

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 25 april 2024 (*)

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artikel 20 FEUF – Medborgarskap i en medlemsstat och i ett tredjeland – Förvärv av medborgarskap i ett tredjeland – Förlust enligt lag av medborgarskap i en medlemsstat och av unionsmedborgarskap – Möjlighet att ansöka om fortsatt medborgarskap i medlemsstaten före förvärvet av medborgarskap i ett tredjeland – Individuell prövning av följderna av förlusten av medborgarskapet i medlemsstaten i förhållande till unionsrätten – Omfattning”

I de förenade målen C-684/22–C-686/22,

angående beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland), av den 3 november 2022, som inkom till domstolen den 8 november 2022, i målen

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),

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Lycourgos (referent) samt domarna O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin och L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- M.S. och S.S., genom B. Steeger, Rechtsanwältin,
- Stadt Krefeld, genom S. Wolf, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom J. Möller och R. Kanitz, båda i egenskap av ombud,
- Estlands regering, genom M. Kriisa, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom S. Grünheid och E. Montaguti, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 14 december 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 FEUF.

2 Begärandena har framställts i tre mål. I det första målet är parterna, å ena sidan, S.Ö. och, å andra sidan, Stadt Duisburg (staden Duisburg, Tyskland). I det andra målet är parterna, å ena sidan, N.Ö. och M.Ö., och, å andra sidan Stadt Wuppertal (staden Wuppertal, Tyskland). I det tredje målet är parterna, å ena sidan, M.S. och S.S., och, å andra sidan, Stadt Krefeld (staden Krefeld, Tyskland). Samtliga mål rör förlust av tyskt medborgarskap för respektive kärke.

Tillämpliga bestämmelser

Internationell rätt

3 Europeiska konventionen om medborgarskap, som antogs den 6 november 1997 av Europarådet och trädde i kraft den 1 mars 2000 (nedan kallad konventionen om medborgarskap), ratificerades av Förbundsrepubliken Tyskland den 11 maj 2005.

4 I artikel 7 i konventionen om medborgarskap med rubriken ”Förlust av medborgarskap ex lege eller på initiativ av en konventionsstat”, föreskrivs följande:

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

a) Vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap.

...

e) Vid avsaknad av verklig anknytning mellan konventionsstaten och en medborgare som har varaktigt hemvist utomlands.

...”

5 I artikel 15 b i konventionen, med rubriken ”Andra möjliga fall av flerfaldigt medborgarskap” föreskrivs att bestämmelserna i denna konvention inte ska begränsa en konventionsstats rätt att i sin nationella lagstiftning bestämma om förvärvet eller bibehållandet av medborgarskap i den staten är beroende av avsägelse eller förlust av ett annat medborgarskap.

Unionsrätt

6 Artikel 20 FEUF har följande lydelse:

”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara

unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2. Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,

...”

Tysk rätt

7 I 25 § Staatsangehörigkeitsgesetz (lagen om medborgarskap) i 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) (nedan kallad StAG), som är i kraft sedan den 1 januari 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 sitt juridiska ombud. 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.”

8 I 30 § punkt 1 StAG föreskrivs följande:

”1) Frågan huruvida en person innehar tyskt medborgarskap eller inte ska efter begäran fastställas av den myndighet som är ansvarig för medborgarskapsfrågor när ett berättigat intresse är styrkt. Denna fastställelse är bindande i samtliga ärenden där frågan huruvida en person innehar tyskt medborgarskap eller inte är relevant i rättsligt hänseende. Om det föreligger ett allmänintresse kan fastställelsen även göras ex officio.”

9 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 30 juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) föreskrivs följande:

”1) En tidigare tysk medborgare ska

1. tilldelas ett bosättningstillstånd om denne när det tyska medborgarskapet förloras sedan fem år har haft hemvist i Tyskland som tysk medborgare,

2. tilldelas ett uppehållstillstånd om denne när det tyska medborgarskapet förloras sedan minst ett år har haft hemvist i Tyskland.

Ansökan om ett uppehållstillstånd enligt första meningen ska inges inom sex månader från det att förlusten av det tyska medborgarskapet blev känd.

...

2) En tidigare tysk medborgare som har hemvist utomlands kan erhålla uppehållstillstånd om vederbörande har tillräckliga tyskakunskaper.

3) Om det föreligger särskilda skäl kan uppehållstillståndet enligt punkt 1 eller 2 tilldelas med avvikelse

från 5 §.

...”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Mål C-684/22

- 10 S.Ö., som föddes i Turkiet 1966, reste in i Tyskland under 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.
- 11 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.
- 12 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 den behöriga naturalisationsmyndigheten om att ett intyg om medborgarskap skulle utfärdas till honom, för att han skulle kunna styrka att han fortsatt var tysk medborgare. Därefter flyttade S.Ö. till staden Duisburg.
- 13 Genom ett förvaltningsbeslut av den 13 september 2019 fastställde staden Duisburg, i enlighet med 30 § punkt 1 StAG, att S.Ö. inte längre var tysk medborgare. Som motivering uppgav staden Duisburg 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. Resultatet skulle endast ha kunnat bli ett annat om återvinningen av det turkiska medborgarskapet ägt rum senast den 31 december 1999, eftersom det i 25 § punkt 1 första meningen StAG, i den version som var tillämplig fram till detta datum, föreskrevs att förlusten av det tyska medborgarskapet endast gäller för tyska medborgare som bor utomlands. S.Ö. hade emellertid inte visat att han återvunnit sitt turkiska medborgarskap före den 1 januari 2000.
- 14 S.Ö. överklagade detta beslut till Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf), som är den hänskjutande domstolen.

Mål C-685/22

- 15 Makarna M.Ö. och N.Ö., som är turkiska medborgare och föddes år 1959 respektive år 1970, reste in i Tyskland under år 1974. Den 27 augusti 1999 förvärvade de tyskt medborgarskap genom naturalisation och den 2 september 1999 förlorade de sina turkiska medborgarskap.
- 16 De uppgav den 1 september 2005 vid ett besök hos de kommunala myndigheterna i Wuppertal att de den 24 november 2000 på nytt förvärvat turkiskt medborgarskap.
- 17 De ingav ett intyg från det turkiska generalkonsulatet. 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 ministerrådsrådet av den 24 november 2000.
- 18 Genom förvaltningsbeslut av den 24 februari 2021 konstaterade staden Wuppertal, i enlighet med 30 § punkt 1 StAG, att M.Ö. och N.Ö. inte längre var tyska medborgare. Enligt staden Wuppertal hade återvinningen av det turkiska medborgarskapet den 24 november 2000 medfört en automatisk förlust av det tyska medborgarskapet, i enlighet med 17 § punkt 1 led 2 och 25 § punkt 1 första meningen StAG. Resultatet skulle endast ha kunnat bli ett annat om återvinningen av det turkiska medborgarskapet ägt rum senast den 31 december 1999, eftersom det i 25 § punkt 1 första meningen StAG, i den version som var tillämplig fram till detta datum, föreskrevs att förlusten av det tyska medborgarskapet endast gäller för tyska medborgare som bor utomlands. M.Ö. och N.Ö. hade emellertid inte visat att de återvunnit sina turkiska medborgarskap före den 1 januari 2000.
- 19 M.Ö. och N.Ö. överklagade dessa beslut till Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf).

Mål C-686/22

- 20 Makarna M.S. och S.S., som är turkiska medborgare och föddes år 1965 respektive år 1971, reste in i Tyskland under åren 1981 respektive 1989. Den 10 juni 1999 förvärvade de tyskt medborgarskap genom naturalisation och därefter förlorade de sina turkiska medborgarskap.
- 21 Efter att ha erhållit tyskt medborgarskap ansökte M.S. och S.S. om återvinning av sina turkiska medborgarskap.
- 22 M.S. och S.S. ansökte den 19 december 2017 till staden Krefeld om fastställelse av att de fortfarande var tyska medborgare.
- 23 Genom förvaltningsbeslut av den 24 februari 2021 konstaterade staden Krefeld, i enlighet med 30 § punkt 1 StAG, att M.S. och S.S. inte längre var tyska medborgare. Enligt staden Krefeld hade återvinningen av det turkiska medborgarskapet ägt rum efter den 1 januari 2000 vilket enligt 17 § punkt 1 led 2 och 25 § punkt 1 första meningen StAG medförde en automatisk förlust av det tyska medborgarskapet. Resultatet skulle endast ha kunnat bli ett annat om återvinningen av det turkiska medborgarskapet ägt rum senast den 31 december 1999, eftersom det i 25 § punkt 1 första meningen StAG, i den version som var tillämplig fram till detta datum, föreskrevs att förlusten av det tyska medborgarskapet endast gäller för tyska medborgare som bor utomlands. M.S. och S.S. hade emellertid inte visat att de återvunnit sina turkiska medborgarskap före den 1 januari 2000.
- 24 M.S. och S.S. överklagade dessa beslut till Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf).

Tolkningsfrågorna

- 25 För det första vill den hänskjutande domstolen i dessa tre förenade mål få klarhet i huruvida den automatiska förlusten av tyskt medborgarskap enligt 25 § punkt 1 första meningen StAG är förenlig med unionsrätten.
- 26 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis bekräftat att den version av 25 § StAG som är tillämplig på klagandena i de nationella målen är den som är i kraft från och med den 1 januari 2000, eftersom dessa klaganden på nytt förvärvat turkiskt medborgarskap efter detta datum. De handlingar som vissa av klagandena har ingett för att visa motsatsen saknar bevisvärde. Kommissionen har dessutom angett att ingen av klagandena i de nationella målen ansökte om ett sådant tillstånd att behålla sitt medborgarskap som avses i 25 § punkt 2 första meningen StAG innan de på nytt förvärvade turkiskt medborgarskap.
- 27 Härvidlag har den hänskjutande domstolen 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 och det uttryckligen föreskrivs att det i samband med detta förfarande ska göras en individuell bedömning av vilka följder förlusten av medborgarskapet får för den berörda personens situation.
- 28 Den hänskjutande domstolen hyser emellertid tvivel om huruvida denna bestämmelse verkligen är förenlig med unionsrätten. För det fall inget sådant förfarande för beviljande av tillstånd att behålla tyskt medborgarskap som avses i nämnda 25 § punkt 2 inleds, följer det nämligen av bestämmelserna i samma 25 § att personer som inte är medborgare i en annan medlemsstat automatiskt förlorar sitt tyska medborgarskap, och därmed förlorar sitt unionsmedborgarskap, utan någon individuell prövning.
- 29 Den hänskjutande domstolen har angett att det i tysk rätt inte föreskrivs någon möjlighet att som ett led i undersökningen göra en bedömning av följderna av förlusten av det tyska medborgarskapet efter det att förlusten har ägt rum. I ett sådant fall skulle de berörda personerna endast ha möjlighet att lämna in en ny ansökan om naturalisation i syfte att utan retroaktiv verkan förvärva tyskt medborgarskap.
- 30 För det andra har den hänskjutande domstolen, samtidigt som den konstaterat att en ansökan om att få behålla tyskt medborgarskap, i enlighet med ordalydelsen i 25 § punkt 2 StAG, ger möjlighet att beakta unionsrättens krav, påpekat att följderna av förlusten av unionsmedborgarskapet i praktiken inte prövas av vare sig de administrativa myndigheterna eller av de nationella domstolarna. Tillstånd att behålla tyskt medborgarskap

beviljas nämligen endast när det finns ett särskilt intresse av att förvärva ett utländskt medborgarskap samtidigt som det tyska medborgarskapet behålls. Följderna av förlusten av tyskt medborgarskap, vilket medför förlust av ställningen som unionsmedborgare, prövas således inte mot bakgrund av de rättigheter som följer av sistnämnda ställning.

31 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Düsseldorf (Förvaltningsdomstolen i Düsseldorf) 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 endast har 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 då 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?”

32 Domstolens ordförande har genom beslut av den 7 december 2022 förenat målen C-684/22-C-686/22 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

33 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken medborgarskapet i den medlemsstaten vid frivilligt förvärv av medborgarskap i ett tredjeland går förlorat enligt lag, vilket medför att personer som inte är medborgare i en annan medlemsstat förlorar sitt unionsmedborgarskap, såvida inte dessa personer, efter en individuell bedömning av personernas situation mot bakgrund av en avvägning mellan de aktuella allmänna och privata intressena, erhåller ett tillstånd från behöriga myndigheter att behålla sitt medborgarskap innan de förvärvar medborgarskap i ett tredjeland.

34 Det följer av fast rättspraxis att även om varje medlemsstat enligt internationell rätt är behörig att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap, så hindrar det förhållandet att ett område hör till medlemsstaternas behörighet dock inte att de nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten (dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 39 och 41, och dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 28).

35 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 (dom av den 20 september 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, punkt 31, och dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 29).

36 Situationen för unionsmedborgare vilka, liksom klagandena i de nationella målen, endast är medborgare i en enda medlemsstat och som, genom förlust av detta medborgarskap, kan förlora den ställning och de därtill hörande rättigheter som de tillerkänns enligt artikel 20 FEUF omfattas därför, med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder, av unionsrätten. Medlemsstaterna ska således utöva sin behörighet i fråga om medborgarskap med iakttagande av unionsrätten och särskilt proportionalitetsprincipen (dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 42 och 45, och dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 30).

37 Härvidlag har domstolen redan slagit fast att det är legitimt att en medlemsstat vill skydda det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare, liksom den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet (dom av den 2 mars 2010, Rottmann,

C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51, dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 31).

- 38 När en medlemsstat utövar sin behörighet att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap, är det även legitimt att den försöker undvika att en och samma person har flera medborgarskap (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 54).
- 39 I förevarande fall förlorar tyska medborgare, enligt 25 § punkt 1 StAG, sitt medborgarskap när de frivilligt förvärvar medborgarskap i vissa tredjeländer. I denna bestämmelse preciseras dessutom att det tyska medborgarskapet inte går förlorat när en tysk medborgare förvärvar medborgarskap i, bland annat, en annan medlemsstat. Såsom den tyska regeringen har påpekat syftar denna bestämmelse huvudsakligen till att förhindra att en och samma person har flera medborgarskap.
- 40 Att detta syfte i princip är legitimt bekräftas av artikel 7.1 a i 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, med undantag för bland annat vid frivilligt förvärv av ett annat medborgarskap, och av artikel 15 b i konventionen, enligt vilken bestämmelserna i konventionen inte begränsar en konventionsstats rätt att i sin nationella lagstiftning bestämma om förvärvet eller bibehållandet av medborgarskap i staten är beroende av avsägelse eller förlust av ett annat medborgarskap (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 55).
- 41 Följaktligen strider det i princip inte mot unionsrätten att det i en medlemsstat, med hänvisning till allmänintresset, föreskrivs att medborgarskapet i denna stat förloras enligt lag i sådana situationer som de som avses i 25 § punkt 1 StAG, när dess medborgare frivilligt förvärvar medborgarskap i ett tredjeland, även om denna förlust medför att de berörda personerna också förlorar sin ställning som unionsmedborgare.
- 42 Med hänsyn till den betydelse som primärrätten tillmäter ställningen som unionsmedborgare, vilken – såsom det erinrats om i punkt 34 ovan – utgör den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, ankommer det emellertid på behöriga nationella myndigheter och nationella domstolar 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 (dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 55 och 56, och dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 38).
- 43 Domstolen har slagit fast 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 (dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 41, och dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 39).
- 44 Av detta följer att i en situation i vilken medborgarskapet i en medlemsstat förloras enligt lag, med följden att även ställningen som unionsmedborgare förloras, vid frivilligt förvärv av medborgarskap i ett tredjeland, ska behöriga nationella myndigheter och domstolar kunna bedöma följder av denna förlust av medborgarskap och, i förekommande fall, låta den berörda personen bevara eller återfå sitt medborgarskap med retroaktiv verkan (*ex tunc*) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 42, och dom av den 5 september 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 40).
- 45 I förevarande fall framgår det av respektive begäran om förhandsavgörande att det i 25 § punkt 2 StAG föreskrivs att medborgarskapet inte går förlorat om den aktuella personen innan denne förvärvar det utländska medborgarskapet efter ansökan har erhållit skriftligt tillstånd från den behöriga myndigheten att bibehålla medborgarskapet. I denna bestämmelse anges även att det vid beslut om en sådan ansökan ska göras en

avvägning mellan allmänna och privata intressen.

- 46 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 58 i sitt förslag till avgörande utgör unionsrätten i princip inte hinder för att en medlemsstat föreskriver att en individuell prövning, mot bakgrund av proportionalitetsprincipen, av de följder som förlusten av medborgarskapet i en medlemsstat medför för de berörda personerna från ett unionsrättsligt perspektiv ska göras inom ramen för ett särskilt förfarande för förhandstillstånd, såsom det som föreskrivs i nämnda 25 § punkt 2.
- 47 För att säkerställa iakttagandet av de rättigheter som unionsmedborgarna har enligt artikel 20 FEUF är det emellertid viktigt att detta förfarande faktiskt gör det möjligt att göra en individuell proportionalitetsprövning i enlighet med vad som krävs enligt denna artikel, såsom den tolkats av domstolen i dess praxis.
- 48 Den hänskjutande domstolen har härvidlag för det första angett att förvaltningsmyndigheternas praxis, som stöds av nationell rättspraxis, inom ramen för nämnda förfarande med förhandstillstånd består i att inte undersöka följderna ur ett unionsrättsligt perspektiv av att den berörda personen förlorar sitt tyska medborgarskap, när denna förlust medför förlust av ställningen som unionsmedborgare. Tillstånd att behålla tyskt medborgarskap beviljas nämligen endast när det finns ett särskilt intresse av att förvärva medborgarskap i ett tredjeland.
- 49 I en situation där de behöriga myndigheterna inte gör denna proportionalitetsprövning eller där det inte klart framgår av de skäl som anges i dessa myndigheters beslut, som antagits med stöd av 25 § punkt 2 StAG, att denna prövning har ägt rum, ankommer det på den nationella domstolen, vid vilken en eventuell talan väckts, att göra samma prövning eller se till att den utförs av nämnda myndigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2023, Udländinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 53).
- 50 Vid denna prövning ska det göras en bedömning av den berörda personens och dennes familjs individuella situation i syfte att utreda huruvida förlusten av det tyska medborgarskapet, när denna förlust även orsakar förlust av ställningen som unionsmedborgare, har följder som – mot bakgrund av den nationella lagstiftarens målsättning – på ett oproportionerligt sätt påverkar den normala utvecklingen av vederbörandes familje- och yrkesliv, från ett unionsrättsligt perspektiv. Sådana följder får inte vara hypotetiska eller eventuella (dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 44, och dom av den 5 september 2023, Udländinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 54).
- 51 Inom ramen för denna bedömning ankommer det i synnerhet 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 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), vars iakttagande EU-domstolen ska säkerställa. Detta gäller särskilt rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 7 i stadgan. Denna artikel ska, i förekommande fall, läsas tillsammans med skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet, vilken stadgas i artikel 24.2 i stadgan (dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 45, och dom av den 5 september 2023, Udländinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 55).
- 52 För det andra framgår det av respektive begäran om förhandsavgörande att det enligt 25 § punkt 2 StAG krävs att den berörda personen inte har förvärvat medborgarskap i ett tredjeland innan han eller hon ansöker om och, i förekommande fall erhåller, bibehållet tyskt medborgarskap.
- 53 Domstolen har redan 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 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2023, Udländinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 43).
- 54 Såsom generaladvokaten har angett i punkt 63 i sitt förslag till avgörande uppfyller kravet på att tillstånd till bibehållet medborgarskap ska begäras och erhållas innan medborgarskap i ett tredjeland erhålls kravet på en rimlig tidsfrist, eftersom det förstnämnda kravet, mot bakgrund av rättssäkerhetshänsyn som medlemsstaterna har rätt att säkerställa, i princip inte hindrar de berörda personerna från att på ett effektivt sätt utöva de

rättigheter som följer av deras ställning som unionsmedborgare, i synnerhet rätten att kräva att de behöriga myndigheterna gör en individuell bedömning av proportionaliteten av de följder som förlusten av medborgarskapet får mot bakgrund av unionsrätten.

- 55 Det ska understrykas att när en tysk medborgare som inte är medborgare i en annan medlemsstat frivilligt har förvärvat medborgarskap i ett tredjeland, samtidigt som han eller hon dessförinnan har underlåtit att följa det förfarande som föreskrivs i 25 § punkt 2 StAG för att ansöka om och erhålla tillstånd att behålla tyskt medborgarskap, är det legitimt att anse att han eller hon vid tidpunkten för förvärvet hade visat sin vilja att inte längre vara unionsmedborgare.
- 56 Domstolen har emellertid redan slagit fast att, med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som följer av förlusten av medborgarskapet i en medlemsstat, när detta leder till förlust av ställningen som unionsmedborgare, för det faktiska utövandet av de rättigheter som tillkommer unionsmedborgaren enligt artikel 20 FEUF, nationella regler eller nationell praxis inte anses vara förenliga med effektivitetsprincipen om de kan medföra att den person som riskerar att förlora sitt medborgarskap hindras från att begära prövning av om konsekvenserna av förlusten av medborgarskapet är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten, när anledningen till att denne inte kan beviljas en sådan prövning är att fristen för att ansöka om detta har löpt ut och personen i fråga inte i vederbörlig ordning har informerats om rätten att ansöka om en sådan prövning och om inom vilken frist ansökan om detta ska ges in (dom av den 5 september 2023, Udländinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 48).
- 57 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida klagandena i de nationella målen vederbörligen har informerats om det förfarande som föreskrivs i 25 § StAG, som är i kraft från och med den 1 januari 2000 och som enligt den hänskjutande domstolen är tillämplig på dem. Den hänskjutande domstolen ska härvidlag beakta den omständigheten att dessa personer före detta datum var tvungna att avsäga sig sitt turkiska medborgarskap för att förvärva tyskt medborgarskap, vilket tyder på att de inte bara var informerade om den tyska lagstiftning som var tillämplig på dem före nämnda tidpunkt, utan även åtminstone om den omständigheten att denna lagstiftning syftar till att undvika innehav av flera medborgarskap och, i synnerhet, att det tyska medborgarskapet i princip inte får kumuleras med ett tredjlands medborgarskap.
- 58 Den hänskjutande domstolen ska dessutom beakta det sammanhang i vilket nämnda personer har ansökt om, och därefter återfått, sitt turkiska medborgarskap. Det framgår nämligen av besluten om hänskjutande att klagandena i de nationella målen har försökt behålla såväl turkiskt som tyskt medborgarskap i enlighet med den version av 25 § StAG som var tillämplig till och med den 31 december 1999 för tyska medborgare som är bosatta i Tyskland. Den hänskjutande domstolen har angett att om klagandena före detta datum avstod från sitt turkiska medborgarskap för att erhålla tyskt medborgarskap och sedan ansökt om återvinning av sitt turkiska medborgarskap, har de på nytt beviljats sitt turkiska medborgarskap efter nämnda datum.
- 59 Klagandena i mål C-686/22 har härvidlag i sina skriftliga yttranden angett att de inte hade någon anledning att ansöka om förhandstillstånd för bibehållande av tyskt medborgarskap före reformen av 25 § StAG och att denna reform under alla omständigheter inte tydligt har klargjorts eller bringats till deras kännedom.
- 60 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 71 i sitt förslag till avgörande, borde klagandena i de nationella målen med hänsyn till de allvarliga konsekvenser som förlusten av det tyska medborgarskapet, vilken medför en förlust av ställningen som unionsmedborgare, får för det faktiska utövandet av de rättigheter som tillkommer unionsmedborgaren enligt artikel 20 FEUF, i en sådan situation ha getts möjlighet, eventuellt inom ramen för övergångsbestämmelser, att på ett effektivt sätt inleda det förfarande med förhandstillstånd som föreskrivs i 25 § punkt 2 StAG för att behålla sitt tyska medborgarskap.
- 61 För att avgöra huruvida klagandena i de nationella målen faktiskt har kunnat dra nytta av detta förfarande och av en individuell prövning av följderna av förlusten av det tyska medborgarskapet i förhållande till unionsrätten, är det viktigt att den hänskjutande domstolen även beaktar de datum då de återfick sitt turkiska medborgarskap. Det är nämligen inte uteslutet att dessa klagande, i de fall då datumet för återkrav av detta medborgarskap ligger nära den 1 januari 2000, då reformen av det förfarande som föreskrivs i 25 § StAG trädde i kraft, i praktiken inte har kunnat genomföra detta förfarande, eftersom det enligt detta förfarande krävs att man ansöker om och beviljas tillstånd att behålla sitt tyska medborgarskap innan man förvärvar medborgarskap i ett tredjeland. I ett sådant fall kunde klagandena, till skillnad från de personer som ansökte om medborgarskap i tredjeland efter detta datum, inte begära att få behålla sitt tyska medborgarskap och

invänta svaret på denna begäran innan myndigheterna i det berörda tredjelandet beviljade deras ansökan.

- 62 Det ska tilläggas att om den hänskjutande domstolen kommer fram till att klagandena i de nationella målen inte har getts möjlighet att på ett effektivt sätt inleda det förfarande med förhandstillstånd för att behålla sitt tyska medborgarskap som föreskrivs i 25 § punkt 2 StAG och komma i åtnjutande av en individuell prövning av följderna av förlusten av det tyska medborgarskapet i förhållande till unionsrätten, måste en sådan prövning kunna göras i anledning av en ansökan från den berörda personen om en resehandling eller någon annan handling som styrker hans eller hennes medborgarskap och, mer allmänt, inom ramen för ett förfarande för fastställande av medborgarskap, varvid de behöriga myndigheterna i förekommande fall med retroaktiv verkan (*ex tunc*) ska kunna låta den berörda personen återfå sitt medborgarskap i medlemsstaten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 42).
- 63 I förevarande fall måste en sådan prejudiciell prövning med möjlighet till att med retroaktiv verkan (*ex tunc*) låta den berörda personen återfå det tyska medborgarskapet kunna utföras av den hänskjutande domstolen i de nationella målen, vilka avser överklaganden av förvaltningsbeslut i vilka det fastställts att de berörda personerna har förlorat sitt medborgarskap och vilka har antagits inom ramen för ansökningar om resehandlingar eller förfaranden för fastställelse av medborgarskap.
- 64 Det ska i detta hänseende preciseras att det relevanta datum som ska beaktas vid proportionalitetsbedömningen av konsekvenserna av förlusten av det tyska medborgarskapet i förhållande till unionsrätten är det datum då den berörda personen förvärvade eller återvann medborgarskap i ett tredjeland, eftersom den tidpunkt då detta medborgarskap förvärvades eller återvanns enligt 25 § punkt 1 StAG utgör en väsentlig del av de legitima kriterier som Förbundsrepubliken Tyskland har fastställt och som är avgörande för förlusten av medborgarskapet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 september 2023, Utländinge- og Integrationsministeriet (Förlust av danskt medborgarskap), C-689/21, EU:C:2023:626, punkt 56).
- 65 Mot bakgrund ovanstående ska artikel 20 FEUF tolkas så, att den inte utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken medborgarskapet i den medlemsstaten vid frivilligt förvärv av medborgarskap i ett tredjeland går förlorat enligt lag, vilket medför att personer som inte är medborgare i en annan medlemsstat förlorar sitt unionsmedborgarskap, såvida inte dessa personer, efter en individuell bedömning av personernas situation mot bakgrund av en avvägning mellan de aktuella allmänna och privata intressena, erhåller ett tillstånd från behöriga myndigheter att behålla sitt medborgarskap innan de förvärvar medborgarskap i ett tredjeland. För att denna lagstiftning ska anses förenlig med unionsrätten krävs emellertid dels att nämnda personer, inom rimlig tid, har haft faktisk tillgång till det förfarande för bibehållande av medborgarskapet som föreskrivs i denna lagstiftning och vederbörligen har underrättats om detta förfarande, dels att nämnda förfarande inbegriper en prövning från de behöriga myndigheternas sida av huruvida de följer som förlusten av medborgarskapet medför är proportionerliga i förhållande till unionsrätten. Om så inte är fallet ska dessa myndigheter, och de domstolar vid vilka talan eventuellt har väckts, kunna göra en sådan prövning i samband med en ansökan från samma personer om en resehandling eller någon annan handling som styrker deras medborgarskap eller, i förekommande fall, i samband med ett förfarande för fastställande av att medborgarskapet förlorats, varvid nämnda myndigheter och domstolar i förekommande fall med retroaktiv verkan (*ex tunc*) ska kunna låta den berörda personen återfå sitt medborgarskap i medlemsstaten.

Rättegångskostnader

- 66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

Artikel 20 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en lagstiftning i en medlemsstat enligt vilken medborgarskapet i den medlemsstaten vid frivilligt förvärv av medborgarskap i ett tredjeland går förlorat enligt lag, vilket medför att personer som inte är medborgare i en annan medlemsstat förlorar sitt unionsmedborgarskap, såvida inte dessa personer, efter en individuell bedömning av personernas situation mot bakgrund av en avvägning mellan de aktuella allmänna och privata intressena, erhåller ett

tillstånd från behöriga myndigheter att behålla sitt medborgarskap innan de förvärvar medborgarskap i ett tredjeland. För att denna lagstiftning ska anses förenlig med unionsrätten krävs emellertid dels att nämnda personer, inom rimlig tid, har haft faktisk tillgång till det förfarande för bibehållande av medborgarskapet som föreskrivs i denna lagstiftning och vederbörligen har underrättats om detta förfarande, dels att nämnda förfarande inbegriper en prövning från de behöriga myndigheternas sida av huruvida de följer som förlusten av medborgarskapet medför är proportionerliga i förhållande till unionsrätten. Om så inte är fallet ska dessa myndigheter, och de domstolar vid vilka talan eventuellt har väckts, kunna göra en sådan prövning i samband med en ansökan från samma personer om en resehandling eller någon annan handling som styrker deras medborgarskap eller, i förekommande fall, i samband med ett förfarande för fastställande av att medborgarskapet förlorats, varvid nämnda myndigheter och domstolar i förekommande fall med retroaktiv verkan (*ex tunc*) ska kunna låta den berörda personen återfå sitt medborgarskap i medlemsstaten.

Underskrifter

* Rättegångsspråk: tyska.