



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

18. januar 2022*

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF og 21 TEUF – anvendelsesområde – afkald på statsborgerskab i en medlemsstat med henblik på at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat i overensstemmelse med tilsagn om naturalisation fra denne anden medlemsstat – tilbagekaldelse af dette tilsagn af hensyn til den offentlige orden eller sikkerhed – proportionalitetsprincippet – statsløshed«

I sag C-118/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 13. februar 2020, indgået til Domstolen den 3. marts 2020, i sagen

JY

mod

Wiener Landesregierung,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (refererende dommer), S. Rodin og I. Jarukaitis samt dommerne F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra og L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. marts 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

- JY ved Rechtsanwältin G. Klammer og E. Daigneault,
- den østrigske regering ved A. Posch, D. Hudsky, J. Schmoll og E. Samoilova, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
 - den franske regering ved A.-L. Desjonquères, N. Vincent og D. Dubois, som befuldmægtigede,
 - den nederlandske regering ved J. M. Hoogveld, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved S. Grünheid og E. Montaguti, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. juli 2021,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører nærmere bestemt fortolkningen af artikel 20 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem JY og Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien, Østrig) vedrørende sidstnævntes afgørelse om at tilbagekalde et tilsagn om meddelelse af østrigsk statsborgerskab til JY og afslag på JY's ansøgning om at opnå dette statsborgerskab.

Retsforskrifter

Folkeretten

Konventionen om begrænsning af statsløshed

- 3 Artikel 7, stk. 2, i De Forenede Nationers konvention om begrænsning af statsløshed, der blev vedtaget i New York den 30. august 1961 og trådte i kraft den 13. december 1975 (herefter »konventionen om begrænsning af statsløshed«) fastsætter følgende:

»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.«

Den europæiske konvention om statsborgerret

- 4 Den europæiske konvention om statsborgerret, der blev vedtaget den 6. november 1997 i Europarådets regi, trådte i kraft den 1. marts 2000 og finder anvendelse på Republikken Østrig efter denne dato.
- 5 Konventionens artikel 4 med overskriften »Principper« bestemmer:

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

a) enhver har ret til at besidde statsborgerret;

b) statsløshed skal undgås;

[...]«

- 6 Konventionens artikel 7 med overskriften »Fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af en kontraherende stat« fastsætter:

»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,

[...]

d) handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser,

[...]

3. En kontraherende stats nationale lovgivning må ikke indeholde bestemmelser om, at statsborgerretten fortages 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.«

- 7 Samme konventions artikel 8 med overskriften »Fortabelse af statsborgerret på personens egen foranledning« bestemmer i stk. 1:

»Enhver kontraherende stat skal tillade, at en person kan løses fra sin statsborgerret, dog på betingelse af, at den pågældende ikke derved bliver statsløs.«

- 8 Artikel 15 i Den europæiske konvention om statsborgerret fastsætter:

»Denne konventions bestemmelser begrænser ikke en kontraherende stats ret til i sin nationale lovgivning at bestemme hvorvidt:

a) statsborgere, som erhverver eller er i besiddelse af statsborgerret i en anden stat, bevarer eller fortaber deres statsborgerret i den kontraherende stat;

b) erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret er betinget af afkald på eller fortabelse af fremmed statsborgerret.«

- 9 Denne konventions artikel 16 har følgende ordlyd:

»En kontraherende stat må ikke gøre en persons erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret betinget af, at vedkommende giver afkald på eller fortaber fremmed statsborgerret, såfremt afkald eller fortabelse ikke er mulig eller ikke med rimelighed kan påkræves.«

EU-retten

10 Artikel 20 TEUF bestemmer:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder:

a) de har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

[...]«

Østrigsk ret

11 § 10 i Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (lov om statsborgerskab fra 1985) (BGBl. 311/1985) i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (herefter »statsborgerskabsloven«), bestemmer:

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

[...]

6. den pågældende på grundlag af sin hidtidige adfærd giver sikkerhed for, at denne er positivt indstillet over for republikken og hverken udgør en trussel mod den offentlige ro, orden og sikkerhed eller er til fare for andre offentlige interesser som omhandlet i artikel 8, stk. 2, i [den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950]

[...]

(2) En udlænding kan ikke tildeles statsborgerskab, hvis

[...]

2. han er blevet idømt mere end én frihedsstraf for en alvorlig administrativ overtrædelse af særligt grov karakter [...]

[...]

(3) En udlænding, som har et udenlandsk statsborgerskab, kan ikke tildeles statsborgerskab, hvis den pågældende

1. undlader at foretage de handlinger, der kræves for at blive frigjort fra dennes hidtidige statsborgerskab, selv om denne har mulighed herfor, og det med rimelighed kan forventes af denne [...]

[...]«

12 Statsborgerskabslovens § 20, stk. 1-3, fastsætter:

»(1) En udlænding skal gives tilsagn om tildeling af statsborgerskab på den betingelse, at den pågældende inden for en frist på to år dokumenterer, at denne er blevet frigjort fra sit statsborgerskab i sit hidtidige hjemland, når

1. denne ikke er statsløs

2. [...] og

3. tilsagnet gør det muligt for denne at blive frigjort fra sit statsborgerskab i hans hidtidige hjemland eller kan lette en sådan frigørelse.

(2) Tilsagnet om statsborgerskab skal tilbagekaldes, såfremt udlændingen med undtagelse af § 10, stk. 1, nr. 7, ophører med at opfylde blot én af de krævede betingelser for tildeling af statsborgerskab.

(3) Statsborgerskabet, hvorom der er givet tilsagn, skal tildeles, så snart udlændingen

1. er frigjort fra statsborgerskabet i sit hidtidige hjemland eller

2. dokumenterer, at denne ikke havde mulighed for at udføre de handlinger, der kræves for at blive frigjort fra dennes hidtidige statsborgerskab, eller at det ikke med rimelighed kunne forventes af denne.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

13 JY, der på det pågældende tidspunkt var estisk statsborger, ansøgte ved skrivelse af 15. december 2008 om meddelelse af østrigsk statsborgerskab.

14 Ved afgørelse af 11. marts 2014 gav Niederösterreichische Landesregierung (regeringen for delstaten Niederösterreich, Østrig) JY tilsagn om, at hun i henhold til statsborgerskabslovens § 20 ville blive meddelt østrigsk statsborgerskab, såfremt hun inden for en frist på to år dokumenterede, at hun var blevet frigjort fra sit statsborgerskab i Republikken Estland.

15 JY, som i mellemtiden havde flyttet sin primære bopæl til Wien (Østrig), fremlagde inden for fristen på de to år en bekræftelse fra Republikken Estland om, at hun ved afgørelse truffet af denne medlemsstats regering den 27. august 2015 var blevet frigjort fra sit estiske statsborgerskab. Siden frigørelsen fra det estiske statsborgerskab har JY været statsløs.

16 Ved afgørelse af 6. juli 2017 tilbagekaldte Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien, Østrig), som var blevet den kompetente myndighed for JY's ansøgning, afgørelsen fra Niederösterreichische Landesregierung (regeringen for delstaten Niederösterreich) af 11. marts 2014 i henhold til statsborgerskabslovens § 20, stk. 2, og gav på grundlag af denne lovs § 10, stk. 1, nr. 6, afslag på JY's ansøgning om meddelelse af østrigsk statsborgerskab.

- 17 Som begrundelse for sin afgørelse anførte Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien), at JY efter meddelelsen af tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab havde begået to alvorlige administrative overtrædelser, idet hun havde undladt at anbringe en forskriftsmæssig kontrolplakette på sit motorkøretøj og havde ført et motorkøretøj i spirituspåvirket tilstand, samt at hun desuden mellem 2007 og 2013 havde begået otte administrative forseelser, dvs. før tilsagnet blev givet. Ifølge denne administrative myndighed opfyldte JY følgelig ikke længere betingelserne for meddelelse af statsborgerskab i statsborgerskabslovens § 10, stk. 1, nr. 6.
- 18 Ved dom af 23. januar 2018 forkastede Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) søgsmålet anlagt af JY til prøvelse af nævnte afgørelse. Efter at have anført, at tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab i henhold til statsborgerskabslovens § 20, stk. 2, kan tilbagekaldes, også i det tilfælde, hvor, som i den foreliggende sag, en grund til afslag først opstår, efter at der er fremlagt dokumentation for frigørelse fra det hidtidige statsborgerskab, fremhævede denne ret, at de to alvorlige administrative overtrædelser, som JY havde begået, var af en karakter, der for den første overtrædelses vedkommende udgjorde en trussel mod beskyttelsen af den offentlige trafikssikkerhed, mens den anden overtrædelse navnlig bringer andre trafikanters sikkerhed i fare. Ifølge denne ret gav disse to alvorlige administrative overtrædelser sammen med de otte administrative forseelser, der var blevet begået mellem 2007 og 2013, således ikke længere grundlag for en gunstig prognose for fremtiden for JY som omhandlet i denne lovs § 10, stk. 1, nr. 6. JY's lange ophold i Østrig og hendes erhvervsmæssige og personlige integration i denne medlemsstat kunne ikke ændre denne konklusion.
- 19 Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) fandt endvidere, at henset til, at disse overtrædelser havde fundet sted, var den afgørelse, som er omhandlet i hovedsagen, forholdsmæssig i lyset af konventionen om begrænsning af statsløshed. Denne ret fandt ligeledes, at hovedsagen ikke henhørte under EU-retten.
- 20 JY har iværksat en revisionsanke til prøvelse af denne dom ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig).
- 21 Denne ret har anført, at den østrigske lovgivning om statsborgerskab bl.a. er baseret på det princip, at flere statsborgerskaber så vidt muligt skal undgås. I øvrigt tillader en række udenlandske retsordener ikke en forudgående opløsning af statsborgerskabsforholdet med henblik på at undgå statsløshed. De kræver imidlertid ikke, at det andet statsborgerskab (i det foreliggende tilfælde det østrigske statsborgerskab) først erhverves, men blot et tilsagn om, at dette andet statsborgerskab vil blive meddelt.
- 22 Den forelæggende ret har anført, at det tilsagn, som er omhandlet i statsborgerskabslovens § 20, stk. 1, stifter et retskrav på at få meddelt statsborgerskab, som kun er betinget af, at det dokumenteres, at der er givet afkald på det udenlandske statsborgerskab. I henhold til denne lovs § 20, stk. 2, skal dette tilsagn imidlertid tilbagekaldes, når udlændingen ikke længere opfylder en af betingelserne for meddelelse.
- 23 I den foreliggende sag har den forelæggende ret, henset til de administrative overtrædelser, som JY har begået før og efter, at hun fik tilsagn om meddelelse af østrigsk statsborgerskab, imidlertid fremhævet, at betingelserne for tilbagekaldelse af dette tilsagn i henhold til østrigsk ret var

opfyldt som omhandlet i statsborgerskabslovens § 20, stk. 2, eftersom den pågældende ikke længere opfyldte et af kravene for meddelelse af østrigsk statsborgerskab, nemlig betingelsen i denne lovs § 10, stk. 1, nr. 6.

- 24 Spørgsmålet er imidlertid, om JY's situation efter sin natur og sine konsekvenser henhører under EU-retten, og om den kompetente administrative myndighed ved vedtagelsen af den i hovedsagen omhandlede afgørelse skal overholde EU-retten, herunder navnlig det heri fastsatte proportionalitetsprincip.
- 25 I denne henseende er den forelæggende ret i lighed med, hvad Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) har fastslået, at en sådan situation ikke henhører under EU-retten.
- 26 På tidspunktet for vedtagelsen af den i hovedsagen omhandlede tilbagekaldelsesafgørelse – idet denne dato er afgørende for vurderingen af, om dommen afsagt af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) var velbegrunderet – havde JY nemlig ikke længere status som unionsborger. Til forskel fra de situationer, der gav anledning til dom af 2. marts 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), og af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), har fortabelse af unionsborgerskabet følgelig ikke været en følge af denne afgørelse. Tværtimod havde JY med tilbagekaldelsen af tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab, kombineret med afslaget på hendes ansøgning om østrigsk statsborgerskab, mistet retten til at generhverve unionsborgerskabet, som hun havde opnået betinget, og som hun allerede forinden selv havde givet afkald på.
- 27 Såfremt et tilfælde som JY's er omfattet af EU-retten, ønsker den forelæggende ret imidlertid oplyst, om de kompetente nationale myndigheder og retter i overensstemmelse med Domstolens praksis skal efterprøve, om tilbagekaldelsen af tilsagnet om meddelelse af det pågældende statsborgerskab, som er til hinder for, at unionsborgerskabet generhverves, ud fra et EU-retligt synspunkt er forenelig med proportionalitetsprincippet, henset til de konsekvenser, som en sådan afgørelse har for den pågældende persons situation. Denne ret er af den opfattelse, at det i dette tilfælde ville være logisk, at en sådan proportionalitetskontrol er påkrævet, og ønsker i den foreliggende sag oplyst, om den omstændighed alene, at JY har givet afkald på sit unionsborgerskab ved selv at bringe det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem sig selv og Estland og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter med denne medlemsstat, der var grundlaget for statsborgerskabstilknytningen, til ophør (jf. i denne retning dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 33), er af afgørende betydning i denne henseende.
- 28 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
 - »1) Er en situation, hvor en fysisk person, der, som revisionsappellanten i hovedsagen, har givet afkald på sit statsborgerskab i en medlemsstat i Den Europæiske Union – og dermed på sit unionsborgerskab – for at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat i overensstemmelse med et tilsagn om tildeling af statsborgerskab i den anden medlemsstat, som denne person har ansøgt om, og hvor den pågældendes mulighed for at generhverve unionsborgerskabet efterfølgende bortfalder som følge af, at dette tilsagn tilbagekaldes, efter sin natur og sine konsekvenser omfattet af EU-retten, således at EU-retten skal overholdes ved tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

- 2) Er de kompetente nationale myndigheder, herunder i givet fald de nationale domstole, i forbindelse med afgørelsen om tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab i medlemsstaten forpligtet til at fastslå, om tilbagekaldelsen af tilsagnet, hvorved muligheden for generhvervelse af unionsborgerskabet bortfalder, henset til følgerne for den berørte person ud fra et EU-retligt synspunkt er forenelig med proportionalitetsprincippet?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 29 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en situation, hvor en fysisk person, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, giver afkald på dette statsborgerskab – og dermed fortaber sin status som unionsborger – for at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat efter tilsagn givet af myndighederne i sidstnævnte medlemsstat om, at dette statsborgerskab vil blive meddelt den pågældende, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten, når dette tilsagn tilbagekaldes med den virkning, at denne person forhindres i at generhverve status som unionsborger.
- 30 Det skal indledningsvis bemærkes, at i henhold til statsborgerskabslovens § 20, stk. 1, gives en udlænding, som opfylder betingelserne i denne bestemmelse, tilsagn om at få meddelt østrigsk statsborgerskab, hvis det inden for en frist på to år dokumenteres, at den pågældende er blevet frigjort fra sit statsborgerskab i sit hidtidige hjemland. Det følger heraf, at under proceduren for naturalisation opstilles der – for meddelelse af østrigsk statsborgerskab til denne udlænding som følge af et sådant tilsagn – en betingelse om, at den pågældende frigør sig fra sit tidligere statsborgerskab.
- 31 I første omgang følger fortabelsen af unionsborgerstatus for en person såsom JY, som kun har sit statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten, og som påbegynder en procedure for naturalisation med henblik på meddelelse af østrigsk statsborgerskab, følgelig – i det mindste midlertidigt – direkte af, at oprindelsesmedlemsstatens regering efter anmodning fra denne person har opløst statsborgerskabstilknytningen med denne.
- 32 Det er først i anden omgang, at de kompetente østrigske myndigheders afgørelse om at tilbagekalde tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab medfører, at en sådan persons unionsborgerstatus fortabes endeligt.
- 33 Den dato, hvor der ifølge den forelæggende ret skal tages stilling til, om det søgsmål, der er indbragt for den, skal tages til følge, dvs. datoen for afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab, var JY således allerede blevet statsløs og havde således mistet sin status som unionsborger.
- 34 Denne ret og den østrigske regering har heraf udledt, at den situation, som er omhandlet i hovedsagen, ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, og har i denne henseende præciseret, at denne situation adskiller sig fra de situationer, der gav anledning til dom af 2. marts 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), og af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189).

- 35 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at selv om fortabelsen af unionsborgerskabet i en situation som den, JY befinder sig i, følger af den omstændighed, at denne persons oprindelsesmedlemsstat – efter anmodning fra den pågældende person – har opløst statsborgerskabstilknytningen med denne sidstnævnte, er anmodningen blevet fremsat inden for rammerne af en procedure for naturalisation med henblik på at opnå østrigsk statsborgerskab og er en konsekvens af, at den pågældende person, henset til det tilsagn om at ville blive meddelt østrigsk statsborgerskab, som vedkommende er blevet givet, har opfyldt de betingelser, der er fastsat såvel i statsborgerskabsloven som i dette tilsagn.
- 36 Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at en person som JY frivilligt har givet afkald på sin status som unionsborger. Efter at have fået tilsagn fra værtsmedlemsstaten om, at statsborgerskab heri ville blive meddelt hende, var formålet med anmodningen om frigørelse fra statsborgerskabet i den medlemsstat, hvor hun var statsborger, tværtimod at gøre det muligt for hende at opfylde en betingelse for opnåelse af dette statsborgerskab og, når dette var opnået, fortsat at have status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder.
- 37 Det skal for det andet bemærkes dels, at det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med folkeretten at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, dels, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne (dom af 14.12.2021, V.M.A., C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 38 Endvidere tillægger artikel 20, stk. 1, TEUF enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab, hvis formål i henhold til fast retspraksis er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (dom af 15.7.2021, A (Offentlige sundhedsydelse), C-535/19, EU:C:2021:595, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Når værtsmedlemsstatens kompetente myndigheder inden for rammerne af en procedure for naturalisation tilbagekalder tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab i denne stat, befinder den pågældende person, der var statsborger i en anden medlemsstat og har givet afkald på sit oprindelige statsborgerskab for at opfylde de betingelser, der er forbundet med denne procedure, sig imidlertid i en situation, hvor det er umuligt for vedkommende fortsat at gøre de rettigheder gældende, der følger af dennes status som unionsborger.
- 40 Følgelig påvirker en sådan procedure i sin helhed, selv om den indebærer en mellemkommende administrativ afgørelse fra en anden medlemsstat end den, hvis statsborgerskab der er ansøgt om, den status, som artikel 20 TEUF tillægger medlemsstaternes statsborgere, eftersom den kan føre til, at en person, der befinder sig i en situation som den, JY befinder sig i, fratages alle de rettigheder, der er knyttet til denne status, selv om den pågældende på det tidspunkt, hvor proceduren for naturalisation blev indledt, var statsborger i en medlemsstat og således havde status som unionsborger.
- 41 For det tredje er det ubestridt, at JY som estisk statsborger har udøvet sin ret til fri bevægelighed og ophold i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF ved at bosætte sig i Østrig, hvor hun i en årrække har haft bopæl.
- 42 Domstolen har imidlertid allerede fastslået, at de rettigheder, som en unionsborger er tillagt i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, navnlig har til formål at fremme den pågældende unionsborgers progressive integration i værtsmedlemsstaten (dom af 14.11.2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 56).

- 43 Den progressive integration, der ligger til grund for denne bestemmelse i EUF-traktaten, kræver efter sin logik således, at situationen for en unionsborger, som er blevet tillagt rettigheder i medfør af den nævnte bestemmelse som følge af udøvelsen af retten til fri bevægelighed inden for Unionen, og som ikke alene er udsat for fortabelse af disse rettigheder, men også af selve unionsborgerskabet, selv om den pågældende gennem naturalisation i værtsmedlemsstaten har søgt at opnå en yderligere integration i denne stat, falder ind under anvendelsesområdet for traktatens bestemmelser om unionsborgerskab.
- 44 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at en situation, hvor en person, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, giver afkald på dette statsborgerskab – og dermed fortaber sin status som unionsborger – for at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat efter tilsagn givet af myndighederne i sidstnævnte medlemsstat om, at dette statsborgerskab vil blive meddelt den pågældende, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten, når dette tilsagn tilbagekaldes med den virkning, at denne person forhindres i at generhverve status som unionsborger.

Det andet spørgsmål

- 45 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale domstole i værtsmedlemsstaten er forpligtede til at undersøge, om afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab i denne medlemsstat, hvorved unionsborgerskabet endeligt fortabes for den pågældende person, er forenelig med proportionalitetsprincippet, når henses til de konsekvenser, som dette tab medfører for denne persons situation.
- 46 Som anført i nærværende doms præmis 38 tillægger artikel 20, stk. 1, TEUF enhver, der er statsborger i en medlemsstat, status som unionsborger, hvis formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere. I denne henseende fastsætter artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF, at unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne, og bl.a. har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.
- 47 Når en medlemsstat inden for rammerne af en procedure for naturalisation, der er indledt i en medlemsstat, i medfør af sin kompetence til at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab kræver af en unionsborger, at denne giver afkald på sit statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten, kræver udøvelsen og den effektive virkning af de rettigheder, som denne unionsborger har i henhold til artikel 20 TEUF, imidlertid, at vedkommende ikke på noget tidspunkt udsættes for fortabelse af sin grundlæggende status som unionsborger alene på grund af gennemførelsen af denne procedure.
- 48 Ethvert tab af denne status, selv midlertidigt, indebærer nemlig, at den pågældende person på ubestemt tid fratages muligheden for at nyde alle de rettigheder, som er tillagt ved den nævnte status.
- 49 Det bemærkes i denne henseende, at de principper, der følger af EU-retten 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 værtsmedlemsstaten som på hjemmedlemsstaten for det oprindelige statsborgerskab (jf. i denne retning dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 62).

- 50 Det følger heraf, at når en statsborger i en medlemsstat anmoder om at blive frigjort fra sit statsborgerskab for at kunne opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat og således fortsætte med at nyde status som unionsborger, bør oprindelsesmedlemsstaten ikke træffe endelig afgørelse om fratrækelse af statsborgerskab på grundlag af et tilsagn fra denne anden medlemsstat, hvorefter statsborgerskab heri vil blive meddelt den pågældende, uden at sikre sig, at denne afgørelse først træder i kraft, når det nye statsborgerskab faktisk er erhvervet.
- 51 Når dette er sagt påhviler forpligtelsen til at sikre den effektive virkning af artikel 20 TEUF – i en situation, hvor unionsborgerskabet allerede foreløbigt er fortabt på grund af, at oprindelsesmedlemsstaten i forbindelse med en procedure for naturalisation har fratrækt den pågældende person statsborgerskabet heri, inden denne rent faktisk har erhvervet statsborgerskab i værtsmedlemsstaten – først og fremmest sidstnævnte medlemsstat. Denne forpligtelse gælder navnlig, når denne medlemsstat træffer afgørelse om at tilbagekalde det tilsagn, som denne person tidligere er blevet givet, om meddelelse af statsborgerskab, eftersom denne afgørelse kan medføre, at fortabelsen af unionsborgerskabet bliver endelig. En sådan afgørelse kan derfor kun træffes af legitime grunde og under overholdelse af proportionalitetsprincippet.
- 52 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at det er 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 (dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 51, og af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 33).
- 53 I den foreliggende sag – således som den østrigske regering har anført, og som det fremgår af statsborgerskabslovens § 10, stk. 3 – har denne lov bl.a. til formål at undgå, at en og samme person er i besiddelse af flere statsborgerskaber. Lovens § 20, stk. 1, er en del af de bestemmelser, der netop tager sigte på at opnå dette formål.
- 54 I denne henseende bemærkes for det første, at det i forbindelse med udøvelsen af sin kompetence til at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab er legitimt for en medlemsstat, såsom Republikken Østrig, at lægge til grund, at de uønskede virkninger af besiddelsen af flere statsborgerskaber bør undgås.
- 55 Den principielle legitimitet af dette formål understøttes af artikel 15, litra b), i den europæiske konvention om statsborgerret, hvorefter konventionens bestemmelser ikke begrænser en kontraherende stats ret til i sin nationale lovgivning at bestemme, hvorvidt erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret er betinget af afkald på eller fortabelse af fremmed statsborgerret. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 92 i forslaget til afgørelse, underbygges denne legitimitet endvidere af artikel 7, stk. 2, i konventionen om begrænsning af statsløshed, hvorefter en statsborger i en kontraherende stat, som ansøger om naturalisation i et fremmed land, ikke fortaber sin statsborgerret, medmindre han erhverver eller har fået tilsagn om at kunne erhverve statsborgerret i vedkommende fremmede land.
- 56 For det andet fastsætter statsborgerskabslovens § 20, stk. 2, at der skal ske tilbagekaldelse af tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab, såfremt den pågældende person ophører med at opfylde blot én af de krævede betingelser for meddelelse heraf. Blandt disse betingelser findes lovens § 10, stk. 1, nr. 6, hvorefter den pågældende på grundlag af sin hidtidige adfærd skal give sikkerhed for, at denne er positivt indstillet over for Republikken Østrig og hverken udgør en

trussel mod den offentlige ro, orden og sikkerhed eller er til fare for andre offentlige interesser som omhandlet i artikel 8, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

- 57 Afgørelsen om at tilbagekalde tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab med den begrundelse, at den pågældende ikke er positivt indstillet over for den medlemsstat, hvis statsborgerskab vedkommende ønsker at erhverve, og at dennes adfærd kan udgøre en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, hviler på et generelt hensyn (jf. analogt dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 51).
- 58 Når dette er sagt, tilkommer det de kompetente nationale myndigheder og de nationale retter, henset til den betydning, som den primære ret tillægger den status af unionsborger, som – således som det er anført i nærværende doms præmis 38 og 46 – udgør den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, at undersøge, om afgørelsen om at tilbagekalde tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger og de rettigheder, der følger deraf, overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation og i givet fald for den pågældendes familiemedlemmer under hensyn til EU-retten (jf. analogt dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 55 og 56, og af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 40).
- 59 En undersøgelse af overholdelsen af det i EU-retten fastsatte proportionalitetsprincip kræver en vurdering af den berørte persons individuelle situation og i givet fald af situationen for vedkommendes familiemedlemmer for at afgøre, om afgørelsen om at tilbagekalde tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger, har følger, som uforholdsmæssigt – i forhold til det mål, som den nationale lovgiver forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv under hensyn til EU-retten. Sådanne følger skal ikke være hypotetiske eller eventuelle (jf. analogt dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 44).
- 60 Det er i denne forbindelse vigtigt at undersøge navnlig, om denne afgørelse står i et rimeligt forhold til grovheden af den lovovertrædelse, som den pågældende person har begået, og den pågældendes mulighed for at generhverve sit oprindelige statsborgerskab (jf. analogt dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 56).
- 61 I forbindelse med denne prøvelse af forholdsmæssigheden påhviler det desuden de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale retter at sikre, at en sådan afgørelse er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og som Domstolen skal beskytte, og særligt retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7, i givet fald sammenholdt med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2 (jf. analogt dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).
- 62 Hvad i den foreliggende sag for det første angår JY's mulighed for at generhverve sit estiske statsborgerskab skal den forelæggende ret tage hensyn til den omstændighed, at det efter estisk ret ifølge de oplysninger, som den estiske regering er fremkommet med i retsmødet, kræves, at den person, som har opnået frigørelse fra statsborgerskabet i Republikken Estland, navnlig skal have ophold i otte år i denne medlemsstat for at kunne generhverve statsborgerskab heri.

- 63 Det skal imidlertid fremhæves, at en medlemsstat ikke kan hindres i at tilbagekalde tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab af den ene grund, at den berørte person, som ikke længere opfylder betingelserne for erhvervelse af dette statsborgerskab, kun vanskeligt vil kunne generhverve statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten (jf. analogt dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 57).
- 64 Hvad for det andet angår grovheden af de lovovertrædelser, som JY har begået, fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at JY er blevet foreholdt at have begået to alvorlige administrative overtrædelser efter at være blevet givet tilsagn om, at hun ville blive tildelt østrigsk statsborgerskab, idet hun for det første havde undladt at anbringe en forskriftsmæssig kontrolplakette på sit motorkøretøj og for det andet havde ført et motorkøretøj i spirituspåvirket tilstand samt mellem 2007 og 2013, før tilsagnet blev givet, havde begået otte administrative forseelser.
- 65 Hvad for det første angår disse otte administrative forseelser skal det bemærkes, at de var kendt på datoen for afgivelse af dette tilsagn og ikke udgjorde en hindring for tildelingen af tilsagnet. Disse forseelser kan derfor ikke længere tages i betragtning som grundlag for afgørelsen om tilbagekaldelse af dette tilsagn.
- 66 Hvad for det andet angår de to administrative overtrædelser, som JY begik efter at have fået tilsagn om meddelelse af østrigsk statsborgerskab, anses disse af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) for henholdsvis »at udgøre en trussel mod beskyttelsen af den offentlige trafiksikkerhed« og »at bringe andre trafikanters sikkerhed i fare«. Ifølge den forelæggende ret udgør denne sidstnævnte overtrædelse »en alvorlig overtrædelse af beskyttelsesbestemmelser til sikring af orden og sikkerhed i trafikken«, og at »dette forhold alene kan begrunde, at betingelserne for meddelelse af statsborgerskab i henhold til statsborgerskabslovens § 10, stk. 1, nr. 6, ikke er opfyldt, [...] hvorved påvirkningsgraden ikke er afgørende«.
- 67 Den østrigske regering har i sit skriftlige indlæg anført, at i henhold til praksis fra Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol), skal der i forbindelse med den procedure, som er omhandlet i statsborgerskabslovens § 20, stk. 2, sammenholdt med lovens § 10, stk. 1, nr. 6, tages hensyn til statsborgerskabsansøgerens samlede adfærd, navnlig dennes strafbare handlinger. Det afgørende er, om der i denne forbindelse er tale om lovovertrædelser, der giver grund til at konkludere, at ansøgeren også fremover vil tilsidesætte væsentlige regler, der er vedtaget med henblik på at beskytte mod trusler mod liv, sundhed, sikkerhed, den offentlige ro og orden eller andre retsgoder i henhold til artikel 8, stk. 2, i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.
- 68 Det bemærkes i denne henseende, at begreberne »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« som begrundelse for en afgørelse, der medfører fortabelse af den status som unionsborger, som artikel 20 TEUF tillægger medlemsstaternes statsborgere, skal fortolkes strengt, idet deres rækkevidde ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne uden EU-institutionernes kontrol (jf. analogt dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 82).
- 69 Domstolen har således fastslået, at begrebet »den offentlige orden« under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Hvad angår begrebet »den offentlige sikkerhed« fremgår det af Domstolens

praksis, at det omfatter en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, og at en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser dermed kan påvirke den offentlige sikkerhed (dom af 13.9.2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).

- 70 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at henset til arten og grovheden af de to administrative overtrædelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 66, og til kravet om, at begreberne »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« skal fortolkes strengt, synes JY ikke at udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse eller en trussel mod den offentlige sikkerhed i Republikken Østrig. Disse overtrædelser udgør ganske vist en overtrædelse af færdselslovens bestemmelser og et brud på trafiksikkerheden. Det fremgår imidlertid af såvel JY's skriftlige indlæg som af den østrigske regerings svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet, at disse to administrative overtrædelser, der i øvrigt har medført relativt lave bøder på henholdsvis 112 EUR og 300 EUR, ikke kunne medføre inddragelsen af JY's kørekort og dermed forbyde JY at føre motorkøretøj på offentlig vej.
- 71 Overtrædelser af færdselsloven, der straffes med almindelige administrative bøder, kan ikke anses for at kunne godtgøre, at den person, der har begået disse lovovertrædelser, udgør en trussel mod den offentlige orden og sikkerhed, som kan begrunde, at vedkommendes status som unionsborger fortabes endeligt. Dette gælder så meget desto mere, som at disse overtrædelser i den foreliggende sag har medført mindre administrative bøder og ikke har frataget JY retten til fortsat at føre et motorkøretøj på offentlig vej.
- 72 Det skal i øvrigt tilføjes, at for det tilfælde, at den forelæggende ret måtte fastslå, at JY allerede var blevet tildelt dette statsborgerskab på grundlag af tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab, kan sådanne overtrædelser ikke i sig selv medføre tilbagekaldelse af naturalisationen.
- 73 Henset til de betydelige konsekvenser for JY's situation, navnlig for så vidt angår den normale udvikling af hendes familie- og arbejdsliv, som afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab indebærer, hvilken bevirker, at status som unionsborger fortabes endeligt, synes denne afgørelse således ikke at stå i et rimeligt forhold til grovheden af de lovovertrædelser, som denne person har begået.
- 74 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale domstole i værtsmedlemsstaten er forpligtede til at undersøge, om afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab i denne medlemsstat, hvorved unionsborgerskabet endeligt fortabes for den pågældende person, er forenelig med proportionalitetsprincippet, når henses til de konsekvenser, som dette tab medfører for denne persons situation. Dette krav om forenelighed med proportionalitetsprincippet er ikke opfyldt, når en sådan afgørelse er begrundet i administrative overtrædelser af færdselsloven, som efter gældende national ret medfører en almindelig bødestraf.

Sagsomkostninger

- 75 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 sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parter 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:

- 1) **En situation, hvor en person, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, giver afkald på dette statsborgerskab – og dermed fortaber sin status som unionsborger – for at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat efter tilsagn givet af myndighederne i sidstnævnte medlemsstat om, at dette statsborgerskab vil blive meddelt den pågældende, er efter sin natur og sine konsekvenser omfattet af EU-retten, når dette tilsagn tilbagekaldes med den virkning, at denne person forhindres i at generhverve status som unionsborger.**
- 2) **Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale domstole i værtsmedlemsstaten er forpligtede til at undersøge, om afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab i denne medlemsstat, hvorved unionsborgerskabet endeligt fortabes for den pågældende person, er forenelig med proportionalitetsprincippet, når henses til de konsekvenser, som dette tab medfører for denne persons situation. Dette krav om forenelighed med proportionalitetsprincippet er ikke opfyldt, når en sådan afgørelse er begrundet i administrative overtrædelser af færdselsloven, som efter gældende national ret medfører en almindelig bødestraf.**

Underskrifter