

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

25. april 2024 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF – statsborgerskab i en medlemsstat og i et tredjeland – erhvervelse af statsborgerskab i et tredjeland – fortabelse ex lege af statsborgerskabet i medlemsstaten og af unionsborgerskabet – mulighed for at ansøge om bevarelse af statsborgerskabet i medlemsstaten før erhvervelsen af statsborgerskab i et tredjeland – individuel prøvelse af følgerne af fortabelsen af statsborgerskabet i medlemsstaten i forhold til EU-retten – omfang«

I de forenede sager C-684/22 – C-686/22,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Düsseldorf (forvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland) ved afgørelser af 3. november 2022, indgået til Domstolen den 8. november 2022, i sagerne

S.Ö.

mod

Stadt Duisburg (C-684/22),

og

N.Ö.,

M.Ö.

mod

Stadt Wuppertal (C-685/22),

og

M.S.,

S.S.

mod

Stadt Krefeld (C-686/22),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), og dommerne O. Spineanu-Matei, J.-C. Bonichot, S. Rodin og L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- M.S. og S.S. ved Rechtsanwältin B. Steeger,
 - Stadt Krefeld ved S. Wolf, som befuldmægtiget,
 - den tyske regering ved J. Möller og R. Kanitz, som befuldmægtigede,
 - den estiske regering ved M. Kriisa, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved S. Grünheid og E. Montaguti, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. december 2023, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF.
- 2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tre tvister henholdsvis mellem S.Ö. og Stadt Duisburg (byen Duisburg, Tyskland), mellem N.Ö. og M.Ö. på den ene side og Stadt Wuppertal (byen Wuppertal, Tyskland) på den anden side samt mellem M.S. og S.S. på den ene side og Stadt Krefeld (byen Krefeld, Tyskland) på den anden side.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Den europæiske konvention om statsborgerret, der blev vedtaget den 6. november 1997 inden for rammerne af Europarådet og trådte i kraft den 1. marts 2000 (herefter »konventionen om statsborgerret«), blev ratificeret af Forbundsrepublikken Tyskland den 11. maj 2005.
- 4 Under overskriften »Fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af en kontraherende stat« bestemmer konventionens artikel 7 følgende:

»Enhver kontraherende stats nationale lovgivning må ikke indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af den kontraherende stat, bortset fra følgende tilfælde:

 - a) frivillig erhvervelse af fremmed statsborgerret

[...]

 - e) et manglende reelt tilknytningsforhold mellem den kontraherende stat og en statsborger med fast bopæl i udlandet

[...]«
- 5 Under overskriften »Andre mulige tilfælde af dobbelt statsborgerret« fastsætter denne konventions artikel 15, litra b), at konventionens bestemmelser ikke begrænser en kontraherende stats ret til i sin nationale lovgivning at bestemme, hvorvidt erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret er betinget af afkald på eller fortabelse af fremmed statsborgerret.

EU-retten

- 6 Artikel 20 TEUF er sålydende:
 - »1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i

stedet for dette.

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

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

[...]

Tysk ret

7 § 25 i Staatsangehörigkeitsgesetz (lov om statsborgerskab) i den konsoliderede udgave (*Bundesgesetzblatt*, del III, nr. 102-1, som ændret ved § 1, stk. 7, i Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (lov om ændring af statsborgerretten) af 15.7.1999 (BGBl. I, s. 161) (herefter »StAG«), der har været gældende siden den 1. januar 2000, og som finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, lyder således:

»(1) En tysker fortaber sit statsborgerskab ved erhvervelse af et udenlandsk statsborgerskab, hvis denne erhvervelse sker efter ansøgning fra vedkommende selv eller vedkommendes retlige repræsentant, idet den repræsenterede dog kun fortaber sit statsborgerskab, hvis betingelserne for at ansøge om ophør i henhold til § 19 er opfyldt. Den i første punktum omhandlede fortabelse indtræder ikke, hvis en tysker erhverver statsborgerskab i en anden medlemsstat i Den Europæiske Union, Schweiz eller en stat, med hvilken Forbundsrepublikken Tyskland har indgået en folkeretlig traktat i henhold til § 12, stk. 3.

(2) Den, som forud for erhvervelsen af det udenlandske statsborgerskab efter ansøgning har modtaget skriftlig tilladelse fra den kompetente myndighed til at bevare sit statsborgerskab, fortaber ikke statsborgerskabet. [...]. Ved afgørelsen af en ansøgning som omhandlet i første punktum skal der foretages en afvejning af offentlige og private hensyn. For en ansøger, der har sit sædvanlige opholdssted i udlandet, skal der særligt tages hensyn til, om vedkommende kan godtgøre fortsatte bånd til Tyskland.«

8 StAG's § 30, stk. 1, har følgende ordlyd:

»(1) Myndigheden for statsborgerskab fastslår efter ansøgning, og når en berettiget interesse godtgøres, om der foreligger tysk statsborgerskab. Denne afgørelse er bindende i alle anliggender, hvor det er retligt afgørende, om der foreligger tysk statsborgerskab. Hvis der foreligger en offentlig interesse, kan afgørelsen også træffes af egen drift.«

9 § 38 i Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (lov om udlændinges ophold, erhvervsmæssige beskæftigelse og integration på Forbundsrepublikkens område) af 30. juli 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950) bestemmer:

»(1) En tidligere tysker skal

1. tildeles permanent opholdstilladelse, hvis vedkommende ved fortabelsen af det tyske statsborgerskab i fem år som tysker har haft sit sædvanlige opholdssted på Forbundsrepublikkens område

2. tildeles opholdstilladelse, hvis vedkommende ved fortabelsen af det tyske statsborgerskab har haft sit sædvanlige opholdssted på Forbundsrepublikkens område i mindst et år.

Ansøgning om tildeling af en opholdstilladelse i henhold til første punktum skal indgives senest seks måneder, efter at der er opnået kendskab til fortabelsen af det tyske statsborgerskab.

[...]

(2) En tidligere tysker, som har sit sædvanlige opholdssted i udlandet, kan tildeles en opholdstilladelse, hvis vedkommende har tilstrækkelige kundskaber i det tyske sprog.

(3) I særlige tilfælde kan der tildeles opholdstilladelse i henhold til stk. 1 eller 2, uanset § 5.

[...]«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-684/22

- 10 S.Ö., som er født i Tyrkiet i 1966, indrejste til Forbundsrepublikkens område i 1990. Han er gift og far til tre børn. Den 10. maj 1999 erhvervede han tysk statsborgerskab ved naturalisation, og den 13. september 1999 blev han løst fra sit tyrkiske statsborgerskab.
- 11 Den 25. maj 2018 meddelte S.Ö. i forbindelse med en ansøgning om et rejsedokument til sin søn, at han havde generhvervet sit tyrkiske statsborgerskab.
- 12 Da de tyske myndigheder nærede alvorlig tvivl om, hvorvidt S.Ö.s søn var tysk statsborger, ansøgte S.Ö. den 25. april 2019 den stedligt kompetente naturalisationsmyndighed om udstedelse af et statsborgerskabsbevis for at kunne dokumentere, at han fortsat havde tysk statsborgerskab. Efterfølgende flyttede S.Ö. til byen Duisburgs kompetenceområde.
- 13 Ved administrativ afgørelse af 13. september 2019 fastslog byen Duisburg i henhold til StAG's § 30, stk. 1, at S.Ö. ikke længere var tysk statsborger. Ifølge byen Duisburg skete generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab efter den 1. januar 2000 og i henhold til StAG's § 17, stk. 1, nr. 2, og § 25, stk. 1, første punktum, førte dette til automatisk fortabelse af det tyske statsborgerskab. Noget andet kunne kun gælde, hvis generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab var sket før den 31. december 1999, eftersom StAG's § 25, stk. 1, første punktum, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil denne dato, fastsatte, at fortabelse af det tyske statsborgerskab kun indtrådte for tyskere, der var bosat i udlandet. S.Ö. havde imidlertid ikke godtgjort, at generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab var sket før denne dato.
- 14 S.Ö. har anlagt søgsmål til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, Verwaltungsgericht Düsseldorf (forvaltningsdomstolen i Düsseldorf, Tyskland).

Sag C-685/22

- 15 Ægtefællerne M.Ö. og N.Ö., der er tyrkiske statsborgere og født i henholdsvis 1959 og 1970, indrejste til tysk område i 1974. Den 27. august 1999 erhvervede de tysk statsborgerskab ved naturalisation, og den 2. september 1999 blev de løst fra deres tyrkiske statsborgerskab.
- 16 Den 1. september 2005 medgav de i forbindelse med en samtale med de kommunale myndigheder i Wuppertal, at de atter havde erhvervet tyrkisk statsborgerskab den 24. november 2000.
- 17 I denne forbindelse fremlagde de en attest fra det tyrkiske generalkonsulat af 31. august 2005, ifølge hvilken de den 2. september 1999 havde ansøgt om generhvervelse af deres tyrkiske statsborgerskab og havde generhvervet dette ved regeringsbeslutning af 24. november 2000.
- 18 Ved administrative afgørelser af 24. februar 2021 fastslog byen Wuppertal i henhold til StAG's § 30, stk. 1, at M.Ö. og N.Ö ikke længere var tyske statsborgere. Ifølge den kommunale myndighed førte generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab den 24. november 2000 i henhold til StAG's § 17, stk. 1, nr. 2, og § 25, stk. 1, første punktum, til automatisk fortabelse af det tyske statsborgerskab. Noget andet kunne kun gælde, hvis generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab var sket før den 31. december 1999, eftersom StAG's § 25, stk. 1, første punktum, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil denne dato, fastsatte, at fortabelse af det tyske statsborgerskab kun indtrådte for tyskere, der var bosat i udlandet. M.Ö. og N.Ö havde imidlertid ikke godtgjort, at generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab var sket før den nævnte dato.
- 19 M.Ö. og N.Ö har anlagt søgsmål til prøvelse af disse afgørelser ved Verwaltungsgericht Düsseldorf (forvaltningsdomstolen i Düsseldorf).

- 20 Ægtefællerne M.S. og S.S., der er tyrkiske statsborgere og født i henholdsvis 1965 og 1971, indrejste til tysk område i henholdsvis 1981 og 1989. Den 10. juni 1999 erhvervede de tysk statsborgerskab ved naturalisation, og efterfølgende blev de løst fra deres tyrkiske statsborgerskab.
- 21 M.S. og S.S. ansøgte om generhvervelse af deres tyrkiske statsborgerskab, efter at de havde opnået tysk statsborgerskab.
- 22 Den 19. december 2017 anmodede M.S. og S.S. byen Krefeld om at fastslå, at de havde tysk statsborgerskab.
- 23 Ved administrative afgørelser af 24. februar 2021 fastslog byen Krefeld i henhold til StAG's § 30, stk. 1, at M.S. og S.S. ikke længere var tyske statsborgere. Ifølge den kommunale myndighed skete generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab efter den 1. januar 2000 og førte i henhold til StAG's § 17, stk. 1, nr. 2, og § 25, stk. 1, første punktum, til automatisk fortabelse af det tyske statsborgerskab. Noget andet kunne kun gælde, hvis generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab var sket før den 31. december 1999, eftersom StAG's § 25, stk. 1, første punktum, i den affattelse, der fandt anvendelse indtil denne dato, fastsatte, at fortabelse af det tyske statsborgerskab kun indtrådte for tyskere, der var bosat i udlandet. M.S. og S.S. havde imidlertid ikke godtgjort, at generhvervelsen af det tyrkiske statsborgerskab var sket før den nævnte dato.
- 24 M.S. og S.S. har anlagt søgsmål til prøvelse af disse afgørelser ved Verwaltungsgericht Düsseldorf (forvaltningsdomstolen i Düsseldorf).

De præjudicielle spørgsmål

- 25 I disse tre forenede sager ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om den i StAG's § 25, stk. 1, første punktum, fastsatte automatiske fortabelse af det tyske statsborgerskab er i overensstemmelse med EU-retten.
- 26 Den forelæggende ret har indledningsvis bekræftet, at den affattelse af StAG's § 25, der finder anvendelse på sagsøgerne i hovedsagerne, er den, der trådte i kraft den 1. januar 2000, eftersom de generhvervede tyrkisk statsborgerskab efter denne dato, idet de dokumenter, som nogle af dem har fremlagt for at godtgøre det modsatte, ikke har nogen bevisværdi. Den forelæggende ret har endvidere oplyst, at ingen af sagsøgerne i hovedsagerne ansøgte om tilladelse til at bevare statsborgerskabet som omhandlet i StAG's § 25, stk. 2, første punktum, før de generhvervede tyrkisk statsborgerskab.
- 27 I denne forbindelse er StAG's § 25, stk. 1, første punktum, ifølge national retspraksis i overensstemmelse med EU-retten, for så vidt som den berørte person i medfør af denne bestemmelses stk. 2, første punktum, kan indgive en ansøgning om tilladelse til at bevare sit tyske statsborgerskab, inden for rammerne af hvis behandling det udtrykkeligt er fastsat, at der skal foretages en individuel prøvelse af de følger, som fortabelsen af statsborgerskabet får for den pågældendes situation.
- 28 Imidlertid er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt der er en sådan overensstemmelse med EU-retten. I det tilfælde, hvor der ikke er indledt nogen procedure for at opnå tilladelse til at bevare det tyske statsborgerskab som omhandlet i nævnte § 25, stk. 2, følger det nemlig af bestemmelserne i samme § 25, at fortabelsen af det tyske statsborgerskab og følgelig unionsborgerskabet for de personer, som ikke har statsborgerskab i en anden medlemsstat, indtræder automatisk og uden nogen individuel prøvelse.
- 29 Denne ret har oplyst, at tysk lovgivning ikke fastsætter nogen mulighed for som et bispørgsmål at prøve følgerne af fortabelsen af tysk statsborgerskab, når denne fortabelse har fundet sted. I et sådant tilfælde vil de berørte personer kun have mulighed for at indgive en ny ansøgning om naturalisation med henblik på erhvervelse af tysk statsborgerskab uden tilbagevirkende kraft.
- 30 For det andet har den forelæggende ret – idet den samtidig har anført, at en ansøgning om tilladelse til at bevare tysk statsborgerskab i henhold til ordlyden af StAG's § 25, stk. 2, giver mulighed for at tage hensyn til de EU-retlige krav – oplyst, at følgerne af fortabelsen af unionsborgerskabet i praksis

hverken undersøges af de administrative myndigheder eller af de nationale domstole. Tilladelsen til at bevare det tyske statsborgerskab tildeles nemlig alene, hvis der foreligger en særlig interesse i at erhverve et udenlandsk statsborgerskab og samtidig bevare det tyske. Konsekvenserne af fortabelsen af det tyske statsborgerskab, der medfører fortabelse af status som unionsborger, undersøges således ikke i forhold til de rettigheder, der følger af denne status.

- 31 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Düsseldorf (forvaltningsdomstolen i Düsseldorf) besluttet at udsætte de tre hovedsager og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er artikel 20 TEUF til hinder for en bestemmelse, som fastsætter, at medlemsstatens statsborgerskab og dermed unionsborgerskabet fortabes ex lege i tilfælde af en frivillig erhvervelse af et (ikke privilegeret) statsborgerskab i et tredjeland, hvis der kun sker en konkret prøvelse af følgerne af fortabelsen, såfremt den pågældende udlænding forudgående har indgivet en ansøgning om tildeling af en tilladelse til at bevare statsborgerskabet, og denne ansøgning er blevet imødekommet før erhvervelsen af det udenlandske statsborgerskab?
 - 2) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende: Skal artikel 20 TEUF fortolkes således, at der i sagen vedrørende tildelingen af tilladelse til at bevare statsborgerskabet ikke må fastsættes betingelser, som har til følge, at en vurdering af den pågældende persons og dennes families situation med hensyn til konsekvenserne af fortabelsen af unionsborgerskabet ikke finder sted eller fortrænges?»
- 32 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 7. december 2022 er sagerne C-684/22 – C-686/22 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes skriftlige og mundtlige del samt dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 33 Med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som fastsætter, at statsborgerskabet i denne medlemsstat, i tilfælde af frivillig erhvervelse af statsborgerskab i et tredjeland, fortabes ex lege, hvilket for personer, der ikke er statsborgere i en anden medlemsstat, medfører, at unionsborgerskabet fortabes, medmindre disse personer, efter en individuel prøvelse af deres situation ud fra en afvejning af de foreliggende offentlige og private hensyn, opnår en tilladelse fra de kompetente nationale myndigheder til at bevare deres statsborgerskab, inden de erhverver statsborgerskab i et tredjeland.
- 34 Det følger af fast retspraksis, at selv om det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med folkeretten at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, er den omstændighed, at et område henhører under medlemsstaternes kompetence, imidlertid ikke til hinder for, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne (dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 39 og 41, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 28).
- 35 Artikel 20 TEUF tillægger enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab, hvis formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (dom af 20.9.2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 29).
- 36 Situationen for unionsborgere, der ligesom sagsøgerne i hovedsagerne kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, og som ved fortabelse af dette statsborgerskab konfronteres med fortabelse af den status, der tillægges ved artikel 20 TEUF, og af de dertil knyttede rettigheder, er efter sin natur og sine konsekvenser følgelig omfattet af EU-retten. Medlemsstaterne skal således ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab overholde EU-retten og navnlig proportionalitetsprincippet (dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 42 og 45, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 30).

- 37 I denne sammenhæng har Domstolen allerede fastslået, at det er lovligt, at en medlemsstat ønsker at beskytte det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem sig selv og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen (dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 51, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 31).
- 38 I forbindelse med udøvelsen af sin kompetence til at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab er det tillige lovligt, at en medlemsstat lægger til grund, at besiddelsen af flere statsborgerskaber bør undgås (jf. i denne retning dom af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 54).
- 39 I det foreliggende tilfælde mister tyske statsborgere i henhold til StAG's § 25, stk. 1, deres statsborgerskab, når de frivilligt erhverver statsborgerskab i visse tredjelande. Denne bestemmelse præciserer desuden, at fortabelse af tysk statsborgerskab ikke indtræder, når en tysk statsborger bl.a. erhverver statsborgerskab i en anden medlemsstat. Som den tyske regering har anført, har denne bestemmelse i det væsentlige til formål at forhindre besiddelsen af flere statsborgerskaber.
- 40 Dette formåls principielle lovlighed bekræftes af artikel 7, stk. 1, litra a), i konventionen om statsborgerret, hvorefter en kontraherende stats nationale lovgivning ikke må indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerret ex lege eller på eget initiativ, undtagen bl.a. i tilfælde af frivillig erhvervelse af et andet statsborgerskab, samt af denne konventions artikel 15, litra b), hvorefter konventionens bestemmelser ikke begrænser en kontraherende stats ret til i sin nationale lovgivning at bestemme, hvorvidt erhvervelse eller bevarelse af statsborgerret er betinget af afkald på eller fortabelse af fremmed statsborgerret (jf. i denne retning dom af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 55).
- 41 Det følger heraf, at EU-retten principielt ikke er til hinder for, at en medlemsstat i situationer som dem, der er omhandlet i StAG's § 25, stk. 1, ud fra almene hensyn fastsætter, at statsborgerskabet fortages ex lege, når dens statsborgere frivilligt erhverver statsborgerskab i et tredjeland, selv om denne fortabelse medfører, at de pågældende personer mister deres status som unionsborger.
- 42 Henset til den betydning, som den primære EU-ret tillægger den status som unionsborger, der – således som det er anført i nærværende doms præmis 34 – udgør den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, tilkommer det imidlertid de kompetente nationale myndigheder og de nationale retter at undersøge, om fortabelsen af statsborgerskabet i den pågældende medlemsstat, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger og de rettigheder, der følger deraf, overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation og i givet fald for den pågældendes familiemedlemmer i forhold til EU-retten (dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 55 og 56, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 38).
- 43 Domstolen har fastslået, at fortabelse ex lege af statsborgerskab i en medlemsstat vil være uforeneligt med proportionalitetsprincippet, såfremt de relevante nationale bestemmelser ikke på noget tidspunkt giver mulighed for en individuel prøvelse af de følger, som denne fortabelse har for de pågældende personer i forhold til EU-retten (dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 41, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 39).
- 44 Det følger heraf, at i situationer, hvor fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat sker ex lege i tilfælde af frivillig erhvervelse af statsborgerskab i et tredjeland og medfører fortabelse af status som unionsborger, skal de kompetente nationale myndigheder og retter kunne prøve følgerne af denne fortabelse af statsborgerskab og i givet fald lade de pågældende personer bevare statsborgerskabet eller generhverve det ex tunc (jf. i denne retning dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 42, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 40).
- 45 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, at StAG's § 25, stk. 2, fastsætter, at enhver person, som inden erhvervelse af statsborgerskab i et tredjeland efter ansøgning har fået skriftlig tilladelse fra den kompetente myndighed til at bevare sit statsborgerskab,

ikke fortaber sin statsborgerret. Ligeledes skal der ifølge denne bestemmelse ske en afvejning af de offentlige og private hensyn i forbindelse med vedtagelsen af en afgørelse om en sådan ansøgning.

- 46 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 58 i forslaget til afgørelse, er EU-retten principielt ikke til hinder for, at en medlemsstat fastsætter, at den individuelle prøvelse i lyset af proportionalitetsprincippet af de konsekvenser, som fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat har i forhold til EU-retten, foretages inden for rammerne af en procedure for forudgående tilladelse som den, der er fastsat i nævnte § 25, stk. 2.
- 47 Imidlertid er det med henblik på at sikre overholdelsen af de rettigheder, som unionsborgerne har i henhold til artikel 20 TEUF, vigtigt, at denne procedure faktisk gør det muligt at foretage denne individuelle proportionalitetsprøvelse i overensstemmelse med, hvad der kræves i henhold til denne artikel som fortolket af Domstolen i dens praksis.
- 48 I denne henseende har den forelæggende ret i første række anført, at de administrative myndigheders praksis, som bekræftes af national retspraksis, inden for rammerne af denne procedure for forudgående tilladelse ikke består i at undersøge konsekvenserne i forhold til EU-retten af den pågældende persons fortabelse af tysk statsborgerskab, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger. Tilladelsen til at bevare tysk statsborgerskab gives nemlig kun, når der er en særlig interesse i erhvervelse af statsborgerskab i et tredjeland.
- 49 I en situation, hvor de kompetente myndigheder ikke foretager denne proportionalitetsprøvelse, eller hvor det ikke klart fremgår af begrundelsen i disse myndigheders afgørelse i henhold til StAG's § 25, stk. 2, at den nævnte prøvelse har fundet sted, tilkommer det den nationale ret, for hvilken sagen eventuelt er indbragt, at foretage den pågældende prøvelse eller at sørge for, at denne foretages af de nævnte myndigheder (jf. i denne retning dom af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 53).
- 50 Den pågældende prøvelse kræver en vurdering af den berørte persons individuelle situation og af situationen for vedkommendes familiemedlemmer for at afgøre, om fortabelsen af tysk statsborgerskab, når dette indebærer fortabelse af status som unionsborger, har følger, som uforholdsmæssigt – i forhold til det mål, som den nationale lovgiver forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten. Sådanne følger kan ikke være hypotetiske eller eventuelle (dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 44, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 54).
- 51 I forbindelse med denne proportionalitetsprøvelse påhviler det navnlig de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale retter at sikre, at en sådan fortabelse af statsborgerskab er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), og som Domstolen skal beskytte, og særligt retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7. Denne artikel skal i givet fald sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2 (dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 45, og af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 55).
- 52 I anden række fremgår det af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, at StAG's § 25, stk. 2, kræver, at den berørte person ikke har erhvervet statsborgerskab i et tredjeland, før vedkommende ansøger om og i givet fald opnår bevarelse af tysk statsborgerskab.
- 53 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at medlemsstaterne af hensyn til retssikkerhedsprincippet kan kræve, at en ansøgning om bevarelse eller generhvervelse af statsborgerskab indgives til de kompetente myndigheder inden for en rimelig frist (jf. i denne retning dom af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 43).
- 54 I lighed med, hvad generaladvokaten har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse, respekterer kravet om, at der skal ansøges om og opnås tilladelse til at bevare statsborgerskabet, inden der kan erhverves

statsborgerskab i et tredjeland, grænserne for en rimelig frist, eftersom dette af hensyn til den retssikkerhed, som medlemsstaterne har ret til at beskytte, i princippet ikke forhindrer de berørte personer i effektivt at udøve de rettigheder, der følger af deres status som unionsborgere, herunder navnlig retten til, at de kompetente nationale myndigheder foretager en individuel proportionalitetsprøvelse af de konsekvenser, som fortabelsen af statsborgerskab indebærer i forhold til EU-retten.

- 55 Det skal fremhæves, at når en tysk statsborger, der ikke er statsborger i en anden medlemsstat, frivilligt har erhvervet statsborgerskab i et tredjeland samtidig med, at vedkommende tidligere har undladt at følge proceduren i StAG's § 25, stk. 2, med henblik på at ansøge om og opnå tilladelse til at bevare tysk statsborgerskab, er det berettiget at antage, at den pågældende på tidspunktet for denne erhvervelse har tilkendegivet, at vedkommende ikke længere ønsker at være unionsborger.
- 56 Imidlertid har Domstolen allerede fastslået, at henset til de alvorlige følger af fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger, for den effektive udøvelse af de rettigheder, som unionsborgeren har i henhold til artikel 20 TEUF, kan nationale regler eller praksis ikke anses for at være i overensstemmelse med effektivitetsprincippet, når disse kan medføre, at den person, der er udsat for denne fortabelse af statsborgerskab, forhindres i at ansøge om, at det prøves, om følgerne af den nævnte fortabelse er proportionale i forhold til EU-retten, og dette med den begrundelse, at fristen for at ansøge om denne prøvelse er udløbet, i en situation, hvor denne person ikke er blevet behørigt underrettet om retten til at ansøge om en sådan prøvelse og om den frist, inden for hvilken vedkommende skulle indgive en sådan ansøgning (dom af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 48).
- 57 Det tilkommer således den forelæggende ret at afgøre, om sagsøgerne i hovedsagerne er blevet behørigt underrettet om den procedure, der er fastsat i StAG's § 25, som trådte i kraft den 1. januar 2000, og som ifølge denne retsinstans gælder for sagsøgerne. Med henblik herpå skal den forelæggende ret for det første tage hensyn til den omstændighed, at disse personer inden denne dato måtte give afkald på deres tyrkiske statsborgerskab for at erhverve tysk statsborgerskab, hvilket lader formode, at de ikke alene var informeret om den tyske lovgivning, der gjaldt for dem før denne dato, men i det mindste også om den omstændighed, at denne lovgivning har til formål at undgå besiddelse af flere statsborgerskaber og navnlig i princippet ikke tillader kumulation af tysk statsborgerskab med statsborgerskab i et tredjeland.
- 58 Den forelæggende ret skal for det andet tage hensyn til den sammenhæng, hvori de nævnte personer har ansøgt om, og derefter generhvervet, det tyrkiske statsborgerskab. Det fremgår således af forelæggelsesafgørelserne, at sagsøgerne i hovedsagerne har søgt at bevare såvel det tyrkiske som det tyske statsborgerskab i overensstemmelse med den affattelse af StAG's § 25, der indtil den 31. december 1999 gjaldt for tyske statsborgere med bopæl i Tyskland. Selv om de inden denne dato gav afkald på deres tyrkiske statsborgerskab med henblik på at opnå tysk statsborgerskab og derefter anmodede om generhvervelse af deres tyrkiske statsborgerskab, har den forelæggende ret oplyst, at sidstnævnte statsborgerskab blev meddelt dem på ny efter denne dato.
- 59 I denne henseende har sagsøgerne i hovedsagen i sag C-686/22 i deres skriftlige indlæg anført, at de ikke havde nogen grund til at indgive en ansøgning om forudgående tilladelse til at bevare tysk statsborgerskab inden reformen af StAG's § 25, og at denne reform under alle omstændigheder ikke var blevet klart forklaret eller bragt til deres kundskab.
- 60 Som generaladvokaten har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse, burde sagsøgerne i hovedsagerne i en sådan situation, henset til de alvorlige følger af fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger, for den effektive udøvelse af de rettigheder, som unionsborgeren har i henhold til artikel 20 TEUF, have været i stand til, eventuelt inden for rammerne af en overgangsordning, effektivt at indlede den procedure med forudgående tilladelse, der er fastsat i StAG's § 25, stk. 2, med henblik på at bevare det tyske statsborgerskab.
- 61 Med henblik på at afgøre, om sagsøgerne i hovedsagerne har været i stand til faktisk at drage fordel af denne procedure og af en individuel undersøgelse af følgerne af fortabelsen af det tyske statsborgerskab

i forhold til EU-retten, er det vigtigt, at den forelæggende ret ligeledes tager hensyn til de datoer, hvor de har generhvervet det tyrkiske statsborgerskab. Det er nemlig ikke udelukket, at disse sagsøgere i de situationer, hvor datoen for generhvervelse af dette statsborgerskab ligger tæt på den 1. januar 2000, som er datoen for ikrafttrædelsen af reformen af den procedure, der er fastsat i StAG's § 25, i praksis har været ude af stand til at gennemføre denne procedure, eftersom sidstnævnte kræver, at der skal ansøges om og opnås tilladelse til at bevare tysk statsborgerskab, inden der kan opnås statsborgerskab i et tredjeland. I modsætning til de personer, der har ansøgt om statsborgerskab i et tredjeland efter denne dato, kunne sagsøgerne i et sådant tilfælde ikke anmode om bevarelse af tysk statsborgerskab og afvente svaret herpå, før myndighederne i det pågældende tredjeland imødekom deres ansøgning.

- 62 Det skal tilføjes, at hvis den forelæggende ret konkluderer, at sagsøgerne i hovedsagerne ikke har været i stand til effektivt at indlede den procedure for forudgående tilladelse til at bevare tysk statsborgerskab, der er fastsat i StAG's § 25, stk. 2, og opnå en individuel undersøgelse af følgerne af fortabelsen af det tyske statsborgerskab i forhold til EU-retten, skal en sådan undersøgelse kunne foretages som et led i en ansøgning indgivet af den pågældende person om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab, og mere generelt i forbindelse med en procedure for konstatering af statsborgerskab, idet de kompetente myndigheder i givet fald skal kunne lade den pågældende generhverve statsborgerskab i medlemsstaten *ex tunc* (jf. dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 42).
- 63 I det foreliggende tilfælde skal en sådan undersøgelse af dette bispørgsmål med mulighed for generhvervelse *ex tunc* af tysk statsborgerskab kunne foretages af den forelæggende ret i hovedsagerne, som angår søgsmål til prøvelse af administrative afgørelser, hvorved det er blevet fastslået, at de berørte personer har mistet deres statsborgerskab, og som er blevet vedtaget i forbindelse med ansøgninger om rejsedokumenter eller procedurer for konstatering af statsborgerskab.
- 64 Det skal i denne henseende præciseres, at den relevante dato, der skal tages i betragtning med henblik på prøvelsen af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af det tyske statsborgerskab i forhold til EU-retten, er den dato, hvor den berørte person har opnået eller generhvervet statsborgerskab i et tredjeland, eftersom det tidspunkt, hvor dette statsborgerskab erhverves eller generhverves, i overensstemmelse med StAG's § 25, stk. 1, udgør en integrerende del af de lovlige kriterier, som Forbundsrepublikken Tyskland har fastsat, og som fortabelsen af den pågældendes statsborgerskab afhænger af (jf. i denne retning dom af 5.9.2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Fortabelse af dansk statsborgerskab), C-689/21, EU:C:2023:626, præmis 56).
- 65 Det følger af ovenstående betragtninger, at artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, som fastsætter, at statsborgerskabet i denne medlemsstat, i tilfælde af frivillig erhvervelse af statsborgerskab i et tredjeland, fortages *ex lege*, hvilket for personer, der ikke er statsborgere i en anden medlemsstat, medfører, at unionsborgerskabet fortages, medmindre disse personer, efter en individuel prøvelse af deres situation ud fra en afvejning af de foreliggende offentlige og private hensyn, opnår en tilladelse fra de kompetente nationale myndigheder til at bevare deres statsborgerskab, inden de erhverver statsborgerskab i et tredjeland. Foreneligheden med EU-retten er imidlertid betinget af dels, at de nævnte personer inden for en rimelig frist har haft reel adgang til den procedure for bevarelse af statsborgerskab, der er fastsat i denne lovgivning, og er blevet behørigt underrettet om denne procedure, dels at den nævnte procedure omfatter en prøvelse foretaget af de kompetente myndigheder af proportionaliteten af de følger, som fortabelsen af dette statsborgerskab har i forhold til EU-retten. I modsat fald skal disse myndigheder og de retter, ved hvilke der eventuelt er anlagt sag, kunne foretage en sådan prøvelse som et bispørgsmål i forbindelse med de berørte personers ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter deres statsborgerskab, eller i givet fald i forbindelse med en procedure for konstatering af fortabelsen af statsborgerskabet, idet de nævnte myndigheder og retter i givet fald skal kunne lade de pågældende generhverve dette statsborgerskab *ex tunc*.

Sagsomkostninger

- 66 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte

parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 20 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der fastsætter, at statsborgerskabet i denne medlemsstat, i tilfælde af frivillig erhvervelse af statsborgerskab i et tredjeland, fortabes ex lege, hvilket for personer, der ikke er statsborgere i en anden medlemsstat, medfører, at unionsborgerskabet fortabes, medmindre disse personer, efter en individuel prøvelse af deres situation ud fra en afvejning af de foreliggende offentlige og private hensyn, opnår en tilladelse fra de kompetente nationale myndigheder til at bevare deres statsborgerskab, inden de erhverver statsborgerskab i et tredjeland. Foreneligheden med EU-retten er imidlertid betinget af dels, at de nævnte personer inden for en rimelig frist har haft reel adgang til den procedure for bevarelse af statsborgerskab, der er fastsat i denne lovgivning, og er blevet behørigt underrettet om denne procedure, dels at den nævnte procedure omfatter en prøvelse foretaget af de kompetente myndigheder af proportionaliteten af de følger, som fortabelsen af dette statsborgerskab har i forhold til EU-retten. I modsat fald skal disse myndigheder og de retter, ved hvilke der eventuelt er anlagt sag, kunne foretage en sådan prøvelse som et bispørgsmål i forbindelse med de berørte personers ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter deres statsborgerskab, eller i givet fald i forbindelse med en procedure for konstatering af fortabelsen af statsborgerskabet, idet de nævnte myndigheder og retter i givet fald skal kunne lade de pågældende generhverve dette statsborgerskab ex tunc.

Underskrifter