DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

5. september 2023 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF – artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – borger med statsborgerskab i en medlemsstat og statsborgerskab i et tredjeland – fortabelse ex lege af statsborgerskab i medlemsstaten ved det fyldte 22. år på grund af manglende reel tilknytning til denne medlemsstat, når der ikke er indgivet en ansøgning om bevarelse af statsborgerskabet inden den dato, hvor denne alder er nået – fortabelse af unionsborgerskabet – prøvelse af, om følgerne af denne fortabelse er proportionale i forhold til EU-retten – præklusionsfrist«

I sag C-689/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Østre Landsret (Danmark) ved afgørelse af 11. oktober 2021, indgået til Domstolen den 16. november 2021, i sagen

X

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Prechal, C. Lycourgos (refererende dommer), E. Regan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, D. Gratsias og M.L. Arastey Sahún samt dommerne S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, N. Wahl, I. Ziemele og J. Passer,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 4. oktober 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

– X ved advokat E.O.R. Khawaja,

– den danske regering ved V. Pasternak Jørgensen og M. Søndahl Wolff, som befuldmægtigede, bistået af advokaterne R. Holdgaard og A.K. Rasmussen,

– den franske regering ved A. Daniel, A.-L. Desjonquères og J. Illouz, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved L. Grønfeldt og E. Montaguti, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. januar 2023,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF og artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem X og Udlændinge- og Integrationsministeriet (Danmark) (herefter »ministeriet«) vedrørende X' fortabelse af dansk statsborgerskab.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 20 TEUF bestemmer:

»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

[...]«

4 Ifølge chartrets artikel 7 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.

5 Erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, som medlemsstaterne har knyttet til slutakten til traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992, C 191, s. 98, herefter »erklæring nr. 2«), er affattet som følger:

»Konferencen erklærer, at når der i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab henvises til statsborgere i medlemsstaterne, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning. [...]«

6 Afsnit A i afgørelse truffet af stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11. og 12. december 1992 om visse problemer, som Danmark har rejst vedrørende traktaten om Den Europæiske Union (EFT 1992, C 348, s. 1, herefter »Edinburgh-afgørelsen«), har følgende ordlyd:

»Bestemmelserne vedrørende unionsborgerskab i anden del af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver medlemsstaternes statsborgere de yderligere rettigheder og den yderligere beskyttelse, der nævnes i den pågældende del. De træder ikke på nogen måde i stedet for nationalt statsborgerskab. Spørgsmålet om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, afgøres udelukkende efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning.«

Dansk ret

7 § 8, stk. 1, i lov om dansk indfødsret i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »indfødsretsloven«), fastsætter følgende:

»Den, der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs. Ministeren for flygtninge, indvandrere og integration, eller den, han bemyndiger dertil, kan dog efter ansøgning indgivet inden dette tidspunkt tillade, at indfødsretten bevares.«

8 Ifølge cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 af 13. oktober 2015 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »cirkulæreskrivelsen om naturalisation«), skal tidligere danske statsborgere, der har fortabt deres danske indfødsret efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, som udgangspunkt opfylde de almindelige betingelser for at få dansk statsborgerskab ved lov for på ny at kunne generhverve dette statsborgerskab. Efter denne cirkulæreskrivelses § 5, stk. 1, skal ansøgeren have bopæl i landet på ansøgningstidspunktet. I medfør af cirkulæreskrivelsens § 7 kræves det, at ansøgeren har haft ni års uafbrudt ophold i Kongeriget Danmark.

9 I henhold til § 13 i cirkulæreskrivelsen om naturalisation, sammenholdt med punkt 3 i bilag 1 hertil, kan de almindelige opholdskrav lempes for personer, der tidligere har været danske statsborgere eller er af dansk afstamning.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

10 X er født den 5. oktober 1992 i Amerikas Forenede Stater som barn af en dansk mor og en amerikansk far. Hun har siden sin fødsel haft dansk og amerikansk statsborgerskab. Hun har en bror og en søster, der bor i USA, hvoraf den ene er dansk statsborger. Hun har hverken forældre eller søskende, der bor i Danmark.

11 Den 17. november 2014, dvs. efter det fyldte 22. år, indgav X en ansøgning til ministeriet om bevarelse af sin danske indfødsret.

12 Ministeriet lagde på baggrund af oplysningerne i ansøgningen til grund, at X havde opholdt sig i Danmark i maksimalt 44 uger forud for sit fyldte 22. år. X havde herudover oplyst, at hun havde opholdt sig i Danmark i 5 uger efter sit fyldte 22. år, og at hun i 2015 deltog på det danske kvindelandshold i basketball. X havde desuden anført, at hun i 2005 havde været ca. 3-4 uger i Frankrig.

13 Ved afgørelse af 31. januar 2017 meddelte ministeriet, at X havde mistet sit danske statsborgerskab, da hun fyldte 22 år, jf. indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, og at der ikke var mulighed for at anvende dispensationsadgangen i lovens § 8, stk. 1, andet punktum, da ansøgningen om bevarelse af dansk statsborgerskab var indgivet efter det fyldte 22. år.

14 Det fremgår bl.a. af denne afgørelse, at fortabelsen er begrundet i den omstændighed, at X aldrig har boet i Danmark, og at hun heller ikke har opholdt sig dér under betingelser, der tyder på samhørighed med denne medlemsstat som omhandlet i indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, idet hendes ophold på det nationale område kun har varet i højst 44 uger før det fyldte 22. år.

15 Den 9. februar 2018 anlagde X sag ved Københavns Byret (Danmark) med påstand om annullation af den i nærværende doms præmis 13 nævnte afgørelse af 31. januar 2017 og hjemvisning af sagen til fornyet behandling. Denne sag blev ved kendelse af 3. april 2020 henvist til Østre Landsret (Danmark), som er den forelæggende ret.

16 Til støtte for sit søgsmål ved denne ret har X gjort gældende, at selv om opretholdelse af en reel tilknytning og beskyttelse af det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold til den omhandlede medlemsstat udgør lovlige formål, er den automatiske og undtagelsesfrie fortabelse af dansk statsborgerskab, der er fastsat i indfødsretslovens § 8, stk. 1, imidlertid ikke proportional i forhold til et sådant formål og er derfor i strid med artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7.

17 Ifølge X kan reglerne om fortabelse af statsborgerskab kun anses for at være proportionale, hvis den nationale lovgivning, således som det fremgår af dom af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), samtidig tillader en særligt forenklet adgang til generhvervelse af statsborgerskab. En sådan adgang er imidlertid ikke fastsat i dansk lovgivning. I henhold til denne lovgivning sker generhvervelse af statsborgerskab desuden ikke ex tunc.

18 Ministeriet er af den opfattelse, at undersøgelsen af lovligheden og proportionaliteten af indfødsretslovens § 8, stk. 1, hvad angår personer, der var fyldt 22 år, da ansøgningen om bevarelse af dansk statsborgerskab blev indgivet, skal baseres på en helhedsbedømmelse af den danske ordning for fortabelse og generhvervelse af statsborgerskab. Den danske lovgiver har vurderet, at personer, der er født i udlandet og ikke har boet i Kongeriget Danmark eller opholdt sig nævneværdigt i denne medlemsstat, gradvis mister deres loyalitets- og solidaritetsforhold og deres tilknytning til medlemsstaten, og at det dermed er proportionalt at sondre mellem deres retlige situation før og efter det fyldte 22. år. Proportionaliteten af fortabelse ex lege af dansk statsborgerskab for personer, der er fyldt 22 år, skal også vurderes i lyset af de særligt lempelige regler om bevarelse af statsborgerskab indtil denne alder.

19 Ministeriet er i øvrigt af den opfattelse, at lovligheden og proportionaliteten af de nationale regler om fortabelse af dansk statsborgerskab understøttes af den omstændighed, at det kan besluttes, at dette statsborgerskab bevares på grundlag af en konkret vurdering foretaget efter en ansøgning om bevarelse af det nævnte statsborgerskab, der indgives så tæt som muligt på det tidspunkt, hvor den pågældende person fylder 22 år, idet sidstnævnte tidspunkt er det tidspunkt, der er nævnt i indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum.

20 I denne sammenhæng har den forelæggende ret indledningsvis beskrevet ministeriets administrative praksis med hensyn til anvendelsen af indfødsretslovens § 8, stk. 1. Hvad for det første angår vurderingen af, om der foreligger »samhørighed med Danmark« som omhandlet i denne bestemmelses første punktum, sondres der mellem situationer, hvor opholdet i Danmark har været af længere eller kortere varighed end 1 år forud for det

fyldte 22. år. Hvis opholdet har varet i mindst 1 år, anerkender de nationale myndigheder, at der er tilstrækkelig samhørighed med Kongeriget Danmark til at begrunde bevarelsen af dansk statsborgerskab. I den omvendte situation er kravene til denne samhørighed derimod strengere, idet den pågældende skal godtgøre, at de kortere ophold ikke desto mindre er udtryk for en »særlig samhørighed med Danmark«.

21 Hvad for det andet angår muligheden for at tillade bevarelse af dansk statsborgerskab i overensstemmelse med indfødsretslovens § 8, stk. 1, andet punktum, lægges vægt på en række andre forhold, såsom den samlede varighed af ansøgerens ophold på Kongeriget Danmarks område, antallet af ophold i denne medlemsstat, om opholdene ligger relativt tæt på, at den pågældende fyldte 22 år, eller om de ligger mange år tidligere, samt om ansøgeren behersker det danske sprog og i øvrigt har en tilknytning til denne medlemsstat, eksempelvis gennem kontakt til danske slægtninge eller gennem danske foreninger eller lignende.

22 Dernæst har den forelæggende ret anført, at efter afsigelsen af dom af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), er forståelsen af indfødsretslovens § 8, stk. 1, blevet præciseret. Det er nu således, at ministeriet i tilfælde af en ansøgning om bevarelse af dansk statsborgerskab, der indgives inden det fyldte 22. år, skal tage hensyn til en række yderligere momenter med henblik på at foretage en individuel prøvelse af proportionaliteten af følgerne i forhold til EU-retten af fortabelsen af dette statsborgerskab og dermed unionsborgerskabet. I denne henseende er ministeriet forpligtet til at vurdere, om følgerne af fortabelsen af unionsborgerskabet i forhold til EU-retten er proportionale i forhold til det formål, der ligger til grund for fortabelsen af det nævnte statsborgerskab, nemlig at sikre, at der foreligger en reel tilknytning til Kongeriget Danmark.

23 Ifølge den forelæggende ret hersker der, henset til dom af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), tvivl om foreneligheden med artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, af fortabelsen af dansk statsborgerskab og i givet fald unionsborgerskabet, som i medfør af indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, sker ex lege og uden undtagelse ved det fyldte 22. år, ligeledes henset til den vanskelige adgang til generhvervelse af dette statsborgerskab ved naturalisation efter denne alder. Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at i tilfælde af fortabelse af det nævnte statsborgerskab skal tidligere danske statsborgere principielt opfylde de almindelige betingelser for naturalisation, selv om der kan indrømmes en vis lempelse af disse betingelser for så vidt angår varigheden af opholdet i Danmark.

24 På denne baggrund har Østre Landsret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er [artikel 20 TEUF], sammenholdt med [chartrets] artikel 7, til hinder for en medlemsstats ordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter statsborgerskab i denne medlemsstat som udgangspunkt fortabes ex lege ved det fyldte 22. år for personer, der er født uden for medlemsstaten, aldrig har boet i medlemsstaten og heller ikke har opholdt sig i medlemsstaten under forhold, der tyder på samhørighed med denne medlemsstat, hvilket for personer, der ikke også har statsborgerskab i en anden medlemsstat, medfører fortabelse af deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder, når henses til, at det følger af den i hovedsagen omhandlede ordning,

a) at samhørighed med medlemsstaten navnlig antages at foreligge ved samlet 1 års ophold i medlemsstaten,

b) at der, såfremt ansøgning om bevarelse af statsborgerskabet indgives inden det fyldte 22. år, kan opnås tilladelse til at beholde statsborgerskabet i medlemsstaten efter lempeligere betingelser, og de kompetente myndigheder i den forbindelse prøver følgerne af en fortabelse af statsborgerskab, og

c) at generhvervelse af et fortabt statsborgerskab efter det fyldte 22. år alene kan ske ved naturalisation, hvorunder der stilles en række krav, herunder om et uafbrudt ophold i medlemsstaten af længere varighed, dog således at kravet til længden af opholdet i nogen grad kan lempes for tidligere statsborgere i medlemsstaten?«

Det præjudicielle spørgsmål

25 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats ordning, hvorefter denne medlemsstats statsborgere, der er født uden for medlemsstaten, aldrig har boet i medlemsstaten og heller ikke har opholdt sig dér under forhold, der tyder på en reel tilknytning til denne medlemsstat, ex lege fortaber deres statsborgerskab i medlemsstaten ved det fyldte 22. år, hvilket for personer, der ikke også er statsborgere i en anden medlemsstat, medfører fortabelse af deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder, men som gør det muligt for de kompetente myndigheder i tilfælde, hvor en sådan statsborger har

indgivet en ansøgning om bevarelse af dette statsborgerskab i det år, der går forud for det fyldte 22. år, at foretage en prøvelse af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af statsborgerskabet i forhold til EU-retten og i givet fald at indrømme en bevarelse af statsborgerskabet.

26 Indledningsvis bemærkes, at den danske regering har opfordret Domstolen til ved besvarelsen af dette spørgsmål at tage hensyn til Edinburgh-afgørelsen, hvoraf det fremgår, at Kongeriget Danmark dels råder over et vidt skøn ved fastlæggelsen af betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, dels indtager en særlig stilling for så vidt angår unionsborgerskabet. Som generaladvokaten har anført i punkt 50 i forslaget til afgørelse, har de relevante passager i denne afgørelse vedrørende unionsborgerskabet samme ordlyd som i erklæring nr. 2.

27 Edinburgh-afgørelsen og erklæring nr. 2, der havde til formål at afklare spørgsmålet om afgrænsningen af det personelle anvendelsesområde for de EU-retlige bestemmelser, der henviser til begrebet »statsborger«, skal ganske vist tages i betragtning som instrumenter til fortolkning af EU-traktaten og i særdeleshed med henblik på at fastlægge sidstnævntes personelle anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 40).

28 Det følger imidlertid 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 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 30).

29 Artikel 20 TEUF tillægger således enhver, der er statsborger i en medlemsstat, unionsborgerskab, hvis formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (dom af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

30 Situationen for unionsborgere, der ligesom sagsøgeren i hovedsagen 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, af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 32, og af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 51).

31 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, af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 33, og af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 52).

32 Under medlemsstatens udøvelse af sin kompetence til at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab er det endvidere lovligt, at denne medlemsstat antager, at statsborgerskabet er udtryk for, at der består en reel tilknytning til denne medlemsstat, og følgelig knytter en sådan manglende reel tilknytning eller ophøret heraf til fortabelsen af statsborgerskab (jf. i denne retning dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 35).

33 I det foreliggende tilfælde fremgår det af indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, at en dansk statsborger, som er født i udlandet og aldrig har boet i Danmark og ej heller har opholdt sig dér under forhold, som tyder på samhørighed med Danmark, ex lege fortaber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.

34 Ifølge den forelæggende ret fremgår det af forarbejderne til indfødsretsloven, at dennes § 8 har til formål at hindre, at dansk indfødsret i generation efter generation overføres til personer i udlandet, som ingen kendskab eller tilknytning har til Kongeriget Danmark.

35 I denne henseende bemærkes, at EU-retten hverken er til hinder for, at en medlemsstat fastsætter, at vurderingen af, om der foreligger eller ikke foreligger en reel tilknytning til denne medlemsstat, skal ske på grundlag af kriterier som dem, der er indeholdt i indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, der er baseret på den berørte persons

fødested og bopæl og på betingelserne for dennes ophold på det nationale område, eller at denne medlemsstat begrænser denne vurdering til perioden indtil denne persons fyldte 22. år.

36 Det er med henblik på den foreliggende sag ufornødent at undersøge lovligheden af sådanne kriterier, for så vidt som de med henblik på den nævnte vurdering ikke sondrer mellem den berørte persons fødested, bopæl eller ophold i en medlemsstat og denne persons fødested, bopæl eller ophold i et tredjeland. Som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, har X i det foreliggende tilfælde nemlig ikke fremlagt nogen oplysninger, der kan godtgøre, at hun med undtagelse af nogle uger havde boet eller opholdt sig i en medlemsstat inden sit fyldte 22. år.

37 Under disse omstændigheder er EU-retten principielt ikke til hinder for, at en medlemsstat i situationer som dem, der er omhandlet i indfødsretslovens § 8, stk. 1, ud fra almene hensyn fastsætter fortabelse af statsborgerskab, selv om det for den pågældende person indebærer, at vedkommende mister sin status som unionsborger.

38 Henset til den betydning, som den primære EU-ret tillægger den status som unionsborger, der – således som det er anført i nærværende doms præmis 29 – udgør den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere, tilkommer det imidlertid de kompetente nationale myndigheder og de nationale retter at undersøge, om fortabelsen af statsborgerskab 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 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 40).

39 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).

40 Det følger heraf, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat sker ex lege, når en given alder nås, 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 den pågældende person 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).

41 I denne henseende fastsætter EU-retten ikke nogen præcis frist for indgivelse af en ansøgning om en sådan prøvelse. Det tilkommer således hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som borgerne har i medfør af EU-retten, i det foreliggende tilfælde de rettigheder, der er knyttet til unionsborgerskabet, idet disse regler bl.a. skal overholde effektivitetsprincippet derved, at de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (jf. i denne retning dom af 16.12.1976, Rewe-Zentralfinanz og Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, præmis 5, og af 15.4.2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, præmis 46).

42 I denne sammenhæng har Domstolen anerkendt, at det er foreneligt med EU-retten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes rimelige, præklusive frister. Sådanne frister kan nemlig ikke antages i praksis at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (dom af 12.2.2008, Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, præmis 58, og af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist), C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 53).

43 Heraf følger, 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.

44 I det foreliggende tilfælde fastsætter indfødsretslovens § 8, stk. 1, andet punktum, en mulighed for at ansøge om bevarelse af dansk statsborgerskab, inden den berørte person fylder 22 år. Det følger i denne henseende af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at ministeriet sondrer mellem to tilfælde, alt efter om ansøgeren på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen er under 21 år eller er mellem 21 og 22 år.

45 I det første tilfælde begrænser ministeriet sig til at udstede et indfødsretsbevis til ansøgeren uden at tage stilling til bevarelsen af dansk statsborgerskab efter det fyldte 22. år. Den forelæggende ret har anført, at ordningen i dette

tilfælde skyldes myndighedens ønske om, at vurderingen af ansøgninger om bevarelse af dansk statsborgerskab skal ske på et tidspunkt, der ligger så tæt som muligt på det tidspunkt, hvor ansøgeren fylder 22 år.

46 Det er kun i det andet tilfælde, hvor en ansøgning om bevarelse af dansk statsborgerskab indgives af en ansøger mellem dennes 21. år og 22. år, at ministeriet, således som det fremgår af oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse, siden dom af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), foretager en individuel prøvelse af, om følgerne af fortabelsen af dansk statsborgerskab og dermed unionsborgerskabet er proportionale i forhold til EU-retten. I denne henseende er ministeriet forpligtet til at vurdere, om disse følger er proportionale i forhold til det formål, der forfølges med indfødsretslovens § 8, som er at sikre, at der består et reelt tilknytningsforhold mellem de danske statsborgere og Kongeriget Danmark.

47 Det skal imidlertid for det første bemærkes, at ifølge de oplysninger, som Domstolen råder over, løber denne frist på et år mellem den berørte persons 21. og 22. fyldte år, selv om denne person ikke er blevet behørigt underrettet af de kompetente myndigheder om, at vedkommende er udsat for en nært forestående fortabelse ex lege af dansk statsborgerskab, og at vedkommende har ret til inden for den nævnte frist at ansøge om bevarelse af dette statsborgerskab.

48 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 imidlertid 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.

49 For det andet udløber den frist på et år, der er omhandlet i nærværende doms præmis 47, på den dato, hvor den berørte person fylder 22 år, dvs. på den dato, hvor de betingelser, der gør det muligt for denne person at godtgøre en tilstrækkelig tilknytning til Kongeriget Danmark med henblik på bevarelse af sit statsborgerskab, skal være opfyldt i henhold til dansk lovgivning. Den nævnte person skal derfor i forbindelse med den prøvelse, som den kompetente myndighed skal foretage af, om følgerne af fortabelsen af det danske statsborgerskab er proportionale i forhold til EU-retten, kunne påberåbe sig samtlige de relevante forhold, som kunne være indtrådt frem til datoen, hvor den pågældende fylder 22 år. Det følger nødvendigvis heraf, at den pågældende skal have mulighed for at fremlægge sådanne forhold efter det fyldte 22. år.

50 Heraf følger, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor den nationale lovgivning bevirker, at den berørte person ex lege mister statsborgerskabet i den pågældende medlemsstat og dermed unionsborgerskabet på datoen, hvor vedkommende fylder 22 år, skal denne person have en rimelig frist til at indgive en ansøgning med henblik på at opnå, at de kompetente myndigheder foretager en prøvelse af proportionaliteten af følgerne af denne fortabelse, og i givet fald at bevare eller generhverve dette statsborgerskab ex tunc. Denne frist skal således strække sig ud over en rimelig periode efter den dato, hvor den nævnte person når denne alder.

51 Med henblik på at gøre det muligt effektivt at udøve de rettigheder, som unionsborgeren har i henhold til artikel 20 TEUF, kan denne rimelige frist til at indgive en sådan ansøgning først begynde at løbe, hvis de kompetente myndigheder behørigt har underrettet den berørte person om fortabelsen af statsborgerskab i den omhandlede medlemsstat eller om den nært forestående fortabelse ex lege heraf og om denne persons ret til inden for den nævnte frist at ansøge om bevarelse eller generhvervelse ex tunc af dette statsborgerskab.

52 I modsat fald følger det af den praksis fra Domstolen, der er nævnt i nærværende doms præmis 40, at de kompetente nationale myndigheder og retter 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.

53 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at foretage en sådan prøvelse eller i givet fald at sørge for, at denne foretages af de kompetente myndigheder som svar på den i nærværende doms præmis 11 omhandlede ansøgning.

54 Denne prøvelse kræver en vurdering af den berørte persons individuelle situation og af situationen for vedkommendes familiemedlemmer for at afgøre, om fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende

medlemsstat, 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).

55 I forbindelse med denne prøvelse af proportionaliteten 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 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 (jf. i denne retning dom af 12.3.2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 45, og af 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, præmis 61).

56 Hvad angår den relevante dato, som de kompetente myndigheder i det foreliggende tilfælde skal tage hensyn til med henblik på en sådan prøvelse, svarer denne dato nødvendigvis til den dag, hvor den berørte person fylder 22 år, eftersom den nævnte dato i overensstemmelse med indfødsretslovens § 8, stk. 1, udgør en integrerende del af de lovlige kriterier, som denne medlemsstat har fastsat, og som bevarelsen eller fortabelsen af den pågældendes statsborgerskab afhænger af.

57 Hvad endelig angår den mulighed, som den forelæggende ret og den danske regering har henvist til, og som tilbydes tidligere danske statsborgere, der har mistet det danske statsborgerskab og dermed deres status som unionsborger, for at generhverve dette statsborgerskab ved naturalisation på visse betingelser, herunder betingelsen om uafbrudt ophold i Danmark i en længere periode, som imidlertid i nogen grad kan lempes, er det tilstrækkeligt at bemærke, at den manglende mulighed i henhold til national ret for under betingelser, der er i overensstemmelse med EU-retten som fortolket i nærværende doms præmis 40 og 43, at opnå, at de nationale myndigheder og eventuelt de nationale retter foretager en prøvelse af, om følgerne af fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat er proportionale i forhold til EU-retten, som i givet fald kan føre til generhvervelse ex tunc af dette statsborgerskab, ikke kan afhjælpes ved muligheden for naturalisation, uanset de eventuelt gunstige betingelser, hvorunder statsborgerskab ved naturalisation kan opnås.

58 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 93 og 94 i forslaget til afgørelse, ville en accept af, at det forholder sig anderledes, nemlig svare til at anerkende, at en person selv for en begrænset periode kan fratages muligheden for at nyde alle de rettigheder, som vedkommende er tillagt ved sin status som unionsborger, uden at det er muligt at genetablere disse rettigheder for den nævnte periode.

59 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats ordning, hvorefter denne medlemsstats statsborgere, der er født uden for medlemsstaten, aldrig har boet i medlemsstaten og heller ikke har opholdt sig dér under forhold, der tyder på en reel tilknytning til denne medlemsstat, ex lege fortaber deres statsborgerskab i medlemsstaten ved det fyldte 22. år, hvilket for personer, der ikke også er statsborgere i en anden medlemsstat, medfører fortabelse af deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder, forudsat at de berørte personer har mulighed for inden for en rimelig frist at indgive en ansøgning om bevarelse eller generhvervelse af statsborgerskabet, som gør det muligt for de kompetente myndigheder at foretage en prøvelse af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af dette statsborgerskab i forhold til EU-retten og i givet fald at indrømme en bevarelse eller generhvervelse ex tunc af statsborgerskabet. En sådan frist skal i en rimelig periode strække sig ud over den dato, hvor den berørte person når denne alder, og den kan først begynde at løbe, hvis disse myndigheder behørigt har underrettet denne 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. I modsat fald skal de nævnte myndigheder 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.

Sagsomkostninger

60 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de 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 (Store Afdeling) for ret:

Artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,

skal fortolkes således, at

den ikke er til hinder for en medlemsstats ordning, hvorefter denne medlemsstats statsborgere, der er født uden for medlemsstaten, aldrig har boet i medlemsstaten og heller ikke har opholdt sig dér under forhold, der tyder på en reel tilknytning til denne medlemsstat, ex lege fortaber deres statsborgerskab i medlemsstaten ved det fyldte 22. år, hvilket for personer, der ikke også er statsborgere i en anden medlemsstat, medfører fortabelse af deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder, forudsat at de berørte personer har mulighed for inden for en rimelig frist at indgive en ansøgning om bevarelse eller generhvervelse af statsborgerskabet, som gør det muligt for de kompetente myndigheder at foretage en prøvelse af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af dette statsborgerskab i forhold til EU-retten og i givet fald at indrømme en bevarelse eller generhvervelse ex tunc af statsborgerskabet. En sådan frist skal i en rimelig periode strække sig ud over den dato, hvor den berørte person når denne alder, og den kan først begynde at løbe, hvis disse myndigheder behørigt har underrettet denne 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. I modsat fald skal de nævnte myndigheder 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.

Lenaerts	Bay Larsen	Prechal
Lycourgos	Regan	Xuereb
Rossi	Gratsias	Arastey Sahún
Rodin	Biltgen	Piçarra
Wahl	Ziemele	Passer

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. september 2023.

A. Calot Escobar

K. Lenaerts

Justitssekretær

Præsident