



Ett beslut att återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap måste vara förenligt med proportionalitetsprincipen om beslutet utgör hinder mot att den berörda personen återfår sin ställning som unionsmedborgare

När den berörda personen har ansökt om att avsäga sig sitt medborgarskap i en medlemsstat för att kunna beviljas medborgarskap i en annan medlemsstat ankommer det dock i princip på den förstnämnda staten att försäkra sig om det beslut som antas med anledning av ansökan inte träder i kraft förrän det nya medborgarskapet faktiskt har beviljats

JY, en estnisk medborgare bosatt i Österrike, ansökte år 2008 om österrikiskt medborgarskap. Genom beslut av den 11 mars 2014 utfärdade den då behöriga myndigheten¹ en försäkran om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap om hon inom två år lade fram bevis för att hon hade avsagt sig sitt tidigare medborgarskap. JY inkom inom den föreskrivna fristen med ett beslut som bekräftade att hon hade avsagt sig sitt estniska medborgarskap från och med den 27 augusti 2015. JY är statslös sedan dess.

Den österrikiska myndighet som sedermera blivit behörig² beslutade den 6 juli 2017 att återkalla beslutet av den 11 mars 2014 med stöd av nationell rätt, och avslog hennes ansökan om att beviljas österrikiskt medborgarskap. Till stöd för sitt beslut anförde denna myndighet att JY inte längre uppfyllde de villkor för att beviljas medborgarskap som uppställdes i nationell rätt. Sedan JY erhållit försäkran om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap hade hon nämligen gjort sig skyldig till två allvarliga förseelser, bestående i att hon inte försett sitt fordon med kontrollmärke och hade kört alkoholphöverkad. Hon hade även gjort sig skyldig till ytterligare åtta förseelser före det att hon erhållit ovannämnda försäkran.

JY väckte utan framgång talan mot detta beslut, varvid hon överklagade till Verwaltungsgerichtshof (Högsta förvaltningsdomstolen, Österrike). Denna domstol har påpekat att med hänsyn till de förseelser JY gjort sig skyldig till både före och efter det att hon erhållit försäkran om att hon skulle beviljas österrikiskt medborgarskap, var villkoren för att återkalla denna försäkran uppfyllda enligt österrikisk rätt. Det framstår dock som oklart för nämnda domstol huruvida den situation som JY befinner sig i omfattas av unionsrätten och huruvida den behöriga förvaltningsmyndigheten var skyldig att iaktta unionsrätten, i synnerhet dess proportionalitetsprincip, när den antog sitt beslut om att återkalla försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap, vilket hindrar JY från att återfå sitt unionsmedborgarskap, särskilt med hänsyn till beslutets konsekvenser.

Mot denna bakgrund beslutade den hänskjutande domstolen att inhämta ett förhandsavgörande från EU-domstolen. I sin dom tolkar domstolen (Stora avdelningen) artikel 20 FEUF mot bakgrund av tidigare praxis³ avseende medlemsstaternas unionsrättsliga skyldigheter i fråga om förvärv och förlust av medborgarskap.

Domstolens bedömning

¹ Niederösterreichische Landesregierung (delstatsregeringen i Niederösterreich, Österrike).

² Wiener Landesregierung (delstatsregeringen i Wien, Österrike).

³ Dom av den 2 mars 2010, Rottmann [C-135/08](#) (se även PM nr [15/10](#)), och dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., [C-221/17](#) (se även PM nr [26/19](#)).

Domstolen finner inledningsvis att en situation där en person som är medborgare i endast en medlemsstat avsäger sig detta medborgarskap och därigenom förlorar sin ställning som unionsmedborgare, i syfte att erhålla medborgarskap i en annan medlemsstat efter att ha fått en försäkran från myndigheterna i den sistnämnda medlemsstaten om att medborgarskap kommer att beviljas, omfattas till sin art och sina konsekvenser av unionsrätten för det fall att denna försäkran återkallas, med följden att den berörda personen inte kan återfå sin ställning som unionsmedborgare.

Härvidlag konstaterar domstolen inledningsvis att när försäkran om beviljande av medborgarskap återkallades var JY statslös och hade förlorat sin ställning som unionsmedborgare. Med hänsyn till att JY hade framställt sin ansökan om avsägelse av det ursprungliga medborgarskapet inom ramen för ett naturalisationsförfarande – för att hon skulle kunna beviljas österrikiskt medborgarskap, och för att hon i enlighet med den försäkran hon erhållit skulle kunna uppfylla de villkor som uppställdes i detta förfarande – kan hon inte anses ha avsagt sig ställningen som unionsmedborgare frivilligt. Sedan hon erhållit en försäkran från den mottagande medlemsstaten om att hon skulle beviljas medborgarskap i den staten, syftade hennes ansökan om avsägelse av det ursprungliga medborgarskapet nämligen till att göra det möjligt för henne att uppfylla ett av villkoren för att kunna förvärva medborgarskap i den mottagande medlemsstaten och, när det väl beviljats, fortsätta att åtnjuta ställningen som unionsmedborgare samt de rättigheter som är knutna till denna ställning.

När de behöriga myndigheterna i den mottagande medlemsstaten, inom ramen för ett naturalisationsförfarande, återkallar en försäkran om beviljande av medborgarskap i denna stat, befinner sig en berörd person som har varit medborgare i endast en annan medlemsstat och har avsagt sig sitt ursprungliga medborgarskap för att uppfylla de krav som uppställs i detta förfarande i en situation där det är omöjligt för vederbörande att fortsätta att göra gällande de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet. Ett sådant förfarande, betraktat i sin helhet, påverkar följaktligen den ställning som tillkommer medlemsstaternas medborgare enligt artikel 20 FEUF. Ett dylikt förfarande kan nämligen leda till att en person som befinner sig i samma situation som JY berövas samtliga rättigheter som är knutna till denna ställning, trots att personen i fråga var medborgare i en medlemsstat och således var unionsmedborgare.

Domstolen noterar att JY, såsom estnisk medborgare, har utövat sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier genom att flytta till Österrike, där hon är bosatt sedan flera år tillbaka, och framhåller slutligen att idén om en successiv integrering främjad av artikel 21.1 FEUF kräver att tillämpningsområdet för bestämmelserna om unionsmedborgarskap utsträcks till att omfatta en situation där en unionsmedborgare, som har tillerkänts rättigheter med stöd av nämnda bestämmelse på grund av att vederbörande har utövat sin rätt till fri rörlighet inom unionen, inte enbart har förlorat dessa rättigheter utan även själva ställningen som unionsmedborgare, trots att vederbörande har försökt att uppnå en högre grad av integrering i samhället i den mottagande medlemsstaten genom att bli medborgare där.

Vidare tolkar domstolen artikel 20 FEUF så, att de behöriga nationella myndigheterna och de nationella domstolarna i den mottagande medlemsstaten är skyldiga att pröva huruvida beslutet att återkalla försäkran om beviljande av medborgarskap i denna medlemsstat, vilket innebär att den berörda personen definitivt förlorar sitt unionsmedborgarskap, är förenligt med proportionalitetsprincipen med hänsyn till beslutets konsekvenser. Detta krav på iakttagande av proportionalitetsprincipen är inte uppfyllt när ett sådant beslut motiveras av mindre allvarliga trafikförseelser, vilka enligt tillämplig nationell rätt endast medför bötesstraff.

För att komma till denna slutsats noterar domstolen att när en medlemsstat, inom ramen för ett naturalisationsförfarande som inletts i den staten, kräver att en unionsmedborgare avsäger sig sitt medborgarskap i ursprungsmedlemsstaten, fordrar utövandet och den ändamålsenliga verkan av de rättigheter som tillkommer denne unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF att vederbörande inte vid något tillfälle riskerar att förlora sin grundläggande ställning som unionsmedborgare enbart på grund av detta förfarande. Varje förlust av ställningen som unionsmedborgare, även en tillfällig sådan, innebär nämligen att den berörda personen under obestämd tid inte har möjlighet att åtnjuta samtliga rättigheter som följer av denna ställning.

När en medborgare i en medlemsstat avsäger sig sitt ursprungliga medborgarskap för att kunna bli medborgare i en annan medlemsstat, och således behålla sin ställning som unionsmedborgare, får ursprungsmedlemsstaten inte anta ett slutligt beslut om förlust av medborgarskap på grundval av en försäkran från den senare medlemsstaten om att den berörda personen kommer att beviljas medborgarskap, utan att först ha försäkrat sig om beslutet inte kommer att träda i kraft förrän det nya medborgarskapet faktiskt har beviljats.

Det ska emellertid noteras att i en situation där unionsmedborgarskapet redan har förlorats tillfälligt på grund av att ursprungsmedlemsstaten, inom ramen för ett naturalisationsförfarande, har återkallat den berörda personens medborgarskap innan vederbörande faktiskt har beviljats medborgarskap i den mottagande medlemsstaten, åligger det framför allt sistnämnda medlemsstat att säkerställa den ändamålsenliga verkan av artikel 20 FEUF. Denna skyldighet gör sig i synnerhet gällande när fråga är om ett beslut att återkalla en försäkran om beviljande av medborgarskap som innebär att den berörda personen definitivt förlorar sin ställning som unionsmedborgare. Följaktligen får ett sådant beslut endast grundas på legitima skäl och med iakttagande av proportionalitetsprincipen.

Inom ramen för denna proportionalitetsprövning ska det kontrolleras huruvida ett sådant beslut framstår som berättigat i förhållande till allvaret i den överträdelse som den berörda personen har begått. Vad beträffar JY noterar domstolen att de förseelser hon gjort sig skyldig till innan hon erhöll försäkran om beviljande av österrikiskt medborgarskap inte utgjorde ett hinder i detta avseende, och de kan således inte läggas till grund för beslutet att återkalla denna försäkran. Med hänsyn till arten av och allvaret i de förseelser som JY gjort sig skyldig till efter att ha erhållit nämnda försäkran samt kravet på att begreppen allmän ordning och allmän säkerhet ska tolkas restriktivt, är det inte möjligt att komma till slutsatsen att JY utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse eller att hon äventyrar den allmänna säkerheten i Österrike. Trafikbrott som kan beivras genom böter kan nämligen inte anses visa att en person som har begått dylika brott utgör ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet som kan motivera att vederbörande definitivt förlorar sin ställning som unionsmedborgare.

PÅPEKAND: Begäran om förhandsavgörande gör det möjligt för domstolarna i medlemsstaterna att, i ett mål som pågår vid dem, vända sig till EU-domstolen med frågor om tolkningen av unionsrätten eller om giltigheten av en unionsrättsakt. Domstolen avgör inte målet vid den nationella domstolen. Det är den nationella domstolen som ska avgöra målet i enlighet med EU-domstolens avgörande. Detta avgörande är på samma sätt bindande för de övriga nationella domstolar där en liknande fråga uppkommer.

Detta är en icke-officiell handling avsedd för massmedia och den är inte bindande för domstolen.

Domen i [fulltext](#) publiceras på webbplatsen CURIA dagen för avkunnandet.

Kontaktperson för press: Gitte Stadler ☎ +352 4303 3127

Bilder från avkunnandet av domen finns tillgängliga på "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106