



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
MACIEJ SZPUNAR
föredraget den 14 december 2023¹

Förenade målen C-684/22–C-686/22

**S.Ö.
mot
Stadt Duisburg (C-684/22)
och
N.Ö.,
M.Ö.
mot
Stadt Wuppertal (C-685/22)
och
M.S.,
S.S.
mot
Stadt Krefeld (C-686/22)**

(begäran om förhandsavgörande från Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland))

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artikel 20 FEUF – Medborgare i en medlemsstat och i ett tredjeland – Förvärv av medborgarskap i ett tredjeland – Förlust av medborgarskapet i medlemsstaten och av unionsmedborgarskapet enligt lag – Individuell bedömning av följderna – Tidigare ansökan om att behålla medborgarskapet”

I. Inledning

1. I vilken utsträckning är en medlemsstats bestämmelser om medborgarskap, enligt vilka medlemsstatens medborgare förlorar sitt medborgarskap när de frivilligt förvärvar ett utländskt medborgarskap, om de inte har ansökt om och erhållit tillstånd att behålla sitt medborgarskap före detta förvärv, förenliga med artikel 20 FEUF?

2. Detta är i huvudsak den rättsliga fråga som uppkommer i de förevarande målen och som är föremål för två tolkningsfrågor från Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) i mål som rör förlust av tyskt medborgarskap.

¹ Originalspråk: franska.

3. EU-domstolen har i förevarande fall ännu en gång ombetts att uttala sig i frågan huruvida en nationell ordning för förlust av medborgarskap är förenlig med unionsrätten. Dessa mål kan nämligen inrättas i det sammanhang av rättspraxis som följer av domarna Rottmann², Tjebbes m.fl.³, Wiener Landesregierung (Återkallande av en försäkran om beviljande av naturalisation)⁴ och Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap)⁵.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

4. I artikel 20.1 FEUF, genom vilken unionsmedborgarskapet införts, föreskrivs att "[v]arje person som är medborgare i en medlemsstat" ska vara unionsmedborgare.

B. Tysk rätt

5. I 25 § Staatsangehörigkeitsgesetz (lagen om medborgarskap)⁶ (nedan kallad StAG), som är i kraft sedan den 1 januari år 2000 och är tillämplig på tvisterna i de nationella målen, föreskrivs följande:

"1) En tysk medborgare förlorar sitt medborgarskap om denne förvärvar ett utländskt medborgarskap efter egen ansökan eller efter ansökan från sin förmyndare. I sistnämnda fall gäller detta emellertid enbart om villkoren för en avsägelse av medborgarskapet enligt 19 § är uppfyllda. En förlust enligt första meningen äger inte rum om en tysk medborgare blir medborgare i en annan medlemsstat i Europeiska unionen, Schweiz eller en stat med vilken Förbundsrepubliken Tyskland har ingått ett folkrättsligt avtal enligt 12 § punkt 3.

2) Medborgarskapet går inte förlorat om vederbörande innan denne förvärvar det utländska medborgarskapet efter ansökan har erhållit skriftligt tillstånd från den behöriga myndigheten att bibehålla medborgarskapet. ... Vid prövningen av en ansökan enligt första meningen ska en avvägning göras mellan allmänna och privata intressen. När det är frågan om en sökande som har hemvist utomlands ska särskilt beaktas huruvida denne kan styrka en fortsatt anknytning till Tyskland."

III. Bakgrund till de nationella målen

6. De relevanta faktiska omständigheterna i de nationella målen, såsom de framgår av besluten om hänskjutande, kan sammanfattas enligt följande.

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

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

⁴ Dom av den 18 januari 2022 (C-118/20, EU:C:2022:34) (nedan kallad domen Wiener Landesregierung).

⁵ Dom av den 5 september 2023 (C-689/21, EU:C:2023:626) (nedan kallad domen Udlændinge- og Integrationsministeriet).

⁶ Den konsoliderade versionen (*Bundesgesetzblatt*, del III, nr 102-1, i dess lydelse enligt 1 § punkt 7 i Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (lag om reform av rätten till medborgarskap) av den 15 juli 1999 (BGBl. I, s. 161).

7. Klaganden i det nationella målet i mål C-684/22, S.Ö., är född i Turkiet 1966 och reste in i Tyskland år 1990. Han är gift och har tre barn. Den 10 maj 1999 förvärvade han tyskt medborgarskap genom naturalisation. Den 13 september 1999 förlorade han sitt turkiska medborgarskap.

8. Den 25 maj 2018 meddelade S.Ö., i samband med att han ansökte om resedokument för sin son, att han förvärvat turkiskt medborgarskap på nytt den 12 november 1999. Han ingav ett intyg från det turkiska inrikesministeriet av den 27 februari 2019 och ett utdrag ur folkbokföringsregistret av den 6 november 2018, enligt vilka han den 13 september 1999 hade ansökt om återvinning av sitt turkiska medborgarskap och hade återvunnit det genom ett beslut från ministerrådet av den 12 november 1999.

9. Eftersom de tyska myndigheterna hade uttryckt allvarliga tvivel om huruvida S.Ö:s son var tysk medborgare, ansökte S.Ö. den 25 april 2019 vid naturalisationsmyndigheten i staden S om att ett intyg om medborgarskap skulle utfärdas, för att kunna dokumentera att han fortsatt var tysk medborgare. Han flyttade därefter till staden Duisburg (Tyskland).

10. Klagandena i det nationella målet i mål C-685/22, makarna M.Ö. och N.Ö., som är födda år 1959 respektive år 1970, kom till Tyskland år 1974. Den 27 augusti 1999 förvärvade de tyskt medborgarskap genom naturalisation och den 2 september 1999 förlorade de sina turkiska medborgarskap.

11. De meddelade den 1 september 2005 vid ett besök vid myndigheterna i staden Wuppertal (Tyskland) att de den 24 november år 2000 på nytt förvärvat turkiskt medborgarskap. De ingav ett intyg från det turkiska generalkonsulatet i E. av den 31 augusti 2005, enligt vilket de hade ansökt om återvinning av sitt turkiska medborgarskap den 2 september 1999, vilket bifölls genom beslut från ministerrådsmötet av den 24 november 2000. Genom skrivelse av den 1 december 2016 ingav klagandena i staden Wuppertal ett utdrag ur det turkiska folkbokföringsregistret, enligt vilket återvinningen av det turkiska medborgarskapet redan hade ägt rum genom ett ministerrådsbeslut av den 1 november 1999.

12. I augusti år 2020 informerade staden Wuppertal M.Ö. och N.Ö. om att datumangivelsen på utdraget ur folkbokföringsregistret sannolikt hade manipulerats och att utdraget därför inte kunde tillmätas något annat bevisvärde än att det visade att M.Ö. och N.Ö. hade återvunnit sina turkiska medborgarskap.

13. Klagandena i det nationella målet C-686/22, makarna M.S. och S.S., som är födda år 1965 respektive år 1971, kom till Tyskland år 1981 respektive år 1989. Den 10 juni 1999 förvärvade de tyskt medborgarskap genom naturalisation och sedan förlorade de sina turkiska medborgarskap.

14. När M.S. och S.S. ansökte om att inte längre ha kvar det turkiska medborgarskapet för att uppfylla ett av kraven för naturalisation i Tyskland, ansökte M.S. och S.S. samtidigt vid de turkiska myndigheterna om att få tillbaka sina turkiska medborgarskap när de hade beviljats tyskt medborgarskap. De hade utifrån då gällande tysk rätt fått information om att de kunde återfå det turkiska medborgarskapet utan att därigenom förlora det tyska medborgarskapet. De bifogade ett turkiskt personbevis, enligt vilket de den 9 augusti 1999 hade återfått det turkiska medborgarskapet på grundval av ett beslut från ministerrådet.

15. M.S. och S.S. ansökte den 19 december 2017 till staden Krefeld (Tyskland) om fastställelse av att de fortfarande var tyska medborgare. Fastän staden Krefeld den 24 augusti 2018 hade utfärdat medborgarskapsbevis åt dem, angav den att ministerrådsbeslutets nummer saknades i det turkiska personbeviset och återaktualiserade därför förfarandet.

16. Genom tillsynsbeslut⁷ förklarade motparterna i det nationella målet, enligt 30 § punkt 1 StAG, att S.Ö., M.Ö., N.Ö., M.S. och S.S. (nedan tillsammans kallade klagandena i de nationella målen) inte längre hade tyskt medborgarskap.⁸ De ansåg nämligen att återvinningen av det turkiska medborgarskapet hade ägt rum efter den 1 januari 2000 och enligt 17 § punkt 1 led 2 och 25 § punkt 1 första meningen StAG hade medfört en automatisk förlust av det tyska medborgarskapet. Så hade inte blivit fallet om denna återvinning hade ägt rum senast den 31 december 1999, eftersom det i 25 § punkt 1 första meningen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (medborgarskapslagen) av den 22 juli 1913 (nedan kallad RuStAG)⁹ som tidigare gällde, föreskrevs att förlusten av det tyska medborgarskapet endast gäller för tyska medborgare som bor utomlands. Klagandena i de nationella målen har emellertid inte visat att de återvann sina turkiska medborgarskap före den 1 januari 2000.

17. Klagandena i de nationella målen överklagade då dessa tillsynsbeslut till Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf), som är den hänskjutande domstolen.

IV. Tolkningsfrågorna och förfarandet vid domstolen

18. Den hänskjutande domstolen har i sina tre beslut att begära förhandsavgörande angett att 25 § StAG, som är i kraft sedan den 1 januari 2000, är tillämplig på klagandena i de nationella målen, eftersom de på nytt förvärvade turkiskt medborgarskap efter det att omarbetningen av lagen trätt i kraft. Den hänskjutande domstolen har påpekat att de utdrag ur folkbokföringsregistret som klagandena har ingett för att visa att så inte är fallet inte har något bevisvärde. Den hänskjutande domstolen har även påpekat att klagandena i de nationella målen inte ansökte om ett sådant tillstånd att behålla det tyska medborgarskapet som avses i 25 § punkt 2 första meningen StAG innan de på nytt förvärvade turkiskt medborgarskap.

19. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende angett att det följer av nationell rättspraxis att 25 § punkt 1 första meningen StAG är förenlig med unionsrätten, eftersom den berörda personen kan ansöka om tillstånd att behålla medborgarskapet enligt 25 § punkt 2 första meningen StAG. I samband med detta förfarande föreskrivs uttryckligen att det ska göras en individuell bedömning av vilka följder förlusten av medborgarskapet får för den berörda personens situation.

20. Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida detta är förenligt med unionsrätten. Den hänskjutande domstolen har nämligen påpekat att för det fall att det förfarande med förhandstillstånd för att behålla medborgarskapet som avses i 25 § punkt 2 StAG (nedan kallat förfarandet för förhandstillstånd) inte inleds, följer det av denna bestämmelse att personer som inte är medborgare i en annan medlemsstat förlorar sitt unionsmedborgarskap automatiskt, utan någon individuell prövning. Den hänskjutande domstolen har preciserat att det

⁷ De antogs i de berörda städerna i de tre nationella målen den 13 september 2019, den 24 februari 2021 respektive den 12 februari 2021.

⁸ I 30 § punkt 1 StAG föreskrivs följande: "Frågan huruvida en person innehar tyskt medborgarskap eller inte ska efter begäran från den myndighet som är ansvarig för medborgarskapsfrågor fastställas genom styrkandet av ett berättigat intresse. Denna fastställelse är bindande för samtliga frågor där det i rättsligt hänseende är relevant huruvida tyskt medborgarskap föreligger. Om det föreligger ett allmänintresse kan fastställelsen även göras ex officio."

⁹ RGBL, s. 583.

i tysk rätt inte föreskrivs någon möjlighet att göra en bedömning av följderna av förlusten av det tyska medborgarskapet efter det att förlusten har skett. I ett sådant fall är det enda sättet för de berörda personerna att utan retroaktiv verkan förvärva tyskt medborgarskap att lämna in en ny ansökan om naturalisation.

21. Den hänskjutande domstolen har även påpekat att en ansökan om tillstånd att behålla medborgarskap, i enlighet med ordalydelsen i 25 § punkt 2 StAG, ger möjlighet att beakta kraven i unionsrätten, såsom den tolkats av EU-domstolen, eftersom det är med beaktande av dessa krav som det ska göras en avvägning mellan allmänna och enskilda intressen när beslut fattas om en sådan ansökan, men att följderna av förlusten av ställningen som unionsmedborgare i praktiken emellertid inte provas av förvaltningsmyndigheterna eller i nationell rättspraxis. Tillstånd att behålla medborgarskap beviljas nämligen endast när det finns ett särskilt intresse av att förvärva ett utländskt medborgarskap samtidigt som det tyska medborgarskapet behålls.

22. Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf), genom beslut av den 3 november 2022, som inkom till domstolen den 8 november 2022, att vilandeförklara de tre nationella målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Utgör artikel 20 FEUF hinder mot en bestämmelse enligt vilken en person som frivilligt förvärvat ett (icke-privilegierat) medborgarskap i ett tredjeland enligt lag förlorar medlemsstatens medborgarskap och således unionsmedborgarskapet, om en individuell bedömning av de följder som förlusten av medborgarskapet har endast genomförs om den berörda utländska medborgaren först har lämnat in en ansökan om tillstånd att bibehålla medborgarskap och denna ansökan besvaras jakande innan det utländska medborgarskapet förvärvas?
- 2) Om svaret på fråga 1 är nekande: Ska artikel 20 FEUF tolkas så, att det i förfarandet om tillstånd att bibehålla medborgarskap inte får uppställas några villkor som i princip innebär att det inte görs någon bedömning av den berörda personens och dennes familjs individuella situation i fråga om de följder som förlusten av ställningen som unionsmedborgare medför, eller att denna bedömning förlorar sin betydelse på grund av andra faktorer?”

23. Genom beslut av den 7 december 2022 förenades målen C-684/22–C-686/22 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

24. I mål C-686/22 har skriftliga yttranden inkommit från klagandena i det nationella målet, staden Krefeld, den tyska och den estniska regeringen samt från Europeiska kommissionen och, i målen C-684/22 och C-685/22, från samma regeringar och från kommissionen. Domstolen beslutade att inte hålla någon muntlig förhandling i de aktuella målen.

V. Bedömning

25. Genom de två frågor som är föremål för begäran om förhandsavgörande, vilka ska besvaras tillsammans, vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken dess medborgare, vid frivilligt förvärv av medborgarskap i ett tredjeland, förlorar sitt medborgarskap i denna medlemsstat enligt lag, vilket för personer som inte också är medborgare i en annan medlemsstat medför att de förlorar sin ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som följer av denna ställning, om

inte de berörda personerna erhåller tillstånd att behålla detta medborgarskap innan de förvärvar medborgarskap i det tredjelandet, varvid de behöriga nationella myndigheterna, vid prövningen av ansökan om sådant tillstånd, gör en individuell bedömning av de berörda personernas situation där de gör en avvägning mellan de allmänna och privata intressena av att behålla medborgarskapet i medlemsstaten.

26. För att kunna föreslå ett användbart svar på denna fråga är det nödvändigt att inledningsvis framhålla några omständigheter som förefaller ostridiga vid läsningen av besluten om hänskjutande.

27. Vad för det första gäller situationen för klagandena i de nationella målen har den hänskjutande domstolen förklarat att de reste in i Tyskland under 70-, 80- och 90-talen och är bosatta där sedan dess. År 1999 förvärvade de tyskt medborgarskap genom naturalisation samtidigt som de avsåg sig de sina turkiska medborgarskap, som därefter återkallades för dem. Såsom den hänskjutande domstolen har angett begärde klagandena i de nationella målen, som hade fått informationen att de kunde återfå sina turkiska medborgarskap utan att för den skull förlora sina tyska medborgarskap, vilket stämde enligt den tyska lagstiftning som då var i kraft, frivilligt att få tillbaka sina turkiska medborgarskap vid den tidpunkt då de framtogs dessa medborgarskap. Flera år senare konstaterade de behöriga myndigheterna att klagandena i de nationella målen hade återfått sina turkiska medborgarskap efter att ha ansökt om detta och att de följaktligen, i enlighet med den tyska lagstiftning som var i kraft sedan den 1 januari 2000, hade förlorat sina tyska medborgarskap enligt lag och därmed sin ställning som unionsmedborgare.¹⁰ Eftersom klagandena i de nationella målen, i enlighet med denna lagstiftning, inte hade ansökt om – eller erhållit – tillstånd från de behöriga myndigheterna att behålla sina tyska medborgarskap innan de återvann sina turkiska medborgarskap, kunde de inte heller omfattas av den individuella prövning som föreskrivs inom ramen för den ansökan, som väger samman de allmänna och privata intressena av att behålla tyskt medborgarskap.

28. Vad för det andra gäller den aktuella lagstiftningen har den hänskjutande domstolen inledningsvis angett att det i 25 § punkt 1 StAG, som är i kraft sedan den 1 januari 2000, föreskrivs att en tysk medborgare förlorar sitt medborgarskap om han eller hon förvärvar ett utländskt medborgarskap efter egen ansökan. Enligt punkt 2 i denna paragraf får medborgaren emellertid behålla sitt medborgarskap om han eller hon, före förvärvet av det utländska medborgarskapet efter ansökan har erhållit skriftligt tillstånd från den behöriga myndigheten att behålla medborgarskapet. I denna bestämmelse anges även att det vid beslut om en sådan ansökan ska göras en avvägning mellan allmänna och privata intressen.

29. Den hänskjutande domstolen har vidare förklarat att såväl klagandenas förvärv genom naturalisation av tyskt medborgarskap som inlämnandet av deras ansökan om att återfå turkiskt medborgarskap ägde rum *före* den 1 januari 2000, vilket var det datum då 25 § punkt 1 StAG

¹⁰ För fullständighetens skull vill jag påpeka att författarna till doktrinen förklarar att denna reform av RuStAG införde delar av territorialprincipen (*jus soli*) och underlättade förvärvet av tyskt medborgarskap för utländska medborgare som är bosatta i Tyskland och, i synnerhet, för deras barn som är födda i denna medlemsstat. Dessa författare har preciserat att ändringar har gjorts sedan denna lagstiftning trädde i kraft, åren 2004, 2007, 2009, 2014 och 2019. Se, bland annat, Farahat, A. och Hailbronner, K., *Report on Citizenship Law: Germany*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, European University Institute, Country Report 2020/05, mars 2020, s. 33.

trädde i kraft.¹¹ Den hänskjutande domstolen har preciserat att denna bestämmelse är tillämplig på dem när de har återfått sina turkiska medborgarskap *efter* detta datum och förklarat att de handlingar som de inkommit med för att visa att så inte är fallet saknar bevisvärde.¹²

30. Slutligen har den hänskjutande domstolen angett att klagandena i de nationella målen inte har lämnat in någon ansökan – och således inte heller beviljats tillstånd – för att få behålla medborgarskapet innan de återfick turkiskt medborgarskap, såsom föreskrivs i 25 § punkt 2 StAG. Deras tyska medborgarskap, och därmed deras ställning som unionsmedborgare, har följaktligen förlorats *automatiskt*, utan att de har kunnat åtnjuta en individuell bedömning av sin situation.

31. Det är detta rättsliga problem som står i centrum för de förevarande målen och som jag kommer att behandla i detta förslag till avgörande. I det följande kommer jag att erinra om huvudinnehållet i EU-domstolens praxis avseende förlust av ställningen som unionsmedborgare samt de principer som framgår av denna praxis (avsnitt A) och som ska tillämpas i förevarande fall (avsnitt B).

A. De principer som har fastställts i domstolens praxis

1. Från domen Rottmann till domen Wiener Landesregierung via domen Tjebbes m.fl.

32. I mitt förslag till avgörande i målet Udlændinge- og Integrationsministeriet påpekade jag att den röda tråd som framgår av den rättspraxis som jag analyserade och som följer av domarna Rottmann, Tjebbes m.fl. och Wiener Landesregierung i huvudsak består av två principer i rättspraxis.¹³

33. Enligt den första principen gäller att även om varje medlemsstat är behörig att fastställa ”förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap”, ska denna behörighet utövas med iakttagande av unionsrätten.¹⁴ När det gäller denna princip, som slogs fast i domen Micheletti m.fl.¹⁵ och sedan förtydligades och bekräftades i domen Rottmann¹⁶, ska det göras åtskillnad mellan medlemsstaternas exklusiva befogenhet och *utövandet av denna befogenhet* med iakttagande av unionens rättsordning.

¹¹ Förvärvet av tyskt medborgarskap ägde således rum enligt 25 § punkt 1 första meningen StAG, som var i kraft till och med den 31 december 1999 och som föreskrev ”Inlandsklausel” (nedan kallad klausulen om nationellt territorium), enligt vilken förlusten av tyskt medborgarskap endast skulle ske om den berörda tyska medborgaren ”varken har hemvist eller stadigvarande uppehåller sig inom landet”. Denna klausul togs bort från 25 § punkt 1 StAG. Kommissionen har i sitt yttrande hänvisat till förarbetena till lagförslaget om ändring av medborgarskapslagen av den 15 juli 1999 (dokument (Drucksache) 14/533 från den tyska förbundsdagen av den 16 mars 1999, s. 15), enligt vilket ”[d]enna ’klausul om nationellt territorium’ ofta används för att kringgå principen som avser att begränsa fall av flerfaldigt medborgarskap vid naturaliseringen: det utländska medborgarskap som överges före naturaliseringen återfås utan påföljd efter naturaliseringen. Upphävandet av ’klausulen om nationellt territorium’ undanröjer denna möjlighet till missbruk.” Se, bland annat, McFadden, S.W., ”German Citizenship Law and the Turkish diaspora”, *German Law Journal*, 2019, nr 20, s. 72, och, särskilt, s. 74–78; Falcke, S., och Vink, M., ”Closing a Backdoor to Dual Citizenship: The German Citizenship Law Reform of 2000 and the Abolishment of the ’Domestic Clause’”, *Frontiers in Sociology*, 2020, vol. 5, s. 1, och, särskilt, s. 3–5, och Bouche, N., ”La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité”, *Revue internationale de droit comparé*, 2002, vol. 54(4), s. 1035.

¹² Se punkt 18 ovan.

¹³ C-689/21, EU:C:2023:53. För fullständighetens skull nöjer jag mig med att hänvisa till punkterna 29–43 i detta förslag till avgörande för en redogörelse för denna rättspraxis.

¹⁴ Se, för ett liknande resonemang, domen Rottmann, punkt 45; domen Tjebbes m.fl., punkt 32; domen Wiener Landesregierung, punkterna 37 och 51, och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 30 och där angiven rättspraxis. Det rör sig nämligen om tillämpningen av en grundläggande princip i unionsrätten på området för unionsmedborgarskap. Se även den rättspraxis som det hänvisas till i punkt 41 i domen Rottmann.

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

¹⁶ Punkterna 41, 42 och 45.

34. Denna behörighet har heller aldrig ifrågasatts av domstolen och ”förvärv och förlust av det nationella medborgarskapet (och följaktligen av unionsmedborgarskapet) [regleras inte] i sig av [unionsrätten], men villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap måste vara förenliga med de [unionsrättsliga] bestämmelserna och iaktta unionsmedborgarnas rättigheter”.¹⁷ Att ett område hör till medlemsstaternas behörighet hindrar således inte att de nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, i en situation som uppenbart omfattas av unionsrätten.¹⁸ Artikel 20 FEUF kan inte förlora sin ändamålsenliga verkan och följaktligen kan de rättigheter som den medför för unionsmedborgare inte åsidosättas genom antagande av en nationell lagstiftning som inte iakttar unionsrätten och, i synnerhet, de principer som följer av domstolens rättspraxis på detta område.¹⁹

35. Den andra principen, som domstolen slog fast i domen Rottmann²⁰ och som därefter bekräftades i senare rättspraxis, är principen att utövandet av medlemsstaternas behörighet, vad gäller unionsmedborgare, kan underställas domstolskontroll med avseende på unionsrätten, särskilt med avseende på proportionalitetsprincipen i den mån som det påverkar de rättigheter som tillerkänns och garanteras i unionens rättsordning.²¹ Med andra ord kan en nationell lagstiftning som föreskriver förlust av ställningen som unionsmedborgare endast vara förenlig med unionsrätten av berättigade skäl och med iakttagande av denna princip. Det framgår även av rättspraxis att flera omständigheter ska beaktas när det gäller iakttagandet av proportionalitetsprincipen. Inledningsvis finns det en skyldighet att göra en individuell bedömning av de följder som en förlust av unionsmedborgarskapet skulle få för den berörde och, i förekommande fall, för medlemmarna i dennes familj, med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter.²² Vidare finns ett krav på förenlighet med de grundläggande rättigheter som garanteras i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).²³ Slutligen finns det även ett krav på att, vid förlust enligt lag av medborgarskap som leder till förlust av unionsmedborgarskap, i anslutning till detta göra en bedömning av huruvida konsekvenserna av förlusten av medborgarskapet är proportionerliga och, i förekommande fall, med retroaktiv verkan (*ex tunc*) låta den berörda personen återfå sitt medborgarskap.²⁴

36. Vad särskilt gäller den sistnämnda aspekten anser jag att domen Udlændinge- og Integrationsministeriet är särskilt relevant, eftersom det var första gången som domstolen uttalade sig om den frist inom vilken det är möjligt att ansöka om att behålla eller återfå medborgarskapet i en medlemsstat.

¹⁷ Se förslag till avgörande av generaladvokaten Pólares Maduro i målet Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkterna 23, 24 och 26). Det är således enligt generaladvokaten varken fråga om att av denna princip dra slutsatsen att det är absolut omöjligt att återkalla ett nationellt medborgarskap när återkallandet av medborgarskapet medför förlust av unionsmedborgarskapet, eller att anse att de villkor för förvärv och förlust av medborgarskap i en medlemsstat vilka den definierar faller utanför unionsrättens kontroll.

¹⁸ Domen Rottmann, punkt 41.

¹⁹ Se, för ett liknande resonemang, domen Rottmann, punkterna 39, 41–43, 45, 48, 56, 55 och 59; domen Tjebbes m.fl., punkterna 30, 32, 40–42 och 45, och domen Wiener Landesregierung, punkterna 44, 59, 61 och 73.

²⁰ Punkterna 48, 55 och 56.

²¹ Domen Tjebbes m.fl., punkt 40; domen Wiener Landesregierung, punkt 58 och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 38.

²² Domen Rottmann, punkterna 55 och 56; domen Tjebbes m.fl., punkt 41; domen Wiener Landesregierung, punkt 59 och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 39.

²³ Domen Tjebbes m.fl., punkt 45; domen Wiener Landesregierung, punkt 61 och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 55.

²⁴ Domen Tjebbes m.fl., punkt 42 och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 40.

2. Domen Udlændinge- og Integrationsministeriet

37. I det mål som låg till grund för domen Udlændinge- og Integrationsministeriet²⁵ ville en dansk domstol veta om de nationella bestämmelserna om medborgarskap var förenliga med artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i stadgan.

38. I sin dom bekräftade EU-domstolen sin tidigare rättspraxis. Domstolen slog därmed fast att behöriga nationella myndigheter och domstolar – i en situation i vilken medborgarskapet i en medlemsstat förloras enligt lag vid en viss ålder med följd att även ställningen som unionsmedborgare, och de rättigheter som följer av denna ställning, förloras – ska kunna bedöma följderna av denna förlust av medborgarskap, mot bakgrund av unionsrätten, och, i förekommande fall, låta den berörda personen få behålla sitt medborgarskap eller återfå det med retroaktiv verkan (*ex tunc*).²⁶

39. Vad närmare bestämt gäller fristen för att inge en ansökan om en sådan bedömning i syfte att behålla eller återfå sitt medborgarskap preciserade domstolen att i avsaknad av en exakt tidsfrist i unionsrätten, ankommer det på varje medlemsstat att fastställa de processuella regler som är avsedda att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten, under förutsättning att dessa regler är förenliga med bland annat effektivitetsprincipen och inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten. Medlemsstaterna får i detta avseende, med hänsyn till rättssäkerhetsprincipen, kräva att en sådan ansökan lämnas in till de behöriga myndigheterna inom rimlig tid.²⁷

40. Domstolen har dock även preciserat att med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som förlusten av medborgarskapet i en medlemsstat medför, när denna förlust medför förlust av ställningen som unionsmedborgare, för det faktiska utövandet av de rättigheter som tillkommer unionsmedborgare enligt artikel 20 FEUF, kan nationella regler eller nationell praxis som kan hindra den berörda personen från att ansöka om att det görs en bedömning av huruvida dessa följder är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten emellertid inte anses vara förenliga med effektivitetsprincipen. Domstolen har slagit fast att när personen i fråga inte i vederbörlig ordning har informerats om rätten att ansöka om en sådan bedömning och om den frist inom vilken personen ska lämna in en sådan ansökan, kan vederbörandes ansökan således inte avvisas på grund av att denna frist har löpt ut.²⁸

41. Det är således mot bakgrund av dessa principer i rättspraxis som den förlust av medborgarskap som föreskrivs i den lagstiftning som är aktuell i de nationella målen och som medför förlust av ställningen som unionsmedborgare ska prövas.

²⁵ Det ska erinras om att det mål som gav upphov till den domen rörde situationen för en medborgare som föddes i Amerikas förenta stater av en dansk mor och en amerikansk far och som sedan födseln hade både danskt och amerikanskt medborgarskap. Efter att hon hade fyllt 22 år lämnade hon in en ansökan till Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministeriet för invandring och integration) om att få behålla sitt danska medborgarskap. Genom beslut av det behöriga ministeriet informerades hon om att hon hade förlorat sitt danska medborgarskap vid 22 års ålder och att hennes ansökan om att få behålla medborgarskapet inte kunde bifallas, eftersom hon hade lämnat in sin ansökan efter att ha uppnått denna ålder.

²⁶ Domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 40 och där angiven rättspraxis.

²⁷ Domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkterna 41 och 43 och där angiven rättspraxis.

²⁸ Domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 48 och där angiven rättspraxis.

B. Tillämpningen i de förevarande målen av de principer som utvecklats i rättspraxis

42. Jag vill inledningsvis erinra om att domstolen upprepade gånger har slagit fast att enligt artikel 20 FEUF ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare och denna ställning ska vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare.²⁹ Detta innebär dels 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,³⁰ dels att förlusten av denna ställning, i sådana situationer som dem i de nationella målen, utgör anknytningen till unionsrätten.

43. I förevarande fall har den hänskjutande domstolen konstaterat att klagandena i det nationella målet återfick sina turkiska medborgarskap efter ikraftträdandet av 25 § StAG, vilket fick till följd att de automatiskt förlorade sina tyska medborgarskap och därmed sin ställning som unionsmedborgare.³¹

44. Det står därmed klart att förlusten av medborgarskapet i en medlemsstat för unionsmedborgare som, liksom klagandena i det nationella målet, endast är medborgare i en enda medlemsstat, och som genom förlusten kan förlora den ställning och de rättigheter som de tillerkänns enligt artikel 20 FEUF, med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder omfattas av unionsrätten.³² Medlemsstaterna ska sålunda enligt domstolens fasta praxis utöva sin behörighet i fråga om medborgarskap med iakttagande av unionsrätten, och, särskilt, proportionalitetsprincipen.³³

1. Huruvida det skäl av allmänintresse som eftersträvas med 25 § StAG är berättigat

45. Jag vill erinra om 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.³⁴ Domstolen har funnit att en medlemsstat, i samband med att den utövar sin behörighet att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap, har rätt att utgå från att medborgarskapet är ett uttryck för en verklig anknytning mellan staten och dess medborgare och att följaktligen knyta förlusten av medborgarskapet till att en sådan verklig anknytning inte finns eller har upphört.³⁵

46. I förevarande fall ska tyska medborgare, enligt 25 § punkt 1 StAG, automatiskt förlora sitt medborgarskap enligt lag när de frivilligt förvärvar medborgarskap i ett tredjeland, såvida de inte får tillstånd att behålla sitt medborgarskap innan de förvärvar det utländska medborgarskapet.

²⁹ Se, bland annat, dom av den 20 september 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31), och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 29 och där angiven rättspraxis.

³⁰ Artikel 20.2 första stycket FEUF.

³¹ Se punkterna 28–31 ovan.

³² Domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 30 och där angiven rättspraxis.

³³ Domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 30 och där angiven rättspraxis.

³⁴ Domen Rottmann, punkt 51; domen Tjebbes m.fl., punkt 33; domen Wiener Landesregierung, punkt 52 och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 31.

³⁵ Domen Tjebbes m.fl., punkt 35 och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 32.

47. Jag noterar att den hänskjutande domstolen inte, utöver omnämmandet av artikel 7.1 a i Europeiska konventionen om medborgarskap³⁶ i sin redogörelse för de tillämpliga bestämmelserna, har förklarat det eller de mål av allmänintresse som eftersträvas med 25 § punkt 1 StAG. Eftersom nämnda bestämmelse endast kan vara förenlig med unionsrätten om den eftersträvar ett berättigat mål av allmänintresse, ska den emellertid prövas mot bakgrund av den tyska regeringens yttrande.

48. Såsom staden Krefeld och denna regering har angett och såsom framgår av förarbetena till lagen om ändring av medborgarskapslagstiftningen av den 15 juli 1999, syftar 25 § StAG bland annat till att förebygga fall av flerfaldigt medborgarskap.³⁷ Den tyska regeringen har dessutom preciserat att det i praxis från Bundesverfassungsgericht (Federala författningsdomstolen, Tyskland) har slagits fast att lagstiftarens val att motsätta sig fall av *obegränsat* antal medborgarskap inte kan föranleda någon kritik.³⁸

49. Det råder i detta hänseende knappast något tvivel om att ett sådant system som det som föreskrivs i denna bestämmelse ingår i utövandet av medlemsstaternas behörighet att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap och att det är berättigat för en medlemsstat, såsom Förbundsrepubliken Tyskland, att, när den utövar denna behörighet, att anse att det är lämpligt att i vissa fall undvika följderna av att ha flera medborgarskap.³⁹

50. Att detta mål som princip är berättigat bekräftas av artikel 7.1 a i Europeiska konventionen om medborgarskap, enligt vilken en konventionsstat i sin nationella lagstiftning inte får föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras ex lege eller på statens initiativ utom, bland annat, vid *frivilligt förvärv* av annat medborgarskap.⁴⁰ Enligt den förklarande rapporten till denna konvention beror frågan huruvida personer som frivilligt förvärvar ett annat medborgarskap har rätt att behålla sitt tidigare medborgarskap på den särskilda situationen i varje stat.⁴¹

³⁶ Europeiska konventionen om medborgarskap, som antogs den 6 november 1997 inom Europarådet och som trädde i kraft den 1 mars 2000. Konventionen är tillämplig i Tyskland sedan den 1 september 2005. I artikel 7.1 a föreskrivs att "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: vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap".

³⁷ Vad gäller detta syfte understryks i doktrinen att dubbelt medborgarskap numera är allmänt erkänt, även om fall med flerfaldigt medborgarskap ska utgöra undantag. Enligt dessa författare har det "i praktiken skett en stor ökning av naturalisationerna med erkännande av dubbelt medborgarskap". Se Farahat, A. och Hailbronner, K., a.a., s. 9, 18 och 32. Det följer dessutom av besluten om hänskjutande att konventionen av den 6 maj 1963 om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap trädde i kraft för Förbundsrepubliken Tyskland den 18 december 1969 och upphörde att gälla den 21 december 2002 på grund av att Tyskland frånträdde den. Författarna har i detta avseende förklarat att reformen av RuStAG åtföljdes av beslutet att frånträda konventionen, som endast föreskriver ett begränsat godtagande av dubbelt medborgarskap.

³⁸ Den tyska regeringen har hänvisat till beslutet av den 8 december 2006, 2 BvR 1339/06, DE:BVerfG:2006:rk20061208.2bvr133906, punkt 14. Denna regering har påpekat att det även framgår av nationell rättspraxis att avskaffandet av flerfaldigt medborgarskap inte längre prioriteras efter reformen av RuStAG. Se Bundesverwaltungsgerichts (Högsta förvaltningsdomstolen) dom av den 10 april 2008, 5 C 28.07 DE: BVerwG:2008:100408U5C28.07.0, punkt 21.

³⁹ Se, för ett liknande resonemang, domen Tjebbes m.fl., punkt 34, och domen Wiener Landesregierung, punkt 54. Även om domstolen i sin praxis använder begreppet "oönskade följder", får jag erkänna att jag hyser tvivel kring relevansen av att generellt betrakta följderna av att en medborgare i en medlemsstat har flera medborgarskap som "oönskade".

⁴⁰ I den förklarande rapporten till denna konvention (Europarådet, *European Treaty Series*, nr 166, s. 11) anges att "[artikel 7.1 a] tillåter konventionsstaterna att föreskriva förlust av medborgarskapet vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap. Ordet "frivilligt" tyder på att den berörda personen har förvärvat detta medborgarskap av egen fri vilja och inte automatiskt (enligt lag)".

⁴¹ Det framgår av denna rapport att det i vissa stater, särskilt när många personer vill förvärva eller har förvärvat sitt medborgarskap, kan anses att bibehållandet av ett annat medborgarskap skulle kunna utgöra hinder för en fullständig integration av dessa personer. Andra stater kan däremot anse att det är bättre att underlätta förvärv av medborgarskap i staten genom att låta de berörda personerna behålla sitt ursprungliga medborgarskap och därigenom främja deras integration i värdlandet, bland annat för att göra det möjligt för dessa personer att behålla andra familjemedlemmars medborgarskap eller för att underlätta deras återvändande till ursprungslandet om de så önskar (punkt 3 i den förklarande rapporten).

51. Det ska i detta hänseende påpekas att unionsrätten inte utgör hinder för att en medlemsstat föreskriver att bedömningen av huruvida det föreligger eller saknas en faktisk anknytning till den grundar sig på ett beaktande av ett kriterium, såsom det som anges i 25 § punkt 1 StAG, som grundar sig på att den berörda personen frivilligt har förvärvat medborgarskap i ett tredjeland, eller för att denna medlemsstat, i ett lagstiftningssammanhang som i princip syftar till att undvika flerfaldigt medborgarskap, kräver att denna person ska följa ett särskilt förfarande, såsom det som anges i 25 § punkt 2 StAG, när vederbörande önskar behålla sitt tyska medborgarskap.

52. Under dessa omständigheter anser jag, i likhet med den tyska och den estniska regeringen samt kommissionen, att unionsrätten, under de omständigheter som är aktuella i de nationella målen, i princip inte utgör hinder för att en medlemsstat, i de situationer som avses i 25 § StAG, med hänsyn till allmänintresset föreskriver förlust av medborgarskap när dess medborgare frivilligt förvärvar medborgarskap i ett tredjeland, även om denna förlust medför att den berörda personen förlorar sin ställning som unionsmedborgare.

53. För att en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, i vilken det föreskrivs att ställningen som unionsmedborgare förloras, ska kunna vara förenlig med unionsrätten, krävs det dock inte bara att den avser berättigade skäl av allmänintresse, utan även att den är förenlig med proportionalitetsprincipen.

2. Prövning av huruvida följderna av förlusten av medborgarskapet är proportionerliga enligt unionsrätten

54. Även om unionsrätten, såsom jag nyss har påpekat, inte utgör ett principiellt hinder för den lagstiftning som är aktuell i de nationella målen, erinrar jag om att det av fast rättspraxis framgår att det, med hänsyn till den betydelse som primärrätten tillmäter ställningen som unionsmedborgare, vilken utgör den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, ankommer på de behöriga nationella myndigheterna och de nationella domstolarna att kontrollera huruvida förlusten av medborgarskapet i den berörda medlemsstaten, när denna förlust även medför att unionsmedborgarskapet och de rättigheter som följer av detta förloras, är förenlig med proportionalitetsprincipen med avseende på de följder denna förlust har för den berörda personens situation och, i förekommande fall, för dennes familjemedlemmar, från ett unionsrättsligt perspektiv.⁴²

55. Det framgår även av denna praxis att förlusten av medborgarskap i en medlemsstat enligt lag inte är förenlig med proportionalitetsprincipen om det enligt de relevanta nationella bestämmelserna inte vid något tillfälle är möjligt att få till stånd en individuell bedömning av vilka följder denna förlust har för de berörda personerna från ett unionsrättsligt perspektiv.⁴³

56. I förevarande fall vill jag erinra om att tyska medborgare som frivilligt vill förvärva medborgarskap i ett tredjeland enligt 25 § punkt 2 StAG kan ansöka om att behålla sitt tyska medborgarskap inom ramen för ett förfarande med förhandstillstånd som föreskriver att den behöriga myndigheten, när den fattar beslut om tillståndsansökan, ska göra en avvägning mellan allmänna och privata intressen.

⁴² Domen Rottmann, punkterna 55 och 56; domen Tjebbes m.fl., punkt 40; domen Wiener Landesregierung, punkt 58 och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 38. Se även punkt 41 ovan.

⁴³ Domen Tjebbes m.fl., punkt 41, och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 39.

57. Inledningsvis uppkommer frågan huruvida den proportionalitetsprövning som krävs enligt unionsrätten endast kan göras av de behöriga myndigheterna vid en viss tidpunkt, det vill säga i förevarande fall innan medborgarskapet, och därmed unionsmedborgarskapet, förlorats enligt lag inom ramen för förfarandet för förhandstillstånd.

58. Denna fråga ger inte upphov till några svårigheter. Mot bakgrund av den rättspraxis som det erinrats om i punkt 55 ovan är det nämligen i princip möjligt för en medlemsstat, såsom Förbundsrepubliken Tyskland, att föreskriva att proportionalitetbedömningen ska göras inom ramen för ett särskilt förfarande för förhandstillstånd, såsom det som föreskrivs i 25 § punkt 2 StAG. Såsom framgår av denna rättspraxis måste denna bestämmelse emellertid, för att vara förenlig med unionsrätten, säkerställa rätten till en individuell bedömning av proportionaliteten av de följder som förlusten av det tyska medborgarskapet medför för de berörda personerna och, i förekommande fall, för deras familjemedlemmar, i förhållande till unionsrätten.

59. Den hänskjutande domstolen är inte säker på att så är fallet i de förevarande målen. Jag medger också att jag har svårt att förstå hur detta förfarande förhåller sig till proportionalitetsprincipen och, närmare bestämt, hur tillämpningen av detta förfarande garanterar rätten att erhålla den individuella bedömning som krävs enligt unionsrätten. I det följande kommer jag således att analysera dels de processuella regler som föreskrivs i 25 § punkt 2 StAG, dels den materiella räckvidden av den proportionalitetsprövning som föreskrivs i denna bestämmelse.

a) De processuella reglerna i 25 § punkt 2 StAG

60. Jag erinrar om att det i 25 § punkt 2 StAG föreskrivs en möjlighet att behålla tyskt medborgarskap om den berörda personen, *innan han eller hon förvärvar* medborgarskap i ett tredjeland, *har erhållit* ett skriftligt tillstånd från den behöriga myndigheten att behålla sitt medborgarskap.

61. Frågan är således huruvida de tidsmässiga villkoren för att inge en tillståndsansökan och för att erhålla tillstånd inom ramen för förfarandet för förhandstillstånd är förenliga med unionsrätten. För detta ändamål får dessa villkor inte hindra de berörda personerna från att på ett effektivt sätt utöva de rättigheter som följer av deras ställning som unionsmedborgare.

62. För det första, vad gäller det tidsmässiga villkoret att *en ansökan om tillstånd ska lämnas in*, har domstolen slagit fast att medlemsstaterna, med hänvisning till rättssäkerhetsprincipen, får kräva att en ansökan om att få behålla eller återfå medborgarskap inges till behöriga myndigheter inom rimlig tid.⁴⁴

63. Härav följer enligt min mening att ett krav på att en ansökan om förhandstillstånd att behålla medborgarskap i en medlemsstat ska lämnas in före förvärvet av medborgarskap i ett tredjeland, såsom föreskrivs i 25 § punkt 2 StAG, förefaller uppfylla kravet på rimlig tid i den mening som avses i nämnda rättspraxis, eftersom detta i princip inte hindrar de berörda medborgarna från att utöva sin rätt att kräva att de behöriga myndigheterna gör en individuell bedömning av proportionaliteten av de följder som förlusten av medborgarskapet får mot bakgrund av unionsrätten.

⁴⁴ Domen Udländinge- og Integrationsministeriet, punkt 43 och där angiven rättspraxis. Se även punkterna 38 och följande punkter ovan.

64. Det ska emellertid påpekas att en läsning av besluten om hänskjutande, av yttrandena från klagandena i mål C-686/22 och av yttrandena från kommissionen, visar att det råder osäkerhet om huruvida klagandena i de nationella målen vederbörligen hade informerats om vilka konsekvenser det skulle få för deras och deras familjers situation att återfå turkiskt medborgarskap i det särskilda lagstiftningssammanhang som reformen av RuStAG utgör.

65. Klagandena i de nationella målen har nämligen angett att de, när de lämnade in sin ansökan om att återfå turkiskt medborgarskap, enligt gällande lagstiftning hade rätt att återfå detta medborgarskap. Det fanns därför ingen anledning att *ansöka om förhandstillstånd*. De har även påpekat att ändringen av den rättsliga regleringen inte klart förklarades eller hade kommit till deras kännedom. Det var efter att de hade gett in sin ansökan om att återfå det turkiska medborgarskapet som RuStAG ändrades och möjligheten för tyska medborgare som var bosatta på det nationella territoriet att *erhålla* dubbelt medborgarskap upphävdes och begränsades. Dessa påpekanden föranleder några anmärkningar.

66. Inledningsvis, mot bakgrund av rättspraxis⁴⁵ anser jag att det, mot bakgrund av de datum för att återfå det turkiska medborgarskapet som den hänskjutande domstolen har angett, enligt 25 § StAG, åtminstone är troligt att klagandena i de nationella målen *inte fick faktisk tillgång* till en individuell bedömning av sin situation mot bakgrund av unionsrätten.

67. Såsom kommissionen helt riktigt har påpekat ska det nämligen beaktas att det rättsläge som gällde fram till den 31 december 1999 *varken föreskrev eller, i förekommande fall, innebar att det var tillåtet* för tyska medborgare som var bosatta i landet att *ansöka* om att behålla sitt tyska medborgarskap vid återvinning av det turkiska medborgarskapet. Såsom den hänskjutande domstolen har konstaterat, *fanns det inte någon möjlighet*, under perioden mellan ikraftträdandet av den ändrade lydelsen, den 1 januari 2000, och återvinningen av det turkiska medborgarskapet, att faktiskt inleda och genomföra ett sådant förfarande vad gäller bland annat de personer som återvunnit turkiskt medborgarskap i början av år 2000, såsom är fallet för klagandena.⁴⁶ Vissa av de berörda personerna har således, innan de förlorar sitt tyska medborgarskap, kunnat fråntas möjligheten att få faktisk tillgång till den bedömning av den individuella situationen som krävs enligt unionsrätten, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.⁴⁷

68. Mot bakgrund av denna rättspraxis är det enligt min mening, med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som förlusten av medborgarskapet i en medlemsstat medför, vidare möjligt att kräva av nationella myndigheter och domstolar att de berörda personerna *vederbörligen informeras* dels om den omständigheten att ett eventuellt förvärv eller återfående av

⁴⁵ Domen Udländinge- og Integrationsministeriet, punkt 41 och där angiven rättspraxis. Se punkt 38 ovan.

⁴⁶ Enligt vissa författare i doktrinen har ikraftträdandet av 25 § StAG medfört att missbruket av denna lucka i lagstiftningen avseende tillämpningen av klausulen om nationellt territorium har upphört ”men tyvärr har denna lagändring *inte märkts* av många turkiska medborgare och uppenbarligen inte ens av de turkiska myndigheterna. Man uppskattar således att 40 000 turkiska medborgare, genom att återfå sitt turkiska medborgarskap, har förlorat sitt tyska medborgarskap, *nästan utan att känna till det*, efter ikraftträdandet av [StAG]” (Farahat, A. och Hailbronner, K., a.a., s. 26, min kursivering). När det gäller denna situation, se även McFadden, S.W., a.a., s. 80. Enligt min mening är det svårt att förena sådana åtgärder med den solidaritet som ska ligga till grund för förhållandet mellan en medlemsstat och dess egna medborgare, oberoende av den omständigheten att medborgarskap, såsom i förevarande fall, hade förvärvats genom naturalisation i det särskilda sammanhanget att det förelåg en lucka i lagstiftningen vad gäller tillämpningen av klausulen om nationellt territorium.

⁴⁷ Det framgår bland annat av de tillämpliga bestämmelser som den hänskjutande domstolen har redogjort för att det i § 38 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lagen om utländska medborgares uppehåll, förvärvsarbete och integration i Tyskland) av den 25 februari 2008 (BGBl. I, s. 162), föreskrivs att en före detta tysk medborgare ska tilldelas ett uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd om denne när det tyska medborgarskapet förloras uppfyller vissa villkor. Enligt vissa författare i doktrinen infördes denna paragraf av lagstiftaren för att bevilja dessa typer av tillstånd ”till turkiska medborgare som *ofrivilligt* har förlorat sitt tyska medborgarskap, förutsatt att de kan återfå sitt turkiska medborgarskap” (Farahat, A. och Hailbronner, K., a.a., s. 26, mina kursiveringar).

medborgarskap i ett tredjeland medför förlust av tyskt medborgarskap, dels om förfarandet för förhandstillstånd som gör det möjligt att ansöka om att behålla detta medborgarskap samt om den frist inom vilken de ska lämna in en sådan ansökan.

69. I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att, bland annat med hänsyn till att klagandena i de nationella målen varit tvungna att avsäga sig sina turkiska medborgarskap för att förvärva tyskt medborgarskap under en period med lagändringar, avgöra huruvida de kan anses ha informerats i vederbörlig ordning.⁴⁸

70. För det andra, vad gäller villkoret i 25 § andra stycket StAG om att *erhålla tillstånd* att behålla det tyska medborgarskapet, måste jag påpeka att det i denna bestämmelse föreskrivs att tidpunkten för erhållande av medborgarskap i ett tredjeland är den tidpunkt då fristen löper ut inte bara för att inge en ansökan om tillstånd att behålla det tyska medborgarskapet, utan även för att få detta tillstånd. Om en sådan ansökan om tillstånd ännu inte har handlagts av de behöriga tyska myndigheterna vid den tidpunkt då myndigheterna i tredjelandet meddelar sitt beslut, kan den följaktligen inte längre prövas, vilket innebär att de berörda personerna förlorar sin ställning som unionsmedborgare utan att de har möjlighet att få effektiv tillgång till den proportionalitetsbedömning som krävs enligt unionsrätten. Denna förlust är nämligen i praktiken beroende av flera faktorer, såsom att de behöriga tyska myndigheternas avvägning mellan allmänna och privata intressen sker skyndsamt och att ansökan om förvärv av medborgarskap handläggs snabbt av myndigheterna i tredjelandet. Det ska dock påpekas att det enligt den aktuella bestämmelsen inte krävs att den berörda personen ansöker om förvärv av medborgarskap i ett tredjeland samtidigt som han eller hon ansöker om tillstånd att behålla sitt tyska medborgarskap. Följaktligen borde detta problem i princip inte uppkomma i den mån denna person ska invänta de tyska myndigheternas beslut om tillstånd att behålla medborgarskapet innan han eller hon ansöker om att förvärva medborgarskap i ett tredjeland.

71. Eftersom klagandena i de nationella målen ansåg sig kunna behålla både det tyska och det turkiska medborgarskapet, vilket var tillåtet enligt 25 § RuStAG (tillämplig till och med den 31 december 1999) för tyska medborgare som var bosatta i Tyskland, delar jag kommissionens uppfattning att det skulle ha varit "lämpligt" att föreskriva övergångsbestämmelser i detta avseende. Sådana bestämmelser skulle ha gjort det möjligt för personer som ansökt om att återfå sitt turkiska medborgarskap enligt den lag som var i kraft före den 1 januari 2000, men som erhållit detta medborgarskap efter detta datum, att *på ett effektivt sätt* inleda det förfarande för förhandstillstånd som föreskrivs i 25 § StAG. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som förlusten av ställningen som unionsmedborgare får för de berörda personerna, är avsaknaden av sådana övergångsbestämmelser enligt min mening oförenlig med effektivitetsprincipen.

72. Med hänsyn till de allvarliga konsekvenserna av förlusten av det tyska medborgarskapet, och följaktligen av klagandenas ställning som unionsmedborgare, anser jag att såväl *tillämpningen* i förevarande fall av processuella regler, såsom de tidsmässiga villkoren i 25 § punkt 2 StAG, som *avsaknaden av sådana övergångsbestämmelser* är oförenlig med effektivitetsprincipen, eftersom dessa villkor eller avsaknaden av dem begränsar klagandenas rätt att få till stånd en proportionalitetsbedömning.

⁴⁸ Se, i detta avseende, punkt 71 ovan.

b) Den materiella räckvidden av den individuella bedömning som föreskrivs i 25 § punkt 2 StAG

73. I motsats till vad staden Krefeld och den tyska regeringen har gjort gällande, har den hänskjutande domstolen angett att när de behöriga myndigheterna avslår en ansökan om förhandstillstånd för att behålla tyskt medborgarskap görs den individuella bedömningen av huruvida konsekvenserna av förlusten av det tyska medborgarskapet är proportionerliga i förhållande till unionsrätten, trots ordalydelsen i artikel 25 § punkt 2 StAG, i praktiken varken av dessa myndigheter eller av de nationella domstolarna.

74. För det första vill jag påpeka att även om detta visar sig vara fallet efter den hänskjutande domstolens kontroller, räcker inte enbart den formella eller teoretiska förekomsten av en sådan prövning inom ramen för förfarandet för förhandstillstånd, utan att denna prövning görs i praktiken, för att säkerställa att detta förfarande är förenligt med artikel 20 FEUF. I ett sådant fall framgår det av domstolens fasta praxis⁴⁹ att den nationella domstolen ska kunna kräva av de nationella myndigheterna att de gör denna bedömning eller själv bedöma följderna av förlusten av tyskt medborgarskap för de berörda personerna och, i förekommande fall, låta dem behålla detta medborgarskap eller återfå det med retroaktiv verkan (*ex tunc*).⁵⁰

75. Den tyska regeringen har emellertid i detta avseende gjort gällande att det enligt 25 § punkt 2 StAG går att göra en fullständig bedömning av den berörda personens rättsliga ställning och att ett beaktande av inte bara allmänintresset, utan även av privata intressen av att det tyska medborgarskapet ska behållas, med nödvändighet innebär att hänsyn tas till intresset av att behålla ställningen som unionsmedborgare. Om den hänskjutande domstolen, såsom denna regering har påpekat, anser att de behöriga nationella myndigheterna gör en individuell bedömning av följderna av förlusten av ställningen som unionsmedborgare som krävs enligt unionsrätten, måste den även kontrollera från vilket datum denna bedömning har gjorts. För det fall den konstaterar att en sådan bedömning inte har gjorts förrän efter det att domen Tjebbes m.fl. meddelades, vill jag erinra om att varje person som före detta datum enligt lag har förlorat sitt tyska medborgarskap enligt 25 § punkt 1 StAG ska kunna erhålla nämnda bedömning och, i förekommande fall, återfå medborgarskapet i denna stat med retroaktiv verkan (*ex tunc*) i samband med en ansökan om en resehandling eller någon annan handling som styrker medborgarskapet och, mer allmänt, inom ramen för ett förfarande för fastställelse av medborgarskap.⁵¹

76. För det andra framgår det av besluten om hänskjutande att klagandena i de nationella målen har etablerat ett familjeliv och ett yrkesliv i Tyskland. I egenskap av tyska medborgare har de kunnat utöva sin rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i andra medlemsstater.

77. Det ska i detta hänseende först erinras om att inom ramen för unionsrättens tillämpningsområde garanteras varje unionsmedborgare samma skyddsnivå för sina grundläggande friheter, särskilt rätten till familjeliv.

78. Vad i synnerhet gäller denna rättighet följer det av domstolens fasta praxis att bedömningen av proportionalitet kräver att det görs en bedömning av den berörda personens och dennes familjs individuella situation i syfte att utreda huruvida förlusten av medborgarskapet i den berörda medlemsstaten, när denna förlust även orsakar förlust av ställningen som unionsmedborgare, har följder som – mot bakgrund av den nationella lagstiftarens målsättning –

⁴⁹ Se punkt 38 och följande punkter ovan.

⁵⁰ Se, för ett liknande resonemang, domen Tjebbes m.fl., punkt 42, och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 40.

⁵¹ Se, för ett liknande resonemang, domen Tjebbes m.fl., punkt 42, och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 40.

på ett oproportionerligt sätt påverkar den normala utvecklingen av vederbörandes familje- och yrkesliv, från ett unionsrätligt perspektiv.⁵² Vidare ankommer det inom ramen för denna bedömning särskilt på de behöriga nationella myndigheterna och, i förekommande fall, på de nationella domstolarna, att försäkra sig om att en sådan förlust av medborgarskap är förenlig med de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan och vars iakttagande domstolen säkerställer, i synnerhet rätten till respekt för familjelivet, enligt artikel 7 i stadgan. Den artikeln ska dessutom i förekommande fall tolkas mot bakgrund av skyldigheten att se till att barnets bästa kommer i främsta rummet, såsom erkänns i artikel 24.2 i stadgan.⁵³

79. För det tredje uppkommer en fråga av betydelse för utgången i de nationella målen i detta skede: Vilket är det relevanta datum som de behöriga myndigheterna ska beakta vid proportionalitetsbedömningen? Det skulle kunna hävdas, såsom domstolen fann i domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, att detta datum med nödvändighet är den dag då den berörda personen erhöll eller återfick medborgarskap i ett tredjeland, eftersom detta datum, enligt 25 § punkt 2 StAG, utgör en väsentlig del av de legitima kriterier som denna medlemsstat har fastställt och som är avgörande för att behålla eller förlora medborgarskapet.

80. I motsats till vad som var fallet i det mål som gav upphov till domen Udlændinge- og Integrationsministeriet,⁵⁴ är det emellertid säkert att svaret på denna fråga i förevarande fall inte bör begränsas till detta utan måste ta hänsyn till en viktig omständighet, nämligen att klagandena de nationella målen inte i något fall hade möjlighet att inleda förfarandet för förhandstillstånd för att behålla sitt tyska medborgarskap, eftersom 25 § punkt 2 StAG ännu inte hade trätt i kraft den dag då de ansökte om att återfå sitt turkiska medborgarskap. Det var således *omöjligt* för klagandena i de nationella målen – såväl i processuellt som i materiellt hänseende – att ansöka om förhandstillstånd. Eftersom *en frist* för att ansöka om att få behålla tyskt medborgarskap ännu inte hade föreskrivits, kunde den nämligen inte löpa ut, vilket innebär att resultatet för de berörda personerna blev att de inte fick någon faktisk tillgång till en individuell bedömning av sin situation mot bakgrund av unionsrätten.⁵⁵

81. För det fjärde och sista anser jag att det är nödvändigt att bedöma en sista omständighet. Jag erinrar om att den hänskjutande domstolen har preciserat att det i tysk rätt inte föreskrivs någon möjlighet att göra en bedömning av följderna av förlusten av det tyska medborgarskapet efter det att förlusten har skett. I ett sådant fall skulle det enda sättet för de berörda personerna att utan retroaktiv verkan återfå tyskt medborgarskap vara att lämna in en ny ansökan om naturalisation.⁵⁶

82. Denna möjlighet att återfå sitt medborgarskap är dock inte förenlig med domstolens fasta praxis, eftersom den innebär att den berörda personen under en viss period fråntas möjligheten att åtnjuta alla de rättigheter som ställningen som unionsmedborgare ger, utan att det är möjligt att återfå dessa rättigheter under nämnda period. Enligt denna praxis kan inte den omständigheten att det i nationell rätt inte föreskrivs någon möjlighet att, på villkor som är

⁵² Sådana följder kan enligt domstolen inte vara hypotetiska eller eventuella. Domen Tjebbes m.fl., punkt 44, och domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 54.

⁵³ Domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkt 55 och där angiven rättspraxis.

⁵⁴ Eftersom klaganden hade lämnat in sin ansökan om att behålla sitt danska medborgarskap efter utgången av den tidsfrist som föreskrivs i de nationella bestämmelserna. Se fotnot 25 ovan.

⁵⁵ Detta överensstämmer med de överväganden som gjorts i punkterna 66 och följande punkter ovan. I detta sammanhang har klagandena de nationella målen, i egenskap av tyska medborgare, kunnat utöva de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet mellan naturaliseringen år 1999 och antagandet av beslutet i vilket det fastställs att de förlorat sitt medborgarskap, det vill säga under minst arton år. Denna först rättsliga och därefter faktiska situation samt spänningen mellan dessa två datum ska beaktas vid proportionalitetsbedömningen och särskilt i samband med skyddet av rätten till familjeliv och yrkesliv.

⁵⁶ Den hänskjutande domstolen har förklarat att 13 § StAG, enligt vilken före detta tyska medborgare på vissa villkor kan erhålla en förenklad naturalisation, endast är tillämplig när sökandena är bosatta utomlands.

förenliga med unionsrätten, få till stånd en bedömning av nationella myndigheter och, eventuellt, nationella domstolar, av huruvida följderna av förlusten av medborgarskapet i den berörda medlemsstaten är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten som i förekommande fall kan leda till att detta medborgarskap återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*), uppvägas av möjligheten till naturalisation, oavsett på vilka eventuella förmånliga villkor naturalisation kan beviljas. Ett godtagande av att det förhöll sig annorlunda skulle vara detsamma som att medge att en person, även under en begränsad period, kan fråntas möjligheten att åtnjuta alla de rättigheter som tillkommer honom eller henne enligt ställningen som unionsmedborgare, utan att det är möjligt att återfå dessa rättigheter under nämnda period.⁵⁷

VI. Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) på följande sätt:

Artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken dess medborgare, vid frivilligt förvärv av medborgarskap i ett tredjeland, förlorar sitt medborgarskap i denna medlemsstat enligt lag, vilket för personer som inte är medborgare även i en annan medlemsstat medför att de förlorar sin ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som följer av denna ställning, om de inte erhåller tillstånd att behålla detta medborgarskap innan de förvärvar medborgarskap i det tredjelandet, förutsatt att de berörda personerna erbjuds effektiv tillgång, inom en rimlig tidsfrist, till ett förfarande för bibehållande av medborgarskapet som gör det möjligt för behöriga myndigheter att bedöma huruvida följderna av förlusten av detta medborgarskap är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten och, i förekommande fall, låta detta medborgarskap bestå eller återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*). En sådan tidsfrist kan inte börja löpa förrän dessa myndigheter i vederbörlig ordning har informerat de berörda personerna om att ett eventuellt förvärv eller återfående av medborgarskap i ett tredjeland medför förlust av medborgarskapet, och om möjligheten att inleda förfarandet för förhandstillstånd som gör det möjligt att ansöka om att behålla detta medborgarskap, samt om deras rätt att inom denna tidsfrist ansöka om att få behålla eller återfå detta medborgarskap. I annat fall måste dessa myndigheter kunna göra en sådan bedömning i anslutning till att dessa personer ansöker om en resehandling eller någon annan handling som styrker deras medborgarskap eller, i förekommande fall, i anslutning till ett förfarande om fastställande av förlust av medborgarskap.

⁵⁷ Domen Udlændinge- og Integrationsministeriet, punkterna 57 och 58. Se även mitt förslag till avgörande i målet Udlændinge- og Integrationsministeriet (C-689/21, EU:C:2023:53, punkterna 93 och 94).