



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 15. april 2021¹

Sag C-490/20

V.M.A.

mod

Stolitjna obsjtjina, rajon »Pantjarevo« (Sofia kommune, Pantjarevo-distriktet, Bulgarien)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administrativen sad Sofia-grad
(forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 21 TEUF – retten til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område – samkønnet ægtepars barn, der er født i en medlemsstat – fødselsattest, der er udstedt af denne medlemsstat, og hvori der er angivet to mødre for barnet, hvoraf den ene er statsborger i en anden medlemsstat – national lovgivning i den sidstnævnte medlemsstat, som ikke gør det muligt at udstede en fødselsattest, hvori der er angivet to mødre – fastlæggelse af et barns herkomst – nægtelse af at oplyse, hvilken kvinde der har født barnet – artikel 4, stk. 2, TEU – respekt for medlemsstaternes nationale identitet – den retslige prøvelses intensitet«

I. Indledning

1. Skal en medlemsstat udstede en fødselsattest, hvori to kvinder, hvoraf den ene er statsborger i denne medlemsstat, er anført som mødre til et barn, der er født i en anden medlemsstat, hvori der er udstedt en sådan fødselsattest for barnet? Dette er nærmere bestemt det spørgsmål, som Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien) har forelagt Domstolen i den foreliggende præjudicielle sag.

2. De bulgarske myndigheders afslag på at udstede en sådan fødselsattest er hovedsageligt begrundet med, at bulgarsk ret ikke gør det muligt at anføre to mødre som forældre til et barn på en fødselsattest. Dette skyldes den fremherskende opfattelse af den »traditionelle« familie i Bulgarien, der ifølge det af den forelæggende ret oplyste har en beskyttet værdi som led i den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU. Eftersom dette indebærer, at et barn kun kan have én mor, anser de bulgarske myndigheder det for nødvendigt at identificere den kvinde, der har født barnet, således at hun som den eneste kan anføres på fødselsattesten, hvilket det omhandlede par har nægtet at afsløre.

¹ – Originalsprog: fransk.

3. Fødselsattestens udstedelse bekræfter i praksis både det pågældende barns nationalitet og dets status som unionsborger. Dette er ligeledes afgørende for, at sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru kan anses for at være forældre til deres datter i henhold til den nationale ret i den medlemsstat, hvorfra en af kvinderne kommer. Den forelæggende ret har under disse omstændigheder anmodet Domstolen om at oplyse, om afslaget på at udstede en bulgarsk fødselsattest, som anerkender det slægtskabsforhold, der er skabt i Spanien, strider mod artikel 21, stk. 1, TEUF og mod de grundlæggende rettigheder i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der bl.a. er fastsat i dets artikel 7 og artikel 24, stk. 2.

4. Dette spørgsmål er af meget følsom karakter, henset til den enekompetence, som medlemsstaterne har i forbindelse med nationalitet og familieret og de betydelige forskelle, der stadig findes inden for EU, med hensyn til samkønnede pars retsstilling og rettigheder. Spørgsmålet har desuden stor praktisk betydning, hvilket ses af sag C-2/21, Rzecznik Praw Obywatelskich, som i øjeblikket verserer for Domstolen, og hvori de faktiske og retlige omstændigheder i mange henseender minder om omstændighederne i den foreliggende sag, og de forelagte spørgsmål er næsten identiske.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. *Forordning (EU) 2016/1191*

5. I Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1191 af 6. juli 2016 om fremme af den frie bevægelighed for borgere gennem en forenkling af kravene vedrørende fremlæggelse af visse offentlige dokumenter i Den Europæiske Union og om ændring af forordning (EU) nr. 1024/2012² fritages visse offentlige dokumenter, der er udstedt af myndighederne i en medlemsstat i overensstemmelse med dens nationale ret, og hvis formål bl.a. er at fastslå fødsel og forældreskab, for legalisering og tilsvarende formalitet. Denne forordning finder i henhold til artikel 2, stk. 1, anvendelse, når der skal fremlægges visse dokumenter for myndighederne i en anden medlemsstat.

6. Det fremgår af syvende betragtning til denne forordning, at den ikke bør pålægge medlemsstaterne at udstede offentlige dokumenter, som ikke findes i henhold til deres nationale ret.

7. Den nævnte forordnings artikel 2, stk. 4, bestemmer, at den ikke finder anvendelse på anerkendelse i en medlemsstat af retsvirkninger vedrørende indholdet af offentlige dokumenter, der er udstedt af myndighederne i en anden medlemsstat.

2. *Direktiv 2004/38/EF*

8. I artikel 2, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af

² – EUT 2016, L 200, s. 1.

direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF³ defineres en unionsborgers »famiemedlem[mer]« således:

- »a) ægtefælle
- b) partner, med hvem en unionsborger har indgået et registreret partnerskab i medfør af en medlemsstats lovgivning, hvis lovgivningen i værtsmedlemsstaten sidestiller et registreret partnerskab med ægteskab, samt under overholdelse af betingelserne i værtsmedlemsstatens relevante lovgivning
- c) direkte efterkommere samt direkte efterkommere af ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som ikke er fyldt 21 år, eller som forsørges af unionsborgeren
- d) slægtninge i opstigende linje samt slægtninge i opstigende linje til ægtefællen eller partneren som defineret i litra b), som forsørges af unionsborgeren«.

9. Dette direktivs artikel 4 med overskriften »Ret til udrejse« bestemmer:

»1. Uden at dette berører de bestemmelser for rejsedokumenter, der gælder ved national grænsekontrol, har alle unionsborgere, der er i besiddelse af et gyldigt identitetskort eller pas, samt deres famiemedlemmer, der ikke er statsborgere i en medlemsstat, men som er i besiddelse af et gyldigt pas, ret til at forlade en medlemsstats område for at rejse til en anden medlemsstat.

[...]

3. Medlemsstaterne udsteder og fornyer i overensstemmelse med deres nationale lovgivning identitetskort eller pas til deres statsborgere, der udtrykkeligt angiver indehaverens statsborgerskab.

[...]«

B. Bulgarsk ret

10. Ifølge artikel 46, stk. 1, i konstitutsia na Republika Balcaria (Republikken Bulgariens forfatning), som findes i kapitel II med overskriften »Borgernes grundlæggende rettigheder og pligter«, er »[æ]gteskabet [...] en frivillig pagt mellem en mand og en kvinde«.

11. Den gældende lovgivning i Bulgarien tillader ikke, at der mellem personer af samme køn indgås ægteskab eller andre former for partnerskab, som kan have retsvirkninger.

³ – EUT 2004, L 158, s. 77.

12. Forældreskab er omhandlet i kapitel VI i Semeen kodeks (familieloven)⁴. Denne lovs artikel 60, stk. 1 og 2, er affattet således:

»(1) Moderskabet er bestemt ved fødslen.

(2) Barnets mor er den kvinde, der har født det, også i tilfælde af kunstig befrugtning.«

13. Familielovens artikel 61 bestemmer:

»(1) Moderens ægtefælle anses for at være far til et barn, der er født i ægteskabet eller inden for 300 dage efter dets opløsning.

(2) Hvis barnet er født inden for 300 dage efter ægteskabets opløsning, men efter at moderen har indgået nyt ægteskab, anses moderens nye ægtefælle for at være barnets far.

[...]«

14. Det fremgår af familielovens artikel 64, at når et barns slægtskab med en af dets forældre er ukendt, kan enhver forælder anerkende barnet. Denne anerkendelse foretages i henhold til samme lovs artikel 65 ved en ensidig erklæring til personregisterføreren eller ved en erklæring med notarialt bekræftet underskrift.

15. Artikel 12 i naredba Nr. RD-02-20-9 ot 21.05.2012 g. za funkcionirane na Edinnata sistema za grazhdanska registratsia (bekendtgørelse nr. RD-02-20-9 af 21.5.2012 om funktionsmåden for det ensartede system for registrering af borgerne udstedt af ministeren for regional udvikling og offentlige arbejder)⁵ bestemmer:

»(1) Ved registreringen af en fødsel i udlandet indføres oplysninger vedrørende navnet på den person, som attesten vedrører, fødselsdato og -sted, kønnet og den konstaterede herkomst i fødselsattesten, således som de er indført på kopien af det fremlagte udenlandske dokument eller i oversættelsen heraf.

[...]

(3) Når et barns slægtskab med en af forældrene (faderen eller moderen) ikke er fastslået, skal det relevante felt, hvori oplysningerne om denne forælder angives, ved udstedelsen af en fødselsattest i Republikken Bulgarien efterlades udfyldt og overstreget.

(4) Hvis kopien eller udskriften ikke indeholder alle de krævede oplysninger om forældrene, anvendes oplysningerne fra deres identitetsbeviser eller fra folkeregistret. Oplysningerne om det personlige registreringsnummer, fødselsdatoen, efternavnet (i givet fald) og nationaliteten vedrørende den forælder, der er bulgarsk statsborger, angives ud fra folkeregistret. Fødselsdatoen og nationaliteten vedrørende den forælder, der er udenlandsk statsborger, kan angives ud fra vedkommendes nationale identitetsbevis. Hvis det ikke er muligt at angive alle oplysninger vedrørende denne forælder, skal attesten blot indeholde de oplysninger, der er til rådighed.

⁴ – DV nr. 47 af 23.6.2009, ændret i DV nr. 74 af 15.9.2009, i DV nr. 82 af 16.10.2009, i DV nr. 98 af 14.12.2010, i DV nr. 100 af 21.12.2010, ændret og suppleret i DV nr. 82 af 26.10.2012, ændret i DV nr. 68 af 2.8.2013, i DV nr. 74 af 20.9.2016, ændret og suppleret i DV nr. 103 af 28.12.2017, ændret og suppleret i DV nr. 24 af 22.3.2019 og ændret i DV nr. 101 af 27.12.2019.

⁵ – DV nr. 43 af 8.6.2012, ændret og suppleret i DV nr. 4 af 14.1.2014, ændret i DV nr. 2 af 9.1.2015, ændret og suppleret i DV nr. 64 af 21.8.2015, ændret og suppleret i DV nr. 22 af 22.3.2016 og ændret og suppleret i DV nr. 32 af 13.4.2018.

[...]«

III. De faktiske omstændigheder og tvisten i hovedsagen

16. Sagsøgeren i hovedsagen, V.M.A., er bulgarsk statsborger, mens hendes hustru er statsborger i Det Forenede Kongerige og født i Gibraltar, hvor de to kvinder blev gift i 2018. Kvinderne har boet i Spanien siden 2015. I december 2019 fik de en datter, som er født og også bor i Spanien sammen med begge forældre. I datterens fødselsattest, der er udstedt af de spanske myndigheder, er sagsøgeren i hovedsagen benævnt som »mor A« og hendes hustru som »mor« til barnet.

17. Den 29. januar 2020 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning om, at den kompetente myndighed, dvs. Stolitjna obsjtjina (Sofia kommune, Bulgarien), udstedte en fødselsattest for hendes datter, idet denne attest var nødvendig for, at der kunne udstedes et bulgarsk identitetsbevis. Denne ansøgning var vedlagt en legaliseret og bekræftet oversættelse til bulgarsk af en udskrift fra civilstandsregistret i Barcelona (Spanien) vedrørende barnets fødselsattest.

18. Ved e-mail af 7. februar 2020 anmodede Sofia kommune sagsøgeren i hovedsagen om inden for en frist på syv dage at fremlægge dokumentation for barnets slægtskab med dets biologiske mor. Den oplyste i denne henseende, at den model for affattelse af en fødselsattest, der er en bestanddel af den gældende nationale ret, kun indeholder en enkelt rubrik for »moderen« og en anden rubrik for »faderen«, og at der kun kan anføres et enkelt navn i hver af disse rubrikker.

19. Den 18. februar 2020 svarede sagsøgeren i hovedsagen med henvisning til denne anmodning, at hun ikke kunne fremlægge de ønskede oplysninger, og at hun ikke var forpligtet dertil i henhold til den bulgarske lovgivning.

20. Ved afgørelse af 5. marts 2020 gav Sofia kommune derfor afslag på ansøgningen om udstedelse af en fødselsattest. Den begrundede afslaget med, at der manglede oplysninger om barnets biologiske mor, og at det er i strid med den offentlige orden i Bulgarien, hvor ægteskaber mellem to personer af samme køn ikke er tilladt, at anføre to forældre, der begge er kvinder, på barnets fødselsattest.

21. Sagsøgeren i hovedsagen indbragte dernæst dette afslag for Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia), der er den forelæggende ret.

22. Denne ret har forklaret, at barnet i henhold til artikel 25, stk. 1, i den bulgarske forfatning og artikel 8 i zakon za balgarskoto grazhdanstvo (lov om bulgarsk statsborgerskab) er bulgarsk statsborger, selv om der endnu ikke er udstedt en bulgarsk fødselsattest til det. Den manglende udstedelse af en sådan attest udgør nemlig ikke noget afslag på tildeling af bulgarsk statsborgerskab.

23. Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia) er i tvivl om, hvorvidt de bulgarske myndigheders afslag på registrering af en bulgarsk statsborgers fødsel, som har fundet sted i udlandet og er registreret ved en fødselsattest, der er udstedt af den sidstnævnte medlemsstat, og hvori der er anført to mødre, tilsidesætter de rettigheder, som den bulgarske statsborger tillægges ved artikel 20 TEUF og 21 TEUF og ved chartrets artikel 7, 24 og 45. Afslaget på at udstede en bulgarsk fødselsattest kan nemlig føre til alvorlige forvaltningstekniske

hindringer for udstedelsen af bulgarske identitetsbeviser og som følge heraf vanskeliggøre barnets udøvelse af retten til fri bevægelighed og dermed den ubegrænsede udøvelse af dets rettigheder som unionsborger.

24. Da barnets anden mor er statsborger i Det Forenede Kongerige, er den forelæggende ret desuden usikker på, om retsfølgerne af Det Forenede Kongeriges udtræden af Unionen og navnlig den omstændighed, at barnet ikke længere vil have status som unionsborger i kraft af den anden mors nationalitet, er relevante for vurderingen af dette spørgsmål.

25. Den forelæggende ret har samtidig rejst tvivl om, hvorvidt de bulgarske myndigheders eventuelle forpligtelse til ved attesteringen af en fødsel at anføre to mødre som forældre på den bulgarske fødselsattest, vil krænke den nationale identitet i Republikken Bulgarien, som ikke har gjort det muligt at anføre to forældre af samme køn på fødselsattesten. Denne ret har i denne henseende anført, at de retsfor skrifter, der fastlægger barnets herkomst, under hensyntagen til det nuværende udviklingstrin for de samfundsmæssige forhold i Bulgarien både i retlig henseende og fra et værdimæssigt synspunkt har grundlæggende betydning i den bulgarske forfatningstradition og i den bulgarske familierets- og arveretslære.

26. Den forelæggende ret har således rejst spørgsmålet om, hvorvidt det er nødvendigt at afveje de forskellige legitime interesser, der er berørt i det foreliggende tilfælde, i bestræbelserne på at finde en ligevægt mellem på den ene side Republikken Bulgariens nationale identitet og på den anden side barnets interesser og navnlig dets ret til privatliv og fri bevægelighed, idet barnet ikke bærer nogen skyld for så vidt angår de forskelle på de samfundsmæssige forholds værdiskalaer, der er blevet konstateret mellem EU-medlemsstaterne. Den er i denne henseende bl.a. usikker på, om en sådan ligevægt kan nås ved anvendelse af proportionalitetsprincippet. Den ønsker nærmere bestemt oplyst, om der vil kunne nås en acceptabel ligevægt mellem disse legitime interesser, hvis en af de to mødre, der er nævnt i den spanske fødselsattest, dvs. enten barnets biologiske mor eller hendes hustru, som er blevet mor til barnet ved en anden procedure (f.eks. adoption), anføres i rubrikken »mor«, og rubrikken »far« ikke udfyldes.

27. Såfremt Domstolen måtte konkludere, at EU-retten kræver, at barnets to mødre anføres på den bulgarske fødselsattest, ønsker den forelæggende ret endelig oplyst, hvordan dette krav skal opfyldes, i og med at den ikke kan erstatte den gældende fødselsattestmodel med en anden.

IV. Anmodningen om præjudiciel afgørelse og retsforhandlingerne for Domstolen

28. Ved afgørelse af 2. oktober 2020, der indgik til Domstolen samme dag, har Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia) derfor besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 20 TEUF, artikel 21 TEUF og [chartrets] artikel 7, 24 og 45 [...] fortolkes således, at de er til hinder for, at de bulgarske administrative myndigheder – som har modtaget en ansøgning om attestering af en fødsel af et barn med bulgarsk statsborgerskab, der er foregået i et andet EU-medlemsland og registreret med en spansk fødselsattest, hvori to kvinder er anført som mødre, uden nærmere angivelse af, om og hvilken af disse kvinder der er barnets biologiske mor – afslår at udstede en bulgarsk fødselsattest med den begrundelse, at sagsøgeren nægter at oplyse, hvem der er barnets biologiske mor?

- 2) Skal artikel 4, stk. 2, TEU og [chartrets] artikel 9 [...] fortolkes således, at respekten for EU-medlemsstaternes nationale identitet og forfatningsidentitet betyder, at medlemsstaterne råder over et vidt skøn med hensyn til bestemmelser til fastslåelse af herkomst? Der ønskes navnlig en besvarelse af følgende spørgsmål:
- Skal artikel 4, stk. 2, TEU fortolkes således, at bestemmelsen tillader medlemsstaterne at kræve oplysninger om barnets biologiske herkomst?
 - Skal artikel 4, stk. 2, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 7 og artikel 24, stk. 2, fortolkes således, at der i bestræbelserne på at nå frem til en ligevægt mellem interesserne skal foretages en afvejning mellem på den ene side en medlemsstats nationale identitet og forfatningsidentitet og på den anden side barnets tarv, hvorved der skal tages hensyn til, at der på nuværende tidspunkt hverken med hensyn til værdierne eller i retlig henseende er enighed om muligheden for i en fødselsattest at lade personer af samme køn indføre som forældre, uden nærmere angivelse om, og i givet fald hvilken af disse, der er barnets biologiske forælder? Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, hvorledes kan denne ligevægt mellem interesserne da konkret opnås?
- 3) Er retsfølgerne af Brexit for så vidt af betydning for besvarelsen af det første spørgsmål som den ene mor, der er angivet i den fødselsattest, som er udstedt i en anden medlemsstat, er statsborger i Det Forenede Kongerige, og den anden mor er statsborger i en EU-medlemsstat, når der navnlig tages hensyn til, at afslaget på at udstede en bulgarsk fødselsattest for barnet udgør en hindring for udstedelsen af et identitetsbevis for barnet i en EU-medlemsstat, og derved i givet fald vanskeliggør en uindskrænket udøvelse af dets rettigheder som EU-borger?
- 4) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, forpligter EU-retten, navnlig effektivitetsprincippet, da de kompetente nationale myndigheder til at fravige modellen for affattelse af en fødselsattest, som er en bestanddel af den gældende nationale ret?»

29. Den 19. oktober 2020 efterkom Domstolens præsident den forelæggende rets anmodning om, at den foreliggende sag undergives den fremskyndede præjudicielle procedure i overensstemmelse med artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement.

30. Sagsøgeren i hovedsagen, den tyske, den spanske, den italienske, den ungarske, den polske og den slovakiske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg om de præjudicielle spørgsmål. Sagsøgeren i hovedsagen, den bulgarske, den spanske, den italienske, den ungarske og den polske regering samt Kommissionen var repræsenteret i retsmødet den 9. februar 2021.

V. Bedømmelse

A. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og deres indvirkning på vurderingen af de præjudicielle spørgsmål

31. Det skal indledningsvis klarlægges, hvilke faktiske omstændigheder i forelæggelsesafgørelsen den bulgarske regering bestred i retsmødet, og hvilken indvirkning de har på vurderingen af de præjudicielle spørgsmål.

32. Den forelæggende ret har gentagne gange i forelæggelsesafgørelsen henvist til, at det er ubestridt, at barnet har bulgarsk statsborgerskab i henhold til den bulgarske forfatnings artikel 25, stk. 1. Det fremgår af denne bestemmelse, at »[e]nhver, der har mindst én forælder, der er bulgarsk statsborger, [...] er bulgarsk statsborger«. Den bulgarske regering bekræftede i retsmødet for Domstolen, at bulgarsk statsborgerskab i henhold til ovennævnte bestemmelse erhverves ved lov, dvs. at der ikke kræves nogen forvaltningsakt for at tildele statsborgerskab.

33. Eftersom barnets mor i henhold til familielovens artikel 60, stk. 2, er »den kvinde, der har født det« (herefter »den biologiske mor«), og det netop er denne oplysning, der mangler i tvisten i hovedsagen, anfægtede den bulgarske regering imidlertid i retsmødet den forelæggende rets udsagn om, at det er ubestridt, at barnet har bulgarsk statsborgerskab. Bulgarien anerkender med andre ord ikke slægtskabet mellem sagsøgeren i hovedsagen og barnet og dermed den omstændighed, at barnet har bulgarsk statsborgerskab, alene på grundlag af den fremlagte spanske fødselsattest.

34. Den bulgarske regering fremhævede ganske vist ligeledes, at det er tilstrækkeligt til, at barnet kan tildeles bulgarsk statsborgerskab, at sagsøgeren i hovedsagen anerkender moderskabet i overensstemmelse med familielovens artikel 64. Denne mulighed kan ikke kun benyttes af en mand i et heteroseksuelt forhold og kræver ingen dokumentation for det biologiske slægtskab. Selv om sagsøgeren i hovedsagen ikke er den biologiske mor som omhandlet i familielovens artikel 60, stk. 2, kan hun med andre ord få status som barnets mor i henhold til bulgarsk ret (og blive, hvad jeg i det følgende vil kalde »den juridiske mor«). Dette vil imidlertid – igen ifølge den bulgarske regering – medføre, at ethvert slægtskabsforhold mellem barnet og dets biologiske mor i henhold til bulgarsk ret forsvinder.

35. Det skal herved påpeges, at det inden for rammerne af den samarbejdsprocedure, der er indført ved artikel 267 TEUF, ikke tilkommer Domstolen at rejse tvivl om den bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har foretaget ud fra den gældende nationale lovgivning⁶. Domstolen er under disse omstændigheder i princippet bundet af antagelsen om, at barnet har bulgarsk statsborgerskab.

36. Henset til den tilsyneladende tvivl om dette spørgsmål og for at kunne give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar er det imidlertid nødvendigt at behandle den foreliggende sag ud fra to antagelser.

37. Den første antagelse er den, hvor barnet ikke har opnået bulgarsk statsborgerskab ved lov, eftersom sagsøgeren i hovedsagen ikke er dets biologiske mor, og heller ikke vil kunne opnå det i fremtiden, idet sagsøgeren heller ikke ønsker at anerkende moderskabet i overensstemmelse med familielovens artikel 64. Den anden antagelse er den, hvor barnet har opnået bulgarsk statsborgerskab, fordi sagsøgeren i hovedsagen faktisk er dets biologiske mor, eller vil kunne opnå det, ved at sagsøgeren anerkender moderskabet i overensstemmelse med denne lovs artikel 64.

38. Selv om barnet ifølge den første antagelse ikke er unionsborger i henhold til artikel 20, stk. 1, andet punktum, TEUF, skal det imidlertid fremhæves, at situationen i hovedsagen alligevel ikke falder uden for EU-rettens anvendelsesområde. Ifølge denne antagelse skal det nemlig undersøges, om en unionsborger – sagsøgeren i hovedsagen – der har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed og sammen med sin hustru er blevet mor til et barn i henhold til en anden medlemsstats nationale ret, kan kræve, at hendes oprindelsesmedlemsstat anerkender denne

⁶ – Jf. i denne retning dom af 16.6.2015, Gauweiler m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:400, præmis 15), og af 25.10.2017, Polbud – Wykonawstwo (C-106/16, EU:C:2017:804, præmis 27).

situation og til dette formål udsteder en fødselsattest, hvori begge kvinder er angivet som forældre til det pågældende barn. Formuleringen af det første og det andet præjudicielle spørgsmål udelukker nemlig ikke, at de undersøges i forhold til sagsøgeren i hovedsagen, eftersom de ikke udtrykkeligt eller udelukkende henviser til barnets ret til fri bevægelighed.

39. Med hensyn til den anden antagelse skal det endvidere anføres, at de præjudicielle spørgsmål på ingen måde mister deres genstand, hvis sagsøgeren i hovedsagens (biologiske eller juridiske) moderskab fastslås. Formuleringen af det første præjudicielle spørgsmål kan ganske vist give det indtryk, at udstedelsen af en bulgarsk fødselsattest kun er betinget af, at barnets (biologiske) mor identificeres. Selv om sagsøgeren identificeres som barnets mor, ændrer det imidlertid reelt intet ved den kendsgerning, at de bulgarske myndigheder ikke er villige til at udstede den ønskede fødselsattest, hvori sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru, som det er tilfældet med den spanske fødselsattest, er angivet som barnets mødre. Den bulgarske regering bekræftede dette i retsmødet. Afslaget på at udstede den ønskede fødselsattest gør det desuden de facto umuligt for barnet at opnå et bulgarsk identitetsbevis. Det er derfor stadig uklart, om denne situation er forenelig med artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt med chartrets artikel 7, 24 og 45.

40. Domstolen vil som følge heraf under alle omstændigheder skulle afgøre, om EU-retten forpligter en medlemsstat til med henblik på udstedelse af en fødselsattest at anerkende et barns slægtskab med et kvindeligt ægtepar, således som det er fastslået i et offentligt dokument, der er udstedt af en anden medlemsstat, eller om den førstnævnte medlemsstat tværtimod frit kan fastslå slægtskabet i overensstemmelse med sin nationale ret, når dette indebærer, at kun en af kvinderne anerkendes som mor⁷.

41. De bulgarske myndigheders eventuelle mulighed for at kræve oplysninger om, hvem der er barnets biologiske mor, hvilket den forelæggende ret ønsker belyst med det første præjudicielle spørgsmål, er derfor ikke af uafhængig karakter. Hvis Bulgarien skal anerkende barnets slægtskab med de to kvinder, der er angivet som mødre på den spanske fødselsattest, bliver det nemlig mindre vigtigt at identificere den biologiske mor, eftersom de bulgarske myndigheder under alle omstændigheder har pligt til at anføre begge kvinder som mødre på fødselsattesten. Hvis Bulgarien frit kan fastslå slægtskabet i overensstemmelse med sin nationale ret, indebærer det derimod nødvendigvis, at denne medlemsstat kun kan anse én af kvinderne for at være barnets mor, uanset om der er tale om den biologiske mor eller den mor, der har anerkendt slægtskabet.

B. Den relevante fremgangsmåde

42. Henset til det ovenfor anførte vil det første og det andet præjudicielle spørgsmål inden for de rammer, der er fastsat i punkt 40 i dette forslag til afgørelse, blive behandlet samlet. I denne forbindelse vil jeg også besvare det tredje præjudicielle spørgsmål, der vedrører Brexits retsfølger for situationen i hovedsagen.

⁷ – Dette spørgsmål minder meget om det, som er forelagt Domstolen af den forelæggende ret i sag C-2/21, Rzecznik Praw Obywatelskich, der er nævnt i punkt 4 i dette forslag til afgørelse. Denne sag vedrører nemlig et barn af en kvinde, som er polsk statsborger og gift med en irsk kvinde, hvor disse bor sammen i Spanien. Denne medlemsstat har udstedt en fødselsattest, hvori begge kvinder er angivet som barnets mødre. Den forelæggende ret i denne sag har anmodet Domstolen om at oplyse, om de polske forvaltningsmyndigheder kan nægte at registrere denne fødselsattest, hvilket er nødvendigt for, at barnet kan opnå et polsk identitetsbevis, med henvisning til, at samkønnede forældre ikke er tilladt efter polsk ret, og at de forældre, der er angivet på den nævnte fødselsattest, er af samme køn.

43. For at kunne besvare disse spørgsmål skal det for det første undersøges, om afslaget på at udstede den ønskede fødselsattest med hensyn til hver af de antagelser, der er nævnt i punkt 37 ovenfor, dvs. at barnet har eller ikke har bulgarsk statsborgerskab, udgør en hindring for de rettigheder, der er fastsat i EUF-traktatens anden del, herunder unionsborgernes ret til at færdes og opholde sig frit inden for EU i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF.

44. Det skal for det andet efterprøves, om en eventuel hindring for den frie bevægelighed kan være begrundet, bl.a. henset til artikel 4, stk. 2, TEU, der sikrer respekten for medlemsstaternes nationale identitet. Den forelæggende ret har beskrevet dette aspekt mere indgående i forbindelse med det andet præjudicielle spørgsmål. I denne henseende skal det bl.a. afgøres, om påberåbelsen af den nationale identitet kræver en afvejning i forhold til andre interesser såsom de grundlæggende rettigheder i chartret, der er nævnt i det første præjudicielle spørgsmål, og hvor intensiv Domstolens prøvelse skal være.

45. Denne vurdering foretages først for så vidt angår den første antagelse, der er nævnt i punkt 37 ovenfor, dvs. antagelsen om, at barnet ikke er bulgarsk statsborger. I denne sammenhæng vil jeg også besvare det spørgsmål, der i hvert fald indirekte blev rejst i retsmødet, nemlig om Republikken Bulgarien under omstændighederne i den foreliggende sag eventuelt kan være forpligtet til at tildele sagsøgeren i hovedsagens barn bulgarsk statsborgerskab (afsnit C).

46. Dernæst vil jeg undersøge antagelsen om, at barnet har bulgarsk statsborgerskab (afsnit D).

47. Som svar på det fjerde præjudicielle spørgsmål vil jeg endelig anstille nogle praktiske betragtninger med henblik på at vejlede den forelæggende ret om, hvordan den anbefalede løsning kan iværksættes (afsnit E).

C. Det første og det andet præjudicielle spørgsmål for så vidt angår antagelsen om, at barnet ikke er bulgarsk statsborger

1. Hindringen for unionsborgernes frie bevægelighed

a) Hindringen for barnets rettigheder

48. I henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF har enhver unionsborger ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. For at denne ret kan udøves i praksis, er medlemsstaterne ifølge artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 forpligtet til at udstede identitetsbeviser til deres statsborgere i overensstemmelse med deres nationale ret.

49. Med hensyn til den sidstnævnte forpligtelse skal det indledningsvis anføres, at de bulgarske myndigheder ikke har kompetence til at udstede et identitetsbevis til barnet i henhold til det nævnte direktivs artikel 4, stk. 3, hvis barnet ikke er bulgarsk statsborger.

50. For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de bulgarske myndigheder under omstændighederne i den foreliggende sag kan være forpligtet til at tildele barnet bulgarsk statsborgerskab, skal det for det første påpeges, at det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med folkeretten at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af

statsborgerskab⁸.

51. Hvad for det andet angår forbeholdet om, at medlemsstaterne skal overholde EU-retten under udøvelsen af denne kompetence⁹, skal det påpeges, at det kun gælder, når denne udøvelse berører de rettigheder, der tildeles og beskyttes ved Unionens retssystem¹⁰. En retsakt, der regulerer erhvervelsen eller fortabelsen af statsborgerskabet i en medlemsstat, kan med andre ord kun henhøre under EU-rettens anvendelsesområde, hvis den begrænser de rettigheder, der følger af en status som unionsborger¹¹. Når en person aldrig har erhvervet de rettigheder, der følger af en status som unionsborger, kan en sådan retsakt derimod som udgangspunkt ikke begrænse disse rettigheder. Det kan som følge heraf ikke antages, at denne persons situation »efter sin natur og sine konsekvenser« er omfattet af EU-retten¹².

52. Dette er grunden til, at det, såfremt barnet ikke har erhvervet bulgarsk statsborgerskab ved lov, ikke kan undersøges, om Republikken Bulgarien kan være forpligtet til at tildele statsborgerskab i henhold til artikel 20 TEUF og 21 TEUF i forhold til barnet¹³.

53. I denne sammenhæng skal det for en god ordens skyld fremhæves, at den spanske regering i retsmødet bekræftede, at såfremt barnet hverken har krav på statsborgerskab i Bulgarien eller i Det Forenede Kongerige¹⁴, har det ret til at kræve spansk statsborgerskab i overensstemmelse med artikel 17 i Código Civil (den spanske civile lovbog). Der er derfor ingen risiko for, at barnet bliver statsløst.

54. Hvis det antages, at barnet ikke har bulgarsk statsborgerskab, har det derfor ikke de rettigheder, der følger af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38, og heller ikke de rettigheder, der følger af artikel 21 TEUF og 21 TEUF og er forbeholdt unionsborgere. De bulgarske myndigheders afslag på at udstede en bulgarsk fødselsattest til barnet, hvori sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru er angivet som barnets mødre, som det er tilfældet med den spanske fødselsattest, og afslaget på at udstede et bulgarsk identitetsbevis til dette barn kan som følge heraf ikke udgøre nogen krænkelse af disse rettigheder.

b) Hindringen for sagsøgeren i hovedsagens rettigheder

55. I forbindelse med den her omhandlede antagelse er sagsøgeren i hovedsagen ikke den biologiske mor til barnet, og hun ønsker ikke at anerkende moderskabet i overensstemmelse med familielovens artikel 64¹⁵.

⁸ – Dom af 7.7.1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10), af 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 39), og af 12.3.2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 30).

⁹ – Dom af 7.7.1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10), af 20.2.2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, præmis 19), af 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 45), og af 12.3.2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 32).

¹⁰ – Dom af 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 48).

¹¹ – Dom af 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 48), og af 12.3.2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189, præmis 32).

¹² – Jf. dom af 20.2.2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, præmis 25), og af 2.3.2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 42 og 49).

¹³ – Jf. hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en sådan forpligtelse kan følge af sagsøgeren i hovedsagens status som unionsborger og af de rettigheder, som hun har i kraft af denne status, punkt 65 og 133 i dette forslag til afgørelse.

¹⁴ – Det fremgår, at de britiske myndigheder, efter at Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia) havde forelagt sagen for Domstolen, har nægtet at anerkende barnets britiske statsborgerskab i overensstemmelse med British Nationality Act 1981 (lov af 1981 om britisk statsborgerskab), fordi den britiske mor, eftersom hun er født i Gibraltar af en forælder med britisk statsborgerskab, ikke kan videregive sit statsborgerskab til et barn, når dette barn er født uden for Det Forenede Kongeriges område.

¹⁵ – Jf. punkt 37 i dette forslag til afgørelse.

56. Afslaget på at udstede den ønskede fødselsattest kan ikke desto mindre udgøre en hindring for hendes ret til fri bevægelighed, eftersom hun lovligt har opnået status som barnets mor i henhold til spansk ret.

57. En fødselsattest afspejler en persons herkomst, således som den er fastlagt af de kompetente myndigheder. Ud fra dette synspunkt fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse og af de forklaringer, som den bulgarske regering afgav i retsmødet, at en registrering af den spanske fødselsattest i praksis vil medføre, at sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru tillægges egenskab af mor. Hvis en af de to kvinder ikke er nævnt i dette bevis, betragtes hun omvendt ikke som barnets mor som omhandlet i bulgarsk familieret.

58. Det må i denne henseende ganske vist erkendes, at EU-retten på sit nuværende udviklingstrin ikke indeholder regler om fastlæggelse af en persons civilstand¹⁶ og mere specifikt om vedkommendes herkomst. Dette betyder imidlertid ikke, at en national foranstaltning, der er truffet på dette område, ikke kan udgøre en hindring for de grundlæggende rettigheder og friheder, der er sikret ved traktaterne. Det fremgår nemlig af fast retspraksis, at når en situation henhører under traktaternes materielle anvendelsesområde, skal medlemsstaterne overholde EU-retten under udøvelsen af deres kompetence¹⁷.

59. Der er ingen tvivl om, at situationen for sagsøgeren i hovedsagen, der er bulgarsk statsborger og bosat i Spanien, henhører under anvendelsesområdet for artikel 21, stk. 1, TEUF, og at hun kan påberåbe sig de rettigheder, der følger heraf, i forhold til sin oprindelsesmedlemsstat¹⁸. Det skal herved påpeges, at enhver national foranstaltning, som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve den frie bevægelighed, kan udgøre en hindring for disse borgers bevægelighed¹⁹.

60. Domstolen har desuden allerede fastslået, at de rettigheder, der er indrømmet statsborgerne i medlemsstaterne i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF, omfatter retten til ved deres tilbagevenden til denne medlemsstat at have et normalt familieliv i både værtsmedlemsstaten og i den medlemsstat, hvor de har statsborgerskab, ved i denne medlemsstat at være ledsaget af sine familiemedlemmer²⁰.

61. Domstolen har i denne sammenhæng haft lejlighed til at præcisere, at »familiemedlemmer« under alle omstændigheder omfatter de personer, der er nævnt i artikel 2, nr. 2), i direktiv 2004/38²¹. I denne bestemmelse henvises der bl.a. til en unionsborgers »ægtefælle« [litra a)] og til dennes »direkte efterkommere« [litra c)]. Når en unionsborgers ægtefælle af samme køn, med hvem denne unionsborger har indgået et gyldigt ægteskab i henhold til en medlemsstats lovgivning, ikke kvalificeres som »familiemedlem«, fordi denne mulighed ikke findes i en anden medlemsstats ret, risikerer det imidlertid at bevirke, at de rettigheder, der følger af artikel 21,

¹⁶ – Dom af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 25), af 14.10.2008, Grunkin og Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, præmis 16), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 37).

¹⁷ – Dom af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 25 og 26), af 14.10.2008, Grunkin og Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, præmis 16), af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 32), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 38).

¹⁸ – Dom af 18.7.2013, Prinz og Seeberger (C-523/11 og C-585/11, EU:C:2013:524, præmis 23), af 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 51), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 31).

¹⁹ – Dom af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 70), af 18.7.2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, præmis 33), af 13.6.2019, TopFit og Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497, præmis 47), og af 10.10.2019, Krahn (C-703/17, EU:C:2019:850, præmis 41).

²⁰ – Dom af 7.7.1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, præmis 21 ff.), af 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 52), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 32).

²¹ – Dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 33).

stk. 1, TEUF, varierer fra en medlemsstat til en anden afhængig af bestemmelserne i deres nationale ret²². Domstolen har af samme grund fastslået, at begrebet »direkte efterkommer« skal undergives en ensartet fortolkning i hele Unionen²³. Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru med rette har opnået status som barnets forældre i henhold til spansk ret²⁴, og at de i øvrigt lever et reelt familieliv sammen med deres datter i Spanien.

62. Den manglende anerkendelse af det slægtskabsforhold, der er skabt i Spanien, medfører imidlertid alvorlige hindringer for et familieliv i Bulgarien. Status som familiemedlem er nemlig afgørende for en lang række rettigheder og forpligtelser, der både følger af EU-retten og af national ret. Afslaget resulterer bl.a. i usikkerhed om barnets opholdsret i Bulgarien og problemer i forbindelse med forældremyndighed og social sikring, men har ligeledes konsekvenser af ægteskabelig og arveretlig karakter. Der er som følge heraf ingen tvivl om, at den manglende anerkendelse af det slægtskabsforhold, der er skabt i Spanien, kan afskrække sagsøgeren i hovedsagen fra at vende tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat.

63. Som det forklares i punkt 34 ovenfor, kan sagsøgeren i hovedsagen ganske vist blive anerkendt som barnets mor i overensstemmelse med familielovens artikel 64, selv om hun ikke er dets biologiske mor. Anerkendelsen af moderskabet indebærer imidlertid nødvendigvis, at en anden kvinde og navnlig hendes hustru ikke kan anerkendes som mor²⁵.

64. Dette forhindrer derfor sagsøgeren i hovedsagen i at fortsætte det familieliv, som hun har haft i Spanien, hvis hun vender tilbage til Bulgarien. Hun vil rent konkret skulle løse alle forældremæssige opgaver, der kræver dokumenteret forældrestatus, såsom at indskrive barnet på en skole, træffe sundhedsmæssige beslutninger eller tage administrative skridt på barnets vegne, eftersom hendes hustru ikke har status som mor. I denne forbindelse kan hustruen, som også lovligt har opnået status som mor og dermed har forældremyndighed over barnet i den medlemsstat, hvor parret bor, dvs. Spanien, desuden modsætte sig, at barnet tages med til Bulgarien. Dette kan ligeledes afskrække sagsøgeren i hovedsagen fra at vende tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat.

65. Den manglende tildeling af bulgarsk statsborgerskab til barnet udgør derimod ikke i sig selv nogen hindring for sagsøgeren i hovedsagens ret til fri bevægelighed. Når blot de familierelationer, der er skabt i Spanien, respekteres og anerkendes med henblik på anvendelsen af EU-reglerne om fri bevægelighed²⁶, kan den ene omstændighed, at en unionsborgers barn ikke har opnået statsborgerskab i en medlemsstat som følge af disse relationer, nemlig ikke hindre den pågældende unionsborgers frie bevægelighed. Som det forklares ovenfor, bevarer medlemsstaterne i princippet friheden til at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab²⁷. De er bl.a. ikke forpligtet i henhold til EU-retten til at give deres borgere direkte efterkommere statsborgerskab. Dette forhold illustreres af selve eksistensen af direktiv 2004/38, som netop har til formål at sikre den frie bevægelighed for unionsborgerne samt for deres familiemedlemmer, heriblandt direkte efterkommere, der er *trejdelandsstatsborgere*.

²² – Dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 39).

²³ – Dom af 26.3.2019, SM (Barn anbragt under den algeriske kafala-ordning) (C-129/18, EU:C:2019:248, præmis 50).

²⁴ – Som den spanske regering bekræftede i retsmødet, forudsætter dette, at herkomsten i overensstemmelse med international privatret i Spanien fastlægges ud fra barnets sædvanlige opholdssted, dvs. ud fra spansk ret, der tillader et barns biologiske mors hustru at være forælder til dette barn. I modsætning til den sag, der gav anledning til dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 62 og 63), hersker der derfor ingen tvivl om lovligheden af den status, der er erhvervet i en anden medlemsstat.

²⁵ – Jf. punkt 34 i dette forslag til afgørelse.

²⁶ – Jf. i denne henseende bl.a. punkt 102 ff. i dette forslag til afgørelse.

²⁷ – Jf. punkt 50 i dette forslag til afgørelse.

c) Foreløbig konklusion

66. Hvis det antages, at barnet ikke har bulgarsk statsborgerskab, kan det hverken påberåbe sig de rettigheder, der følger af artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38, eller de rettigheder, der følger af artikel 20 TEUF og 21 TEUF. De sidstnævnte bestemmelser giver heller ikke barnet ret til at kræve tildeling af bulgarsk statsborgerskab.

67. Ud fra denne samme antagelse udgør de bulgarske myndigheders afslag på at udfærdige en bulgarsk fødselsattest, hvori sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru er angivet som barnets forældre, som det er tilfældet med den fødselsattest, der er udstedt af de spanske myndigheder, imidlertid en hindring for sagsøgeren i hovedsagens ret til fri bevægelighed i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF.

2. Begrundelsen for hindringen for sagsøgeren i hovedsagens ret til fri bevægelighed

68. Ifølge fast retspraksis kan en hindring for personers frie bevægelighed være begrundet, såfremt den er baseret på objektive almene hensyn og står i rimeligt forhold til det formål, der lovligt tilstræbes med den nationale lovgivning²⁸.

69. I det foreliggende tilfælde har de bulgarske myndigheder gjort gældende, at det vil krænke Republikken Bulgariens nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU, hvis et samkønnet ægtepar på fødselsattesten anføres som forældre til et barn. Det skal derfor først undersøges, om Republikken Bulgarien i denne sammenhæng kan påberåbe sig en krænkelse af sin nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU [afsnit a)]. I bekræftende fald vil jeg dernæst undersøge retsfølgerne af en sådan påberåbelse, bl.a. for intensiteten af den prøvelse, som Domstolen skal foretage [afsnit b)], og til sidst gennemgå den foreliggende sag [afsnit c)].

a) Begrebet »national identitet« i artikel 4, stk. 2, TEU

70. Unionen skal i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, TEU respektere den nationale identitet, som den kommer til udtryk i medlemsstaternes grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer. Denne begrænsning til de grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer vidner om, at der i artikel 4, stk. 2, TEU ikke blot henvises til medlemsstaternes opfattelser af forfatningsretten, men indføres et selvstændigt EU-retligt begreb, hvis fortolkning overlades til Domstolen. Dette begrebs præcise indhold kan imidlertid variere fra medlemsstat til medlemsstat og kan i sagens natur ikke fastlægges, uden at der tages hensyn til medlemsstaternes opfattelser af deres nationale identitet.

71. I denne henseende kan Unionens forpligtelse til at respektere medlemsstaternes nationale identitet nemlig forstås som en forpligtelse til at respektere mange forskellige opfattelser og dermed de forskelle, der kendetegner de enkelte medlemsstater²⁹. Den nationale identitet understøtter således Unionens motto, der første gang blev fastsat i artikel I-8 i udkastet til traktat om en forfatning for Europa (herefter »forfatningstraktaten«)³⁰, nemlig »Forenet i mangfoldighed«.

²⁸ – Dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 81), af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 48), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 41).

²⁹ – Jf. i denne retning dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 91 og 92), og af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 73).

³⁰ – EUT 2004, C 310, s. 1.

72. Det er af denne grund, at begrebet national identitet ikke kan undergives en abstrakt fortolkning på EU-plan.

73. Artikel 4, stk. 2, TEU skal nemlig fortolkes med støtte i oplysningerne fra den forelæggende ret og den berørte medlemsstat³¹, der i denne henseende råder over et vidt skøn³². Dette skøn er imidlertid begrænset af den forpligtelse til loyalt samarbejde, der er fastsat i samme bestemmelses stk. 3³³. En opfattelse af den nationale identitet skal desuden være forenelig med de grundlæggende værdier for Unionen, der bl.a. er fastsat i artikel 2 TEU, for at være beskyttet i henhold til artikel 4, stk. 2, TEU³⁴.

74. I det foreliggende tilfælde ligger krænkelsen af den nationale identitet ifølge den forelæggende ret i den omstændighed, at den ønskede fødselsattest afviger fra den opfattelse af den traditionelle familie, som er forankret i den bulgarske forfatnings artikel 46, stk. 1, og som i retlig henseende danner grundlag for familie- og arveretten og udgør en af de grundlæggende værdier i det bulgarske samfund. Denne opfattelse indebærer nødvendigvis, at barnet kun kan have én mor (og én far).

75. Der er på nuværende tidspunkt ingen konsensus i EU om forudsætningerne for at få adgang til de grundlæggende institutioner i familieretten. De nationale regler om ægteskab (eller skilsmisse) og forældreskab (eller befrugtning) omhandler de familierelationer, der er den egentlige genstand for dette område. Med hensyn til skilsmisse opstod der eksempelvis uoverstigelige vanskeligheder i forbindelse med udarbejdelsen af en forordning om lovvalgsreglerne for denne institution, hvilket medførte, at Kommissionens lovforslag blev forkastet, og at der i stedet blev indført et forstærket samarbejde³⁵. For så vidt angår ægteskab har kun 13 af de 27 EU-medlemsstater i øjeblikket tilladt ægteskab mellem par af samme køn³⁶. Det er desuden kun i nogle af disse 13 medlemsstater, at et barns biologiske mors hustru »automatisk« betragtes som forælder³⁷. På grund af disse forskelle gentages det flere gange i forordning 2016/1191, som forenkler kravene vedrørende fremlæggelse af visse offentlige dokumenter om attesting af bl.a. fødsel, ægteskab, skilsmisse og forældreskab, at den hverken ændrer medlemsstaternes materielle ret på området eller forpligtelserne til at anerkende et sådant dokumentets retsvirkninger³⁸.

76. I denne sammenhæng har Domstolen allerede indirekte erkendt, at reglerne om ægteskab udgør en del af den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU³⁹.

³¹ – Jf. dom af 17.7.2014, *Torresi* (C-58/13 og C-59/13, EU:C:2014:2088, præmis 58).

³² – Jf. vedrørende definitionen af den offentlige orden dom af 4.12.1974, *van Duyn* (41/74, EU:C:1974:133, præmis 18), af 14.10.2004, *Omega* (C-36/02, EU:C:2004:614, præmis 31), af 22.12.2010, *Sayn-Wittgenstein* (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 87), og af 2.6.2016, *Bogendorff von Wolffersdorff* (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 68).

³³ – Jf. herved generaladvokat Wathelets forslag til afgørelse *Coman* m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:2, punkt 40).

³⁴ – Jf. i denne retning generaladvokat Cruz Villalóns forslag til afgørelse *Gauweiler* m.fl. (C-62/14, EU:C:2015:7, punkt 61), og dom af 22.12.2010, *Sayn-Wittgenstein* (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 89).

³⁵ – Jf. femte betragtning til Rådets forordning (EU) nr. 1259/2010 af 20.12.2010 om indførelse af et forstærket samarbejde om lovvalgsreglerne i forbindelse med skilsmisse og separation (EUT 2010, L 343, s. 10).

³⁶ – Nemlig Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Forbundsrepublikken Tyskland, Irland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Republikken Malta, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland og Kongeriget Sverige.

³⁷ – Der er, så vidt jeg kan se, tale om Kongeriget Belgien, Kongeriget Danmark, Kongeriget Spanien, Kongeriget Nederlandene, Republikken Østrig, Republikken Finland og Kongeriget Sverige. I de fleste af disse medlemsstater er dette imidlertid kun muligt i tilfælde af kunstig befrugtning, som den biologiske mors hustru har givet samtykke til.

³⁸ – Jf. bl.a. 7. og 18. betragtning til samt artikel 2, stk. 4, i forordning 2016/1191.

³⁹ – Dom af 5.6.2018, *Coman* m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 42 og 43).

77. Dette skyldes, at familieretten er et særligt følsomt retsområde, hvor der findes mange forskellige opfattelser og værdier i medlemsstaterne og i de samfund, som de består af. Familieretten afspejler – uanset om den er baseret på traditionelle eller mere »moderne« værdier – en stats selvopfattelse såvel på det politiske plan som på det samfundsmæssige plan. Den kan baseres på religiøse idéer eller på den pågældende stats afstandtagen fra disse idéer. Ud fra dette synspunkt er den imidlertid i alle tilfælde et udtryk for den nationale identitet, som den manifesteres i de grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer.

78. Hvorom mere er, har reglerne om familierelationer afgørende betydning for den statslige administrations generelle funktion⁴⁰. En persons herkomst er således, når en stat i denne henseende tager udgangspunkt i *ius sanguinis*, afgørende for denne persons nationalitet og dermed for dennes tilhørsforhold til et bestemt land.

79. Den retlige definition af en familie eller et familiemedlem berører således de grundlæggende strukturer i et samfund. Denne definition kan derfor henføres til en medlemsstats nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU.

b) Retsfølgerne af påberåbelsen af den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU

80. Efter at have fastslået, at fastlæggelsen af familierelationerne kan være en del af medlemsstaternes nationale identitet, vil jeg nu undersøge, hvilke følger dette har for muligheden for at begrunde, at myndighederne i en medlemsstat nægter at anerkende den fastlæggelse af familierelationer, der foretages af en anden medlemsstat. I denne henseende har den forelæggende ret med det andet præjudicielle spørgsmål bl.a. anmodet Domstolen om at oplyse, om påberåbelsen af den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU kræver en afvejning i forhold til andre interesser, der følger af EU-retten, og navnlig de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret.

81. For at kunne besvare dette spørgsmål vil jeg først belyse arten af klausulen om beskyttelse af den nationale identitet og dens funktion [nr. 1)], hvorefter jeg heraf vil drage konklusioner om retsvirkningerne af dens påberåbelse [nr. 2)].

1) Arten af klausulen om beskyttelse af den nationale identitet og dens funktion

82. Modsat hvad der umiddelbart synes at fremgå af Domstolens hidtidige praksis på området⁴¹, er den nationale identitet, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU, ikke blot et af de lovlige formål, der kan tages i betragtning ved undersøgelsen af en eventuel begrundelse for en begrænsning af retten til fri bevægelighed.

⁴⁰ – Bundesverfassungsgericht (forbundsdomstol i forfatningsretlige sager, Tyskland) fastslog således i Lissabon-sagen, at familieretten hører til de områder, der er særligt følsomme for en konstitutionel stats adgang til demokratisk selvbestemmelse, hvilket indebærer, at Unionens indsats skal begrænses til, hvad der er strengt nødvendigt for at koordinere grænseoverskridende forhold (jf. dom af 30.6.2009, Lissabon, DE:BVVerfG:2009:es20090630.2bve000208, præmis 251 og 252).

⁴¹ – Jf. bl.a. dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 83 og 84), af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 86 og 87), af 16.4.2013, Las (C-202/11, EU:C:2013:239, præmis 26 og 27), af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 65), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 43 ff.).

83. Når denne bestemmelse sammenholdes med artikel 4 og de øvrige bestemmelser i EU-traktatens afsnit I, viser det sig nemlig, at dette begreb ligeledes har en vertikal dimension, dvs. at traktaterne tillægger det en rolle i forbindelse med afgrænsningen af beføjelserne mellem Unionen og medlemsstaterne.

84. Det skal i denne henseende påpeges, at et af de vigtigste formål med Lissabontraktaten var at foretage en mere præcis afgrænsning af beføjelserne mellem Unionen og medlemsstaterne. I denne sammenhæng markerede forfatningstraktaten en overgang fra klausulen om beskyttelse af den nationale identitet til et princip om fordeling af beføjelser, som kunne påberåbes. Dette sås allerede i overskriften til forfatningstraktatens artikel I-5 – »Forholdet mellem Unionen og medlemsstaterne« – som den nuværende artikel 4 TEU er inspireret af. Bestemmelsen om den nationale identitet, der blev indført ved Maastrichttraktaten, fandtes til sammenligning først i artikel F, stk. 1, TEU⁴² og dernæst i artikel 6, stk. 3, TEU vedrørende Unionens værdier og principper⁴³.

85. Denne fortolkning understøttes af de to andre stykker i den nuværende artikel 4 TEU: Klausulen om princippet om loyalt samarbejde, som allerede var knyttet til beskyttelsen af den nationale identitet i forfatningstraktatens artikel I-5, stk. 2, er nu blevet suppleret af artikel 4, stk. 1, TEU. Princippet om kompetencetildeling er fastsat i denne bestemmelse, der således har en klar forbindelse til fordelingen af beføjelser mellem Unionen og dens medlemsstater. Artikel 4, stk. 2, TEU, hvori der i lighed med den foregående bestemmelse i forfatningstraktaten henvises til en række områder, som kan henføres til den nationale identitet, såsom den nationale sikkerhed, indeholder nu en yderligere præcisering om, at denne »forbliver [...] den enkelte medlemsstats eneansvar«.

86. Denne udvikling viser, at den nationale identitet, således som den er beskrevet i artikel 4, stk. 2, TEU, er angivet for at begrænse EU-rettens indvirkning på områder, der anses for væsentlige for medlemsstaterne, og ikke kun som en værdi i Unionen, der skal afvejes i forhold til andre interesser af samme betydning.

87. Dette er foreneligt med den nationale identitets formål om at bevare de særlige tilgange, der kendetegner de enkelte medlemsstater, i forbindelse med de grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer⁴⁴.

88. Det er i øvrigt alene denne funktion af klausulen om beskyttelse af den nationale identitet, der kan forklare, hvorfor bestemmelsen i artikel 4, stk. 2, TEU blev indskrænket i forhold til den tidligere bestemmelse i Maastrichttraktaten⁴⁵, idet den nationale identitets anvendelsesområde blev begrænset til grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer. Hvis den nationale identitet kun var en af de interesser, der kunne påberåbes som begrundelse for en fravigelse af EU-retten, ville denne begrænsning nemlig ikke give nogen mening og desuden være i strid med Domstolens praksis. Ifølge fast retspraksis kan *enhver* legitim interesse nemlig som hovedregel påberåbes som begrundelse for en begrænsning af de rettigheder, der følger af EU-retten, og ikke kun en interesse, der er knyttet til medlemsstaternes grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer⁴⁶.

⁴² – Jf. den konsoliderede udgave (EFT 1992, C 224, s. 1).

⁴³ – Jf. den konsoliderede udgave af Nice-traktaten (EFT 2002, C 325, s. 1).

⁴⁴ – Jf. i denne henseende punkt 71 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁵ – Det fremgik blot heraf, at »Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet«.

⁴⁶ – Jf. dom af 20.2.1979, Rewe-Zentral (120/78, EU:C:1979:42, præmis 14), af 14.12.2004, Kommissionen mod Tyskland (C-463/01, EU:C:2004:797, præmis 75), og af 10.10.2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, præmis 55).

2) Intensiteten af Domstolens prøvelse

89. Det kan udledes af Domstolens praksis, at intensiteten af prøvelsen af nationale foranstaltninger, der begrænser de grundlæggende friheder, generelt afhænger af, i hvilket omfang det pågældende område er harmoniseret. Såfremt et område (endnu) ikke har været genstand for harmonisering på EU-plan eller henhører under medlemsstaternes kompetence, indrømmer Domstolen nemlig medlemsstaterne et vidt skøn⁴⁷.

90. Når forpligtelsen til at respektere den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU har til formål at bevare de grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, der kendetegner de enkelte medlemsstater, og således markerer grænsen for Unionens integrerende indsats, følger det heraf, at Domstolen kun kan foretage en begrænset prøvelse af de foranstaltninger, som en medlemsstat har truffet for at beskytte sin nationale identitet. En prøvelse af disse foranstaltningers forholdsmæssighed ville derimod reducere den nationale identitet til et simpelt lovligt formål⁴⁸.

91. Dette er forklaringen på, at samtlige procesdeltagere i sagen for Domstolen, dog med undtagelse af den spanske regering og sagsøgeren i hovedsagen, har anført, at Republikken Bulgarien ikke var forpligtet til at anerkende forældreskabet, således som det er fastslået i den spanske fødselsattest, med henblik på anvendelsen af den bulgarske familie- og arveret, eftersom fastlæggelsen af forældreskabet som omhandlet i familieretten henhører under medlemsstaternes enekompetence. Disse parter har således i hvert fald indirekte tilkendegivet, at denne kompetence ikke kan drages i tvivl af betragtningerne om sagsøgeren i hovedsagen og hendes datters ret til respekt for deres privatliv og familieliv i henhold til chartrets artikel 7 eller barnets tarv som fastsat i chartrets artikel 24, stk. 2.

92. En sådan begrænset prøvelse skal imidlertid ikke anvendes på ethvert udtryk for den nationale identitet, men kun i forbindelse med det grundlæggende udtryk for den pågældende nationale identitet, med henblik på at undgå, at anvendelsen af artikel 4, stk. 2, TEU bringer princippet om EU-rettens forrang i fare⁴⁹.

93. De sager om beskyttelsen af den nationale identitet, der allerede har været behandlet, vedrørte ikke det grundlæggende udtryk for den opfattelse, som den berørte medlemsstat ønskede at beskytte som led i sin nationale identitet. De fleste af disse sager omhandlede restriktioner for unionsborgernes frie bevægelighed som følge af afslag på anerkendelse af et navn, som de havde erhvervet i en anden medlemsstat. Domstolen fastslog ganske vist, at de anførte begrundelser for dette afslag – adelens afskaffelse, beskyttelsen af det officielle nationale sprog eller statens form af republik – kunne være en del af den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU⁵⁰. Det skal imidlertid fremhæves, at forpligtelsen til at registrere eller anerkende et navn som regel ikke vedrører kernen i disse formål. Dette er grunden til, at Domstolen betragtede den begrundelse, som den pågældende medlemsstat havde angivet, som et lovligt formål, der kunne begrunde restriktionen⁵¹.

⁴⁷ – Jf. f.eks. dom af 9.12.1997, Kommissionen mod Frankrig (C-265/95, EU:C:1997:595, præmis 33 og 34), af 11.9.2008, Kommissionen mod Tyskland (C-141/07, EU:C:2008:492, præmis 46), og af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 69).

⁴⁸ – Jf. i denne henseende punkt 86 og 88 i dette forslag til afgørelse.

⁴⁹ – Jf. navnlig dom af 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, præmis 3).

⁵⁰ – Jf. dom af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 83, 88 og 92), af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 86 og 87), og af 2.6.2016, Coman m.fl. (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 73).

⁵¹ – Jf. i denne henseende punkt 82 i dette forslag til afgørelse og den retspraksis, der er nævnt i fodnote 41 hertil.

94. Som illustration af denne sondring skal det påpeges, at forpligtelsen til at anerkende en adelig titel eller bestanddel som en del af et navn – genstanden for Sayn-Wittgenstein-sagen og Bogendorff von Wolfersdorff-sagen – ikke rejser tvivl om adelens afskaffelse eller statens form af republik, for så vidt som disse ikke er forbundet med privilegier. I Coman-dommen fastslog Domstolen tilsvarende, at forpligtelsen til at anerkende et ægteskab mellem to personer af samme køn indgået i en anden medlemsstat i henhold til denne sidstnævnte medlemsstats lovgivning, alene med henblik på, at en tredjelandstatsborger indrømmes en afledt opholdsret, ikke gør indgreb i ægteskabsinstitutionen, som henhører under medlemsstaternes enekompetence. Dette skyldes, at anerkendelsen af et sådant ægteskab alene for så vidt angår indrømmelse af opholdsret ikke indebærer, at den nævnte medlemsstat skal tillade ægteskab mellem personer af samme køn i sin nationale lovgivning. En sådan anerkendelsesforpligtelse alene med henblik på udøvelsen af de rettigheder, som unionsborgerne har i medfør af EU-retten, indebærer som følge heraf ikke en tilsidesættelse af den nationale identitet i den pågældende medlemsstat⁵².

95. Situationen er en anden, når den afgørelse, der anmodes om med støtte i EU-retten, faktisk kan ændre den nationale institution eller opfattelse og således gribe ind i medlemsstaternes enekompetence på det pågældende område. Dette kan bl.a. være tilfældet, når der er tale om regler, der er den egentlige genstand for den opfattelse, som medlemsstaten ønsker at beskytte som led i sin nationale identitet.

96. I forbindelse med et sådant grundlæggende udtryk for den nationale identitet er det derfor nødvendigt at begrænse prøvelsens intensitet for at bevare de materielle kompetenceområder, der er forbeholdt medlemsstaterne, under EU-rettens anvendelsesområde⁵³.

97. Den foreliggende sag er et godt eksempel på dette behov.

98. Som følge af Unionens manglende kompetence på området er den nationale familieret således i princippet ikke underlagt nogen prøvelse i forhold til chartret, eftersom medlemsstaterne ikke gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, på dette område. Henset til dette områdes særligt følsomme karakter og grundlæggende betydning vil det også kunne henføres til den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU, hvilket indebærer, at EU-retten skal respektere de forskellige værdier og opfattelser⁵⁴.

99. Når der er et grænseoverskridende element i et familieforhold, kan enhver national bestemmelse på det familieretlige område imidlertid udgøre en restriktion for artikel 21, stk. 1, TEUF, alene fordi den afviger fra en anden medlemsstats lovgivning⁵⁵. Hvis Domstolen ved enhver undersøgelse af begrundelsen for en sådan restriktion skulle foretage en udtømmende prøvelse af den nationale lovgivning i forhold til chartret og navnlig i forhold til dets bestemmelser om familierelationer – såsom artikel 7 og 24 – ville det medføre, at den samlede nationale familieret, herunder det grundlæggende udtryk for de forskelle, som Unionen skal

⁵² – Dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 45 og 46).

⁵³ – Jf. i denne retning generaladvokat Poirares Maduros forslag til afgørelse Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 24 og 25).

⁵⁴ – Jf. punkt 70 og 79 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁵ – Som jeg har nævnt i dette forslag til afgørelse, fremgår det af Domstolens praksis, at unionsborgernes ret til fri bevægelighed, såfremt der er blevet opbygget eller konsolideret et familieliv i værtsmedlemsstaten, indebærer, at medlemmerne af den pågældende familie kan fortsætte dette familieliv, efter at de er vendt tilbage til deres oprindelsesmedlemsstat. Jf. dom af 7.7.1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, præmis 21 og 23), af 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 52), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 32).

respektere i medfør af artikel 4, stk. 2, TEU, skulle afspejle en ensartet opfattelse af familiepolitikken, som Domstolen udledte i forbindelse med sin fortolkning af de nævnte bestemmelser.

100. En sådan fortolkning ville desuden være uforenelig med chartrets artikel 51, stk. 2, hvorefter chartret ikke udvider anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer.

c) Anvendelsen på den foreliggende sag

101. Det følger af det ovenfor anførte, at når der er tale om det grundlæggende udtryk for den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU, skal Domstolen begrænse sig til at efterprøve grænserne for påberåbelsen af dette princip og navnlig overholdelsen af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU⁵⁶. Det skal derfor undersøges, om dette er tilfældet i den foreliggende sag.

1) Påvirkningen af det grundlæggende udtryk for den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU

102. Det skal påpeges, at hindringen for sagsøgeren i hovedsagens frie bevægelighed skyldes den manglende anerkendelse af hendes familierelationer i Spanien⁵⁷.

i) Anerkendelsen af forældreskabet med henblik på udfærdigelse af en fødselsattest

103. Hvad i denne henseende angår den fødselsattest, der ønskes udstedt i det foreliggende tilfælde, dvs. en fødselsattest, hvori sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru er anført som barnets mødre, må det konstateres, at den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen er anført som mor på en sådan attest, nødvendigvis indebærer, at ægteskabets retsvirkninger med hensyn til fastlæggelse af forældreskabet anerkendes. Ud fra den her omhandlede antagelse, dvs. at sagsøgeren i hovedsagen ikke er barnets biologiske mor⁵⁸, følger moderskabet nemlig af hendes status som hustru til barnets biologiske mor. Desuden giver den omstændighed, at hun er anført på fødselsattesten sammen med den biologiske mor, hende i hvert fald i praksis egenskab af mor som omhandlet i den bulgarske familieret⁵⁹.

104. Forpligtelsen til at imødekomme ansøgningen i henhold til EU-retten ville således medføre forpligtelser for Republikken Bulgarien på det familieretlige område, dvs. på et område, der kan henføres til medlemsstaternes nationale identitet, og ikke kun, som det var tilfældet i Coman-sagen, på et område, der er omfattet af EU-retten, såsom unionsborgernes og deres familiemedlemmers opholdsret. Som den polske regering i det væsentlige har anført under retsforhandlingerne for Domstolen, er det nemlig ikke muligt at udfærdige en fødselsattest alene med henblik på fri bevægelighed i henhold til EU-retten⁶⁰. Det er fødselsattesten, der efter sin karakter afspejler forældreskabet i familieretlig forstand.

⁵⁶ – Jf. punkt 73 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁷ – Jf. punkt 62-64 og 67 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁸ – Jf. punkt 37 og 55 i dette forslag til afgørelse.

⁵⁹ – Jf. ligeledes punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

⁶⁰ – Sagsøgeren i hovedsagen har i øvrigt ikke ansøgt herom, eftersom det netop er det slægtskabsforhold, der er skabt i Spanien, hun vil have anerkendt.

105. Reglerne om moderskabet er imidlertid afgørende for de familierelationer, der er den egentlige genstand for familieretten. De vedrører kernen i den opfattelse, som Republikken Bulgarien ønsker at beskytte som led i sin nationale identitet⁶¹. Som det forklares i punkt 78 i dette forslag til afgørelse, har definitionen af en familie og et familiemedlem afgørende betydning for den statslige administration. En forpligtelse til at registrere den spanske fødselsattest vil således også foregribe, hvem Republikken Bulgarien skal tildele statsborgerskab.

106. I denne sammenhæng gives der i artikel 2, stk. 4, i forordning 2016/1191 klart udtryk for EU-lovgivers ønske om ikke at indføre en forpligtelse til at anerkende bl.a. det forældreskab, der er fastlagt i et offentligt dokument, som er udstedt af en anden medlemsstat. Det skal under disse omstændigheder fastslås, at forpligtelsen til at anerkende forældreskabet med henblik på udfærdigelse af en fødselsattest berører det grundlæggende udtryk for Republikken Bulgariens nationale identitet som beskrevet ovenfor⁶².

107. Det kan ganske vist og med god grund indvendes, at den retlige anerkendelse af andre former for familieliv ikke har negative konsekvenser for opfattelsen af den »traditionelle« familie, som Republikken Bulgarien ønsker at beskytte, og tværtimod slet ikke berører denne opfattelse. Det afgørende er imidlertid, at der er tale om en normativ vurdering, som det, henset til kompetencefordelingsordningen, tilkommer medlemsstaterne at foretage. Hvis Domstolen skulle træde i medlemsstaternes sted og vurdere behovet for en foranstaltning til beskyttelse af den nationale identitet som den, der er truffet af den pågældende medlemsstat, ville dette begreb miste enhver betydning. Denne omstændighed illustrerer efter min opfattelse konklusionen om, at påberåbelsen af kernen i den nationale identitet ikke kan gøres til genstand for en proportionalitetskontrol (hvor det bl.a. undersøges, om en foranstaltning er nødvendig, henset til det formål, der forfølges).

ii) Anerkendelsen af forældreskabet med henblik på udøvelse af de rettigheder, der følger af den afledte EU-ret om borgernes frie bevægelighed

108. Det skal imidlertid ligeledes påpeges, at mange af de hindringer for sagsøgerens frie bevægelighed, der er beskrevet i punkt 62 i dette forslag til afgørelse, vil kunne undgås ved anerkendelse af det slægtskabsforhold, der er skabt i Spanien, alene med henblik på anvendelsen af den afledte EU-ret om borgernes frie bevægelighed. Hvis hendes datter anerkendes som hendes »direkte efterkommer« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c), i direktiv 2004/38, og hendes hustru anerkendes som hendes »ægtefælle« som omhandlet i samme bestemmelses litra a), vil det således gøre det muligt for dem at opholde sig på bulgarsk område sammen med sagsøgeren i hovedsagen⁶³. Eftersom definitionen af disse begreber i direktiv 2004/38 ligeledes gælder i forbindelse med begrebet »familiemedlemmer« til en vandrende arbejdstager i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 492/2011 af 5. april 2011 om arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen (EUT 2011, L 141, s. 1)⁶⁴, sikrer dette desuden, at barnet f.eks. i overensstemmelse med Domstolens faste praksis vedrørende denne forordnings artikel 7, stk. 2⁶⁵, kan gøre krav på de sociale og skattemæssige fordele, der er forbundet med sagsøgeren i hovedsagens eventuelle status som vandrende arbejdstager, på lige fod med et biologisk barn.

⁶¹ – Jf. i denne henseende punkt 74 og 95 i dette forslag til afgørelse.

⁶² – Jf. bl.a. punkt 92 og 95 i dette forslag til afgørelse.

⁶³ – Jf. analogt dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 51 og 56).

⁶⁴ – Jf. dom af 15.12.2016, Depesme m.fl. (C-401/15 – C-403/15, EU:C:2016:955, præmis 51).

⁶⁵ – Dom af 20.6.2013, Giersch m.fl. (C-20/12, EU:C:2013:411, præmis 40), af 15.12.2016, Depesme m.fl. (C-401/15 – C-403/15, EU:C:2016:955, præmis 40), og af 10.7.2019, Aubriet (C-410/18, EU:C:2019:582, præmis 38).

109. For så vidt som retsvirkningerne af en anerkendelse af slægtskabsforholdet alene med henblik på udøvelse af de rettigheder, der følger af en afledt retsakt såsom direktiv 2004/38 eller forordning nr. 492/2011, er begrænset til et område, der henhører under Unionens kompetence, kan det imidlertid ikke fastslås, at en medlemsstats forpligtelse til at sikre disse rettigheder for unionsborgere, der lovligt har skabt sådanne slægtskabsforhold i henhold til en anden medlemsstats ret, udgør et indgreb i den kompetence, som medlemsstaterne har bevaret på det familieretlige område.

110. Under disse omstændigheder kan anerkendelsen af det slægtskabsforhold, der er skabt i Spanien, alene med henblik på anvendelsen af den afledte EU-ret om personers frie bevægelighed som følge heraf ikke krænke medlemsstaternes nationale identitet⁶⁶.

111. Det skal derfor undersøges, om nægtelsen af at anerkende det familieforhold, der er skabt i Spanien, og i denne forbindelse at betragte datteren som »direkte efterkommer« af sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru som hendes »ægtefælle« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra a) og c), i direktiv 2004/38 er forholdsmæssig i lyset af chartret⁶⁷.

112. I denne henseende skal det indledningsvis påpeges, at begrebet »familieliv« i chartrets artikel 7 i overensstemmelse med den definition, som Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«) har fastsat i sin praksis vedrørende artikel 7 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), afhænger af de konkrete nære personlige forbindelser⁶⁸. Domstolen har således fastslået, at chartrets artikel 7 omfatter familierelationer, der er udviklet i forbindelse med et forhold mellem personer af samme køn⁶⁹, uafhængigt af deres retlige kvalificering i en given medlemsstat. Det fremgår desuden af en samlet læsning af chartrets artikel 24, stk. 2 og 3, at det som hovedregel tjener barnets tarv, at familien opretholdes som en enhed⁷⁰.

113. Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at de to kvinder med rette har opnået status som forældre i henhold til spansk ret, og at de ligeledes lever et reelt familieliv sammen med deres datter i Spanien. Som det forklares ovenfor⁷¹, vil det skade dette familieliv, hvis navnlig sagsøgeren i hovedsagen ikke kan opholde sig i sin oprindelsesmedlemsstat sammen med sine familiemedlemmer på normale vilkår⁷². Det er imidlertid netop de rettigheder, der følger af retsakter såsom direktiv 2004/38 og forordning nr. 492/2011, som sikrer, at en unionsborger kan føre et familieliv som omhandlet i chartrets artikel 7. Domstolen har i denne sammenhæng fastslået, at chartrets artikel 7 ligeledes kan medføre »positive« forpligtelser for medlemsstaterne, eftersom de skal sikre en balance mellem individets og samfundets modstridende interesser⁷³.

⁶⁶ – Jf. analogt dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 45 og 46).

⁶⁷ – Jf. analogt dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 47).

⁶⁸ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 12.7.2001, K. og T. mod Finland (CE:ECHR:2001:0712JUD002570294, § 150).

⁶⁹ – Dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 49 og 50).

⁷⁰ – Dette bekræftes i flere afledte EU-retsakter: jf. f.eks. 18. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/95/EU af 13.12.2011 om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse (EUT 2011, L 337, s. 9), hvoraf det fremgår, at medlemsstaterne »[v]ed vurderingen af barnets tarv [...] især [bør] tage behørigt hensyn til princippet om familiens enhed«; jf. ligeledes generaladvokat Pikamäes forslag til afgørelse TQ (Tilbagesendelse af en uledsaget mindreårig) (C-441/19, EU:C:2020:515, punkt 65).

⁷¹ – Jf. bl.a. punkt 62 i dette forslag til afgørelse.

⁷² – Jf. i denne retning dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 48).

⁷³ – Dom af 27.6.2006, Parlamentet mod Rådet (C-540/03, EU:C:2006:429, præmis 54).

114. Eftersom forpligtelsen til at anerkende det slægtskabsforhold, der er skabt i Spanien, alene med henblik på anvendelsen af den afledte EU-ret om borgernes frie bevægelighed hverken berører de opfattelser af forældreskab eller ægteskab, der ligger til grund for den bulgarske familieret, eller introducerer nye opfattelser i denne ret, må det på denne baggrund fastslås, at en nægtelse af at anerkende barnets slægtskab med sagsøgeren og hendes hustru i denne henseende går videre, end hvad der er nødvendigt for at tilgodese disse formål.

115. Det skal som følge heraf konkluderes, at Republikken Bulgarien ikke kan nægte at anerkende barnets slægtskab med sagsøgeren og hendes hustru alene med henblik på anvendelsen af den afledte EU-ret om borgernes frie bevægelighed med henvisning til, at bulgarsk ret hverken tillader, at der indgås ægteskab mellem personer af samme køn, eller at et barns biologiske mors hustru anerkendes som mor.

2) Overholdelsen af artikel 2 TEU for så vidt angår den manglende anerkendelse af forældreskabet med henblik på udfærdigelse af en fødselsattest

116. Det står tilbage at undersøge, om nægtelsen af at anerkende det slægtskabsforhold, der er skabt i Spanien mellem på den ene side barnet og på den anden side sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru, med henblik på udfærdigelse af en fødselsattest strider mod artikel 2 TEU. Ifølge denne bestemmelse bygger Unionen på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal.

117. Overholdelsen af de værdier, der er fastsat i artikel 2 TEU, udgør en forudsætning for tiltrædelsen af Unionen, som enhver medlemsstat skal opfylde til enhver tid⁷⁴.

118. Undersøgelsen i medfør af artikel 2 TEU, navnlig med hensyn til overholdelsen af lighedsprincippet og menneskerettighederne, kan imidlertid ikke sidestilles med en undersøgelse af den nationale foranstaltning i lyset af de tilsvarende grundlæggende rettigheder i chartret⁷⁵. Chartret sikrer ikke en harmoniseret minimumsbeskyttelse af de grundlæggende rettigheder i medlemsstaterne, som altid er gældende. I henhold til chartrets artikel 51, stk. 2, udvider chartret ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer. Undersøgelsen i medfør af artikel 2 TEU skal på dette grundlag begrænses til overholdelsen af disse principper og rettigheders kerneindhold⁷⁶.

119. For så vidt som den omhandlede nationale lovgivning i praksis overholder kravene i EMRK eller i chartret, må det imidlertid også antages, at det samme gælder for de krav, der følger af artikel 2 TEU.

120. I det foreliggende tilfælde skal det undersøges, om selve den opfattelse, som Bulgarien har til hensigt at beskytte som led i sin nationale identitet, og det resultat, som medlemsstaten når frem til, er forenelige med disse krav.

⁷⁴ – Jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 42).

⁷⁵ – Jf. i denne retning dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 29 og 30), og af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 50).

⁷⁶ – Jf. i denne retning dom af 25.7.2018, Minister for Justice and Equality (Mangler ved domstolssystemet) (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, præmis 48), og af 24.6.2019, Kommissionen mod Polen (Den øverste domstols uafhængighed) (C-619/18, EU:C:2019:531, præmis 58).

121. Hvad for det første angår formålet om at beskytte den »traditionelle« familie skal det bl.a. undersøges, om det er foreneligt med kerneindholdet af princippet om forbud mod forskelsbehandling, der er et af de principper, som Unionen fremmer i henhold til artikel 2 TEU.

122. Når det i denne forbindelse forbydes personer af samme køn at indgå ægteskab og kun tillades en enkelt kvinde at være mor til et barn, kan det ikke undgå at medføre, at heteroseksuelle par og homoseksuelle par behandles forskelligt. Med hensyn til ægteskaber må det imidlertid konstateres, at der ikke på nuværende tidspunkt er konsensus i Unionen om, at denne forskellige behandling ikke kan være begrundet. Domstolen har således hidtil fastslået i sin faste praksis, at medlemsstaterne ikke har pligt til at tillade ægteskab mellem personer af samme køn i deres nationale ret⁷⁷. Hvad angår den omstændighed, at et barns biologiske mors ægtemand anses for at være dette barns anden forælder, hvilket ikke ville være tilfældet for hendes hustru, skal det anføres, at Menneskerettighedsdomstolen har fastslået, at dette faktisk ikke udgør nogen ulige behandling. For så vidt som der ikke er noget faktisk grundlag for den retlige formodning om, at barnet er efterkommer af den biologiske mors hustru⁷⁸, kan situationen for den biologiske mors ægtemand nemlig ikke sammenlignes med situationen for hendes hustru⁷⁹. Det kan på denne baggrund ikke fastslås, at den opfattelse af ægteskab og moderskab, som Bulgarien ønsker at bevare som led i sin nationale identitet, strider mod artikel 2 TEU.

123. Hvad for det andet angår det således opnåede resultat, dvs. den omstændighed, at der i henhold til bulgarsk ret ikke er noget slægtskabsforhold mellem barnet og sagsøgeren i hovedsagen, skal dette opfylde de krav, der følger af artikel 2 TEU med hensyn til overholdelsen af menneskerettighederne. Der drejer sig bl.a. om retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i EMRK's artikel 8, og barnets tarv, som Republikken Bulgarien skal beskytte i henhold til den samme bestemmelse⁸⁰ og i henhold til artikel 3, stk. 1, i FN-konventionen af 20. november 1989 om barnets rettigheder.

124. Ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis kræver overholdelsen af kernen i disse rettigheder imidlertid ikke nogen retlig anerkendelse af et slægtskabsforhold til den forælder, der ikke er et barns biologiske forælder. Selv om det biologiske forældreskab betragtes som et grundlæggende element i en persons identitet⁸¹, som er beskyttet ved EMRK's artikel 8, gælder dette imidlertid ikke på nuværende tidspunkt for et retligt slægtskab mellem to personer, der er fastslået i udlandet⁸².

125. Det skal herved fremhæves, at Menneskerettighedsdomstolen også hidtil har fastslået, at en kontraherende stat ikke er forpligtet til at imødekomme en ansøgning om simpel adoption, der er indgivet af et barns biologiske mors homoseksuelle partner⁸³.

⁷⁷ – Dom af 24.11.2016, Parris (C-443/15, EU:C:2016:897, præmis 59), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 37).

⁷⁸ – Når der som i det foreliggende tilfælde ikke er tale om et par, hvoraf den ene person er transseksuel, et surrogatmoderskab eller en situation, hvor barnet er undfanget ved hjælp af kønsceller fra en mor, men båret og født af en anden kvinde.

⁷⁹ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 7.5.2013, Boeckel og Gessner-Boeckel mod Tyskland (CE:ECHR:2013:0507DEC000801711, § 30).

⁸⁰ – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.6.2014, Mennesson mod Frankrig (CE:ECHR:2014:0626JUD006519211, § 99).

⁸¹ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 13.7.2006, Jäggi mod Sverige (CE:ECHR:2006:0713JUD005875700, § 37).

⁸² – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.6.2014, Mennesson mod Frankrig (CE:ECHR:2014:0626JUD006519211, § 100), og rådgivende udtalelse af 10.4.2019 (anmodning nr. P16-2018-001, § 53).

⁸³ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 15.3.2012, Gas og Dubois mod Frankrig (CE:ECHR:2012:0315JUD002595107, §§ 62 og 72).

126. Retten til respekt for familielivet kendetegnes desuden i det væsentlige ved muligheden for at leve sammen på vilkår, der i det store og hele svarer til vilkårene for andre familiers samliv⁸⁴. Det er med andre ord afgørende for overholdelsen af kerneindholdet af denne ret, at der sikres et reelt familieliv. I praksis bør der bl.a. ikke være nogen risiko for, at familiemedlemmer adskilles ved en statslig foranstaltning⁸⁵. Som det forklares ovenfor⁸⁶, er det imidlertid selv i tilfælde af manglende anerkendelse af slægtskabsforholdet som omhandlet i den nationale familieret i praksis sikret, at sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru vil kunne leve sammen med deres datter i Bulgarien og i andre EU-medlemsstater på vilkår, der svarer til vilkårene for andre familier, eftersom de under alle omstændigheder skal behandles som familiemedlemmer med henblik på anvendelsen af bl.a. direktiv 2004/38 og forordning nr. 492/2011.

127. De strengere krav, der i givet fald følger af den udtalelse, som Menneskerettighedsdomstolen afgav efter anmodning fra Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) i forlængelse af sagen *Menesson mod Frankrig*, kan ikke anses for at afspejle kerneindholdet af retten til respekt for privatliv og familieliv som omhandlet i artikel 2 TEU. I den pågældende udtalelse fastslog Menneskerettighedsdomstolen vedrørende slægtskabet med et barn, som er født af en rugemor i USA på vegne af en »tiltænkt« mor, der ikke er den biologiske mor, at selv om den »tiltænkte« mors oprindelsesmedlemsstat ikke var forpligtet til at anerkende det moderskab, der var fastslået i den amerikanske fødselsattest, skulle den ikke desto mindre tilbyde en anden mulighed for at fastslå et slægtskabsforhold mellem barnet og hende, f.eks. adoption⁸⁷. Menneskerettighedsdomstolen tog imidlertid ikke stilling til forholdet mellem denne løsning og den retspraksis, der er nævnt i punkt 125 i dette forslag til afgørelse, hvorefter en kontraherende stat ikke er forpligtet til at give den biologiske mors homoseksuelle partner adgang til simpel adoption af et barn.

128. Det er som nævnt under alle omstændigheder en forudsætning for tiltrædelsen af Unionen, at artikel 2 TEU overholdes⁸⁸. På denne baggrund skal det for det første påpeges, at bortset fra, at kun visse EU-medlemsstater har ratificeret protokol nr. 16 til konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder vedrørende rådgivende udtalelser, og at disse udtalelser ikke er bindende⁸⁹, kan enhver tilsidesættelse af EMRK ikke betragtes som en tilsidesættelse af artikel 2 TEU. Hvad for det andet angår det kompetenceområde, der er forbeholdt medlemsstaterne, sikres overholdelsen af de grundlæggende rettigheder af Menneskerettighedsdomstolen og ikke af Domstolen⁹⁰.

129. Det er som følge heraf ikke i strid med artikel 2 TEU, at Bulgariens nationale identitet påberåbes i forbindelse med fastlæggelsen af forældreskabet med særligt henblik på anvendelsen af den bulgarske familie- og arveret. Den nationale identitet kan derfor i det foreliggende tilfælde

⁸⁴ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 21.12.2010, *Chavdarov mod Bulgarien* (CE:ECHR:2010:1221JUD000346503, §§ 49 og 50), og af 26.6.2014, *Menesson mod Frankrig* (CE:ECHR:2014:0626JUD006519211, §§ 92 og 94).

⁸⁵ – Jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 26.6.2014, *Menesson mod Frankrig* (CE:ECHR:2014:0626JUD006519211, § 92).

⁸⁶ – Jf. punkt 108-115 i dette forslag til afgørelse.

⁸⁷ – Rådgivende udtalelse af 10.4.2019 (anmodning nr. P16-2018-001, § 53). Sagsøgeren i hovedsagen har anført, at dette ikke er en mulighed i det foreliggende tilfælde, eftersom det fremgår af international privatret i Bulgarien, at adoption sker i henhold til lovgivningen på barnets sædvanlige opholdssted, dvs. i Spanien. I henhold til spansk ret er det imidlertid logisk set umuligt for en af de kvinder, der allerede er blevet anerkendt som mor, at adoptere barnet. Hvis familien vender tilbage til Bulgarien, kan det imidlertid ikke udelukkes, at det er bulgarsk lovgivning, der finder anvendelse på adoptionen.

⁸⁸ – Jf. punkt 117 i dette forslag til afgørelse.

⁸⁹ – Jf. denne protokols artikel 5.

⁹⁰ – Jf. i denne henseende ligeledes punkt 100 og 118 i dette forslag til afgørelse.

udgøre grænsen for Unionens integrerende indsats på området og således være til hinder for, at Republikken Bulgarien i medfør af artikel 21, stk. 1, TEUF forpligtes til at anerkende forældreskabet som omhandlet i familieretten, således som det er fastslået i Spanien.

130. Dette resultat er foreneligt med det ønske, som EU-lovgiver har tilkendegivet i bestemmelserne i forordning 2016/1191, om ikke at indføre en forpligtelse til at anerkende en materiel retsstilling, der er skabt i en anden medlemsstat med henblik på at fjerne hindringerne for unionsborgernes frie bevægelighed på området for personregistrering.

131. Selv om det følger heraf, at Domstolen ikke efterprøver, om den nationale ret vedrørende forældreskab er forenelig med bl.a. begrebet »barnets tarv« i chartrets artikel 24, stk. 2, vil den forelæggende ret alligevel være forpligtet til at kontrollere, om afgørelsen om ikke at anerkende barnets herkomst i henhold til den nationale (forfatningsmæssige) ret og i givet fald Republikken Bulgariens internationale forpligtelser var forholdsmæssig. Det skal nemlig påpeges, at det påhviler Republikken Bulgarien at beskytte barnets tarv i alle situationer, der er omfattet af den nationale ret, i henhold til EMRK's artikel 8 og artikel 3, stk. 1, i FN-konventionen om barnets rettigheder. Det skal endvidere fremhæves, at afvejningen af barnets tarv mod eventuelle andre forfatningsmæssige værdier såsom beskyttelsen af den »traditionelle« familie er baseret på et retsstatsligt princip. Der er med andre ord ingen tvivl om, at det i det foreliggende tilfælde skal kontrolleres, om det var forholdsmæssigt at nægte at anerkende det forældreskab, der er fastslået i Spanien, men spørgsmålet er, om denne kontrol skal foretages på EU-plan eller på nationalt plan.

132. Det skal herved fremhæves, at den forelæggende ret har givet klart udtryk for sin tvivl om, hvorvidt den situation, der vil opstå i tilfælde af manglende anerkendelse af slægtskabet med sagsøgeren i hovedsagen, er forenelig med EMRK og navnlig med Menneskerettighedsdomstolens rådgivende udtalelse i sagen *Menesson mod Frankrig*⁹¹. Hvis den fastslår, at det strider mod de forpligtelser, der påhviler Republikken Bulgarien i henhold til EMRK, at nægte en sådan anerkendelse, skal den som følge heraf rette sig efter det bulgarske retssystem for at skabe en situation, som er forenelig med de forpligtelser, der følger af denne konvention (f.eks. fortolke den bulgarske ret i lyset af EMRK's bestemmelser eller gøre direkte anvendelse af denne eller en anden konvention).

3) *Foreløbig konklusion*

133. Det følger af det ovenfor anførte, at Bulgariens påberåbelse af den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU kan begrunde, at denne medlemsstat nægter at anerkende barnets herkomst, således som det er fastslået i den spanske fødselsattest, med henblik på udfærdigelse af en fødselsattest, hvori dette barns herkomst fastlægges som omhandlet i den nationale familieret. Bulgarien er som følge heraf heller ikke forpligtet i henhold til EU-retten til at tildele barnet bulgarsk statsborgerskab på dette grundlag.

134. Påberåbelsen af den nationale identitet kan imidlertid ikke begrunde, at medlemsstaten nægter at anerkende slægtskabsforholdet, således som det er fastslået i den spanske fødselsattest, alene med henblik på udøvelsen af de rettigheder, som sagsøgeren i hovedsagen har ifølge den afledte EU-ret om borgernes frie bevægelighed såsom direktiv 2004/38 og forordning nr. 492/2011.

⁹¹ – Menneskerettighedsdomstolens rådgivende udtalelse af 10.4.2019 (anmodning nr. P16-2018-001).

D. Det første og det andet præjudicielle spørgsmål for så vidt angår antagelsen om, at barnet er bulgarsk statsborger

135. Det skal indledningsvis påpeges, at sagsøgeren i hovedsagen i forbindelse med den her omhandlede antagelse enten er barnets biologiske mor eller den juridiske mor, hvilket både medfører, at barnet har bulgarsk statsborgerskab, og at det er unionsborger i henhold til artikel 20, stk. 1, TEUF. Denne antagelse kan derfor sammenlignes med den faktiske situation i sag C-2/21, Rzecznik Praw Obywatelskich, der i øjeblikket verserer for Domstolen⁹².

1. Krænkelsen af barnets rettigheder

a) Spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en hindring

136. Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de bulgarske myndigheders afslag på at udstede den ønskede fødselsattest til barnet udgør en hindring for dets rettigheder i medfør af EU-retten, har den forelæggende ret lagt vægt på, at udstedelsen af en fødselsattest i henhold til bulgarsk ret er en betingelse for, at der kan udstedes et bulgarsk identitetsbevis. Ved at nægte at udstede en fødselsattest har de bulgarske myndigheder således reelt afskåret barnet fra at opnå et bulgarsk identitetsbevis, hvilket er i strid med det udtrykkelige krav i artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38⁹³.

137. Der er ingen tvivl om, at det vil være til alvorlig skade for den faktiske udøvelse af barnets ret til fri bevægelighed, hvis det ikke har noget gyldigt identitetsbevis⁹⁴.

138. I denne henseende fremgår det ganske vist af drøftelserne under retsmødet, at de bulgarske myndigheder er villige til at udfærdige en fødselsattest, hvori det kun er sagsøgeren i hovedsagen, der er angivet som mor, hvorefter der kan udstedes et identitetsbevis til hendes datter på grundlag af denne attest.

139. Det kan imidlertid selv i dette tilfælde udgøre en hindring for dette barns ret til fri bevægelighed, at det kun er sagsøgeren i hovedsagen, der er anført som mor på fødselsattesten og på de rejsedokumenter, der i givet fald bliver udstedt på grundlag af denne attest. På den spanske fødselsattest er sagsøgeren i hovedsagens hustru nemlig også angivet som barnets mor, og det er ubestridt, at de to kvinder lever et reelt familieliv sammen med deres datter i Spanien.

140. Selv om medlemsstaterne i princippet har enekompetence til at fastlægge den herkomst, der skal anføres på fødselsattesten, skal de imidlertid som nævnt i punkt 58 ovenfor overholde EU-retten under udøvelsen af denne kompetence og navnlig bestemmelserne om den ret, der tilkommer enhver unionsborger til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område i henhold til artikel 21 TEUF.

141. Ifølge fast retspraksis er situationen for et barn, der er statsborger i en medlemsstat og født i den anden medlemsstat, hvor det har lovligt ophold, omfattet af artikel 21, stk. 1, TEUF. Dette gælder også i tilfælde af, at dette barn aldrig har forladt den medlemsstat, hvor det er født⁹⁵.

⁹² – Jf. punkt 4 i dette forslag til afgørelse og fodnote 7 hertil.

⁹³ – Jf. ligeledes punkt 48 i dette forslag til afgørelse.

⁹⁴ – Jf. i denne retning dom af 2.12.1997, Dafeki (C-336/94, EU:C:1997:579, præmis 19).

⁹⁵ – Dom af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 27), af 14.10.2008, Grunkin og Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, præmis 17), af 13.9.2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, præmis 42 og 43), og af 2.10.2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, præmis 26).

142. Med hensyn til den eventuelle hindring for retten til fri bevægelighed har Domstolen allerede fastslået, at en uoverensstemmelse mellem de oplysninger, der er anført i dokumenter om en persons civilstand, som er udstedt af forskellige medlemsstater, kan give anledning til alvorlige administrative, erhvervsmæssige og private ulemper⁹⁶. En sådan uoverensstemmelse kan bl.a. skabe tvivl om personens identitet eller om de anførte oplysningers rigtighed⁹⁷. Den kan som følge heraf skabe hindringer for denne persons frie bevægelighed inden for EU.

143. I det foreliggende tilfælde skal det for det første fremhæves, at der skal fremvises en fødselsattest i forskellige administrative og erhvervsmæssige sammenhænge. Uoverensstemmelsen mellem de oplysninger, der er anført på den bulgarske fødselsattest – hvis det kun er sagsøgeren i hovedsagen, der angives som mor – og den spanske fødselsattest, kan således give anledning til spørgsmål eller mistanke om angivelse af urigtige oplysninger, når disse dokumenter fremlægges, og dermed medføre alvorlige ulemper for barnet⁹⁸.

144. For det andet omfatter de rettigheder, der er indrømmet statsborgerne i medlemsstaterne i henhold til denne bestemmelse, som tidligere nævnt⁹⁹ retten til ved deres tilbagevenden til denne medlemsstat at have et normalt familieliv i både værtsmedlemsstaten og i den medlemsstat, hvor de har statsborgerskab¹⁰⁰.

145. Afslaget på at udstede den ønskede fødselsattest vil imidlertid indebære, at den britiske hustru i sidste ende ikke betragtes som mor i henhold til bulgarsk ret. Som jeg allerede har nævnt i punkt 57 i dette forslag til afgørelse, afspejler fødselsattesten nemlig resultatet af de kompetente myndigheders fastlæggelse af en persons herkomst som omhandlet i familieretten. Dette har alle de negative konsekvenser, som er beskrevet i punkt 62 i dette forslag til afgørelse, og som ligeledes kan afskrække barnet fra at vende tilbage til sin oprindelsesmedlemsstat.

146. For det tredje fremgår det ikke af anmodningen om præjudiciel afgørelse, om det identitetsbevis, der kan udstedes på grundlag af fødselsattesten, vil indeholde samtlige oplysninger fra denne attest, herunder forældrenes navne, eller om det kun vil indeholde oplysninger om selve indehaveren. Hvis kun én af de to kvinder, der er angivet som barnets mødre på den spanske fødselsattest, er nævnt på dette bevis eller på andre ledsagende rejsedokumenter, hvoraf det fremgår, hvilke personer der har ret til at rejse sammen med det pågældende barn, kan det under alle omstændigheder også hindre dets ret til fri bevægelighed. Som jeg har forklaret i de foregående punkter, og som Kommissionen i det væsentlige har anført under retsforhandlingerne for Domstolen, indebærer retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF nemlig, at barnet skal kunne rejse sammen med hver af sine forældre.

147. Det må som følge heraf konkluderes, at hvis det antages, at barnet har status som unionsborger i kraft af sit bulgarske statsborgerskab, er det ikke kun de bulgarske myndigheders afslag på at udstede et bulgarsk identitetsbevis til det i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i

⁹⁶ – Dom af 2.10.2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, præmis 36), af 14.10.2008, Grunkin og Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, præmis 23 og 24), af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 66), af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 76), og af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 39).

⁹⁷ – Dom af 14.10.2008, Grunkin og Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, præmis 26), af 22.12.2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, præmis 68-70), af 12.5.2011, Runevič-Vardyn og Wardyn (C-391/09, EU:C:2011:291, præmis 77), og af 2.6.2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, præmis 39).

⁹⁸ – Jf. analogt dom af 14.10.2008, Grunkin og Paul (C-353/06, EU:C:2008:559, præmis 29).

⁹⁹ – Jf. i denne henseende punkt 59 og 60 i dette forslag til afgørelse.

¹⁰⁰ – Dom af 7.7.1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, præmis 21 og 23), af 14.11.2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, præmis 52), og af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 32).

direktiv 2004/38, men også afslaget på at udfærdige en bulgarsk fødselsattest, hvori sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru, som det er tilfældet med den spanske fødselsattest, er angivet som barnets mødre, der udgør en hindring for barnets frie bevægelighed.

148. Barnets eventuelle mulighed for – som følge af dels Det Forenede Kongeriges vilje til at tildele det statsborgerskab¹⁰¹, dels resultatet af drøftelserne om det fremtidige forhold mellem Unionen og Det Forenede Kongerige – at få udstedt et identitetsbevis, der de facto gør det muligt for det at færdes og opholde sig frit inden for EU sammen med hver af sine forældre, kan i øvrigt ikke rejse tvivl om denne konklusion. Bortset fra den usikkerhed, der er forbundet med denne mulighed, følger det af det ovenfor anførte, at der foreligger en hindring for borgernes frie bevægelighed alene som følge af den omstændighed, at de er i besiddelse af to offentlige dokumenter med forskelligt indhold, som attesterer det samme, og de alvorlige ulemper, som dette medfører. Retsfølgerne af Brexit, hvortil den forelæggende ret har henvist i forbindelse med det tredje præjudicielle spørgsmål, har som følge heraf ingen indvirkning på afgørelsen af tvisten i hovedsagen.

b) Begrundelsen for hindringerne for barnets rettigheder

149. Hvad for det første angår nægtelsen af at anerkende slægtskabet med den britiske mor med henblik på udfærdigelse af en bulgarsk fødselsattest, følger det af betragtningerne i den foregående del af dette forslag¹⁰², at påberåbelsen af den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU kan begrunde denne nægtelse.

150. Hvad for det andet angår nægtelsen af at anerkende herkomsten med henblik på udstedelse af et identitetsbevis i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38, fremgår det ikke, at et sådant identitetsbevis, når dette bevis eller et ledsagende dokument indeholder oplysninger om forældrenes navne for at angive, hvilke personer der har ret til at rejse sammen med det pågældende barn, kan have de samme retsvirkninger som en fødselsattest med disse oplysninger¹⁰³. Et identitetsbevis har nemlig ikke nogen beviskraft i forhold til en persons herkomst. Det ser derfor ikke ud til, at rettigheder eller forpligtelser vedrørende det grundlæggende udtryk for familieopfattelsen, som Republikken Bulgarien ønsker at beskytte, kan være baseret på den omstændighed, at en person er nævnt som forælder til en mindreårig i dennes identitetsbevis (eller i et dokument, der ledsager dette bevis med henblik på rejser). Anførelsen af de to forældre, der er nævnt på den spanske fødselsattest, på et sådant bevis kan således på ingen måde ændre de opfattelser af herkomst eller moderskab, der ligger til grund for den bulgarske familieret. De eneste forpligtelser, som dette medfører for Republikken Bulgarien, vedrører sikringen af de rettigheder, som dette barn har ifølge EU-retten, herunder direktiv 2004/38, hvis artikel 4, stk. 3, omhandler forpligtelsen til at udstede et identitetsbevis til alle borgere.

151. Forpligtelsen til at anføre navnene på de to kvinder, der er angivet som mødre på den spanske fødselsattest, på sådanne dokumenter alene med henblik på at sikre udøvelsen af barnets frie bevægelighed sammen med hver enkelt af sine forældre, gør på denne baggrund ikke indgreb i den nationale identitet¹⁰⁴.

¹⁰¹ – Jf. i denne henseende fodnote 14 til dette forslag til afgørelse.

¹⁰² – Jf. bl.a. den foreløbige konklusion i punkt 133 i dette forslag til afgørelse.

¹⁰³ – Jf. i denne henseende punkt 57 i dette forslag til afgørelse.

¹⁰⁴ – Jf. analogt dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 45 og 46).

152. Afslaget på at udstede et identitetsbevis eller et ledsagende dokument, hvori sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru er angivet som barnets forældre, der har ret til at rejse sammen med hende, kan i øvrigt heller ikke begrundes¹⁰⁵.

153. Henset til betragtningerne i punkt 112 i dette forslag til afgørelse er hver enkelt mors forhold til datteren nemlig beskyttet i henhold til chartrets artikel 7. Det vil gøre det meget vanskeligere at realisere dette forhold for en familie, der stammer fra to lande og bor i et tredje land, hvis en af forældrene ikke har ret til at rejse sammen med barnet, fordi hun ikke er anerkendt som dets mor i denne henseende. Da forpligtelsen til at udstede rejsedokumenter, der gør det muligt for barnet at rejse sammen med hver af forældrene, ikke har nogen formel indvirkning på forældreskabet og ægteskabsinstitutionen i den bulgarske retsorden, må det på dette grundlag fastslås, at afslaget på at udstede sådanne dokumenter går videre, end hvad der er nødvendigt for at tilgodese de formål, som Republikken Bulgarien har påberåbt sig.

154. Disse betragtninger og den argumentation, der er fremført i punkt 108-115 i dette forslag til afgørelse, gælder tilsvarende for alle de rettigheder, der følger af direktiv 2004/38 og af de øvrige afledte retsakter, hvori unionsborgerne og deres familiemedlemmer tillægges rettigheder med henblik på udøvelsen af retten til fri bevægelighed. Det følger bl.a. heraf, at sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru skal betragtes som »slægtninge i opstigende linje« og barnet som deres »direkte efterkommer« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra c) og d), i direktiv 2004/38.

155. Det følger af det ovenfor anførte, at hvis det antages, at barnet har bulgarsk statsborgerskab, kan Republikken Bulgarien ikke afslå at udstede et identitetsbevis og de nødvendige rejsedokumenter, hvori sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru er nævnt som barnets forældre, til sagsøgeren i hovedsagens barn i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38 med henvisning til, at bulgarsk ret hverken tillader, at der indgås ægteskab mellem personer af samme køn, eller at et barns biologiske mors hustru anerkendes som mor. Denne medlemsstat kan af de samme grunde heller ikke nægte at anerkende slægtskabsforholdet mellem dette barn og disse to kvinder med henblik på anvendelsen af den afledte EU-ret om borgernes frie bevægelighed.

2. Krænkelsen af sagsøgeren i hovedsagens rettigheder

156. Som nævnt i begyndelsen af denne del af forslaget er sagsøgeren i hovedsagen i forbindelse med den her omhandlede antagelse enten barnets biologiske mor eller dets juridiske mor.

157. Det skal for det første påpeges, at hvis sagsøgeren i hovedsagen er barnets biologiske mor, kan den omstændighed, at hun forpligtes til at fremlægge denne oplysning med henblik på at anerkende sit slægtskab med datteren, i denne henseende ikke i sig selv anses for en krænkelse af de rettigheder, som unionsborgerne har i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF. Såfremt et anliggende ikke er blevet harmoniseret på EU-plan, garanterer denne bestemmelse nemlig ikke en unionsborger, at dennes flytning til en anden medlemsstat vil være helt neutral for så vidt angår de regler, som den pågældende er underlagt på området¹⁰⁶. Enhver lovgivning i en unionsborgers værtsmedlemsstat, der er mindre gunstig end lovgivningen i den pågældendes oprindelsesmedlemsstat, kan ikke anses for at udgøre en hindring for den frie bevægelighed¹⁰⁷.

¹⁰⁵ – Jf. herved dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 47-50).

¹⁰⁶ – Jf. vedrørende artikel 45 TEUF dom af 18.7.2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, præmis 34 og 35).

¹⁰⁷ – Jf. i denne retning generaladvokat Saugmandsgaard Øes forslag til afgørelse *Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach* (C-437/17, EU:C:2018:627, punkt 51).

158. Den eventuelle krænkelse af retten til beskyttelse af privatlivet eller den ulige behandling i forhold til heteroseksuelle par, som skyldes forpligtelsen til at fremlægge denne oplysning, kan under disse omstændigheder ikke vurderes i lyset af EU-retten og navnlig chartrets artikel 8 og 21, men alene i lyset af den nationale (forfatningsmæssige) ret. For så vidt som fødselsattestens udstedelse ikke medfører en hindring for den frie bevægelighed, udgør den nemlig ikke en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1¹⁰⁸.

159. Den egentlige hindring for sagsøgerens frie bevægelighed er dog som tidligere nævnt den omstændighed, at hendes hustru ikke er blevet anerkendt som forælder til barnet¹⁰⁹.

160. Som jeg netop har forklaret, er Republikken Bulgarien imidlertid ikke forpligtet i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF til at anerkende forældreskabet, således som det er fastslået i den spanske fødselsattest, selv om dette resulterer i, at den kvinde, der er angivet som mor på den nævnte fødselsattest, og som ikke er barnets biologiske mor, ikke kan få anerkendt sin status som mor i henhold til bulgarsk ret¹¹⁰. I analogi med ræsonnementet i punkt 108-114 i dette forslag til afgørelse skal Republikken Bulgarien imidlertid anerkende sagsøgeren i hovedsagens hustru som hendes »ægtefælle« som omhandlet i artikel 2, nr. 2), litra a), i direktiv 2004/38¹¹¹ og som barnets »slægtning i opstigende linje« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, nr. 2), litra d).

161. For det andet må det, hvis sagsøgeren i hovedsagen er barnets juridiske mor, antages, at hun på forhånd har anerkendt moderskabet i henhold til familielovens artikel 64. Selv om det er klart, at kravet om en sådan handling udgør en hindring for hendes ret til fri bevægelighed¹¹², må det under alle omstændigheder og af de grunde, der er anført i det foregående punkt, anses for at være begrundet.

3. Foreløbig konklusion

162. Hvis det antages, at barnet har bulgarsk statsborgerskab, kan Republikken Bulgarien ikke med henvisning til, at bulgarsk ret hverken tillader, at der indgås ægteskab mellem personer af samme køn, eller at et barns biologiske mors hustru anerkendes som mor, afslå at udstede et identitetsbevis og de nødvendige rejsedokumenter, hvori sagsøgeren i hovedsagen og hendes hustru er nævnt som barnets forældre, til sagsøgeren i hovedsagens barn i overensstemmelse med artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38.

163. Republikken Bulgarien kan af de samme grunde heller ikke nægte at anerkende slægtskabet mellem barnet og dets britiske mor og den sidstnævnte mors status som sagsøgeren i hovedsagens »ægtefælle« med henblik på anvendelsen af bl.a. direktiv 2004/38 og forordning nr. 492/2011.

¹⁰⁸ – Jf. modsætningsvis dom af 18.6.1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, præmis 43), og af 30.4.2014, Pflieger m.fl. (C-390/12, EU:C:2014:281, præmis 35).

¹⁰⁹ – Jf. i denne henseende bl.a. punkt 64 i dette forslag til afgørelse.

¹¹⁰ – Jf. bl.a. den foreløbige konklusion i punkt 133 i dette forslag til afgørelse.

¹¹¹ – Jf. analogt dom af 5.6.2018, Coman m.fl. (C-673/16, EU:C:2018:385, præmis 51).

¹¹² – Jf. herved vedrørende følgerne af, at moderskabet anerkendes i overensstemmelse med familielovens artikel 64, punkt 34 og 63 i dette forslag til afgørelse.

E. Den praktiske opfyldelse af de forpligtelser, der er fastslået i tvisten i hovedsagen (det fjerde præjudicielle spørgsmål)

164. Med det fjerde præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den skal fravige den fødselsattestmodel, der er en bestanddel af den gældende nationale lovgivning, og erstatte den med en model, som gør det muligt at anføre to mødre i rubrikken »forældre«. Selv om denne hindring for den kommende doms opfyldelse ikke gør sig gældende, såfremt Domstolen vælger den tilgang, der anbefales i dette forslag til afgørelse, vil den forelæggende ret imidlertid – hvis barnet har bulgarsk statsborgerskab – skulle løse det praktiske problem, der består i, at udstedelsen af et identitetsbevis forudsætter, at der er udfærdiget en bulgarsk fødselsattest¹¹³.

165. Jeg vil imidlertid i lighed med Kommissionen fremhæve, at EU-retten ikke pålægger de bulgarske myndigheder nogen resultatforpligtelse i denne henseende, dvs. at de skal udstede et identitetsbevis, som gør det muligt for barnet at rejse sammen med hver enkelt af sine forældre. Det tilkommer medlemsstaten at fastsætte regler for, hvordan dette formål opnås, i sin interne retsorden.

166. I denne sammenhæng skal den forelæggende ret inden for rammerne af sin kompetence træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger for at sikre opfyldelsen af denne forpligtelse under hensyntagen til samtlige bestemmelser i den nationale ret og ved anvendelse af alle de fortolkningsmetoder, der er anerkendt heri¹¹⁴. Det følger heraf, at den ligeledes skal overveje, om der findes alternative muligheder, forudsat at dette ikke resulterer i, at den nationale ret anvendes *contra legem*.

167. Det fremgår i denne henseende, at der kan udstedes et identitetsbevis på grundlag af en fødselsattest, hvori kun én af de to kvinder er angivet som mor, eftersom den bulgarske regering i retsmødet forklarede, at forældrenes navne ikke er nævnt i et bulgarsk identitetsbevis. Det er derfor tilstrækkeligt at nævne de to kvinder i et rejsedokument, som ledsager et barns identitetsbevis, med henblik på at identificere barnets forældre.

168. Som Kommissionen har anført under retsforhandlingerne for Domstolen, kan det desuden ikke udelukkes, at det er muligt at udstede et identitetsbevis på grundlag af en bekræftet bulgarsk oversættelse af den spanske fødselsattest. I denne henseende skal det bl.a. anføres, at den bulgarske regering har bekræftet, at det ikke er en betingelse for tildeling af bulgarsk statsborgerskab, at der foreligger en bulgarsk fødselsattest¹¹⁵. En sådan fødselsattest synes som følge heraf ikke at være nødvendig for, at barnet kan kræve, at der udstedes et bulgarsk identitetsbevis, for så vidt som dets statsborgerskab fastslås på andre måder, f.eks. ved at der fremlægges dokumentation for det biologiske slægtskab med sagsøgeren i hovedsagen, eller ved at denne anerkender moderskabet i overensstemmelse med familielovens artikel 64.

169. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve det ovenfor anførte og at anvende den løsning, der efter dens opfattelse er bedst egnet til at sikre den fulde virkning af de rettigheder, som sagsøgeren i hovedsagen og barnet har i henhold til artikel 21, stk. 1, TEUF.

¹¹³ – Såfremt barnet ikke har bulgarsk statsborgerskab, har de bulgarske myndigheder ikke kompetence til at udstede et identitetsbevis i henhold til artikel 4, stk. 3, i direktiv 2004/38, jf. punkt 49 i dette forslag til afgørelse.

¹¹⁴ – Jf. f.eks. dom af 19.4.2016, DI (C-441/14, EU:C:2016:278, præmis 30 og 31).

¹¹⁵ – Jf. i denne henseende punkt 32 og 33 i dette forslag til afgørelse.

VI. Forslag til afgørelse

170. Jeg foreslår på grundlag af det anførte, at Domstolen besvarer de spørgsmål, der er forelagt af Administrativen sad Sofia-grad (forvaltningsdomstolen i Sofia, Bulgarien), således:

»1) En medlemsstat er i henhold til artikel 4, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF forpligtet til at forsyne et barn, der er statsborger i denne medlemsstat, og hvis forældre er et par bestående af to kvinder, som i den fødselsattest, der er udstedt i fødsels- og opholdsmedlemsstaten, er angivet som dette barns mødre, med et identitetsbevis og de nødvendige rejsedokumenter, hvori disse to kvinder er nævnt som barnets forældre, selv om retten i barnets oprindelsesmedlemsstat hverken tillader, at der indgås ægteskab mellem to personer af samme køn, eller at et barns biologiske mors hustru anerkendes som mor.

Artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at denne medlemsstat af de samme grunde heller ikke kan nægte at anerkende slægtskabsforholdet mellem dette barn og de to kvinder, der er angivet som dets forældre på den fødselsattest, der er udstedt af opholdsmedlemsstaten, med henblik på udøvelsen af de rettigheder, som dette barn har ifølge den afledte EU-ret om borgernes frie bevægelighed.

- 2) Artikel 21, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke kan nægte at anerkende det slægtskabsforhold, der i en anden medlemsstats fødselsattest er fastslået mellem en af dens statsborgere, dennes hustru og deres barn, med henblik på udøvelsen af de rettigheder, som denne statsborger har ifølge den afledte EU-ret om borgernes frie bevægelighed, med henvisning til at denne kvindes oprindelsesmedlemsstats nationale ret hverken tillader, at der indgås ægteskab mellem to personer af samme køn, eller at et barns biologiske mors hustru anerkendes som mor. Dette gælder, uanset om statsborgeren i denne medlemsstat er dette barns biologiske eller juridiske mor i henhold til retten i sin oprindelsesmedlemsstat, og uafhængigt af barnets nationalitet.
- 3) Påberåbelsen af den nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU kan begrunde, at det nægtes at anerkende et barns slægtskab med et kvindeligt ægtepar, således som det er fastslået i den fødselsattest, der er udstedt af barnets opholdsmedlemsstat, med henblik på udfærdigelse af en fødselsattest i barnets eller en af disse to kvinders oprindelsesmedlemsstat, hvori dette barns herkomst fastlægges som omhandlet i den sidstnævnte medlemsstats familieret.
- 4) Retsfølgerne af Det Forenede Kongeriges udtræden af Den Europæiske Union i henhold til artikel 50 TEU har ingen indvirkning på afgørelsen af tvisten i hovedsagen.«