

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

2. marts 2010*

I sag C-135/08,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) ved afgørelse af 18. februar 2008, indgået til Domstolen den 3. april 2008, i sagen:

Janko Rottmann

mod

Freistaat Bayern,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits og P. Lindh, samt dommerne C.W.A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (refererende dommer) og L. Bay Larsen,

* Processprog: tysk.

generaladvokat: M. Poiares Maduro
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. april 2009,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Janko Rottmann ved professor W. Meng og Rechtsanwalt H. Heinhold
- Freistaat Bayern ved Oberlandesanwälte J. Mehler og M. Niese
- den tyske regering ved M. Lumma, N. Graf Vitzthum og B. Klein, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved L. Van den Broeck, som befuldmægtiget
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget
- den estiske regering, ved L. Uibo, som befuldmægtiget

- den græske regering ved K. Georgiadis, S. Alexandridou og G. Papagianni, som befuldmægtigede
- den lettiske regering ved E. Eihmane, U. Dreimanis og K. Drēvina, som befuldmægtigede
- den østrigske regering ved E. Riedl og T. Fülöp, som befuldmægtigede, bistået af ekspert H. Eberwein
- den polske regering ved M. Dowgielewicz, som befuldmægtiget
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved S. Grünheid og D. Maidani, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. september 2009,

afsagt følgende

Dom

¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af EF-traktatens bestemmelser om unionsborgerskab.

- 2 Anmodningen er blevet fremsat i en sag mellem Janko Rottmann og Freistaat Bayern vedrørende sidstnævntes tilbagekaldelse af sagsøgeren i hovedsagens naturalisation.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, som medlemsstaterne har knyttet til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992 C 191, s. 98), er affattet som følger:

»Konferencen erklærer, at når der i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab henvises til statsborgere i medlemsstaterne, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning. [...]«

- 4 Afsnit A i afgørelse truffet af stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11. og 12. december 1992 om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992 C 348, s. 1), er affattet således:

»Bestemmelserne vedrørende unionsborgerskab i anden del af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver medlemsstaternes statsborgere de yderligere rettigheder og den yderligere beskyttelse, der nævnes i den pågældende del. De træder ikke på nogen måde i stedet for nationalt statsborgerskab. Spørgsmålet om,

hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, afgøres udelukkende efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning.«

De nationale bestemmelser

De tyske regler

- 5 Den tyske forfatnings artikel 16, stk. 1, fastsætter:

»Tysk statsborgerskab kan ikke frakendes. Fortabelse af statsborgerskab kan alene ske i medfør af en lov og kan kun indtræde mod den pågældendes vilje, når den pågældende ikke derved bliver statsløs.«

- 6 § 8 i lov om statsborgerskab (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz) bestemte i den affattelse, der var gældende indtil den 31. december 1999:

»En udlænding, der har taget ophold på tysk område, kan efter ansøgning meddeles statsborgerskab af den delstat, på hvis område han har bopæl, hvis han

1. [...]

2. ikke opfylder udvisningsbetingelserne i henhold til § 46, nr. 1-4, og § 47, stk. 1 eller 2, i lov om udlændinge (Ausländergesetz)

3. har fundet egen bolig eller arbejde dér, hvor han har taget ophold.

[...]«

7 I henhold til de tyske regler om statsborgerskab, der er relevante i forhold til hovedsagen, afhang en udlændings erhvervelse af statsborgerskab ved naturalisation i princippet af, at den pågældende gav afkald på eller fortabte det hidtidige statsborgerskab.

8 Artikel 48, stk. 1 og 2, i delstaten Bayerns lov om forvaltningsprocedurer (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz) er affattet som følger:

»(1) En retsstridig forvaltningsakt kan, også efter at den er blevet endelig, tilbagekaldes helt eller delvist med virkning for fremtiden eller med tilbagevirkende kraft. [...]

(2) En retsstridig forvaltningsakt, der tildeler en engangsydelse, en løbende pengeydelse eller en naturalydelse, der kan opdeles, eller som udgør betingelsen herfor, kan ikke tilbagekaldes, hvis den begunstigede har en forventning om forvaltningsaktens eksistens, og den pågældendes berettigede forventning er beskyttelsesværdig set i forhold til den offentlige interesse i en tilbagekaldelse. [...] Den begunstigede kan ikke påberåbe sig sin berettigede forventning [...]

1. [hvis han] har opnået forvaltningsakten ved svig, trussel eller bestikkelse
2. [hvis han] har opnået forvaltningsakten ved afgivelse af overvejende urigtige eller ufuldstændige oplysninger
3. [hvis han] havde kendskab til forvaltningsaktens retsstridighed eller ikke kendte til retsstridigheden på grund af grov uagtsomhed.

I [disse] tilfælde [...] tilbagekaldes forvaltningsakten i princippet med tilbagevirkende kraft.«

De østrigske regler

- 9 Følgende fremgår af § 27, stk. 1, i lov om statsborgerskab (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 311/1985, herefter »StbG«):

»Den, der efter ansøgning, ved erklæring eller udtrykkeligt samtykke erhverver et udenlandsk statsborgerskab, fortaber sit statsborgerskab, såfremt han ikke forud er blevet bevilget bibeholdelse af statsborgerskabet.«

- 10 Et tilsagn om bibeholdelse af østrigsk statsborgerskab forudsætter i henhold til § 28, stk. 1, nr. 1), i StbG, at bibeholdelsen af dette er i Republikken Østrigs interesse under

hensyntagen til de ydelser, som den pågældende person allerede har præsteret for denne stat, eller som staten kan forvente af den pågældende, eller under hensyntagen til særlige grunde, der bør tages i betragtning.

- 11 Det fremgår af den østrigske regerings indlæg, at i henhold til østrigsk ret medfører fortabelse af et udenlandsk statsborgerskab, der er erhvervet ved naturalisation, uanset om fortabelsen ifølge naturalisationsstatens retsorden har virkning *ex nunc* eller *ex tunc*, ikke automatisk, at den person, der har mistet det østrigske statsborgerskab på grund af erhvervelsen af dette udenlandske statsborgerskab, generhverver det østrigske statsborgerskab med tilbagevirkende kraft.
- 12 Samme regering har anført, at i et sådant tilfælde kan østrigsk statsborgerskab kun generhverves ved en forvaltningsafgørelse og under forudsætning af, at betingelserne herom i StbG's § 10 ff. er opfyldt.
- 13 § 10 i StbG bestemmer i den version, der trådte i kraft den 23. marts 2006, følgende:

»(1) Medmindre andet bestemmes i denne forbundslov, kan en udlænding kun tildeles statsborgerskab, hvis

1. han har haft lovligt ophold uden afbrydelser i mindst ti år på forbundsområdet og deraf mindst fem år med fast bopæl
2. han ikke af en national eller udenlandsk domstol er idømt frihedsstraf for en eller flere forsætlige lovovertrædelser, [...]

3. han ikke af en national domstol er idømt frihedsstraf for økonomisk kriminalitet
4. der ikke verserer en straffesag mod ham ved en national domstol [som følge af] en forsætlig lovovertrædelse eller økonomisk kriminalitet, for hvilken der kan idømmes frihedsstraf

[...]

- (2) En udlænding kan ikke tildeles statsborgerskab, hvis

[...]

2. han er blevet idømt mere end én fængselsstraf for en alvorlig administrativ forseelse af særligt indhold, [...]

[...]

- (4) Betingelsen i stk. 1, nr. 1), [såvel som] hindringen for tildeling nævnt i stk. 2, nr. 2), [...] anvendes ikke i forhold til

1. en udlænding med ophold på forbundsområdet, som har haft statsborgerskab uden afbrydelse i mindst ti år, og som har mistet det på anden måde end ved fratagelse [...]

[...]«

International ret

Verdenserklæringen om menneskerettighederne

- ¹⁴ Artikel 15 i verdenserklæringen om menneskerettighederne, vedtaget af de Forenede Nationers generalforsamling den 10. december 1948, bestemmer:

»1. Enhver har ret til en nationalitet.

2. Ingen må vilkårligt berøves sin nationalitet eller nægtes ret til at skifte nationalitet.«

Konventionen om begrænsning af statsløshed

- 15 Artikel 7 i konventionen om begrænsning af statsløshed, udarbejdet i New York den 30. august 1961 og trådt i kraft den 13. december 1975, er affattet som følger:

- »1. a) Såfremt en kontraherende stats lovgivning tillader frasigelse af statsborgerret, må sådan frasigelse ikke medføre fortabelse af statsborgerret, medmindre den pågældende besidder eller erhverver anden statsborgerret.

[...]

2. En statsborger i en kontraherende stat, som ansøger om naturalisation i et fremmed land, skal ikke fortabe sin statsborgerret, medmindre han erhverver eller har fået tilsagn om at kunne erhverve statsborgerret i vedkommende fremmede land.

3. Medmindre andet følger af stk. 4 og 5 i denne artikel, skal en statsborger i en kontraherende stat ikke på grund af udrejse, bopæl i udlandet, undladelse af registrering eller af lignende årsager fortabe sin statsborgerret, såfremt han derved ville blive statsløs.

4. En naturaliseret person kan fortabe sin statsborgerret som følge af bopæl i udlandet i en i den kontraherende stats lovgivning fastsat periode, der dog skal være på mindst syv på hinanden følgende år, såfremt han ikke over for vedkommende myndighed erklærer, at han ønsker at bevare sin statsborgerret.

[...]

6. Bortset fra de i denne artikel nævnte tilfælde kan ingen person fortabe sin statsborgerret i en kontraherende stat, dersom sådan fortabelse ville gøre ham statsløs, og selv om en sådan fortabelse ikke måtte være udtrykkelig udelukket ifølge andre bestemmelser i denne konvention.«

¹⁶ Samme konventions artikel 8 bestemmer:

»1. En kontraherende stat må ikke fratage nogen person statsborgerretten, hvis en sådan fratagelse ville gøre den pågældende statsløs.

2. Uanset bestemmelsen i denne artikels stk. 1 kan en person fratages statsborgerret i en kontraherende stat:

- a) i de tilfælde, hvor artikel 7, stk. 4 og 5, tillader, at en person fortaber sin statsborgerret
- b) hvis statsborgerretten er opnået ved urigtige anbringender eller svig.

[...]

4. En kontraherende stat kan kun udøve den i henhold til denne artikels stk. 2 og 3 givne adgang til at fratage statsborgerret med hjemmel i love, der giver den pågældende rimelig lejlighed til at gøre sine indsigelser gældende for en domstol eller anden uafhængig instans.«

- ¹⁷ Samme konventions artikel 9 bestemmer, at ingen kontraherende stat må fratage nogen person eller persongruppe deres statsborgerret af racemæssige, etniske, religiøse eller politiske grunde.

Den europæiske konvention om statsborgerret

- ¹⁸ Den europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret er vedtaget inden for rammerne af Europarådet og trådt i kraft den 1. marts 2000. Den finder anvendelse i Østrig siden sidstnævnte dato og blev ratificeret af Forbundsrepublikken Tyskland den 11. maj 2005. Følgende fremgår af konventionens artikel 3:

»1. Enhver stat fastsætter ifølge sin egen lovgivning, hvem der er dens statsborgere.

2. Denne lovgivning skal anerkendes af andre stater, for så vidt den er i overensstemmelse med gældende internationale konventioner, de almindelige folkeretlige regler samt almindeligt anerkendte retsprincipper vedrørende statsborgerret.«

19 Konventionens artikel 4 fastsætter følgende:

»Enhver kontraherende stats regler om statsborgerret skal baseres på følgende principper:

- a. Enhver har ret til at besidde statsborgerret.
- b. Statsløshed skal undgås.
- c. Ingen kan fratages sin statsborgerret på et vilkårligt grundlag.

[...]«

20 Samme konventions artikel 7 er affattet som følger:

»1. Enhver kontraherende stats nationale lovgivning må ikke indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerret *ex lege* eller på foranledning af den kontraherende stat, bortset fra følgende tilfælde:

- a) frivillig erhvervelse af fremmed statsborgerret

- b) erhvervelse af statsborgerret i den kontraherende stat gennem bedragerisk handlemåde, urigtige oplysninger eller fortielse af relevante forhold fra ansøgerens side

[...]

3. En kontraherende stats nationale lovgivning må ikke indeholde bestemmelser om, at statsborgerretten fortabes i medfør af denne artikels stk. 1 og 2, hvis den pågældende person derved ville blive statsløs, dog med undtagelse af de i stk. 1, litra b), omtalte tilfælde.«

- ²¹ Artikel 9 i den europæiske konvention om statsborgerret bestemmer, at enhver kontraherende stat i overensstemmelse med sin nationale lovgivning og de deri fastsatte tilfælde og betingelser skal lette generhvervelsen af statsborgerret for landets tidligere statsborgere, som har lovligt og fast ophold i landet.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- ²² Sagsøgeren i hovedsagen er født i Graz (Østrig) og var fra fødslen statsborger i Republikken Østrig.
- ²³ I 1995 flyttede han til München (Tyskland) efter at være blevet afhørt ved Landesgericht für Strafsachen Graz (regional domstol i Graz for kriminalsager) i forbindelse med efterforskningen af en sag på baggrund af mistanke mod ham om groft bedrageri i forbindelse med udøvelsen af hans erhverv, hvilket han bestrider.

- 24 I februar 1997 udstedte Landesgericht für Strafsachen i Graz en national arrestordre mod sagsøgeren i hovedsagen.
- 25 Denne ansøgte i februar 1998 om tysk statsborgerskab. I forbindelse med proceduren for naturalisation undlod han at nævne retsforfølgningen af ham i Østrig. Naturalisationsbeviset, der er dateret den 25. januar 1999, blev udleveret til ham den 5. februar 1999.
- 26 Naturalisationen i Tyskland af sagsøgeren i hovedsagen har i overensstemmelse med østrigsk ret haft den virkning, at han har mistet det østrigske statsborgerskab.
- 27 I august 1999 modtog byen München fra de kommunale myndigheder i Graz oplysninger om, at der i sidstnævnte by var udstedt en arrestordre mod sagsøgeren i hovedsagen. Endvidere oplyste den østrigske anklagemyndighed i september 1999 bl.a. byen München om, at sagsøgeren i hovedsagen allerede i juli 1995 var blevet afhørt med en sigtets rettigheder ved Landesgericht für Strafsachen i Graz.
- 28 På baggrund af disse omstændigheder besluttede Freistaat Bayern ved afgørelse af 4. juli 2000, efter at have hørt sagsøgeren i hovedsagen, at tilbagekalde statsborgerskabet med tilbagevirkende kraft med den begrundelse, at sagsøgeren havde undladt at oplyse, at han var genstand for retslig efterforskning i Østrig, og at han som følge heraf havde erhvervet tysk statsborgerskab ved svig. Afgørelsen om tilbagekaldelse af den tyske naturalisation er endnu ikke endelig, henset til, at sagsøgeren i hovedsagen har anlagt annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse.
- 29 Appellinstansen Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (delstaten Bayerns forvaltningsdomstol) fastslog ved dom af 25. oktober 2005, at tilbagekaldelsen af sagsøgerens naturalisation i henhold til artikel 48, stk. 1, første punktum, i delstaten Bayerns lov

om forvaltningsprocedurer er forenelig med tysk ret, selv om tilbagekaldelsen måtte have den konsekvens, når den er blevet endelig, at den pågældende bliver statsløs.

- 30 Sagsøgeren i hovedsagen har efter tilladelse fra Bayerischer Verwaltungsgerichtshof iværksat »revisionsappel« af dommen af 25. oktober 2005, hvilken revisionsappel nu verserer for Bundesverwaltungsgericht.
- 31 Den forelæggende ret har anført, at sagsøgeren i hovedsagens naturalisation, der er opnået ved svig, var uretmæssig fra begyndelsen og som følge heraf kunne annulleres af de kompetente tyske myndigheder inden for rammerne af deres skøn. Den forelæggende ret præciserer, at i henhold til de relevante bestemmelser i østrigsk ret, dvs. StbG, opfylder sagsøgeren i hovedsagen ikke nu betingelserne for øjeblikkelig generhvervelse af østrigsk statsborgerskab.
- 32 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof udtalte i sin dom, at i tilfælde, hvor en naturalisation, der er opnået ved svig, tilbagekaldes, hvorved en person bliver statsløs med den konsekvens, at unionsborgerskabet fortabes, er det tilstrækkeligt, for at respektere forbeholdet formuleret af Domstolen i dom af 7. juli 1992, Micheletti m.fl. (sag C-369/90, Sml. I, s. 4239) — hvorefter medlemsstaterne skal udøve deres kompetence vedrørende statsborgerskab under overholdelse af EU-retten — at den tyske kompetente myndighed i forbindelse med skønsudøvelsen tager hensyn til betydningen af de rettigheder, som unionsborgerskabet indebærer. Ifølge den nævnte ret ville en forudsætning om, at der i EU-retten eksisterer en forpligtelse til ikke at tilbagekalde en naturalisation, der er opnået ved svig, i det væsentlige have den konsekvens at påvirke medlemsstaternes suverænitet, som er anerkendt ved artikel 17, stk. 1, EF, til at fastsætte gennemførelsesbestemmelser i deres lovgivning om statsborgerskab.
- 33 Den forelæggende ret finder derimod, at betydningen og rækkevidden af dette forbehold, der er formuleret i førnævnte dom i sagen Micheletti m.fl., endnu ikke er klarlagt i Domstolens praksis. Domstolen har udelukkende af det nævnte forbehold udledt princippet om, at en medlemsstat ikke kan begrænse virkningerne af en anden

medlemsstats tildeling af statsborgerskab ved at opstille en yderligere betingelse for anerkendelse af dette statsborgerskab med henblik på udøvelse af en i EF-traktaten fastsat grundlæggende frihed. Ifølge den forelæggende ret er det ikke tilstrækkeligt klart, om statsløshed og fortabelse af et tidligere lovligt erhvervet unionsborgerskab, som følge af fortabelsen af en naturalisation, er i overensstemmelse med EU-retten, herunder især artikel 17, stk. 1, EF.

34 Den forelæggende ret finder, at det i det mindste må være muligt, at Republikken Østrig, der er den medlemsstat, hvor sagsøgeren i hovedsagen havde sit oprindelige statsborgerskab, er forpligtet til — i henhold til princippet om loyalitet mod Unionen og under hensyn til værdierne indskrevet i konventionen om begrænsning af statsløshed, samt til artikel 7, stk. 1, litra b), i den europæiske konvention om statsborgerret — at fortolke og anvende sin nationale ret eller at tilpasse den, således at det undgås, at den berørte person bliver statsløs, når vedkommende ligesom i hovedsagen ikke har kunnet bibeholde sit oprindelige statsborgerskab på grund af erhvervelse af et udenlandsk statsborgerskab.

35 Det er på denne baggrund, at Bundesverwaltungsgericht har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er fællesskabsretten til hinder for den retsfølge af fortabelsen af unionsborgerskabet (og de med dette forbundne rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder) — der følger af, at en efter national (tysk) ret i sig selv retmæssig tilbagekaldelse af en naturalisation i statsforbundet i en medlemsstat (Tyskland), der er opnået ved svig — at der i sammenhæng med den nationale lovgivning om statsborgerskab i en anden medlemsstat (Østrig) — som det er tilfældet for sagsøgeren som følge af, at det oprindelige østrigske statsborgerskab ikke genopstår — indtræder statsløshed?

- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende: Skal den medlemsstat (Tyskland), der har naturaliseret en unionsborger, og som ønsker at tilbagekalde naturalisationen, der er opnået ved svig, under hensyn til fællesskabsretten helt eller midlertidigt give afkald på tilbagekaldelsen, når eller så længe det vil have den i det første spørgsmål beskrevne retsfølge med fortabelse af unionsborgerskabet (og de med dette forbundne rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder), eller er den anden medlemsstaten (Østrig), hvori den pågældende tidligere var statsborger, i medfør af fællesskabsretten forpligtet til at fortolke og anvende eller endog tilpasse sin nationale lovgivning således, at denne retsfølge ikke indtræder?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål og første del af det andet spørgsmål

- ³⁶ Med det første spørgsmål og første del af det andet spørgsmål, som gennemgås samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten, navnlig artikel 17 EF, er til hinder for, at en medlemsstat tilbagekalder en unionsborgers statsborgerskab i denne medlemsstat — et statsborgerskab, der er opnået svigagtigt ved naturalisation — for så vidt som denne tilbagekaldelse fratager den pågældende hans status som unionsborger og nydelsen af de dertil knyttede rettigheder, idet han gøres statsløs, fordi erhvervelsen af statsborgerskab i denne medlemsstat ved naturalisation har medført, at den pågældende person har fortabt statsborgerskabet i sin hjemmedlemsstat.
- ³⁷ Alle de regeringer, der har afgivet indlæg for retten, samt Freistaat Bayern og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber gør gældende, at reglerne vedrørende erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab henhører under medlemsstaternes kompetence. Visse af disse procesdeltagere udleder heraf, at en beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation som den i hovedsagen omhandlede ikke henhører under EU-retten. De henviser i denne sammenhæng til erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, som medlemsstaterne har knyttet til slutakten til EU-traktaten.

- 38 Den tyske og den østrigske regering gør endvidere gældende, at på tidspunktet for beslutningen om tilbagekaldelse af sagsøgerens naturalisation var denne tysk statsborger med bopæl i Tyskland, i forhold til hvem der blev truffet en forvaltningsretlig afgørelse af en tysk myndighed. Ifølge disse regeringer, støttet af Kommissionen, er der derfor tale om et rent nationalt anliggende, der ikke har nogen tilknytning til EU-retten, og denne kan ikke anvendes alene af den grund, at en medlemsstat har vedtaget en foranstaltning i forhold til en af sine statsborgere. Den omstændighed, at den pågældende i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed før sin naturalisation, kan ikke i forhold til ham alene udgøre et grænseoverskridende element, der kan have nogen indvirkning på tilbagekaldelsen af naturalisationen.
- 39 Det bemærkes herved, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med folkeretten at definere betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab (jf. dommen i sagen Micheletti m.fl., præmis 10, samt dom af 11.11.1999, sag C-179/98, Mesbah, Sml. I, s. 7955, præmis 29, og af 19.10.2004, sag C-200/02, Zhu og Chen, Sml. I, s. 9925, præmis 37).
- 40 Erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, som medlemsstaterne har knyttet til slutakten til EU-traktaten og afgørelsen truffet af stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11. og 12. december 1992 om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende EU-traktaten, der skulle afklare et spørgsmål, som er særligt vigtigt for medlemsstaterne, nemlig afgrænsningen af det personelle anvendelsesområde for bestemmelser i EU-retten, som henviser til begrebet statsborger, skal ganske vist tages i betragtning som instrumenter til fortolkning af EF-traktaten, og i særdeleshed med henblik på at afgrænse sidstnævntes personelle anvendelsesområde.
- 41 Den omstændighed, at et område henhører under medlemsstaternes kompetence, er imidlertid ikke til hinder for, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne (jf. i denne retning dom af 24.11.1998, sag C-274/96, Bickel og Franz, Sml. I, s. 7637, præmis 17 (vedrørende nationale regler om materiel og processuel strafferet), af 2.10.2003, sag C-148/02, Garcia Avello, Sml. I, s. 11613, præmis 25 (vedrørende nationale regler om personnavne), af 12.7.2005,

sag C-403/03, Schempp, Sml. I, s. 6421, præmis 19 (vedrørende nationale regler om direkte skatter) og af 12.9.2006, sag C-145/04, Spanien mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 7917, præmis 78 (vedrørende nationale regler om fastlæggelse af stemmeret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet)).

⁴² Det er klart, at situationen for en unionsborger, der ligesom sagsøgeren i hovedsagen konfronteres med en beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation, der er vedtaget af en medlemsstats myndigheder, og hvorved den pågældende efter at have mistet sit oprindelige statsborgerskab i en anden medlemsstat sættes i en situation, der kan medføre fortabelse af den status, der tildeles ved artikel 17 EF og af de dertil knyttede rettigheder, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten.

⁴³ Som Domstolen flere gange har udtalt, tilsigter unionsborgerskabet at udgøre den grundlæggende status, som tilkommer medlemsstaternes statsborgere (jf. bl.a. Domstolens dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, præmis 31, og af 17.9.2002, sag C-413/99, Baumbast og R, Sml. I, s. 7091, præmis 82).

⁴⁴ Artikel 17, stk. 2, EF knytter til denne status de pligter og rettigheder, der er fastsat i EF-traktaten, herunder retten til at påberåbe sig artikel 12 EF i alle situationer, der henhører under EU-rettens materielle anvendelsesområde (jf. bl.a. dom af 12.5.1998, sag C-85/96, Martínez Sala, Sml. I, s. 2691, præmis 62, og Schempp-dommen, præmis 17).

⁴⁵ Medlemsstaterne skal således ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab overholde EU-retten (jf. dommen i sagen Micheletti m.fl., præmis 10, Mesbah-dommen, præmis 29, dom af 20.2.2001, sag C-192/99, Kaur, Sml. I, s. 1237, præmis 19, og Zhu og Chen-dommen, præmis 37).

- 46 På den baggrund tilkommer det Domstolen at tage stilling til de forelagte præjudicielle spørgsmål, der vedrører de betingelser, hvorunder en unionsborger som følge af fortabelsen af sit statsborgerskab kan miste sit unionsborgerskab og derfor fratages de dertil knyttede rettigheder.
- 47 Den forelæggende ret er i den henseende i tvivl om det forbehold, der er formuleret i Domstolens praksis, som er nævnt i denne doms præmis 45, hvorefter medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab skal overholde EU-retten, og om konsekvenserne af dette forbehold i en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 48 Forbeholdet om, at EU-retten skal overholdes, berører ikke det folkeretlige princip, der allerede anerkendes af Domstolen, og som er omtalt i denne doms præmis 39, ifølge hvilket medlemsstaterne har kompetence til at fastsætte betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, men fastslår princippet om, når der er tale om unionsborgere, at udøvelsen af denne kompetence, i det omfang den berører de rettigheder, der tildeles og beskyttes ved Unionens retssystem, således som det navnlig er tilfældet med hensyn til en beslutning om tilbagekaldelse af naturalisation som den i hovedsagen omhandlede, kan underkastes en domstolsprøvelse i forhold til EU-retten.
- 49 I modsætning til sagsøgeren i den sag, der gav anledning til Kaur-dommen, der ikke opfyldte definitionen af en statsborger i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, og som derfor ikke kunne fratages de rettigheder, der følger af en status som unionsborger, har sagsøgeren i hovedsagen ubestrideligt haft først østrigsk og derefter tysk statsborgerskab og har således nydt godt af nævnte status og de dertil knyttede rettigheder.
- 50 Det bemærkes imidlertid, således som flere af de regeringer, der har afgivet indlæg til Domstolen, har gjort gældende, at når en beslutning om at tilbagekalde naturalisationen, såsom den i hovedsagen omhandlede, er baseret på den svig, som den pågældende har begået under proceduren for erhvervelse af det pågældende statsborgerskab, kan en sådan beslutning være i overensstemmelse med EU-retten.

- 51 En beslutning om at tilbagekalde naturalisationen på grund af svigagtige forhold tilgodeser et generelt hensyn. Det er således lovligt, at en medlemsstat ønsker at beskytte det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem sig selv og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen.
- 52 En sådan konklusion vedrørende den principielle lovlighed af en beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation vedtaget under omstændigheder som de i hovedsagen foreliggende bekræftes af de relevante bestemmelser i konventionen om begrænsning af statsløshed. Denne konventions artikel 8, stk. 2, bestemmer, at en person kan fratages statsborgerret i en kontraherende stat, hvis statsborgerretten er opnået ved urigtige anbringender eller svig. Endvidere forbyder artikel 7, stk. 1 og 3, i den europæiske konvention om statsborgerret ikke en kontraherende stat at fratage en person hans statsborgerret, selv om den pågældende derved bliver statsløs, når denne statsborgerret er erhvervet gennem bedragerisk handlemåde, urigtige oplysninger eller fortieelse af relevante forhold fra hans side.
- 53 Nævnte konklusion er i øvrigt i overensstemmelse med det generelle folkeretlige princip om, at ingen vilkårligt kan berøves sin nationalitet, idet dette princip er gentaget i artikel 15, stk. 2, i verdenserklæringen om menneskerettigheder og i artikel 4, litra c), i den europæiske konvention om statsborgerret. Når en stat fratager en person hans statsborgerret på grund af dennes svigagtige adfærd, som er lovligt fastslået, kan en sådan fratagelse ikke anses for en vilkårlig handling.
- 54 Disse overvejelser vedrørende den principielle lovlighed af en beslutning om tilbagekaldelse af naturalisationen på grund af svigagtig adfærd forbliver i princippet gyltige, når en sådan tilbagekaldelse har til virkning, at den pågældende person foruden at miste statsborgerskabet i naturalisationsmedlemsstaten også fortaber unionsborgerskabet.
- 55 I et sådant tilfælde tilkommer det imidlertid den forelæggende ret at undersøge, om den i hovedsagen trufne beslutning om tilbagekaldelse overholder proportionalitets-

princippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation i forhold til EU-retten, foruden, i givet fald, at undersøge forholdsmæssigheden af denne beslutning i forhold til national ret.

- 56 Henset til den betydning, som den primære ret tillægger unionsborgerskabet, bør der i forbindelse med undersøgelsen af en beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation tages hensyn til de eventuelle virkninger, denne beslutning har for den berørte person og i givet fald for hans familiemedlemmer, for så vidt angår fortabelsen af de rettigheder, enhver unionsborger nyder godt af. Det er vigtigt i den forbindelse at undersøge, bl.a., om denne fortabelse står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed, hvor lang tid der er forløbet mellem beslutningen om naturalisation og beslutningen om tilbagekaldelse, og den pågældendes mulighed for at generhverve sit oprindelige statsborgerskab.
- 57 Hvad nærmere bestemt angår det sidstnævnte aspekt kan en medlemsstat, hvis statsborgerskab er erhvervet på svigagtig vis, ikke anses for at være forpligtet til i henhold til artikel 17 EF at afholde sig fra at tilbagekalde naturalisationen af den ene grund, at den berørte person ikke har generhvervet statsborgerskab i hjemmedlemsstaten.
- 58 Det tilkommer ikke desto mindre den nationale ret at vurdere, henset til alle relevante omstændigheder, om overholdelsen af proportionalitetsprincippet kræver, at den berørte person, før en sådan beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation får virkning, gives en passende frist til at forsøge at generhverve statsborgerskab i hjemmedlemsstaten.
- 59 På baggrund af det ovenstående skal det første spørgsmål og første del af det andet spørgsmål besvares med, at EU-retten, navnlig artikel 17 EF, ikke er til hinder for, at en medlemsstat tilbagekalder en unionsborgers statsborgerskab i denne medlemsstat, som er erhvervet ved naturalisation, når dette er opnået svigagtigt, under forudsætning af, at denne beslutning om tilbagekaldelse overholder proportionalitetsprincippet.

Anden del af det andet præjudicielle spørgsmål

- ⁶⁰ Med anden del af det andet spørgsmål spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om EU-retten, og navnlig artikel 17 EF — når en unionsborger, der befinder sig i en situation som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, konfronteres med en beslutning om tilbagekaldelse af naturalisationen og derved risikerer at fortabe sin status som unionsborger — skal fortolkes således, at den medlemsstat, hvor han havde sit oprindelige statsborgerskab, er forpligtet til at fortolke sin nationale lovgivning på en sådan måde, at dette tab undgås ved at give den pågældende mulighed for at generhverve dette statsborgerskab.
- ⁶¹ I det foreliggende tilfælde bemærkes, at tilbagekaldelsen af den af sagsøgeren i hovedsagen i Tyskland erhvervede naturalisation ikke er blevet endelig, og at der ikke er truffet nogen beslutning med hensyn til hans status i den medlemsstat, hvor han havde sit oprindelige statsborgerskab, nemlig Republikken Østrig.
- ⁶² Det skal inden for rammerne af den foreliggende præjudicielle forelæggelse bemærkes, at de principper, der følger af denne dom, for så vidt angår medlemsstaternes kompetence vedrørende statsborgerskab og deres forpligtelse til at udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten finder anvendelse såvel på naturalisationsmedlemsstaten som på hjemmedlemsstaten for det oprindelige statsborgerskab.
- ⁶³ Domstolen kan imidlertid ikke tage stilling til spørgsmålet, om EU-retten er til hinder for en beslutning, der endnu ikke er truffet. Som den østrigske regering har gjort gældende under retsmødet, påhviler det eventuelt de østrigske myndigheder at vedtage en beslutning vedrørende spørgsmålet, om sagsøgeren i hovedsagen kan generhverve sit oprindelige statsborgerskab, og i givet fald de østrigske retter at vurdere lovligheden af en sådan beslutning i lyset af de principper, som følger af denne dom.

- ⁶⁴ På denne baggrund er det uforholdt inden for rammerne af nærværende forelæggelse at behandle anden del af det andet præjudicielle spørgsmål.

Sagens omkostninger

- ⁶⁵ Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parterers udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

EU-retten, navnlig artikel 17 EF, er ikke til hinder for, at en medlemsstat tilbagekalder en unionsborgers statsborgerskab i denne medlemsstat, som er erhvervet ved naturalisation, når dette er opnået svigagtigt, under forudsætning af, at denne beslutning om tilbagekaldelse overholder proportionalitetsprincippet.

Underskrifter