av unionsrätten. Dock måste denna kompetens utövas med beaktande av unionsrätten.[42] Målet handlade i sak om att varje medlemsstat är förpliktigat att, i enlighet med principen om ömsesidigt erkännande, godta ett nationellt medborgarskap som utgetts i enlighet med en annan medlemsstats nationella rättsordning och därmed tillerkänna de unionsrättsliga rättsverkningar individens status som nationell medborgare i en medlemsstat innebär, särskilt med avseende på rätten att utöva den fria rörligheten.[43] EU-domstolen slog fast att:

> ”… fastställa de kriterier som skall gälla för förvärv och förlust av medborgarskap hör enligt internationell rätt till varje medlemsstats behörighet och denna behörighet skall utövas med iakttagande av gemenskapsrätten…”[44]

När ett rättsområde faller inom unionsrättens tillämpningsområde, vilket är något annat än att det faller inom EU:s tilldelade befogenheter, är unionsrättens skydd för grundläggande rättigheter och de unionsrättsliga principerna, som den om rätten till god förvaltning, tillämpliga.[45] Genom detta ’processuella företräde’ för unionsrätten kan därför nationella regler åsidosättas och unionsrättsliga sanktioner aktualiseras.[46] Om unionsrätten inte var tillämplig

---

40 Förklaring nr 2 om medborgarskap i en medlemsstat, fogad till slutakten Fördraget om Europeiska unionen, EFT C-191, 1992 s. 98.

41 Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295.

42 Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295 punkt 10.

43 Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295 punkt 10–14.

44 Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295 punkt 10.

45 Loïc Azoulai, The ’Retained Powers’ Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?, European Journal of Legal Studies, 2011 Vol. 4 No. 2 s. 191. Paul Craig, Article 41, i Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner och Angela Ward (red.) *EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2 uppl. Oxford Hart 2021 s. 1126.

46 Andrea Biondi, The Principle of National Procedural Autonomy: Shadows and Lights, Fascicolo 1, 2026, s. 13.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

på områden som faller inom medlemsstaternas suveräna kompetens, skulle det unionsrättsliga integrationsprojektet, vilket numera är långt mer än enbart en ekonomisk union, och i stället en politisk union, riskera fragmentering och svårighet att uppnå unionens syften och mål.[47]

Att medlemsstaterna är skyldiga att utforma och tillämpa nationell medborgarskapsrätt med beaktande av unionsrätten och särskilt unionsmedborgarskapets betydelse, har understrukits upprepade gånger och ytterligare specificerats av EU-domstolen. Startpunkten för den nuvarande rättsutvecklingen i EU-domstolens avgöranden är *Rottmann* från 2010, som sedan följts av mål som *Tjebbes*, *JY*, och *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*.[48] När en nationell åtgärd riskerar att få till följd att individens status som unionsmedborgare går förlorat aktualiseras artikel 20 FEUF och den nationella åtgärden ska prövas mot den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen, vilken i sig förutsätter en prövning enligt de grundläggande rättigheter som garanteras i EU-stadgan och unionsrättens allmänna rättsprinciper.[49] Prövningen enligt den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen förutsätter att nationella myndigheter gör en bedömning av den berörda personens, och i tillämpliga fall, dennes familjs, individuella situation, och om åtgärden på ett oproportionerligt sätt påverkar den normala utvecklingen av vederbörandes familje- och yrkesliv.[50] Proportionalitetsbedömningen måste dessutom försäkra sig om att beslutet är förenligt med EU-stadgans skydd för grundläggande rättigheter, särskilt rätten till respekt för familjelivet i stadgans artikel 7 och, i tillämpliga fall, med skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet enligt stadgans artikel 24.2.[51]

4. *Rottmann*-doktrinen (förlust av medborgarskap)

Av artikel 9 FEU respektive artikel 20 (1) FEUF framgår att unionsmedborgarskapet är en status som helt och hållet härleds från och är beroende av det

---

47 Loïc Azoulai, The 'Retained Powers' Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?, European Journal of Legal Studies, 2011 Vol. 4 No. 2 s. 196.

48 Mål C-135/08 *Rottmann*, EU:C:2010:104 punkt 39–45, Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189, Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34, Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626.

49 Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34, Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189, Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626.

50 Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34 punkt 59, Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189 punkt 44.

51 Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34 punkt 61, Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189 punkt 45.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

nationella medborgarskapet i en EU-medlemsstat.[52] Unionsmedborgarskapet kompletterar, men ersätter inte, det nationella medborgarskapet. Valet av materiella villkor för förvärv och förlust av nationellt medborgarskap lämnas inom varje medlemsstats kompetens att träffa.[53] Med start i EU-domstolens avgörande i *Rottmann*, från 2010, har det klarlagts att denna nationella kompetens dock kringgärdas av flera specifika unionsrättsliga krav.[54]

4.1 *Rottmann*

Ett konstitutionellt genombrott i unionsrätten, med tydlig förankring i unionsmedborgarskapets status i primärrätten, kom i *Rottmann*-avgörandet 2010.[55] Målet gällde en österrikisk medborgare som hade förvärvat tyskt medborgarskap, och för detta ändamål varit tvungen att ge upp sitt österrikiska medborgarskap. När tyska myndigheter uppdagade att Rottmann medvetet hade undanhållit avgörande upplysningar i sin ansökan om naturalisering, fattade de beslut om att återta det utgivna tyska medborgarskapet. Rottmann skulle i sådant fall hamna i en situation av att vara statslös, och därmed också förlora sitt unionsmedborgarskap. EU-domstolen fann att unionsrätten inte hindrar medlemsstaterna att själva fastställa villkoren för förvärv och förlust av nationellt medborgarskap. Däremot fann domstolen att faktiska omständigheter som avser en unionsmedborgare som på grund av medlemsstatens åtgärder riskerar att förlora sitt unionsmedborgarskap ”med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder omfattas av unionsrätten.”[56] I avgörandet framhöll EU-domstolen även att när medlemsstaterna vidtar åtgärder inom sin nationella kompetens ska de göra det med beaktande av unionsrätten, vilket bland annat innebar att den nationella åtgärden måste uppfylla den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen.[57] Detta var en konstitutionell vidgning av unionsmedborgarskapets betydelse och unionsrättens påverkan på ett materiellt rättsligt område som i sig faller inom medlemsstaternas kompetens.

Rottmann-avgörandet har följts av fler domar där EU-domstolen har vidareutvecklat doktrinen om att nationella åtgärder som för individen innebär

---

52 Se Mål C-621/18 *Wightman m.fl.*, EU:C:2018:999 punkt 64. EU-domstolen konstaterar att en medlemsstats utträde ur EU ofrånkomligen innebära att dess medborgare inte längre innehar unionsmedborgarskap.

53 Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295, Mål C-135/08 *Rottmann*, EU:C:2010:104, Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189.

54 Mål C-135/08 *Rottmann*, EU:C:2010:104.

55 Mål C-135/08 *Rottmann*, EU:C:2010:104.

56 Mål C-135/08 *Rottmann*, EU:C:2010:104 punkt 42.

57 Mål C-135/08 *Rottmann*, EU:C:2010:104 punkt 55–58. Se Loïc Azoulai, The ’Retained Powers’ Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?, European Journal of Legal Studies, 2011 Vol. 4 No. 2 s. 197.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

en förlust av nationellt medborgarskap, där detta även leder till förlust av unionsmedborgarskapet, måste vidtas med beaktande av unionsrätten. Skälen för att återta medborgarskapet måste stå i proportion till konsekvensen för den enskilde kan ”förlora ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning.”[58] Därtill har ytterligare, specifika rättssäkerhetskrav framkommit i den praxis som följt i *Rottmann*-avgörandets spår.

4.2 *Tjebbes*

I *Tjebbes*-avgörandet från 2019 avhandlades bestämmelser i nederländsk medborgarskapslagstiftning. Enligt dessa förlorade nederländska medborgare per automatik sina nederländska medborgarskap om de länge varit bosatta utanför EU och inte uppfyllde vissa tidsmässiga krav på förnyelse av pass. EU-domstolen konstaterade unionsrättens tillämplighet då åtgärderna riskerade leda till dessa personers förlust av unionsmedborgarskapets ställning och rättigheter.[59] EU-domstolen fann det legitimt att en medlemsstat lagstiftar om hur nationellt medborgarskap kan förloras eller återtas, i situationer då en individ bedöms inte längre ha någon verklig anknytning till staten för deras nationella medborgarskap. Detta var förenligt med det synsätt på det nationella medborgarskapet som EU-domstolen anlagt, såsom varande ett särskilt band av solidaritet och lojalitet.[60]

I *Tjebbes* förtolkade EU-domstolen dock att unionsrätten ställer tydliga krav på *hur* en sådan nationell ordning administreras i medlemsstaten, och vilken processuell möjlighet som finns för rättslig prövning, och, när det är påkallat, möjlighet för den enskilde att återfå ett felaktigt återtaget nationellt medborgarskap. Ett nationellt regelverk om automatisk förlust av nationellt medborgarskap måste i varje enskilt fall där även unionsmedborgarskapet går förlorat, kunna underställas en rättslig proportionalitetsprövning. Denna prövning ska väga förlusten för individen av unionsmedborgarskapets ställning och rättigheter mot dennes personliga omständigheter, däribland följderna för dennes familje- och yrkesliv ur ett unionsrättsligt perspektiv, och om relevant, skyddet för barnets bästa.[61] Därmed fördes EU-stadgans skydd för grundläggande rättigheter på ett tydligt sätt in i proportionalitetsbedömningen av en förlust av unionsmedborgarskapets grundläggande ställning.

---

[58] Mål C-135/08 *Rottmann*, EU:C:2010:104 punkt 46.
[59] Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189 punkt 30–32.
[60] Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189 punkt 33.
[61] Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189 punkt 40–42, punkt 44–46. Se även van Eijken, Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights, European Constitutional Law Review 2019, s. 714.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

4.3 *JY*

En ytterligare aspekt lades till unionsrättens krav vid förlust av unionsmedborgarskapet i *JY* från 2022.[62] Avgörandet utsträckte *Rottmann*-doktrinen och de processuella krav som utmejslats i *Tjebbes*, till att avse även situationer där huvudskälet till att den enskilde förlorat sitt unionsmedborgarskap var villkoren för förvärv av ett nytt nationellt medborgarskap. En estnisk medborgare som sedan länge varit bosatt och yrkesverksam i Österrike ansökte om förvärv av österrikiskt medborgarskap. Hon fick ett förhandsbesked av österrikiska myndigheter om att hon uppfyllde kraven för naturalisering och att hon skulle få det österrikiska medborgarskapet förutsatt att hon först avsade sig sitt ursprungliga nationella medborgarskap i Estland. Detta då österrikisk rätt inte accepterar dubbla medborgarskap. Efter det att sökandes estniska medborgarskap avsagts och estniska myndigheter bekräftat att förlusten av detta nationella medborgarskap var definitivt, fick kvinnan besked från österrikiska myndigheter att man nu bedömde att hon, på grund av ett antal förvaltningsrättsliga förseelser, inte längre befanns uppfylla kravet om att det skulle föreligga ”positiva framtidsutsikter” för henne som nationell medborgare. Hon befann sig då i en situation av att vara utan något nationellt medborgarskap, därmed även utan unionsmedborgarskap och statslös. EU-domstolen fann dock att artikel 20 FEUF var tillämplig på hennes situation. Förvisso hade hon själv avsagt sig sitt unionsmedborgarskap eftersom hon frivilligt bett om befrielse från sitt estniska medborgarskap. Däremot, hade hon gjort detta i övertygelse om att hon snarast åter skulle kunna åtnjuta unionsmedborgarskapets ställning och dess rättigheter genom att ha utlovats förvärvet av österrikiskt medborgarskap. Därmed fick det österrikiska naturaliseringsförfarandet som helhet rättsliga konsekvenser för möjligheten att åtnjuta unionsmedborgarskapet.

Med hänvisning till skyddet för den enskildes *berättigade förväntningar*, då hon agerat helt i enlighet med den försäkran om framtida nationellt medborgarskap i Österrike när hon avsade sig sitt estniska medborgarskap, argumenterade generaladvokat Szpunar i sitt förslag till avgörande, för att en unionsrättslig proportionalitetsbedömning måste göras av den nationella domstol som behandlade hennes överklagande.[63] EU-domstolen fastslog i sitt avgörande att Österrike, i de åtgärder som vidtogs i ett sådant mål om förvärv av nationellt medborgarskap, var skyldiga att respektera de unionsrättsliga krav som *Rottmann*- respektive *Tjebbes*-avgörandena klargjort angående pro-

[62] Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34.
[63] Förslag till avgörande av generaladvokat Szpunar i Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2021:530 punkt 63.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

portionalitetsbedömning, och förvaltningsrättsliga och processuella förfaranden.[64] Eftersom det österrikiska naturaliseringsförfarandet hade orsakat den enskildes förlust av unionsmedborgarskapet fann EU-domstolen att det var medlemsstaten Österrike, snarare än Estland, som bar ansvar för att förlusten av medborgarskapet var i enlighet med unionsrätten och särskilt med den unionsrättsliga proportionalitetsbedömningen samt skyddet för grundläggande rättigheter.

4.4 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*

2023 kom EU-domstolens avgörande i *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, vilken som bekant föranledde justeringar även i den svenska medborgarskapslagen[65] Här handlade det om de danska regler som gjorde att danska medborgare, vilka fötts utanför Danmark, och aldrig haft hemvist i Danmark, per automatik förlorade sitt danska medborgarskap vid 22 års ålder, om de inte vidtagit åtgärder för att behålla det inom en mycket snäv tidsram inför deras 22-årsdag. EU-domstolen fann i *X* att den danska lagstiftningen, och framför allt reglerna för processen för eventuell överklagan av beslut om återtagande av medborgarskapet och möjligheten för berörda personer att återfå ett felaktigt förlorat danskt medborgarskap, inte var förenliga med unionsrättens krav.[66] Liksom i *Tjebbes*, fann EU-domstolen att regler som innebar förlust av medborgarskap på grund av bristande anknytning till staten som utgett det nationella medborgarskapet i sig var legitima, sett till det särskilda band av solidaritet och lojalitet som medborgarskapet utgör mellan individen och staten.[67] Däremot, menade EU-domstolen, att de danska reglerna inte var förenliga med artikel 20 FEUF jämte skyddet för familje- och privatlivet i artikel 7 i EU-stadgan, i den utsträckning åtgärden var definitiv och permanent och utan processuell möjlighet till individuell prövning. Därtill innehöll den danska administrativa hanteringen av dessa automatiserade förluster av danskt medborgarskap inte heller något förfarande enligt vilken berörda personer underrättades om den förestående förlusten av deras medborgarskap, vilket också ansågs vara en brist.[68]

---

[64] Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34. Se Hyltén-Cavallius, Stateless Union Citizens in a Nationality Conundrum: EU Law Safeguarding Against Broken Promises, European Constitutional Law Review, 2022, s. 568.

[65] Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626.

[66] Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626 punkt 50–58.

[67] Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626 punkt 31.

[68] Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626 punkt 41–46, punkt 48–59.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

För att lägga sig nära de krav som EU-domstolen ställt i *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet* anges numera i svensk rätt att ett svenskt medborgarskap, som förlorats genom preskription, ett förfarande som innebär att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år, om han eller hon är född utomlands, aldrig haft hemvist i Sverige, och inte heller vistats här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet, kan återfås med retroaktiv verkan från dagen det förlorades och att det inte heller finns någon tidsfrist för att återfå medborgskapet när det förlorats på detta sätt.[69]

X-avgörandet bekräftar att unionsrätten ställer krav på förvaltningsrättsliga och processuella förfaranden för förluster av nationellt medborgarskap, som riskerar att leda till att individen även förlorar unionsmedborgarskapet. Detta gäller i fråga om tidsfrister, underrättelser samt möjligheten till överklaganden och individuell prövning. En begränsad eller orimligt fördröjd möjlighet till individuell prövning är i sig i strid med unionsrätten.[70] Rätten till god förvaltning, vilken såsom en allmän rättsprincip inom unionsrätten binder alla medlemsstater i situationer då unionsrätten är tillämplig, förs implicit in i *Rottmann*-doktrinens utveckling i *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, genom det uttryckliga kravet om underrättelse om en förestående förlust av nationellt medborgarskap.[71]

4.5 Förlust av medborgarskap och rättssäkerhetskrav

Sammantaget har *Rottmann*-doktrinen kommit att utvecklas till en tydlig, unionsrättslig dimension som medlemsstaterna måste ta hänsyn till när de utövar sin nationella kompetens avseende nationell medborgarskapsrätt. Situationen för en unionsmedborgare som riskerar att förlora sitt nationella medborgarskap och därav sitt unionsmedborgarskap, till följd av en nationell åtgärd, faller inom unionsrättens tillämpningsområde. Medlemsstaterna har förvisso kompetens att besluta om en individs förlust av nationellt medborgarskap med hänsyn till legitimiteten av att vilja bevara det särskilda bandet av solidaritet och lojalitet som medborgarskapet utgör mellan individen och staten, men detta måste göras i enlighet med den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen och EU-stadgans skydd för grundläggande rättigheter. Proportionalitetsbedömningen ställer i sig krav på att det processuellt finns

---

69 14 § MedbL. Prop. 2025/26:175 s. 110–115.

70 Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626 punkt 49.

71 Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626 punkt 51. Jämför med artikel 41 i EU-stadgan och se Paul Craig, Article 41, i Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner och Angela Ward (red.) *EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2 uppl. Oxford Hart 2021 s. 1126.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

en möjlighet för rättslig överprövning i varje enskilt fall. Därtill ställs krav på de förvaltningsprocessuella regler som tillämpas i dessa ärenden och mål, i det att bestämmelser om eventuella tidsfrister, underrättelse och möjlighet till överklagande och återställande av ett felaktigt förlorat medborgarskap, måste vara förenliga med unionsrättsliga krav. I det av flera skäl unika avgörandet i *Kommissionen mot Malta*, ställde EU-domstolen för första gången unionsrättsliga krav även på det materiella innehållet i villkoren för förvärv av nationellt medborgarskap i en medlemsstat.

5. *Kommissionen mot Malta* (förvärv av medborgarskap)

Den 29 april 2025 meddelade EU-domstolen sitt avgörande i *Kommissionen mot Malta*.[72] I detta mål förde Europeiska kommissionen talan mot medlemsstaten Malta med anledning av Maltas upplägg avseende så kallade ’golden passports’ eller ’citizenship by investment’ (investeringsmedborgarskap) vilket EU-domstolen, i sitt omdebatterade avgörande, fann vara oförenligt med unionsmedborgarskapets konstitutionella värde.

5.1 Principen om lojalt samarbete och unionsmedborgarskapets värde

Enligt Maltas medborgarskapsordning kunde maltesiskt nationellt medborgarskap förvärvas i utbyte mot på förhand bestämda betalningar eller investeringar i landet. Kommissionen anförde att Malta i och med detta agerat på ett sätt som stred mot artikel 20 FEUF, som anger unionsmedborgarskapet status för alla personer som är nationella medborgare i en medlemsstat, jämte artikel 4 (3) FEU. Den senare bestämmelsen anger principen om lojalt samarbete: att medlemsstaterna är skyldiga att bistå och respektera varandra när de fullgör sina förpliktelser enligt fördragen. Generaladvokat Collins hade i sitt förslag till avgörande avfärdat kommissionens talan som ogiltig med hänvisning bland annat till att principen om lojalt samarbete inte var tillämplig på nationell medborgarskapslagstiftning avseende villkor för naturalisering.[73] EU-domstolen däremot, lade tonvikt vid unionsmedborgarskapets konstitutionella värde i unionsrätten, och tog fasta på det ständigt återkommande citatet från dess avgörande i *Grzelczyk*, från 2001, att ställningen som

[72] Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283.

[73] Förslag till avgörande av generaladvokat Collins i Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2024:849 punkt 39–40.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

unionsmedborgare är den ’grundläggande ställningen’ för medlemsstaternas medborgare.[74]

”Unionsmedborgarskapet är således ett av de viktigaste uttrycken för den solidaritet som ligger till grund för den integrationsprocess som avses […] och utgör därför en del av unionens identitet som en egen rättsordning som medlemsstaterna godtar på grundval av ömsesidighet.”[75]

EU-domstolen knöt i *Malta*-avgörandet samman unionsmedborgarskapet till den syn på nationellt medborgarskap som kommit till uttryck många gånger i tidigare praxis såsom varande ett särskilt band grundat på solidaritet och lojalitet.[76] Detta särskilda band ”som finns mellan respektive medlemsstat och dess medborgare [utgör] grunden för de rättigheter och skyldigheter som är förbehållna unionsmedborgarna enligt fördragen.”[77] Sett till det konstitutionella värde som unionsmedborgarskapet har, vilket är helt beroende av det underliggande nationella medborgarskapet, fann EU-domstolen att Maltas system för investeringsmedborgarskap stred mot både artikel 20 FEUF och artikel 4(3) FEU. En sådan kommersialisering av tilldelandet av nationellt medborgarskap i en medlemsstat och i förlängningen av unionsmedborgarskapet var ”oförenligt med idén om denna grundläggande ställning såsom den följer av fördragen.”[78] Att tilldela nationellt medborgarskap och därmed unionsmedborgarskap mot förutbestämda betalningar och investeringar ifrågasätter det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna som *Micheletti*-doktrinen vilar på.[79] Den senare innebär som bekant att varje medlemsstat måste tillerkänna rättsverkan av ett nationellt medborgarskap som en annan medlemsstat tilldelat en individ, och därmed respektera den individens ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som följer därav.[80] Eftersom alla övriga medlemsstater måste erkänna unionsmedborgarskapets rättsverkningar för de individer som förvärvar ett maltesiskt medborgarskap, måste alltså Malta tilldela nationellt medborgarskap på ett sätt som är förenligt med

[74] Mål C-184/99 *Grzelczyk*, EU:C:2001:458, punkt 31, Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 92.
[75] Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 93.
[76] Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 96 och övriga mål som hänvisas till där. Se även Katarina Hyltén-Cavallius, Solidarity and the Bond of Nationality in Union Citizenship Law, Nordic Journal of European Law, 2023 (2) s. 68.
[77] Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 97.
[78] Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 100.
[79] Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 101.
[80] Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295 punkt 10–14.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

unionsmedborgarskapets värde och betydelse och med respekt för att denna grundläggande status kommer gälla i de övriga medlemsstaterna.[81]

5.2 Förvärv av nationellt medborgarskap

Som framgår redan av *Micheletti*, och som klargjorts i *Kommissionen mot Malta*, omfattas även nationella rättsordningar i medlemsstaterna för förvärv av medborgarskap av förpliktelsen att beakta unionsrätten. Detta har inte ofta aktualiserats i den svenska rättsliga kontexten, där det dock finns en medvetenhet om unionsrättens tillämplighet vid en medlemsstats åtgärd att återta ett nationellt medborgarskap om detta innebär en förlust för individen av dennes unionsmedborgarskap.[82] I *Tjebbes* och *X* tydliggjorde EU-domstolen unionsrättens krav på den nationella förfarandet och processen för att återförvärva ett unionsmedborgarskap som felaktigt gått förlorat och avgörandet i *X* ledde därför också till justeringar i svensk medborgarskapsrätt.[83] I och med avgörandet i *Kommissionen mot Malta* är det dock klarlagt att medlemsstaternas förpliktelser enligt unionsrätten tydligt påverkar *förvärv* av nationellt medborgarskap även utan att det först föregåtts av en bakomliggande förlust, då villkoren för sådant förvärv måste spegla värdet av unionsmedborgarskapets status och dess rättsverkningar i alla andra EU-medlemsstater genom principen om ömsesidigt erkännande.[84]

> ”… medlemsstaternas utövande av sin befogenhet att fastställa villkoren för beviljande av medborgarskap påverkar unionens funktion som gemensam rättsordning.”[85]

Det finns därför anledning att analysera reformen som införts på medborgarrättens område i Sverige 2026 i ljuset av unionsmedborgarskapets påverkan.

5.3 En sluten cirkel och en ny början

Avgörandet i *Kommissionen mot Malta* är ett slags kulmen på den rättsutveckling som startade i och med *Rottmann*. Samtidigt markerar avgörandet också en ny början med ett, för första gången direkt och uttalat insteg i medlemsstaternas nationella kompetens vad gäller de materiella villkoren för naturali-

---

81 Eleanor Spaventa, A very valuable citizenship? European values and citizenship after *Commission v Malta*, Common Market Law Review, 2025 Vol. 62 s. 1791.

82 SOU 2025:1 kap. 12.

83 Mål C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189, Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34, Mål C-689/21 *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet*, EU:C:2023:626.

84 Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 99–101, Mål C-369/90 *Micheletti*, EU:C:1992:295 punkt 10–11.

85 Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 89.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

sering i deras medborgarskapsordningar. Den konstitutionella tyngden som EU-domstolen här ger unionsmedborgarskapet och hur dess grundläggande ställning knyts samman med principen om lojalt samarbete gör att medlemsstaterna hädanefter har att utveckla kraven för förvärv av deras respektive nationella medborgarskap med bibehållen respekt för det uttryck för ömsesidighet och solidaritet som unionsmedborgarskapet står för.[86] Avgörandet har väckt debatt och kritik bland EU-jurister, där kritikerna pekar på att EU-domstolen saknar tillräckligt väl underbyggd rättslig grund för ett så långtgående kringgärdande av medlemsstaternas kompetens avseende tilldelning av nationellt medborgarskap.[87] Även generaladvokat Collins, i sitt förslag till avgörande, menade att Europeiska kommissionen, i sin talan inte kunnat påvisa att det fanns någon rättslig grund inom EU-rätten för att angripa de materiella villkoren i Maltas naturaliseringsregler.[88] EU-domstolen gick i motsatt riktning med hänvisning till framförallt artikel 4 (3)TEU enligt vilken det ankommer på medlemsstaterna att 'avstå från att vidta åtgärder som kan äventyra fullgörandet om unionens mål.'[89] I Malta-domen blev det därmed tydligt att en kommersialisering av medborgarskapet är oförenlig med unionens mål och unionsmedborgarskapets värde. Vad gäller andra naturaliseringsgrunder är rättsläget dock oklart och det kan förväntas att flertalet begäran om förhandsavgöranden från medlemsstaterna kan behövas för att utröna vad unionsmedborgarkravet kräver avseende de materiella villkoren för förvärv av nationellt medborgarskap inom EU.[90] Avseende de *processuella* villkoren är som sagt unionsrättens krav redan tydliggjorda i EU-domstolens praxis som utvecklat *Rottmann*-doktrinen.

---

86 Eleanor Spaventa, A very valuable citizenship? European values and citizenship after *Commission v Malta*, Common Market Law Review 62, 2025, s. 1791.

87 Se bland flera inlägg Alina Tryfonidou, Selling (EU) Citizenship or Exercising Sovereignty? Rethinking the EU Law Limits on National Competence in Granting Member State Nationality after *Commission v Malta*, Nordic Journal of European Law, 2026(2) s. 1., Elena Basheska och Dimitry Kochenov, A Successful Attempt to Hijack the Union's Liberal Promise: *Commission v Malta*, Nordic Journal of European Law, 2026(2) s. 36, Martijn van den Brink, Why bother with legal reasoning?: The CJEU Judgment in Commission v Malta (Citizenship by Investment), https://verfassungsblog.de/why-bother-with-legal-reasoning/ (senast besökt 2026-08-07).

88 Förslag till avgörande av generaladvokat Collins i Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2024:849 punkt 62.

89 Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 94.

90 Alina Tryfonidou, Selling (EU) Citizenship or Exercising Sovereignty? Rethinking the EU Law Limits on National Competence in Granting Member State Nationality after *Commission v Malta*, Nordic Journal of European Law, 2026(2) s. 16 och s. 25.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

5.4 De skärpta kraven för förvärv av svenskt medborgarskap i ljuset av *Kommissionen mot Malta*

Förändringarna av de materiella kraven för att förvärva svenskt medborgarskap i 2026 års reform av medborgarskapslagen, såsom det längre hemvistkravet, det skarpare kravet om hederligt levnadssätt, försörjningskravet och kraven på språk- och samhällskunskaper kan sägas återspegla en medlemsstats strävan att säkerställa att det nationella medborgarskapet blir ett sådant särskilt band av solidaritet och lojalitet som EU-domstolen framhäver i *Kommissionen mot Malta*. Längre hemvistkrav samt krav på att genomgå prov i språklig förståelse och samhällskunskap återfinns i flera europeiska staters naturaliseringsregler. Kravet om hederligt levnadssätt har funnit i svensk medborgarskapsrätt sedan 1924 års medborgarskapslag, även om den innehållsmässigt har ändrat form.[91] Det har debatterats huruvida de skärpta materiella kraven är önskvärda och om de i verklig mening kommer vara integrationsfrämjande eller snarare motverka inkludering. Exempelvis har försörjningskravet framhållits som en risk för att leda till uteslutning av just dem vars långsiktiga integration i Sverige är som mest sårbar.[92] Denna debatt till trots är den svenska reformen, ur ett strikt unionsrättsligt perspektiv, materiellt sett sannolikt förenlig med den konstitutionella tyngd som unionsmedborgarskapet, vilket understödjs av det nationella medborgarskapet i en medlemsstat, har fått i EU-domstolens tolkning i *Kommissionen mot Malta*. EU-domstolen påpekar också att ’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.’[93] De rättsliga problemen i den svenska medborgarskapsreformen, i unionsrättsligt hänseende, återfinns i stället på den förvaltningsrättsliga och processuella nivån.

6. Avsaknaden av övergångsbestämmelser i den svenska medborgarskapsreformen

I den mening som den svenska medborgarskapsreformen 2026 innehållsmässigt är förenlig med unionsmedborgarskapets ställning, väcker i stället avsaknaden av övergångsbestämmelser frågor sett till allmänna unionsrättsliga principer med bäring på nationell förvaltnings- och processrätt och som

---

91 Se SOU 1999:34. Se även Lokrantz Bernitz, Medborgarskapet i Sverige och Europa: Räckvidd och rättigheter, 2004, särskilt kap. 4.

92 Civil Rights Defenders, *Skärpta krav för medborgarskap* (2026), tillgänglig på crd.org/sv. Asylrättscentrums remissvar över SOU 2025:1 av den 1 april 2025.

93 Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 98.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

har framkommit i *Rottmann*-doktrinens framväxt i EU-domstolens praxis. Av särskilt intresse är de rättsprinciper som även Lagrådet lyfte i sitt yttrande, såsom rättssäkerhet och berättigade förväntningar, men även rätten till god förvaltning, såsom det kommer till uttryck i EU-stadgans artikel 41.[94] Även svensk förvaltningsrätt har påverkats av Europarättens innehållsmässiga förståelse av begreppet 'god förvaltning.'[95] Därtill har andra närliggande grann- och EU-medlemsstater, såsom Finland och Danmark valt att genomföra sina materiella reformer av respektive medborgarskapsrätt tillsammans med övergångsbestämmelser.[96] Att Sverige ändå valt att avstå från detta i en situation där över 100 000 medborgarskapsärenden låg öppna hos Migrationsverket i maj 2026 inför ikraftträdandet av de nya kraven för förvärv av svenskt medborgarskap, är uppseendeväckande ur ett europarättsligt såväl som komparativt perspektiv.

6.1 Den svenska reformen faller inom unionsrättens tillämpningsområde

Av *Kommissionen mot Malta* följer tydligt att medlemsstaternas regler för förvärv av nationellt medborgarskap kommer inom unionsmedborgarskapets tillämpningsområde i artikel 20 FEUF samt lojalitetsplikten i artikel 4 (3) FEU med tanke på unionsmedborgarskapets konstitutionella värde och medlemsstaternas skyldighet att erkänna rättsverkningarna av varandras tilldelade nationella medborgarskap. Därmed blir unionsrätten tillämplig på den svenska reformen för medborgarskapsförvärv eftersom det gäller ett samtidigt förvärv av unionsmedborgarskapet.

När det gäller unionsrättens tillämplighet på ärenden och mål om *förlust* av unionsmedborgarskapet kan ofta individens handlande sättas i centrum, som en orsak till att förlusten skett. När det däremot gäller villkoren för och processen som omgärdar villkoren för *förvärv* av medborgarskap, är det helt och hållet medlemsstatens politiska val och rättsliga agerande som skärskådas.[97] Som Spaventa påpekar, innebär *Kommissionen mot Malta* att unionsrättens krav på proportionalitet, skydd för grundläggande rättigheter och tillgång

[94] Lagrådets yttrande av den 20 februari 2026.

[95] Förvaltningslagen 2017:900 (FL). Se Jane Reichel och Henrik Wenander, *Europeisk förvaltningsrätt i Sverige*, 2025.

[96] Lag om ändring av medborgarskapslagen (Finland), antagen den 5 juli 2024 med ikraftträdande den 1 oktober 2024; se vidare Migrationsverket Finland, "Period of residence becomes longer when amendments to Citizenship Act enter into force on 1 October 2024" (Migri.fi, 2024). https://migri.fi/en/-/period-of-residence-becomes-longer-when-amendments-to-citizenship-act-enter-into-force-on-1-october-2024 (Finland). Se LBK nr 1656 af 23/12/2022, Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret (Danmark).

[97] Eleanor Spaventa, A very valuable citizenship? European values and citizenship after *Commission v Malta*, Common Market Law Review, 2025 Vol. 62 s. 1812.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

till rättslig överprövning, såsom framgår av *Tjebbes* och *X*, nu måste anses vara tillämpliga på medlemsstaternas avslag på naturaliseringsansökningar.[98] Enligt denne författares mening kompletteras numera processuella skyddsmekanismer som ska tillämpas vad gäller åtgärder som kan leda till en permanent förlust av unionsmedborgarskapet för den enskilde, vilket följt av *Rottmann*-doktrinen och dess utveckling i praxis, av en skyldighet för medlemsstaterna att handlägga även förvärv av nationellt medborgarskap på ett sätt som respekterar det konstitutionella värdet av unionsmedborgarskapet. De förvaltningsrättsliga och processuella aspekter av den svenska reformen är svårare att förena med unionsmedborgarskapets grundläggande ställning och de rättssäkerhetsgarantier som ska omgärda nationella förfaranden där unionsrätten blir tillämplig.

6.2 Sökanden som redan är unionsmedborgare

Ansökningar om svenskt medborgarskap, som gjorts av enskilda vilka sedan tidigare innehar ett unionsmedborgarskap, genom nationellt medborgarskap i en annan EU-medlemsstat omfattas också av unionsrättens tillämpningsområde. Dessa individers förvärv av svenskt medborgarskap skulle som utgångspunkt inte innebära ett förvärv av unionsmedborgarskapet (såvida de inte, såsom i *Rottmann* eller *JY* först avsagt sig sitt tidigare nationella medborgarskap i en medlemsstat) eftersom de redan har ett sådant. I deras fall är alltså varken förlust eller förvärv av unionsmedborgarskapet enligt artikel 20.1. FEUF aktuellt. Däremot omfattas de av unionsrätten med stöd av artikel 21.1. FEUF eftersom deras successiva integrationsprocess i Sverige mot målet att kvalificeras för svenskt medborgarskap möjliggjorts av deras unionsmedborgerliga rätt till fri rörlighet och uppehållsrätt i Sverige såsom en mottagande medlemsstat. Detta framgår av EU-domstolens avgörande i *Lounes* där en unionsmedborgare som naturaliserat och blivit nationell medborgare i den mottagande medlemsstat till vilken hon hade utövat fri rörlighet, fortsatte att skyddas av den fria rörlighetens rättigheter, även efter att hon blivit nationell medborgare. Hon befann sig alltså inte i en rättsligt intern situation i hennes nya nationella hemstat, utan omfattades fortfarande av unionsrätten.[99] Detta då naturalisering är den mest långtgående formen av integration, som den fria rörligheten för unionsmedborgare syftar till att möjliggöra.[100] Detta var också

[98] Eleanor Spaventa, A very valuable citizenship? European values and citizenship after *Commission v Malta*, Common Market Law Review, 2025 Vol. 62 s. 1808.

[99] Mål C-165/16 *Lounes*, EU:C:2017:862 och förslag till avgörande av generaladvokat Szpunar i Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2021:530 punkt 71–73.

[100] Mål C-165/16 *Lounes*, EU:C:2017:862 punkt 58.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

en bärande del i EU-domstolens argumentation för unionsrättens tillämplighet i avgörandet i *JY*.[101] Därför är unionsrätten tillämplig på samtliga redan anhängiga ansökningar om svenskt medborgarskap, som låg hos Migrationsverket vid tidpunkten för ikraftträdande av de nya medborgarskapsreglerna i juni 2026, oaktat om den sökande genom att bli svensk medborgare skulle förvärva unionsmedborgarskapet (artikel 20.1 FEUF) eller redan var unionsmedborgare i en situation av fri rörlighet till Sverige (artikel 21.1 FEUF).

6.3 Berättigade förväntningar och rättssäkerhet

Berättigade förväntningar och rättssäkerhet är etablerade allmänna rättsprinciper i unionsrätten.[102] Dessa rättsprinciper såväl som EU-stadgans grundläggande rättigheter, binder inte bara EU:s institutioner utan även medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten eller vidtar åtgärder som kommer inom fördragens tillämpningsområde.[103]

EU-domstolen fastslog i sitt avgörande i *Plantanol* att rättssäkerhetsprincipen kräver ”dels att den rättsliga regleringen ska vara klar och tydlig, dels att den enskilde kan förutse hur den kommer att tillämpas.”[104] Av *Goed Wonen* framgår att skyddet för berättigade förväntningar inom unionsrätten bland annat innebär att en medlemsstat får införa retroaktivt verkande åtgärder enbart ”om det krävs med hänsyn till ett mål av allmänintresse och om berörda personers berättigade förväntningar vederbörligen beaktas.”[105] Såsom Lagrådet påpekade i sitt yttrande över medborgarskapsreformen kan också i svensk rätt, kraven på rättssäkerhet och rättvisa, även när övergångsbestämmelser saknas, medföra att ny lag inte ska tillämpas på äldre förhållanden.[106] I svensk doktrin har frågan om berättigade förväntningar analyserats

---

[101] Mål C-118/20 *JY mot Wiener Landesregierung*, EU:C:2022:34 punkt 41–44. Se även Jo Shaw, The emergence, character, and implications of the European citizenship regime, i Dieter Gosewinkel, Liad Orgad, & Federico Tomasello (red.), *Drawing Boundaries: Moments of Change in the History of Citizenship* Oxford University Press 2026 (*kommande*) s. 15–16.

[102] Mål C-201/08 *Plantanol*, EU:C:2009:539 punkt 43. Se Takis Tridimas, *The General Principles of EU Law*, 2 uppl. Oxford University Press 2006, Soren Schønberg, *Legitimate Expectations in Administrative Law*, Oxford University Press 2000, Paul Craig, *EU Administrative Law*, 3 uppl. Oxford University Press 2018 kap. 18.

[103] Förenade målen C-411/10 och C-493/10 *NS och ME*, EU:C:2011:865 punkt 77 och de mål som hänvisas till där. För den breda synen på unionsrättens tillämplighet, se även Mål C-617/2013 *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105 punkt 17–21. Se Loïc Azoulai, The ’Retained Powers’ Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU Law as Total Law?, European Journal of Legal Studies, 2011 Vol. 4 No. 2 s. 178.

[104] Mål C-201/08 *Plantanol*, EU:C:2009:539 punkt 46.

[105] Mål C-376/02 *Goed Wonen*, EU:C:2005:251 punkt 33.

[106] Lagrådets yttrande av den 20 februari 2026 med hänvisning till HFD 2003 ref. 88 och 2004 ref. 82 samt NJA 2020 s. 285.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

av Wenander. Han pekar på att man i svensk förvaltningsrätt traditionellt har hanterat frågan om retroaktiv verkan genom institutet om negativ rättskraft snarare än genom en självständig princip om berättigade förväntningar, men att unionsrättens allmänna rättsprincip i detta avseende i vissa fall binder svenska myndigheter.[107]

Unionsrättens princip om berättigade förväntningar har en både tidsmässig och materiell dimension. Materiellt begränsar den förutsättningarna för hur en unionsrättslig bestämmelse, eller en nationell bestämmelse som faller inom unionsrättens tillämpningsområde, får tillämpas på ett ofördelaktigt sätt mot den enskildes berättigade förväntningar.[108] Tidsmässigt anger principen att det finns gränser för hur nya regler får tillämpas på förhållanden och situationer som uppstod före reglernas ikraftträdande. Principen om berättigade förväntningar är som tydligast när den avser retroaktiv lagstiftning, men kan också till viss del utsträckas till att träffa tillämpning av nya materiella regler omedelbart på *pågående* situationer.[109] I sådana fall blir det fråga om att uppnå en proportionerlig balans mellan ett allmänintresse av en regels omedelbara verkan och skyddet av de berättigade förväntningarna hos de enskilda som inrättat sitt handlande i förlitan på ett tidigare regelverk.

6.4 Rätten till god förvaltning och europeiseringen av den nationella förvaltningsprocessen

Artikel 41.1 i EU-stadgan anger att ”var och en har rätt att få sina angelägenheter behandlade opartiskt, rättvist och inom skälig tid av unionens institutioner, organ och byråer.” Inom unionsrättens tillämpningsområde binder den även medlemsstaterna i sin egenskap som en av unionsrättens allmänna rättsprinciper.[110] Därmed blir rätten till god förvaltning, såsom den definieras i unionsrätten, aktuell när ett en myndighet i en medlemsstat fattar beslut enligt nationell rätt men där beslutet faller inom unionsrättens tillämpningsområde.[111] Reichel har funnit att den unionsrättsliga förståelsen av god förvaltning enligt artikel 41 i EU-stadgan och dess utveckling i EU-domstolens

---

[107] Wenander, Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt? Negativ rättskraft, EU-rätt och styrning av förvaltningen, FT 2017 s. 637.

[108] Mål C-376/02 *Goed Wonen*, EU:C:2005:251, Mål C-205/82 *Deutsche Milchkontor GmbH*, EU:C:1983:233.

[109] Paul Craig, *EU Administrative Law*, 3. uppl. Oxford University Press 2018 kap. 18.

[110] Paul Craig, Article 41, i Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner och Angela Ward (red.) *EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2 uppl. Oxford Hart 2021 s. 1126, Jane Reichel, Europeiska principer för god förvaltning och 2017 års förvaltningslag, FT 2018 s. 436–463. Se Mål C-604/12 *H.N. mot Minister for Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2014:302 punkt 49–51.

[111] Mål C-482/10 *Cicala*, EU:C:2011:868, punkt 27–28. Se även Mål C-277/11 *MM*, EU:C:2012:744, Mål C-46/16 *LS Customs Services*, EU:C:2017:839, Mål C-113/19 *Luxaviation*, EU:C:2020:712.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

praxis har en betydande tolkningsmässig påverkan på svensk förvaltningsrätt, även när unionsrätten inte är direkt tillämplig.[112] Detta kan sättas i samband med den generella tendensen i EU-domstolens praxis att påverka nationell processrättslig autonomi, och i detta fall den nationella förvaltningsprocessordningen.

Inom unionsrättslig doktrin debatteras om det pågår en eventuell urholkning av medlemsstaternas ”processuella autonomi”, det vill säga att medlemsstaternas nationella rättsordningar avgör processreglerna för den nationella tillämpningen av materiell unionsrätt.[113] Det ifrågasätts om det över huvud taget finns någon processuell autonomi för medlemsstaterna, annat än till namnet, eftersom medlemsstaterna i praktiken är förpliktigade att, när unionsrätten är tillämplig, respektera unionsrättens allmänna rättsprinciper, EU-stadgans grundläggande rättigheter samt den i EU-domstolens praxis starkt utvecklade principen om ”effective judicial protection”.[114] I svensk doktrin har Reichel och Wenander pekat mot en liknande påverkan på svensk förvaltningsrätt under unionsrättens påverkan.[115] Principen om processuell autonomi innebär då att svenska förvaltningsmyndigheter ska genomföra unionsrätten i enlighet med nationella förfaranderegler, såsom regler i svensk allmän förvaltningsrätt, men samtidigt krävs att de nationella reglerna tillämpas på ett sätt som inte hindrar unionsrättens effektiva genomslag eller ger rättigheter som grundas på unionsrätten ett sämre skydd än rättigheter med grund i inhemsk rätt.[116] Den processuella autonomin inskränks när unionsrättens

---

[112] 5 § FL. Jane Reichel, Europeiska principer för god förvaltning och 2017 års förvaltningslag, FT 2018, s. 423.

[113] Diana-Urania Galetta, *Procedural Autonomy of EU Member States: Paradise Lost? A Study on the "Functionalized Procedural Competence" of EU Member States*, Springer 2010, Wallerman-Ghavanini, Towards an EU Law Doctrine on the Exercise of Discretion in National Courts? The Member States' Self-Imposed Limits on National Procedural Autonomy, Common Market Law Review, 2016 Vol. 53 (2) s. 339. Andrea Biondi, The Principle of National Procedural Autonomy: Shadows and Lights, Fascicolo 1 2026.

[114] Michal Bobek, Why there is no principle of "procedural autonomy" of the member states, i Hans-Wolfgang Micklitz och Bruno De Witte (red.), *The European Court of Justice and the Autonomy of the Member States*, Intersentia 2012 s. 305. Araceli Turmo, National res judicata in the European Union: Revisiting the tension between the temptation of effectiveness and the acknowledgement of domestic procedural law, Common Market Law Review, 2021 Vol. 58 (2) s. 361. Sacha Prechal och Rob Widdershoven, Redefining the Relationship between 'Rewe-Effectiveness' and Effective Judicial Protection, Review of European Administrative Law, 2011 Vol. 4 (2) s. 31.

[115] Jane Reichel, Europeiska principer för god förvaltning och 2017 års förvaltningslag, FT 2018, s. 423, Henrik Wenander, *Erkännande av utländska förvaltningsbeslut*, Skrifter utgivna vid Juridiska fakulteten i Lund, 2010.

[116] Henrik Wenander, Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt? Negativ rättskraft, EU-rätt och styrning av förvaltningen, FT 2017 s. 643.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

effektiva genomslag och skydd för unionsrättsliga rättigheter kräver det.[117] Därtill har rätten till god förvaltning ett nära samband med den grundläggande rättigheten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, som återfinns i EU-stadgans artikel 47.[118]

6.5 ’Ömsesidigheten i fråga om rättigheter och skyldigheter, utgör grunden för medborgarskapet’

I *Kommissionen mot Malta* är det inte enbart ’solidaritet och lojalitet’ som anges som karakteristika för medborgarskapsbandet mellan den enskilde och staten. Grunden för medborgarskapet, menar EU-domstolen, utgörs också av ’*ömsesidigheten i fråga om rättigheter och skyldigheter*’.[119] Det kan ifrågasättas hur väl ömsesidighet i det sociala kontrakt som underbygger medborgarskapsbandet mellan individen och staten har respekterats i det att enskilda, som sedan ibland flera år tillbaka, har väntat på sina medborgarskapsbeslut i Migrationsverkets ärendekö, bortses från när den svenska medborgarskapsreformen införs utan övergångsbestämmelser.[120] Många av de berörda sökande hade sannolikt inrättat sina livssituationer i förlitan på ett tidigare regelverk där de, om de fått sina ärenden handlagda inom skälig tid, vilket i sig omfattas av rätten till god förvaltning, hade uppfyllt de då gällande kraven för medborgarskap.

Unionsrätten har visat sig träda in för att skydda individens rättssäkerhet och stärka dennes grundläggande rättigheter i mål där en medlemsstat genom en aktiv åtgärd har orsakat förlusten av unionsmedborgarskapets status, genom ett beslut om återtagande av ett utgivet nationellt medborgarskap, såsom i *Rottmann*, eller återtagande av en garanti om att ett sådant medborgarskap skulle utges, såsom i *JY*.[121] Likaså när förlusten av unionsmedborgarskapet har skett automatiskt, genom generella bestämmelser i nationell medborgarskapsrätt om att medborgarskapet förloras vid uppnådd viss ålder eller långvarig avsaknad av hemvist, såsom i *Tjebbes* och *X*. I dessa avgöranden sattes krav på tillgång till individuell rättslig prövning, proportionalitet och försäkran om

---

117 Henrik Wenander, Skydd för berättigade förväntningar i svensk förvaltningsrätt? Negativ rättskraft, EU-rätt och styrning av förvaltningen, FT 2017 s. 647.

118 Paul Craig, Article 41, i Steve Peers, Tamara Hervey, Jeff Kenner och Angela Ward (red.) *EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, 2 uppl. Oxford Hart 2021 s. 1127.

119 Mål C-181/23 *Kommissionen mot Malta*, EU:C:2025:283 punkt 96.

120 Se nyhetsartikeln ’Trust is broken’: New Swedish citizenship rules lead to wave of rejections, https://www.thelocal.se/20260721/trust-is-broken-new-swedish-citizenship-rules-lead-to-wave-of-rejections? (senast besökt 2026-08-04).

121 Elena Basheska och Dimitry Kochenov, A Successful Attempt to Hijack the Union’s Liberal Promise: *Commission v Malta*, Nordic Journal of European Law, 2026(2) s. 46.

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

rättssäkerhetsgarantier såsom iakttagande av EU-stadgans grundläggande rättigheter. Samma unionsrättsliga skydd bör utsträckas avseende de vid ikraftträdandet av de nya medborgarskapsreglerna pågående medborgarskapsärenden, som utan skydd för rättssäkerhet och berättigade förväntningar, sett sina ansökningar prövade mot de nya bestämmelserna.

Sett till rättsutvecklingen i EU-domstolens praxis avseende förlust av och tillgång till unionsmedborgarskapet, där *Rottmann*-doktrinen och efterföljande avgöranden tydligt visar vilka förvaltningsrättsliga krav som aktiveras på nationella åtgärder på medborgarrättens område när artikel 20 FEUF aktualiseras, har den svenska hanteringen av pågående medborgarskapsärenden vid ikraftträdandet av de nya kraven för förvärv av svenskt medborgarskap en klar unionsrättslig dimension. I det fall avsaknaden av övergångsbestämmelser i den nya medborgarskapslagstiftningen blir föremål för domstolsprövning kommer svenska domstolar ofrånkomligen behöva göra unionsrättsliga överväganden i ljuset av unionsmedborgarskapets krav på proportionalitet och rättssäkerhetsgarantier och de allmänna unionsrättsliga principer som alltmer påverkar den nationella processuella autonomin.

7. Avslutande kommentarer

Innehållsmässigt är 2026 års svenska medborgarskapsreform, i det att den innebär en materiell skärpning av kraven för att förvärva svenskt medborgarskap, i allt väsentligt förenlig med den konstitutionella tyngd som EU-domstolen gett unionsmedborgarskapet i *Kommissionen mot Malta*. I förvaltnings- och processrättslig mening, är formerna för de nya svenska medborgarskapsreglernas införande däremot svårare att förena med unionsrättens krav. Lagstiftarens val att tillämpa de nya materiella kraven för förvärv av svenskt medborgarskap på pågående ärenden vid ikraftträdandet, utan några övergångsbestämmelser gick emot rekommendationen i SOU 2025:1 och emot vad Lagrådet ansåg i sitt yttrande. Det är även ett tveksamt val i förhållande till de förvaltningsrättsliga och processuella krav som unionsrätten uttryckligen ställer i situationer där unionsmedborgarskapet aktualiseras. Berättigade förväntningar och rättssäkerhet och rätten till god förvaltning som allmänna rättsprinciper inom unionsrätten, aktualiseras vid en analys av den svenska lagstiftarens val att inte införa övergångsbestämmelser vid reformeringen av den svenska medborgarskapslagen eftersom unionsrätten är tillämplig på förvärv av nationellt medborgarskap i en medlemsstat.

Medlemsstatens kompetens att lagstifta om kraven för att få tillträde till nationellt medborgarskap, och därmed unionsmedborgarskapet, förblir formellt sett dess egen efter *Kommissionen mot Malta*. Kravet på en proportio-

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24

nalitetsbedömning enligt *Rottmann*-doktrinen, *Tjebbes* och *JY*, och tydliga skyddsmekanismer för utformandet av förvaltningsförfarandet och möjligheten till rättslig överprövning såsom i *X* påverkar dock vilken processuell autonomi en medlemsstat har i förhållande till hur pågående ärenden och mål om nationellt medborgarskap ska hanteras när nya materiella rättsregler införs. När en nationell befogenhet ska utövas med iakttagande av unionsrätten innebär det att unionsrättens skydd för de grundläggande rättigheterna och unionsrättens allmänna rättsprinciper respekteras.

Förvaltningsrättslig tidskrift 2026, https://doi.org/10.53292/b27d21fc.5fd59e26

Förvaltningsrättslig Tidskrift, open access 2026-11-24