

Sag C-118/20**Anmodning om præjudiciel afgørelse****Dato for indlevering:**

3. marts 2020

Forelæggende ret:

Verwaltungsgerichtshof (Østrig)

Afgørelse af:

13. februar 2020

Revisionsappellant:

JY

Sagsøgt myndighed:

Wiener Landesregierung

Verwaltungsgerichtshof (Ra 2018/01/0159)
EU 2020/0001-1
13. februar 2020

Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) har [udelades] i revisionsankesagen iværksat af JY i W, [udelades] til prøvelse af dom afsagt af Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) den 23. januar 2018, [udelades] angående statsborgerskab (sagsøgt myndighed ved Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol): Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien)), afsagt følgende

K e n d e l s e

Den Europæiske Unions Domstol (herefter » Domstolen«) forelægges i henhold til artikel 267 TEUF følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

1. Er en situation, hvor en fysisk person, der, som revisionsappellanten i hovedsagen, har givet afkald på sit statsborgerskab i en medlemsstat i Den Europæiske Union – og dermed på sit unionsborgerskab – for at opnå statsborgerskab i en anden medlemsstat i overensstemmelse med et tilsagn om tildeling af statsborgerskab i den anden medlemsstat, som denne person har ansøgt om, og hvor den pågældendes mulighed for at generhverve unionsborgerskabet efterfølgende bortfalder som følge af, at dette tilsagn tilbagekaldes, efter sin natur

og sine konsekvenser omfattet af EU-retten, således at EU-retten skal overholdes ved tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

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

Præmisser

De faktiske omstændigheder og hovedsagen

- 1 Revisionsappellanten ansøgte ved skrivelse af 15. december 2008 om tildeling af østrigsk statsborgerskab. På dette tidspunkt var hun statsborger i Republikken Estland og dermed unionsborger.
- 2 Ved afgørelse truffet af Niederösterreichische Landesregierung (regeringen for delstaten Niederösterreich, Østrig) den 11. marts 2014 fik revisionsappellanten i henhold til § 11a, stk. 4, nr. 2, sammenholdt med § 20 og § 39 i Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (lov om statsborgerskab fra 1985, herefter »StbG«) tilsagn om tildeling af østrigsk statsborgerskab, såfremt hun inden for en frist på to år dokumenterede, at hun var blevet frigjort fra sit statsborgerskab i sit hidtidige hjemland (Republikken Estland).
- 3 Revisionsappellanten, som i mellemtiden havde flyttet sin primære bopæl til Wien, fremlagde inden for fristen på to år en bekræftelse fra Republikken Estland, hvorefter hun ved afgørelse truffet af Republikken Estlands regering den 27. august 2015 var blevet frigjort fra sit estiske statsborgerskab. Siden frigørelsen fra det estiske statsborgerskab har hun været statsløs.
- 4 Ved afgørelse af 6. juli 2017 tilbagekaldte Wiener Landesregierung (herefter »myndigheden«), som i mellemtiden var blevet den kompetente myndighed, i henhold til StbG's § 20, stk. 2, afgørelsen truffet af Niederösterreichische Landesregierung den 11. marts 2014 og gav afslag på revisionsappellantens ansøgning om tildeling af østrigsk statsborgerskab i henhold til StbG's § 10, stk. 1, nr. 6.
- 5 Som begrundelse anførte myndigheden, at revisionsappellanten i betragtning af to alvorlige administrative forseelser, der var blevet begået efter meddelelsen af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab, henset til de otte administrative forseelser, som hun havde begået, før tilsagnet blev givet, ikke længere opfyldte betingelsen for tildeling i henhold til StbG's § 10, stk. 1, nr. 6.

- 6 Revisionsappellanten anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien). [**Org. s. 3**]
- 7 Ved den dom, der er blevet appelleret til Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol), frifandt Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) sagsøgte, og bestemte, at der ikke kunne iværksættes [ordinær] revisionsanke ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) i henhold til artikel 133, stk. 4, i Bundes-Verfassungsgesetz (forbundsforfatningsloven, B-VG).
- 8 Som begrundelse herfor anførte Verwaltungsgericht Wien (den regionale forvaltningsdomstol i Wien) i det væsentlige, at tilsagnet om østrigsk statsborgerskab i henhold til StbG's § 20, stk. 2, også skal tilbagekaldes, når en grund til afslag først opstår, efter at der er fremlagt dokumentation for frigørelse fra det hidtidige statsborgerskab, som i den konkrete sag, når betingelsen for tildeling i StbG's § 10, stk. 1, nr. 6, ikke er opfyldt. Ved undersøgelsen af dette tildelingskriterium skal ansøgerens samlede adfærd, navnlig dennes strafbare handlinger, tages i betragtning. Det afgørende er, om der i denne forbindelse er tale om lovovertrædelser, der giver grund til at konkludere, at ansøgeren også fremover vil tilsidesætte væsentlige regler, der er vedtaget med henblik på at beskytte mod trusler mod liv, sundhed, sikkerhed, den offentlige ro og orden – eller andre retsgoder i henhold til EMRK's artikel 8, stk. 2.
- 9 Efter meddelelsen af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab var revisionsappellanten for det første blevet straffet i henhold til § 134, sammenholdt med § 36, litra e), i Kraftfahrsgesetz 1967 (lov om motorkøretøjer fra 1967, KFG) for at have undladt at anbringe en forskriftsmæssig kontrolplakette på et motorkøretøj – en forseelse, der kan påvirke håndhævelsen af færdselslovgivningens bestemmelser på en måde, der udgør en trussel mod beskyttelsen af den offentlige trafikikkerhed. For det andet havde hun ført et motorkøretøj i spirituspåvirket tilstand. Dette er en adfærd, som i særlig grad bringer andre trafikanters sikkerhed i fare, og som skal bedømmes som et »alvorligt lovbrud«. Disse to administrative forseelser gav sammenholdt med de otte administrative forseelser, der var blevet begået fra 2007 til 2013, ikke længere grundlag for en prognose om fremtidig korrekt adfærd. Revisionsappellantens lange ophold i Østrig og hendes erhvervmæssige og personlige integration gav i betragtning af den samlede adfærd ikke grundlag for en [**org. s. 4**] positiv fremtidsprognose som omhandlet i StbG's § 10, stk. 1, nr. 6.

Domstolens dom af 2. marts 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, finder ikke anvendelse, eftersom revisionsappellanten på tidspunktet for afgørelsen allerede var statsløs og derfor ikke unionsborger.

Endelig var der også tale om »alvorlige strafbare handlinger«, hvorfor tilbagekaldelsen af tilsagnet og afslaget på hendes ansøgning henset til konventionen om begrænsning af statsløshed var forholdsmæssig.

Betingelserne for tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab i henhold til StbG's § 20, stk. 2, er således opfyldt.

- 10 Nærværende [ekstraordinære] revisionsanke er iværksat ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) til prøvelse af denne dom. Myndigheden har ikke indgivet svarskrift i revisionsankesagen i den indledende procedure ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol).

De relevante EU-retlige bestemmelser

- 11 Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) bestemmer bl.a.:

»ANDEN DEL

IKKE-FORSKELSBEHANDLING OG UNIONSBOGERSKAB

[...]

Artikel 20

(tidligere artikel 17 EF)

1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder:

a) de har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

[...] [org. s. 5]

c) de nyder i tredjelande, hvor den medlemsstat, som de er statsborgere i, ikke er repræsenteret, beskyttelse hos enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat

[...]«

De relevante bestemmelser i national ret

- 12 Østrigs Staatsbürgerschaftsgesetz 1985, BGBl. nr. 311, i den affattelse, der er relevant i den foreliggende sag, BGBl. I, nr. 136/2013 (StbG), lyder i uddrag således:

»**Tildeling**

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

6. den pågældende på grundlag af sin hidtidige adfærd giver sikkerhed for, at denne er positivt indstillet over for republikken og hverken udgør en trussel mod den offentlige ro, orden og sikkerhed eller er til fare for andre offentlige interesser som omhandlet i EMRK's artikel 8, stk. 2

[...]

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

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

[udelades]

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

1. denne ikke er statsløs
2. [...] og [org. s. 6]
3. tilsagnet gør det muligt for denne at blive frigjort fra sit statsborgerskab i hans hidtidige hjemland eller kan lette en sådan frigørelse.

(2) Tilsagnet skal tilbagekaldes, såfremt udlændingen med undtagelse af § 10, stk. 1, nr. 7 [ikke relevant i den foreliggende sag], ophører med at opfylde blot én af de krævede betingelser for tildeling af statsborgerskab.

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

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

[Udelades]

[...]

Forelæggelseskompetencen

- 13 Verwaltunggerichtshof (forvaltningsdomstol) er en ret som omhandlet i artikel 267 TEUF, hvis afgørelser ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres.
- 14 Verwaltunggerichtshof (forvaltningsdomstol) er af den opfattelse, at der i forbindelse med den afgørelse, som denne ret skal træffe i revisionsankesagen, rejser sig de spørgsmål om fortolkningen af EU-retten, som er anført i nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, og for hvilke der redegøres nærmere nedenfor.

Uddybning af de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkning

- 15 Den østrigske lovgivning om statsborgerskab er bl.a. baseret på det retsprincip, at flere statsborgerskaber så vidt muligt skal undgås. Realiseringen af dette mål skal f.eks. sikres med bestemmelsen i StbG's § 10, stk. 3, nr. 1, hvorefter en udlænding, der [org. s. 7] har udenlandsk statsborgerskab, ikke må tildeles østrigsk statsborgerskab, såfremt denne undlader at foretage de handlinger, der kræves for at blive frigjort fra dennes hidtidige statsborgerskab, selv om denne har mulighed herfor og det med rimelighed kan forventes af denne. En række udenlandske retsordener tillader ikke, at der først sker en frigørelse fra deres statsborgerskab, for at forhindre statsløshed. Med henblik herpå kræver de på den anden side ikke, at der først erhverves et andet statsborgerskab (her det østrigske), men i en del tilfælde blot et tilsagn herom. For også at skabe mulighed for en frigørelse i sådanne tilfælde, indeholder StbG's § 20 en hjemmel til at give tilsagn om tildeling af statsborgerskab [udelades].
- 16 Kendetegnende for den foreliggende sag er den særlige omstændighed, at revisionsappellanten efter at have fået tilsagn om østrigsk statsborgerskab har givet afkald på sit estiske statsborgerskab og dermed sit unionsborgerskab, og at tilsagnet herefter er blevet tilbagekaldt.
- 17 Et tilsagn om tildeling af statsborgerskab i henhold til StbG's § 20, stk. 1, er – uafhængigt af frigørelsen fra det hidtidige statsborgerskab inden for en frist på to år – betinget af, at udlændingen opfylder alle tildelingskriterierne. I overensstemmelse hermed stifter tilsagnet et retskrav på tildeling, som kun er yderligere betinget af, at frigørelsen fra det udenlandske statsborgerskab dokumenteres [udelades]. I henhold til StbG's § 20, stk. 2, skal tilsagnet dog tilbagekaldes på trods af denne allerede bestående betingede ret til tildeling af statsborgerskab, såfremt udlændingen ophører med at opfylde blot én af de krævede betingelser [udelades] for tildeling af statsborgerskab.
- 18 I henhold til StbG's § 10, stk. 1, nr. 6, skal ansøgerens samlede adfærd, navnlig dennes strafbare handlinger, i henhold til fast praksis ved Verwaltunggerichtshof

(forvaltningsdomstol) tages i betragtning. Det afgørende er, om der er tale om lovovertrædelser, der giver grund til at konkludere **[org. s. 8]**, at ansøgeren også fremover vil tilsidesætte væsentlige regler, der er vedtaget med henblik på at beskytte mod trusler mod liv, sundhed, sikkerhed, den offentlige ro og orden – eller andre retsgoder i henhold til EMRK's artikel 8, stk. 2. Den pågældendes – måske negative – indstilling til de love, der er vedtaget med henblik på at undgå sådanne risici, kommer til udtryk i arten, alvoren og hyppigheden af sådanne overtrædelser [udelades].

- 19 [Udelades] [redegørelse vedrørende den østrigske Verfassungsgerichtshofs (forfatningsdomstol) praksis].
- 20 Den manglende anbringelse af en forskriftsmæssig kontrolplakette på et motorkøretøj udgør i sig selv en alvorlig overtrædelse af beskyttelsesbestemmelser til sikring af orden og sikkerhed i trafikken, der kan påvirke håndhævelsen af færdselslovgivningens bestemmelser på en måde, som udgør en trussel mod beskyttelsen af den offentlige trafiksikkerhed [udelades].
- 21 At føre et motorkøretøj i spirituspåvirket tilstand skal ifølge Verwaltungsgerichtshofs (forvaltningsdomstol) praksis ligeledes anses for en så alvorlig overtrædelse af de beskyttelsesbestemmelser, der skal sikre orden og sikkerhed i trafikken, at dette forhold alene kan begrunde, at tildelingsbetingelsen i henhold til StbG's § 10, stk. 1, nr. 6, ikke er opfyldt, hvorved påvirkningsgraden ikke er afgørende [udelades]. **[Org. s. 9]**
- 22 Den risikoprognose, som Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) har foretaget, kan navnlig henset til de strafbare administrative forseelser, som revisionsappellanten i det konkrete tilfælde har begået efter meddelelsen af tilsagnet om tildeling, og de administrative forseelser, der allerede var blevet begået inden da, ikke kritiseres. I denne forbindelse bør der tages hensyn til, at tildelingen af statsborgerskab skal udgøre afslutningen på en (vellykket) integration af udlændingen i Østrig [udelades]. Revisionsappellanten har i sin revisionsanke ikke formået at fremføre argumenter mod den konkrete bedømmelse af sagen. I henhold til national lovgivning er der således intet at indvende mod anvendelsen af betingelserne for tilbagekaldelse af tilsagnet om tildeling af statsborgerskabet og afslaget på ansøgningen om tildeling af østrigsk statsborgerskab i henhold til StbG's § 10, stk. 1, nr. 6.

Det første spørgsmål

- 23 Revisionsappellanten har i det væsentlige fremført den retsopfattelse, at tilbagekaldelsen af tilsagnet om tildeling af østrigsk statsborgerskab, efter at der er fremlagt dokumentation for frigørelsen fra det estiske statsborgerskab i henhold til StbG's § 20, stk. 2, indebærer et bortfald af det betingede retskrav på generhvervelse af unionsborgerskabet og efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten. I overensstemmelse med Domstolens dom af 2. marts 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, kræver en sådan tilbagekaldelse en

undersøgelse af konsekvenserne af den dermed forbundne fortabelse af det betingede retskrav på generhvervelse af unionsborgerskabet med henblik på deres forholdsmæssighed. Denne forpligtelse har hverken myndigheden eller Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) efterkommet.

- 24 Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) er heroverfor af den opfattelse, at Domstolens *Rottmann*-dom, C-135/08, ikke finder anvendelse, idet denne dom vedrørte fortabelse af unionsborgerskabet, mens revisionsappellanten på det tidspunkt, hvor afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet blev truffet, ikke længere var unionsborger. [**Org. s. 10**]
- 25 Ifølge Domstolens faste praksis tilkommer det »medlemsstaterne i overensstemmelse med folkeretten at definere betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab«. Den omstændighed, »at et område henhører under medlemsstaternes kompetence«, er imidlertid ikke til hinder for, »at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne« (jf. Domstolens dom af 12.3.2019, *Tjebbes m.fl.*, C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 30, med henvisning til Domstolens dom af 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 39 og 41, med yderligere henvisninger).
- 26 »Artikel 20 TEUF giver således enhver person, der er statsborger i en medlemsstat, status som unionsborger, hvilket ifølge [Domstolens] fast[e] retspraksis er tænkt som den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere. Situationen for unionsborgere, der [...] kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, og som ved fortabelse af dette statsborgerskab konfronteres med fortabelse af den status, der tildeles ved artikel 20 TEUF og af de dertil knyttede rettigheder, er efter sin natur og sine konsekvenser følgelig omfattet af EU-retten. Medlemsstaterne skal derfor ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab overholde EU-retten (jf. Domstolens dom af 12.3.2019, *Tjebbes m.fl.*, C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 31 og 32 med henvisning til Domstolens dom af 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 42 og 45 med yderligere henvisninger).
- 27 Dette har Domstolen bekræftet med hensyn til fortabelse af unionsborgerskabet, nærmere betegnet konkret af et statsborgerskab i en medlemsstat, der var erhvervet ved naturalisation, ved tilbagekaldelse af naturalisationen (fratagelse) (jf. Domstolens dom af 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104) samt med hensyn til fortabelse af statsborgerskabet i en medlemsstat ex lege (jf. Domstolens dom af 12.3.2019, *Tjebbes m.fl.*, C-221/17, EU:C:2019:189) hvad angår personer, der ikke også har statsborgerskab i en anden medlemsstat. Ifølge denne praksis fra Domstolen er artikel 20 TEUF ikke til hinder for en fortabelse af statsborgerskabet i en medlemsstat ved tilbagekaldelse af naturalisationen, såfremt dette er opnået svingagtigt, henholdsvis ex lege [**org. s. 11**], såfremt de nationale myndigheder, eventuelt de nationale domstole, undersøger følgerne af denne fortabelse for de berørte personers situation og eventuelt for deres familiemedlemmers ud fra et EU-retligt synspunkt med henblik på, om de er forenelige med proportionalitetsprincippet.

- 28 I den foreliggende sag gav myndigheden på grundlag af revisionsappellantens ansøgning om tildeling af østrigsk statsborgerskab først denne tilsagn om en sådan tildeling i henhold til StbG's § 20, stk. 1, på den betingelse, at hun inden for en frist på to år skulle fremlægge dokumentation for frigørelsen fra det estiske statsborgerskab.
- 29 Med dette tilsagn erhvervede revisionsappellanten et retskrav på tildeling, som kun var yderligere betinget af, at frigørelsen fra det estiske statsborgerskab skulle dokumenteres [udelades].
- 30 På grundlag af tilsagnet frasagde revisionsappellanten, som ikke havde noget statsborgerskab i en anden medlemsstat, sig på eget initiativ sit estiske statsborgerskab. Dermed gav hun på eget initiativ afkald på unionsborgerskabet med henblik på at erhverve det østrigske statsborgerskab og i forbindelse hermed (gen-)erhverve unionsborgerskabet i overensstemmelse med tilsagnet fra myndigheden efter at have fremlagt dokumentation for frigørelsen [fra det estiske statsborgerskab].
- 31 [Udelades] [overflødigt afsnit]
- 32 Når Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) skal efterprøve en dom afsagt af en Verwaltungsgericht (en regional forvaltningsdomstol), skal det altid ske på grundlag af den faktiske og retlige situation på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev truffet [udelades] [org. s. 12] [udelades]. Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) skal derfor lægge til grund, at revisionsappellanten ikke var unionsborger på det relevante tidspunkt, hvor tilsagnet blev tilbagekaldt.
- 33 Den særlige omstændighed i sagen er således, at revisionsappellanten ikke længere var unionsborger på tidspunktet for tilbagekaldelsen. I modsætning til den ovenfor anførte praksis fra Domstolen vedrørende *Rottmann*, C-135/08, og *Tjebbes m.fl.*, C-221/17, er den i sagen omhandlede afgørelse således ikke forbundet med fortabelsen af unionsborgerskabet. Derimod fortaber revisionsappellanten ved tilbagekaldelsen af tilsagnet, sammenholdt med afslaget på ansøgningen om tildeling af østrigsk statsborgerskab, det betinget erhvervede retskrav på generhvervelse af unionsborgerskabet, som revisionsappellanten allerede forud havde frasagt sig på eget initiativ.
- 34 Spørgsmålet er, om også denne situation efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten og myndigheden ved en sådan afgørelse skal overholde EU-retten, selv om revisionsappellanten på det relevante tidspunkt, hvor afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet blev truffet, ikke længere var unionsborger og den i sagen omtvistede afgørelse ikke er forbundet med fortabelse af unionsborgerskabet, men med bortfaldet af det betingede retskrav på generhvervelse af det unionsborgerskab, som revisionsappellanten forud havde frasagt sig på eget initiativ.
- 35 Med henblik på EU-rettens anvendelighed har Domstolen anset det for væsentligt, at unionsborgere »konfronteres med fortabelse af den status, der tildeles ved

artikel 20 TEUF[,] og af de dertil knyttede rettigheder« (jf. Domstolens dom af 12.3.2019, *Tjebbes m.fl.*, C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 32). Som generaladvokaten sammenfattende bemærkede i *Tjebbes m.fl.*, var der i den pågældende sag tale om en »situation, der kan medføre fortabelse af denne status« henholdsvis om fortabelse af unionsborgerskabet (jf. forslag til afgørelse af 12.7.2018, *Tjebbes m.fl.*, C-221/17, punkt 28, henholdsvis punkt 44). Ifølge Domstolens faste praksis »er Unionsborgerskabets formål [nemlig] at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere« (jf. Domstolens dom af 13.6.2019, C-22/18, *TopFit og Biffi*, ECLI:EU:C:2019:497, præmis 28). **[Org. s. 13]**

- 36 Domstolen har således fastslået: »Forbeholdet om, at EU-retten skal overholdes, berører ikke det folkeretlige princip, der allerede anerkendes af Domstolen, [...] ifølge hvilket medlemsstaterne har kompetence til at fastsætte betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, men fastslår princippet om, når der er tale om unionsborgere, at udøvelsen af denne kompetence, i det omfang den berører de rettigheder, der tildeles og beskyttes ved Unionens retssystem, således som det navnlig er tilfældet med hensyn til en beslutning om tilbagekaldelse af naturalisation som den i hovedsagen omhandlede, kan underkastes en domstolsprøvelse i forhold til EU-retten (jf. Domstolens dom af 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 48). Dermed har Domstolen fremhævet, at EU-retten kun skal overholdes »når der er tale om unionsborgere«.
- 37 [Udelades] [overflødigt] På det relevante tidspunkt, hvor afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet blev truffet, var revisionsappellanten ikke længere statsborger i en medlemsstat i Den Europæiske Union og dermed heller ikke unionsborger. Dette taler efter Verwaltungsgerichtshofs (forvaltningsdomstol) opfattelse for, at den foreliggende situation – som Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) også har lagt til grund i denne sag – ikke er omfattet af EU-retten.

Det andet spørgsmål

- 38 Såfremt Domstolen besvarer det første spørgsmål bekræftende, er Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) endvidere i tvivl om, hvorvidt dette indebærer, at de kompetente nationale myndigheder og domstole i forbindelse med denne afgørelse i medfør af Domstolens praksis er forpligtet til at undersøge, hvorvidt tilbagekaldelsen af tilsagnet, hvorved muligheden for generhvervelse af unionsborgerskabet bortfalder, henset til følgerne for den berørte person ud fra et EU-retligt synspunkt er forenelig med proportionalitetsprincippet.
- 39 Med hensyn til fortabelse af statsborgerskabet i en medlemsstat, der medfører fortabelse af unionsborgerskabet, kræver Domstolen i sin **[org. s. 14]** praksis (jf. Domstolens dom af 2.3.2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104; Domstolens dom af 12.3.2019, *Tjebbes m.fl.*, C-221/17, EU:C:2019:189) en tilsvarende undersøgelse af forholdsmæssigheden. En sådan undersøgelse kræver ifølge denne

praksis en vurdering af den berørte persons individuelle situation og af situationen for vedkommendes familiemedlemmer for at afgøre, om fortabelsen har følger, som uforholdsmæssigt – i forhold til det mål, som den nationale lovgiver forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten. Sådanne følger kan ikke være hypotetiske eller eventuelle (*Tjebbes m.fl.*, C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 44).

- 40 Såfremt Domstolen også for så vidt angår en afgørelse som den i hovedsagen forpligter de nationale myndigheder og domstole til at overholde EU-retten, er det derfor efter Verwaltungsgerichtshofs (forvaltningsdomstol) opfattelse nærliggende, at dette ud fra et EU-retligt synspunkt kræver en prøvelse af forholdsmæssigheden, som beskrevet ovenfor.
- 41 I denne sammenhæng er Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) i tvivl om, hvorvidt forholdsmæssigheden ud fra et EU-retligt synspunkt alene kan afhænge af, at den fysiske person har givet afkald på sit unionsborgerskab og dermed på eget initiativ opløser »det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem [medlemsstaten] og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen« (jf. Domstolens dom af 12.3.2019, *Tjebbes m.fl.*, EU:C:2019:189, præmis 33).

Relevans for den foreliggende sag

- 42 [Udelades] [overflødigt]
- 43 Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) har ganske vist undersøgt forholdsmæssigheden af tilbagekaldelsen henset til revisionsappellantens statsløshed under hensyntagen til [org. s. 15] konventionen om begrænsning af statsløshed og bekræftet forholdsmæssigheden på baggrund af de strafbare handlinger, som revisionsappellanten har begået. Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) har imidlertid ikke foretaget en undersøgelse af forholdsmæssigheden for så vidt angår virkningerne af tilbagekaldelsen af tilsagnet for den berørte persons situation og i givet fald for situationen for hendes familiemedlemmer i forhold til EU-retten, eftersom Verwaltungsgericht (den regionale forvaltningsdomstol) var af den opfattelse, at den nævnte praksis fra Domstolen ikke fandt anvendelse.
- 44 Besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål er derfor retligt relevant for afgørelsen i den revisionsankesag, der verserer for Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol).

Konklusion

- 45 Da anvendelsen af EU-retten og fortolkningen heraf ikke fremgår med en sådan klarhed, at der ikke er plads til fortolkningstvivel (jf. Domstolens dom af 6.10.1982, *Srl C.I.L.F.I.T. m.fl.*, C-283/81, EU:C:1982:335), forelægges de i

indledningen formulerede præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF med anmodning om præjudiciel afgørelse.

Wien, den 13. februar 2020

ARBEJDSDOKUMENT