



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 12 juli 2018¹

Mål C-221/17

**M. G. Tjebbes,
G. J. M. Koopman,
E. Saleh Abady,
L. Duboux**

mot

Minister van Buitenlandse Zaken

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artikel 20 FEUF – Artiklarna 7 och 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Medborgarskap i en medlemsstat och i en tredjestat – Förlust av medborgarskapet i medlemsstaten till följd av vistelse utanför Europeiska unionen under en sammanhängande period på tio år – Enhetligt medborgarskap inom en familj – Barnets bästa”

I. Inledning

1. Den nu aktuella begäran om förhandsavgörande, som lagts fram av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna), avser tolkningen av artiklarna 20 och 21 FEUF och artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
2. Den hänskjutande domstolens fråga avser huvudsakligen medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning när de ska fastställa villkoren för förlust av medborgarskap. Domstolen har redan prövat denna frågeställning i dom av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), vilken emellertid meddelades i ett annat rättsligt och faktiskt sammanhang.
3. I det nu aktuella målet har den hänskjutande domstolen begärt ett förhandsavgörande för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF utgör hinder för bestämmelser i nationell lagstiftning i vilka föreskrivs att en myndig medborgare i en medlemsstat som även är medborgare i en annan stat ska förlora sitt medborgarskap om vederbörande varit bosatt i ett tredjeland under en oavbruten period på mer än tio år. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i huruvida unionsmedborgarskapet och barnets bästa hindrar en medlemsstat från att föreskriva att nämnda medborgares barn samtidigt ska förlora medborgarskapet i samma medlemsstat.
4. Jag anser att endast den andra frågan ska besvaras jakande, som jag förklarar i detta förslag till avgörande. Vad gäller den första frågan anser jag inte att det finns någon anledning att frånga de grunder som den nationella lagstiftaren valt för förlust av unionsmedborgarskapet när det gäller att pröva huruvida en sådan lagstiftning är förenlig med bland annat proportionalitetsprincipen. För att

¹ Originalspråk: franska.

anse att proportionalitetsprincipen har iakttagits är det som jag ser det i synnerhet inte nödvändigt vare sig att pröva lagstiftningens indirekta följder för situationen för varje berörd person eller särskilda omständigheter i det enskilda fallet som inte hänför sig till det kriterium för anknytning till den berörda medlemsstaten som den nationella lagstiftaren valt. Jag anser, i linje med den grekiska regeringens ställningstagande under förhandlingen vid domstolen, att det är enda sättet att säkerställa att medlemsstaternas behörighet att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap respekteras och bibehålla räckvidden av proportionalitetsprövningen av en nationell åtgärd som innebär förlust av unionsmedborgarskapet mot bakgrund av unionsrätten.

II. Faktiska omständigheter, tillämpliga bestämmelser och tolkningsfrågan

5. Domstolen ska besvara en tolkningsfråga som uppkommit i tvister mellan M.G. Tjebbes, G.J.M. Koopman, E. Saleh Abady respektive L. Duboux och Minister van Buitenlandse Zaken (utrikesministern, Nederländerna) (nedan kallad ministern). Frågan avser ministerns beslut att inte pröva dessa personers ansökningar om nytt nationellt pass på grund av att de, samtidigt som de behållit sitt medborgarskap i de tredjeländer där de är bosatta, har förlorat sitt nederländska medborgarskap i enlighet med bestämmelserna i Rijkswet op het Nederlanderschap (lagen om nederländskt medborgarskap).

6. Det framgår nämligen av den hänskjutande domstolens redogörelse för de tillämpliga bestämmelserna att en myndig nederländsk medborgare enligt artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap ska förlora sitt nederländska medborgarskap om vederbörande också är utländsk medborgare och har haft hemvist, efter det att han eller hon uppnådde myndighetsåldern, under en oavbruten period på tio år, med dubbelt medborgarskap, utanför Nederländerna och de territorier där EU-fördraget är tillämpligt. Enligt artikel 16.1 d i samma lag ska en underårig förlora sitt nederländska medborgarskap om fadern eller modern förlorar sitt nederländska medborgarskap, bland annat enligt artikel 15.1 c i nämnda lag.

7. Enligt artikel IV i Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlanderschap) (lag av den 2 december 2000 om ändring av lagen om nederländskt medborgarskap (förvärv och förlust av nederländsk nationalitet)), kan den tioårsperiod som avses i artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap inte börja löpa förrän den 1 april 2003.

8. Det framgår dessutom av den hänskjutande domstolens förklaringar att den tidsperiod som anges i artikel 15.1 i lagen om nederländskt medborgarskap ska avbrytas enligt artikel 15.3 i samma lag om den berörda personen har hemvist i Nederländerna eller i territorier där EU-fördraget är tillämpligt under en period av minst ett år. I artikel 15.4 i denna lag anges att avbrott också ska göras om den berörda personen ansöker om en förklaring om innehav av nederländskt medborgarskap, en resehandling (pass) eller om ett nederländskt identitetskort i den mening som avses i Paspoortwet (den nederländska passlagen). En ny tidsfrist på tio år ska börja löpa den dag då någon av dessa handlingar utfärdas.

9. Enligt artikel 6.1 f i lagen om nederländskt medborgarskap kan en myndig utlänning som förlorat sitt nederländska medborgarskap enligt artikel 15.1 c i samma lag återfå detta medborgarskap om han eller hon bosätter sig i minst ett år i Nederländerna eller i något annat land i kungadömet², efter att först ha beviljats tillstånd för en obegränsad tid.

² Med uttrycket avses i synnerhet Nederländska Antillerna.

10. Den hänskjutande domstolen har också erinrat om att lagen om nederländskt medborgarskap är en del av Konungariket Nederländernas internationella åtaganden. I artikel 7.3 i konventionen om begränsning av statslöshet, som antogs i New York den 30 augusti 1961 och trädde i kraft den 13 december 1975³ (nedan kallad konventionen om begränsning av statslöshet), föreskrivs, med förbehåll för bland annat artikel 7.4, att ingen ska förlora sitt medborgarskap och därmed bli statslös på grund av avresa och bosättning utomlands. Enligt artikel 7.4 i konventionen kan det vara motiverat att en naturaliserad person förlorar sitt medborgarskap på grund av bosättning utomlands under en period av minst sju år i följd. I artikel 7.1 e i Europeiska konventionen om medborgarskap, som undertecknades i Strasbourg den 6 november 1997 inom ramen för Europarådet och som trädde i kraft den 1 mars 2000⁴ (nedan kallad europeiska konventionen om medborgarskap), föreskrivs att medborgarskap får förloras ex lege vid avsaknad av verklig anknytning mellan konventionsstaten och en medborgare som har varaktig hemvist utomlands. I artikel 7.2 i denna konvention anges också att en konventionsstat får föreskriva att barn vars föräldrar förlorar sitt medborgarskap också ska förlora sitt medborgarskap, om inte den ena av föräldrarna behåller det.

11. Det framgår av omständigheterna i målen vid den nationella domstolen att Tjebbes till och med den 31 mars 2013 genom sina föräldrar var nederländsk och kanadensisk medborgare, att Koopman varit nederländsk medborgare sedan födseln och hade förvärvat schweiziskt medborgarskap genom äktenskap och att Saleh Abady var iransk medborgare och hade förvärvat nederländskt medborgarskap genom naturalisation. Den 1 april 2013 hade Tjebbes varit bosatt i Kanada, Koopman i Schweiz och Saleh Abady i Iran i mer än tio år. De var alla myndiga vid denna tidpunkt.

12. När de ansökte om nya pass vägrade ministern att pröva ansökningarna med motiveringen att dessa tre personer hade förlorat sitt nederländska medborgarskap i enlighet med artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap. Ministern framhöll att de alla under en sammanhängande period av minst tio år hade haft sin huvudsakliga hemvist utanför Nederländerna eller territorier där EU-fördraget är tillämpligt. Ministern konstaterade att de alla hade ett annat medborgarskap och att de under denna period inte hade beviljats någon nederländsk resehandling, nederländskt identitetskort eller någon förklaring om innehav av nederländskt medborgarskap.

13. Såvitt avsåg Duboux, som den 1 april 2013 var Koopmans underåriga dotter och hade nederländskt och schweiziskt medborgarskap, avlog ministern också hennes ansökan om pass på grund av att hon hade förlorat sitt nederländska medborgarskap i enlighet med artikel 16.1 d i denna lag, i och med att hennes mor hade förlorat sitt nederländska medborgarskap vid denna tidpunkt.

14. De fyra klagandena i de nationella målen överklagade var och en en ministerns beslut till Rechtbank Den Haag (domstolen i Haag, Nederländerna). Rechtbank Den Haag (domstolen i Haag) ogillade genom separata avgöranden Tjebbes, Koopmans och Saleh Abadys överklaganden men biföll Duboux talan och upphävde ministerns beslut i hennes avseende samtidigt som dess rättsverkningar bibehölls. Klagandena i de nationella målen överklagade var för sig dessa avgöranden till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen).

15. Den hänskjutande domstolen har angett att den ska pröva frågan huruvida förlust av nederländskt medborgarskap enligt lag är förenligt med unionsrätten, särskilt artiklarna 20 och 21 FEUF, sett mot bakgrund av domen av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Den hänskjutande domstolen anser i själva verket att artiklarna är tillämpliga oavsett om unionsmedborgarskapet förloras till följd av att medborgarskapet i en medlemsstat har förlorats enligt lag eller genom ett enskilt beslut som var fallet i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

³ *United Nations Treaty Series*, vol. 989, s. 175. Konungariket Nederländerna ratificerade konventionen om begränsning av statslöshet av den 13 maj 1985.

⁴ *ETS* nr 166. Konungariket Nederländerna ratificerade denna konvention den 21 mars 2001. Den trädde i kraft i denna medlemsstat den 1 juli 2001.

16. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det inte framgår av domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) hur proportionalitetsprövningen ska gå till i sådana situationer som de aktuella i de nationella målen. Frågan är huruvida det är möjligt att göra en allmän proportionalitetsprövning av nationella bestämmelser som innebär en automatisk förlust av medborgarskapet eller om proportionalitetsprincipen kräver ett beaktande av varje enskilt fall.

17. När det gäller situationen för *myndiga* anser den hänskjutande domstolen att det finns övertygande argument för att medge att artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap är förenlig med proportionalitetsprincipen och följaktligen med artiklarna 20 och 21 FEUF. Först och främst framgår det av förarbetena att den nationella lagstiftarens avsikt med artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap var att bidra till ett internationellt regelverk som är avsett att avskaffa eller minska statslöshet och flera medborgarskap i enlighet med artikel 7 i den europeiska konventionen om medborgarskap.

18. Den hänskjutande domstolen har angett att artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap föreskriver en tidsfrist på tio år innan ett nederländskt medborgarskap förloras och att denna tidsfrist ger stöd för att anta att de berörda personerna inte längre har någon anknytning eller endast en mycket begränsad anknytning till Nederländerna och därmed till unionen. Det är dessutom relativt enkelt att behålla det nederländska medborgarskapet. Tioårsfristen avbryts nämligen om den berörda personen under denna tid under minst ett år har hemvist i Nederländerna eller i unionen eller beviljas en förklaring om innehav av nederländskt medborgarskap, en nederländsk resehandling eller ett nederländskt identitetskort i den mening som avses i den nederländska passlagen. Enligt den hänskjutande domstolen har dessutom en person som uppfyller villkoren för att ha rätt till en valmöjlighet, i den mening som avses i artikel 6 i lagen om nederländskt medborgarskap, rätt att återfå det nederländska medborgarskapet.

19. Slutligen anser den hänskjutande domstolen att den nederländska lagstiftaren inte tycks ha antagit artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap godtyckligt, även om artikel 7 i stadgan, som handlar om respekten för privatlivet och familjelivet, kan åberopas. Den hänskjutande domstolen anser emellertid att det inte kan uteslutas att det krävs en prövning i varje enskilt fall för att avgöra huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits, och att det därför inte är säkert att en sådan generell ordning som lagen om nederländskt medborgarskap är förenlig med artiklarna 20 och 21 FEUF.

20. När det gäller situationen för *underåriga*, har den hänskjutande domstolen angett att artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap återspeglar den nationella lagstiftarens inställning att det är viktigt med ett enhetligt medborgarskap inom familjen. Den hänskjutande domstolen kan inte mot bakgrund av domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) avgöra om denna omständighet utgör ett skäl att automatiskt frånta en berörd person medborgarskapet. Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i huruvida det är proportionerligt att frånta en underårig unionsmedborgarskapet och de rättigheter som är knutna till detta av det enda skälet att ett enhetligt medborgarskap ska bibehållas inom familjen. Den hänskjutande domstolen har slutligen framhållit att en underårig endast har ett begränsat inflytande på upprätthållandet av sitt nederländska medborgarskap och att möjligheten att avbryta tidsperioden eller att beviljas exempelvis en förklaring om innehav av nederländskt medborgarskap inte är grunder för undantag när det gäller underåriga. Det är således inte klarlagt huruvida artikel 16.1 d i medborgarskapslagen är förenlig med proportionalitetsprincipen.

21. Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

”Ska artiklarna 20 och 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, även sett mot bakgrund av artikel 7 i stadgan, tolkas så, att de – i avsaknad av en individuell bedömning av att proportionalitetsprincipen har iakttagits vad gäller de följder som förlusten av medborgarskapet har för den berörda personens situation med hänsyn till unionsrätten – utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka

- 1) en vuxen person som även är medborgare i ett tredjeland förlorar sitt medborgarskap i en medlemsstat och därmed sitt unionsmedborgarskap ex lege på grund av att vederbörande under en oavbruten period av tio år har haft sitt huvudsakliga hemvist utanför unionen, trots att det har funnits möjligheter att avbryta denna period?
- 2) en minderårig under vissa omständigheter förlorar sitt medborgarskap i en medlemsstat och därmed unionsmedborgarskapet ex lege till följd av att vederbörandes förälder har förlorat sitt medborgarskap på det sätt som avses i punkt 1 ovan?”

22. Skriftliga yttranden har inkommit från klagandena i de nationella målen, den nederländska, den grekiska och den irländska regeringen samt från Europeiska kommissionen. Tjebbes, den nederländska och den grekiska regeringen samt kommissionen yttrade sig även vid förhandlingen den 24 april 2018, vid vilken övriga berörda parter inte var företrädna.

III. Bedömning

23. Innan jag går in på frågan huruvida det är förenligt med artikel 20 FEUF att myndiga (del B) och underåriga (del C) nederländska medborgare förlorar sitt medborgarskap, med hänsyn till vad domstolen angav i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), anser jag att det är viktigt att först, även om ingen av de berörda parterna har ifrågasatt detta, undersöka om unionsrätten är tillämplig och domstolen behörig att besvara den fråga som hänskjutits för förhandsavgörande (del A). Jag gör också en kortfattad bedömning av den nederländska regeringens yrkande vid förhandlingen, att domstolen ska begränsa den kommande domens verkningar i tiden, för det fallet att domstolen fastställer att de relevanta bestämmelserna i den nederländska lagen om medborgarskap inte är förenliga med artikel 20 FEUF (del D).

A. Huruvida unionsrätten är tillämplig och domstolen behörig att besvara den hänskjutna tolkningsfrågan

24. Ingen av de berörda parterna har som anges ovan ifrågasatt att unionsrätten är tillämplig. Vissa tvivel kan ändå uttryckas i detta avseende. Först ska det nämligen framhållas att de angripna besluten i de nationella målen inte rör återkallelse av det nederländska medborgarskapet, och därmed unionsmedborgarskapet, för klagandena i de nationella målen, utan avslag på ansökningar om nederländskt pass på grund av att personerna i fråga inte längre är medborgare i Konungariket Nederländerna. Vidare framgår det av den hänskjutande domstolens redogörelse för de faktiska omständigheterna att klagandena i de nationella målen alla har hemvist i tredjeländer och sannolikt inte utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen.

25. Jag anser dock att dessa tvivel kan undanröjas.

26. Visserligen kan de nationella målen anses sakna anknytning till unionsrätten på grund av att den hänskjutande domstolen endast ska uttala sig om lagenligheten av ministerns beslut att inte utfärda de sökta passen till tredjelandsmedborgare som redan förlorat sitt nederländska medborgarskap och därmed fränkants ställningen som unionsmedborgare.

27. Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att detta resonemang, som för övrigt tycks ha förts av ministern, enligt nationell lagstiftning innebar att klagandena i de nationella målen fränkades varje form av effektivt rättsmedel med avseende på ministerns konstaterande, att de inte längre hade nederländskt medborgarskap då de ansökte om nya pass. De behöriga nederländska myndigheterna har nämligen aldrig fattat något annat beslut om återkallelse av deras medborgarskap. Därför fann den hänskjutande domstolen, som alltså är en domstol som dömer i sista instans, att den var tvungen att pröva huruvida ministern kunde grunda sin vägran att utfärda de sökta passen på antagandet att klagandena i de nationella målen hade förlorat sitt nederländska medborgarskap (och därmed också sina unionsmedborgarskap) vid tidpunkten för ministerns beslut och huruvida detta konstaterande, med stöd av artiklarna 15.1 c och 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap, var förenligt med unionsrätten, i synnerhet proportionalitetsprincipen så som den kom till uttryck i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

28. Av den hänskjutande domstolens ställningstagande framgår följaktligen att klagandena i det nationella målet inte har förlorat ställningen som unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF slutgiltigt, utan befinner sig i en *situation som kan medföra förlust av denna ställning*.

29. En sådan situation omfattas, med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder, av unionsrätten, i enlighet med domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 42).

30. Vad gäller den andra aspekten tycks inte den omständigheten att klagandena i de nationella målen alla har hemvist i ett tredjeland och inte har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen få några andra följder.

31. Enligt artikel 20.1 FEUF ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Domstolen har upprepade gånger betonat att ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare.⁵

32. Domstolen har tolkat denna bestämmelse i sammanhang då det visade sig att den enda anknytningen till unionsrätten var ett unionsmedborgarskap.

33. I domen av den 2 oktober 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, punkterna 13 och 27), medgav domstolen att det förelåg en anknytning till unionsrätten beträffande barn som var medborgare i två medlemsstater, födda i en av dessa stater och lagligen bosatta där, utan att de någonsin hade utövat sin rätt till fri rörlighet.

34. I domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) sökte inte domstolen, tvärtemot generaladvokaten,⁶ efter någon koppling mellan återkallandet av Rottmanns naturalisation och hans utövande av rätten till fri rörlighet inom unionen. I punkt 42 i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), fann domstolen att det förelåg en koppling till unionsrätten på följande grund: "En situation som innebär att en unionsmedborgare ställs inför ett beslut av myndigheterna i en medlemsstat om att återkalla ett beslut

⁵ Se dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31), dom av den 17 september 2002, Baumbast och R (C-413/99, EU:C:2002:493, punkt 82), dom av den 19 oktober 2004, Zhu och Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, punkt 25), dom av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 43), dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 41) och dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 69).

⁶ Se punkt 13 i förslaget till avgörande av generaladvokat Poiares Maduro i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588).

om naturalisation, vilket kan leda till att denne förlorar den ställning och de rättigheter som tillerkänns honom enligt artikel 17 EG [nu artikel 20 FEUF], på grund av att han har förlorat sitt ursprungliga medborgarskap i en annan medlemsstat, omfattas med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder av unionsrätten.”

35. Allt sedan domen av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42), har domstolen dessutom medgett att det finns en koppling till unionsrätten och att artikel 20 FEUF är tillämplig när det gäller medborgare i en medlemsstat som inte har utövat sin rätt till fri rörlighet och som på grund av ett beslut av den medlemsstaten skulle berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare.

36. I det nu aktuella fallet har klagandena i de nationella målen visserligen hemvist i ett tredjeland, till skillnad från de fall som anges ovan.

37. Jag anser emellertid inte att den omständigheten innebär att de aktuella situationerna i de nationella målen hamnar utanför unionsrättens tillämpningsområde.

38. Faktum är att *ställningen* som unionsmedborgare inte är förbehållen medborgare i medlemsstaterna som har hemvist i eller som befinner sig i unionen. Jag anser att detta framgår entydigt av artikel 20.2 c FEUF, där det anges att varje unionsmedborgare ska åtnjuta diplomatiskt och konsulärt skydd av varje medlemsstat inom *ett tredje lands* territorium, där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad.

39. Jag vill framhålla att artiklarna 15.1 c och 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap innebär att nederländska medborgare som har hemvist i ett tredjeland och uppfyller de övriga villkoren i dessa bestämmelser fränkänns *ställningen* som unionsmedborgare i sig, och därmed möjligheten att faktiskt åtnjuta *samtliga* rättigheter som följer med denna ställning.

40. Som jag ser det vore det för övrigt paradoxalt om domstolen fann att unionsrätten inte är tillämplig i de nationella målen, när den aktuella situationen är den enda där hemvist utanför Nederländerna leder till förlust av ställningen som unionsmedborgare. Lagen om nederländskt medborgarskap är för det första inte tillämplig på nederländska medborgare som också är medborgare i en annan stat och som haft hemvist, till och med under mer än tio år, i en medlemsstat i unionen. För det andra är artiklarna 15.1 c och 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap visserligen tillämpliga på nederländska medborgare som också är medborgare i en annan medlemsstat och under en sammanhängande period på mer än tio år haft hemvist i ett tredjeland, vilket bekräftades av den nederländska regeringen vid förhandlingen, men följderna av förlusten av det nederländska medborgarskapet är inte jämförbara, eftersom dessa medborgare i princip förblir unionsmedborgare på grund av sitt medborgarskap i den andra medlemsstaten.⁷

41. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att unionsrätten är tillämplig på situationerna i de nationella målen, i och med att medlemsstaterna är behöriga att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap, i överensstämmelse med unionsrätten.⁸

42. Jag vill i detta hänseende tillägga att svaret på den hänskjutande domstolens fråga enbart bör handla om artikel 20 FEUF och inte hänföra sig även till tolkningen av artikel 21 FEUF. I och med att de nationella målen specifikt avser förlust av unionsmedborgarskapet och klagandena i de nationella målen inte har utnyttjat rätten till fri rörlighet inom unionen, anser jag inte att tolkningen av artikel 21 FEUF är direkt relevant, samtidigt som den inte heller ger något annat svar än av vad som följer av tolkningen av artikel 20 FEUF. Detta förhållningssätt tycks även kunna härledas ur domen av

⁷ Naturligtvis förutsatt att lagstiftningen i den andra medlemsstaten inte är identisk med lagen om nederländskt medborgarskap, i vilket fall dessa personer riskerar att bli statslösa. Denna risk tycks dock inte realistisk.

⁸ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 39 och 45).

den 30 juni 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), domen av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) och domen av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354, punkterna 49 och 57), i vilka domstolen besvarade frågorna mot bakgrund av artikel 20 FEUF, eftersom de aktuella situationerna, som avsåg unionsmedborgare, inte omfattades av artikel 21 FEUF.⁹

43. Att artikel 20 FEUF och därmed unionsrätten är tillämplig på de nationella målen innebär således att klagandena i de nationella målen måste kunna åberopa de grundläggande rättigheterna enligt stadgan, nämligen, som nämnts av den hänskjutande domstolen, rätten till respekt för privatlivet och familjelivet enligt artikel 7 i stadgan och, vad beträffar Duboux, barnets rättigheter enligt artikel 24 i stadgan. Som jag redan visat i tidigare förslag till avgöranden omfattar de grundläggande rättigheterna i stadgan – vilka ska iakttas av samtliga myndigheter i medlemsstaterna *när de vidtar åtgärder inom ramen för unionsrätten* – samtliga personer som rättsakter som dessa myndigheter antar riktar sig till, *oberoende av varje territorialitetskriterium*.¹⁰

44. Följaktligen anser jag, i likhet med vad domstolen klargjorde i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 46), att domstolen ska besvara den hänskjutande domstolens tolkningsfråga, som avser villkoren för att en unionsmedborgare, på grund av förlust av medborgarskapet i en medlemsstat, kan förlora ställningen som unionsmedborgare och därmed de rättigheter som är knutna till denna ställning.

45. Jag är nu framme vid den första delen av den hänskjutande domstolens fråga, avseende myndiga nederländska medborgares förlust av medborgarskapet.

B. Huruvida myndiga nederländska medborgares förlust av medborgarskapet enligt artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap är förenlig med artikel 20 FEUF och artikel 7 i stadgan

46. Med tolkningsfrågans första del vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF, mot bakgrund av domen av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), ska tolkas så, att den utgör hinder för artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap, det vill säga när det gäller personer som är myndiga.

47. I domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) fastställde domstolen principen att ett beslut om att återkalla en naturalisation av en medborgare i en medlemsstat kan prövas av en domstol mot bakgrund av unionsrätten.

48. I punkterna 50–54 i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) prövade domstolen först i sak huruvida beslutet att återkalla naturalisationen fattades i ett syfte som var skyddsvärt, i det aktuella fallet att medborgarskapet var ogiltigt på grund av bedrägligt handlande av den berörda personen då medborgarskapet beviljades. Domstolen framhöll i det avseendet att det var berättigat för en medlemsstat att vilja skydda det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare, samt den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet. Domstolen bekräftade denna slutsats i frågan huruvida en sådan åtgärd var berättigad och grundade sig på den allmänna folkrättsliga principen att ingen godtyckligt får berövas sitt medborgarskap och på de relevanta bestämmelserna i konventionen om begränsning av statslöshet och i den europeiska konventionen om medborgarskap. I punkt 54 i domen fann domstolen att denna slutsats om *det principiellt berättigade* även gällde när återkallelsen av medborgarskapet i den berörda medlemsstaten *ledde till* att den berörda personen förlorade unionsmedborgarskapet.

⁹ Samma förhållningssätt tycks också framträda i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) i vilken domstolen endast tolkade artikel 17 EG (nu artikel 20 FEUF) trots att frågan i allmänhet avsåg tolkningen av gemenskapsrätten, vilket skulle ha kunnat föranleda domstolen att inbegripa artikel 18 EG (nu artikel 21 FEUF) i sitt svar.

¹⁰ Se, särskilt, punkt 89 i mitt förslag till avgörande i målet X och X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93).

49. Domstolen begränsade sedan denna principiella slutsats – vilket är vad som föranlett tvivel hos den hänskjutande domstolen – genom att ange att det beslut om återkallande av en naturalisation som var i fråga i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) skulle iaktta proportionalitetsprincipen ”vad beträffar *de följder* som beslutet har för den berörda personens situation med hänsyn till unionsrätten”¹¹ eller med hänsyn ”till de eventuella följder som en återkallelse av beslutet skulle få för den berörde och, i förekommande fall, för medlemmarna i dennes familj, med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter.”¹²

50. Som jag klargör nedan är det visserligen svårt att bedöma räckvidden av prövningen i punkterna 55–58 i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), men jag anser ändå att det, i enlighet med domstolens resonemang i den domen, för att avgöra om en medlemsstats återkallande av en naturalisation, vilket medför att den berörda personen förlorar sitt unionsmedborgarskap, är förenlig med artikel 20 FEUF, finns anledning att först undersöka huruvida grunden för denna åtgärd är av allmänintresse och därefter pröva huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits.

1. Huruvida syftet med artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap är av allmänintresse

51. För att en förlust av medborgarskap enligt artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap inte ska strida mot unionsrätten krävs att syftet är att uppnå ett mål av allmänintresse, vilket förutsätter att förlusten ska kunna bidra till att uppnå det eftersträvade målet och att det berövande som artikeln medför inte är att anse som en godtycklig handling.¹³

52. Jag vill erinra om att artikel 15.1 c i den nederländska lagen föreskriver en automatisk förlust av det nederländska medborgarskapet för en nederländsk medborgare som också är medborgare i en annan stat och som har haft hemvist utanför Nederländerna och de territorier där FEU är tillämpligt under en sammanhängande period av minst tio år.

53. I detta avseende ansluter jag mig helt och fullt till den nederländska regeringens ståndpunkt, att en medlemsstat i samband med utövandet av sin behörighet att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap har rätt att utgå från att medborgarskapet är ett uttryck för en faktisk anknytning mellan staten och dess medborgare.

54. Vidare anser jag inte att det är orimligt att en nationell lagstiftare bland de olika faktorer som kan spegla förlusten av en sådan anknytning väljer medborgarens sedvanliga hemvist i ett tredjeland under en tillräckligt lång period.

55. Det finns i detta avseende anledning att framhålla att ett sådant val har erkänts internationellt. I konventionen om begränsning av statslöshet anges nämligen, i artikel 7.4, att en person ska förlora sitt medborgarskap till följd av långvarig vistelse utomlands, förutsatt att denna förlust inte gör personen statslös. I artikel 7.1 e i den europeiska konventionen om medborgarskap föreskrivs också att ett medborgarskap kan förloras ex lege i avsaknad av faktisk anknytning mellan staten och en medborgare som är bosatt utomlands. I den förklarande rapporten till konventionen anges att denna bestämmelse syftar till att ge den stat som så önskar tillåtelse att förhindra att medborgare som sedan länge varit bosatta utomlands behåller sitt medborgarskap i denna stat trots att de inte längre har någon anknytning till den sistnämnda eller att den ersatts med en anknytning till ett annat land, förutsatt att det, *som i det nu aktuella fallet*, rör sig om personer med dubbelt medborgarskap och det inte föreligger någon risk för statslöshet.¹⁴

11 Domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 55) (min kursivering).

12 Domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 56) (min kursivering).

13 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 51–54).

14 Se punkt 70 i den förklarande rapporten till Europeiska konventionen om medborgarskap. Rapporten finns tillgänglig på följande adress: <https://rm.coe.int/16800cce80>.

56. Det enda kriterium som ligger till grund för artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap är just att en nederländsk medborgare lämnat unionens territorium, oavsett vilket annat medborgarskap personen i fråga har. Den nederländska regeringen bekräftade nämligen vid förhandlingen att den automatiska förlusten av medborgarskapet enligt artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap omfattar såväl nederländska medborgare med dubbelt medborgarskap i ett tredjeland som nederländska medborgare med dubbelt medborgarskap i en annan medlemsstat, förutsatt att de uppfyller villkoret om oavbruten hemvist i ett tredjeland under en tioårsperiod.

57. Slutligen, som den hänskjutande domstolen har påpekat, finns det ingenting i handlingarna i målet som visar att ett berövande av medborgarskap enligt artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap utgör en godtycklig åtgärd.

58. Jag ska inte i detta skede gå in på prövningen av proportionaliteten i en åtgärd som innebär att en nederländsk medborgare med dubbelt medborgarskap som varit bosatt i ett tredjeland i mer än tio år fränkänns sitt medborgarskap, men perioden framstår inte som orimligt kort. Ingen av de berörda parterna har för övrigt ifrågasatt periodens längd. Jag vill också framhålla, oavsett de brister som tagits upp av klagandena i de nationella målen och som påverkat vilken förhandsinformation de haft tillgång till om denna lagstiftning, att lagen om ändring av lagen om nederländskt medborgarskap antogs år 2000 och trädde i kraft tre år senare. Jag anser därför att den var tillräckligt förutsebar. Det nu aktuella förfarandet visar dessutom att ett berövande av medborgarskap enligt artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap kan bli föremål för en domstolsprövning.

59. Jag anser därför att ett berövande av medborgarskap enligt artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap har ett berättigat syfte.

2. Huruvida artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap är proportionerlig

60. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att den hänskjutande domstolen i huvudsak vill ha klarhet i huruvida den helt enkelt kan kontrollera att villkoren för tillämpning av artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap är uppfyllda eller om den dessutom, i enlighet med proportionalitetsprincipen, så som den tolkats av domstolen i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 55–58), är skyldig att beakta de *särskilda omständigheter* i varje enskilt fall som skulle kunna påvisa en faktisk anknytning till den berörda medlemsstaten, som klaganden i de nationella målen har anfört.

61. Klagandena i de nationella målen tycks med andra ord anse att domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) medför ett *allmänt krav* på att den nationella domstolen, oavsett vilket anknytningskriterium som lagstiftaren i en medlemsstat valt för att bevilja eller återkalla ett medborgarskap i den medlemsstaten, prövar *alla särskilda omständigheterna* i varje enskilt fall som kan visa att den berörda personen har en faktisk anknytning till den medlemsstaten och kan behålla medborgarskapet i denna stat.

62. Jag delar inte denna uppfattning.

63. Först och främst ser jag inga principiella hinder för att en bestämmelse i en medlemsstats lagstiftning vid en proportionalitetsprövning mot bakgrund av unionsrätten kan visa sig vara förenlig med proportionalitetsprincipen på grund av sin allmänna karaktär.

64. Jag vill i detta avseende, utan att göra anspråk på att vara uttömmande, endast nämna domen av den 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), som avsåg tillämpningen av en nationell lagstiftning som innebar att en unionsmedborgare som dömts till en straffrättslig påföljd automatiskt fräntogs rätten att rösta i val till Europaparlamentet.

65. Efter att ha fastställt att den aktuella situationen omfattades av tillämpningsområdet för unionsrätten gick domstolen med på att pröva berövandet av rösträtten mot bakgrund av den rätt som garanteras i artikel 39.2 i stadgan och proportionalitetsprincipen enligt artikel 52.1 i stadgan.

66. Vid proportionalitetsprövningen av begränsningen av rösträtten fann domstolen att nämnda begränsning var proportionerlig i och med att den beaktade arten och allvaret av det brott som begåtts och straffets längd. Samtidigt erinrade domstolen om att fråntagandet av rösträtten enligt den tillämpliga nationella lagstiftningen endast gällde personer som dömts för brott som var förenat med fängelse i minst fem år och upp till livstid. Domstolen framhöll också att det i den nationella lagstiftningen uttryckligen angavs att enskilda personer som dömts för brott kunde ansöka om och få beviljat upphävande av tilläggsföljden förlust av medborgarliga rättigheter vilken leder till ett fråntagande av rösträtten. Domstolen konstaterade således att den nationella lagstiftningen i fråga inte stred mot proportionalitetsprincipen och slog fast att artikel 39.2 i stadgan inte utgjorde hinder för en nationell lagstiftning som innebar att sådana personer som Thierry Delvigne i kraft av själva lagen utslöts ur kretsen av personer som var röstberättigade i val till Europaparlamentet.

67. Av det målet kan slutsatsen dras att proportionalitetsprövningen av en nationell lagstiftning inte behöver företas med hänsyn till de särskilda omständigheter i varje enskilt fall som kan utgöra skäl för undantag från den begränsning som fastställs i lagstiftningen. I detta avseende påpekade domstolen endast att Delvigne uppfyllde villkoren för tillämpning av den nationella lagstiftningen, det vill säga att han hade dömts till fängelse i mellan fem år och livstid. Domstolen gjorde inte någon ytterligare prövning av lämpligheten av begränsningen av rösträtten i förhållande till det enskilda straff (tolv år) som Delvigne hade dömts till eller, än mindre, beaktade eventuella förmildrande omständigheter i just denna enskilda persons situation.

68. Prövningen av iakttagandet av proportionalitetsprincipen i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) vederlägger enligt min mening inte detta synsätt, trots uppenbara tvetydigheter vad gäller dess räckvidd.

69. Först och främst vill jag framhålla att det inte finns något domskäl i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) där domstolen anger att *alla* omständigheter i det enskilda fallet ska beaktas vid en proportionalitetsprövning av ett beslut om att återkalla en naturalisation, som det som var aktuellt i det målet.

70. Domstolen hänvisade visserligen till beslutets följder för den berörda personen tre gånger i den domen, i punkterna 54, 55 och 56 första meningen.

71. Formuleringarna i dessa tre punkter i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) är inte särskilt lättbegripliga.

72. I punkt 54 i domen talas om den *omedelbara* följden av ett återkallande av medborgarskapet för den berörda personen, det vill säga förlusten av ställningen som unionsmedborgare, vilket framstår som begripligt och logiskt. I punkterna 55 och 56 första meningen berörs däremot andra typer av mer indirekta följder, eller till och med "eventuella följder", vilka skiljer sig från förlusten av unionsmedborgarskapet, mot bakgrund av vilka den nationella domstolen måste pröva proportionaliteten i ett beslut om att återkalla en naturalisation, och inte enbart mot bakgrund av artikel 20 FEUF, utan mot unionsrätten i allmänhet.

73. Om jag inte misstar mig var den enda andra direkta följden av återkallelsen av naturalisation i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), utöver förlusten av unionsmedborgarskapet, en risk för att den berörda personen skulle bli statslös. Denna risk var central i den nationella domstolens frågor och det framgick att den var långt ifrån hypotetisk.

74. Domstolen uttalade ingenting om dessa två direkta följder av beslutet att återkalla naturalisationen i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) som tyder på att beslutet skulle ha varit oproportionerligt. I punkt 57 i domen Rottman (C-135/08, EU:C:2010:104) medgav domstolen att en medlemsstat, i vilken medborgarskap har förvärvats genom bedrägligt handlande, inte kan anses skyldig enligt artikel 20 FEUF att avstå från att återkalla beslutet om naturalisation, enbart på den grunden att den berörde inte har återfått sitt medborgarskap i den ursprungliga medlemsstaten. I punkt 58 i samma dom uttalade domstolen, på ett ganska besynnerligt vis, att den nationella domstolen själv ska fastställa räckvidden av proportionalitetsprincipen genom att ange att det ankommer på den att bedöma "*huruvida proportionalitetsprincipen innebär att det krävs att den berörde beviljas en skälig tidsfrist för att försöka återfå medborgarskapet i sin ursprungliga medlemsstat, innan återkallelsen börjar gälla*".¹⁵

75. Det blir då svårt att förstå vilken annan följd eller vilka andra följder som den nationella domstolen borde ha beaktat vid prövningen av proportionaliteten i beslutet att återkalla naturalisationen i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), när de direkta följderna av detta beslut ändå inte kunde föranleda de tyska myndigheterna att avstå från att fatta beslutet.

76. Visserligen är det fullt möjligt att tänka sig att ett beslut om återkallelse av en naturalisation som medför förlust av ställningen som unionsmedborgare kan få flera olika följder för situationen för den berörda personen eller hans eller hennes familjemedlemmar, som domstolen berörde i punkt 56 första meningen i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Det är exempelvis tänkbart att förlusten av ställningen som unionsmedborgare kan medföra att utbetalningar av sociala förmåner till den berörda personen avbryts eller upphör. En förlust av unionsmedborgarskapet skulle också kunna leda till att den berörda personen inte längre kan göra gällande en uppehållsrätt i den berörda medlemsstaten eller till och med, i vissa fall, i unionen. Om denna person själv har barn som är medborgare i denna medlemsstat och som vederbörande har ensam vårdnad om, riskerar barnen att hamna i en sådan situation som den som prövades i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

77. Dessa följder är likväl inte följder av beslutet om att återkalla den berörda personens naturalisation utan av efterföljande administrativa beslut som kan komma att fattas eller inte och som, under alla omständigheter, kan bli föremål för en domstolsprövning och, i förekommande fall, en proportionalitetsprövning, bland annat mot bakgrund av unionsrätten.

78. Jag har därför svårt att se varför en nationell domstol, vid prövningen av proportionaliteten i ett beslut att återkalla ett medborgarskap mot bakgrund av unionsrätten, skulle vara tvungen att beakta sådana indirekta eller till och med hypotetiska följder om dessa följder i varje fall inte kan föranleda den nationella domstolen att upphäva ett sådant beslut eller att fastställa att de nationella myndigheterna borde ha avstått från att fatta beslutet.

79. För att använda ett av de exempel som berörs ovan, om den person som kan förlora ställningen som unionsmedborgare och hans eller hennes familjemedlemmar, som själva är unionsmedborgare, befann sig i en sådan situation som den som prövades i målet Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), betyder det inte att den berörda medlemsstaten skulle vara tvungen att avstå från att besluta om återkallelse av medborgarskapet med avseende på den personen, utan snarare att den nationella domstolen måste försäkra sig om att den berörda personen kan fortsätta att ha hemvist inom unionen, i egenskap av familjemedlem till en unionsmedborgare.

¹⁵ Min kursivering. Domstolen anser således inte att proportionalitetsprincipen kräver att ett förfarande avsett att förhindra förlust av ett unionsmedborgarskap ska införas eller att förfarandet för återkallelse av en naturalisation ska avbrytas till dess att den berörda personen faktiskt har återfått sitt ursprungliga medborgarskap för att kunna behålla unionsmedborgarskapet.

80. Två alternativ är alltså möjliga. Ett beslut om att återkalla medborgarskap kan "neutraliseras" på grund av den förlust av ställningen som unionsmedborgare det medför, vilket visserligen ger upphov till ett antal problem mot bakgrund av att denna ställning är ett komplement till medborgarskapet i en medlemsstat, enligt vad som föreskrivs i artikel 9 FEU och artikel 20.1 FEUF,¹⁶ men vilket enligt min mening inte är omöjligt.¹⁷ Det kan också hända att ett sådant beslut inte "neutraliseras" genom förlusten av ställningen som unionsmedborgare, men i så fall har jag svårt att förstå varför indirekta, underordnade eller rentav hypotetiska följder för den berörda personens situation, som är mindre allvarliga än förlusten av denna grundläggande ställning med tillhörande rättigheter, skulle innebära att beslutet att återkalla medborgarskapet inte kan fattas.

81. Jag hoppas att domstolen inte missförstår mig. Det är helt främmande för mig att medlemsstaterna skulle slippa en proportionalitetsprövning av ett beslut om återkallelse av ett medborgarskap eller av en sådan åtgärd som den aktuella i de nationella målen, genom vilken konstateras att medborgare i en medlemsstat förlorat sitt medborgarskap och därmed ställningen som unionsmedborgare.

82. Jag anser dock att denna prövning i enlighet med rättspraxis ska begränsas till en kontroll av att den nationella åtgärden i fråga, *vars direkta följd är förlusten av ställningen som unionsmedborgare*, är ägnad att garantera ett eftersträvat mål av allmänintresse och att detta mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan, det vill säga att den aktuella åtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att detta mål av allmänintresse ska kunna uppnås.¹⁸

83. Denna tolkning stöds av punkt 59 och domslutet i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), i vilka anges i allmänna ordalag att ett villkor för att ett beslut om att återkalla en naturalisation ska vara förenligt med unionsrätten, särskilt med artikel 17 EG (numera artikel 20 FUEF), är att proportionalitetsprincipen iakttas.

84. Den proportionalitetsprövning som domstolen anmodade den nationella domstolen att företa i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) omfattar enligt min mening i varje fall inte en *granskning av samtliga omständigheter i varje enskild situation* som, trots att villkoren för tillämpning av den nationella lagstiftningen om återkallelse av medborgarskapet är uppfyllda, skulle kunna visa att en faktisk anknytning till den berörda medlemsstaten bibehållits.

85. Om vi i detta skede endast ser till de omständigheter som uttryckligen anges i punkt 56 andra meningen i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), vill jag erinra om att domstolen anmodade den nationella domstolen att kontrollera huruvida förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter är "berättigad i förhållande till hur allvarlig den överträdelsen är som vederbörande har begått, den tid som har förflutit mellan beslutet om naturalisation och beslutet om återkallelse samt den berördes möjligheter att få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap."

86. Även om andra meningen i punkt 56 i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) är formulerad i allmänna ordalag, behöver de omständigheter som domstolen angav att den nationella domstolen skulle pröva naturligtvis inte vara överförbara i alla situationer där förlust av medborgarskap i en medlemsstat och unionsmedborgarskapet är i fråga. Proportionalitetsprövningen ska i synnerhet företas *i förhållande till skälet* till återkallelsen av medborgarskapet och ställningen som unionsmedborgare.

16 I den sista meningen i artikel 9 FEU och i artikel 20.1 FEUF anges att "unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet".

17 Oavsett om det är på grund av ett skäl som inte kan anses berättigat mot bakgrund av unionsrätten eller på grund av att den nationella åtgärden är oproportionerlig, som jag föreslår ska konstateras när det gäller tillämpningen av artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap på underåriga (se punkterna 128–149 i detta förslag till avgörande).

18 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, punkterna 90 och 93) och dom av den 2 juni 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punkterna 72 och 74).

87. Jag anser att en granskning av de tre faktorer som anges i punkt 56 andra meningen i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) inte ger stöd för vad som anförts av klagandena i de nationella målen, att alla omständigheter i varje enskilt fall måste beaktas vid proportionalitetsprövningen av en nationell åtgärd som berövar en enskild medborgarskapet i en medlemsstat.

88. Så är utan tvekan fallet när det gäller anmodan till den nationella domstolen att pröva om förlusten av de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare var ”berättigad i förhållande till hur allvarlig den överträdelsen är”. För prövningen av denna omständighet, som rör just det skäl (bedrägligt handlande) som låg till grund för beslutet om återkallelse av naturalisationen i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), krävs endast en kontroll av sambandet mellan förlusten av de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare och en tillräcklig grad av allvar i den överträdelse som begåtts av den berörda personen. Denna kontroll kan mycket väl vara *abstrakt* och behöver därmed inte innebära en granskning av det *konkreta fallet*.¹⁹ Om man tänker sig ett extremt – och förhoppningsvis rent hypotetiskt – fall, där lagstiftningen i en medlemsstat föreskriver att en enskilds naturalisation ska återkallas, vilket i sin tur medför förlust av unionsmedborgarskapet, på grund av en trafikförseelse, skulle denna åtgärd framstå som oproportionerlig med hänsyn till att den låga graden av allvar i överträdelsen inte skulle stå i proportion till den dramatiska följden i form av en förlust av unionsmedborgarskapet. En sådan prövning skulle inte kräva något beaktande av den enskilda personens situation.

89. Samma sak gäller utan tvekan en nationell domstols prövning av frågan huruvida den person som fräntas medborgarskapet i en medlemsstat har ”möjligheter att få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap.” En sådan prövning kan mycket väl genomföras enbart mot bakgrund av de möjligheter som föreskrivs i den relevanta nationella lagstiftningen, oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet. Det är också värt att notera att domstolen, trots att detta stycke i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ingår i en punkt där domstolen erinrar om den vikt som fästs vid unionsmedborgarskapet i primärrätten, inte fokuserar på vare sig den berörda personens behov av att behålla denna status²⁰ eller på det faktum att den berörda personen *faktiskt* kunde få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap, i detta fall det österrikiska medborgarskapet, vilket i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) skulle ha säkerställt att klaganden också kunde återfå sitt unionsmedborgarskap.²¹

90. Samma sak gäller enligt min mening för den prövning som domstolen avsåg i punkt 56 andra meningen i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), av ”den tid som har förflutit mellan beslutet om naturalisation och beslutet om återkallelse”, även om jag medger att detta är mer ovisst. Denna kontroll, som EU-domstolen anmodade den nationella domstolen att företa, väcker tvivel om vilka slutsatser den nationella domstolen skulle dra av den förflutna tiden. Det är nämligen oklart om den förflutna tiden i sig skulle ha kunnat utgöra hinder för själva antagandet av beslutet om återkallelse av medborgarskapet eller kanske endast kunde ha betydelse för huruvida beslutet skulle vara retroaktivt eller inte, med hänsyn till de särskilda omständigheterna i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Ungefär ett och ett halvt år hade förflutit mellan beslutet om naturalisation och beslutet om återkallelse i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). I relevant tysk lagstiftning föreskrevs dessutom att en administrativ rättsakt som erhållits genom bedrägligt handlande i princip skulle återkallas med retroaktiv verkan,²² vilket gav den nationella domstolen ett utrymme för skönsmässig bedömning som gjorde att den kunde beakta vissa omständigheter avseende såväl den berörda personens handlande under den förflutna perioden som myndigheternas agerande, bland annat den bristande omsorgen om att fastställa det bedrägliga handlandet. EU-domstolen angav emellertid inte direkt något som tyder på att den tid som förflutit kan ”neutralisera” ett bedrägligt förvärv av

19 I likhet med den prövning som domstolen företog i domen av den 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648).

20 Inte mer än på behovet av att undvika att den berörda personen blev statslös. Se, för ett liknande resonemang, bland annat Marinai, S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionali ed europei*, Giuffrè, Milano, 2017, s. 162.

21 Vilket som nämnts tidigare bekräftas av punkterna 57 och 58 i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

22 Se domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 8).

medborgarskap och därmed antagandet av ett retroaktivt beslut om återkallelse av en naturalisation. Med andra ord framgår det inte på något sätt av domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) att den nationella domstolen var skyldig att pröva huruvida den berörda personen, trots sitt bedrägliga handlande, med hänsyn till de särskilda omständigheterna under den tid som förflutit mellan beslutet om naturalisation och beslutet om återkallelse, hade en tillräckligt stark anknytning till Förbundsrepubliken Tyskland för att hans medborgarskap inte skulle kunna återkallas.

91. Jag anser följaktligen, mot bakgrund av såväl domen Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648) som domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), att proportionalitetsprövningen i de nationella målen av artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap ska göras *på ett abstrakt sätt* och i varje fall oavsett de följder och enskilda omständigheter som skulle kunna innebära att de villkor för förlust av medborgarskap som den nederländska lagstiftaren valt inte kan tillämpas.

92. Så är jag framme vid proportionalitetsprövningen av artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap.

93. För det första är det viktigt att notera att tillämpningen av denna artikel inte nödvändigtvis leder till en förlust av unionsmedborgarskapet. Som jag framhåller ovan ska den förlust av nederländskt medborgarskap som föreskrivs i denna artikel även tillämpas på medborgare i Konungariket Nederländerna som också är medborgare i en annan medlemsstat och som har hemvist i ett tredjeland. Dessa personer behåller sitt unionsmedborgarskap trots förlusten av det nederländska medborgarskapet.

94. För det andra anges det i artikel 15.4 i lagen om nederländskt medborgarskap, som den hänskjutande domstolen har framhållit, att den tioåriga perioden av oavbruten hemvist i ett tredjeland kan avbrytas på flera enkla sätt. Perioden ska nämligen avbrytas och en ny tioårsperiod därmed börja löpa när den berörda personen har beviljats en förklaring om nederländskt medborgarskap, en resehandling (ett pass) eller ett nederländskt identitetskort.

95. Genom utfärdandet av någon av dessa handlingar kan den berörda parten på eget initiativ förhindra en förlust av det nederländska medborgarskapet och, i förekommande fall, av unionsmedborgarskapet.

96. *Till och med oavsett förlusten av medborgarskapet* förefaller det inte på något vis orimligt eller oproportionerligt att kräva av en medborgare i en medlemsstat att han eller hon när giltighetstiden för ett pass eller ett nationellt id-kort löper ut förnyar någon av dessa handlingar.²³

97. Detta gäller i än högre grad när personen i fråga under en oavbruten period har haft hemvist i ett tredjeland och det finns en risk att anknytningen till den ursprungliga medlemsstaten försvagas. Det ligger nämligen i var och ens intresse att ha giltiga identitets- och/eller resehandlingar, i synnerhet när utfärdandet av en av dessa handlingar gör det möjligt att behålla ett medborgarskap och, i förekommande fall, ställningen som unionsmedborgare.

98. Den nederländska lagstiftaren har utgått från att en nederländsk medborgare som ansöker om någon av de tre handlingar som nämns i artikel 15.4 i lagen om nederländskt medborgarskap innan han eller hon har haft hemvist i ett tredjeland under en oavbruten period på tio år vill behålla en faktisk anknytning till Nederländerna.

²³ Detsamma gäller för utfärdandet av en förklaring om innehav av nederländskt medborgarskap. Berörd person kan ansöka om en sådan förklaring med hjälp av ett formulär på den nederländska regeringens webbplats, utan att behöva infinna sig personligen.

99. Om den berörda personen däremot inte ansöker om någon av dessa handlingar under den tioårsperiod av oavbruten hemvist i ett tredjeland som föreskrivs i artikel 15.1 c i lagen, har den nederländska lagstiftaren antagit att denna anknytning inte längre finns kvar.²⁴

100. Sådana antaganden kan inte anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas av den nederländska lagstiftaren.

101. För det tredje är en förlust av nederländskt medborgarskap och, i förekommande fall, av ställningen som unionsmedborgare, inte oåterkallelig. Enligt artikel 6.1 f i lagen om nederländskt medborgarskap kan en person som har förlorat det nederländska medborgarskapet återfå det på förmånligare villkor än en person som aldrig har varit nederländsk medborgare. Jag anser, i likhet med vad domstolen angav i punkt 56 andra meningen i domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) och med domstolens prövning av iakttagandet av proportionalitetsprincipen i domen av den 6 oktober 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), att möjligheten att återfå de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare bidrar till att den nationella lagstiftning som är i fråga i det nu aktuella målet är proportionerlig.

102. I det nu aktuella målet har ingen av de tre myndiga klagandena bestritt den omständigheten att de uppfyller villkoren för tillämpning av artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap och att de följaktligen bör förlora sitt nederländska medborgarskap och sitt unionsmedborgarskap, i och med att de inte är medborgare i någon annan medlemsstat.²⁵

103. Enligt de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen har klagandena i de nationella målen anmärkningsvärt nog väntat i sex till tio år med att ansöka om nya pass. De lämnade alla in sina passansökningar under år 2014, trots att de alla, enligt artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap, förlorade sitt nederländska medborgarskap under våren 2013.

104. Klagandena i de nationella målen har som anges ovan kritiserat den omständigheten att lagen om nederländskt medborgarskap förbjuder nationella domstolar från att ta hänsyn till *enskilda omständigheter* som visar att klagandena har en faktisk anknytning till Nederländerna, trots det kriterium som den nederländska lagstiftaren valt i artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap. De anser med andra ord att proportionalitetsprincipen innebär att den nationella domstolen ska ta hänsyn till inte bara de enskilda omständigheter som ingår i prövningen av villkoren för tillämpning av artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap utan även, och framför allt, de individuella omständigheter som hänför sig till andra anknytningsaspekter som återspeglar ett faktiskt bevarande av en påstådd anknytning till Nederländerna, till exempel förmågan att tala nederländska, upprätthållandet av familjeband och/eller känslomässiga band i den medlemsstaten och utövandet av rösträtten i nederländska val.

105. Detta resonemang må vara lockande, men jag anser, oberoende av diskussionen om räckvidden av domarna Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) och Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), att det kan få särskilt riskfyllda följder, inte minst för behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och unionen.

²⁴ Det anges också i punkt 71 i den förklarande rapporten till Europeiska konventionen om medborgarskap att bevis för att det saknas faktisk anknytning till en konventionsstat kan utgöras av bland annat en utebliven ansökan om identitets- eller resehandlingar eller en utebliven förklaring om önskemål att behålla medborgarskapet i konventionsstaten.

²⁵ Det betyder naturligtvis att den nationella domstolen, *mot bakgrund av de omständigheter som gäller för var och en av de tre klagandena i de nationella målen*, har försäkrat sig om att villkoren för tillämpning av artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap är uppfyllda. I detta avseende råder det enligt min mening inga tvivel om att den nationella domstolen, för det fallet att ministern i ett visst fall till exempel hade underlåtit att beakta en handling som skulle ha medfört ett avbrott av tioårsperioden, skulle ha varit skyldig att upphäva beslutet om avslag på passansökan med stöd av konstaterandet att kriterierna i artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap inte var uppfyllda. Om en enskild person kan visa att det varit *omöjligt* att ansöka om nytt pass eller om någon av de två andra handlingarna som gör det möjligt att avbryta den tioårsperiod som föreskrivs i artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap, ska också den situationen prövas av den nationella domstolen. Ingen ska vara skyldig att göra det omöjliga, och därför ska den nationella domstolen, mot bakgrund av den bevisning som den berörda personen lagt fram, försäkra sig om att påståendet att han eller hon inte haft möjlighet att beviljas de handlingar som avses i artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap är välgrundat.

106. Resonemanget innebär att man under förevändningen av att begära en prövning av iakttagandet av unionsrättens proportionalitetsprincip vill påföra den nationella domstolen en skyldighet att ersätta kriteriet om stadigvarande hemvist i ett tredjeland, som den nationella lagstiftaren valt i enlighet med internationell rätt och unionsrätten, med andra kriterier för anknytning till den berörda medlemsstaten, vilka förvisso är fullt godtagbara teoretiskt sett eller ur en annan medlemsstats synvinkel, men vilka den nationella lagstiftaren inte har fastställt som relevanta för att visa att det finns kvar en faktisk anknytning till den berörda medlemsstaten.

107. Jag vill erinra om att medlemsstaterna enligt fast rättspraxis är behöriga att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap och att unionsmedborgarskapet enligt artiklarna 9 FEU och 20.1 FEUF ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Att instämma i det resonemang som förts av klagandena i de nationella målen skulle även innebära att unionen åsidosätter sin skyldighet enligt artikel 4.2 FEU att respektera medlemsstaternas nationella identitet, där sammansättningen av den nationella gemenskapen självklart utgör en betydande del.²⁶

108. Som jag redan har påpekat ger domen Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) inget stöd för det resonemang som förts av klagandena i de nationella målen. Denna dom kan enligt min mening inte tolkas så, att den *kräver* att den nationella domstolen, inom ramen för en prövning av iakttagandet av proportionalitetsprincipen, kontrollerar huruvida det var uteslutet att anta ett beslut om återkallelse av medborgarskapet i en medlemsstat, grundat på ett skäl av allmänintresse som eftersträvas med den nationella lagstiftningen, på grund av särskilda omständigheter som återspeglar att den berörda personen upprätthåller en faktisk anknytning till den berörda medlemsstaten, oberoende av vilket skäl som läggs till grund för detta beslut.

109. På motsvarande sätt vill jag också erinra om att den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än det som har antagits i en annan medlemsstat inte utesluter att bestämmelserna på området är nödvändiga och står i proportion till sitt syfte²⁷ eller att det finns andra tänkbara åtgärder som kan uppnå detta mål, men som den nationella lagstiftaren, av en eller annan anledning, funnit vara otillräckliga för att uppnå detta mål.

110. Om de argument som klagandena i de nationella målen anfört i det nu aktuella målet godtogs skulle den nationella domstolen bli tvungen att utan vägledning av den nationella lagstiftaren fastställa vilka kriterier för anknytning till den berörda medlemsstaten som är relevanta, hur ingående de ska vara och hur de ska viktas.

111. Hur ska exempelvis den nationella domstolen, för det fallet att förmågan att använda det nederländska språket betraktas som ett relevant kriterium, beakta den omständigheten att Tjebbes i sitt skriftliga yttrande angett att hon inte talar nederländska flytande och, i förekommande fall, väga detta kriterium mot antalet resor som hon har gjort mellan Kanada och Nederländerna under de senaste åren eller, i förekommande fall, mot de familjeband, vilka inte närmare har retts ut, hon kan ha kvar i denna medlemsstat?

112. Ska den nationella domstolen när det gäller Koopman, som gjort gällande att hon behärskar nederländska till fulländning, såväl skriftligt som muntligt, och som tycks resa regelbundet till Nederländerna, också ta hänsyn till att Koopman själv har angett att hennes son, som uppnådde myndighetsåldern före våren 2013, i motsats till Koopman vidtagit åtgärder för att behålla sitt nederländska medborgarskap? Vilken vikt ska den nationella domstolen i så fall fästa vid denna omständighet?

²⁶ Se, för ett liknande resonemang, generaladvokat Póiaras Maduros förslag till avgörande i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 25).

²⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 juni 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

113. Enskilda skulle utsättas för rättsosäkerhet om sådana krav ställdes på de nationella domstolarna. Jag anser i varje fall att domstolen, för det fallet att den tvärtemot vad jag föreslår godtar det resonemang som förts av klagandena i de nationella målen, själv bör fastställa räckvidden av proportionalitetsprincipen och följaktligen upplysa den nationella domstolen om vilka kriterier som är relevanta för anknytningen till den berörda medlemsstaten och som ska beaktas av den hänskjutande domstolen, vilken sedan ska kontrollera att de är uppfyllda i vart och ett av de nationella målen.

114. Jag kan inte uppmana domstolen att välja denna väg, eftersom det vore att inkräkta på medlemsstaternas behörighet att fastställa villkoren för förlust av medborgarskap.

115. Mot bakgrund av samtliga dessa överväganden anser jag inte att artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap utgör något åsidosättande av proportionalitetsprincipen, såsom den är skyddad i unionsrätten.

116. Denna slutsats kan inte vederläggas av behovet av att säkerställa var och ens rätt till respekt för privatlivet och familjelivet enligt artikel 7 i stadgan.

117. Artikel 15.1 c i lagen om nederländskt medborgarskap utgör inget som helst hinder för privat- och familjeliv för nederländska medborgare som förlorat sitt nederländska medborgarskap och, i förekommande fall, sitt unionsmedborgarskap. I synnerhet har de fortfarande uppehållsrätt i det tredjeland där de är medborgare, de kan fortfarande resa och röra sig fritt tack vare de resehandlingar som utfärdats av det tredjelandet och de får även besöka alla andra stater, däribland unionens medlemsstater, inom de gränser som sätts av bestämmelserna om utlänningars inresa. Dessa enskilda personer kan också fortsätta att leva ett obegränsat familjeliv, utan att riskera att behöva lämna det tredjeland där de har hemvist. Denna bedömning gäller alla de aktuella fallen. Det är med andra ord inte nödvändigt att *i det konkreta fallet* pröva följderna av en förlust av medborgarskapet och, i förekommande fall, av unionsmedborgarskapet, för varje berörd persons enskilda situation.

118. Jag föreslår därför att domstolen ska besvara den första delen av den hänskjutande domstolens fråga så, att artikel 20 FEUF och artikel 7 i stadgan, tolkad mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, inte utgör hinder för en sådan lagbestämmelse som artikel 15.1 c och 15.4 i lagen om nederländskt medborgarskap, enligt vilken en person som uppnått myndighetsålder och även är medborgare i ett tredjeland automatiskt ska förlora sitt medborgarskap i en medlemsstat, och därmed unionsmedborgarskapet, av det skälet att vederbörande under en oavbruten tioårsperiod har haft hemvist utomlands och utanför Europeiska unionen.

C. Huruvida underåriga nederländska medborgares förlust av nederländskt medborgarskap enligt artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap är förenligt med artikel 20 FEUF och artikel 24 i stadgan

119. Den andra delen av den hänskjutande domstolens fråga rör underåriga nederländska medborgare som förlorar sitt medborgarskap i enlighet med artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap. I målen vid den nationella domstolen är det endast situationen för Duboux, dotter till Koopman, som berörs av denna delfråga. Precis som vid prövningen av artikel 15.1 c i denna lag är det viktigt att undersöka om en förlust av medborgarskap enligt artikel 16.1 d i denna lag syftar till att nå ett mål av allmänintresse och om en sådan förlust inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå detta mål.

1. Huruvida artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap syftar till att nå ett mål av allmänintresse

120. Enligt artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap ska en underårig förlora sitt nederländska medborgarskap om den ena föräldern förlorar detta medborgarskap enligt artikel 15.1 c i nämnda lag, enligt den hänskjutande domstolen såvitt den underårige inte blir statslös.²⁸

121. När det gäller det mål av allmänintresse som eftersträvas med artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap, har den hänskjutande domstolen understrukit att det framgår av förarbetena att bestämmelsen är avsedd att återställa ett enhetligt medborgarskap inom familjen.

122. I detta avseende finns det anledning att framhålla att artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap är inspirerad av artikel 7.2 i europeiska konventionen om medborgarskap, där det föreskrivs att en stat som är part i denna konvention får föreskriva att barn ska förlora medborgarskapet om en av föräldrarna förlorar detta medborgarskap.²⁹ Dessutom anges i det tredje skälet i det andra protokollet om ändring av (europeiska) konventionen om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap, undertecknad i Strasbourg den 2 februari 1993³⁰ att enhetligt medborgarskap inom samma familj bör främjas.

123. Det har visserligen ifrågasatts, till och med internationellt, huruvida ett sådant mål är berättigat, på grund av att underåriga ska medges processuella och materiella rättigheter oberoende av föräldrarna.³¹

124. Den nederländska regeringen har flera gånger i sitt skriftliga yttrande i det nu aktuella målet, utan att sträcka sig så långt som att erkänna förekomsten av sådana rättigheter, understrukit att målet om enhetligt medborgarskap inom en familj bör inbegripa ett beaktande av barnets bästa, såsom medges inom ramen för tillämpningen av artikel 7.2 i den europeiska konventionen om medborgarskap.³² Den nederländska regeringen har också anfört att den nationella lagstiftaren för övrigt satte barnets bästa i främsta rummet, enligt vad som föreskrivs i artikel 24.2 i stadgan,³³ när man i artikel 16.2 i lagen om nederländskt medborgarskap föreskrev ett antal undantag för underåriga när det gäller förlust av medborgarskap.

125. Jag delar den nederländska regeringens uppfattning att skälet avseende enhetligt medborgarskap inom familjen måste inbegripa ett beaktande av barnets bästa. Att barnets bästa sätts i främsta rummet är desto viktigare då en underårig till följd av förlusten av sitt nederländska medborgarskap också riskerar att fräntas ställningen som unionsmedborgare.

126. Mot bakgrund av dessa överväganden anser jag att målet att säkerställa eller återställa ett enhetligt medborgarskap i familjen, samtidigt som barnets bästa sätts i främsta rummet, är ett berättigat mål som i princip kan motivera att en underårig förlorar sitt medborgarskap i en medlemsstat, vilken förlust i sin tur kan medföra en förlust av unionsmedborgarskapet.

²⁸ I enlighet med artikel 14.6 i lagen om nederländskt medborgarskap.

²⁹ Det bör också noteras att artikel 6 i konventionen om begränsning av statslöshet inte förbjuder detta skäl till förlust av medborgarskap för underåriga.

³⁰ ETS nr 149. Detta protokoll har endast ratificerats av två stater, nämligen Republiken Italien och Konungariket Nederländerna.

³¹ Se bland annat en rapport av Fuchs-Mair och Staudigl med rubriken "Convention européenne sur la nationalité – bonnes pratiques pour les enfants", 3:e konferensen om medborgarskap, vilken hölls i Strasbourg den 11 och den 12 oktober 2004 (dokument CJ-S-NAT (2008) 2).

³² Se punkt 75 i den förklarande rapporten till Europeiska konventionen om medborgarskap, där det anges att "[konventionsstaterna v]id tillämpning av [artikel 7.2] i denna konvention i varje fall ska sätta barnets bästa i främsta rummet".

³³ I artikel 24.2 i stadgan föreskrivs att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner. Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att den säkerställer att skyldigheten att låta barnets bästa komma i främsta rummet enligt artikel 24.2 i stadgan iakttas. Se, bland annat, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkterna 76–78), och dom av den 10 maj 2017, Chavez-Vilchez m.fl. (C-133/15, EU:C:2017:354, punkt 60).

127. Det finns emellertid anledning att pröva huruvida den åtgärd som den nederländska lagstiftaren har föreskrivit för att nå detta mål är förenlig med proportionalitetsprincipen.

2. *Huruvida artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap är proportionerlig*

128. Den nederländska regeringen anser att beaktandet av barnets bästa inte betyder att ett barn *aldrig* ska kunna förlora sitt nederländska medborgarskap och därmed sitt unionsmedborgarskap, när det rör sig om en unionsmedborgare. Den nederländska regeringen har också anfört att det är rimligt att anta att ett barn, när en förälder inte längre har någon faktisk anknytning till Nederländerna, i princip inte längre har någon faktisk anknytning till den medlemsstaten. Detta argument förklarar varför underåriga i princip förlorar sitt medborgarskap automatiskt om de inte omfattas av undantagen i artikel 16.2 i lagen om nederländskt medborgarskap.

129. Resonemanget är inte övertygande.

130. Det är förvisso ostridigt att barnets bästa, vilket barn är unionsmedborgare, i princip kan utgöra hinder för en förlust av medborgarskapet i en medlemsstat och därmed av unionsmedborgarskapet.

131. Jag vill emellertid framhålla att den nederländska lagstiftaren utgått från antagandet att ett enhetligt medborgarskap inom en familj *alltid* sammanfaller med barnets bästa, utom i de undantagsfall som lagstiftaren själv har medgett.

132. Den nederländska lagstiftaren tycks inte ha tagit någon hänsyn till att underåriga unionsmedborgare innehar denna ställning självständigt. Det är dock uppenbart att ställningen som unionsmedborgare inte är förbehållen vuxna och att underåriga inte är andra klassens unionsmedborgare.³⁴ Underåriga har i allt väsentligt samma rättigheter som följer av denna ställning, oberoende av att utövandet av dessa rättigheter i allmänhet är beroende av vårdnadshavarna. Underårigas unionsmedborgarskap härrör således inte från deras föräldrars, vilka själva är unionsmedborgare. Underåriga har en självständig ställning som unionsmedborgare.

133. Jag anser att en underårigs självständiga ställning som unionsmedborgare och kravet på att beakta barnets bästa innebär att underåriga, vid tillämpningen av en lagstiftning i en medlemsstat som för underåriga medborgare i denna stat medför en förlust av medborgarskapet och unionsmedborgarskapet, måste omfattas av samma processuella och materiella rättigheter som myndiga.

134. Som den hänskjutande domstolen har påpekat har barn som är unionsmedborgare i motsats till vuxna ingen möjlighet att förhindra en förlust av medborgarskapet genom att ansöka om de handlingar som föreskrivs i artikel 15.4 i lagen om nederländskt medborgarskap.

135. Sådana åtgärder skulle visserligen kunna vidtas av en förälder som är nederländsk medborgare.

136. Ett villkor för att åtgärderna ska kunna vidtas för barnets räkning är emellertid alltid att föräldern vidtar parallella åtgärder i eget namn. I annat fall medför föräldrarnas förlust av medborgarskapet automatiskt att barnet förlorar sitt medborgarskap.

137. En förälder som är unionsmedborgare och som ansökt om och beviljats nytt pass enbart för barnet, som är unionsmedborgare, år 2012, det vill säga före den 1 april 2013, men som därefter själv förlorat sitt nederländska medborgarskap, skulle automatiskt få se även sitt barn förlora medborgarskapet och unionsmedborgarskapet, trots att detta barn formellt har ett pass som utfärdats

³⁴ Detta illustreras särskilt tydligt i rättspraxis enligt bland annat domen av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

av de nederländska myndigheterna för fem år, det vill säga fram till 2017, vilket dessutom skulle kunna ge intrycket att barnet kan omfattas av verkningarna av den handling som avbryter tioårsfristen enligt artikel 15.4 i lagen om nederländskt medborgarskap fram till år 2022 och följaktligen behålla sitt nederländska medborgarskap och unionsmedborgarskapet, åtminstone fram till detta datum.

138. Det är definitivt inte uteslutet att en sådan situation skulle kunna uppstå.

139. Det är nämligen fullt tänkbart att en förälder med nederländskt medborgarskap till en underårig nederländare, som är unionsmedborgare, före utgången av tioårsperioden, vid behov med den sistnämndes samtycke, kan anse att det ligger i barnets intresse att behålla det nederländska medborgarskapet och därmed unionsmedborgarskapet innan den berörda föräldern själv är skyldig att ansöka om nytt pass eller identitetskort för att behålla sitt medborgarskap.

140. Det är också precis lika möjligt att den underårige av olika skäl, har hemvist i unionen, till och med i Nederländerna, utan sin förälder.

141. Lagen om nederländskt medborgarskap innehåller ingen bestämmelse där det anges att den underårige i ett sådant fall inte ska förlora sitt medborgarskap automatiskt på grund av att föräldern förlorar sitt medborgarskap, trots att det skulle kunna krävas för barnets bästa, vilket barn är unionsmedborgare.

142. Som anges ovan och som den hänskjutande domstolen har angett omfattas nämligen endast myndiga personer av artikel 15.3 och 15.4 i lagen om nederländskt medborgarskap, som gör det möjligt att avbryta den föreskrivna tioårsperioden av hemvist i ett tredjeland. Dessutom är inget av undantagen i artikel 16.2 i nederländskt medborgarskap tillämpligt i de exempel som anges ovan, trots att den nederländska lagstiftaren har medgett att undantag kan göras från målet om enhetligt medborgarskap inom familjen.

143. Genom att inte ta hänsyn till denna typ av situationer har den nederländska lagstiftaren förutsatt att en underårigs ställning som unionsmedborgare alltid är accessorisk i förhållande till en myndig persons unionsmedborgarskap, utom i de undantagsfall som föreskrivs i artikel 16.2 i lagen om nederländskt medborgarskap.

144. Jag anser att tänkbara åtgärder för att i mindre utsträckning inkräkta på barnets bästa och dess ställning som unionsmedborgare skulle kunna vara till exempel en allmän klausul som gör det möjligt för den nationella domstolen att beakta barnets bästa och dess ställning som unionsmedborgare i alla fall där de relevanta bestämmelserna i lagen om nederländskt medborgarskap är tillämpliga och/eller en möjlighet för nederländska medborgare att vidta åtgärder för att avbryta tioårsperioden enbart för sina nederländska barn, som är unionsmedborgare.

145. Att ett barn när det uppnått myndighetsålder på vissa villkor kan återfå sitt nederländska medborgarskap, kan dessutom inte i sig kompensera för den omständigheten att samma person, när han eller hon var underårig, aldrig borde ha förlorat sitt medborgarskap om vederbörlig hänsyn hade tagits till barnets bästa och dess ställning som unionsmedborgare.

146. Därför anser jag att den nederländska lagstiftaren genom att inte föreskriva att barnets bästa, vilket barn är unionsmedborgare, ska beaktas *i varje beslut* som kan leda till förlust av unionsmedborgarskapet, utöver de undantagsfall som avses i artikel 16.2 i lagen om nederländskt medborgarskap, har gått längre än vad som är nödvändigt för att uppnå målet om enhetligt medborgarskap inom familjen, med hänsyn till barnets bästa.

147. Denna slutsats iakttar den nationella lagstiftarens principiella behörighet att fastställa villkoren för förlust av medborgarskap och står naturligtvis inte i någon motsägelse till vad jag föreslår i fråga om myndiga personer. Avsikten är inte att ersätta det kriterium för förlust av medborgarskap i den berörda medlemsstaten som den nationella lagstiftaren valt med ett annat kriterium som inte valts av lagstiftaren, utan endast att kontrollera att de åtgärder som lagstiftaren har vidtagit för att uppnå det eftersträvade målet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

148. För denna kontroll behöver hänsyn med andra ord inte tas till enskilda omständigheter som visar att den berörda personen har kvar en anknytning till den berörda medlemsstaten utifrån ett kriterium som den nationella lagstiftaren inte har föreskrivit, vilket gör det möjligt att inte tillämpa det kriterium som denne nationella lagstiftare har valt inom ramen för sin behörighet att fastställa villkoren för förlust av medborgarskap och inte heller till eventuella konkreta och enskilda följder av en förlust av unionsmedborgarskap.³⁵

149. Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara den andra delen av den hänskjutande domstolens tolkningsfråga så, att artikel 20 FEUF och artikel 24 i stadgan utgör hinder för en sådan lagbestämmelse som artikel 16.1 d och 16.2 i lagen om nederländskt medborgarskap, enligt vilken en underårig automatiskt, utom i undantagsfall, ska förlora sitt medborgarskap i medlemsstaten och därmed unionsmedborgarskapet till följd av att föräldern förlorar sitt medborgarskap.

D. Begränsning i tiden av verkningarna av domstolens dom

150. Vid förhandlingen yrkade den nederländska regeringen att verkningarna av den kommande domen skulle begränsas i tiden, för det fallet att domstolen finner att artiklarna 15.1 c och 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap är oproportionerliga.

151. Detta yrkande kan enligt min mening inte bifallas, även om domstolen faktiskt drar en sådan slutsats.

152. För att en sådan begränsning ska kunna komma i fråga ska två väsentliga kriterier vara uppfyllda, nämligen att de berörda handlat i god tro och att det föreligger en risk för allvarliga störningar.³⁶

153. Närmare bestämt framgår det av domstolens fasta praxis att de eventuella ekonomiska följderna för en medlemsstat av en dom i ett mål om förhandsavgörande inte i sig motiverar att domens rättsverkningar begränsas i tiden.

154. Domstolen har i själva verket endast använt denna lösning när vissa klart preciserade omständigheter har varit för handen, särskilt då det har förelegat fara för allvarliga ekonomiska återverkningar, som i synnerhet har berott på det stora antal rättsförhållanden som har upprättats i god tro på grundval av de bestämmelser som har antagits vara gällande, och det har framgått att enskilda och nationella myndigheter har förmåtts att handla på ett sätt som strider mot unionsrätten på grund av att det har förelegat en objektiv och betydande osäkerhet beträffande de unionsrättsliga bestämmelsernas tillämpningsområde, en osäkerhet som andra medlemsstaters eller kommissionens beteenden kan ha bidragit till.³⁷

³⁵ Således anser jag att den omständigheten att Duboux anfört att en förlust av det nederländska medborgarskapet och av unionsmedborgarskapet hindrar henne från att studera i Europeiska unionen, eftersom schweiziska medborgare inte har rätt till Erasmusstipendium, saknar relevans vid proportionalitetsprövningen av artikel 16.1 d i lagen om nederländskt medborgarskap, oavsett om påståendet är välgrundat.

³⁶ Se dom av den 19 oktober 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

³⁷ Se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 oktober 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

155. Den nederländska regeringen har till stöd för sitt yrkande inte framlagt några bevis för de allvarliga problem och allvarliga ekonomiska återverkningar som skulle kunna bli följden om domstolen finner att den lagstiftning som är i fråga i de nationella målen är oförenlig med unionsrätten. Den nederländska regeringen har i synnerhet endast kortfattat angett att många nederländska medborgare har förlorat sitt nederländska medborgarskap under flera år, utan att lägga fram någon som helst bevisning som gör det möjligt att fastställa antalet personer som är berörda och vilka problem och eventuella ekonomiska följder som Nederländerna skulle ställas inför till följd av att de berörda personerna återfår sitt nederländska medborgarskap.

156. Jag föreslår därför att domstolen i samtliga fall ska ogilla den nederländska regeringens yrkande att domstolen ska begränsa verkningarna av den kommande domen i tiden.

IV. Förslag till avgörande

157. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågan från Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) på följande sätt:

- 1) Artikel 20 FEUF och artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att de inte utgör hinder för en sådan lagbestämmelse som artikel 15.1 c och 15.4 i Rijkswet op het Nederlanderschap (lagen om nederländskt medborgarskap), enligt vilken en person som uppnått myndighetsålder och även är medborgare i ett tredjeland automatiskt ska förlora sitt medborgarskap i en medlemsstat, och därmed unionsmedborgarskapet, av det skälet att vederbörande har haft hemvist utomlands och utanför Europeiska unionen under en oavbruten period av tio år.
- 2) Artikel 20 FEUF och artikel 24 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att de utgör hinder för en sådan lagbestämmelse som artikel 16.1 d och 16.2 i lagen om nederländskt medborgarskap, enligt vilken en underårig, som även är medborgare i ett tredjeland, automatiskt, utom i undantagsfall, ska förlora sitt medborgarskap i medlemsstaten och därmed unionsmedborgarskapet, till följd av att föräldern förlorar sitt medborgarskap.