Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 1 juli 2021 [1]

Mål C-118/20

JY,
ytterligare deltagare i rättegången:
Wiener Landesregierung

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artiklarna 20 och 21 FEUF – Tillämpningsområde – Avstående från medborgarskap i en medlemsstat i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat i enlighet med den senare statens försäkran om att naturalisera den berörda personen – Återkallande av denna försäkran av hänsyn till allmän ordning – Statslöshetssituation – Kriterier för förvärv av medborgarskap – Proportionalitet”

I. Inledning

1. Den nationella lagstiftningen i en medlemsstat tillåter medlemsstaten att, på grund av administrativa förseelser som har samband med trafiksäkerheten, återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap för en medborgare som endast är medborgare i en enda medlemsstat och som har avsagt sig detta medborgarskap och därmed sin ställning som unionsmedborgare i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat, i enlighet med ett myndighetsbeslut i den medlemsstaten innehållande en sådan försäkran. Detta hindrar därmed denna person från att återfå sin ställning som unionsmedborgare.

2. I förevarande mål har domstolen ombetts tolka artikel 20 FEUF utifrån den rättspraxis som följer av domarna Rottmann [2] och Tjebbes m.fl. [3] och att närma sig den tredje delen av ett relativt känsligt kapitel, nämligen medlemsstaternas skyldigheter i fråga om förvärv och förlust av medborgarskap enligt unionsrätten.

[1] Originalspråk: franska.

[2] Dom av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) (nedan kallad domen i målet Rottmann).

[3] Dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189) (nedan kallad domen i målet Tjebbes m.fl.).

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

1. Konventionen om begränsning av statslöshet

3. Republiken Österrike anslöt sig till Förenta nationernas konvention om begränsning av statslöshet som antogs i New York den 30 augusti 1961 och trädde i kraft den 13 december 1975 (nedan kallad konventionen om begränsning av statslöshet) den 22 september 1972. I artiklarna 7.2, 7.3 och 7.6 i konventionen föreskrivs följande:

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

3. Där ej annat följer av bestämmelserna i 4 och 5 mom. i denna artikel, skall medborgare i fördragsslutande stat icke förlora sitt medborgarskap så att han blir statslös på grund av avresa, bosättning utomlands, underlåtenhet att låta sig registreras eller på annan dylik grund.

…

6. Med undantag för i denna artikel angivna fall skall en person icke förlora medborgarskap i fördragsslutande stat, om han därigenom blir statslös, oaktat sådan förlust icke är uttryckligen förbjuden i annan bestämmelse i denna konvention.”

4. I artikel 8.1 och 8.3 i konventionen om begränsning av statslöshet föreskrivs följande:

”1. Fördragsslutande stat skall icke beröva en person hans medborgarskap, om sådant berövande skulle göra honom statslös.

…

3. Trots vad som sägs i punkt 1 i denna artikel får en fördragsslutande stat behålla rätten att beröva en enskild dennes medborgarskap om han eller hon vid tidpunkten för undertecknandet, ratificeringen eller anslutningen har avgett en förklaring om detta med angivande av ett eller flera skäl som anges i den nationella lagstiftningen vid denna tidpunkt och som omfattas av följande kategorier:

a) Om en person, under omständigheter som innebär bristande lojalitet från hans eller hennes sida gentemot konventionsstaten,

   …

   ii) har gjort sig skyldig till ett beteende som allvarligt kan skada statens väsentliga intressen,

…”

2. Konventionen om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap

5. Konventionen om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap, som undertecknades i Strasbourg den 6 maj 1963 och trädde i kraft den 28 mars 1968, är tillämplig på Republiken Österrike sedan den 1 september 1975.

6. I artikel 1 i konventionen, med rubriken ”Begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap”, föreskrivs i punkt 1 att ”[m]edborgare i de fördragsslutande staterna, som har uppnått myndighetsåldern, och som av egen fri vilja, antingen genom naturalisation, val eller återvinning förvärvar medborgarskap i en annan konventionsstat, förlorar sitt tidigare medborgarskap. De får inte tillåtas att behålla det.”

3. Europeiska konventionen om medborgarskap

7. Europeiska konventionen om medborgarskap, som antogs den 6 november 1997 av Europarådet och trädde i kraft den 1 mars 2000 (nedan kallad konventionen om medborgarskap), är tillämplig i Republiken Österrike sedan den 1 mars 2001.

8. I artikel 4 i konventionen om medborgarskap, med rubriken ”Principer”, föreskrivs att bestämmelserna om medborgarskap i varje konventionsstat bland annat ska grundas på principerna om att varje person har rätt till medborgarskap och att statslöshet ska undvikas.

9. I artikel 6 i konventionen, med rubriken ”Förvärv av medborgarskap”, föreskrivs i punkt 3 att ”[v]arje konventionsstat skall i sin nationella lagstiftning medge möjlighet till naturalisation för personer som har legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium. Vid uppställandet av villkor för naturalisation skall konventionsstaten inte fastställa längre tid än tio år för hemvist som skall ha förflutit innan ansökan kan göras.”

10. Artikel 7 i konventionen har rubriken ”Förlust av medborgarskap ex lege eller på initiativ av en konventionsstat”. I punkt 1 och punkt 3 föreskrivs följande:

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

a) Vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap.

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

…

d) Vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen.

…

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

11. I artikel 8 i konventionen, med rubriken ”Förlust av medborgarskap på initiativ av den enskilde”, föreskrivs bland annat att ”[v]arje konventionsstat skall tillåta avsägelse av medborgarskap i den staten om den berörda personen inte därigenom blir statslös”.

12. I artikel 10 i konventionen om medborgarskap, med rubriken ”Behandling av ansökningar”, ”[v]arje konventionsstat skall tillse att ansökningar om förvärv, bibehållande. förlust, återvinning och bekräftelse av medborgarskapet i den staten behandlas inom skälig tid”.

13. I artikel 15 i konventionen, med rubriken ”Andra möjliga fall av flerfaldigt medborgarskap”, föreskrivs följande:

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

a) om medborgare i staten som förvärvar eller har en annan stats medborgarskap behåller detta eller förlorar det,

b) om förvärvet eller bibehållandet av medborgarskap i staten är beroende av avsägelse eller förlust av ett annat medborgarskap.”

14. I artikel 16 i denna konvention, med rubriken ”Bibehållande av tidigare medborgarskap”, föreskrivs följande: ”En konventionsstat skall inte göra avsägelse eller förlust av annat medborgarskap till ett villkor för förvärv eller bibehållande av medborgarskap i staten i de fall avsägelse eller förlust inte är möjligt eller skäligen kan krävas.”

B. Unionsrätt

15. Genom artikel 20.1 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt inrättas unionsmedborgarskapet och det föreskrivs att ”[v]arje person som är medborgare i en medlemsstat” ska vara unionsmedborgare. Enligt artikel 20.2 a FEUF ska unionsmedborgarna ha ”rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier”.

C. Österrikisk rätt

16. I artikel 10 i Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (1985 års lag om medborgarskap) av den 30 juli 1985 [4] (nedan kallad StbG), med rubriken ”Beviljande”, föreskrivs följande:

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

…

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

…

[4] BGBI. nr 311/1985, i den version som offentliggjorts i BGBl. I, nr 136/2013.

(2) Medborgarskap kan inte beviljas en utlänning

…

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

…

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

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

…”

17. I artikel 20.1 och 20.3 StbG föreskrivs följande:

”(1) En utlänning ska garanteras att medborgarskap kommer att beviljas honom eller henne för det första om vederbörande inom två år visar att förhållandet till den tidigare ursprungsstaten har upplösts, när

1. vederbörande inte är statslös,

2. varken artikel 10.6, artikel 16.2 eller artikel 17.4 är tillämpliga, och

3. försäkran kan möjliggöra eller underlätta en avsägelse av det hittillsvarande medborgarskapet.

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

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

1. har avsagt sig sitt nuvarande medborgarskap eller

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

III. Bakgrunden till det nationella målet, förfarandet vid domstolen och tolkningsfrågorna

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

19. Genom beslut av den 11 mars 2014 försäkrade Niederösterreichische Landesregierung (delstatsregeringen i Niederösterreich, Österrike), som då var behörig med hänsyn till JY:s hemvist, i enlighet med 11a.4 § punkt 2 jämförd med 20 § och 39 § StbG, att JY skulle tillerkännas österrikiskt medborgarskap om JY inom två år kunde visa att förhållandet med Republiken Estland hade upplösts.

20. JY flyttade till Wien (Österrike) och ingav inom fristen på två år bekräftelse från Republiken Estland att hon genom beslut från denna medlemsstats regering av den 27 augusti 2015 inte längre var estnisk medborgare. JY är, sedan detta förhållande upplöstes, statslös.

21. Genom beslut av den 6 juli 2017 upphävde Wiener Landesregierung (delstatsregeringen i Wien, Österrike), som hade behörighet att pröva JY:s ansökan, beslutet från Niederösterreichische Landesregierung (delstatsregeringen i Niederösterreich) enligt 20.2 § StbG och avslog med stöd av 10.1 § punkt 6 i denna lag JY:s ansökan om österrikiskt medborgarskap (nedan kallat det överklagade beslutet).

22. Wiener Landesregierung (delstatsregeringen i Wien) angav som skäl för detta beslut att JY, efter att ha försäkrat sig om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap, hade gjort sig skyldig till två allvarliga administrativa överträdelser. JY hade nämligen inte försett sitt fordon med kontrollmärke samt framfört ett motorfordon under alkoholpåverkan. Vidare hade hon gjort sig skyldig till åtta administrativa överträdelser under åren 2007–2013, innan hon fick denna försäkran. Denna myndighet ansåg därför att JY inte längre uppfyllde villkoren i 10.1 § punkt 6 StbG. JY överklagade detta beslut.

23. Genom dom av den 23 januari 2018 avslog Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien, Österrike) överklagandet med i huvudsak följande motivering. Försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap ska återkallas enligt 20.2 § StbG när ett skäl för avslag framkommit efter det att bevis på att det tidigare förhållandet till en stat har upplösts och villkoret i 10.1 § punkt 6 i denna var lag inte uppfyllt i det aktuella fallet. Den första av de två allvarliga administrativa överträdelserna i fråga kunde nämligen äventyra skyddet för allmän trafiksäkerhet och den andra kunde äventyra säkerheten för andra trafikanter. Enligt domstolen innebar en samlad bedömning av dessa två allvarliga administrativa överträdelser och de åtta administrativa förseelser som begåtts mellan åren 2007 och 2013 att det uppkom tvivel om huruvida JY skulle uppvisa framtida laglydighet i den mening som avses i sistnämnda bestämmelse. Att JY vistats länge i Österrike och att hon yrkesmässigt och privat anpassat sig till Österrike påverkade inte denna slutsats.

24. Nämnda domstol fann vidare att domen i målet Rottmann inte var tillämplig, eftersom JY, när det omtvistade beslutet fattades, redan var statslös och således inte längre var unionsmedborgare. Att allvarliga överträdelser ägt rum ledde även till slutsatsen att de åtgärder som vidtogs genom det överklagade beslutet var proportionerliga med hänsyn till konventionen om begränsning av statslöshet.

25. JY överklagade denna dom till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike).

26. I förevarande fall har den hänskjutande domstolen, med hänsyn till de administrativa förseelser som JY gjort sig skyldig till före och efter att hon erhållit en försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap, understrukit att varken den omständigheten att villkoren för att

återkalla försäkran avseende beviljande av österrikiskt medborgarskap är uppfyllda, i den mening som avses i 20.2 § StbG, eller beslutet om avslag på ansökan om detta medborgarskap enligt 10.1 § punkt 6 i denna lag, kan ifrågasättas enligt österrikisk rätt.

27. Den hänskjutande domstolen har emellertid preciserat att även om Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) har prövat huruvida återkallelsen är proportionerlig med hänsyn till JY:s situation som statslös mot bakgrund av konventionen om begränsning av statslöshet och kommit fram till att återkallelsen är proportionerlig med hänsyn till de överträdelser som JY har begått, har nämnda domstol emellertid inte, ur ett unionsrättsligt perspektiv, gjort en proportionalitetsbedömning kring vilka följder återkallelsen av försäkran om beviljande av medborgarskap får för den berörda personens situation och, i förekommande fall, för personens familjemedlemmar, med beaktande av att domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl. inte var tillämpliga i detta fall.

28. Vad gäller den första frågan har den hänskjutande domstolen inledningsvis angett att JY, mot bakgrund av hennes faktiska och rättsliga situation vid den tidpunkten då det överklagade beslutet fattades, vilken var avgörande för prövningen av huruvida domen från Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) var välgrundad, inte var unionsmedborgare. Till skillnad från situationen för de berörda personerna i de mål som gav upphov till de två domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl., är förlusten av unionsmedborgarskapet i förevarande fall således inte en naturlig följd av det överklagade beslutet. Tvärtom har JY, på grund av återkallelsen av försäkran om beviljande av medborgarskap i kombination med avslaget på hennes ansökan om österrikiskt medborgarskap, förlorat den villkorligt förvärvade rättigheten att återfå det unionsmedborgarskap som hon själv redan avstått från.

29. Därmed uppkommer enligt den hänskjutande domstolen frågan huruvida en sådan situation, till sin natur och utifrån situationens konsekvenser, omfattas av unionsrätten och huruvida den behöriga myndigheten var skyldig att iaktta unionsrätten när den fattade det överklagade beslutet. Den hänskjutande domstolen anser härvidlag, i likhet med Verwaltungsgericht Wien (Förvaltningsdomstolen i Wien) att en sådan situation inte omfattas av unionsrätten.

30. Om den första frågan besvaras jakande vill den hänskjutande domstolen även få klarhet i huruvida de behöriga nationella myndigheterna och domstolarna, i enlighet med EU-domstolens praxis, ska pröva huruvida återkallelsen av försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap, som utgör hinder för att den berörda personen kan återfå sin ställning som unionsmedborgare, med hänsyn till följderna för hans eller hennes situation är förenlig med proportionalitetsprincipen enligt unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser att en sådan proportionalitetsprövning måste göras och vill i detta hänseende få klarhet i huruvida enbart den omständigheten att JY har avstått från sitt unionsmedborgarskap och upplöser det särskilda förhållandet av solidaritet och lojalitet mellan sin ursprungsmedlemsstat och dess medborgare samt den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet [5] är avgörande.

[5] Se domen i målet Tjebbes m.fl., punkt 33.

31. Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen) genom beslut av den 13 februari 2020, som inkom till domstolen den 3 mars 2020, att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Ska situationen för en fysisk person som, i likhet med klaganden i målet vid den nationella domstolen, har avsagt sig sitt enda medborgarskap i en av Europeiska unionens medlemsstater, och således sitt unionsmedborgarskap, för att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat i enlighet med en försäkran om beviljande av det medborgarskap i den andra medlemsstaten som vederbörande har ansökt om, och vars möjlighet att få tillbaka unionsmedborgarskapet senare går förlorad på grund av att denna försäkran återkallas, med hänsyn till situationens beskaffenhet och dess följder, anses omfattas av unionsrätten, vilket innebär att unionsrätten ska beaktas vid återkallelsen av försäkran om beviljandet av medborgarskap?

Om [fråga 1] besvaras jakande:

2) Ska de behöriga nationella myndigheterna, i förekommande fall inbegripet de nationella domstolarna, i samband med beslutet att återkalla försäkran om beviljande av medborgarskap i medlemsstaten, fastställa huruvida återkallelsen av försäkran, vilken gör att vederbörande inte återfår unionsmedborgarskapet, från ett unionsrättsligt perspektiv är förenlig med proportionalitetsprincipen vad gäller följderna av den situation i vilken den berörda personen befinner sig?”

32. Skriftliga yttranden har inkommit från den JY, den österrikiska regeringen, den franska regeringen och Europeiska kommissionen. Samma berörda parter samt den estniska och den nederländska regeringen var företrädda vid förhandlingen den 1 mars 2021.

IV. Rättslig bedömning

A. Inledande anmärkningar

33. I artikel 20.1 FEUF föreskrivs att ”[v]arje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.” Enligt domstolens fasta praxis ger artikel 20 FEUF därmed varje person som är medborgare i en medlemsstat ställning som unionsmedborgare,[6] vilken är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare.[7] Detta innebär att medborgarskap i en medlemsstat är en förutsättning för att ställningen som unionsmedborgare, som alla de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i EUF-fördraget är knutna till, ska kunna åtnjutas[8]. Unionsmedborgarskapet är således inte bara härlett utan även ett komplement, eftersom det ger unionsmedborgarna ytterligare rättigheter, såsom rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom

[6] Dom av den 11 juli 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punkt 27) och, mer nyligen, dom av den 27 februari 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (en unionsmedborgares make) (C-836/18, EU:C:2020:119, punkt 35).

[7] Se exempelvis dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31).

[8] I artikel 20.2 första stycket FEUF föreskrivs bland annat att”[u]nionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen.”

medlemsstaternas territorier och rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet och vid val till kommunala val.[9] I detta hänseende ger unionsmedborgarskapet medborgare i medlemsstaterna ett medborgarskap ”bortom staten”.[10]

34. Förevarande mål, som ingår i detta rättsliga sammanhang, rör direkt den grundläggande ställningen som unionsmedborgare och de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt följer efter domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl., som är särskilt relevanta i förevarande fall.

35. I detta förslag till avgörande kommer jag först att analysera frågan om situationen i det nationella målet omfattas av unionsrätten. I detta hänseende kommer jag att redogöra för rättspraxis avseende förlust av ställningen som unionsmedborgare innan jag, mot bakgrund av denna rättspraxis, analyserar följderna av det överklagade beslutet (den första frågan). Sedan kommer jag, efter att ha hänvisat till den estniska regeringens beslut om upplösning av statens förhållande till JY, att undersöka om detta första beslut är proportionerligt (den andra frågan).

B. Den första tolkningsfrågan: Omfattas situationen i det nationella målet av unionsrätten?

36. Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida situationen för en fysisk person som endast är medborgare i en enda medlemsstat och som avstår från detta medborgarskap och således från ställningen som unionsmedborgare för att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat, i enlighet med det beslut som fattats av myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten och som innebär en försäkran om att medborgarskap ska beviljas honom eller henne, när detta beslut dock sedan har återkallats och hennes ansökan om medborgarskap har avslagits, vilket då hindrar vederbörande från att återfå sin ställning som unionsmedborgare, till sin natur och utifrån situationens konsekvenser omfattas av unionsrätten.

37. Vad för det första gäller de särskilda omständigheterna i förevarande mål har den hänskjutande domstolen angett att den situation som är aktuell i det nationella målet kännetecknas av att JY, vid tidpunkten för antagandet av det överklagade beslutet, redan hade avstått från sitt estniska medborgarskap och följaktligen från sin ställning som unionsmedborgare. Till skillnad från situationerna i de mål som gav upphov till domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl., är förlusten av unionsmedborgarskapet således inte en naturlig följd av det överklagade beslutet och JY:s situation omfattas enligt den hänskjutande domstolen inte av unionsrätten.

38. Vad för det andra gäller parternas skriftliga yttranden delar den österrikiska regeringen den hänskjutande domstolens uppfattning och har gjort gällande att det var på eget initiativ som JY avstod från det estniska medborgarskapet och således från unionsmedborgarskapet. JY har emellertid understrukit att hon aldrig haft för avsikt att avstå från sin ställning som unionsmedborgare såsom grundläggande ställning. Hon önskade endast – med berättigade förväntningar – förvärva medborgarskap i en annan medlemsstat och har till sist ofrivilligt förlorat unionsmedborgarskapet. JY har gjort gällande att de österrikiska myndigheterna var skyldiga att iaktta unionsrätten i detta avseende, eftersom återkallelsen av försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap rör hans rättigheter i egenskap av unionsmedborgare.

[9] Artikel 20.2 första stycket a-b FEUF. Se även artikel 20.2 första stycket c och d FEUF. Det följer i synnerhet av artikel 20.2 första stycket c FEUF att ställningen som unionsmedborgare inte är förbehållen medborgare i medlemsstaterna som har hemvist i eller som befinner sig i unionen. Se, i detta hänseende, förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 38).

[10] Se förslag till avgörande av generaladvokaten Sharpston i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 16).

39. Den franska regeringen och kommissionen anser att den situation som är i fråga i det nationella målet till sin art och utifrån sina följder omfattas av unionsrätten.

40. Den franska regeringen anser dessutom att JY, som har avstått från sitt ursprungliga estniska medborgarskap på grund av en försäkran från en medlemsstat om att hon skulle beviljas medborgarskap i denna stat, ställs inför ett beslut om återkallelse av denna försäkran som innebär att JY ska fortsätta att vara statslös, vilket kännetecknas av att hon förlorar sin ställning som unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF och de rättigheter som är knutna till denna ställning. I en sådan situation är medlemsstaterna skyldiga att iaktta unionsrätten vid utövandet av sina befogenheter i fråga om medborgarskap.

41. Kommissionen har medgett att den situation som gett upphov till det nationella målet skiljer sig från dem som gav upphov till domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl. Kommissionen har emellertid gjort gällande att den omständigheten att en unionsmedborgare som önskar integrera sig mer i den mottagande medlemsstaten genom att ansöka om medborgarskap i den mottagande medlemsstaten och uppträder på ett sätt som är förenligt med lagstiftningen i denna medlemsstat samt är beredd att acceptera att bli tillfälligt statslös, inte ska kunna leda till att hon lider skada på grund av att återkallelsen av försäkran avseende beviljande av medborgarskap inte omfattas av en domstolsprövning i förhållande till unionsrätten på grund av den statslöshet påtvingats till följd av systemet för förvärv av österrikiskt medborgarskap.

42. Även den estniska och den nederländska regeringen har vid förhandlingen anfört att JY:s situation omfattas av unionsrätten.

43. Jag kommer därför att undersöka huruvida en sådan situation, mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det nationella målet, omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.

1. Domstolens relevanta praxis avseende förlust av ställningen som unionsmedborgare

44. Den hänskjutande domstolen har hänvisat till domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl. Jag anser dock att det är lämpligt att börja min bedömning av relevant rättspraxis med att undersöka domen Micheletti m.fl. [11]

a) Domen Micheletti m.fl.: Medlemsstaternas behörighet i fråga om förvärv och förlust av medborgarskap ska utövas med iakttagande av unionsrätten

45. I domen Micheletti m.fl. [12] slog domstolen fast följande: ”Att fastställa de kriterier som skall gälla för förvärv och förlust av medborgarskap hör enligt internationell rätt till varje medlemsstats behörighet och denna behörighet skall utövas med iakttagande av unionsrätten.” Domstolen preciserade att när en medlemsstat, med iakttagande av unionsrätten, har tilldelat en

[11] Dom av den 7 juli 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] Dom av den 7 juli 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10). Jag erinrar om att det mål som gav upphov till denna dom rörde situationen för en medborgare medmedborgarskap både i Italien och i Argentina. Medborgaren önskade bosätta sig i värdmedlemsstaten (Spanien) och myndigheterna i denna medlemsstat hade med åberopande av sin nationella rätt valt att lägga personens medborgarskap i dennes normala hemvist till grund för bedömningen, nämligen det i tredje land.

person medborgarskap i den medlemsstaten, kan en annan medlemsstat inte ”inskränka verkningarna […] genom att ställa ytterligare villkor för att detta medborgarskap skall erkännas när det gäller utövandet av en grundläggande frihet som föreskrivs i fördraget”. [13]

46. Det är viktigt att i detta skede understryka att domstolens förbehåll i den domen, enligt vilket unionsrätten ska respekteras, omfattar såväl villkoren för förvärv som villkoren för förlust av medborgarskap. Jag återkommer till detta nedan. [14]

b) Domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl.: Bekräftelse och förtydligande av den princip som slogs fast i domen Micheletti

47. Principen som domstolen slog fast i domen i målet Micheletti m.fl. [15] bekräftades i domen i målet Rottmann [16]. Domstolen har i samband med prövningen av ett beslut om återkallande av naturalisation som fattats av de tyska myndigheterna även klargjort räckvidden av denna princip. [17] Efter att ha erinrat om medlemsstaternas behörighet på området förvärv och förlust av medborgarskap [18] preciserade domstolen följande: ”Att ett område hör till medlemsstaternas behörighet hindrar … inte att de nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten”. [19] Domstolen grundade sig härvidlag på fast rättspraxis avseende situationer där lagstiftning som antagits inom ett område som omfattades av nationell behörighet har tolkats mot bakgrund av unionsrätten. [20] När dessa situationer omfattas av unionsrättens tillämpningsområde ska denna således iakttas och de är

[13] Dom av den 7 juli 1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 104). Domstolen hade redan antytt denna uppfattning i dom av den 12 november 1981, Airola/kommissionen (72/80, EU:C:1981:267, punkt 8 och följande punkter), och dom av den 7 februari 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, punkt 28). I det första vägrade domstolen, vid tillämpning av tjänsteföreskrifterna, beakta den italienska naturalisation som en tjänsteman av belgiskt medborgarskap beviljats, med motiveringen att den hade påtvingats henne, med tillämpning av italiensk rätt utan möjlighet att vägra den på grund av sitt äktenskap med en italiensk medborgare i strid med principen om likabehandling av manliga och kvinnliga tjänstemän. I den andra domen slog domstolen fast att det ”finns inte någon bestämmelse i fördraget som tillåter, inom dess tillämpningsområde, att medborgare från en medlemsstat behandlas annorlunda beroende på vid vilken tidpunkt eller på vilket sätt de har blivit medborgare i den aktuella staten, om de vid den tidpunkt då de gör gällande att de omfattas av gemenskapsrättsliga bestämmelser är medborgare i en av medlemsstaterna”.

[14] Se punkt 56 ovan.

[15] Dom av den 7 juli 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, punkt 10).

[16] Punkterna 39 och 45. Det ska erinras om att Janko Rottmann genom naturalisation hade förvärvat tyskt medborgarskap på ett bedrägligt sätt.

[17] Se bland annat Lagarde, P., ”Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation”, *Revue critique de droit international privé*, 2010, s. 540; Kostakopoulou, D., ”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, och, i samma volym, Kochenov, D., ”Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters”, p. 11 à 16, och De Groot, G.R. och Seling, A., ”The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters”, s. 27–31.

[18] Domen i målet Rottmann, punkt 39 och där angiven rättspraxis.

[19] Domen i målet Rottmann, punkt 41. Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i detta mål (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 20): ”Faktum kvarstår att när en situation omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde kan medlemsstaternas utövande av sina behörigheter inte ske godtyckligt. De har en skyldighet att iaktta gemenskapsrättens bestämmelser.”

[20] Domen i målet Rottmann, punkt 41 och där angiven rättspraxis.

underställda domstolens prövning.[21] Ställningen som unionsmedborgare kan inte förlora sin ändamålsenliga verkan och följaktligen får de rättigheter som den medför inte åsidosättas genom antagande av nationella bestämmelser.[22]

48. I domen i målet Rottmann[23] slog domstolen alltså fast följande. Ställningen som unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF är av grundläggande karaktär. När en unionsmedborgare träffas av ett myndighetsbeslut i en medlemsstat med verkningen att en naturalisation återkallas försätts personen, efter att ha förlorat det medborgarskap vederbörande tidigare hade i en annan medlemsstat, i en situation som kan leda till att han eller hon förlorar denna ställning och de rättigheter som följer därav. Denna situation omfattas därför till sin natur och utifrån situationens konsekvenser av unionsrätten.

49. Denna dom öppnade därmed upp för möjligheten att i förhållande till unionsrätten göra en mycket noggrann prövning av vissa aspekter av medlemsstaternas lagstiftningar angående förlust av ställningen som unionsmedborgare.[24] Ett liknande tillfälle uppstod nio år senare, med det mål som gav upphov till domen Tjebbes m.fl.[25]

50. I den domen var det det allmänna villkoret om förlust ex lege för de berörda personerna av det nederländska medborgarskapet och följaktligen av ställningen som unionsmedborgare som utgjorde föremål för en unionsrättslig bedömning.[26] Domstolen bekräftade[27] den princip som anges i tidigare rättspraxis.[28] Med hänvisning till punkterna 42 och 45 i domen i målet Rottmann slog domstolen fast att situationen för unionsmedborgare som endast är medborgare i en medlemsstat och som, genom att förlora detta medborgarskap, ställs inför att förlora ställningen

21 Se bland annat, för en analys i doktrinen av rättspraxis på detta område, Konstadinides, T., ”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, och Pudzianowska, D., ”Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?”, *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, éd. Baranowska*, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varsovie, 2015, s. 141–154.

22 Se, angående denna dom, Mengozzi, P., ”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, särskilt s. 34. Se även Barbou Des Places, S., ”La nationalité des États membres et la citoyenneté de l’Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières”, *Revue des Affaires européennes*, Bruylant/Larcier, 2011, s. 29–50, särskilt s. 26: ”Det är inte återkallandet av medborgarskap i sig som är unionsrättsligt relevant, utan den omständigheten att detta återkallande påverkar ställningen som unionsmedborgare.”

23 Dom av den 2 mars 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 42). Såsom generaladvokat Mengozzi påpekade i sitt förslag till avgörande i målet Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 34): ”I domen Rottmann sökte inte domstolen, tvärtemot generaladvokaten, [se förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduro i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588) 16], efter någon koppling mellan återkallandet av Rottmanns naturalisation och hans utövande av rätten till fri rörlighet inom unionen.” Se även dom av den 8 mars 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), i vilket det i punkt 42 hämtats inspiration från punkt 42 i domen i målet Rottmann.

24 Se i detta hänseende, Shaw, J., ”Setting the scene: the Rottmann case introduced”, *Has the European Cour of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, a.a., s. 4.

25 Domen i målet Tjebbes m.fl.. Det ska erinras om att det i den domen rörde sig om nederländska medborgare som var medborgare i tredje land och väckt talan vid nederländsk domstol till följd av utrikesministeriets vägran att pröva deras ansökningar om förnyelse av nationella pass. Ministeriets avslag grundades på lagen om nederländskt medborgarskap, i vilken det bland annat föreskrevs att en myndig person ska förlora sitt medborgarskap om han eller hon också är utländsk medborgare och efter det att han eller hon uppnådde myndighetsåldern har haft sitt huvudsakliga hemvist utanför Nederländerna och Europeiska unionen under en oavbruten period av tio år.

26 Och inte ett individuellt beslut om återkallelse av medborgarskap, grundat på den berörda personens beteende, såsom i det mål som avgjordes genom domen i målet Rottmann.

27 Se punkterna 45–50 ovan.

28 Domen i målet Tjebbes m.fl., punkt 30 och där angiven rättspraxis. I sitt förslag till avgörande i målet Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 28)ansåg generaladvokaten Mengozzi att klagandena i de nationella målen inte definitivt hade förlorat sin ställning som unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF, utan hade försatts i en ”situation som kan medföra förlust av denna ställning” och drog slutsatsen att de situationer som var aktuella i det målet omfattades av unionsrätten. I domen analyserade domstolen dock inte huruvida unionsrätten var tillämplig.

som unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF och därtill knutna rättigheter som *till sin art och utifrån sina följder* omfattas av unionsrätten och att medlemsstaterna således vid utövandet av sina befogenheter avseende medborgarskap ska iaktta unionsrätten. [29]

51. Mot bakgrund av denna rättspraxis [30] är den fråga som uppkommer i förevarande mål följande: Omfattas JY:s situation av unionsrättens tillämpningsområde?

52. Av de skäl som jag kommer att redogöra för nedan är jag övertygad om att denna fråga ska besvaras jakande.

2. Det överklagade beslutets unionsrättsliga följder

a) Tillämpningen av de principer som följer av domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl. på den situation som är i fråga i det nationella målet

53. Det är visserligen så att JY i förevarande fall redan hade blivit statslös vid den tidpunkt som är relevant för prövningen av huruvida talan i det nationella målet var välgrundad, det vill säga den dag då det överklagade beslutet [31] antogs, och följaktligen hade förlorat sin ställning som unionsmedborgare. Det är även riktigt att förlusten av denna ställning inte följer direkt av det överklagade beslutet. JY har nämligen fått sitt förhållande till Republiken Estland upplöst genom ett beslut av regeringen i denna medlemsstat.

54. Vidare är det uppenbart att förlusten av denna ställning inte följer av ett villkor om förlust av medborgarskap [32] utan ett villkor för förvärv av medborgarskap som föreskrivs i den österrikiska lagstiftningen. [33] De österrikiska myndigheterna motiverade nämligen de åtgärder som vidtagits genom det överklagade beslutet med att JY inte längre uppfyllde villkoren i 10.1 § punkt 6 StbG [34] för förvärv av österrikiskt medborgarskap.

55. Som jag redan har beskrivit [35] skiljer sig JY:s situation mot bakgrund av dessa särskilda omständigheter från de situationer som gav upphov till domarna i målen Rottmann och Tjebbes m.fl. Jag anser ändå inte att dessa omständigheter kan utesluta JY:s situation från unionsrättens tillämpningsområde, och detta av följande skäl.

56. Även om den estniska regeringens och Wiener Landesregierungs (delstatsregeringen i Wien) beslut grundar sig på systemet för förvärv och förlust av medborgarskap i två olika nationella rättsordningar, [36] delar jag emellertid kommissionens uppfattning att återkallelsen av försäkran avseende naturalisation av en statslös person vid tidpunkten för återkallelsen inte ska ses isolerat

[29] Dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 32). Det ska påpekas att det framgår av denna punkt att det inte endast är de ”*situation[er] som kan medföra förlust av denna ställning*” som till sin natur och utifrån sina följder omfattas av unionsrätten [domen i målet Rottmann, punkt 42], utan även situationer där personerna ”*kan förlora* den ställning och de rättigheter som de tillerkänns enligt artikel 20 FEUF”. Min kursivering. Jag anser att beskrivningen av denna andra typ av situation är mer direkt, eftersom den avser situationer i vilka de berörda personerna är *tvungna* att hantera förlusten av ställningen som unionsmedborgare.

[30] Se punkterna 45–50 ovan.

[31] Se punkt 21 ovan.

[32] Detta oavsett om det rör sig om ett villkor för återkallande av medborgarskap som förvärvats genom naturalisation, såsom i domen i målet Rottmann, eller ett krav på förlust av medborgarskapet ex lege, såsom i domen i målet Tjebbes m.fl.

[33] Se punkt 22 ovan.

[34] Se härvidlag punkt 26 ovan.

[35] Se punkterna 28 och 37 ovan.

[36] Det första beslutet avser *förfarandet för förlust av medborgarskapet* i Estland medan det överklagade beslutet rör *förfarandet för förvärv av medborgarskap* i Österrike.

utan med beaktande av att denna person var medborgare i en annan medlemsstat och således hade ställning som unionsmedborgare.[37] Jag anser därför att JY:s förlust av sin ställning som unionsmedborgare i detta skede ska bedömas med beaktande inte bara av de estniska myndigheternas beslut, utan även av det österrikiska förfarandet för naturalisation i dess helhet.[38]

57. Vidare skulle jag vilja återkomma till ovanstående punkt, nämligen att det förbehåll domstolen gjorde i domen Micheletti m.fl.[39] omfattar såväl villkoren för att förvärva medborgarskap som villkoren för förlust av medborgarskap. Den princip som slås fast i den domen bekräftades i domarna Rottmann[40] och Tjebbes m.fl.[41] Denna princip är således tillämplig i de fall, såsom i förevarande mål, som avser villkor för förvärv av medborgarskap, *i den mån dessa villkor leder till förlust av ställningen som unionsmedborgare* för den enskilde. När det är fråga om unionsmedborgare kan utövandet av befogenheten i fråga om förlust och förvärv av medborgarskap således, eftersom utövandet *påverkar samtliga rättigheter som följer av unionsrätten*, bli föremål för domstolsprövning som görs mot bakgrund av unionsrätten.

58. I förevarande fall framgår det av de bestämmelser som den hänskjutande domstolen har redogjort för att enligt 20.1 § StbG är försäkran avseende beviljande av österrikiskt medborgarskap beroende av det nödvändiga villkoret att den berörda personen inom två år ska upplösa sitt förhållande till ursprungsmedlemsstaten. Med andra ord måste personen godta inte bara att bli statslös utan även att förlora sin ställning som unionsmedborgare.[42]

59. I detta avseende är det enligt min mening viktigt att undersöka dels huruvida avståendet av medborgarskapet i ursprungsmedlemsstaten är frivilligt eller inte, dels huruvida det föreligger berättigade förväntningar som följer av en sådan försäkran.

60. Vad för det första gäller *avståendevillkorets* karaktär har JY enligt den österrikiska regeringen frivilligt avstått från det estniska medborgarskapet och därmed från ställningen som unionsmedborgare. Men kan ett sådant avstående anses vara ”frivilligt”?

61. I motsats till vad den österrikiska regeringen har gjort gällande kan situationen för en medborgare i en medlemsstat som, i likhet med JY, har avsagt sig sitt ursprungliga medborgarskap *enbart i syfte att uppfylla det villkor* om österrikiskt medborgarskap som uppställs i nationell lagstiftning, och följaktligen *enbart i syfte att återfå unionsmedborgarskapet*, inte kvalificeras som ett ”frivilligt avstående”. Såsom kommissionen har påpekat ägde nämligen ett sådant avstående rum med anledning av att de österrikiska myndigheterna hade försäkrat JY om att samtliga övriga villkor för beviljande av österrikiskt medborgarskap var uppfyllda, förutom vad gäller upplösandet av förhållandet till den andra staten. Det är således uppenbart att JY, såsom framgår av hennes yttrande, ville behålla sin ställning som unionsmedborgare.

[37] Den omständigheten att JY var estnisk medborgare innan JY avstod från att följa österrikisk lagstiftning gör att hennes situation skiljer sig från situationen i det mål som gav upphov till domen av den 20 februari 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), i vilken Manjit Kaur, som inte uppfyllde definitionen som medborgare i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inte hade kunnat berövas de rättigheter som följer av ställningen som unionsmedborgare, eftersom hon aldrig haft sådana rättigheter. Se, i detta hänseende, domen i målet Rottmann, punkt 49.

[38] Vad gäller de estniska myndigheternas beslut, se punkt 76 och följande punkter ovan.

[39] Dom av den 7 juli 1992, Micheletti m.fl. (369/90, EU:C:1992:295, punkt 10). Se punkterna 46 och 57 ovan.

[40] Punkterna 39 och 45.

[41] Punkterna 30 och 32.

[42] Som svar på en fråga från domstolen vid förhandlingen förklarade den österrikiska regeringen att när det gäller unionsmedborgare har de österrikiska myndigheterna emellertid ändrat sin praxis för att undvika statslöshet, även om den nationella lagstiftningen inte har ändrats.

62. Med hänsyn till att den österrikiska lagstiftningen, i samband med naturalisationsförsäkran, som ett nödvändigt villkor kräver att personen avstår från medborgarskapet i ursprungsstaten, och ändå behåller möjligheten att återkalla denna försäkran, *systematiskt* ställer den berörda unionsmedborgaren inför situationen att vederbörande förlorar sin ställning som unionsmedborgare, omfattas situationen således av unionsrätten.

63. Vad vidare gäller *berättigade förväntningar* är det uppenbart att denna försäkran, eftersom försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap har som villkor att en person avstår från och förlorar sitt ursprungliga medborgarskap, skapar berättigade förväntningar hos den enskilde.[43] Det förefaller i förevarande fall som om JY:s berättigade förväntningar på att återfå sin ställning som unionsmedborgare omfattas av unionsrättens skydd.[44] De österrikiska myndigheterna är således, när de antar ett beslut om försäkran avseende naturalisation, skyldiga att se till att en medborgare som JY inte förlorar sin ställning som unionsmedborgare – inte heller när det rör sig om överträdelser som begåtts före eller efter antagandet av detta beslut – genom att underlätta för honom eller henne att förvärva det sökta medborgarskapet. Som framgår av mitt förslag gällande den andra tolkningsfrågan anser jag att de österrikiska myndigheterna vid utövandet av denna befogenhet även är skyldiga att beakta de specifika omständigheterna i varje enskilt fall, med tillämpning av proportionalitetsprincipen.[45]

64. Den statslöshet som påtvingas enligt det österrikiska systemet för förvärv av medborgarskap innebär att en medborgare i en medlemsstat som önskar erhålla österrikiskt medborgarskap, såsom JY, ställs inför en *tillfällig förlust* av ställningen som unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF. Den kan emellertid även sedan ställa en person inför en *permanent förlust* av denna status, eftersom, såsom i förevarande fall, de österrikiska myndigheterna kan återkalla försäkran avseende naturalisation på grund av att personen gjort sig skyldig till en överträdelse, och därigenom frånta personen *samtliga rättigheter som är knutna till den*.

65. Härav följer, såsom kommissionen har anfört, att återkallandet av en naturalisationsförsäkran, efter det att det förhållandet till ursprungsmedlemsstaten upplösts, i kombination med beslutet om avslag på ansökan om naturalisation, med hänsyn till dess följder är jämförbart med ett beslut om återkallande av naturalisation. I förevarande fall leder återkallelsen till förlust av ställningen som unionsmedborgare.

66. Jag anser följaktligen att situationen för en person som, efter att ha avstått från sitt ursprungliga medborgarskap för att uppfylla ett villkor för att beviljas medborgarskap som föreskrivs i lagen i den mottagande medlemsstaten, ställs inför ett beslut om återkallelse av försäkran om beviljande av medborgarskap som antagits av myndigheterna i denna stat, och därigenom försätter personen i en situation där han eller hon permanent förlorar sin ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till den ställningen, till sin natur och utifrån sina följder omfattas av unionsrätten.

[43] Beträffande mekanismerna för skydd för berättigade förväntningar inom ramen för nationell lagstiftning om medborgarskap, se de Groot, G.R., och Wautelet, P., ”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 och G.R. de Groot (eds.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, sidorna 117–156, särskilt s. 138 och följande sidor.

[44] Vad gäller det överklagade beslutet skulle principen om skydd för berättigade förväntningar avseende upprätthållandet av ställningen som unionsmedborgare kunna göras gällande mot detta beslut?, eftersom det enligt min mening förelåg en skyddsvärd förväntan hos JY, som var tvungen att avstå från sitt ursprungliga medborgarskap. Angående skälen till att principen om skydd för berättigade förväntningar inte tillämpades på Rottmann, se förslag till avgörande av generaladvokaten Poiares Maduros i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 31).

[45] Se punkterna 102 och följande punkter ovan.

67. Denna slutsats finner enligt min uppfattning inte bara stöd i domen i målet Tjebbes m.fl. [46], utan även i den rättspraxis som följer av domarna i målen Ruiz Zambrano [47] och Lounes. [48]

b) Rättspraxis enligt domen i målet Ruiz Zambrano: Förlust av möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer en person såsom unionsmedborgare

68. Domstolen har sedan domen Ruiz Zambrano funnit att artikel 20 FEUF är tillämplig på situationen för medborgare i en medlemsstat som inte har utnyttjat sin rätt till fri rörlighet och som till följd av ett beslut av denna medlemsstat berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som är knutna till ställningen som unionsmedborgare. [49]

69. Även om domstolen i den domen slog fast att den aktuella situationen omfattades av unionsrätten, kan jag inte se hur man skulle kunna anse att en sådan situation som den som JY befinner sig i, där en medborgare i en medlemsstat genom det överklagade beslutet har utsatts för permanent förlust av sin ställning som unionsmedborgare och följaktligen inte en permanent förlust av *möjligheten att åtnjuta kärnan i de rättigheter* som följer av artikel 20 FEUF, utan *alla dessa rättigheter*, inte omfattas av unionsrätten trots att JY, till skillnad från Ruiz Zambranos barn, har utövat sin rätt till fri rörlighet genom att på lagligt sätt resa till och uppehålla sig i en annan medlemsstat.

70. Mot bakgrund av den sistnämnda omständigheten ska jag kort analysera den situation som är aktuell i det nationella målet mot bakgrund av logiken om successiv integration som slogs fast i domen Lounes. [50]

c) Domen i målet Lounes: Logiken om successiv integration

71. Jag vill inledningsvis påpeka att JY, som svar på en fråga som domstolen ställde vid förhandlingen, bekräftade att hon var bosatt i Österrike sedan år 1993. [51] Det är följaktligen utrett att hon sedan Republiken Estlands anslutning till unionen år 2004, i egenskap av estnisk medborgare, har varit bosatt och arbetat i Österrike i egenskap av unionsmedborgare.

[46] Punkt 32). Som jag har angett i punkt 50 ovan, hänvisade domstolen till situationen att ”förlora den ställning och de rättigheter som de tillerkänns enligt artikel 20 FEUF”.

[47] Dom av den 8 mars 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Se exempelvis dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 80) och dom av den 8 maj 2018, K.A. m.fl..(Familjeåterförening i Belgien) (C-82/16, EU:C:2018:308, punkt 49).

[48] Dom av den 14 november 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] Dom av den 8 mars 2011, (C-34/09, EU:C:2011:124, punkt 42). Situationen för Ruiz Zambranos barn, som ”kunde förlora möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem i kraft av unionsmedborgarskapet” och situationen för Janko Rottmann, som ”kunde förlora den ställning och de rättigheter som tillerkänns honom enligt artikel 20 FEUF” [domen i målet Rottmann, punkt 42] är jämförbara på så sätt att ställningen som unionsmedborgare i båda fall hade förlorat sin ändamålsenliga verkan. Se i detta hänseende mitt förslag till avgörande i de förenade målen Rendón Marín och CS (C-165/14 och C-304/14, EU:C:2016:75, punkterna 114 och 115).

[50] Dom av den 14 november 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). Det ska erinras om att det mål som gav upphov till domen i målet Lounes avsåg en spansk medborgare som efter att ha uppehållit sig i Förenade kungariket sedan 1996 hade förvärvat medborgarskap i Förenade kungariket genom naturalisation år 2009 samtidigt som hon behöll sitt spanska medborgarskap. År 2014 gifte hon sig med en tredjelandsmedborgare. Ansökan om uppehållsort i egenskap av make till en unionsmedborgare avslogs av myndigheterna i Förenade kungariket med motiveringen att vederbörande hade överskridit den tillåtna varaktigheten av vistelsen i denna medlemsstat, i strid med lagen om migration.

[51] Vid förhandlingen uppgav den österrikiska regeringen att JY hade ett bosättningsintyg för tredjelandsmedborgare före Republiken Estlands anslutning till Europeiska unionen.

72. Förutom att JY omfattas av de rättigheter som tillkommer en unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF, åtnjuter JY även de rättigheter som följer av artikel 21.1 FEUF, enligt vilken varje unionsmedborgare har rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

73. Domstolen erinrade härvidlag om att ”de rättigheter som en unionsmedborgare ges enligt artikel 21.1 FEUF, inklusive härledda rättigheter för dennes familjemedlemmar, framför allt syftar till att underlätta för den berörde unionsmedborgaren att successivt integreras i samhället i den mottagande medlemsstaten.” [52] En unionsmedborgare som, likt JY, vill förvärva medborgarskap i den mottagande medlemsstaten, i detta fall Österrike, efter att ha utövat sin rätt till fri rörlighet och rest till och vistats i flera år på nämnda stats territorium i enlighet med och med iakttagande av artikel 7.1 eller artikel 16.1 i direktiv 2004/38, [53] får anses ha för avsikt att integrera sig varaktigt i samhället i den nämnda medlemsstaten.

74. Domstolen har därför slagit fast följande. ”Att kräva att en sådan medborgare, som getts rättigheter enligt artikel 21.1 FEUF till följd av att han eller hon utövat sin rätt till fri rörlighet, ska avstå från att utnyttja dessa rättigheter […], med motiveringen att han eller hon genom naturalisation har eftersträvat en mer långtgående integrering i samhället i den mottagande medlemsstaten, skulle stå i strid med den tanke på successiv integration som är avsikten med denna bestämmelse”. [54]

75. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag, som jag redan har påpekat, att den situation som är aktuell i det nationella målet till sin natur och utifrån sina konsekvenser omfattas av unionsrätten.

3. Republiken Estlands beslut genom vilket JY:s relation till den staten upplöstes

76. Även om det framgår av min bedömning av den första tolkningsfrågan att JY:s förlust av ställning som unionsmedborgare följer av det österrikiska förfarandet för naturalisation i dess helhet, [55] anser jag emellertid att det i detta skede är relevant att kortfattat förklara varför jag, i motsats till vad den franska regeringen har hävdat, anser att det beslut som ska prövas *inom ramen för begäran om förhandsavgörande i förevarande mål* mot bakgrund av unionsrätten inte är de estniska myndigheternas beslut, utan det överklagade beslutet.

77. Den franska regeringen har i sitt skriftliga yttrande hävdat att JY:s förlust av ställningen som unionsmedborgare endast följer av de estniska myndigheternas beslut, vilka, utan att invänta att JY faktiskt hade förvärvat österrikiskt medborgarskap, godtog hennes ansökan om avstående från det estniska medborgarskapet. Enligt denna regering måste mottagandet av en

[52] Dom av den 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 56).

[53] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG (EUT L 158, 2004, s. 77). När det gäller situationen i det nationella målet kan jag inte utesluta att JY har förvärvat permanent uppehållsrätt i denna medlemsstat enligt artikel 16.1 i direktiv 2004/38. I detta avseende ska det påpekas att det är tillräckligt att den berörda personen uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt i enlighet med unionsrätten för att denna rätt ska godtas av medlemsstaterna. Det ska understrykas att om den berörde är medborgare i en stat som är part i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet) kan, enligt 11 a.4 § punkt 2 StbG, österrikiskt medborgarskap beviljas om han eller hon under minst sex år lagligen och utan avbrott är bosatt i Österrike.

[54] Dom av den 14 november 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punkt 58). Se även förslag till avgörande av generaladvokaten Bot i målet Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, punkt 86).

[55] Se punkt 56 ovan.

unionsmedborgares ansökan om avstående från medborgarskap i en medlemsstat villkoras av att medborgarskapet i en annan medlemsstat eller i ett tredje land faktiskt har förvärvats för att undvika att denne, ens tillfälligt, blir statslös. [56]

78. Den estniska regeringen, som i detta avseende fått stöd av den nederländska regeringen och kommissionen, har vid förhandlingen understrukit att Republiken Estland inte kunde vägra att upplösa JY:s förhållande till den staten. När en estnisk medborgare ansöker om att få avstå från sitt medborgarskap och genom att lägga fram erforderliga bevishandlingar uppfyller de villkor som uppställs i den estniska lagstiftningen, bland annat en försäkran om beviljande av medborgarskap utfärdat av den berörda medlemsstaten med intygande om att denna medborgare ska få medborgarskap i denna stat, är det nämligen omöjligt för staten att avslå en sådan ansökan.

79. Jag förstår detta argument.

80. Domstolen erinrade i domen i målet Rottmann [57] om att ”de principer som följer av denna dom beträffande medlemsstaternas behörighet i fråga om medborgarskap samt deras skyldighet att utöva denna behörighet med iakttagande av unionsrätten är tillämpliga, såväl på den medlemsstat som har fattat beslutet om naturalisation av den berörde som på den medlemsstat i vilken den berörde ursprungligen var medborgare” men preciserade även att detta gällde ”vad gäller förevarande begäran om förhandsavgörande”.

81. En sådan åtgärd som den som föreskrivs i den franska civillagen gör det visserligen möjligt att säkerställa att ställningen som unionsmedborgare bibehålls och utgör således ett av de medel genom vilka myndigheterna i en medlemsstat kan garantera att den berörda personen, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, inte förlorar denna ställning.

82. Med hänsyn till de särskilda omständigheterna i förevarande mål kan den estniska regeringen emellertid inte klandras för att ha godtagit JY:s begäran om avstående från medborgarskap i denna medlemsstat, eftersom detta avstående är ett nödvändigt villkor som föreskrivs i förfarandet för förvärv av österrikiskt medborgarskap inom ramen för de österrikiska myndigheternas försäkringar. Som jag har angett [58] har denna försäkran inte bara gett upphov till berättigade förväntningar hos JY, utan även ett förtroende hos de estniska myndigheterna som är värt att skydda genom principen om ömsesidigt förtroende. Enligt den estniska regeringens yttrande vid förhandlingen föreskrivs härvidlag i artikel 26 i den estniska medborgarskapslagen att denna regering har möjlighet att välja att inte återkalla en persons medborgarskap om återkallelsen leder till statslöshet. [59] Den estniska regeringen har uppgett att eftersom de österrikiska myndigheterna har lämnat en naturalisationsförsäkran var det omöjligt för den att förutse att

[56] Den franska regeringen har angett att det i artikel 23–9 punkt 1 i den franska civillagen föreskrivs att förlusten av franskt medborgarskap ska inträda vid den tidpunkt då det utländska medborgarskapet förvärvas, vilket innebär att statslöshet undviks. Den estniska regeringen har, som svar på en fråga från domstolen, bekräftat att det enligt den estniska lagstiftningen inte krävs att ett nytt medborgarskap först erhålls för att det ska vara tillåtet att upplösa det en estnisk medborgares förhållande till staten och att det inte är möjligt att tillfälligt eller villkorat avstående från estnisk nationalitet.

[57] Punkt 62.

[58] Se punkt 63 ovan.

[59] Det ska i detta hänseende erinras om att Republiken Estland inte är part i den europeiska konventionen om medborgarskap och således inte är underkastad de skyldigheter som föreskrivs i artikel 8 i denna konvention.

dessa myndigheter skulle återkalla den.[60] Republiken Estland grundade således sin bedömning på en försäkran om att medborgarskap skulle beviljas och ansåg att landet kunde ha berättigade förväntningar på att de österrikiska myndigheterna skulle godkänna en försäkran avseende beviljande av medborgarskap. Under alla omständigheter har denna medlemsstat understrukit att JY inte skulle ha kunnat ansöka om österrikiskt medborgarskap om den inte hade beviljat upplösning av medborgarskapet.

83. Jag anser således att den estniska rätten, såsom den tillämpas i förevarande fall, i förevarande mål är förenlig med unionsrätten.

84. Det är dessutom obestridligt att det är det överklagade beslutet som ligger till grund för JY:s permanenta förlust av ställning som unionsmedborgare och det således är de österrikiska myndigheterna som är skyldiga att se till att en sådan medborgare som JY inte förlorar sin ställning som unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF och berövas *alla de rättigheter som är knutna till den*, i strid med proportionalitetsprincipen.

85. Jag kommer därför att analysera den andra tolkningsfrågan utifrån synsättet att det är det överklagade beslutet som ska vara förenligt med unionsrätten och följaktligen proportionalitetsprincipen.

C. Den andra tolkningsfrågan: Huruvida det överklagade beslutet är förenligt med proportionalitetsprincipen

86. Det är uppenbart att domstolen, eftersom proportionalitetsprincipen utgör kärnan i unionsrätten, om den, som jag föreslår, skulle besvara den andra frågan jakande, även bör besvara den andra frågan jakande. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att den hänskjutande domstolen inte bara har frågat domstolen huruvida det överklagade beslutet är förenligt med proportionalitetsprincipen utan även om huruvida domstolen ska pröva om detta beslut är proportionerligt.

87. Den andra frågan ska därför omformuleras så, att den syftar till att få klarhet i huruvida de behöriga nationella myndigheterna, inklusive i förekommande fall de nationella domstolarna, är skyldiga att kontrollera huruvida beslutet om återkallande av en försäkran om beviljande av medborgarskap i en medlemsstat – och om avslag på ansökan om sådant medborgarskap – är förenligt med proportionalitetsprincipen, med hänsyn till de konsekvenser som beslutet får för den berörda personens situation med beaktande av unionsrätten, det vill säga en permanent förlust av ställningen som unionsmedborgare, och huruvida detta beslut är förenligt med proportionalitetsprincipen.

88. För att besvara denna fråga kommer jag först att undersöka huruvida det skäl som anges i 20.1 och 20.2 § och 10.1 § punkt 6 StbG, på vilka bestämmelser grundar sig försäkran om beviljande av medborgarskap och beslutet om återkallelse av denna försäkran, är av allmänintresse, innan jag

[60] En medlemsstat som befinner sig i samma situation som Republiken Estland kan således kritiseras för att ha beviljat upplösning av nämnda förhållande trots att statslöshet kunde förutses, vilket i förevarande fall åtminstone enligt den estniska regeringens uppfattning, inte var fallet. JY:s avstående från sitt ursprungliga medborgarskap gjordes nämligen för att erhålla österrikiskt medborgarskap och återfå ställningen som unionsmedborgare. Den estniska regeringen har dessutom gjort gällande att det ska göras en proportionalitetsbedömning av varje beslut avseende medborgarskap och, i synnerhet, av de individuella följderna för den berörda personen.

därefter övergår till proportionalitetsprincipen vad gäller de följder som det överklagade beslutet får för JY:s situation samt huruvida ett sådant beslut som det överklagade beslutet är oproportionerligt.

a) Det skäl av allmänintresse som eftersträvas med de bestämmelser som låg till grund för det överklagade beslutet

89. Det följer av beslutet om hänskjutande att österrikisk medborgarskapslagstiftning syftar till att undvika att en person får flera medborgarskap, såsom bland annat framgår av 10.3 § punkt 1 StbG. Den hänskjutande domstolen har angett att den försäkran som avses i 20.1 § i denna lag innebär en rätt att beviljas medborgarskap endast om det bevisas att det förhållandet till den utländska staten upplöses. Den hänskjutande domstolen har preciserat att det i 20.2 § i denna lag emellertid föreskrivs att försäkran ska återkallas om den berörda personen inte längre uppfyller ett av villkoren för medborgarskap, såsom det som föreskrivs i 10.1 § punkt 6 i nämnda lag.

90. Den österrikiska regeringen har i sitt yttrande förklarat att det enligt den nationella lagstiftningen endast är om den som ansöker om medborgarskap inom den föreskrivna fristen visar att anknytningen till sin ursprungsmedlemsstat har upplösts och han eller hon fortsätter att uppfylla de övriga villkoren för att beviljas medborgarskap som österrikiskt medborgarskap kan beviljas.

91. För det första vill jag påpeka att domstolen slagit fast att det är berättigat för en medlemsstat att vilja skydda det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare, samt den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet.[61] I detta hänseende ingår 20.1 och 2 § och 10.1 § punkt 6 StbG, som reglerar försäkran om beviljande av medborgarskap och beslutet om återkallande av denna försäkran i utövandet av Republiken Österrikes befogenhet rörande definitionen av villkor för beviljande och förlust av österrikiskt medborgarskap.

92. Det är berättigat för en medlemsstat att lämna försäkran för en rätt till medborgarskap som, enligt nationell rätt, såsom 20.1 § StbG, villkoras endast av bevis om att förhållandet till den andra medlemsstaten eller tredje land har upplösts.[62] Detta stöds bland annat av artikel 1 i konventionen om begränsning av fall med flera medborgarskap[63] och av ordalydelsen i artikel 7.2 i konventionen om begränsning av statslöshet.[64]

93. När det gäller återkallelse av en försäkran avseende beviljande av medborgarskap, grundad på 20.2 § och 10.1 § punkt 6 StbG, anser jag att denna i princip har ett legitimt syfte.

94. Jag vill emellertid understryka att medlemsstaterna vid utövandet av befogenheterna i fråga om förvärv och förlust av medborgarskap ska iaktta de skyldigheter som följer av unionsrätten, enligt den rättspraxis som har analyserats i min bedömning av den första tolkningsfrågan. Denna befogenhet ska dessutom utövas med iakttagande av såväl unionsrätten som internationell rätt.

[61] Domen i målet Rottmann, punkt 51, och domen i målet Tjebbes m.fl., punkt 33.

[62] I artikel 4 i konventionen om medborgarskap föreskrivs att ”bestämmelserna om medborgarskap i varje konventionsstat ska grundas på principerna om att varje person har rätt till medborgarskap och att statslöshet ska undvikas.”

[63] Se punkt 6 ovan.

[64] Se punkt 3 ovan. Se även artikel 8.3 a ii i denna konvention.

95. Jag observerar härvidlag, vad gäller artikel 7.2 i konventionen om begränsning av statslöshet, [65] att det framgår av slutsatserna från sakkunnigmötet om tolkningen av konventionen om begränsning av statslöshet, som offentliggjorts av Förenta nationernas flyktingkommissariat (nedan kallad UNHCR) angående artikel 7.2 i denna konvention, att ”det endast är godtagbart att tillåta förlust av medborgarskap *om försäkran är ovillkorlig*” [66] I enlighet med dessa slutsatser ”finns det en underförstådd skyldighet enligt 1961 års konvention, enligt vilken försäkringar *inte kan återkallas när de väl har meddelats på grund av att villkoren för naturalisation inte är uppfyllda*, vilket skulle leda till att personen blir statslös”. [67] Enligt artikel 8 i samma konvention är det dessutom förbjudet för konventionsstaterna att beröva en person dennes medborgarskap ”om detta berövande ska medföra att han eller hon blir statslös”. Följaktligen hyser jag tvivel om huruvida en sådan lagstiftning som 20.2 § StbG, enligt vilken denna försäkran kan återkallas när den berörda personen inte längre uppfyller ett av villkoren för att beviljas medborgarskap, oavsett om det endast är ett av de villkor som krävs för att beviljas medborgarskap, såsom det som föreskrivs i 10.1 § punkt 6 i nämnda lag, som alltså ställer personen inför att bli statslös, är förenlig med internationell rätt. [68]

96. Efter detta klargörande vill jag även påpeka att slutsatserna och riktlinjerna för konventionen om begränsning av statslöshet, vilka offentliggjorts av UNHCR, utgör *soft law*, vilket innebär att de har viss auktoritet men inte är bindande. Det är i vart fall så att dessa slutsatser innehåller uppgifter som är användbara för medlemsstaterna. Det ankommer dock på den hänskjutande domstolen att kontrollera dessa uppgifter i det aktuella målet.

97. Jag kommer nu att avhandla frågan huruvida de konsekvenser som det överklagade beslutet får för situationen i det nationella målet är proportionerliga.

2. Huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits vad beträffar de följder som det överklagade beslutet får för JY:s situation

98. Det framgår av beslutet om hänskjutande att det inte gjordes någon prövning av huruvida det överklagade beslutet var proportionerligt i förhållande till unionsrätten.

99. Jag vill härvidlag påpeka att det ankommer på de nationella behöriga myndigheterna och domstolarna att kontrollera om beslutet om återkallande av försäkran avseende beviljande av medborgarskap och avslag på ansökan om att erhålla sådant medborgarskap, *när det gör förlusten av ställningen som unionsmedborgare och de rättigheter som följer därav permanent* stämmer överens med proportionalitetsprincipen vad gäller de följder det får för situationen för den berörda personen och, i förekommande fall, hans eller hennes familjemedlemmar, med beaktande av unionsrätten. [69] För att ett sådant beslut ska vara förenligt med

[65] Se punkt 3 ovan. Se även artikel 8.3 a ii i denna konvention.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunisien, den 31 oktober – den 1 november 2013, s. 1 - 15, särskilt s. 10, punkt 44. Dessa finns tillgängliga på: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Min kursivering.

[67] Ibidem., s. 10, punkt 45.

[68] Se artikel 4 konventionen om medborgarskap. Se även artikel 15.2 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna, som antogs den 10 december 1948 av Förenta nationernas generalförsamling, där det anges att ”[i]ngen får godtyckligt fråntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet”.

[69] Se, i detta hänseende, domen i målet Tjebbes m.fl., punkt 40 och där angiven rättspraxis.

proportionalitetsprincipen måste de relevanta nationella bestämmelserna således möjliggöra en individuell bedömning av de följder återkallandet av försäkran får med beaktande av unionsrätten.[70]

100. Den hänskjutande domstolen undrar om enbart den omständigheten att JY har avstått från sin ställning som unionsmedborgare och på eget initiativ har upplöst förhållandet till Republiken Estland kan vara avgörande vid proportionalitetsprövningen.

101. Som jag har angett[71] är såväl situationen gällande statslöshet som förlusten av JY:s ställning som unionsmedborgare en följd av det österrikiska förfarandet för naturalisation i dess helhet. Jag anser därför att situationen för en medborgare i en medlemsstat, såsom JY, som har avstått från sitt ursprungliga medborgarskap enbart i syfte att uppfylla det villkor om österrikiskt medborgarskap som uppställs i den nationella lagstiftningen[72] och således enbart i syfte att återfå unionsmedborgarskapet, *inte har någon betydelse* när det gäller att avgöra huruvida återkallelsen av försäkran om beviljande av medborgarskap är förenlig med proportionalitetsprincipen. Ett sådant avstående kan således inte anses som ett relevant kriterium vid prövningen av omständigheterna avseende den berörda personens individuella situation.

a) Omständigheterna kring den berörda personens individuella situation

102. Det ska erinras om att det framgår av den rättspraxis som följer av domen i målet Rottmann[73] att de omständigheter som rör den berörda personens individuella situation och, i förekommande fall, dennes familjemedlemmar, vilka kan vara relevanta för de kontroller som de behöriga myndigheterna och de nationella domstolarna ska göra, bland annat är hur allvarlig den överträdelse är som den berörda personen gjort sig skyldig till, den tid som förflutit mellan dagen för försäkringsbeslutet och dagen för återkallelsen av försäkringsbeslutet och möjligheten för denna person att återfå sitt medborgarskap.[74]

1) Överträdelsernas art

103. Jag hyser tvivel om huruvida det omtvistade beslutet är motiverat med hänsyn till arten av de överträdelser som begåtts av JY.

104. JY anklagades dels för att, efter att ha fått en försäkran om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap, ha begått två allvarliga administrativa förseelser, nämligen att hon inte hade försett sitt fordon med kontrollmärke samt framfört ett motorfordon under alkoholpåverkan, dels för att ha gjort sig skyldig till åtta administrativa förseelser som begåtts mellan åren 2007 och 2013 innan hon erhöll denna försäkran.

105. När det gäller de åtta administrativa överträdelserna delar jag JY:s och kommissionens uppfattning att dessa överträdelser var kända vid den tidpunkt då denna försäkran lämnades och inte utgjorde hinder för att bevilja denna försäkran. Dessa överträdelser ska således inte beaktas vid bedömningen av hur allvarlig JY:s överträdelse är.

[70] Enligt domstolen gäller detta även vid förlust av medborgarskap, även om detta har erhållits genom bedrägeri. Se, i detta hänseende, domen i målet Rottmann, punkt 59.

[71] Se punkt 56 ovan.

[72] Det ska beaktas att detta villkor är tillämpligt på alla som ansöker om österrikiskt medborgarskap.

[73] Punkt 56.

[74] När det gäller dessa omständigheter vill jag påpeka att denna rättspraxis inte inför en numerus clausus.

106. Vad gäller de två allvarliga administrativa förseelserna har den hänskjutande domstolen förklarat att den första överträdelsen enligt nationell rättspraxis äventyrar skyddet för allmän trafiksäkerhet och den andra medför en särskild fara för andra vägtrafikanters säkerhet. Detta kan i sig vara avgörande för att fastställa att de villkor för beviljande av medborgarskap som föreskrivs i 10.1 § punkt 6 StbG inte är uppfyllda.

107. Den österrikiska regeringen har i sitt yttrande gjort gällande att 20.2§ jämförd med 10.1 § punkt 6 StbG garanterar att försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap endast kan återkallas av ett tungt vägande skäl av allmänintresse, nämligen att den berörda personen inte (eller inte längre), med hänsyn till sitt tidigare beteende, kan garantera att han eller hon inte utgör en risk för fred, ordning och allmän säkerhet och inte heller utgör något hot mot andra allmänintressen som avses i artikel 8.2 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

108. Jag håller naturligtvis med om att sådana beteenden kan straffbeläggas. Men är det möjligt att grunda ett beslut om återkallelse av en försäkran avseende medborgarskap, som innebär att den berörda personens förlust av ställningen som unionsmedborgare blir permanent, på administrativa förseelser som rör trafiksäkerheten?

109. Jag anser inte det.

110. JY har i sitt yttrande för det första angett att varken den första[75] eller den andra allvarliga överträdelsen[76] kunde medföra att hennes körkort återkallades. Det ska i detta hänseende påpekas att det framgår av den österrikiska regeringens svar på en fråga som domstolen ställde vid förhandlingen att det i österrikisk rätt inte föreskrivs att körkortet ska återkallas vid framförande med en sådan alkoholkoncentration som JY uppvisade.

111. Såsom jag har förklarat i punkt 69 ovan är situationen där som i förevarande fall en medborgare i en medlemsstat ställs inför en permanent förlust av sin ställning som unionsmedborgare och således förlorar *samtliga rättigheter som följer av artikel 20 FEUF* är jämförbar med situationen att den berörda personen ställs inför *en permanent förlust av möjligheten att åtnjuta kärnan i de rättigheter som följer av denna artikel* i den meningen att unionsmedborgarskapet i de båda situationerna hade förlorat sin ändamålsenliga verkan.[77]

112. I förevarande mål anser jag därför att man ska tillämpa[78] den rättspraxis enligt vilken, vad gäller möjligheten att införa begränsningar av en uppehållsrätt enligt artikel 20 FEUF, denna bestämmelse inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att åberopa ett undantag kopplat till bland annat upprätthållandet av allmän ordning och allmän säkerhet.[79] Såsom även domstolen har slagit fast ska begreppen allmän ordning och allmän säkerhet, som undantag från rätten att fritt röra sig och uppehålla sig som tillkommer unionsmedborgare och deras familjemedlemmar, tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan

[75] JY angav att böterna uppgick till 112 euro.

[76] JY angav att böterna uppgick till 300 euro.

[77] Se även fotnot 66 ovan.

[78] Jag vill fästa uppmärksamhet vid den omständigheten att domstolen i denna praxis inte direkt hänvisar till artiklarna 27 och 28 i direktiv 2004/38.

[79] Dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 81).

kontroll av unionens institutioner.[80] Domstolen har slagit fast att för att en situation ska omfattas av begreppet allmän ordning, måste det under alla omständigheter, utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär, föreligga ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Det följer av denna praxis att begreppet allmän säkerhet omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet. Den allmänna säkerheten kan följaktligen påverkas av ett hot mot väsentliga offentliga institutioners och tjänsters funktionssätt samt befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller i den fredliga samexistensen mellan folken samt av ett hot mot militära intressen.[81]

113. Mot bakgrund av JY:s administrativa förseelser anser jag därför att återkallelsen av försäkran avseende beviljande av medborgarskap inte grundar sig på att det föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller säkerhet.

2) Den tid som förflutit mellan den dag då försäkran lämnades och den dag då återkallelsen ägde rum

114. Vad beträffar de behöriga myndigheternas och de nationella domstolarnas beaktande av den tid som förflutit mellan den dag då försäkran gavs och den dag då den återkallades, vill jag erinra om att beslutet om upplösning av förhållandet mellan JY och Republiken Estland antogs den 27 augusti 2015 och att beslutet om återkallelse av försäkran avseende beviljande av österrikiskt medborgarskap fattades den 6 juli 2017.

115. Tidsutdräkten mellan dessa två beslut är enligt min mening orimlig, bland annat med hänsyn till följderna för den berörda personen som under nästan två år efter avståendet av sitt ursprungliga medborgarskap befann sig i statslös ställning och således berövades alla de rättigheter som följer av hennes ställning som unionsmedborgare, inklusive rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i unionen.

3) Begränsningar i utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom hela unionen

116. När det gäller begränsningarna i utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom hela unionen ska de behöriga myndigheterna och domstolarna även beakta den omständigheten att den berörda personen, till följd av återkallelsen av försäkran avseende medborgarskap, som i JY:s fall, inte längre kan återfå sin ställning som unionsmedborgare och att förlusten av denna ställning således kommer att bli permanent.

117. Denna person skulle, såsom i förevarande fall, bland annat drabbas av en förlust av sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaterna och, i förekommande fall, svårigheter att bege sig till andra medlemsstater, bland annat Estland, för att där upprätthålla faktiska och regelbundna band med familjemedlemmar, utöva yrkesverksamhet där eller vidta de åtgärder som krävs för att utöva sådan verksamhet i Österrike eller i andra medlemsstater.

[80] Dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 82). Se även dom av den 4 december 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punkt 18); dom av den 26 februari 1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punkt 6); dom av den 28 oktober 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punkt 27); dom av den 27 oktober 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punkt 33); dom av den 19 januari 1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punkt 23) och dom av den 29 april 2004, Orfanopoulos och Oliveri (C-482/01 och C-493/01, EU:C:2004:262, punkterna 64 och 65).

[81] Dom av den 13 september 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punkt 83).

4) Möjligheten för den berörda personen att återfå sitt ursprungliga medborgarskap

118. Vad gäller möjligheten för den berörda personen att återfå sitt ursprungliga medborgarskap framgår det av den estniska regeringens svar på en fråga från domstolen vid förhandlingen att detta enligt estnisk rätt är omöjligt efter att det förhållandet mellan denna person och staten upplösts, eftersom ett av villkoren för att erhålla detta medborgarskap är att vistas i den medlemsstaten i åtta år. De österrikiska myndigheterna kan således inte bortse från en sådan situation.

5) Den normala utvecklingen av familjelivet och yrkeslivet

119. Det framgår av domstolens praxis att det i synnerhet ankommer på de behöriga nationella myndigheterna och, i förekommande fall, på de nationella domstolarna, att försäkra sig om att förlusten av medborgarskapet i en viss medlemsstat är förenlig med de grundläggande rättigheter som garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), vars efterlevnad EU-domstolen ska säkerställa, och i synnerhet *rätten till respekt för familjelivet* enligt artikel 7 i stadgan. [82]

120. I förevarande fall framgår det av det yttrande som JY lämnade vid förhandlingen att myndigheten för flyktingar och statslösa har undersökt JY:s situation och i beslut av den 7 januari 2020 dragit slutsatsen att hon vistades olagligt i Österrike. JY har följaktligen endast uppehållstillstånd av humanitära skäl, vilket grundar sig på 55.2 § i asyllagen, och JY måste först erhålla ett arbetstillstånd från arbetsförmedlingen för att få tillträde till arbetsmarknaden.

121. Under dessa omständigheter ska de behöriga myndigheterna och de nationella domstolarna vid proportionalitetsbedömningen även beakta oproportionerliga konsekvenser som den berörda personen kommer att utsättas för *och som påverkar den normala utvecklingen av personens familjeliv och yrkesliv*.

122. De omständigheter som beskrivs i föregående punkter ska beaktas av de nationella myndigheterna och de behöriga nationella domstolarna vid deras bedömning av huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits.

b) De nationella bestämmelsernas koherens och lämplighet för att uppnå målet att skydda trafiksäkerheten

123. Vad för det första gäller den nationella lagstiftningens koherens, kommer jag att begränsa mig till att ställa följande fråga: Är det i en nationell rättsordning koherent att trafiksäkerhetsrelaterade brott inte kan anses vara tillräckligt allvarliga för att hindra att ett körkort dras in, men kan leda till att försäkran om beviljande av medborgarskap för den berörda personen återkallas och att unionsmedborgarskapet och samtliga rättigheter som är knutna till detta återkallas?

124. Jag kan inte se vilket resonemang som skulle kunna leda till slutsatsen att det inte föreligger något koherensproblem.

[82] Domen i målet Tjebbes m.fl., punkt 45 och där angiven rättspraxis. Det ska erinras om att enligt artikel 1 i stadgan, med rubriken ”Människans värdighet”,”[är] människans värdighet… okränkbar. Den ska respekteras och skyddas.”

125. När det sedan gäller frågan huruvida denna lagstiftning är ägnad att främja de mål som avses i 10.1 § punkt 6 StbG, vill jag påpeka att det är uppenbart att brottets svårighetsgrad i den nationella lagstiftningen inte står i proportion till dess följder för den berörda personens situation.

126. Mot bakgrund av dessa överväganden drar jag slutsatsen att ett beslut om återkallande av en försäkran om beviljande av medborgarskap, såsom det överklagade beslutet, som innebär att en berörd persons förlust av ställningen som unionsmedborgare blir permanent, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, på grund av administrativa förseelser som har samband med trafiksäkerheten, i synnerhet sådana som inte kan medföra körkortsåterkallelse, inte är förenligt med proportionalitetsprincipen i unionsrätten.

127. Avslutningsvis anser jag att det är intressant att citera generaladvokaten Mengozzi, som i sitt förslag till avgörande i målet Tjebbes m.fl. [83] anså följande: ”Om man tänker sig ett extremt – och förhoppningsvis rent hypotetiskt fall, där lagstiftningen i en medlemsstat föreskriver att en enskilds naturalisation ska återkallas, vilket i sin tur medför förlust av unionsmedborgarskapet, på grund av en trafikförseelse, skulle denna åtgärd framstå som oproportionerlig med hänsyn till att den låga graden av allvar i överträdelsen inte skulle stå i proportion till den dramatiska följden i form av en förlust av unionsmedborgarskapet.”

V. Förslag till avgörande

128. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som ställts av Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike) på följande sätt:

1) Situationen för en fysisk person, som endast är medborgare i en enda medlemsstat, som avstår från detta medborgarskap och således från ställningen som medborgare i Europeiska unionen, för att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat, i enlighet med det beslut som fattats av myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten om försäkran om att medborgarskap ska beviljas personen, när detta beslut dock sedan har återkallats och personens ansökan om medborgarskap har avslagits, vilket då hindrar vederbörande från att återfå sin ställning som unionsmedborgare, omfattas till sin natur och utifrån situationens konsekvenser av unionsrätten.

2) Artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, utgör i princip inte hinder för lagstiftning i en medlemsstat, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken denna medlemsstat, av skäl som rör allmänintresset, kan återkalla försäkran om beviljande av medborgarskap, även om detta beslut om återkallelse leder till att den berörda personens förlust av ställningen som unionsmedborgare blir permanent och för denna person leder till att det blir omöjligt att få tillbaka denna ställning och därtill knutna rättigheter, under förutsättning att de behöriga nationella myndigheterna, inklusive i förekommande fall de nationella domstolarna, prövar om detta beslut är förenligt med proportionalitetsprincipen mot bakgrund av de konsekvenser detta beslut får för den berörda personens situation med beaktande av unionsrätten och följaktligen om detta beslut är förenligt med denna princip.

[83] Förslag till avgörande av generaladvokaten Mengozzi i målet Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 88).

Inom ramen för denna prövning ska den hänskjutande domstolen bland annat pröva huruvida ett sådant beslut är motiverat med hänsyn till hur allvarliga de brott som personen har begått är, den tid som förflutit mellan den tidpunkt då försäkran beviljades och den tidpunkt då den återkallades, begränsningarna av utövandet av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i unionen, möjligheten att återfå sitt ursprungliga medborgarskap och huruvida den berörda personen kommer att drabbas av oproportionerliga konsekvenser som påverkar den normala utvecklingen av hans eller hennes familjeliv och yrkesliv, med beaktande av unionsrätten.

Ett beslut om återkallelse av en försäkran om beviljande av medborgarskap, såsom beslutet av den 6 juli 2017 från Wiener Landesregierung (delstaten Wiens delstatsregering, Österrike), enligt vilket en berörd person permanent förlorar sin ställning som unionsmedborgare i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, på grund av administrativa överträdelser som har samband med trafiksäkerheten, i synnerhet sådana som inte kan medföra körkortsåterkallelse, är följaktligen inte förenligt med proportionalitetsprincipen i unionsrätten.