



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 januari 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 20 och 21 FEUF – Tillämpningsområde – Avsägelse av medborgarskap i en medlemsstat i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat i enlighet med den sistnämnda statens försäkran om naturalisation – Återkallelse av en sådan försäkran av hänsyn till allmän ordning eller säkerhet – Proportionalitetsprincipen – Statslöshet”

I mål C-118/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike), genom beslut av den 13 februari 2020, som inkom till domstolen den 3 mars 2020, i målet

JY

mot

Wiener Landesregierung,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (referent), S. Rodin och I. Jarukaitis, samt domarna F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra och L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 mars 2021,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- JY, genom G. Klammer och E. Daigneault, Rechtsanwältin,
- Österrikes regering, genom A. Posch, D. Hudsky, J. Schmoll och E. Samoiloja, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Estlands regering, genom N. Grünberg, i egenskap av ombud,
 - Frankrikes regering, genom A.-L. Desjonquères, N. Vincent och D. Dubois, samtliga i egenskap av ombud,
 - Nederländernas regering, genom J.M. Hoogveld, i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom S. Grünheid och E. Montaguti, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 1 juli 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser i huvudsak tolkningen av artikel 20 FEUF.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan JY och Wiener Landesregierung (Wiens delstatsregering, Österrike), angående den senares beslut att återkalla sin försäkran om att bevilja JY österrikiskt medborgarskap och att avslå hennes ansökan om medborgarskap i denna medlemsstat.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

Konventionen om begränsning av statslöshet

- 3 I artikel 7.2 i Förenta nationernas konvention om begränsning av statslöshet, som antogs i New York den 30 augusti 1961 och trädde i kraft den 13 december 1975 (nedan kallad konventionen om begränsning av statslöshet) föreskrivs följande:

”Medborgare i fördragsslutande stat, som söker naturalisation i främmande land, skall icke förlora sitt medborgarskap med mindre han förvärvar eller har tillförsäkrats förvärv av medborgarskap i det främmande landet.”

Europeiska konventionen om medborgarskap

- 4 Europeiska konventionen om medborgarskap, som antogs den 6 november 1997 av Europarådet och trädde i kraft den 1 mars 2000, är tillämplig i Republiken Österrike sedan detta datum.

- 5 I artikel 4 i denna konvention, med rubriken ”Principer”, anges följande:

”Varje konventionsstats medborgarskapsregler skall grundas på följande principer:

- a) Var och en har rätt till ett medborgarskap.
- b) Statslöshet skall undvikas.

...”

- 6 I artikel 7 i samma konvention, med rubriken ”Förlust av medborgarskap ex lege eller på initiativ av en konventionsstat”, föreskrivs följande:

”1 En konventionsstat får i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras ex lege eller på statens initiativ utom i följande fall:

- a) Vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap.
- b) Vid förvärv av konventionsstatens medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden.

...

- d) Vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen.

...

3. En konventionsstat får i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras enligt punkt 1 eller 2 i denna artikel om personen i fråga därigenom skulle bli statslös, utom i de fall som nämns i punkt 1 b i denna artikel.”

- 7 I artikel 8 i konventionen, med rubriken ”Förlust av medborgarskap på initiativ av den enskilde”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Varje konventionsstat ska tillåta avsägelse av medborgarskap i den staten om den berörda personen inte därigenom blir statslös.”

- 8 Artikel 15 i Europeiska konventionen om medborgarskap har följande lydelse:

”Bestämmelserna i denna konvention skall inte begränsa en konventionsstats rätt att i sin nationella lagstiftning bestämma

- a) om medborgare i staten som förvärvar eller har en annan stats medborgarskap behåller detta eller förlorar det,
- b) om förvärvet eller bibehållandet av medborgarskap i staten är beroende av avsägelse eller förlust av ett annat medborgarskap.”

- 9 I artikel 16 i denna konvention föreskrivs följande:

”En konventionsstat skall inte göra avsägelse eller förlust av annat medborgarskap till ett villkor för förvärv eller bibehållande av medborgarskap i staten i de fall avsägelse eller förlust inte är möjligt eller skäligen kan krävas.”

Unionsrätt

10 I artikel 20 FEUF stadgas följande:

”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,

...”

Österrikisk rätt

11 I 10 § i Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (1985 års lag om medborgarskap) (GBG1. 311/1985), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad medborgarskapslagen), föreskrivs följande:

”(1) Om inte annat anges i denna federala lag, kan medborgarskap beviljas en utlänning endast

...

6. om dennes tidigare uppförande talar för en positiv inställning till Österrike och vederbörande varken utgör en fara för den allmänna ordningen och säkerheten eller andra offentliga intressen som anges i artikel 8.2 i [den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950],

...

(2) Medborgarskap kan inte beviljas en utlänning

...

2. om det föreligger mer än en verkställbar dom mot utlänningen avseende en grov förseelse av särskilt allvarligt slag ...

...

(3) En utlänning som har ett annat medborgarskap får inte beviljas österrikiskt medborgarskap om denne

1. underlåter att vidta de åtgärder som krävs för att avsäga sig sitt hittillsvarande medborgarskap, trots att detta inte är omöjligt eller orimligt ...

...”

12 I 20 § stycke 1–3 i medborgarskapslagen anges följande:

”(1) En utlänning ska försäkras att medborgarskap kommer att beviljas om utlänningen inom två år visar att vederbörande har av sagt sig sitt ursprungliga medborgarskap, såvida

1. vederbörande inte är statslös,

2. ... och

3. försäkran kan möjliggöra eller underlätta avsägelsen av det ursprungliga medborgarskapet.

(2) Försäkran om beviljande av medborgarskap ska, med undantag från 10 § stycke 1 punkt 7, återkallas om utlänningen inte längre uppfyller ett av villkoren för beviljande av medborgarskap.

(3) Om en försäkran om beviljande av medborgarskap har lämnats ska detta beviljas så snart utlänningen

1. har av sagt sig sitt tidigare medborgarskap eller

2. styrker att det är omöjligt eller orimligt för vederbörande att vidta de åtgärder som krävs för att avsäga sig sitt tidigare medborgarskap.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

13 Genom skrivelse av den 15 december 2008 ansökte JY, som då var estnisk medborgare, om österrikiskt medborgarskap.

14 Genom beslut av den 11 mars 2014 försäkrade Niederösterreichische Landesregierung (delstatsregeringen i Niederösterreich, Österrike) JY, bland annat med stöd av 20 § i medborgarskapslagen, att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap om hon inom två år kunde visa att hon av sagt sig sitt estniska medborgarskap.

15 JY, som sedan dess hade flyttat sin huvudsakliga hemvist till Wien (Österrike), inkom inom två år med ett beslut antaget den 27 augusti 2015 av Republiken Estlands regering, varigenom det bekräftades att hon inte längre var medborgare i denna medlemsstat. Efter sin avsägelse av detta medborgarskap är JY statslös.

16 Genom beslut av den 6 juli 2017 upphävde Wiener Landesregierung (delstatsregeringen i Wien, Österrike), som erkänts behörig att pröva JY:s ansökan, Niederösterreichische Landesregierungs (delstatsregeringen i Niederösterreich) beslut av den 11 mars 2014 i enlighet med 20 § stycke 2 i medborgarskapslagen, och av slog – med stöd av 10 § stycke 1 punkt 6 i samma lag – JY:s ansökan om att beviljas österrikiskt medborgarskap.

17 Till stöd för sitt beslut uppgav Wiener Landesregierung (delstatsregeringen i Wien) att sedan JY hade försäkrats om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap hade hon gjort sig skyldig till två allvarliga förseelser, bestående i att hon inte hade försett sitt fordon med kontrollmärke och hade framfört ett motorfordon alkoholpåverkad. Dessutom hade hon gjort sig skyldig till åtta

förseelser under åren 2007–2013, det vill säga före det att hon erhöll denna försäkrans. Denna förvaltningsmyndighet var således av uppfattningen att JY inte längre uppfyllde de villkor för beviljande av medborgarskap som föreskrivs i 10 § stycke 1 punkt 6 i medborgarskapslagen.

- 18 Genom dom av den 23 januari 2018 ogillade Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) JY:s överklagande av nämnda beslut. Efter att ha påpekat att försäkrans om beviljande av österrikiskt medborgarskap kan återkallas i enlighet med 20 § stycke 2 i medborgarskapslagen även när, såsom i förevarande fall, en grund för avslag har uppkommit efter det att den berörda personen har lagt fram bevis för att vederbörande har av sagt sig sitt tidigare medborgarskap, framhöll nyssnämnda domstol att de två allvarliga förseelser som JY gjort sig skyldig till var av sådan art att de dels medförde fara för den allmänna trafiksäkerheten, dels medförde särskild fara för övriga trafikanters säkerhet. Denna domstol ansåg att dessa två allvarliga förseelser, betraktade sammantaget med de ytterligare åtta förseelser som JY gjort sig skyldig till under åren 2007–2013, innebar att det i hennes fall inte kunde anses föreligga sådana positiva framtidsutsikter som krävs enligt 10 § stycke 1 punkt 6 i medborgarskapslagen. Denna slutsats påverkades inte av JY:s långa vistelse i Österrike och inte heller av hennes yrkesmässiga och personliga integrering i denna medlemsstat.
- 19 Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) fann dessutom att det aktuella beslutet, med hänsyn till dessa förseelser, var proportionerligt även mot bakgrund av konventionen om begränsning av statslöshet. Denna domstol ansåg dessutom att det nationella målet inte omfattades av unionsrätten.
- 20 JY överklagade denna dom till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike).
- 21 Sistnämnda domstol har påpekat att det österrikiska medborgarskapet bland annat bygger på grundtanken att dubbla medborgarskap om möjligt ska undvikas. Det förhåller sig för övrigt så, att för att undvika statslöshet tillåter inte vissa utländska rättsordningar att den berörda personen först avsäger sig sitt medborgarskap innan ett nytt förvärvas. Sådana rättsordningar kräver dock inte att det andra (i förevarande fall det österrikiska) medborgarskapet först måste ha förvärvats, utan nöjer sig med en försäkrans om beviljande av annat medborgarskap.
- 22 Den hänskjutande domstolen har uppgett att den försäkrans som avses i 20 § stycke 1 i medborgarskapslagen ger upphov till en rätt till medborgarskap som endast är villkorad av bevis på att den berörda personen har av sagt sig sitt utländska medborgarskap. Enligt 20 § stycke 2 i denna lag ska försäkrans emellertid återkallas om utlänningen inte längre uppfyller ett av villkoren för beviljande av medborgarskap.
- 23 Den hänskjutande domstolen har understrukt att med hänsyn till de förseelser som JY gjort sig skyldig till både före och efter det att hon erhölet försäkrans om beviljande av österrikiskt medborgarskap, var villkoren för att återkalla denna försäkrans med stöd av österrikisk rätt uppfyllda enligt 20 § stycke 2 i medborgarskapslagen eftersom hon inte längre uppfyllde ett av kraven för att beviljas österrikiskt medborgarskap, det vill säga det krav som avses i 10 § stycke 1 punkt 6 i denna lag.
- 24 Emellertid uppkommer frågan huruvida JY:s situation, till sin art och sina konsekvenser, omfattas av unionsrätten och huruvida den behöriga förvaltningsmyndigheten var skyldig att iaktta unionsrätten när den antog det beslut som är aktuellt i det nationella målet, i synnerhet den proportionalitetsprincip som stadfästs i denna rättsordning.

- 25 I likhet med vad Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) funnit, anser den hänskjutande domstolen att en dylik situation inte omfattas av unionsrätten.
- 26 Vid tidpunkten då det aktuella beslutet om återkallelse av försäkran antogs, vilket är den tidpunkt som är avgörande för prövningen av huruvida domen från Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) är välgrundad, var JY inte längre unionsmedborgare. Till skillnad från de situationer som gav upphov till domen av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), och domen av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), var det inte till följd av det beslutet som unionsmedborgarskapet gick förlorat. Genom återkallelsen av försäkran om beviljande av medborgarskap, i kombination med avslaget på hennes ansökan om österrikiskt medborgarskap, har JY däremot förlorat den villkorligt förvärvade rättigheten att återfå det unionsmedborgarskap som hon själv redan avsat sig.
- 27 För det fall att en sådan situation som den som JY befinner sig i ändå ska anses omfattas av unionsrätten söker den hänskjutande domstolen klarhet i huruvida de behöriga nationella myndigheterna och domstolarna, i enlighet med EU-domstolens praxis, ska pröva huruvida beslutet att återkalla försäkran om beviljande av medborgarskap, vilket utgör hinder för att JY ånyo ska kunna erhålla unionsmedborgarskap, ur ett unionsrättsligt perspektiv är förenligt med proportionalitetsprincipen mot bakgrund av konsekvenserna av ett sådant beslut för den berörda personens situation. Den hänskjutande domstolen anser att det i sådant fall vore logiskt att uppställa ett krav på en sådan proportionalitetsprövning, och söker i förevarande fall klarhet i huruvida blott den omständigheten att JY har avsat sig sitt unionsmedborgarskap genom att själv ha upplöst det band av solidaritet och lojalitet som förenade henne med Estland samt den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter med denna medlemsstat som utgjorde grunden för medborgarskapet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 33), är avgörande i detta hänseende.
- 28 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska situationen för en fysisk person som, i likhet med klaganden i målet vid den nationella domstolen, har avsat sig sitt enda medborgarskap i en av unionens medlemsstater, och således sitt unionsmedborgarskap, för att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat i enlighet med en försäkran om beviljande av medborgarskap i den andra medlemsstaten som vederbörande har ansökt om, och vars möjlighet att ånyo beviljas unionsmedborgarskap senare går förlorad på grund av att denna försäkran återkallas, med hänsyn till situationens art och konsekvenser, anses omfattas av unionsrätten, med följderna att unionsrätten ska beaktas vid återkallelsen av försäkran om beviljandet av medborgarskap?

För det fall att [den första frågan] ska besvaras jakande:

2) Ska de behöriga nationella myndigheterna, i förekommande fall inbegripet de nationella domstolarna, i samband med beslutet att återkalla försäkran om beviljande av medborgarskap i den berörda medlemsstaten, pröva huruvida återkallelsen av försäkran, vilken innebär att vederbörande inte kan återfå sitt unionsmedborgarskap, ur ett unionsrättsligt perspektiv och med hänsyn till dess konsekvenser för den berörda personens situation är förenlig med proportionalitetsprincipen?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida en situation där en person som är medborgare i endast en medlemsstat avsäger sig detta medborgarskap och därigenom förlorar sin ställning som unionsmedborgare, i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat efter att ha erhållit en försäkran från myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten om att medborgarskap kommer att beviljas, till sin art och sina konsekvenser omfattas av unionsrätten för det fall att denna försäkran återkallas, med följden att den berörda personen inte kan återfå sin ställning som unionsmedborgare.
- 30 Det ska inledningsvis understrykas att enligt 20 § stycke 1 i medborgarskapslagen ska en utlänning som uppfyller de villkor som föreskrivs i denna bestämmelse försäkras om att vederbörande kommer att beviljas österrikiskt medborgarskap, om den berörda personen inom två år styrker att det ursprungliga medborgarskapet avsagts. Härav följer att inom ramen för ett naturalisationsförfarande uppställs som villkor att för att en utlänning ska beviljas österrikiskt medborgarskap efter att ha erhållit en sådan försäkran måste vederbörande först avsäga sig sitt tidigare medborgarskap.
- 31 Den omständigheten att en person, såsom JY, som har varit medborgare endast i sin ursprungsmedlemsstat och har inlett ett naturalisationsförfarande för att erhålla österrikiskt medborgarskap, i ett första skede – åtminstone tillfälligt – förlorar sin ställning som unionsmedborgare följer således direkt av att regeringen i ursprungsmedlemsstaten, på begäran av personen i fråga, har upplöst dennes ursprungliga medborgarskap.
- 32 Det är först i ett senare skede som de behöriga österrikiska myndigheternas beslut att återkalla försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap resulterar i att en sådan person definitivt förlorar sin ställning som unionsmedborgare.
- 33 Den hänskjutande domstolen anser därmed att JY vid tidpunkten för prövningen av huruvida talan i det nationella målet är välgrundad, det vill säga tidpunkten för beslutet att återkalla försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap, redan var statslös och således hade förlorat sin ställning som unionsmedborgare.
- 34 Den hänskjutande domstolen och den österrikiska regeringen har härav dragit slutsatsen att den situation som är aktuell i det nationella målet inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, och har härvid preciserat att förevarande situation skiljer sig från de omständigheter som gav upphov till domen av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), och domen av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189).
- 35 Inledningsvis ska det dock noteras att i en sådan situation som den som JY befinner sig i beror förlusten av unionsmedborgarskapet visserligen på att ursprungsmedlemsstaten har upplöst hennes medborgarskap på hennes egen begäran. Denna begäran har emellertid framställts inom ramen för ett naturalisationsförfarande som syftar till att hon ska beviljas österrikiskt medborgarskap och utgör följden av att hon, med beaktande av den försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap som hon erhållit, har iakttagit de krav som uppställs såväl i medborgarskapslagen som i beslutet innehållande denna försäkran.

- 36 Under dessa omständigheter kan det inte anses att en sådan person som JY frivilligt har av sagt sig ställningen som unionsmedborgare. Sedan hon erhållit en försäkr an från den mottagande medlemsstaten om att hon skulle beviljas medborgarskap i den staten, syftade hennes ansökan om avsägelse av medborgarskapet i ursprungsmedlemsstaten tvärtom till att göra det möjligt för henne att uppfylla ett av de villkor som uppställs för att hon ska kunna förvärva medborgarskap i den mottagande medlemsstaten och, när det väl beviljats, fortsätta att åtnjuta ställningen som unionsmedborgare samt de rättigheter som är knutna till detta medborgarskap.
- 37 Vidare ska det erinras dels om att varje medlemsstat enligt internationell rätt är behörig att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap, dels om att de aktuella nationella bestämmelserna måste vara förenliga med unionsrätten när fråga är om situationer som omfattas av unionsrätten (dom av den 14 december 2021, V.M.A., C-490/20, EU:C:2021:1008, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 38 Enligt artikel 20.1 FEUF ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare och denna ställning ska enligt fast rättspraxis vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (dom av den 15 juli 2021, A (Offentlig hälso- och sjukvård), C-535/19, EU:C:2021:595, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 39 När de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten, inom ramen för ett naturalisationsförfarande, återkallar en försäkr an om beviljande av medborgarskap i denna stat, befinner sig den berörda personen – som har varit medborgare i endast en annan medlemsstat och har av sagt sig sitt ursprungliga medborgarskap för att uppfylla de krav som uppställs i detta förfarande – i en situation där det är omöjligt för vederbörande att fortsätta att göra gällande de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet.
- 40 Ett sådant förfarande, betraktat i sin helhet, påverkar följaktligen den ställning som tillkommer medlemsstaternas medborgare enligt artikel 20 FEUF även om det innefattar ett administrativt beslut från en annan medlemsstat än den där medborgarskap har sökts, eftersom det kan leda till att en person som befinner sig i en sådan situation som den som JY befinner sig i berövas samtliga rättigheter som är knutna till denna ställning, trots att personen i fråga var medborgare i en medlemsstat och således hade ställning som unionsmedborgare när naturalisationsförfarandet inleddes.
- 41 Det är även utrett att JY, i egenskap av estnisk medborgare, har utövat sin rätt enligt artikel 21.1 FEUF att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier genom att flytta till Österrike, där hon är bosatt sedan flera år tillbaka.
- 42 Domstolen har också slagit fast att de rättigheter som tillkommer en unionsmedborgare enligt artikel 21.1 FEUF framför allt syftar till att underlätta för den berörde unionsmedborgaren att successivt integreras i samhället i den mottagande medlemsstaten (dom av den 14 november 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 56).
- 43 Idéen om en successiv integrering främjad av denna bestämmelse i EUF-fördraget kräver således att tillämpningsområdet för bestämmelserna om unionsmedborgarskap utsträcks till att omfatta en situation där en unionsmedborgare, som har tillerkänts rättigheter med stöd av nämnda bestämmelse på grund av att vederbörande har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen, inte enbart har förlorat dessa rättigheter utan även själva ställningen som unionsmedborgare, trots att vederbörande har försökt att uppnå en högre grad av integrering i samhället i den mottagande medlemsstaten genom att bli medborgare där.

- 44 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den första frågan besvaras enligt följande. En situation där en person som är medborgare i endast en medlemsstat av sagt sig detta medborgarskap och därigenom förlorat sin ställning som unionsmedborgare, i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat efter att ha erhållit en försäkrans från myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten om att medborgarskap kommer att beviljas, omfattas till sin art och sina konsekvenser av unionsrätten för det fall att denna försäkrans återkallas, med följden att den berörda personen inte kan återfå sin ställning som unionsmedborgare.

Den andra frågan

- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att de behöriga nationella myndigheterna och, i förekommande fall, de nationella domstolarna i den mottagande medlemsstaten är skyldiga att pröva huruvida ett beslut att återkalla en försäkrans om beviljande av medborgarskap i denna medlemsstat, vilket innebär att den berörda personen definitivt förlorar sitt unionsmedborgarskap, med hänsyn till beslutets konsekvenser för vederbörandes situation, är förenligt med proportionalitetsprincipen.
- 46 Såsom det har erinrats om i punkt 38 ovan är den ställning som unionsmedborgare som enligt artikel 20.1 FEUF tillkommer varje person som är medborgare i en medlemsstat avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare. Härvidlag föreskrivs i artikel 20.2 a FEUF att unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen, och de ska bland annat ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.
- 47 När en medlemsstat, inom ramen för ett naturalisationsförfarande som inletts i den staten, med stöd av sin behörighet att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap, kräver att en unionsmedborgare avsägar sig sitt medborgarskap i ursprungsmedlemsstaten, fordrar utövandet och den ändamålsenliga verkan av de rättigheter som tillkommer denne unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF att vederbörande inte vid något tillfälle riskerar att förlora sin grundläggande ställning som unionsmedborgare enbart på grund av detta förfarande.
- 48 Varje förlust av ställningen som unionsmedborgare, även en tillfällig sådan, innebär nämligen att den berörda personen under obestämd tid inte har möjlighet att åtnjuta samtliga rättigheter som följer av denna ställning.
- 49 I detta avseende ska det erinras om att de principer som följer av unionsrätten beträffande medlemsstaternas behörighet i fråga om medborgarskap samt deras skyldighet att utöva denna behörighet med iakttagande av unionsrätten är tillämpliga såväl på den mottagande medlemsstaten som på den medlemsstat där den berörda personen ursprungligen var medborgare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 62).
- 50 Härav följer att när en medborgare i en medlemsstat avsägar sig sitt ursprungliga medborgarskap för att kunna bli medborgare i en annan medlemsstat, och således behålla sin ställning som unionsmedborgare, får ursprungsmedlemsstaten inte anta ett slutligt beslut om förlust av medborgarskap på grundval av en försäkrans från den senare medlemsstaten om att den berörda personen kommer att beviljas medborgarskap, utan att först ha försäkrat sig om att beslutet inte kommer att träda i kraft förrän det nya medborgarskapet faktiskt har beviljats.

- 51 Det ska emellertid noteras att i en situation där unionsmedborgarskapet redan har förlorats tillfälligt på grund av att ursprungsmedlemsstaten, inom ramen för ett naturalisationsförfarande, har befriat den berörda personen från sitt medborgarskap innan vederbörande faktiskt har beviljats medborgarskap i den mottagande medlemsstaten, åligger det framför allt sistnämnda medlemsstat att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 20 FEUF. Denna skyldighet gör sig i synnerhet gällande när den mottagande medlemsstaten beslutar att återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap som denna person tidigare har erhållit, eftersom ett sådant beslut kan resultera i att den berörda personen definitivt förlorar sin ställning som unionsmedborgare. Följaktligen får ett sådant beslut endast grundas på legitima skäl och med iakttagande av proportionalitetsprincipen.
- 52 Härvidlag har domstolen redan slagit fast att det är 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 (dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51, och dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 33).
- 53 Såsom den österrikiska regeringen har påpekat och såsom framgår av 10 § stycke 3 i medborgarskapslagen, syftar denna lag bland annat till att undvika att en och samma person har flera medborgarskap. 20 § stycke 1 i denna lag ingår bland de bestämmelser som särskilt syftar till att uppnå detta mål.
- 54 I detta sammanhang ska det påpekas att när en medlemsstat, såsom Republiken Österrike, utövar sin behörighet att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap, är det berättigat att den försöker undvika oönskade följder som kan uppstå på grund av att en person har flera medborgarskap.
- 55 Att detta syfte i princip är legitimt bekräftas av artikel 15 b i den europeiska konventionen om medborgarskap, där det föreskrivs att bestämmelserna i denna konvention inte begränsar en konventionsstats rätt att i sin nationella lagstiftning bestämma om förvärvet eller bibehållandet av medborgarskap i den staten är beroende av avsägelse eller förlust av ett annat medborgarskap. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 92 i sitt förslag till avgörande bekräftas denna legitimitet ytterligare av artikel 7.2 i konventionen om begränsning av statslöshet, där det anges att medborgare i en fördragsslutande stat, som söker naturalisation i främmande land, inte ska förlora sitt medborgarskap med mindre än att vederbörande förvärvar eller har tillförsäkrats förvärv av medborgarskap i det främmande landet.
- 56 Vidare föreskrivs i 20 § stycke 2 i medborgarskapslagen att en försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap ska återkallas om den berörda personen inte längre uppfyller något av villkoren för att beviljas detta medborgarskap. Ett av dessa villkor framgår av 10 § stycke 1 punkt 6 i nämnda lag, och innebär att den berörda personens tidigare uppförande ska tala för en positiv inställning till Republiken Österrike och att vederbörande inte får utgöra en fara för den allmänna ordningen och säkerheten eller andra offentliga intressen som anges i artikel 8.2 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

- 57 Ett beslut att återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap med motiveringen att den berörda personen inte har en positiv inställning till den medlemsstat där vederbörande vill förvärva medborgarskap, och att dennes agerande kan hota den allmänna ordningen och säkerheten i denna medlemsstat, grundas på ett skäl av allmänt intresse (se, analogt, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51).
- 58 Med hänsyn till den betydelse som primärrätten tillmäter ställningen som unionsmedborgare, vilken – såsom det erinrats om i punkterna 38 och 46 ovan – utgör den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, ankommer det emellertid på de behöriga nationella myndigheterna och de nationella domstolarna att pröva huruvida ett beslut att återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap, när ett sådant beslut resulterar i förlust av ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som följer därav, är förenligt med proportionalitetsprincipen med avseende på de följder denna förlust har för den berörda personens situation och, i förekommande fall, för dennes familjemedlemmar, från ett unionsrättsligt perspektiv (se, analogt, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 55 och 56, och dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 40).
- 59 Prövningen av huruvida den unionsrättsliga proportionalitetsprincipen har iakttagits kräver att det görs en bedömning av den berörda personens och i förekommande fall dennes familjs individuella situation, för att utreda huruvida beslutet att återkalla försäkran om beviljande av medborgarskap, när detta beslut även orsakar förlust av ställningen som unionsmedborgare, får följder som ur ett unionsrättsligt perspektiv och mot bakgrund av den nationella lagstiftarens målsättning på ett oproportionerligt sätt påverkar den normala utvecklingen av vederbörandes familje- och yrkesliv. Sådana följder får inte vara hypotetiska eller eventuella (se, analogt, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 44).
- 60 Härvidlag ska det bland annat kontrolleras huruvida ett sådant beslut framstår som berättigat i förhållande till allvaret i den överträdelse som den berörda personen har begått, samt vederbörandes möjligheter att återfå sitt ursprungliga medborgarskap (se, analogt, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 56).
- 61 Inom ramen för denna proportionalitetsbedömning ankommer det dessutom på de behöriga nationella myndigheterna och, i förekommande fall, på de nationella domstolarna att försäkra sig om att ett sådant beslut är förenligt med de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan och vars iakttagande domstolen säkerställer. Detta gäller särskilt rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 7 i stadgan, i förekommande fall jämförd med skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet, som stadfästs i artikel 24.2 i denna stadga (se, analogt, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 45 och där angiven rättspraxis).
- 62 Vad för det första gäller JY:s möjlighet att återfå sitt estniska medborgarskap, ska den hänskjutande domstolen beakta den omständigheten att det, enligt de uppgifter som den estniska regeringen lämnade vid förhandlingen, enligt estnisk rätt krävs att en person som har av sagt sig sitt estniska medborgarskap bland annat måste ha varit bosatt i Republiken Estland i åtta år för att kunna återfå detta medborgarskap.

- 63 Det ska emellertid understrykas att en medlemsstat inte kan hindras från att återkalla en försäkrans om beviljande av medborgarskap enbart av det skälet att en berörd person, som inte längre uppfyller villkoren för att förvärva detta medborgarskap, endast med svårighet kan återfå sitt medborgarskap i ursprungsmedlemsstaten (se, analogt, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 57).
- 64 Vad därefter gäller allvaret i JY:s överträdelse framgår det av begäran om förhandsavgörande att JY, efter det att försäkrats om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap, anklagades för att ha gjort sig skyldig till två allvarliga förseelser, varav den första avsåg att hon inte hade försett sitt fordon med kontrollmärke och den andra att hon hade framfört ett motorfordon alkoholpåverkad, samt att hon gjort sig skyldig till ytterligare åtta förseelser under åren 2007–2013.
- 65 Vad gäller dessa sistnämnda åtta förseelser, ska det noteras att dessa var kända när försäkrans om beviljande av medborgarskap lämnades och inte utgjorde hinder mot dess utfärdande. Dessa förseelser kan därför inte läggas till grund för beslutet att återkalla nämnda försäkrans.
- 66 Beträffande de två förseelser som JY gjort sig skyldig till efter att ha mottagit försäkrans om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap ansåg Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) att de ”medförde fara för den allmänna trafiksäkerheten”, respektive ”medförde särskild fara för övriga trafikanters säkerhet”. Enligt den hänskjutande domstolen utgör den sistnämnda förseelsen ”ett allvarligt åsidosättande av skyddsbestämmelser som syftar till att garantera trafiksäkerheten” och kan ”i sig visa att de villkor för att bevilja medborgarskap som föreskrivs i 10 § stycke 1 punkt 6 i medborgarskapslagen inte är uppfyllda ... varvid graden av alkoholpåverkan inte är avgörande i detta avseende”.
- 67 Den österrikiska regeringen har i sitt skriftliga yttrande påpekat att det följer av fast rättspraxis från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) att inom ramen för det förfarande som avses i 20 § stycke 2 i medborgarskapslagen, jämförd med 10 § stycke 1 punkt 6 i samma lag, ska hänsyn tas till medborgarskapsökandens samlade agerande, i synnerhet de brott vederbörande har begått. Den avgörande frågan är huruvida det rör sig om olagliga handlingar som kan leda till slutsatsen att sökanden även i framtiden kommer att åsidosätta väsentliga bestämmelser som antagits till skydd för liv och hälsa, allmän ordning och säkerhet, eller sådana andra rättsliga intressen som avses i artikel 8.2 i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.
- 68 I detta hänseende ska det erinras om att när begreppen ”allmän ordning” och ”allmän säkerhet” används för att motivera ett beslut som medför förlust av den ställning som unionsmedborgare som medlemsstaternas medborgare tillerkänns enligt artikel 20 FEUF ska de tolkas restriktivt, och deras räckvidd kan inte bestämmas ensidigt av medlemsstaterna utan kontroll av unionsinstitutionerna (se, analogt, dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 82).
- 69 Domstolen har således slagit fast att för att en situation ska omfattas av begreppet ”allmän ordning”, måste det under alla omständigheter, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Vad gäller begreppet ”allmän säkerhet” framgår det av domstolens praxis att detta begrepp omfattar såväl en medlemsstats inre som yttre säkerhet, och att den allmänna säkerheten kan påverkas av en inverkan på väsentliga offentliga institutioner och funktioner, av hot mot befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre

förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av en inverkan på militära intressen (dom av den 13 september 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 83 och där angiven rättspraxis).

- 70 I förevarande fall kan det konstateras att med hänsyn till arten av och allvaret i de förseelser som det hänvisats till i punkt 66 ovan, samt kravet på att begreppen "allmän ordning" och "allmän säkerhet" ska tolkas restriktivt, är det inte möjligt att komma till slutsatsen att JY utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller att hon äventyrar den allmänna säkerheten i Republiken Österrike. Dessa förseelser utgör visserligen trafikbrott som äventyrar trafiksäkerheten, men det framgår likväl av såväl JY:s skriftliga yttranden som den österrikiska regeringens svar på en fråga som domstolen ställt vid förhandlingen att dessa två förseelser, som för övrigt resulterade i relativt låga böter på 112 euro respektive 300 euro, inte kunde leda till att JY:s körkort drogs in och att hon därmed förbjöds att framföra motorfordon på allmän väg.
- 71 Trafikbrott som kan beivras genom böter kan inte anses visa att en person som har begått dylika brott utgör ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet som kan motivera att vederbörande förlorar sin ställning som unionsmedborgare. Denna slutsats gäller i än högre grad i förevarande fall eftersom de aktuella förseelserna endast har resulterat i låga böter och inte har fått till följd att JY förbjudits att framföra motorfordon på allmän väg.
- 72 Det ska för övrigt tilläggas att dylika förseelser, för det fall att den hänskjutande domstolen hade konstaterat att den berörda personen redan hade beviljats österrikiskt medborgarskap i enlighet med en försäkrans härom, inte i sig kan medföra att naturalisationen återkallas.
- 73 Med hänsyn till de betydande konsekvenser som beslutet att återkalla försäkrans om beviljande av österrikiskt medborgarskap får för JY:s situation, särskilt vad gäller den normala utvecklingen av hennes familje- och yrkesliv, och den omständigheten att hon definitivt förlorar sin ställning som unionsmedborgare, framstår inte detta beslut som proportionerligt i förhållande till allvaret i de förseelser hon har begått.
- 74 Mot bakgrund av ovanstående överväganden ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att de behöriga nationella myndigheterna och, i förekommande fall, de nationella domstolarna i den mottagande medlemsstaten är skyldiga att pröva huruvida ett beslut att återkalla en försäkrans om beviljande av medborgarskap i denna medlemsstat, vilket innebär att den berörda personen definitivt förlorar sitt unionsmedborgarskap, med hänsyn till de konsekvenser beslutet får för vederbörandes situation, är förenligt med proportionalitetsprincipen. Detta krav på iakttagande av proportionalitetsprincipen är inte uppfyllt när ett sådant beslut motiveras av mindre allvarliga trafikförseelser, vilka enligt tillämplig nationell rätt endast medför bötesstraff.

Rättegångskostnader

- 75 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **En situation där en person som är medborgare i endast en medlemsstat avsäger sig detta medborgarskap och därigenom förlorat sin ställning som unionsmedborgare, i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat efter att ha erhållit en försäkran från myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten om att medborgarskap kommer att beviljas, omfattas till sin art och sina konsekvenser av unionsrätten för det fall att denna försäkran återkallas, med följden att den berörda personen inte kan återfå sin ställning som unionsmedborgare.**
- 2) **Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att de behöriga nationella myndigheterna och, i förekommande fall, de nationella domstolarna i den mottagande medlemsstaten är skyldiga att pröva huruvida ett beslut att återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap i denna medlemsstat, vilket innebär att den berörda personen definitivt förlorar sitt unionsmedborgarskap, med hänsyn till de konsekvenser beslutet får för vederbörandes situation, är förenligt med proportionalitetsprincipen. Detta krav på iakttagande av proportionalitetsprincipen är inte uppfyllt när ett sådant beslut motiveras av mindre allvarliga trafikförseelser, vilka enligt tillämplig nationell rätt endast medför bötesstraff.**

Underskrifter