Notat

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Juridisk vurdering af EU-Domstolens dom i sag C-689/21, X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet

5. januar 2024

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Louise Strøyer Jensen

Sags nr. 2018 - 2814
Akt-id 2443516

1. Indledning

EU-Domstolen har den 5. september 2023 afsagt en dom i sagen C-689/21 X, som vedrører de danske regler om fortabelse af dansk statsborgerskab, ligesom dommen har betydning for den hidtidige danske fortolkning af EU-Domstolens dom i 2019 i sagen C-221/17, M.G. (Tjebbes), som er afsagt mod Nederlandene.

X-dommen vedrører – som Tjebbes-dommen – fortolkning af artikel 20 om unionsborgerskab i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) sammenholdt med artikel 7 om retten til respekt for bl.a. privatliv og familieliv i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (Chartret).

Efter den hidtidige danske fortolkning af Tjebbes-dommen skal der foretages en individuel prøvelse af, om en fortabelse af dansk statsborgerskab overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation i forhold til EU-retten, i de tilfælde hvor fortabelsen samtidig medfører en fortabelse af unionsborgerskabet – dog kun i de ansøgninger, der er indkommet hos Udlændinge- og Integrationsministeriet inden det fyldte 22. år.

X-dommen vedrører en ansøger, som erhvervede dansk statsborgerskab ved fødslen, men som mistede sit danske statsborgerskab, da hun fyldte 22 år, idet Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderede, at hun aldrig havde boet i Danmark og heller ikke opholdt sig i Danmark under forhold, som tyder på samhørighed med Danmark, jf. indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt. I overensstemmelse med Udlændinge- og Integrationsministeriets fortolkning af Tjebbes-dommen foretog Udlændinge- og Integrationsministeriet ved behandlingen af ansøgningen ikke en vurdering af, om fortabelsen var proportional efter EU-retten, idet ansøgeren ikke havde indgivet sin ansøgning om bevis for bevarelse af dansk statsborgerskab inden det fyldte 22. år.

I det følgende redegøres nærmere for X-dommen i lyset af den hidtidige danske fortolkning af Tjebbes-dommen, herunder om dommens betydning for de danske regler om fortabelse af dansk statsborgerskab samt for behandlingen af både verserende og allerede afgjorte ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret.

Det fremgår af X-dommen, at EU-retten principielt ikke er til hinder for at have regler om, at en dansk statsborger efter nærmere omstændigheder fortaber sit danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år, hvis vedkommende er født i udlandet og ikke har bevaret en tilknytning til Danmark.

Det er dog Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at det følger af X-dommen, at den proportionalitetsvurdering, som skal foretages ifølge Tjebbes-dommen, skal foretages i alle sager om bevis for bevarelse af dansk statsborgerskab, hvor personen mister sit unionsborgerskab ved en eventuel fortabelse af det danske statsborgerskab, uanset hvornår ansøgningen er indgivet. Vurderingen af, om fortabelsen er proportional i forhold til EU-retten, vil dog skulle foretages på baggrund af de oplysninger, der forelå ved ansøgers fyldte 22. år – uanset hvornår ansøgningen er indgivet.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at dommen medfører behov for ændring af indfødsretslovens regler om fortabelse af dansk statsborgerskab, så der kan meddeles dispensation efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, 2. pkt., uanset hvornår ansøgningen er indgivet. Herved sikres, at der kun sker fortabelse af dansk statsborgerskab i det omfang, det er i overensstemmelse med EU-retten.

Det er desuden vurderingen, at dommen har betydning for Udlændinge- og Integrationsministeriets behandling af de verserende sager om bevis for bevarelse af dansk statsborgerskab. Det er dog vurderingen, at dommen kun i et begrænset omfang vil have betydning for udfaldet af disse sager. Udlændinge- og Integrationsministeriet forventer at fremsætte forslag til lov om ændring af indfødsretsloven i næste samling med henblik på at tydeliggøre retsstillingen efter X-dommen.

Det bemærkes i den forbindelse, at der efter EU-Domstolens dom i Tjebbes-sagen alene er syv ansøgere, der har bevaret deres danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år som følge af en proportionalitetsvurdering for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation i forhold til EU-retten.

2. EU-Domstolens afgørelse i Tjebbes-dommen

Unionsborgerskabet blev indført ved Maastrichttraktaten, der trådte i kraft den 1. november 1993. Det fremgår endvidere af TEUF artikel 20 bl.a., at enhver, der er

statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab, og at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette.

EU-Domstolen tog i Tjebbes-dommen stilling til, om TEUF artikel 20 sammenholdt med Chartrets artikel 7 om retten til respekt for bl.a. privatliv og familieliv er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en person på visse betingelser kan fortabe sit statsborgerskab i en medlemsstat med den konsekvens, at den pågældende også derved mister sit unionsborgerskab.

Som følge af EU-Domstolens afgørelse i Tjebbes-dommen blev der foretaget en ændring af indfødsretsloven. Det blev i bemærkningerne præciseret, at i situationer, hvor en unionsborger kun har statsborgerskab i et enkelt medlemsland, og som derfor ved fortabelsen af medlemslandets statsborgerskab samtidig fortaber sin status som unionsborger, skal myndighederne vurdere, om fortabelsen overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte person i forhold til EU-retten. Det indgår således i en sådan proportionalitetsvurdering, om fortabelsen af statsborgerskab har følger, som på en uforholdsmæssig måde – i forhold til det mål, som den nationale lovgivning forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten.

Det var på dette tidspunkt Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at Tjebbes-dommen ikke var til hinder for, at der opretholdtes en ordning som den, der er fastlagt ved indfødsretslovens § 8, stk. 1, hvorefter en person, der er født i udlandet og aldrig har boet i Danmark og heller ikke har opholdt sig i Danmark under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, fortaber sit danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år, medmindre vedkommende derved bliver statsløs. Udlændinge- og integrationsministeren kan dog efter ansøgning indgivet inden dette tidspunkt tillade, at indfødsretten bevares, jf. § 8, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet vurderede, at der ikke af dommen kunne udledes et krav om, at en sådan prøvelse løbende skal være mulig.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderede således på baggrund af dommens præmisser, at der ikke var noget krav om, at ovenstående proportionalitetsvurdering skulle foretages ved ansøgninger om bevis for bevarelse om dansk statsborgerskab, der var indkommet *efter* ansøgers fyldte 22. år.

3. Danske regler om fortabelse af indfødsret og praksis for behandlingen af sager herom efter EU-Domstolens afsigelse af dom i Tjebbes-dommen

3.1. Efter grundlovens § 44, stk. 1, kan ingen udlænding få dansk indfødsret uden ved lov. Bestemmelsen indebærer et delegationsforbud, og det kan således ikke overlades til administrative (eller judicielle) myndigheder at træffe afgørelse om tildeling af dansk indfødsret til udenlandske statsborgere og statsløse personer.

Den omstændighed, at indfødsret til en udlænding skal meddeles ved lov, indebærer, at ingen har retskrav på at blive naturaliseret. Meddelelse af indfødsret er et politisk spørgsmål, jf. bl.a. Jens Peter Christensen m.fl., Grundloven med kommentarer (2015), side 305.

Det følger af indfødsretslovens § 8, stk. 1, at den, som er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, som tyder på samhørighed med Danmark, taber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Udlændinge- og integrationsministeren eller den, han bemyndiger dertil, kan dog efter ansøgning indgivet inden dette tidspunkt tillade, at indfødsretten bevares.

Det følger af indfødsretslovens § 8, stk. 2, at fortaber nogen sin indfødsret efter § 8, stk. 1, taber også vedkommendes barn indfødsretten, hvis det har erhvervet det gennem vedkommende, medmindre barnet derved bliver statsløst.

3.2. Efter Tjebbes-dommen vurderede Udlændinge- og Integrationsministeriet, at der ikke var noget til hinder for, at der blev opretholdt en ordning som den, der fremgår af indfødsretslovens § 8, stk. 1. Ministeriet vurderede videre, at der af dommen heller ikke kunne udledes et krav om, at en prøvelse af, hvorvidt fortabelsen af det danske statsborgerskab er proportional i forhold til EU-retten, løbende skal være mulig. Ved behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk statsborgerskab, der var indgivet inden det fyldte 22. år, inddrog ministeriet i forlængelse af dommen i praksis en række yderligere momenter med henblik på at foretage en individuel vurdering af tilknytningen til Danmark samt at vurdere virkningerne i forhold til EU-retten af en fortabelse af dansk statsborgerskab og dermed unionsborgerskabet.

Ministeriet foretog således i disse sager en vurdering af, om virkningerne i forhold til EU-retten af fortabelsen af unionsborgerskabet var proportionale med formålet for fortabelsen, dvs. hensynet til, at der består et reelt tilknytningsforhold mellem danske statsborgere og Danmark.

Indfødsretslovens § 8, stk. 1, er siden 1. februar 2020, hvor ændringerne i indfødsretsloven som følge af Tjebbes-dommen trådte i kraft, blevet administreret således, at Udlændinge- og Integrationsministeriet foretager en samlet konkret vurdering af ansøgerens forhold, hvor der lægges vægt på en række faktorer såsom den samlede længde af ansøgerens ophold og bopæl i Danmark efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt. I de tilfælde, hvor ansøgeren ikke opfylder betingelserne efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., men hvor ansøgningen er indgivet rettidigt (dvs. forud for det fyldte 22. år) er der foretaget en vurdering af, om ansøgeren i øvrigt har en tilknytning til Danmark eksempelvis gennem kontakt til danske slægtninge eller gennem danske foreninger mv. i medfør af indfødsretslovens § 8, stk. 1, 2. pkt.

I de tilfælde, hvor ansøgningen er indgivet rettidigt, og hvor ansøgeren står til at miste sit unionsborgerskab ved den eventuelle samtidige fortabelse af det danske statsborgerskab, foretages der samtidig – som følge af Tjebbes-dommen – en vurdering af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen efter EU-retten efter indfødsretslovens § 8, stk. 1., 2. pkt.

Denne vurdering efter EU-retten er således alene blevet foretaget i ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk statsborgerskab, der var indgivet inden det fyldte 22. år, og hvor en eventuel fortabelse af dansk statsborgerskab ville medføre fortabelse af unionsborgerskabet, og ikke i ansøgninger indgivet efter det fyldte 22. år.

I de sager, hvor ansøgningen indkommer efter ansøgerens fyldte 22. år, har Udlændinge- og Integrationsministeriet undersøgt, om ansøgeren i medfør af indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., bevarede sit statsborgerskab på tidspunktet, hvor vedkommende fyldte 22 år. Ministeriet har i disse sager efter sædvanlig praksis foretaget en konkret vurdering på baggrund af ansøgerens ophold og eventuelle bopæl i Danmark inden det fyldte 22. år med henblik på en konstatering af, om der er sket fortabelse af indfødsretten efter § 8, stk. 1, 1. pkt. I de tilfælde, hvor det vurderes, at pågældende har haft en tilstrækkelig tilknytning til Danmark forud for det fyldte 22. år, konstateres det således, at pågældende har bevaret sit danske statsborgerskab efter det fyldte 22. år, og der udstedes et bevis herfor. Der vil således ikke være tale om generhvervelse af statsborgerskab, men en konstatering af retsstillingen på tidspunktet for ansøgerens fyldte 22. år. I sager indgivet efter det 22. år er der ikke foretaget en vurdering efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, 2. pkt. Idet ansøgningen i X-sagen var indgivet efter det fyldte 22. år, og dermed ikke indgivet rettidigt, kunne dispensationsadgangen efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, 2. pkt., ikke anvendes, ligesom ministeriet i overensstemmelse med hidtidig praksis ikke har vurderet proportionaliteten af følgerne af fortabelsen efter EU-retten.

4. EU-Domstolens afgørelse i X-dommen

4.1. Sagen omhandler en kvinde, som blev født i 1992 i USA af en dansk mor og en amerikansk far. Pågældende erhvervede ved fødslen både dansk og amerikansk statsborgerskab.

Kvinden, som aldrig har boet i Danmark, indgav efter sit fyldte 22. år i november 2014 en ansøgning til Udlændinge- og Integrationsministeriet om bevis for bevarelse af sin danske indfødsret.

Ved afgørelse af 31. januar 2017 meddelte Udlændinge- og Integrationsministeriet, at kvinden havde mistet sin danske indfødsret, da hun fyldte 22 år, jf. indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt. Idet ansøgningen om bevarelse af indfødsretten først var

indgivet efter det fyldte 22. år, blev der ikke foretaget en vurdering af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen efter EU-retten, jf. ovenfor.

Den 9. februar 2018 anlagde kvindens advokat sag mod Udlændinge- og Integrationsministeriet med påstand om, at det er i strid med EU-reglerne, at sagsøger ex lege (dvs. som følge af loven, uden at der træffes afgørelse herom) i medfør af indfødsretslovens dagældende § 8, stk. 1, 1. pkt., mistede sin danske indfødsret, da hun fyldte 22 år.

Østre Landsret forelagde under behandlingen af sagen et præjudicielt spørgsmål for EU-Domstolen om fortolkning af TEUF artikel 20 i om indførelse af et unionsborgerskab sammenholdt med Chartrets artikel 7 om respekt for privatliv og familieliv. Sagen blev efter EU-Domstolens dom i sagen C-689/21 X, afgjort ved Østre Landsret den 14. november 2023 hvor ansøgningen om bevis for bevarelse blev hjemvist til fornyet behandling i Udlændinge- og Integrationsministeriet.

4.2. EU-Domstolen afsagde dom i sagen den 5. september 2023.

Det fremgår af dommen, at EU-retten principielt ikke er til hinder for at have danske regler om, at en dansk statsborger efter nærmere omstændigheder fortaber sit danske statsborgskab, hvis vedkommende er født i udlandet og ikke har bevaret en tilknytning til landet – også selvom vedkommende mister sin status som unionsborger.

Det fremgår videre af dommen, at EU-retten i den forbindelse ikke er til hinder for at opretholde de danske regler, hvorefter vurderingen af, om der foreligger en reel tilknytning, sker på baggrund af de kriterier, som er indeholdt i den danske indfødsretslov, og at vurderingen er begrænset til perioden indtil denne persons fyldte 22. år. Udlændinge- og integrationsministeren eller den, han bemyndiger hertil, kan efter ansøgning indgivet inden det 22. år tillade, at indfødsretten bevares.

Domstolen fastslår imidlertid også, at det i den forbindelse tilkommer de nationale myndigheder og domstole at efterprøve, om en sådan fortabelse – når den samtidig medfører fortabelse af unionsborgerskabet – overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne af fortabelsen for den berørte persons situation i forhold til EU-retten.

I den forbindelse anfører domstolen, at det ikke er foreneligt med EU-retten, at en person fortaber sit danske statsborgerskab, uden at det indgår i vurderingen, om følgerne heraf er proportionale i forhold til EU-retten, med henvisning til at ansøgningen ikke er indgivet rettidigt, hvis personen ikke er blevet behørigt underrettet om, at personen skulle indgive en ansøgning inden for et bestemt tidspunkt, for at

få vurderet sin sag efter EU-reglerne, og derefter har fået en rimelig frist til at indgive en ansøgning, jf. dommens præmis 48 til 51.

En sådan frist skal strække sig ud over en rimelig periode efter den dato, hvor den berørte person fylder 22 år, og fristen kan først begynde at løbe, hvis Udlændinge- og Integrationsministeriet behørigt har underrettet den berørte person om fortabelsen af dennes statsborgerskab eller om den nært forestående fortabelse heraf og om denne persons ret til inden for denne frist at ansøge om bevarelse eller generhvervelse af dette statsborgerskab, jf. dommens præmis 50 og 51. I modsat fald skal Udlændinge- og Integrationsministeriet kunne foretage en sådan prøvelse som et bispørgsmål i forbindelse med den berørte persons ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab, jf. dommens præmis 52.

4.3. For så vidt angår Danmarks forbehold over for unionsborgerskabet fremgår det af dommens præmis 28, at det følger af 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 hører under medlemsstaternes kompetence, imidlertid ikke til hinder for, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer som omhandlet i denne dom.

Det bemærkes i den forbindelse, at det med Amsterdamtraktaten, der trådte i kraft i 1999, blev gjort til en del af traktatgrundlaget med virkning for alle medlemsstater, at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab. Forståelsen af unionsborgerskabet – som er meget lig den danske – er således nu indarbejdet i traktaten med virkning for alle medlemsstater. Danmark har således ikke en særstilling på dette område på samme måde som med de øvrige forbehold.

5. X-dommens betydning for den fremtidige behandling af konkrete sager om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 8

5.1. Udlændinge- og Integrationsministeriet har vurderet dommens betydning for konkrete sager om bevis for bevarelse af dansk indfødsret.

Som anført ovenfor vil det ifølge dommen ikke være foreneligt med EU-retten, at en person fortaber sit danske statsborgerskab, uden at det indgår i vurderingen, om følgerne heraf er proportionale i forhold til EU-retten, med henvisning til at ansøgningen ikke er indgivet rettidigt, hvis personen ikke er blevet behørigt underrettet om, at personen skulle indgive en ansøgning inden for et bestemt tidspunkt for at få vurderet sin sag efter EU-reglerne, og derefter har fået en rimelig frist til at indgive en ansøgning, jf. præmis 48.

Det bemærkes i den forbindelse, at de danske myndigheder ikke har mulighed for behørigt at underrette alle udlandsdanskere, der risikerer at fortabe deres danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år, om, at de inden for en rimelig frist (inden det fyldte 22. år) skal indgive en ansøgning om bevarelse af dansk statsborgerskab, hvis de skal have vurderet proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af dette statsborgerskab i forhold til EU-retten.

Det skyldes, at der ikke findes et samlet register eller lignende over alle udlandsdanskere og disses børn, hvorfra Udlændinge- og Integrationsministeriet eller øvrige danske myndigheder kan trække sådanne oplysninger.

Som nævnt ovenfor fremgår det af dommens præmis 52, at de nationale myndigheder i modsat fald – dvs., hvis det ikke er muligt behørigt at underrette de berørte personer, samt give dem en frist til at indgive en ansøgning – *"skal kunne prøve proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af statsborgerskab og i givet fald lade den pågældende person generhverve statsborgerskabet ex tunc som et bispørgsmål i forbindelse med dennes ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab, selv om en sådan ansøgning er blevet indgivet efter udløbet af en rimelig frist som omhandlet i nærværende doms præmis 50."*.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at X-dommen indebærer, at ministeriet ved behandlingen af alle ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk statsborgerskab, hvor der samtidig vil ske fortabelse af unionsborgerskabet, vil skulle inddrage alle relevante tilknytningsmomenter, der relaterer sig til ansøgerens forhold inden det fyldte 22. år, med henblik på at foretage en individuel prøvelse af virkningerne i forhold til EU-retten af en fortabelse af dansk indfødsret og dermed unionsborgerskabet – og altså ikke kun ved de ansøgninger, der er indgivet inden det fyldte 22. år. Vurderingen af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen efter EU-retten vil dog fortsat foretages med udgangspunkt i de omstændigheder, der forelå ved ansøgerens fyldte 22. år – uanset om der f.eks. først ansøges, når ansøgeren er fyldt 40 år.

Denne konsekvens af dommen skyldes, at det – som anført ovenfor – ikke er praktisk muligt for Udlændinge- og Integrationsministeriet behørigt at underrette alle udlandsdanskere om, at de skal ansøge om bevarelse af dansk statsborgerskab inden for en rimelig frist, hvis de vil have vurderet proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af det danske statsborgerskab i forhold til EU-retten.

Den danske ordning om fortabelse af dansk statsborgerskab som beskrevet ovenfor vil således efter Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering være i overensstemmelse med det i dommen anførte om, at den berørte person også efter det

fyldte 22. år skal have mulighed for inden for en rimelig frist at indgive en ansøgning med henblik på at opnå, at Udlændinge- og Integrationsministeriet foretager en prøvelse af proportionaliteten efter EU-retten og i givet fald at bevare eller generhverve statsborgerskabet ex tunc, jf. dommens præmis 50.

Det bemærkes i forlængelse heraf, at det allerede følger af den nuværende ordning, at en person, om hvem Udlændinge- og Integrationsministeriet efter pågældendes fyldte 22. år konstaterer, at pågældende har tilstrækkelig tilknytning til Danmark og dermed har bevaret sit danske statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., således ikke har fortabt statsborgerskabet ved det fyldte 22. år og dermed ikke generhverver statsborgerskabet i forbindelse med ministeriets behandling af ansøgning om bevis for bevarelse at statsborgerskabet. Tilsvarende vil gøre sig gældende ved behandlingen af ansøgningerne fremadrettet, hvorfor spørgsmålet om generhvervelse, som behandles i dommens præmis 50 og 51, ikke vil være relevant.

5.2. For så vidt angår prøvelse af proportionaliteten i forbindelse med ansøgning om rejsedokumentation kan det generelt oplyses, at det fremgår af alle typer danske pas, at indfødsretten kan fortabes af borgere, der er født i udlandet, og som ikke har boet i Danmark.

Udlændinge- og Integrationsministeriet kan endvidere oplyse, at i situationer, hvor en person henvender sig til en dansk pasudstedende myndighed, f.eks. en dansk repræsentation i udlandet, er det denne myndighed, der vurderer, hvorvidt der kan udstedes nationalitetspas.

De danske repræsentationer skal i alle sager sikre sig, at pasansøger er dansk statsborger, før der udstedes et nationalitetspas. Såfremt der i forbindelse med en pasansøgning opstår tvivl om, hvorvidt en given borger har bevaret dansk statsborgerskab, og den pågældende i forbindelse hermed ikke kan fremvise tilstrækkelig dokumentation for dansk indfødsret, kan repræsentationen anmode ansøger om at fremlægge yderligere dokumentation, f.eks. i form af et statsborgerretsbevis, hvor der er taget stilling til spørgsmålet om bevarelse af dansk statsborgerskab, som udstedes af Udlændinge- og Integrationsministeriet efter ansøgning.

5.3. Endelig er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering som følge af ovenstående, at der også i sager om generhvervelse af dansk statsborgerskab efter indfødsretslovens § 5 A, stk. 3, hvori der foretages en vurdering af bevarelse af det danske statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8, vil skulle foretages en individuel prøvelse af virkningerne i forhold til EU-retten.

I den forbindelse bemærkes, at hvis en person har fortabt sit danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år efter indfødsretslovens § 5 A, stk. 3, jf. § 8, stk. 1, vil

vedkommendes barn også fortabe indfødsretten, medmindre barnet derved bliver statsløs, jf. indfødsretsloven § 5 A, stk. 3, jf. § 8, stk. 2.

6. X-dommens betydning for ny udformning af indfødsretslovens § 8

Det er vurderingen, at der er behov for at ændre indfødsretslovens § 8, stk. 1, så bestemmelsen bringes i overensstemmelse med EU-retten. Der lægges op til, at bestemmelsen ændres på en sådan måde, at der ikke længere i ordlyden stilles krav om, at en ansøgning skal indgives inden det fyldte 22. år.

Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse bør stk. 1., 2. pkt., i indfødsretslovens § 8 ændres således, at bestemmelsen ændres fra:

> "§ 8. Den, som er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, som tyder på samhørighed med Danmark, taber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Udlændinge- og integrationsministeren eller den, han bemyndiger dertil, kan dog efter ansøgning indgivet inden dette tidspunkt tillade, at indfødsretten bevares."

Til:

> " § 8. Den, som er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, som tyder på samhørighed med Danmark, taber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Udlændinge- og integrationsministeren eller den, ministeren bemyndiger dertil, kan efter ansøgning træffe afgørelse om, at indfødsretten er bevaret ved det fyldte 22. år, uanset hvornår ansøgningen er indgivet."

Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse bør det videre fremgå af bemærkningerne til § 8, stk. 1, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ved behandlingen af sager om fortabelse af dansk statsborgerskab, når fortabelsen samtidig medfører fortabelse af unionsborgerskabet, skal overholde proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf i forhold til EU-retten – uanset hvornår en ansøgning om bevis for bevarelse er indgivet. I forlængelse heraf bør det i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, hvilke nærmere forhold der kan indgå i proportionalitetsafvejningen.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at ministeriet som følge af dommen ikke længere kan opretholde den hidtidige praksis, hvorefter der inddrages forskellige momenter i tilknytningsvurderingen i sagerne afhængigt af, om

ansøgningerne er indgivet før eller efter det fyldte 22. år i de tilfælde, hvor ansøgeren ikke mister deres unionsborgerskab.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil som følge heraf fremadrettet administrere indfødsretslovens § 8, stk. 1, således, at alle relevante tilknytningsmomenter, der relaterer sig til ansøgerens forhold indtil det fyldte 22. år, vil indgå i vurderingen af, hvorvidt pågældende har bevaret dansk statsborgerskab, uanset hvornår ansøgningen er indgivet, og uanset om ansøgeren vil miste sit unionsborgerskab ved den eventuelle fortabelse af det danske statsborgerskab.

I denne vurdering kan indgå en række tilknytningsmomenter. Det kan eksempelvis tillægges betydning, om ansøgeren har haft regelmæssige ophold i Danmark, hvor det må antages, at opholdene har været som følge af ansøgerens egen disposition. Det kan desuden tillægges betydning, om ansøgeren i øvrigt har bibeholdt en reel tilknytning til Danmark gennem eksempelvis besøg fra danske slægtninge, og om der løbende har været kontakt med disse. Endelig kan det tillægges betydning, om ansøgeren behersker det danske sprog, har kendskab til og fejrer danske traditioner, er medlem af danske foreninger i udlandet eller eksempelvis abonnerer på danske aviser.

For så vidt angår sager, hvor personen vil miste sit unionsborgerskab ved fortabelsen af det danske statsborgerskab, vil det desuden indgå i vurderingen, om ansøgeren har tilknytning til andre EU-lande end Danmark, eksempelvis i form af arbejde, studie eller længerevarende ophold. Det vil desuden tillægges vægt, om ansøgeren har kernefamilie eller øvrige relationer i andre EU-lande.

Det bemærkes, at ovenstående eksempler ikke repræsenterer alle de momenter, der kan indgå i tilknytningsvurderingen.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at X-dommen og de deraf følgende lovændringer alene vil have betydning for udfaldet af et mindre antal sager. Endvidere bemærkes, at der er tale om en ændring af de processuelle rammer for reglerne om bevarelse af dansk statsborgerskab, da det alene er betydningen af, hvornår en ansøger har indgivet en ansøgning om bevarelse, der ændres. Der vil således ikke samlet set være flere ansøgere, der vil opfylde betingelserne for at bevare dansk statsborgerskab, idet alle, der bevarer det danske statsborgerskab efter den foreslåede ændring, vil have opfyldt betingelserne for at bevare det danske statsborgerskab inden det fyldte 22 år.

Det bemærkes videre, at der med lovændringen ikke lægges op til en større ændring af den eksisterende retsstilling for personer, der søger om bevarelse af dansk statsborgerskab.

Det bemærkes, at det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at den skitserede ændring af indfødsretslovens § 8 ikke vil være i strid med grundlovens § 44, hvorefter ingen udlænding kan få dansk statsborgerskab uden ved lov. Dette skyldes, at der i en situation, hvor en ansøger søger om bevarelse af dansk statsborgerskab efter det fyldte 22. år, og hvor ministeriet træffer afgørelse om, at ansøgeren har bevaret sit danske statsborgerskab, da pågældende fyldte 22 år, ikke vil være tale om generhvervelse af statsborgerskab, men en konstatering af retsstillingen på tidspunktet for ansøgerens fyldte 22. år (dvs. virkning ex tunc).

7. Vedrørende verserende sager samt allerede afgjorte sager om bevis for bevarelse af dansk statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8

7.1. Idet der er tale om en konstaterende dom, vil Udlændinge- og Integrationsministeriets Indfødsretskontor ikke berostille verserende sager, men derimod behandle de sager, hvor X-dommen kan have betydning, løbende i overensstemmelse med den retstilstand, som kommer til udtryk med X-dommen.

7.2. X-dommen har retsvirkning fra ikrafttrædelsen af den fortolkede regel. Det betyder således, at EU-Domstolens fortolkning af TEUF artikel 20 derfor skal anvendes fra Maastrichttraktatens ikrafttræden den 1. november 1993.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at udlændingemyndighederne ikke af egen drift er forpligtet til at undersøge, om sager, der er afgjort efter den 1. november 1993, skal genoptages.

Der er herved navnlig lagt vægt på, at det ikke vil være muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager, hvor dommen kan have betydning, da de konkrete sager ikke er blevet registreret på en sådan måde, at de umiddelbart vil kunne findes. Der er endvidere ikke i forbindelse med den oprindelige sagsbehandling foretaget en udtømmende undersøgelse af ansøgerens eventuelle øvrige statsborgerskaber, og de relevante sager kan således ikke fremfindes, uden at ansøgeren oplyser sagen på ny.

Der er endvidere lagt vægt på, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i mange tilfælde ikke vil kunne finde frem til disse personer i dag, idet ministeriet blot er bekendt med den adresse i et andet land, som ansøgeren oplyste i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen. Det vil ikke være muligt for ministeriet at finde de pågældende personer ved opslag i CPR-registeret eller lignende, da de omhandlede personer oftest ikke vil have et CPR-nummer.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil i stedet orientere om muligheden for genoptagelse efter anmodning på ministeriets hjemmeside, og orienteringen vil

også blive sendt til danske ambassader og repræsentationer i udlandet samt foreningen Danes Worldwide.

Det vil være en forudsætning for genoptagelse af sagen, at den pågældende kan godtgøre, at vedkommende mistede sit unionsborgerskab som følge af fortabelsen af dansk statsborgerskab.

Det bemærkes, at det er samme fremgangsmåde for genoptagelse af sager, som Udlændinge- og Integrationsministeriet anvendte i forbindelse med EU-Domstolens afgørelse i Tjebbes-dommen fra 2019.