

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

M. POIARES MADURO

föredraget den 30 september 2009¹

1. I förevarande begäran om förhandsavgörande ställs för första gången frågan angående omfattningen av den behörighet som medlemsstaterna har när det gäller att definiera sina medborgare. Kan medlemsstaterna, när det gäller unionsmedborgarskap som har införts genom fördraget, och som visserligen är beroende av medborgarskap i en medlemsstat, fortfarande utöva sin behörighet att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap utan att beakta gemenskapsrätten? Detta är i huvudsak tvistefrågan i detta mål. Domstolen får således tillfälle att precisera förhållandet mellan begreppen medborgarskap i en medlemsstat och unionsmedborgarskap, vilket jag vill understryka utgör en avgörande fråga för Europeiska unionens karaktär.

I — Tvisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

2. Klaganden i målet vid den nationella domstolen, Janko Rottmann, föddes i Graz i

Österrike 1956 och erhöll österrikiskt medborgarskap på grund av födelse i denna stat. Genom Österrikes anslutning till Europeiska unionen, den 1 januari 1995, blev han även i egenskap av österrikisk medborgare unionsmedborgare.

3. Till följd av en utredning som delstatspolisen inlett mot honom angående misstankar om grovt bedrägeri i samband med yrkesutövning, hördes han i juli 1995 som åtalad av Landesgericht für Strafsachen (brottmålsdomstol) i Graz. Därefter lämnade han Österrike och bosatte sig i München i Tyskland. I februari 1997 utfärdade Landesgericht für Strafsachen i Graz ett nationellt beslut om anhållande mot honom.

4. I februari 1998 ingav klaganden i målet vid den nationella domstolen vid förvaltningen för delstatshuvudstaden München sin ansökan om medborgarskap i Förbundsrepubliken

1 — Originalspråk: franska.

Tyskland. I det ansökningsformulär som han fyllde i för detta ändamål, undanhöll han den uppgiften att han var åtalad för brott i Österrike. Beslutet om medborgarskap av den 25 januari 1999 delgavs klaganden den 5 februari 1999. Genom förvärvet av det tyska medborgarskapet förlorade Rottmann sitt österrikiska medborgarskap, i enlighet med österrikisk medborgarskapslagstiftning.²

5. I augusti 1999 erhöll staden München uppgifter av de österrikiska myndigheterna om att Rottmann eftersöktes där med stöd av ett beslut om anhållande och att han redan hade hörts som åtalad i juli 1995 av Landesgericht für Strafsachen i Graz. Mot bakgrund av dessa upplysningar återkallade motparten i målet vid den nationella domstolen, delstaten Bayern, beslutet om medborgarskap genom beslut av den 4 juli 2000 på grund av att klaganden undanhållit uppgiften om utredningsförfarandet i Österrike och därigenom erhållit tyskt medborgarskap genom ett bedrägligt agerande. De tyska myndigheternas beslut om återkallande grundade sig på § 48 första stycket BayVwVfG (förvaltningsprocesslag för delstaten Bayern), enligt vilken "en olaglig förvaltningsrättsakt, även när den har trätt i kraft, kan återkallas helt eller delvis, med framtida eller retroaktiv verkan".

2 — I § 27 första stycket i den federala österrikiska lagen om medborgarskap (Staatsbürgerschaftsgesetz, nedan kallad StbG, BGBl. 1985, s. 311) föreskrivs följande: "Den som på begäran, genom förklaring eller uttryckligt samtycke, erhåller ett utländskt medborgarskap förlorar sitt österrikiska medborgarskap såvida han inte uttryckligen har beviljats rätten att behålla sitt österrikiska medborgarskap."

6. Klaganden begärde ogiltigförklaring av detta beslut och gjorde därvid gällande att återkallandet av hans medborgarskap i strid med folkkrätten försatte honom i en statslöshetssituation och att statslösheten, i strid med gemenskapsrätten, även medförde en förlust av unionsmedborgarskapet. Efter att Rottmanns begäran ogillats i första och andra instans väckte han revisionstalan i ärendet vid Bundesverwaltungsgericht.

7. Bundesverwaltungsgericht, som hyser tvivel angående huruvida det omtvistade beslutet om återkallande och den överklagade domen är förenliga med gemenskapsrätten och särskilt med artikel 17.1 EG, på grund av den förlust av unionsmedborgarskapet som i princip följer av förlusten av det tyska medborgarskapet och den statslöshet som den medför, beslutade att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

"1. Utgör gemenskapsrätten hinder för en rättsföljd som innebär en förlust av unionsmedborgarskapet (och med detta förbundna rättigheter och grundläggande friheter) när det är en följd av ett rättsenligt beslut enligt nationell (tysk) rätt att återkalla ett beslut om medborgarskap i en medlemsstat i gemenskapen (Tyskland)

som antagits på grundval av bedrägligt uppgivna uppgifter, och detta återkallande i samverkan med de nationella bestämmelserna om medborgarskap i en annan medlemsstat (Österrike) leder till statslöshet på grund av att klaganden i förevarande fall inte återfår sitt ursprungliga österrikiska medborgarskap?

2. För det fall denna fråga ska besvaras jakande: Måste då den medlemsstat (Tyskland) som beviljat en unionsmedborgare naturalisering och som avser att återkalla beslutet om naturalisering som antagits på grundval av bedrägligt uppgivna uppgifter, med beaktande av gemenskapsrätten, fullständigt eller temporärt avstå från att tillämpa återkallandet av beslutet om naturalisering när och så länge som den i fråga 1 angivna rättsföljden av återkallandet innebär en förlust av unionsmedborgarskapet (och med detta förbundna rättigheter och grundläggande friheter), eller är den andra medlemsstaten (Österrike), i vilken den berörde tidigare var medborgare, med beaktande av gemenskapsrätten skyldig att tolka och tillämpa eller anpassa sin nationella rätt så att denna rättsföljd inte inträder?”

II — Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning

8. Innan jag försöker ge ett svar på tolkningsfrågorna ska jag uttala mig om den invändning

som har framställts av vissa medlemsstater och av kommissionen, enligt vilken den aktuella situationen endast avser en intern dimension och inte omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde, vilket medför begäran om förhandsavgörande ska avvisas.

9. Det är riktigt att unionsmedborgarskapet, även om det är avsett att vara den ”grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare”³, inte har till syfte att utvidga fördragets materiella tillämpningsområde till att även avse interna förhållanden som inte har någon anknytning till gemenskapsrätten.⁴ Det kan således inte åberopas i sådana situationer.

10. Det är emellertid uppenbart att det skulle vara fel, så som förefaller framgå av yttranden som inkommit från vissa medlemsstater, att anta att den aktuella situationen endast avser en intern dimension under förevändning att föremålet för tvisten rör ett område, i förevarande fall förvärv och förlust av

3 — Dom av den 20 september 2001 i mål C-184/99, Grzelczyk (REG 2001, s. I-6193), punkt 31, och av den 11 september 2007 i mål C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz (REG 2007, s. I-6849), punkt 86.

4 — Dom av den 5 juni 1997 i de förenade målen C-64/96 och C-65/96, Uecker och Jacquet (REG 1997, s. I-3171), punkt 23, av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello (REG 2003, s. I-11613), punkt 26, av den 12 juli 2005 i mål C-403/03, Schempp (REG 2005, s. I-6421), punkt 20, av den 26 oktober 2006 i mål C-192/05, Tas-Hagen och Tas (REG 2006, s. I-10451), punkt 23, av den 1 april 2008 i mål C-212/06, Gouvernement de la Communauté française och Gouvernement wallon (REG 2008, s. I-1683), punkt 39, av den 22 maj 2008 i mål C-499/06, Nerkowska (REG 2008, s. I-3993), punkt 25.

medborgarskap, som regleras enbart i nationell rätt. Det räcker att erinra om att domstolen har slagit fast att den omständigheten att regler avseende personnamn omfattas av medlemsstaternas behörighet inte nödvändigtvis innebär att dessa inte är underställda gemenskapsrätten.⁵ De nationella bestämmelser som rör förvärv och förlust av medborgarskap kan emellertid inte, utan att fördragets tillämpningsområde utvidgas, anses omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde enbart av det skälet att de kan leda till förvärv eller förlust av unionsmedborgarskap. En situation omfattas emellertid, även om den avser ett område på vilket regleringen omfattas av medlemsstaternas behörighet, av gemenskapsrättens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*) så snart den rör en omständighet som går utöver de nationella ramarna, det vill säga en gränsöverskridande dimension. Endast en situation där alla omständigheterna avser en enda medlemsstat kan anses ha en enbart intern dimension.⁶

medborgare bosatt i Tyskland. Detta skulle innebära att Rottmanns ursprungliga situation inte beaktas. Det var genom att utnyttja den till unionsmedborgarskapet anknutna rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier — vilken Janko Rottmann åtnjöt i egenskap av österrikisk medborgare — som denne kom till Tyskland och bosatte sig där 1995, i syfte att inleda ett naturaliseringsförfarande. Även om det var i enlighet med de villkor som föreskrivs i nationell rätt som han förvärvade det tyska medborgarskapet och förlorade det österrikiska, skedde detta dock endast till följd av utövandet av en grundläggande frihet⁷ som han åtnjuter enligt gemenskapsrätten. Enligt fast rättspraxis kan emellertid inte de rättigheter som avser utövandet av de grundläggande friheter som följer av EG-fördraget, särskilt de som rör rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 18 EG, betraktas som rent interna situationer utan anknytning till gemenskapsrätten.⁸

11. Med hänsyn härtill kan det inte med fog bestridas att det föreligger en gränsöverskridande omständighet på den grunden att den relation som sökanden i målet vid den nationella domstolen har med Förbundsrepubliken Tyskland efter att ha beviljats tyskt medborgarskap har blivit densamma som för en infödd medborgare i denna stat och att återkallandet av naturaliseringen är ett tyskt myndighetsbeslut riktat till en tysk

12. Domstolen har slagit fast att en situation, där en skattskyldig person med hemvist i Tyskland som inte enligt tysk rätt från sin skattepliktiga inkomst i denna medlemsstat kunde dra av det underhållsbidrag som han betalat till sin före detta maka som hade hemvist i Österrike, trots att han skulle ha haft rätt att göra detta om makan fortfarande hade haft

5 — Se domen i det ovannämnda målet Garcia Avello, punkterna 20–29.

6 — Se dom av den 16 januari 1997 i mål C-134/95, USSL nr 47 (REG 1997, s. I-195), punkt 23, av den 11 oktober 2001 i de förenade målen C-95/99–C-98/99 och C-180/99, Khalil m.fl. (REG 2001, s. I-7413), punkt 69, och av den 25 juli 2008 i mål C-127/08, Metock m.fl. (REG 2008, s. I-6241), punkt 77.

7 — Som domstolen uttryckligen har kvalificerat den (se dom av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop (REG 2002, s. I-6191), punkt 29.

8 — Se domarna i de ovannämnda målen Garcia Avello, punkt 24, och Gootjes-Schwartz, punkt 87, dom av den 15 mars 2005 i mål C-209/03, Bidar (REG 2005, s. I-2119), punkt 33, domen i det ovannämnda målet Schempp, punkterna 17–18, och domen i det ovannämnda målet Nerkowska, punkterna 26–29.

sitt hemvist i Tyskland, omfattades av gemenskapsrättens tillämpningsområde. Domstolen slog fast att så var fallet även om den skattskyldige inte själv hade utnyttjat rätten att fritt röra sig inom gemenskapens territorium, med motiveringen att hans före detta makas utövande av rättigheten, som hon hade enligt artikel 18 EG, att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat hade varit av sådan karaktär att den påverkade möjligheten för hennes före detta make att från sin skattepliktiga inkomst i Tyskland dra av det underhållsbidrag som han betalade till henne.⁹ På samma sätt utgör inte de polska myndigheternas vägran att utbetala en invaliditetspension för krigsoffer till en av sina medborgare en rent intern situation, eftersom detta beslut grundades på den omständigheten att hon hade bosatt sig i Tyskland och att utövandet av den rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom gemenskapens territorium som hon hade genom sitt unionsmedborgarskap hade påverkat rätten till utbetalning av nämnda pension.¹⁰

egenskap av unionsmedborgare, att fritt röra sig och uppehålla sig inom gemenskapens territorium har icke desto mindre påverkat hans byte av medborgarskap. Det är nämligen på grund av att han flyttat sitt hemvist till Tyskland som han kunnat uppfylla villkoren för att förvärva tyskt medborgarskap, det vill säga en regelbunden vistelse inom landet. Förekomsten av ett sådant samband räcker för att erkänna en anknytning till gemenskapsrätten. Detta bekräftas av att en vägran av byte av efternamn har ansetts ha anknytning till gemenskapsrätten, trots att det gjorts av belgiska myndigheter gentemot barn som var födda och sedan alltid bosatta i Belgien och av belgiskt medborgarskap, med motiveringen att de även var spanska medborgare och således kunde betraktas som medborgare i en medlemsstat som vistades lagligt i en annan medlemsstat. Beslutet att inte bevilja byte av efternamn var emellertid inte knutet till den rättighet att fritt röra sig inom gemenskapens territorium som följer av unionsmedborgarskapet, eftersom det grundade sig på att belgisk rätt traditionellt sett endast erkände pappans personnamn som efternamn till barnen.¹¹

13. I förevarande fall är visserligen sambandet mellan det omtvistade återkallandet av naturaliseringen och den grundläggande friheten enligt gemenskapsrätten mindre direkt. Återkallandet är inte grundat på utövandet av denna frihet utan på det avsiktliga bedrägeri som sökanden i målet vid den nationella domstolen har gjort sig skyldig till. Janko Rottmanns utövande av sin rättighet, i

III — Statlig reglering av frågor om medborgarskap ”med iakttagande av gemenskapsrätten”

14. Begäran om förhandsavgörande rör i huvudsak frågan huruvida gemenskapsrätten

⁹ — Se domen i det ovannämnda målet Schempp, punkterna 13–25.

¹⁰ — Se domen i målet Nerkowska (ovan fotnot 4), punkterna 20–29.

¹¹ — Se domen i det ovannämnda målet Garcia Avello, punkterna 20–39.

begränsar medlemsstaternas behörighet att reglera medborgarskapsfrågor när en person som ursprungligen hade medborgarskap i en medlemsstat och som har förlorat det till följd av förvärv genom naturalisering av en annan medlemsstats medborgarskap får det sistnämnda medborgarskapet som beviljats genom bedrägeri återkallat och till följd härav blir statslös och förlorar sitt unionsmedborgarskap. För det fall frågan ska besvaras jakande, är det rättsordningen i den medlemsstat där han hade sitt ursprungliga medborgarskap eller den när medborgarskapet återkallats som, med hänsyn till gemenskapsrätten, ska tillse att den juridiska konsekvensen statslöshet undviks?

15. De frågor som den nationella domstolen har ställt grundar sig på följande omständigheter. Unionsmedborgarskapet har en sekundär och komplementär karaktär i förhållande till det nationella medborgarskapet som framgår av artikel 17.1 EG, enligt vilken "[v]arje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet".¹² Härav följer att det saknas ett fristående system för förvärv och förlust av unionsmedborgarskapet. Förvärv och förlust av unionsmedborgarskapet härrör från förvärv och förlust av en medlemsstats medborgarskap. Unionsmedborgarskapet förutsätter ett medborgarskap i en medlemsstat.

12 — Den andra meningen i artikel 17 EG infördes genom Amsterdamfördraget.

16. Detta förhållande mellan de två rättsliga ställningarna (det statliga medborgarskapet och unionsmedborgarskapet) förklaras genom unionsmedborgarskapets art och själva betydelsen. Medan medborgarskap traditionellt, parallellt med nationalitet, ansågs som bevis för den juridiska och politiska ställning som medborgarna i en medlemsstat hade inom sin politiska gemenskap, syftar unionsmedborgarskapet på den juridiska och politiska ställning som en medlemsstats medborgare erkänns utöver deras statliga politiska gemenskap. Unionsmedborgarskapets sekundära karaktär i förhållande till ett medborgarskap i en medlemsstat följer av dess ställning som ett "mellanstatligt medborgarskap",¹³ vilket ger en medlemsstats medborgare rättigheter i de andra medlemsstaterna, särskilt rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom deras territorium och rätten till likabehandling,¹⁴ och också i förhållande till själva unionen. Det är följaktligen helt logiskt medborgarskapet i en medlemsstat som gör en individ till medborgare såväl i denna medlemsstat som, simultant, i Europeiska unionen. Medborgarskapet ger medlemsstaternas medborgare ett medborgarskap som går utöver staten.

17. I detta sammanhang omfattas fastställandet av villkoren för förvärv och förlust av medborgarskapet, och således av

13 — Se i detta hänseende analysen av Schönberger, C., "European Citizenship and Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism", *REDP*, volym 19, nr 1, 2007, s. 61, och av samma författare, *Unionsbürger: Europaföderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, 2005.

14 — Se i detta hänseende sammanställningen av Iliopoulos, A., *Libre circulation et non-discrimination, éléments du status de citoyen de l'Union européenne*, Bruylant, 2008.

unionsmedborgarskapet, av medlemsstaternas exklusiva behörighet. Medborgarskapet kan nämligen definieras som det offentlig-rättsliga band som knyter en individ till en viss stat, av vilket följer att denna erhåller ett antal rättigheter och skyldigheter. Vad som utmärker detta medborgarskapsförhållande är att det grundar sig på ett särskilt solidariskt band med den aktuella staten och på det ömsesidiga förhållandet av rättigheter och skyldigheter.¹⁵ Genom medborgarskapet definierar en stat sitt folk. Det som avgörs utifrån medborgarskapsförhållandet är sammansättningen av en nationell gemenskap och det är därför naturligt att en medlemsstat fritt kan avgränsa denna genom att fastställa vilka personer den betraktar som sina medborgare.

18. Detta gäller traditionellt enligt internationell rätt. Redan den permanenta internationella domstolen slog fast att frågor om medborgarskap i princip omfattas av medlemsstaternas behörighet.¹⁶ Internationella domstolen har sedan fastställt att den internationella rätten ger varje stat behörighet att reglera tilldelningen av sitt eget medborgarskap och att bevilja

medborgarskap genom naturalisering som beslutas av sina egna organ i enlighet med sin lagstiftning.¹⁷ Av senare datum kan slutligen nämnas den europeiska konventionen om medborgarskap, som antogs den 6 november 1997 av Europarådet och trädde i kraft den 1 mars 2000, som i dess artikel 3.1 på nytt slog fast att det ankommer på varje medlemsstat att i sin lagstiftning fastställa vilka dess medborgare ska vara.

19. Unionen avviker inte från den lösning som antagits i internationell rätt vilken den anser utgöra en ”princip i internationell sedvanerätt”.¹⁸ Så har medlemsstaterna velat ha det. Detta framgår uttryckligen av förklaring nr 2 om medborgarskap i en medlemsstat, som medlemsstaterna bilagt det slutliga fördraget om Europeiska unionen,¹⁹ även om det med framgång går att invända att de förklaringar som utgör bilagor till fördraget, till skillnad från protokollen, inte har samma rättsliga värde. Enligt

15 — Som domstolen själv har påpekat (se dom av den 17 december 1980 i mål 149/79, kommissionen mot Belgien (REG 1980, s. 3881; svensk specialutgåva, s. 443), punkt 10, liksom tidigare internationella domstolen (se domen i målet Nottebohm (andra delen), dom av den 6 april 1955, CIJ (REG 1955, s. 4, särskilt s. 23): är ”nationalitet ... ett rättsligt band som grundas på social anknytning, verklig solidaritet när det gäller tillvaron, intressen och känslor, förenat med ömsesidiga rättigheter och skyldigheter”).

16 — Se yttrande av den 7 februari 1923 angående dekret om medborgarskap som utfärdats i Tunisien och Marocko, serie B nr 4 (1923), särskilt s. 24.

17 — Se domen i målet Nottebohm (andra delen) (ovan fotnot 15), särskilt s. 20 och 23.

18 — Se dom av den 20 februari 2001 i mål C-192/99, Kaur (REG 2001, s. I-1237), punkt 20.

19 — Se texten (EGT C 191, 1992, s. 98): ”Konferensen förklarar att när det i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen hänvisas till medborgare i medlemsstaterna ska frågan om en persons medborgarskap i en viss medlemsstat avgöras uteslutande genom hänvisning till den berörda medlemsstatens egen lagstiftning. Medlemsstaterna kan upplysningsvis i en förklaring till presidiet ange vilka personer som i förhållande till gemenskapen ska anses vara deras medborgare; de kan vid behov ändra denna förklaring.”

gemenskapsdomstolarnas rättspraxis anses de åtminstone ha ett tolkningsvärde.²⁰ Det räcker i synnerhet att erinra om att domstolen har slagit fast att en unilateral förklaring av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, genom vilket den staten preciserade vilka personer som skulle anses vara dess medborgare i den mening som avses i gemenskapsrätten, ska beaktas vid tolkningen av fördraget och särskilt för att fastställa vilka personer som fördraget är tillämpligt på (*ratione personae*).²¹ Av ännu starkare skäl har en liknande räckvidd getts en förklaring från de samlade medlemsstaterna såsom den avseende deklARATION nr 2 om medborgarskap i en annan medlemsstat. Vidare reglerar ingen primär- eller sekundärrättslig akt förfarandet och villkoren för förvärv av vare sig medborgarskapet i en medlemsstat eller unionsmedborgarskapet. Vidare har domstolen slutligen i fast rättspraxis bekräftat att detta område på gemenskapsrättens nuvarande stadium hör till medlemsstaternas behörighet.²² Domstolen har därav särskilt dragit slutsatsen att Förenade kungariket, enligt de två efter varandra följande förklaringarna som utgjorde bilagor till anslutningsfördraget, fritt kunde fastställa vilka kategorier av brittiska medborgare som skulle betraktas som nationella medborgare i den mening som avses i gemenskapsrätten och för en tillämpning av denna.²³

20. Faktum kvarstår att när en situation omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde kan medlemsstaternas utövande av sina behörigheter inte ske godtyckligt. De har en skyldighet att iakttaga gemenskapsrättens bestämmelser. Rättspraxis i denna riktning är fast och välkänd. Det räcker, som exempel, att erinra om att domstolen har slagit fast att frågor angående direkta skatter,²⁴ efternamn,²⁵ pension för civila krigsoffer²⁶ måste regleras av medlemsstaterna med iakttagande av gemenskapsrätten även om de omfattas av den nationella behörigheten. Helt logiskt gäller samma lösning beträffande regleringen av villkoren för förvärv respektive förlust av medborgarskap. Domstolen har redan haft tillfälle att i domen i målet Micheletti precisera att statens behörighet på området även ”ska utövas med iakttagande av gemenskapsrätten”.²⁷

21. Domstolen har emellertid för närvarande inte tillräckligt preciserat räckvidden av denna reservation. Den har endast slagit

20 — Se beträffande förklaringarnas juridiska värde mitt förslag till avgörande i målet som gav upphov till dom av den 18 december 2007 i mål C-64/05 P, Sverige mot kommissionen (REG 2007, s. I-11389), punkt 34.

21 — Se domen i det ovannämnda målet Kaur, punkt 24.

22 — Se dom av den 7 juli 1992 i mål C-369/90, Micheletti (REG 1992, s. I-4239; svensk specialutgåva, s. I-11), punkt 10, av den 11 november 1999 i mål C-179/98, Mesbah (REG 1999, s. I-7955), punkt 29, och domen i det ovannämnda målet Kaur, punkt 19.

23 — Se domen i det ovannämnda målet Kaur.

24 — Se dom av den 13 december 2005 i mål C-446/03, Marks & Spencer (REG 2005, s. I-10837), punkt 29.

25 — Se domen i det ovannämnda målet Garcia Avello, punkt 25.

26 — Se domen i det ovannämnda målet Tas-Hagen, punkterna 21–22, och domen i det ovannämnda målet Nerkowska, punkt 23.

27 — Domen i det ovannämnda målet Micheletti, punkt 10. Se, för en fastställelse av denna princip, vidare domarna i de ovannämnda målen Mesbah, punkt 29, och Kaur, punkt 19.

fast principen enligt vilken en medlemsstat inte har rätt att i sin lagstiftning inskränka verkningarna av att en person har erhållit medborgarskap i en annan medlemsstat, genom att ställa ytterligare villkor för att detta medborgarskap ska erkännas när det gäller utövandet av de grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget.²⁸

22. Hur långt sträcker sig då den räckvidd som ska ges denna skyldighet att iakttas gemenskapsrätten i förhållande till den berörde sökandens förlust av sitt unionsmedborgarskap, mot bakgrund av att detta skett till följd av återkallande av den tyska naturalisering som han beviljats genom bedrägeri och omöjligheten att få tillbaka sitt österrikiska medborgarskap som han erhållit lagenligt vid födelsen? Med andra ord, vad leder nämnda skyldighet till när det gäller en medlemsstats lagstiftning som endast avser dess eget medborgarskap och inte medborgarskap i en annan medlemsstat, särskilt när tillämpningen av denna lagstiftning medför förlust av den grundläggande ställningen som

unionsmedborgare som förvärvats genom medborgarskap i en annan medlemsstat?

23. För att kunna besvara frågan krävs en god förståelse av förhållandet mellan medborgarskap i en medlemsstat och unionsmedborgarskapet. Det rör sig om två begrepp som samtidigt är både oupplösligt sammanknutna och självständiga.²⁹ Unionsmedborgarskapet förutsätter ett medborgarskap i en medlemsstat, men det är också ett juridiskt och politiskt koncept som är självständigt i förhållande till det nationella medborgarskapet. Ett medborgarskap i en medlemsstat ger inte bara tillgång till åtnjutandet av de rättigheter som följer av gemenskapsrätten, den gör oss till medborgare i Europeiska unionen. Unionsmedborgarskapet är mer än en samling rättigheter som, i sig, skulle kunna beviljas även dem som inte innehar det. Det förutsätter att det föreligger en anknytning av politisk art mellan unionsmedborgarna, även om det inte rör sig om anknytning som avser tillhörighet till ett folk. Denna politiska anknytning enar tvärtom de europeiska folken. Den bygger på deras ömsesidiga åtagande att öppna sina respektive politiska gemenskaper för andra unionsmedborgare och att skapa en ny form av medborgerlig och politisk solidaritet på europeisk nivå. Den kräver inte att det finns ett folk, men grundar sig på förekomsten av ett

28 — Se domen i det ovannämnda målet Micheletti m.fl. Det ska erinras om att Konungariket Spanien i det målet vägrade en italiensk medborgare som samtidigt hade argentinskt medborgarskap att åtnjuta etableringsfriheten, med motiveringen att han enligt spansk lagstiftning ansågs vara en argentinsk medborgare, eftersom han hade sitt hemvist i det landet. Se även domen i det ovannämnda målet Garcia Avello, punkt 28, och dom av den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, Zhu och Chen (REG 2004, s. I-9925), punkt 39.

29 — För en fördjupad analys av sambanden och skillnaderna mellan nationalitet och medborgarskap, se Closa, C., "Citizenship of the Union and Nationality of the Member States", CMLRev, 1995, s. 487.

europiskt politiskt område, från vilket rättigheter och skyldigheter uppkommer. Eftersom detta område inte kräver att det finns ett europeiskt folk, frigör sig medborgarskapet i begreppsmässigt hänseende från nationaliteten. Som en kommentator har påpekat består den radikalt nyskapande karaktär som präglar konceptet unionsmedborgarskap i den omständigheten att "[u]nionen tillhör, består av, medborgare som per definition inte har samma nationalitet".³⁰ Genom att göra medborgarskap i en medlemsstat till ett villkor för att vara unionsmedborgare, har medlemsstaterna tvärtom önskat markera att denna nya form av medborgarskap inte innebär att det förstnämnda medborgarskapet i våra nationella politiska gemenskaper ifrågasätts. Sätillvida utgör detta band med de olika medlemsstaternas medborgarskap ett erkännande av den omständigheten att det kan föreligga (och faktiskt föreligger) ett medborgarskap som inte avgörs av nationaliteten. Detta är miraklet med unionsmedborgarskapet. Det förstärker de band som förenar oss med våra stater (eftersom vi är unionsmedborgare just för att vi är nationella medborgare i våra stater) och samtidigt frigör den oss (eftersom vi numera är medborgare utöver våra stater). Åtnjutandet av unionsmedborgarskapet går via ett medborgarskap i en medlemsstat, som regleras i nationell rätt, men det utgör, liksom alla former av medborgarskap, grunden för ett nytt politiskt område, från vilket det växer fram rättigheter och skyldigheter som fastställs i gemenskapsrätten och inte är beroende av staten. Det är detta som i sin tur gör den autonomi och auktoritet som präglar gemenskapens rättsordning legitim. Det är av detta skäl som det, även om medborgarskap i en medlemsstat visserligen utgör ett villkor för att erhålla unionsmedborgarskap, även är riktigt att samtliga rättigheter och skyldigheter som är knutna till det sistnämnda inte kan begränsas av den förstnämnda utan sakliga

skäl. Med andra ord regleras inte förvärv och förlust av det nationella medborgarskapet (och följaktligen av unionsmedborgarskapet) i sig av gemenskapsrätten, men villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap måste vara förenliga med de gemenskapsrättsliga bestämmelserna och iakttas unionsmedborgarnas rättigheter.

24. Härav kan emellertid inte rimligen den slutsatsen dras att det är absolut omöjligt att återkalla ett nationellt medborgarskap när nämnda återkallande medför förlust av unionsmedborgarskapet. Detta skulle medföra att medlemsstaterna frångavs behörighet att reglera villkoren för medborgarskap i sin egen stat och skulle således påverka medlemsstaternas autonomi på området i strid med artikel 17.1 EG. Detta skulle medföra den paradoxala lösningen där den underordnade frågan skulle avgöra huvudsaken. Upprätthållandet av unionsmedborgarskapet skulle tillåta ett krav på upprätthållande av medborgarskapet i en medlemsstat.

30 — Weiler, J., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, s. 344.

25. En sådan lösning skulle även innebära ett åsidosättande av den skyldighet som åligger

unionen enligt artikel 6.3 EU att respektera medlemsstaternas nationella identitet, där sammansättningen av den nationella gemenskapen självklart utgör en betydande del.

behörighet att fastställa sina medborgares rättigheter och skyldigheter.

26. Däremot kan det inte, i motsats till vad vissa medlemsstater har gjort gällande, med fog hävdas att endast utövandet av de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, vilket erhålls genom innehav av medborgarskap i en medlemsstat, omfattas av gemenskapsrättens kontroll och inte villkoren för förvärv och förlust av medborgarskapet i en medlemsstat som sådana. Eftersom innehavet av medborgarskap i en medlemsstat avgör innehavet av unionsmedborgarskap och följaktligen åtnjutandet av de rättigheter och friheter som genom fördraget uttryckligen är knutna till detta och dessutom fördelen av de sociala prestationer som kan åberopas genom detta innehav,³¹ kan det inte hävdas att skyldigheten att iaktta gemenskapsrätten saknar all betydelse för utövandet av medlemsstaternas behörighet på området medborgarskap. Nämnada skyldighet medför således oundvikligen visst förbehåll för den statliga rättsakten om återkallande av medborgarskap, eftersom detta medför förlust av unionsmedborgarskapet och därmed påverkar unionens

27. Detta är den uppfattning som det ges uttryck för i doktrinen.³² Indicier i rättspraxis antyder redan att medborgarskap ska regleras av medlemsstaterna med iakttagande av gemenskapsrätten. Domstolen har särskilt, vid tillämpning av tjänsteföreskrifterna, vägrat beakta den italienska naturalisering som en tjänsteman av belgiskt medborgarskap beviljats, med motiveringen att den hade påtvingats henne, med tillämpning av italiensk rätt utan möjlighet att vägra den på grund av sitt äktenskap med en italienare, i strid med den gemenskapsrättsliga principen om likabehandling av manliga och kvinnliga tjänstemän.³³

28. Det skulle även i detta hänseende vara felaktigt att med hänsyn till de särdrag som medborgarskapslagstiftningen företer, anse att endast vissa gemenskapsrättsliga

31 — Se bland annat domen i det ovannämnda målet D'Hoop, dom av den 23 mars 2004 i mål C-138/02, Collins (REG 2004, s. I-2703), av den 7 september 2004 i mål C-456/02, Trojani (REG 2004, s. I-7573), domen i det ovannämnda målet Bidar och dom av den 18 november 2008 i mål C-158/07, Förster (REG 2008, s. I-8507).

32 — Se i denna riktning bland annat Hall, S., "Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights", *ELR*, 1996, s. 129, Kotalakidis, N., *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, s. 305–316.

33 — Se dom av den 20 februari 1975 i mål 21/74, Airola mot kommissionen (REG 1975, s. 221).

bestämmelser, i huvudsak de allmänna rättsprinciperna och de grundläggande rättigheterna, skulle kunna utgöra hinder för utövandet av medlemsstaternas behörighet på området. Teoretiskt sett kan vilken gemenskapsrättslig bestämmelse som helst åberopas, i den mån de av en medlemsstat fastställda nationella villkoren för förvärv och förlust av medborgarskapet strider mot denna.

medborgarskapsområdet att iaktta den internationella rätten. Det är emellertid svårt att se vilken regel i den internationella rätten som det i målet aktuella återkallandet av naturaliseringen skulle ha åsidosatt. Dessa båda texter kan visserligen, då de inte har ratificerats av alla EU:s medlemsstater, anses som ett uttryck för allmänna regler enligt internationell rätt, eftersom såväl konventionen om minskning av antalet statslösa av den 30 augusti 1961 som den europeiska konventionen om medborgarskap, vilken antogs den 6 november 1997 av Europarådet, syftar till att fastställa principen att statslöshet ska undvikas. De tillåter emellertid, undantagsvis, staterna att återkalla en persons medborgarskap, även om detta återkallande medför att personen blir statslös, när medborgarskapet har beviljats till följd av bedrägeri eller falska uppgifter.³⁶

29. Bland annat ska medlemsstaterna utan tveivel iaktta den internationella rätten. Skyldigheten för medlemsstaterna att på medborgarskapsområdet lagstifta i enlighet med internationell rätt utgör nämligen en allmänt erkänd regel, som har kodifierats i artikel 1 i Haagkonventionen av den 12 april 1930 för lösande av konflikter mellan medborgarskapslagar.³⁴ De allmänna reglerna i internationell rätt och internationell sedvanerätt utgör normer som binder gemenskapens institutioner och som hör till gemenskapens rättsordning.³⁵ Detta gäller således även regeln om skyldighet för de stater som lagstiftar på

30. Bland de regler som kan binda medlemsstaternas lagstiftningsmakt på området medborgarskap finns även reglerna i gemenskapens primärrätt och gemenskapsrättens allmänna principer. Denna ståndpunkt

34 — Denna bestämmelse lyder nämligen enligt följande: "Envar stat är berättigad att genom sin lagstiftning bestämma, vilka som äro medborgare i staten. Denna lagstiftning bör erkännas av övriga stater, såframt den står i överensstämmelse med internationella konventioner, internationell sedvänja och allmänt erkända rättsgrundsatser på medborgarskapsrättens område" (Nationernas förbunds fördragssamling, nr 179, s. 89).

35 — Se bland annat dom av den 24 november 1992 i mål C-286/90, Poulsen och Diva Navigation (REG 1992, s. I-6019; svensk specialutgåva, volym 13, s. I-189), punkterna 9 och 10, och av den 16 juni 1998 i mål C-162/96, Racke (REG 1998, s. I-3655), punkterna 45 och 46.

36 — Se artikel 8.2 b i konventionen om minskning av antalet statslösa respektive artikel 7.1 b i den europeiska konventionen om medborgarskap.

framgår av doktrin³⁷ och har framförts av Republiken Grekland i dess yttrande angående principen om gemenskapslojalitet enligt artikel 10 EG, vilken skulle kunna påverkas för det fall en medlemsstat, utan att konsultera kommissionen och sina partners, vidtog en oberättigad massiv naturalisering av ett tredjelands medborgare.

31. Vad gäller det i förevarande mål aktuella återkallandet av naturaliseringen, skulle principen om skydd för berättigade förväntningar avseende upprätthållandet av ställningen som unionsmedborgare kunna åberopas mot detta. Jag kan emellertid inte se hur denna norm skulle ha åsidosatts eftersom den berörde inte har några berättigade förväntningar, då denne lämnat falska uppgifter eller gjort sig skyldig till bedrägeri och på detta sätt beviljats tyskt medborgarskap. Detta gäller i synnerhet eftersom den internationella rätten, som visats, tillåter förlust av medborgarskap i fall av bedrägeri och unionsmedborgarskapet

37 — Se de Groot, G. R., "The relationship between nationality legislation of den Member States of the European Union and European citizenship", i La Torre, M., (red.), *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International, 1998, s. 115 och följande sidor, särskilt s. 123 och 128–135, Zimmermann, A., *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit*, EuR, 1995, nr 1/2, s. 54 och följande sidor, särskilt s. 62–63.

är knutet till innehavet av medborgarskap i en medlemsstat.

32. Det omtvistade återkallandet av naturaliseringen skulle i synnerhet även kunna strida mot fördragets bestämmelser om unionsmedborgarskap och mot de rättigheter och friheter som är knutna till detta. De nationella bestämmelserna på medborgarskapsområdet kan nämligen inte utan berättigade skäl minska åtnjutandet och utövandet av de rättigheter och friheter som ställningen som unionsmedborgare medför. Detta hävdas i doktrinen.³⁸ Även rättspraxis förefaller numera orienterad i denna riktning. I synnerhet ska nämnas motiveringen till den lösning som i domen i målet Micheletti m.fl. ansågs följa av skyldigheten att iakttä gemenskapsrätten, nämligen att förbudet för en medlemsstat att vid utövandet av en i fördraget föreskriven grundläggande frihet föreskriva ett ytterligare villkor för erkännande av ett medborgarskap som en annan medlemsstat har beviljat inte enbart grundades på en strävan att skydda en medlemsstats behörighet att fastställa vem som anses vara nationell medborgare utan även på strävan att undvika alla skillnader avseende vilken personkrets som omfattas av tillämpningsområdet för gemenskapens grundläggande friheter mellan medlemsstaterna enligt de regler som dessa antagit på medborgarskapsområdet.³⁹ Således skulle en nationell bestämmelse enligt vilken medborgarskap förloras vid flytt till en annan medlemsstat utan tvivel anses utgöra ett åsidosättande av den rätt att fritt röra sig

38 — Se de Groot, G. R., anförde arbete, s. 136–146.

39 — Se domen i det ovannämnda målet Michelatti, punkterna 10–12.

och uppehålla sig som unionsmedborgare har enligt artikel 18 EG.⁴⁰

33. Återkallandet av medborgarskap är inte knutet till utövandet av de rättigheter och friheter som följer av fördraget och det villkor som uppställdes av Förbundsrepubliken Tyskland, som i förevarande fall beslutade om förlusten av medborgarskapet, innebär inte något åsidosättande av någon annan gemenskapsrättslig bestämmelse. Tvärtom anser jag att den omständigheten att en medlemsstat återkallar ett medborgarskap när detta beviljats genom bedrägeri motsvarar ett legitimt intresse, nämligen att försäkra sig om sina medborgares lojalitet. Att visa prov på lojalitet i förhållande till den stat där en person är medborgare är en av de skyldigheter som hör till den ställning som en person har i sin egenskap av medborgare och denna skyldighet börjar vid den tidpunkt då medborgarskapet förvärvas. En person som under förfarandet för erhållande av medborgarskapet avsiktligt lämnar falska uppgifter kan emellertid inte anses vara lojal i förhållande till den valda staten. Det är för övrigt av detta skäl som den internationella rätten inte förbjuder förlust av medborgarskapet i detta fall, trots att det kan leda till statslöshet.

34. Vad slutligen gäller återställandet av det österrikiska medborgarskapet, föreskrivs det

inte i gemenskapsrätten någon sådan skyldighet, även om sökanden i målet vid den nationella domstolen förblir statslös och följaktligen utan unionsmedborgarskap. Att besluta något annat i denna fråga skulle innebära att det bortses från att förlusten av det österrikiska medborgarskapet är en följd av unionsmedborgarens personliga beslut att avsiktligt förvärva ett annat medborgarskap⁴¹ och att gemenskapsrätten inte heller utgör hinder för den österrikiska lagstiftning enligt vilken en österrikare förlorar sitt medborgarskap när han, på egen begäran, förvärvat ett utländskt medborgarskap.⁴² Visserligen skulle det kunna hävdas att eftersom återkallandet av den tyska naturaliseringen har en retroaktiv verkan, erhöll M. Rottmann aldrig tyskt medborgarskap och den händelse som orsakade förlusten ägde aldrig rum. Följaktligen skulle han ha rätt till en automatisk återvinning av det österrikiska medborgarskapet. Men det rör sig här om ett resonemang som det ankommer på den österrikiska rätten att avgöra huruvida det ska tillämpas. Det finns ingen gemenskapsrättslig bestämmelse som innebär en skyldighet i detta avseende. Det skulle förhålla sig på ett annat sätt endast om det i österrikisk rätt redan föreskrevs en liknande lösning för snarlika fall, vilket i sådant fall skulle tillskrivas den gemenskapsrättsliga likvärdighetsprincipen.

41 — Att besluta något annat i denna fråga skulle även på visst sätt innebära att det ursprungliga bandet med medborgarskapet inte helt upplöstes genom förvärvet av det tyska medborgarskapet. I annat fall är det svårt att förstå varför Republiken Österrike, med förevärdningen att vilja undvika statslöshet och följden av detta som innebär förlust av unionsmedborgarskapet, skulle vara den enda medlemsstat som har skyldigheter när det gäller den aktuella sökandens anspråk på att få tillbaka medborgarskapet i en medlemsstat.

42 — Det skulle kunna vara godtagbart att medlemsstaterna, i framtiden, beslutar att förvärv av medborgarskap i en medlemsstat aldrig kan medföra förlust av medborgarskap i en annan medlemsstat. Detta är emellertid inte en skyldighet som, enligt min uppfattning, kan anses följa av de aktuella fördragen (se för de skäl som skulle motivera ett sådant initiativ från medlemsstaternas sida Kochenov, D., *A Glance at Nationality/EU Citizenship Interaction (Using the Requirement To Renounce Community Nationality upon Naturalizing in the Member State of Residence as a Pretext) talk at the 11th bi-annual EUSA Conference, april 2009, Los Angeles CA* (ännu ej publicerad)).

40 — För andra exempel, se De Groot, G. R., anförut arbete.

IV — Förslag till avgörande

35. Mot bakgrund av det ovan anförda bör Bundesverwaltungsgerichts frågor besvaras på följande sätt:

- ”1. Gemenskapsrätten utgör inte hinder för en förlust av unionsmedborgarskapet (eller med detta förbundna rättigheter och grundläggande friheter), när det är en följd av att ett beslut om återkallande av en naturalisering i en medlemsstat leder till att den berörda personen blir statslös genom att han på grund av tillämpliga bestämmelser i den andra medlemsstatens rättsordning inte återfår det medborgarskap som han ursprungligen hade, eftersom återkallandet av naturaliseringen inte är berättigat genom utövandet av de rättigheter och friheter som följer av fördraget eller grundar sig på något annat skäl som är förbjudet enligt gemenskapsrätten.

2. Gemenskapsrätten medför inte något krav på att det ursprungliga medborgarskapet ska återvinnas.”