Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SZPUNAR
fremsat den 1. juli 2021 [1]

Sag C-118/20

JY
procesdeltager:
Wiener Landesregierung

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig))

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

Indhold

I. Indledning . . . 3

II. Retsforskrifter . . . 3

A. International ret . . . 3

1. Konventionen om begrænsning af statsløshed . . . 3

2. Konventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret . . . 4

3. Den europæiske konvention om statsborgerret . . . 4

B. EU-retten . . . 6

C. Østrigsk ret . . . 6

[1] – Originalsprog: fransk.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingerne for Domstolen og de præjudicielle spørgsmål . . . 7

IV. Bedømmelse . . . 10

A. Indledende bemærkninger . . . 10

B. Det første præjudicielle spørgsmål: Er situationen i hovedsagen omfattet af EU-retten? . . . 10

1. Domstolens relevante praksis om fortabelse af unionsborgerstatus . . . 12

a) Dommen i sagen Micheletti m.fl.: Medlemsstaterne skal ved udøvelsen af deres kompetence med hensyn til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab overholde EU-retten . . . 12

b) Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl.: bekræftelse og tydeliggørelse af det princip, der blev stadfæstet i dommen i sagen Micheletti m.fl. . 12

2. Følgerne af den omtvistede afgørelse i forhold til EU-retten . . . 14

a) Anvendelsen af de principper, der kan udledes af Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl., på situationen i hovedsagen . . . 14

b) Den retspraksis, der følger af Ruiz Zambrano-dommen: fratagelse af den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som tildeles ved unionsborgerstatus . . . 17

c) Lounes-dommen: logikken om en progressiv integration . . . 18

3. Republikken Estlands afgørelse om JY's frigørelse fra sit statsborgerskab . . . 18

C. Det andet præjudicielle spørgsmål: den omtvistede afgørelses overensstemmelse med proportionalitetsprincippet . . . 20

1. Begrundelsen om den almene interesse, der forfølges med den lovgivning, der har ligget til grund for den omtvistede afgørelse . . . 21

2. Overholdelse af proportionalitetsprincippet for så vidt angår de virkninger, som den omtvistede afgørelse har for JY's situation . . . 22

a) Omstændighederne omkring den berørte persons individuelle situation . . . 23

1) Overtrædelsernes art . . . 23

2) Den tid, der er gået mellem datoen for meddelelse af tilsagnet og datoen for dets tilbagekaldelse . . . 25

3) Begrænsningerne i udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på hele Unionens område . . . 25

4) Muligheden for, at den berørte person kan generhverve sit oprindelige statsborgerskab . . . 26

5) Den normale udvikling af et familie- og arbejdsliv . . . 26

b) De nationale reglers sammenhæng og egnethed til at nå målet om beskyttelse af trafiksikkerheden 26

V. Forslag til afgørelse 27

I. Indledning

1. En medlemsstats lovgivning tillader med begrundelse i administrative forseelser i tilknytning til trafiksikkerheden denne at tilbagekalde et tilsagn om tildeling af statsborgerskab til en person, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat og er blevet frigjort fra dette statsborgerskab og dermed sin unionsborgerstatus med henblik på at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat i overensstemmelse med myndighedernes afgørelse i nævnte medlemsstat indeholdende et sådant tilsagn: Dette forhindrer dermed den berørte person i at generhverve sit unionsborgerskab.

2. I den foreliggende sag anmodes Domstolen om at fortolke artikel 20 TEUF i lyset af den retspraksis, der fremgår af Rottmann-dommen [2] og dommen i sagen Tjebbes m.fl. [3], og om at åbne den tredje del af et relativt ømtåleligt kapitel vedrørende medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til erhvervelse og fortabelse af nationalitet i lyset af EU-retten.

II. Retsforskrifter

A. International ret

1. Konventionen om begrænsning af statsløshed

3. Republikken Østrig tiltrådte De Forenede Nationers konvention om begrænsning af statsløshed, der blev vedtaget i New York den 30. august 1961 og trådte i kraft den 13. december 1975 (herefter »konventionen om begrænsning af statsløshed«) den 22. september 1972. Denne konvention bestemmer i artikel 7, stk. 2, 3 og 6, følgende:

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

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

[…]

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

[2] – Dom af 2.3.2010 (C-135/08, herefter »Rottmann-dommen«, EU:C:2010:104).

[3] – Dom af 12.3.2019 (C-221/17, herefter »dommen i sagen Tjebbes m.fl.«, EU:C:2019:189).

4. Nævnte konventions artikel 8, stk. 1 og 3, bestemmer:

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

[…]

3. Uanset bestemmelserne i denne artikels stk. 1 bevarer en kontraherende stat adgangen til at fratage en person statsborgerretten, hvis den på undertegnelses-, ratifikations- eller tiltrædelsesdatoen udtrykkeligt afgiver erklæring om, at den ønsker at bevare denne adgang af en eller flere af følgende grunde, når disse indgår i statens lovgivning på det pågældende tidspunkt:

a) at den pågældende i strid med sin loyalitetspligt over for den kontraherende stat

[…]

ii) har udvist en for statens livsvigtige interesser særdeles skadelig adfærd[…]

[…]«

2. Konventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret

5. Konventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret og om værnepligt for personer med dobbelt statsborgerret, der blev underskrevet i Strasbourg den 6. maj 1963, og som trådte i kraft den 28. marts 1968, har fundet anvendelse for Republikken Østrig siden den 1. september 1975.

6. Denne konventions artikel 1 med overskriften »Begrænsning i antallet af tilfælde af dobbelt statsborgerret« bestemmer i stk. 1, at »[d]e kontraherende parters statsborgere, som har nået myndighedsalderen, og som af egen fri vilje, enten gennem naturalisation, option eller generhvervelse, opnår statsborgerret hos en anden part, mister deres hidtidige statsborgerret. De kan ikke få tilladelse til at beholde denne«.

3. Den europæiske konvention om statsborgerret

7. Den europæiske konvention om statsborgerret, der blev vedtaget den 6. november 1997 inden for rammerne af Europarådet og trådte i kraft den 1. marts 2000 (herefter »konventionen om statsborgerret«), har fundet anvendelse for Republikken Østrig siden den 1. marts 2001.

8. Artikel 4 i konventionen om statsborgerret med overskriften »Principper« bestemmer, at enhver kontraherende stats regler om statsborgerret skal baseres på principperne om, at enhver har ret til at besidde statsborgerret, og om, at statsløshed skal undgås.

9. Konventionens artikel 6 med overskriften »Erhvervelse af indfødsret« bestemmer i stk. 3, at »[i]følge enhver kontraherende stats nationale lovgivning skal der gives mulighed for naturalisation af personer med lovligt og fast ophold i det pågældende land. Ifølge de af den kontraherende stat opstillede betingelser for naturalisation kan der højst kræves fast ophold i en periode på ti år, før en ansøgning kan indgives«.

10. Nævnte konventions artikel 7 med overskriften »Fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af en kontraherende stat« bestemmer i stk. 1 og 3 følgende:

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

a. frivillig erhvervelse af fremmed statsborgerret

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

[…]

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

[…]

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

11. Konventionens artikel 8 med overskriften »Fortabelse af statsborgerret på personens egen foranledning« bestemmer navnlig, at »[e]nhver kontraherende stat skal tillade, at en person kan løses fra sin statsborgerret, dog på betingelse af, at den pågældende ikke derved bliver statsløs«.

12. Det fremgår af artikel 10 i konventionen om statsborgerret med overskriften »Behandling af ansøgninger«, at »[e]nhver kontraherende stat skal sikre, at ansøgninger om erhvervelse, bevarelse, fortabelse, generhvervelse eller udstedelse af dokumentation for erhvervelse af statsborgerret i landet behandles inden for en rimelig tidsfrist«.

13. Konventionens artikel 15 med overskriften »Andre mulige tilfælde af dobbelt statsborgerret« bestemmer:

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

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

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

14. Det fremgår af konventionens artikel 16 med overskriften »Bevarelse af tidligere statsborgerret«, at »[e]n kontraherende stat må ikke gøre en persons erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret betinget af, at vedkommende giver afkald på eller fortaber fremmed statsborgerret, såfremt afkald eller fortabelse ikke er mulig eller ikke med rimelighed kan påkræves«.

B. EU-retten

15. Med artikel 20, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde indføres et unionsborgerskab, og det bestemmes, at »enhver, der er statsborger i en medlemsstat«, er unionsborger. Ifølge artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF har unionsborgere »ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.

C. Østrigsk ret

16. § 10 i Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (den østrigske lov om statsborgerskab fra 1985) af 30. juli 1985 [4] (herefter »StbG«) med overskriften »Tildeling« bestemmer:

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

[…]

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

[…]

(2) En udlænding kan ikke tildeles statsborgerskab, hvis

[…]

2. han er blevet idømt mere end én frihedsstraf for en alvorlig administrativ forseelse af særlig grov karakter […]

[…]

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

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

[…]«

17. Følgende bestemmes i StbG's § 20, stk. 1-3:

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

[4] – BGBl. 311/1985, i den affattelse, der er offentliggjort i BGBl. I, 136/2013.

1. denne ikke er statsløs

2. hverken § 10, stk. 6, § 16, stk. 2, eller § 17, stk. 4, finder anvendelse, og

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

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

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

1. er frigjort fra statsborgerskabet i sit hidtidige hjemland eller

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

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, retsforhandlingerne for Domstolen og de præjudicielle spørgsmål

18. JY, der på det pågældende tidspunkt var estisk statsborger, ansøgte ved brev af 15. december 2008 om tildeling af østrigsk statsborgerskab.

19. Ved afgørelse truffet af Niederösterreichische Landesregierung (regeringen for delstaten Niederösterreich, Østrig), der var den kompetente myndighed som følge af JY's bopæl, den 11. marts 2014 fik JY i henhold til StbG's § 11a, stk. 4, nr. 2, sammenholdt med § 20 og § 39, tilsagn om tildeling af østrigsk statsborgerskab, såfremt hun inden for en frist på to år dokumenterede, at hun var blevet frigjort fra sit statsborgerskab i Republikken Estland.

20. JY, der havde fast bopæl i Wien (Østrig), fremlagde inden for fristen på to år en bekræftelse fra Republikken Estland, hvorefter hun ved afgørelse truffet af Republikken Estlands regering den 27. august 2015 var blevet frigjort fra sit estiske statsborgerskab. Siden frigørelsen fra det estiske statsborgerskab har JY været statsløs.

21. Ved afgørelse af 6. juli 2017 tilbagekaldte Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien), som i mellemtiden var blevet den kompetente myndighed, i henhold til StbG's § 20, stk. 2, afgørelsen truffet af Niederösterreichische Landesregierung og gav afslag på JY's ansøgning om tildeling af østrigsk statsborgerskab i henhold til StbG's § 10, stk. 1, nr. 6 (herefter »den omtvistede afgørelse«).

22. Som begrundelse anførte Wiener Landesregierung, at JY dels havde begået to alvorlige administrative forseelser efter meddelelsen af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab, idet hun havde undladt at anbringe en forskriftsmæssig kontrolplakette på sit motorkøretøj og havde ført et motorkøretøj i spirituspåvirket tilstand, dels fra 2007 til 2013, før tilsagnet blev givet, havde begået otte administrative forseelser. Denne administrative myndighed fandt derfor, at JY ikke opfyldte betingelserne i StbG's § 10, stk. 1, nr. 6. JY iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse.

23. Ved dom af 23. januar 2018 forkastede Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien, Østrig) søgsmålet, idet den i det væsentlige fandt, at tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab skulle tilbagekaldes i henhold til StbG's § 20, stk. 2, når en grund til afslag først opstår, efter at der er fremlagt dokumentation for frigørelse fra det hidtidige statsborgerskab, og at betingelsen for tildeling i StbG's § 10, stk. 1, nr. 6, ikke var opfyldt i den konkrete sag. Den første af de to pågældende grove administrative forseelser kunne således udgøre en trussel mod beskyttelsen af den offentlige trafiksikkerhed, mens den anden kunne bringe andre trafikanters sikkerhed i fare. Ifølge denne domstol gav disse to administrative forseelser sammen med de otte administrative forseelser, der var blevet begået mellem 2007 og 2013, ikke længere grundlag for en prognose om fremtidig korrekt adfærd fra JY's side i henhold til sidstnævnte bestemmelse, idet JY's lange ophold i Østrig og hendes erhvervsmæssige og personlige integration ikke kunne så tvivl om denne konklusion.

24. Desuden fandt denne domstol, at Rottmann-dommen ikke fandt anvendelse, eftersom JY på tidspunktet for afgørelsen allerede var statsløs og derfor ikke længere unionsborger. Endvidere gav de grove strafbare handlinger anledning til at mene, at de foranstaltninger, der blev truffet ved den omtvistede afgørelse, var forholdsmæssige i lyset af konventionen om begrænsning af statsløshed.

25. JY har iværksat en *revisionsanke* til prøvelse af denne dom ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig).

26. Henset til de administrative forseelser, som JY har begået før og efter at have modtaget tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab, har den forelæggende ret anført, at hverken den omstændighed, at betingelserne om tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab er opfyldt i henhold til StbG's § 20, stk. 2, eller afslaget på ansøgningen om tildeling af dette statsborgerskab i henhold til denne lovs § 10, stk. 1, nr. 6, i henhold til østrigsk ret kan anfægtes.

27. Herefter har den forelæggende ret præciseret, at selv om Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) har undersøgt denne tilbagekaldelses forholdsmæssighed som følge af JY's situation som statsløs i lyset af konventionen om begrænsning af statsløshed og har konkluderet, at den er forholdsmæssig, henset til de forseelser, som JY har begået, har den forelæggende ret imidlertid ikke i henhold til EU-retten foretaget en kontrol af forholdsmæssigheden af de konsekvenser, som tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab har for den berørte persons og i givet fald dennes familiemedlemmers situation, idet Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl. ikke fandt anvendelse i den konkrete sag.

28. Hvad angår det første spørgsmål har den forelæggende ret således på forhånd oplyst, at JY, henset til hendes faktiske og retlige situation på datoen for vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, der er afgørende for undersøgelsen af det velbegrundede i dommen fra Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien), ikke var unionsborger. Til forskel fra den situation, som de berørte personer befandt sig i den sag, der gav anledning til Rottmann-dommen og den sag, der gav anledning til dommen i sagen Tjebbes m.fl., er fortabelsen af unionsborgerstatus ikke i den foreliggende sag en følge af den omtvistede afgørelse. Tværtimod havde JY som følge af tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab kombineret med afslaget på hendes ansøgning om østrigsk statsborgerskab mistet retten til at generhverve unionsborgerskabet, som hun havde opnået betinget, og som hun selv allerede havde givet afkald på.

29. Spørgsmålet er således, om en sådan situation på grund af dens karakter og konsekvenser henhører under EU-retten, og om den kompetente administrative myndighed skulle overholde denne ret ved vedtagelsen af den omtvistede afgørelse. Den forelæggende ret mener i denne henseende ligesom Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien), at en sådan situation ikke er omfattet af EU-retten.

30. Besvares det første spørgsmål bekræftende, ønsker den forelæggende ret ligeledes oplyst, om myndighederne og de kompetente nationale domstole i henhold til Domstolens praksis i forbindelse med afgørelsen om tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab er forpligtet til at fastslå, om tilbagekaldelsen af tilsagnet, hvorved muligheden for generhvervelse af unionsborgerskabet bortfalder, ud fra et EU-retligt synspunkt er forenelig med proportionalitetsprincippet. Ifølge den forelæggende ret er en sådan undersøgelse af forholdsmæssigheden påkrævet, og den ønsker oplyst, om alene den omstændighed, at JY har givet afkald på sit unionsborgerskab og har opløst det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem oprindelsesmedlemsstaten og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen [5], er afgørende.

31. På denne baggrund har Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) ved afgørelse af 13. februar 2020, indgået til Domstolen den 3. marts 2020, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er en situation, hvor en fysisk person, der, som *revisionsappellanten* i hovedsagen, har givet afkald på sit statsborgerskab i en medlemsstat i Den Europæiske Union – og dermed på sit unionsborgerskab – for at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat i overensstemmelse med et tilsagn om tildeling af statsborgerskab i den anden medlemsstat, som denne person har ansøgt om, og hvor den pågældendes mulighed for at generhverve unionsborgerskabet efterfølgende bortfalder som følge af, at dette tilsagn tilbagekaldes, efter sin natur og sine konsekvenser omfattet af EU-retten, således at EU-retten skal overholdes ved tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

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

32. JY, den østrigske og den franske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. De samme parter samt den estiske og den nederlandske regering var til stede i retsmødet, der blev afholdt den 1. marts 2021.

[5] – Jf. dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 33.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

33. Artikel 20, stk. 1, TEUF bestemmer, at »[u]nionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette«. Artikel 20 TEUF giver således enhver person, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerstatus[6], hvilket er tænkt som den grundlæggende status for alle medlemsstaternes statsborgere[7]. Dette betyder, at statsborgerskab i en medlemsstat er forudsætningen for at kunne opnå unionsborgerstatus, hvortil er knyttet de rettigheder og pligter, der er indeholdt i traktaterne[8]. Unionsborgerskab har således ikke blot en afledt, men også en supplerende karakter, for så vidt som det indrømmer unionsborgerne supplerende rettigheder såsom retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område eller valgret og valgbarhed ved valg til Europa-Parlamentet og ved kommunale valg[9]. I denne henseende giver unionsborgerskabet medlemsstaternes statsborgere et borgerskab, der går »ud over det statslige«[10].

34. Den foreliggende sag, der indgår i denne juridiske kontekst, berører direkte unionsborgerens grundlæggende status, og de af den forelæggende ret forelagte spørgsmål ligger i forlængelse af Rottman-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl., der er særlig relevante i den foreliggende sag.

35. I dette forslag til afgørelse vil jeg for det første bedømme spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede situation er omfattet af EU-retten. Jeg vil i denne henseende redegøre for retspraksis om fortabelse af unionsborgerstatus, inden jeg går over til i lyset af denne at bedømme følgerne af den omtvistede afgørelse (det første spørgsmål). For det andet vil jeg – efter at have henvist til den estiske regerings afgørelse om frigørelse af JY fra dennes statsborgerskab – undersøge denne første afgørelses forholdsmæssighed (det andet spørgsmål).

B. Det første præjudicielle spørgsmål: Er situationen i hovedsagen omfattet af EU-retten?

36. Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en situation, hvor en fysisk person, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, og som giver afkald på dette statsborgerskab og dermed sin unionsborgerstatus med henblik på at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat i overensstemmelse med et tilsagn om tildeling af statsborgerskab i den anden medlemsstat, idet denne afgørelse efterfølgende er blevet tilbagekaldt, og der er blevet givet afslag på hendes ansøgning om dette statsborgerskab, hvorved den berørte person forhindres i at generhverve sit unionsborgerskab, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten.

6 – Dom af 11.7.2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, præmis 27), og senere af 27.2.2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Ægtefælle til en unionsborger) (C-836/18, EU:C:2020:119, præmis 35).

7 – Jf. navnlig dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31).

8 – Artikel 20, stk. 2, første afsnit, TEUF bestemmer, at »[u]nionsborgere har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne«.

9 – Artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra a)-b), TEUF. Jf. også artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra c) og d), TEUF. Det fremgår navnlig af artikel 20, stk. 2, første afsnit, litra c), TEUF, at unionsborgerskab ikke er forbeholdt statsborgere i medlemsstaterne, der er bosiddende eller opholder sig på Unionens område. Jf. i denne henseende generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 38).

10 – Jf. generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 16).

37. Hvad angår for det første de nærmere omstændigheder i den foreliggende sag har den forelæggende ret oplyst, at det er kendetegnende for situationen i hovedsagen, at JY på datoen for vedtagelse af den omtvistede afgørelse allerede havde givet afkald på sit estiske statsborgerskab og dermed sit unionsborgerskab. Til forskel fra de situationer, der gav anledning til Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl., er fortabelse af unionsborgerskabet ikke en følge af den omtvistede afgørelse, og JY's situation er således ikke omfattet af EU-retten.

38. Hvad angår for det andet de skriftlige indlæg, som parterne har indgivet, er den østrigske regering enig med den forelæggende ret og har gjort gældende, at JY på eget initiativ har givet afkald på estisk statsborgerskab og dermed på sit unionsborgerskab. JY har imidlertid fremhævet, at hun aldrig har haft til hensigt at give afkald på sit unionsborgerskab som en grundlæggende status. Hun ønskede blot – og havde en berettiget forventning om – at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat og mistede i sidste ende ufrivilligt sit unionsborgerskab. JY har hævdet, at for så vidt som tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab vedrører hendes rettigheder som unionsborger, var de østrigske myndigheder forpligtede til at overholde EU-retten i denne henseende.

39. Den franske regering og Kommissionen er af den opfattelse, at situationen i hovedsagen efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten.

40. Ifølge den franske regering befinder JY, der har givet afkald på sit oprindelige estiske statsborgerskab, fordi hun havde fået tilsagn fra en medlemsstat om, at hun ville få tildelt statsborgerskab i denne, sig desuden i en situation, hvor en afgørelse om tilbagekaldelse af dette tilsagn bevirker, at hun fastholdes i en situation som statsløs, som er kendetegnet ved en fortabelse af det unionsborgerskab, som hun havde i henhold til artikel 20 TEUF, og de dertil knyttede rettigheder. I en sådan situation er medlemsstaterne forpligtede til at overholde EU-retten ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab.

41. Kommissionen har erkendt, at den situation, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, er forskellig fra de situationer, der gav anledning til Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl. Den har imidlertid gjort gældende, at den omstændighed, at en unionsborger, der ønsker at integrere sig bedre i værtsmedlemsstaten ved at anmode om statsborgerskab i denne, udviser en adfærd, der er i overensstemmelse med lovgivningen i denne medlemsstat og er parat til at acceptere midlertidigt at blive statsløs, ikke kan være til skade for denne med den begrundelse, at tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab ikke er underlagt domstolskontrol i forhold til EU-retten, eftersom statsløsheden skyldes ordningen for erhvervelse af østrigsk statsborgerskab.

42. Den estiske og den nederlandske regering har også i retsmødet hævdet, at JY's situation er omfattet af EU-retten.

43. Jeg vil således undersøge, om en sådan situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, henset til de særlige omstændigheder, der gør sig gældende i hovedsagen.

1. Domstolens relevante praksis om fortabelse af unionsborgerstatus

44. Den forelæggende ret har henvist til Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl. Det er dog efter min opfattelse hensigtsmæssigt at indlede bedømmelsen af den relevante retspraksis med at se på dommen i sagen Micheletti m.fl. [11].

a) Dommen i sagen Micheletti m.fl.: Medlemsstaterne skal ved udøvelsen af deres kompetence med hensyn til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab overholde EU-retten

45. Domstolen fastslog i dommen i sagen Micheletti m.fl. [12], at »[f]astlæggelsen af kriterierne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab hører efter folkeretten under medlemsstaternes kompetence, idet de herved skal overholde [EU-retten]«. Domstolen præciserede, at når en medlemsstat under overholdelse af EU-retten har tildelt statsborgerskab til en person, må en anden medlemsstat ikke »begrænse virkningerne […] ved at kræve yderligere betingelser for anerkendelse af dette statsborgerskab, når det drejer sig om udøvelse af de i traktaten hjemlede grundlæggende friheder« [13].

46. Det er vigtigt her at fremhæve, at Domstolens forbehold i denne dom, hvorefter EU-retten skal overholdes, omfatter såvel betingelserne for erhvervelse af statsborgerskab som betingelserne for fortabelse af dette. Jeg vil vende tilbage til dette punkt nedenfor [14].

b) Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl.: bekræftelse og tydeliggørelse af det princip, der blev stadfæstet i dommen i sagen Micheletti m.fl.

47. Det princip, som Domstolen fastslog i dommen i sagen Micheletti m.fl. [15], blev stadfæstet i Rottmann-dommen [16]. I forbindelse med undersøgelsen af en beslutning om tilbagekaldelse af sagsøgerens naturalisation truffet af de tyske myndigheder klarlagde Domstolen ligeledes rækkevidden af dette princip [17]. Efter at have bekræftet medlemsstaternes kompetence med hensyn til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab [18] gjorde Domstolen imidlertid opmærksom

[11] – Dom af 7.7.1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] – Dom af 7.7.1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10). Det skal fremhæves, at den sag, der gav anledning til denne dom, vedrørte en statsborger, der dels havde argentinsk statsborgerskab, dels italiensk statsborgerskab. Da den pågældende person ønskede at bosætte sig i værtsmedlemsstaten (Spanien), havde myndighederne i denne medlemsstat med henvisning til den nationale lovgivning lagt statsborgerskabet i det land, på hvis område han havde sin sædvanlige bopæl, nemlig tredjelandet, til grund.

[13] – Dom af 7.7.1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10). Domstolen havde allerede skitseret denne opfattelse i dom af 12.11.1981, Airola mod Kommissionen (72/80, EU:C:1981:267, præmis 8 ff.), og af 7.2.1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, præmis 28). I den førstnævnte dom nægtede Domstolen med henblik på gennemførelsen af tjenestemandsvedtægten at tage hensyn til den italienske naturalisation af en kvindelig belgisk tjenestemand med den begrundelse, at den var blevet hende pålagt uden mulighed for at give afkald herpå på grund af hendes ægteskab med en italiener i strid med det EU-retlige princip om ligebehandling af mandlige og kvindelige tjenestemænd. I den anden dom fastslog Domstolen, at »traktaten tillader ikke, at der inden for dens anvendelsesområde sker forskelsbehandling af en medlemsstats statsborgere alt efter, på hvilket tidspunkt eller på hvilken måde de har erhvervet statsborgerskab i den pågældende stat, når de på det tidspunkt, hvor de mener sig omfattet af de [EU-retlige] bestemmelser, er statsborgere i en medlemsstat«.

[14] – Jf. punkt 56 i dette forslag til afgørelse.

[15] – Dom af 7.7.1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10).

[16] – Præmis 39 og 45. Det skal fremhæves, at Rottmann havde erhvervet tysk statsborgerskab ved svig.

[17] – Jf. navnlig P. Lagarde, »Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation«, *Revue critique de droit international privé*, 2010, s. 540; D. Kostakopoulou, »European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?« *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, J. Shaw (red.) EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, s. 21-26, og i samme værk D. Kochenov, »Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters«, s. 11- 16, og G.R. De Groot og A. Seling, »The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters«, s. 27-31.

[18] – Rottmann-dommen, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

på, at »[d]en omstændighed, at et område henhører under medlemsstaternes kompetence, er imidlertid ikke til hinder for, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne« [19]. Til grund for dette lagde den fast retspraksis på området vedrørende situationer, hvor en lovgivning, der var vedtaget inden for et anliggende, der henhører under den nationale kompetence, var blevet vurderet i lyset af EU-retten [20]. Da disse situationer er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal de således iagttage denne, og de er underlagt Domstolens kontrol [21]. Unionsborgerskabet kan nemlig ikke fratages dets effektive virkning, og de rettigheder, det indebærer, kan følgelig ikke krænkes med vedtagelsen af statslige foranstaltninger [22].

48. I Rottmann-dommen [23] fastslog Domstolen således, at henset til den grundlæggende karakter af den unionsborgerstatus, der tildeles ved artikel 20 TEUF, er situationen for en unionsborger, der konfronteres med en beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation, der er vedtaget af en medlemsstats myndigheder, og hvorved den pågældende efter at have mistet sit oprindelige statsborgerskab i en anden medlemsstat sættes i en situation, der kan medføre fortabelse af denne status og af de dertil knyttede rettigheder, efter sin natur og sine konsekvenser omfattet af EU-retten.

49. Med denne dom blev der således åbnet mulighed for, at visse aspekter af medlemsstaternes lovgivning om statsborgerskab vedrørende fortabelse af unionsborgerstatus kan gøres til genstand for en indgående undersøgelse i forhold til EU-retten [24]. En sådan lejlighed opstod ni år senere med den sag, der gav anledning til dommen i sagen Tjebbes m.fl. [25].

[19] – Rottmann-dommen, præmis 41. Jf. også generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse i denne sag (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 20): »Det forholder sig ikke desto mindre således, at eftersom situationen er omfattet af [EU-retten], må medlemsstaternes udøvelse af de beføjelser, der stadig tilkommer dem, ikke være skønsmæssig. Udøvelsen heraf er begrænset af forpligtelsen til at overholde [EU-retten].«

[20] – Rottmann-dommen, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis.

[21] – Jf. navnlig vedrørende en analyse i retslæren af retspraksis om dette emne, T. Konstadinides, »La fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship«, *European Law Review*, 2010, 35(3), s. 401-414, og D. Pudzianowska, »Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?« *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, éd*. G. *Baranowska*, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa 2015, s. 141-154.

[22] – Jf. vedrørende denne dom P. Mengozzi, »Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers«, *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, nr. 1, s. 29-48, særlig s. 34. Jf. også S. Barbou Des Places, »La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières«, *Revue des Affaires européennes*, Bruylant mod Larcier, 2011, s. 29-50, på s. 26: »Det er ikke tilbagetrækningen af statsborgerskabet som sådan, der er af interesse for EU-retten, men den omstændighed, at denne tilbagetrækning har betydning for personens unionsborgerstatus.«

[23] – Præmis 42. Generaladvokat Mengozzi påpegede således i sit forslag til afgørelse Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 34): »I […] Rottmann[-dommen] undersøgte Domstolen, i modsætning til generaladvokaten [jf. punkt 13 i generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Rottman (C-135/08, EU:C:2009:588)], ikke, om der bestod en sammenhæng mellem tilbagekaldelsen af Janko Rottmanns naturalisation og hans udøvelse af retten til at færdes i Unionen.« Jf. også dom af 8.3.2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), hvis præmis 42 tager udgangspunkt i Rottmann-dommens præmis 42.

[24] – Jf. i denne henseende J. Shaw, »Setting the scene: the Rottmann case introduced«, *Has the European Cour of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, op.cit., s. 4.

[25] – Det skal bemærkes, at denne dom omhandlede nederlandske statsborgere, der havde statsborgerskab i et tredjeland, og som havde anlagt sag ved de nederlandske domstole, efter at udenrigsministeriet havde givet afslag på en fornyet behandling af deres ansøgninger om fornyelse af det nationale pas. Ministeriets afslag var baseret på den nederlandske lov om statsborgerskab, der navnlig bestemte, at en myndig person fortaber dette statsborgerskab, hvis denne ligeledes har et andet statsborgerskab, og hvis personen, mens denne har været myndig, i en uafbrudt periode på mere end ti år har haft bopæl uden for Nederlandene og EU.

50. I denne dom var det en generel betingelse om de berørte personers fortabelse ex lege af nederlandsk statsborgerskab og dermed unionsborgerstatus, der var genstand for undersøgelsen i forhold til EU-retten [26]. Domstolen stadfæstede [27] det princip, der var blevet fastslået i tidligere retspraksis [28]. Med henvisning til Rottmann-dommens præmis 42 og 45 bekræftede den, at situationen for unionsborgere, der kun er statsborgere i en enkelt medlemsstat, og som ved fortabelse af dette statsborgerskab konfronteres med fortabelse af den unionsborgerstatus, der tildeles ved artikel 20 TEUF, og af de dertil knyttede rettigheder, *efter sin natur og sine konsekvenser* er omfattet af EU-retten, og at medlemsstaterne derfor ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab skal overholde EU-retten [29].

51. Inden for disse rammer i retspraksis [30] er spørgsmålet i den foreliggende sag følgende: Er JY's situation omfattet af EU-rettens anvendelsesområde?

52. Af de grunde, som jeg vil redegøre for i det følgende, er jeg overbevist om, at dette spørgsmål skal besvares bekræftende.

2. Følgerne af den omtvistede afgørelse i forhold til EU-retten

a) Anvendelsen af de principper, der kan udledes af Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl., på situationen i hovedsagen

53. I den foreliggende sag var JY ganske vist på den dato, der er relevant for undersøgelsen af det velbegrundede i søgsmålet i hovedsagen, nemlig datoen for vedtagelse af den omtvistede afgørelse [31], allerede blevet statsløs og havde dermed fortabt sin unionsborgerstatus. Det er ligeledes korrekt, at fortabelsen af denne status ikke er en direkte følge af den omtvistede afgørelse. JY var således blevet frigjort fra sit statsborgerskab i Republikken Estland ved en afgørelse truffet af denne medlemsstats regering.

54. Desuden er det klart, at fortabelse af denne status ikke er en følge af en betingelse om fortabelse af statsborgerskab [32], men af en betingelse om dets erhvervelse i østrigsk lovgivning [33]. De østrigske myndigheder har således begrundet de foranstaltninger, der blev truffet ved den omtvistede afgørelse, med, at JY ikke længere opfyldte de betingelser for erhvervelse af østrigsk statsborgerskab, der er opstillet i StbG's artikel 10, stk. 1, nr. 6 [34].

[26] – Og ikke en individuel beslutning om tilbagekaldelse af statsborgerskab baseret på den berørte persons adfærd, som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til Rottmann-dommen.

[27] – Jf. punkt 45-50 i dette forslag til afgørelse.

[28] – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 30 og den deri nævnte retspraksis. Generaladvokat Mengozzi fastslog i sit forslag til afgørelse Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 28), at sagsøgerne i hovedsagen ikke endeligt havde fortabt det unionsborgerskab, der tildeles ved artikel 20 TEUF, men at de befandt sig i en »situation, der kan medføre fortabelse af denne status«, og konkluderede, at de i denne sag omhandlede situationer var omfattet af EU-retten. Domstolen vurderede imidlertid ikke i sin dom EU-rettens anvendelighed.

[29] – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 32. Det skal bemærkes, at det fremgår af dette punkt, at det ikke blot er en situation, *der kan medføre fortabelse* af [nævnte] status, der efter deres natur og deres konsekvenser er omfattet af EU-retten [Rottmann-dommen, præmis 42], men også situationer, i hvilke personerne »*konfronteres med fortabelse* af den status, der tildeles ved artikel 20 TEUF, og af de dertil knyttede rettigheder«. Min fremhævelse. Det er min opfattelse, at denne anden type situation er mere direkte, eftersom den betegner situationer, i hvilke de berørte personer er *tvunget* til at se fortabelse af unionsborgerskabet i øjnene.

[30] – Jf. punkt 45-50 i dette forslag til afgørelse.

[31] – Jf. punkt 21 i dette forslag til afgørelse.

[32] – Uanset om der er tale om en betingelse for tilbagetrækning af statsborgerskab erhvervet ved naturalisation som i Rottmann-dommen, eller om en betingelse for fortabelse ex lege af statsborgerskab som i dommen i sagen Tjebbes m.fl.

[33] – Jf. punkt 22 i dette forslag til afgørelse.

[34] – Jf. i denne henseende punkt 26 i dette forslag til afgørelse.

55. Som allerede anført [35] og henset til disse særlige omstændigheder, adskiller JY's situation sig fra de situationer, der gav anledning til Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl. Af nedenstående grunde er jeg dog af den opfattelse, at disse omstændigheder ikke er af en sådan karakter, at de udelukker JY fra EU-rettens anvendelsesområde.

56. For det første selv om den estiske regerings og Wiener Landesregierungs (regeringen for delstaten Wien) afgørelser ganske vist er baseret på ordningen for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab i to forskellige nationale retsordener [36], er jeg dog enig med Kommissionen i, at tilbagekaldelsen af tilsagnet om naturalisation af en person, der er statsløs på datoen for en sådan tilbagekaldelse, ikke skal behandles isoleret set, men under hensyntagen til den omstændighed, at denne person var statsborger i en anden medlemsstat og dermed var unionsborger [37]. På dette tidspunkt bør JY's fortabelse af unionsborgerstatus efter min opfattelse følgelig vurderes under hensyntagen ikke blot til de estiske myndigheders afgørelse, men også til den østrigske procedure for naturalisation i sin helhed [38].

57. For det andet vil jeg gerne vende tilbage til et emne, som jeg tidligere har nævnt, nemlig den omstændighed, at det forbehold, som Domstolen fremsatte i dommen i sagen Micheletti m.fl. [39], omfatter betingelserne for såvel erhvervelse som fortabelse af statsborgerskab. Det princip, der blev opstillet i denne dom, blev bekræftet i Rottmann-dommen [40] og dommen i sagen Tjebbes m.fl. [41]. Dette princip finder herefter anvendelse på tvister som den i hovedsagen omhandlede, der vedrører betingelserne for erhvervelse af statsborgerskab, *for så vidt som disse betingelser resulterer i den berørte persons fortabelse af unionsborgerstatus*. Når der er tale om unionsborgere, er kompetencen med hensyn til fortabelse og erhvervelse af statsborgerskab, for så vidt som den *berører samtlige de rettigheder, der tildeles og beskyttes ved Unionens retssystem*, underlagt en domstolsprøvelse i forhold til EU-retten.

58. I den foreliggende sag fremgår det af den retlige ramme, som den forelæggende ret har redegjort for, at ifølge StbG's § 20, stk. 1, er tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab underlagt en betingelse sine qua non om, at den berørte person inden for en frist på to år skal frigøre sig fra sit statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten. Denne person skal med andre ord acceptere ikke blot at blive statsløs, men også at miste sin unionsborgerstatus [42].

59. I denne henseende er det efter min opfattelse vigtigt at undersøge dels det frivillige eller ufrivillige afkald på statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten dels spørgsmålet om de berettigede forventninger, som et sådant tilsagn skaber.

35 – Jf. punkt 28 og 37 i dette forslag til afgørelse.

36 – Den første afgørelse vedrører *proceduren for fortabelse af estisk statsborgerskab*, mens den omtvistede afgørelse vedrører *proceduren for erhvervelse af østrigsk statsborgerskab*.

37 – Den omstændighed, at JY var estisk statsborger, inden hun gav afkald herpå for at leve op til den østrigske lovgivning, bevirker, at hendes situation adskiller sig fra den situation, der var tale om i den sag, der gav anledning til dom af 20.2.2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), i hvilken Manjit Kaur, eftersom hun ikke var omfattet af definitionen af statsborger i Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, ikke var blevet frataget de rettigheder, der følger af en unionsborgerstatus, eftersom hun aldrig havde haft disse rettigheder. Jf. i denne henseende Rottmann-dommens præmis 49.

38 – Vedrørende de estiske myndigheders afgørelse, jf. punkt 76 ff. i dette forslag til afgørelse.

39 – Dom af 7.7.1992, Micheletti m.fl. (C 369/90, EU:C:1992:295, præmis 10). Jf. punkt 46 og 57 i dette forslag til afgørelse.

40 – Præmis 39 og 45.

41 – Præmis 30 og 32.

42 – Som svar på et spørgsmål fremsat af Domstolen i retsmødet har den østrigske regering forklaret, at de østrigske myndigheder i forbindelse med unionsborgere har ændret deres praksis for at undgå statsløshed, selv om den nationale lovgivning ikke er blevet ændret.

60. Hvad angår først karakteren af *betingelsen om afkald* har JY ifølge den østrigske regering frivilligt givet afkald på sit estiske statsborgerskab og dermed sin unionsborgerstatus. Kan et sådant afkald imidlertid betegnes som »frivilligt«?

61. I modsætning til, hvad den østrigske regering i det væsentlige har gjort gældende, kan en situation, hvor en statsborger i en medlemsstat, der som JY har givet afkald på sit statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten *alene med det formål at opfylde den betingelse* for at opnå tilsagn om tildeling af østrigsk statsborgerskab, der er fastsat i den nationale lovgivning, og dermed *alene med udsigten til at generhverve sit unionsborgerskab*, ikke betegnes som et »frivilligt afkald«. Som Kommissionen har fremhævet, var et sådant afkald blevet givet, mens de østrigske myndigheder havde givet JY tilsagn om, at alle betingelserne for tildeling af østrigsk statsborgerskab var opfyldt, bortset fra frigørelsen fra det tidligere statsborgerskab. Det er dermed indlysende, at JY, som det fremgår af hendes indlæg, ønskede at bevare sin unionsborgerstatus.

62. Eftersom østrigsk lovgivning i forbindelse med tilsagn om naturalisation opstiller en betingelse *sine qua non* om afkald på statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten, idet den dog samtidig bevarer muligheden for at tilbagekalde dette tilsagn, konfronterer udøvelsen af en sådan tilbagekaldelse *systematisk* den berørte unionsborger med en fortabelse af unionsborgerstatus, og denne situation er således omfattet af EU-retten.

63. Hvad dernæst angår *den berettigede forventning* er det indlysende, at dette tilsagn, for så vidt som tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab er betinget af et afkald på og fortabelse af det oprindelige statsborgerskab, skaber en berettiget forventning hos den berørte person [43]. Jeg er navnlig af den opfattelse, at JY's berettigede forventning i den foreliggende sag om at generhverve sit unionsborgerskab er beskyttet af EU-retten [44]. Når de østrigske myndigheder træffer afgørelse om tilsagn om naturalisation, er de således forpligtede til at sikre, at en statsborger som JY ikke fortaber sit unionsborgerskab – herunder i tilfælde af forseelser begået før eller efter vedtagelsen af denne afgørelse – ved at lette erhvervelsen af det statsborgerskab, der anmodes om. Som det fremgår af mit forslag til en besvarelse af det andet præjudicielle spørgsmål, er jeg af den opfattelse, at de østrigske myndigheder ved udøvelsen af denne kompetence også er forpligtet til at tage hensyn til de særlige omstændigheder i hver enkelt situation under overholdelse af proportionalitetsprincippet [45].

64. Den statsløshed, som den østrigske ordning til erhvervelse af statsborgerskab indebærer, konfronterer en statsborger i en medlemsstat, der som JY ønsker at erhverve østrigsk statsborgerskab, med en *midlertidig fortabelse* af den unionsborgerstatus, der tildeles ved artikel 20 TEUF. Den kan dog også efterfølgende konfrontere personen med en *permanent fortabelse* af denne status, eftersom de østrigske myndigheder som i den foreliggende sag kan tilbagekalde tilsagnet om naturalisation med den begrundelse, at personen har begået en forseelse, hvorved den pågældende således fratages *alle de dertil knyttede rettigheder*.

[43] – Vedrørende de mekanismer, der er knyttet til beskyttelsen af de berettigede forventninger inden for rammerne af den nationale lovgivning om statsborgerskab, jf. G.R. De Groot, og P. Wautelet, »Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives«, *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, S. Carrera Nuñez, og G.R. de Groot (red.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, s. 117-156, på s. 138 ff.

[44] – Hvad angår den omtvistede afgørelse kan princippet om beskyttelse af den berettigede forventning om bevarelse af unionsborgerstatus gøres gældende, eftersom JY efter min opfattelse havde en beskyttelsesværdig interesse, idet hun var tvunget til at give afkald på sit oprindelige statsborgerskab. Vedrørende grundene til, at princippet om den berettigede forventning ikke blev anvendt på Rottmann, jf. generaladvokat Poiares Maduros forslag til afgørelse Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 31).

[45] – Jf. punkt 102 ff. i dette forslag til afgørelse.

65. Som Kommissionen har anført, følger det heraf, at tilbagekaldelsen af tilsagnet om naturalisation efter frigørelsen fra statsborgerskabet i oprindelsesmedlemsstaten kombineret med afslaget på ansøgningen om naturalisation, henset til dens konsekvenser, svarer til en afgørelse om tilbagekaldelse af naturalisationen. I den foreliggende sag er konsekvensen af denne tilbagekaldelse fortabelse af unionsborgerstatus.

66. Jeg er dermed af den opfattelse, at situationen for en person, som efter at have givet afkald på sit oprindelige statsborgerskab med henblik på at opfylde den betingelse for erhvervelse af statsborgerskab, der er opstillet i værtsmedlemsstatens lovgivning, konfronteres med en afgørelse om tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab truffet af denne stats myndigheder, hvorved den berørte person permanent fortaber sin unionsborgerstatus og de dertil knyttede rettigheder, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten.

67. Denne konklusion understøttes efter min opfattelse ikke alene af dommen i sagen Tjebbes m.fl. [46], men også af den retspraksis, der følger af Ruiz Zambrano-dommen [47] og Lounes-dommen [48].

b) Den retspraksis, der følger af Ruiz Zambrano-dommen: fratagelse af den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som tildeles ved unionsborgerstatus

68. Domstolen har anerkendt anvendeligheden af artikel 20 TEUF på en situation, hvor statsborgere i en medlemsstat, der ikke har benyttet sig af deres ret til fri bevægelighed, som følge af en afgørelse truffet af denne medlemsstat, fratages en effektiv nydelse af kerneindholdet af de rettigheder, der er forbundet med unionsborgerstatus, siden Ruiz Zambrano-dommen [49].

69. Selv om Domstolen i denne dom fastslog, at den pågældende situation var omfattet af EU-retten, kan jeg ikke se, hvordan en situation som den, som JY befinder sig i, og hvor den omtvistede afgørelse har konfronteret en statsborger i en medlemsstat med en permanent fortabelse af hendes unionsborgerskab, og dermed ikke fortabelse af nydelsen af *kerneindholdet i de rettigheder*, der tildeles ved artikel 20 TEUF, men af *alle disse rettigheder*, kan anses for ikke at være omfattet af EU-retten, når JY i modsætning til Ruiz Zambranos børn havde benyttet sig af sin ret til fri bevægelighed ved at færdes og opholde sig lovligt på en anden medlemsstats område.

70. Henset til denne sidstnævnte omstændighed vil jeg kort bedømme situationen i hovedsagen i forhold til den logik om gradvis integration, der fremgår af Lounes-dommen [50].

[46] – Præmis 32. Som anført i punkt 50 i dette forslag til afgørelse har Domstolen henvist til »fortabelse af den status, der tildeles ved artikel 20 TEUF og af de dertil knyttede rettigheder«.

[47] – Dom af 8.3.2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Jf. navnlig dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 80), og af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Familiesammenføring i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 49).

[48] – Dom af 14.11.2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] – Dom af 8.3.2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, præmis 42). I denne henseende er situationen for Ruiz Zambranos børn, der kan »bevirke, at de reelt blev frataget den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere«, og situationen for Rottmann, der »kan medføre fortabelse af den status, der tildeles ved artikel [20 TEUF] og af de dertil knyttede rettigheder« (Rottmann-dommens præmis 42), sammenlignelige, for så vidt som unionsborgerstatus i begge situationer var blevet frataget dens effektive virkning. Jf. i denne henseende mit forslag til afgørelse Rendón Marín og CS (C-165/14 og C-304/14, EU:C:2016:75, punkt 114 og 115).

[50] – Dom af 14.11.2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). Det skal bemærkes, at den sag, der gav anledning til denne dom, vedrørte en spansk statsborger, som efter at have boet i Det Forenede Kongerige siden 1996 havde erhvervet britisk statsborgerskab ved naturalisation i 2009 samtidig med, at hun havde bevaret sit spanske statsborgerskab. I 2014 giftede hun sig med en tredjelandsstatsborger. Det Forenede Kongeriges myndigheder gav afslag på den ansøgning om opholdstilladelse som ægtefælle til en unionsborger, som ægtefællen fremsatte, med den begrundelse, at han havde overskredet varigheden af sit tilladte ophold i denne medlemsstat i strid med immigrationsloven.

c) Lounes-dommen: logikken om en progressiv integration

71. Det skal indledningsvis anføres, at JY som svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet har bekræftet, at hun har været bosiddende i Østrig siden 1993 [51]. Det er derfor ubestridt, at hun siden Republikken Estlands tiltræden af Unionen i 2004 i sin egenskab af estisk statsborger har boet og arbejdet i Østrig i sin egenskab af unionsborger.

72. Bortset fra den omstændighed, at det er ubestridt, at JY har de rettigheder, som en unionsborger tildeles ved artikel 20 TEUF, har JY ligeledes rettigheder i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, hvorefter enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

73. I denne henseende har Domstolen fastslået, »at de rettigheder, som en unionsborger er tillagt i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, herunder de afledte rettigheder, som dennes familiemedlemmer er tillagt, navnlig har til formål at fremme den pågældende unionsborgers progressive integration i værtsmedlemsstaten« [52]. En unionsborger som JY, der – efter at have udøvet sin ret til fri bevægelighed ved at indrejse i og i flere år opholde sig på værtsmedlemsstatens område (i dette tilfælde Østrig) i henhold til og under overholdelse af artikel 7, stk. 1, eller artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38/EF [53] – ønsker at erhverve denne medlemsstats statsborgerskab, har til hensigt at integrere sig varigt i den nævnte medlemsstat.

74. Domstolen har således fastslået, at »det [ville] være i strid med den logik om progressiv integration, der ligger til grund for artikel 21, stk. 1, TEUF, såfremt det blev antaget, at en sådan unionsborger, der har erhvervet rettigheder i medfør af denne bestemmelse som følge af udøvelsen af sin ret til fri bevægelighed, skulle give afkald på at være begunstiget af disse rettigheder […], med den begrundelse, at den pågældende unionsborger i kraft af sin naturalisation i denne medlemsstat har søgt at opnå en yderligere integration i denne stat« [54].

75. Henset til alle de ovenstående omstændigheder er jeg, som allerede anført, af den opfattelse, at situationen i hovedsagen efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten.

3. Republikken Estlands afgørelse om JY's frigørelse fra sit statsborgerskab

76. Selv om det fremgår af min bedømmelse af det første præjudicielle spørgsmål, at JY's fortabelse af sin unionsborgerstatus er et resultat af den østrigske naturalisationsprocedure i dens helhed [55], finder jeg det dog relevant på dette tidspunkt kort at redegøre for årsagerne til, at jeg i

[51] – I retsmødet oplyste den østrigske regering, at JY inden Republikken Estlands tiltræden af Den Europæiske Union var i besiddelse af en opholdstilladelse som fastboende udlænding, der tildeles tredjelandsstatsborgere.

[52] – Dom af 14.11.2017 (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 56).

[53] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77). Hvad angår situationen i hovedsagen kan jeg ikke udelukke, at JY har opnået tidsubegrænset ophold i denne medlemsstat i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 2004/38. Det skal i denne henseende påpeges, at alene den omstændighed, at den berørte person opfylder betingelserne for at opnå tidsubegrænset ophold i henhold til EU-retten, er tilstrækkelig til, at medlemsstaterne accepterer denne ret. Det skal fremhæves, at såfremt den berørte person er statsborger i en medlemsstat, kan vedkommende i henhold til StbG's § 11a, stk. 4, nr. 2, opnå østrigsk statsborgerskab, såfremt denne har opholdt sig lovligt og uden afbrydelse på østrigsk område i mindst seks år.

[54] – Dom af 14.11.2017, (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 58). Jf. også generaladvokat Bots forslag til afgørelse Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, punkt 86).

[55] – Jf. punkt 56 i dette forslag til afgørelse.

modsætning til, hvad den franske regering har hævdet, er af den opfattelse, at *i forbindelse med den præjudicielle forelæggelse i den foreliggende sag* er den afgørelse, der skal undersøges i forhold til EU-retten, ikke de estiske myndigheders afgørelse, men den omtvistede afgørelse.

77. Den franske regering har i sine skriftlige indlæg hævdet, at JY's fortabelse af sin unionsborgerstatus alene er et resultat af de estiske myndigheders afgørelse, idet de uden at afvente, at JY rent faktisk havde erhvervet østrigsk statsborgerskab, imødekom hendes ansøgning om at blive frigjort fra det estiske statsborgerskab. Ifølge den franske regering bør accepten af en unionsborgers ansøgning om at blive frigjort fra statsborgerskab i en medlemsstat være underordnet den faktiske erhvervelse af statsborgerskab i en anden medlemsstat eller i et tredjeland, således at det undgås, at vedkommende endog midlertidigt bliver statsløs [56].

78. Støttet på dette punkt af den nederlandske regering og Kommissionen har den estiske regering i retsmødet fremhævet, at Republikken Estland ikke kunne afvise at frigøre JY fra hendes statsborgerskab. Når en estisk statsborger ansøger om at blive frigjort fra sit statsborgerskab og opfylder de betingelser, der er opstillet i estisk lovgivning, ved at fremlægge den krævede dokumentation, navnlig et tilsagn om tildeling af statsborgerskab udstedt af den berørte medlemsstat, hvoraf det fremgår, at denne statsborger vil erhverve statsborgerskab i denne stat, kan den ikke give afslag på en sådan ansøgning.

79. Jeg kan til en vis grad forstå dette argument.

80. Domstolen har i Rottmann-dommen [57] fremhævet, at »de principper, der følger af denne dom for så vidt angår medlemsstaternes kompetence vedrørende statsborgerskab og deres forpligtelse til at udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten, finder anvendelse såvel på naturalisationsmedlemsstaten som på hjemmedlemsstaten for det oprindelige statsborgerskab«, idet den præciserede, at det var tilfældet »inden for rammerne af den foreliggende præjudicielle forelæggelse«.

81. En foranstaltning som den i den franske civillovbog omhandlede gør det ganske vist muligt at sikre, at unionsborgerstatus opretholdes, og udgør dermed et af de midler, hvormed myndighederne i en medlemsstat kan garantere, at den berørte person i en situation som den i hovedsagen omhandlede ikke mister denne status.

82. Henset til de særlige omstændigheder i den foreliggende sag kan det dog ikke foreholdes den estiske regering, at den har imødekommet JY's ansøgning om frigørelse fra statsborgerskab i denne medlemsstat, for så vidt som dette afkald er en betingelse *sine qua non*, der stilles i forbindelse med proceduren for erhvervelse af østrigsk statsborgerskab inden for rammerne af det tilsagn, som de østrigske myndigheder har givet. Som allerede anført [58] skabte dette tilsagn ikke blot en berettiget forventning hos JY, men også en beskyttelsesværdig tillid hos de estiske myndigheder i henhold til princippet om gensidig tillid. I denne henseende bestemmer artikel 26 i den estiske lov om statsborgerskab, ifølge den estiske regerings bemærkninger i retsmødet, at den estiske regering har mulighed for ikke at fratage en berørt person dennes statsborgerskab,

[56] – Den franske regering har oplyst, at den franske civillovbogs artikel 23-9, nr. 1, bestemmer, at fortabelse af fransk statsborgerskab træder i kraft på datoen for erhvervelse af det nye statsborgerskab, hvorved en situation med statsløshed undgås. Den estiske regering bekræftede i sit svar på et spørgsmål fra Domstolen, at estisk lovgivning ikke kræver, at der forinden er erhvervet et nyt statsborgerskab, for at en estisk statsborgers frigørelse fra dennes statsborgerskab kan tillades, og at det ikke er muligt at give midlertidigt eller betinget afkald på estisk statsborgerskab.

[57] – Præmis 62.

[58] – Jf. punkt 63 i dette forslag til afgørelse.

hvis denne fratagelse medfører statsløshed [59]. Den estiske regering har oplyst, at eftersom de østrigske myndigheder havde givet tilsagn om naturalisation, var det umuligt for den at forudse, at de ville tilbagekalde dette [60]. Republikken Estland baserede sig på tilsagnet om tildeling af statsborgerskab, idet den mente at kunne have en berettiget tillid til, at de østrigske myndigheder ville leve op til tilsagnet om tildeling af statsborgerskab. Under alle omstændigheder har denne medlemsstat fremhævet, at JY, hvis medlemsstaten ikke havde frigjort hende fra hendes statsborgerskab, ikke ville have kunnet ansøge om østrigsk statsborgerskab.

83. Jeg er således af den opfattelse, at estisk ret, således som den er anvendt i den foreliggende sag, er i overensstemmelse med EU-retten.

84. Det er desuden ubestrideligt, at det er den omtvistede afgørelse, der ligger til grund for JY's fortabelse af unionsborgerstatus, og det er således de østrigske myndigheder, der er forpligtede til at sikre, at en statsborger som JY ikke fratages sit unionsborgerskab, som er blevet tildelt ved artikel 20 TEUF, hvorved hun fratages *alle de dertil knyttede rettigheder* i strid med proportionalitetsprincippet.

85. Jeg vil således bedømme det andet præjudicielle spørgsmål ud fra den betragtning, at det er den omtvistede afgørelse, der skal overholde EU-retten og dermed proportionalitetsprincippet.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål: den omtvistede afgørelses overensstemmelse med proportionalitetsprincippet

86. For så vidt som proportionalitetsprincippet er et centralt element i EU-retten, er det indlysende, at såfremt Domstolen, som jeg har foreslået, besvarer det første spørgsmål bekræftende, skal det andet spørgsmål ligeledes besvares bekræftende. Henset hertil er det min opfattelse, at den forelæggende ret ikke blot ønsker oplyst, om den skal kontrollere, om den omtvistede afgørelse er forenelig med proportionalitetsprincippet, men også, om den skal kontrollere denne afgørelses forholdsmæssighed eller ej.

87. Det andet spørgsmål bør dermed omformuleres således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om de kompetente nationale myndigheder, herunder i givet fald de nationale retter, er forpligtede til at undersøge foreneligheden af afgørelsen om en medlemsstats tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab – og om at give afslag på ansøgningen om at erhverve dette statsborgerskab – med proportionalitetsprincippet, henset til de konsekvenser, som den har for den berørte persons situation i forhold til EU-retten, nemlig en tidsubegrænset fortabelse af unionsborgerskab, og dermed denne afgørelses overensstemmelse med dette princip.

88. Med henblik på at besvare dette spørgsmål vil jeg i første omgang undersøge karakteren af den almene interesse, der forfølges med StbG's § 20, stk. 1 og 2, og § 10, stk. 1, nr. 6, som tilsagnet om tildeling af statsborgerskab og afgørelsen om at tilbagekalde dette tilsagn var baseret på, inden jeg i

[59] – Det skal i denne henseende bemærkes, at Republikken Estland ikke er kontraherende part i den europæiske konvention om statsborgerret og dermed ikke er underlagt betingelserne i artikel 8 heri.

[60] – Det kan således foreholdes en medlemsstat, der befinder sig i samme situation som Republikken Estland, at den har frigjort personen fra statsborgerskabet, når statsløshed måtte forventes, hvilket ikke var tilfældet i den foreliggende sag, i det mindste ud fra den estiske regerings synspunkt. JY gav afkald på sit oprindelige statsborgerskab med det formål at kunne erhverve østrigsk statsborgerskab og generhverve unionsborgerstatus. Den estiske regering har desuden oplyst, at den foretager en vurdering af forholdsmæssigheden i forbindelse med alle afgørelser om statsborgerskab, og navnlig af de individuelle følger for den berørte person.

anden omgang undersøger overholdelsen af proportionalitetsprincippet for så vidt angår de konsekvenser, som den omtvistede afgørelse har for JY's situation, og den uforholdsmæssige karakter af en afgørelse som den omtvistede afgørelse.

1. Begrundelsen om den almene interesse, der forfølges med den lovgivning, der har ligget til grund for den omtvistede afgørelse

89. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at østrigsk ret om statsborgerskab har til formål at undgå flere statsborgerskaber, som det navnlig fremgår af StbG's § 10, stk. 3, nr. 1. Den forelæggende ret har oplyst, at det i denne lovs § 20, stk. 1, omhandlede tilsagn vedrører en ret til tildeling af statsborgerskab, der alene er betinget af, at det kan dokumenteres, at der er givet afkald på det tidligere statsborgerskab. Det præciseres, at nævnte lovs § 20, stk. 2, imidlertid bestemmer, at dette tilsagn tilbagekaldes, når den berørte person ikke længere opfylder en af betingelserne for at opnå denne tildeling, såsom samme lovs § 10, stk. 1, nr. 6.

90. Den østrigske regering har i sine indlæg forklaret, at det i henhold til national lovgivning kun er, såfremt ansøgeren om statsborgerskab inden for den fastsatte frist kan dokumentere, at vedkommende er frigjort fra sit statsborgerskab i oprindelsesmedlemsstaten, og såfremt vedkommende fortsat opfylder de øvrige betingelser for tildeling af østrigsk statsborgerskab, at dette vil blive tildelt personen.

91. Det skal først og fremmest påpeges, at Domstolen allerede har udtalt, at det er lovligt, at en medlemsstat ønsker at beskytte det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem sig selv og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen [61]. I denne henseende indgår StbG's § 20, stk. 1 og 2, og § 10, stk. 1, nr. 6, der lå til grund for tilsagnet om tildeling af statsborgerskab og afgørelsen om tilbagekaldelse af dette tilsagn, i Republikken Østrigs udøvelse af sin kompetence med hensyn til fastsættelse af betingelserne for erhvervelse og fortabelse af østrigsk statsborgerskab.

92. En medlemsstat kan lovligt give tilsagn om tildeling af statsborgerskab, som i henhold til nationale bestemmelser såsom StbG's § 20, stk. 1, alene er betinget af, at der fremlægges dokumentation for, at den berørte person er frigjort fra sit statsborgerskab i en anden medlemsstat eller et tredjeland [62]. Dette underbygges navnlig af artikel 1 i konventionen om begrænsning af tilfælde af dobbelt statsborgerret [63] og af ordlyden af artikel 7, stk. 2, i konventionen om begrænsning af statsløshed [64].

93. Hvad angår tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab, der er baseret på StbG's § 20, stk. 1, og § 10, stk. 1, nr. 6, er det min opfattelse, at den i princippet forfølger et legitimt mål.

[61] – Rottmann-dommen, præmis 51, og dommen i sagen Tjebbes m.fl. præmis 33.

[62] – Artikel 4 i konventionen om statsborgerret bestemmer, at enhver kontraherende stats regler om statsborgerret skal baseres på principperne om, at enhver har ret til at besidde statsborgerret, og om, at statsløshed skal undgås.

[63] – Jf. punkt 6 i dette forslag til afgørelse.

[64] – Jf. punkt 6 i dette forslag til afgørelse. Jf. også konventionens artikel 8, stk. 3, litra a), nr. ii).

94. Jeg vil dog gerne påpege, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence med hensyn til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab skal respektere de forpligtelser, der følger af EU-retten, således som den fremgår af den retspraksis, som jeg har undersøgt i forbindelse med min bedømmelse af det første præjudicielle spørgsmål. Denne kompetence skal endvidere udøves med respekt ikke blot for EU-retten, men også for folkeretten.

95. Hvad angår i denne henseende artikel 7, stk. 2, i konventionen om begrænsning af statsløshed [65] skal det anføres, at det af konklusionerne fra ekspertmødet om fortolkning af konventionen om begrænsning af statsløshed, som De Forenede Nationers flygtningehøjkommissariat (herefter »UNHCR«) har offentliggjort, fremgår, at »fortabelse af statsborgerskab kun er acceptabelt, *hvis tilsagnet er ubetinget*« [66]. I henhold til disse forpligtelser »findes der en implicit forpligtelse i henhold til konventionen af 1961, hvorefter *tilsagn, når det er givet, ikke kan trækkes tilbage med den begrundelse, at betingelserne for naturalisation ikke er opfyldt*, hvorved den berørte person bliver statsløs« [67]. Desuden forbyder nævnte konventions artikel 8 de kontraherende stater at løse en person fra dennes statsborgerret, hvis denne derved bliver statsløs. Jeg nærer dermed tvivl om legitimiteten i forhold til folkeretten af en lovgivning som StbG's § 20, stk. 2, der tillader tilbagekaldelse af dette tilsagn, når den pågældende ikke længere opfylder blot en af betingelserne for tildeling af statsborgerskab, sådan som det fremgår af nævnte lovs § 10, stk. 1, nr. 6, hvorved denne bliver statsløs [68].

96. Det skal herefter ligeledes bemærkes, at de konklusioner og ledende principper vedrørende konventionen om begrænsning af statsløshed, som UNHCR har udgivet, henhører under den bløde lovgivning (»soft law«), således at de har en vis autoritet, men ikke er bindende. Under alle omstændigheder indeholder disse konklusioner nyttige vejledninger for medlemsstaterne. Det tilkommer ikke desto mindre den forelæggende ret at efterprøve disse oplysninger i den foreliggende sag.

97. Jeg vil nu gå over til at behandle forholdsmæssigheden af de konsekvenser, som den omtvistede afgørelse har for situationen i hovedsagen.

2. Overholdelse af proportionalitetsprincippet for så vidt angår de virkninger, som den omtvistede afgørelse har for JY's situation

98. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der ikke er foretaget en kontrol af den omtvistede afgørelses forholdsmæssighed i forhold til EU-retten.

99. Jeg skal i denne henseende henvise til, at det tilkommer de kompetente nationale myndigheder og de nationale retter at undersøge, om afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om statsborgerskab og om afslag på ansøgningen om dette statsborgerskab, *når denne medfører permanent fortabelse af unionsborgerstatus og de dertil knyttede rettigheder*, overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation

[65] – Jf. punkt 3 i dette forslag til afgørelse. Jf. også konventionens artikel 8, stk. 3, litra a), nr. ii).

[66] – Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunesien, 31.10.-1.11.2013, s. 1-15, særlig s. 10, punkt 44. Disse konklusioner findes på følgende webadresse: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Min fremhævelse.

[67] – Ibidem, s. 10, punkt 45.

[68] – Jf. artikel 4 i konventionen om statsborgerskab. Jf. ligeledes artikel 15, stk. 2, i Verdenserklæringen om menneskerettighederne, vedtaget den 10.12.1948 af FN's generalforsamling, der bestemmer, at »[i]ngen må vilkårligt berøves sin nationalitet eller nægtes ret til at skifte nationalitet«.

og i givet fald for den pågældendes familiemedlemmer i forhold til EU-retten [69]. For at en sådan afgørelse kan være forenelig med proportionalitetsprincippet, skal de relevante nationale regler muliggøre en individuel undersøgelse af virkningerne af tilbagekaldelsen af tilsagnet i forhold til EU-retten [70].

100. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om alene den omstændighed, at JY har givet afkald på sin unionsborgerstatus og på eget initiativ har frasagt sig sit statsborgerskab i Republikken Estland, kan være afgørende i forbindelse med prøvelsen af forholdsmæssigheden.

101. Som allerede anført [71] er JY's situation som statsløs såvel som hendes fortabelse af unionsborgerskab en følge af den østrigske naturalisationsprocedure i sin helhed. Jeg er dermed af den opfattelse, at situationen for en statsborger i en medlemsstat, der som JY har givet afkald på sit oprindelige statsborgerskab alene med det formål at opfylde betingelsen i tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab, der findes i national ret [72], og dermed alene med henblik på at generhverve unionsborgerskab, er *uden betydning*, når det skal afgøres, om tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab respekterer proportionalitetsprincippet. Dermed kan et sådant afkald ikke betragtes som et relevant kriterium i forbindelse med kontrollen af omstændighederne i tilknytning til den berørte persons individuelle situation.

a) Omstændighederne omkring den berørte persons individuelle situation

102. Det skal anføres, at det fremgår af retspraksis i Rottmann-dommen [73], at de omstændigheder i tilknytning til den berørte persons individuelle situation og i givet fald den pågældendes familiemedlemmers situation, der kan være relevante for den kontrol, som de kompetente myndigheder og de nationale retter skal foretage, navnlig er lovovertrædelsens grovhed, hvor lang tid der er forløbet mellem beslutningen om tilsagn og tilbagekaldelsen af denne og den pågældendes mulighed for at generhverve sit oprindelige statsborgerskab [74].

1) Overtrædelsernes art

103. Jeg er ikke sikker på, at den omtvistede afgørelse er begrundet, henset til arten af de overtrædelser, som JY har begået.

104. Det er blevet foreholdt JY, at hun dels efter meddelelsen af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab havde begået to grove administrative forseelser, idet hun for det første havde undladt at anbringe en forskriftsmæssig kontrolplakette på sit motorkøretøj og for det andet havde ført et motorkøretøj i spirituspåvirket tilstand, dels mellem 2007 og 2013, før tilsagnet blev givet, havde begået otte administrative forseelser.

69 – Jf. i denne retning dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 40 og den deri nævnte retspraksis.

70 – Ifølge Domstolen gælder dette også i tilfælde af fortabelse af statsborgerskab, også når det er opnået svigagtigt. Jf. i denne retning Rottman-dommen, præmis 59.

71 – Jf. punkt 56 i dette forslag til afgørelse.

72 – Man bør holde sig for øje, at denne betingelse finder anvendelse på alle ansøgere om østrigsk statsborgerskab.

73 – Præmis 56.

74 – Med hensyn til disse omstændigheder skal det bemærkes, at der ikke med denne retspraksis indføres en numerus clausus.

105. For så vidt angår de otte administrative forseelser er jeg enig med JY og Kommissionen i, at disse forseelser var kendt på datoen for afgivelse af dette tilsagn og ikke udgjorde en hindring for tildelingen af tilsagnet. Disse forseelser burde således ikke tages i betragtning ved bestemmelsen af grovheden af de forseelser, som JY havde begået.

106. Hvad angår de to grove administrative forseelser har den forelæggende ret forklaret, at den første forseelse udgør en trussel mod beskyttelsen af den offentlige trafiksikkerhed, mens den anden forseelse navnlig bringer andre trafikanters sikkerhed i fare. Denne sidstnævnte forseelse kan alene være afgørende, når det skal fastslås, om betingelserne for tildeling af statsborgerskab i StbG's § 10, stk. 1, nr. 6, er opfyldt.

107. Den østrigske regering har i sine indlæg gjort gældende, at bestemmelserne i StbG's § 20, stk. 2, sammenholdt med § 10, stk. 1, nr. 6, sikrer, at tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab kun kan tilbagekaldes med begrundelse i en væsentlig almen interesse, som skyldes, at den berørte person ikke på grundlag af sin hidtidige adfærd (eller ikke længere) kan give sikkerhed for, at denne ikke udgør en trussel mod den offentlige ro, orden og sikkerhed eller er til fare for andre offentlige interesser som omhandlet i artikel 8, stk. 2, i den europæiske konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

108. Jeg er naturligvis enig i, at en sådan adfærd er strafbar. Er det imidlertid muligt at begrunde en afgørelse om tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab, der bevirker, at den berørte persons fortabelse af unionsborgerskabet bliver permanent, i administrative forseelser med tilknytning til trafiksikkerheden?

109. Dette er ikke min opfattelse.

110. For det første har JY i sine indlæg anført, at hverken den første[75] eller den anden[76] grove forseelse var af en sådan art, at hun mistede sit førerbevis. I denne henseende skal det bemærkes, at det fremgår af den østrigske regerings svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet, at en person i henhold til østrigsk ret ikke mister sit førerbevis ved en promille som den, JY havde.

111. For det andet, og som jeg allerede har forklaret i dette forslag til afgørelses punkt 69, er en situation, i hvilken en statsborger i en medlemsstat, som i den foreliggende sag, permanent fortaber sit unionsborgerskab og dermed fortaber *alle de rettigheder, der tildeles ved artikel 20 TEUF*, sammenlignelig med en situation, i hvilken en person *fortaber nydelsen af kerneindholdet i de rettigheder, der tildeles ved denne artikel*, derved, at personens unionsborgerstatus i begge situationer mister sin effektive virkning[77].

112. Jeg er følgelig af den opfattelse, at der i den foreliggende sag skal anvendes[78] en retspraksis, hvorefter denne bestemmelse for så vidt angår muligheden for at indføre begrænsninger af en opholdsret i henhold til artikel 20 TEUF ikke berører medlemsstaternes mulighed for at påberåbe sig en undtagelse vedrørende navnlig opretholdelsen af den offentlige orden og beskyttelsen af den offentlige sikkerhed[79]. Som Domstolen også har fastslået, skal begreberne »den offentlige orden« og »den offentlige sikkerhed« som begrundelse for at fravige retten til fri bevægelighed og ophold

75 – JY har oplyst, at bøden beløb sig til 112 EUR.

76 – JY har oplyst, at bøden beløb sig til 300 EUR.

77 – Jf. ligeledes fodnote 49 i dette forslag til afgørelse.

78 – Jeg henleder opmærksomheden på den omstændighed, at Domstolen i denne praksis ikke direkte har henvist til artikel 27 og 28 i direktiv 2004/38.

79 – Dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 81).

for unionsborgere eller deres familiemedlemmer i denne henseende fortolkes strengt, således at deres rækkevidde ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne uden EU-institutionernes kontrol [80]. Domstolen har således fastslået, at begrebet »den offentlige orden« under alle omstændigheder forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, foreligger en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. Hvad angår begrebet »offentlig sikkerhed« fremgår det af denne retspraksis, at det omfatter en medlemsstats indre og ydre sikkerhed, og at en trussel mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjenesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse samt risikoen for en alvorlig forstyrrelse af de internationale relationer eller af nationernes fredelige sameksistens eller en trussel mod militære interesser kan påvirke den offentlige sikkerhed [81].

113. Jeg er således af den opfattelse, at tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab, henset til de administrative forseelser, som JY har begået, ikke er baseret på en reel, umiddelbar og tilstrækkeligt alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed.

2) Den tid, der er gået mellem datoen for meddelelse af tilsagnet og datoen for dets tilbagekaldelse

114. Hvad angår de kompetente myndigheders og de nationale retters hensyntagen til den tid, der er gået mellem datoen for meddelelse af tilsagnet og datoen for dets tilbagekaldelse skal det fremhæves, at afgørelsen om frigørelse af JY fra hendes statsborgerskab i Republikken Estland blev truffet den 27. august 2015, og at afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab blev truffet den 6. juli 2017.

115. Perioden mellem disse to afgørelser er efter min opfattelse meget lang, navnlig henset til virkningerne for den berørte person, som i næsten to år efter, at hun har givet afkald på sit oprindelige statsborgerskab, har befundet sig i situation som statsløs og dermed har været frataget alle de rettigheder, der er knyttet til hendes unionsborgerstatus, herunder retten til at færdes og opholde sig frit.

3) Begrænsningerne i udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på hele Unionens område

116. Hvad angår begrænsningerne i udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit på hele Unionens område skulle de kompetente myndigheder og de nationale retter ligeledes tage hensyn til den omstændighed, at den berørte person efter tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab, som det er tilfældet med JY, ikke længere kunne generhverve sin unionsborgerstatus, og at fortabelsen af denne status dermed blev permanent.

117. Som i den foreliggende sag vil en sådan person navnlig blive konfronteret med tabet af retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, og i givet fald med problemer med at rejse til andre medlemsstater, navnlig Estland, med henblik på at opretholde reelle og

[80] – Dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 82). Jf. også dom af 4.12.1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, præmis 18), af 26.2.1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, præmis 6), af 28.10.1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, præmis 27), af 27.10.1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, præmis 33), af 19.1.1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, præmis 23), og af 29.4.2004, Orfanopoulos og Oliveri (C-482/01 og C-493/01, EU:C:2004:262, præmis 64 og 65).

[81] – Dom af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 83).

regelmæssige forbindelser til sine familiemedlemmer dér, med at udøve erhvervsvirksomhed eller med at tage de nødvendige skridt til at udøve en sådan virksomhed i Østrig eller i andre medlemsstater.

4) Muligheden for, at den berørte person kan generhverve sit oprindelige statsborgerskab

118. Hvad angår muligheden for, at den berørte person kan generhverve sit oprindelige statsborgerskab, fremgår det af den estiske regerings svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet, at dette i henhold til estisk ret er umuligt, når personen er blevet frigjort fra sit statsborgerskab, for så vidt som en af de betingelser, der skal være opfyldt for at kunne erhverve estisk statsborgerskab, er, at den pågældende skal have været bosiddende i medlemsstaten i otte år. De østrigske myndigheder kan således ikke se bort fra denne situation.

5) Den normale udvikling af et familie- og arbejdsliv

119. Det fremgår af Domstolens praksis, at det navnlig påhviler de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale retter at sikre, at en fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og som Domstolen skal beskytte, og særligt *retten til respekt for privatliv og familieliv*, som er fastsat i chartrets artikel 7 [82].

120. I den foreliggende sag fremgår det af JY's indlæg i retsmødet, at agenturet for flygtninge og statsløse havde undersøgt JY's situation og ved afgørelse af 7. januar 2020 havde konkluderet, at hun opholdt sig ulovligt i Østrig. JY havde således kun en humanitær opholdstilladelse i henhold til asyllovens § 55, stk. 2, og skulle for at kunne få adgang til arbejdsmarkedet først indhente en arbejdstilladelse fra arbejdsformidlingen.

121. Under disse omstændigheder skal de kompetente myndigheder og de nationale retter ligeledes i forbindelse med prøvelsen af forholdsmæssigheden tage hensyn til de uforholdsmæssige virkninger, som den berørte person vil blive udsat for, og *som påvirker den normale udvikling af et familie- og arbejdsliv*.

122. De nationale myndigheder og de nationale retter skal tage hensyn til de i de foregående punkter beskrevne forhold i forbindelse med prøvelsen af proportionalitetsprincippet.

b) De nationale reglers sammenhæng og egnethed til at nå målet om beskyttelse af trafiksikkerheden

123. Hvad angår først og fremmest sammenhængen i den nationale ret vil jeg blot stille følgende spørgsmål: Er det sammenhængende, at forseelser i tilknytning til trafiksikkerheden i en national retsorden kan anses for ikke at være tilstrækkeligt grove til at bevirke, at den berørte person mister sit førerbevis, men kan føre til en tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab og til fortabelse af unionsborgerskabet og alle de dertil knyttede rettigheder?

[82] – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 45 og den deri nævnte retspraksis. Det skal fremhæves, at det fremgår af chartrets artikel 1 med overskriften »Den menneskelige værdighed«, at »[d]en menneskelige værdighed er ukrænkelig. Den skal respekteres og beskyttes«.

124. Jeg kan ikke se, hvilken begrundelse der skulle kunne give anledning til en konklusion om, at der ikke findes et problem med sammenhængen.

125. Hvad angår dernæst denne lovgivnings egnethed til at fremme de mål, der er opstillet i StbG's § 10, stk. 1, nr. 6, skal det påpeges, at der findes en klar mangel på overensstemmelse mellem grovheden af de forseelser, der er fastsat i national ret, og de virkninger, den har for den berørte persons situation.

126. Disse overvejelser foranlediger mig til at konkludere, at en afgørelse om tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab, som den omtvistede afgørelse, der gør en berørt persons fortabelse af sin unionsborgerstatus permanent i en situation som den i hovedsagen omhandlede på grund af administrative forseelser i tilknytning til trafiksikkerheden, navnlig forseelser, der ikke medfører, at personen mister sit førerbevis, ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i EU-retten.

127. Som afslutning på min bedømmelse vil jeg citere generaladvokat Mengozzi, som i sit forslag til afgørelse i sagen Tjebbes m.fl. [83] fastslog, at »[i] det helt ekstreme tilfælde – og jeg håber, at der er tale om et rent hypotetisk tilfælde – hvor lovgivningen i en medlemsstat foreskriver, at naturalisationen af en person tilbagekaldes, og hvor dette har den følge, at den pågældende fortaber unionsborgerskabet som følge af en overtrædelse af færdselsloven, kommer denne foranstaltnings manglende forholdsmæssighed til udtryk ved den manglende sammenhæng mellem den begåede overtrædelses ringe grovhed og den dramatiske følge, der består i fortabelse af unionsborgerskabet«.

V. Forslag til afgørelse

128. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig), således:

»1) En situation, hvor en fysisk person, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, og som giver afkald på dette statsborgerskab og dermed sin unionsborgerstatus med henblik på at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat i overensstemmelse med et tilsagn om tildeling af statsborgerskab i den anden medlemsstat, idet denne afgørelse efterfølgende er blevet tilbagekaldt, og der er blevet givet afslag på den pågældendes ansøgning om dette statsborgerskab, hvorved den berørte person forhindres i at generhverve sit unionsborgerskab, er efter sin natur og sine konsekvenser omfattet af EU-retten.

2) Artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er ikke til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der gør det muligt for denne medlemsstat med henvisning til begrundelsen om almen interesse at tilbagekalde tilsagnet om tildeling af statsborgerskab, selv om denne afgørelse om tilbagekaldelse gør den berørte persons fortabelse af sin unionsborgerstatus permanent og medfører en manglende mulighed for, at vedkommende kan generhverve denne status og de dertil knyttede rettigheder, forudsat at de kompetente nationale myndigheder, herunder i givet fald de nationale retter, prøver afgørelsens forenelighed med proportionalitetsprincippet i lyset af de virkninger, som den har på den berørte persons situation i forhold til EU-retten, og dermed denne afgørelses forenelighed med nævnte princip.

[83] – Jf. i denne henseende generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 88).

I forbindelse med denne prøvelse skal den forelæggende ret navnlig undersøge, om en sådan afgørelse er begrundet i forhold til grovheden af de forseelser, som vedkommende har begået, til den tid, der er gået mellem datoen for meddelelsen af tilsagnet og datoen for tilbagekaldelsen af dette, til begrænsningerne i udøvelsen af retten til at færdes og opholde sig frit, og til muligheden for at generhverve det oprindelige statsborgerskab, og om den berørte person vil blive udsat for uforholdsmæssige virkninger, der berører den normale udvikling af et familie- og arbejdsliv, i forhold til EU-retten.

En afgørelse om tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af statsborgerskab, som den omtvistede afgørelse af 6. juli 2017 truffet af Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien, Østrig), der gør en berørt persons fortabelse af sin unionsborgerstatus permanent i en situation som den i hovedsagen omhandlede, på grund af administrative forseelser i tilknytning til trafiksikkerheden, navnlig forseelser, der ikke medfører, at personen mister sit førerbevis, er ikke i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet i EU-retten.«