



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

M. SZPUNAR

fremsat den 26. januar 2023¹

Sag C-689/21

X

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Østre Landsret (Danmark))

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF – artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – statsborgerskab i en medlemsstat og en tredjestat – fortabelse ex lege af statsborgerskabet i medlemsstaten ved det fyldte 22. år på grund af manglende reel tilknytning, når der ikke er indgivet ansøgning om bevarelse af indfødsretten forud for dette tidspunkt – fortabelse af unionsborgerskab – undersøgelse på baggrund af proportionalitetsprincippet af følgerne af fortabelsen i forhold til EU-retten«

I. Indledning

1. En medlemsstats nationale lovgivning fastsætter, at denne medlemsstats statsborgere, under visse omstændigheder, fortaber deres statsborgerskab ex lege ved det fyldte 22. år på grund af manglende reel tilknytning, og når de ikke har indgivet ansøgning om bevarelse af indfødsretten inden dette tidspunkt. Dette medfører, at den berørte person mister sin status som unionsborger, uden at de nationale myndigheder foretager en proportionalitetsvurdering i forhold til EU-retten af de virkninger, som denne fortabelse har for den pågældendes situation, når ansøgningen er indgivet efter det fyldte 22. år.

2. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om sådanne nationale regler er i overensstemmelse med artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

3. Den foreliggende sag er det fjerde afsnit i kapitlet om medlemsstaternes forpligtelser hvad angår erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab i forhold til EU-retten, som blev indledt med den sag, der gav anledning til Rottmann-dommen². Retspraksis i denne dom blev bekræftet af Domstolen i dommen i sagen Tjebbes m.fl.³ og i Wiener Landesregierung-dommen (Tilbagekaldelse af tilsagn om naturalisation)⁴. Den foreliggende sag giver Domstolen lejlighed til

¹ – Originalsprog: fransk.

² – Dom af 2.3.2010 (C-135/08, herefter »Rottmann-dommen«, EU:C:2010:104).

³ – Dom af 12.3.2019 (C-221/17, herefter »dommen i sagen Tjebbes m.fl.«, EU:C:2019:189).

⁴ – Dom af 18.1.2022 (C-118/20, herefter »Wiener Landesregierung-dommen«, EU:C:2022:34).

endnu en gang at undersøge betingelserne for fortabelse ex lege af statsborgerskabet i en medlemsstat og dermed fortabelse af status som unionsborger i forhold til de krav, der følger af EU-retten, som fortolket af Domstolen i dommen i sagen Tjebbes m.fl.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

4. Artikel 20, stk. 1, TEUF indfører unionsborgerskabet og bestemmer, at »enhver person, der er statsborger i en medlemsstat«, er unionsborger. I henhold til artikel 20, stk. 2, litra a), TEUF har unionsborgere »ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område«.

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

B. Dansk ret

6. Følgende fremgår af § 8, stk. 1, i lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004, i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »indfødsretsloven«):

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

7. Cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation blev ændret ved cirkulæreskrivelse nr. 9248 af 16. marts 2016 (herefter »cirkulæreskrivelsen om naturalisation«).

8. Ifølge cirkulæreskrivelsen om naturalisation skal tidligere danske statsborgere, der har fortabt deres danske indfødsret efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, som udgangspunkt opfylde de almindelige betingelser for at få dansk statsborgerskab ved lov. Det betyder, at personer, der opfylder betingelserne i cirkulæreskrivelsen for så vidt angår ophold, alder, vandl, forfalden gæld til det offentlige, selvforsørgelse, beskæftigelse, danskkundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie, optages på regeringens lovforslag om indfødsrets meddelelse. Efter denne cirkulæreskrivelses § 5, stk. 1, skal ansøgeren have bopæl i landet på ansøgningstidspunktet. I cirkulæreskrivelsens § 7 kræves det, at ansøgeren har haft ni års uafbrudt ophold i Danmark.

9. Det fremgår af samme cirkulæreskrivelses § 13, sammenholdt med bilag 1, punkt 3, til dette cirkulære, at de almindelige opholdskrav kan lempes for personer, der tidligere har været danske statsborgere eller er af dansk afstamning.

III. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, det præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne ved Domstolen

10. Sagsøgeren i hovedsagen, som er født den 5. oktober 1992 i Amerikas Forenede Stater, har siden sin fødsel haft dansk og amerikansk statsborgerskab og har aldrig boet i Danmark. Hun har to søskende i USA, hvoraf den ene er dansk statsborger, og ingen forældre eller søskende i Danmark.

11. Den 17. november 2014 indgav sagsøgeren i hovedsagen en ansøgning til Udlændinge- og Integrationsministeriet om bevis for bevarelse af sin danske indfødsret efter sit fyldte 22. år. Ministeriet lagde på baggrund af oplysningerne i ansøgningen til grund, at hun havde opholdt sig i Danmark i maksimalt 44 uger forud for sit fyldte 22. år. Sagsøgeren i hovedsagen har herudover oplyst, at hun havde opholdt sig i Danmark i 5 uger efter sit fyldte 22. år, og at hun i 2015 deltog på det danske kvindelandshold i basketball. Hun har desuden anført, at hun i 2005 havde opholdt sig ca. 3-4 uger i Frankrig. Der foreligger dog ikke oplysninger om, at hun herudover har opholdt sig på en anden EU-medlemsstats område.

12. Ved afgørelse af 31. januar 2017 (herefter »den omtvistede afgørelse«) meddelte Udlændinge- og Integrationsministeriet sagsøgeren i hovedsagen, at hun havde mistet sin danske indfødsret (statsborgerskab), da hun fyldte 22 år, jf. indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, og at der ikke var mulighed for at anvende dispensationsadgangen i lovens § 8, stk. 1, andet punktum, da ansøgningen om bevarelse af indfødsretten var indgivet efter det fyldte 22. år. I denne afgørelse anførtes det bl.a., at sagsøgeren i hovedsagen mistede sin danske indfødsret, da hun fyldte 22 år, eftersom hun aldrig har boet i Danmark og heller ikke har opholdt sig i landet under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, idet hun alene har haft i alt maksimalt 44 ugers ophold i Danmark forud for det fyldte 22. år.

13. Den 9. februar 2018 anlagde sagsøgeren i hovedsagen sag ved Københavns Byret (Danmark) med påstand om annullation af den anfægtede afgørelse og hjemvisning af sagen til fornyet behandling. Sagen blev ved kendelse af 3. april 2020 henvist til Østre Landsret (Danmark), som besluttede, at sagen skulle behandles af landsretten i første instans.

14. På denne baggrund har Østre Landsret (Danmark) ved afgørelse af 11. oktober 2021, indgået til Domstolen den 16. november 2021, besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

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

- b) at der, såfremt ansøgning om bevarelse af statsborgerskabet indgives inden det fyldte 22. år, kan opnås tilladelse til at beholde statsborgerskabet i medlemsstaten efter lempeligere betingelser, og de kompetente myndigheder i den forbindelse prøver følgerne af en fortabelse af statsborgerskab, og
- c) at generhvervelse af et fortabt statsborgerskab efter det fyldte 22. år alene kan ske ved naturalisation, hvorunder der stilles en række krav, herunder om et uafbrudt ophold i medlemsstaten af længere varighed, dog således at kravet til længden af opholdet i nogen grad kan lempes for tidligere statsborgere i medlemsstaten?«

15. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgeren i hovedsagen, den danske og den franske regering samt Europa-Kommissionen. De samme parter, undtagen den franske regering, var repræsenteret i retsmødet, som blev afholdt den 4. oktober 2022, og besvarede de spørgsmål, som Domstolen havde stillet til mundtlig besvarelse.

IV. Retlig bedømmelse

16. Med sit præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats ordning, hvorefter statsborgerskabet i denne medlemsstat under visse omstændigheder fortabes ex lege ved det fyldte 22. år på grund af manglende reel tilknytning, når der ikke er indgivet ansøgning om bevarelse af indfødsretten inden det fyldte 22. år, hvilket for personer, der ikke også har statsborgerskab i en anden medlemsstat, medfører fortabelse af deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder, idet der ikke, såfremt denne ansøgning er indgivet efter det fyldte 22. år, foretages en individuel prøvelse, på grundlag af proportionalitetsprincippet, af fortabelsens følger for deres situation i forhold til EU-retten.

17. Den forelæggende rets tvivl om, hvorvidt ordningen om fortabelse af dansk indfødsret ved det fyldte 22. år efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, er forenelig med artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, vedrører dels den omstændighed, at fortabelsen af indfødsretten og dermed af status som unionsborger sker automatisk, og at denne bestemmelse ikke fastsætter nogen undtagelse, dels, at det er vanskeligt at generhverve indfødsretten ved naturalisation.

18. I min analyse vil jeg først redegøre for de aspekter, der knytter sig til tvisten i hovedsagen, og som efter min opfattelse er relevante for sagen for Domstolen (afsnit A). Herefter vil jeg redegøre for den rettesnor, der kan udledes af Domstolens praksis om fortabelse af status som unionsborger, navnlig dommen i sagen Tjebbes m.fl., med hensyn til hvilken den forelæggende ret har udtrykt tvivl om, hvorvidt ordningen om fortabelse af dansk indfødsret er forenelig med EU-retten (afsnit B). Endelig vil jeg analysere det præjudicielle spørgsmål i lyset af denne retspraksis, hvor jeg vil koncentrere mig om dels undersøgelsen af lovligheden af det mål vedrørende almene hensyn, der forfølges med fortabelsen af dansk indfødsret efter den omhandlede ordning, dels vurderingen af proportionaliteten af denne fortabelse, som medfører fortabelse af status som unionsborger, i forhold til EU-retten (afsnit C).

A. Om de aspekter af tvisten i hovedsagen, der er relevante for sagen for Domstolen

1. De særlige kendetegn ved den i hovedsagen omhandlede danske ordning om fortabelse af indfødsret

19. Det fremgår af de retlige rammer, som den forelæggende ret har redegjort for, at ordningen om fortabelse ex lege af dansk indfødsret er fastsat dels i indfødsretslovens § 8, stk. 1, og Udlændinge- og Integrationsministeriets administrative praksis vedrørende anvendelsen af denne bestemmelse⁵, dels i cirkulæreskrivelsen om naturalisation, der fastsætter betingelserne for, at tidligere danske statsborgere, som har fortabt deres danske indfødsret efter den nævnte bestemmelse, kan generhverve indfødsretten.

20. Hvad for det første angår indfødsretsloven minder jeg om, at denne lovs § 8, stk. 1, første punktum, fastsætter, at den, »der er født i udlandet og aldrig har boet her i riget og ej heller har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, taber sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs«⁶. I henhold til denne lovs § 8, stk. 1, andet punktum, kan der dog dispenseres fra denne regel, idet de pågældende statsborgere *inden det fyldte 22. år* kan indgive en ansøgning til Udlændinge- og Integrationsministeriet om bevarelse af deres danske indfødsret.

21. Hvad for det andet angår Udlændinge- og Integrationsministeriets *administrative praksis* vedrørende anvendelsen af indfødsretslovens § 8, stk. 1, har den forelæggende ret anført følgende forhold.

22. Først har denne ret – hvad angår reglen i indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum – vedrørende det i den foreliggende sag omhandlede opholdskriterium anført, at der sondres mellem situationer, hvor opholdet i Danmark har været af mere eller mindre end et års varighed forud for det fyldte 22. år. I det første tilfælde anerkender Udlændinge- og Integrationsministeriet, at der er »tilstrækkelig samhørighed« med Danmark til bevarelse af dansk indfødsret. I det andet tilfælde stiger kravene vedrørende samhørighed ifølge denne administrative praksis imidlertid⁷. Ansøgeren skal således dokumentere, at de kortere ophold af mindre end et års varighed alligevel er udtryk for en »særlig samhørighed med Danmark«. I denne henseende har den forelæggende ret præciseret, at sådanne ophold ifølge forarbejderne til indfødsretsloven⁸ kan vedrøre perioder med aftjening af værnepligt, højskoleophold, uddannelsesophold eller tilbagevendende ferieophold af nogen varighed.

⁵ – Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at Udlændinge- og Integrationsministeriets administrative praksis vedrørende anvendelsen af indfødsretslovens § 8, stk. 1, er baseret på forarbejderne til denne bestemmelse.

⁶ – Hvad angår bopælskriteriet, som ikke er omhandlet i den foreliggende sag, har den forelæggende ret forklaret, at dette kriterium ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriets administrative praksis er opfyldt, når der enten er tale om en *bopæl, der er registreret* i Det Centrale Personregister (CPR-registret) og har været af mindst tre måneders varighed forud for det fyldte 22. år, eller når den pågældende person kan dokumentere at have haft en *adresse* i Danmark i mindst sammenhængende tre måneder forud for den nævnte alder, og at opholdet fra start har været tiltænkt at være af mindst tre måneders varighed. Ifølge denne ret sidestilles bopæl i bl.a. Finland eller Sverige i mindst syv år med bopæl i Danmark.

⁷ – Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at der i dette tilfælde efter Udlændinge- og Integrationsministeriets administrative praksis bl.a. vil kunne lægges vægt på, om opholdene ligger relativt tæt på, at den pågældende fyldte 22 år, eller om de ligger mange år tidligere, og om de må anses for at være udtryk for ansøgerens eget ønske om at besøge Danmark eller et udslag af navnlig forældres eller arbejdsgivers dispositioner.

⁸ – Den forelæggende ret har henvist til punkt 2.2.2 i bemærkningerne til lovforslag nr. L 138 af 28.1.2004 om indfødsretslovens § 8.

23. Hvad dernæst angår dispensationen i henhold til indfødsretslovens § 8, stk. 1, andet punktum, har den forelæggende ret forklaret, at der, når betingelserne om bopæl eller ophold ikke er opfyldt, og *såfremt ansøgningen er indgivet inden det fyldte 22. år*⁹, i Udlændinge- og Integrationsministeriets administrative praksis lægges vægt på en række øvrige momenter, herunder f.eks. den samlede længde af ansøgerens ophold i Danmark, antallet af ophold i Danmark, om opholdene ligger relativt tæt på, at ansøgeren fylder 22 år, eller om de ligger mange år tidligere, og om ansøgeren behersker det danske sprog og i øvrigt har en tilknytning til Danmark.

24. Endelig fremgår det af den forelæggende rets oplysninger vedrørende ansøgninger om bevarelse af indfødsret, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ved behandlingen af disse ansøgninger sonder mellem tre situationer, dvs. om ansøgeren på ansøgningstidspunktet er under 21 år, mellem 21 og 22 år eller over 22 år. Hvis ansøgeren er under 21 år, udsteder ministeriet kun et indfødsretsbevis til ansøgeren med et forbehold for fortabelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 8, hvilket ifølge denne ret vil sige, at ministeriet ikke tager stilling til, hvorvidt ansøgeren bevarer dansk indfødsret, men udelukkende hvorvidt vedkommende har dansk indfødsret. Den forelæggende ret har anført, at dette skyldes, at vurderingen af bevarelsen af indfødsret efter samme ministeriums praksis skal foretages *så tæt på det fyldte 22. år som muligt*.

25. Den forelæggende ret har i øvrigt præciseret, at selv om denne danske administrative praksis fortsat er blevet anvendt på trods af dommen i sagen Tjebbes m.fl., der blev afsagt efter afgørelsen i hovedsagen, er indfødsretslovens § 8, stk. 1, blevet ændret. Den har anført, at denne ændring indebærer, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ved behandlingen af en ansøgning om bevarelse af indfødsret, der er indgivet *inden det fyldte 22. år*, fremover skal inddrage en række yderligere momenter med henblik på at foretage en individuel prøvelse af virkningerne i forhold til EU-retten af en fortabelse af dansk indfødsret og følgelig unionsborgerskabet. I denne forbindelse vil ministeriet være forpligtet til at vurdere, om disse virkninger er proportionale med formålet med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, dvs. hensynet til, at der består et reelt tilknytningsforhold mellem danske statsborgere og Danmark.

26. For det tredje har den forelæggende ret vedrørende *cirkulæreskrivelsen om naturalisation* forklaret, at tidligere danske statsborgere, som har fortabt deres danske indfødsret efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, kan søge om at få dansk indfødsret ved naturalisation, og at de i så fald som udgangspunkt skal opfylde en række almindelige betingelser for at få dansk statsborgerskab, som er fastsat i denne lov¹⁰. Disse betingelser kan imidlertid lempes for de pågældende statsborgere hvad angår kravet om, at ansøgeren har haft ni års uafbrudt ophold i Danmark¹¹. Det fremgår dog af denne rets oplysninger, at lempelsen dels har et meget begrænset anvendelsesområde, dels ikke ændrer på, at ansøgeren, jf. cirkulærets § 5, stk. 1, skal have bopæl i landet på ansøgningstidspunktet¹².

⁹ – Som anført fremgår denne betingelse af indfødsretslovens § 8, stk. 1, andet punktum.

¹⁰ – Jf. vedrørende disse almindelige betingelser dette forslag til afgørelses punkt 8. Den forelæggende ret har anført, at Grundlovens § 44, stk. 1, bestemmer, at ingen udlænding kan få dansk indfødsret uden ved lov. Naturalisation skal således ske ved en lov, hvor navnet på hver enkelt naturaliseret person udtrykkeligt nævnes.

¹¹ – Jf. i denne henseende dette forslag til afgørelses punkt 9.

¹² – Jf. vedrørende Udlændinge- og Integrationsministeriets administrative praksis om »bopælskriteriet« fodnote 10 i dette forslag til afgørelse.

2. *Situationen for sagsøgeren i hovedsagen*

27. Den forelæggende ret har anført følgende faktiske omstændigheder vedrørende situationen for sagsøgeren i hovedsagen: Hun har dobbelt, dansk og amerikansk, statsborgerskab; hun er født i USA og har aldrig boet i Danmark; hun har dog opholdt sig i Danmark i 44 uger forud for sit fyldte 22. år og i 5 uger efter sit fyldte 22. år; hun indgav en ansøgning til Udlændinge- og Integrationsministeriet om at bevare sin danske indfødsret 43 dage efter sit fyldte 22. år; ved den omtvistede afgørelse blev hun meddelt dels, at hun efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, på grund af manglende faktisk tilknytning til Danmark, og eftersom hun ikke havde indgivet ansøgning om bevarelse af dansk indfødsret inden det fyldte 22. år, havde fortabt sin danske indfødsret ex lege, da hun fyldte 22 år, dels, at hun ikke var omfattet af dispensationen i denne lovs § 8, stk. 2, andet punktum, eftersom hendes ansøgning var indgivet *efter* det fyldte 22. år.

B. Om den rettesnor, der kan udledes af Domstolens praksis om fortabelse af status som unionsborger

28. Jeg vil i det følgende redegøre for Domstolens praksis vedrørende fortabelse af status som unionsborger og de væsentligste elementer i denne praksis' udvikling med henblik på analysen af den foreliggende sag.

1. *Rottmann-dommen: stadfæstelse af princippet om domstolsprøvelse i forhold til EU-retten*

29. I Rottmann-dommen¹³, der vedrørte undersøgelsen af en beslutning om tilbagekaldelse af naturalisation, som var truffet af de tyske myndigheder, bekræftede Domstolen først det princip, som var blevet knæsat i 1990'erne¹⁴, hvorefter medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab skal *overholde EU-retten*¹⁵. Derefter klarlagde Domstolen anvendelsesområdet for dette princip ved at præcisere, at »[d]en omstændighed, at et område henhører under medlemsstaternes kompetence, [...] imidlertid ikke [er] til hinder for, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne«¹⁶. Den fastslog således, at henset til den grundlæggende karakter af den status som unionsborger, der tildeles ved artikel 20 TEUF, er situationen for en unionsborger, der konfronteres med en beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation, der er vedtaget af en medlemsstats myndigheder, og hvorved den pågældende efter at have mistet sit oprindelige statsborgerskab i en anden medlemsstat sættes i en situation, der kan medføre fortabelse af denne status og af de dertil knyttede rettigheder, efter sin natur og sine konsekvenser omfattet af EU-retten¹⁷.

¹³ – Det skal påpeges, at Janko Rottmann svingagtigt havde opnået tysk statsborgerskab ved naturalisation.

¹⁴ – Jf. dom af 7.7.1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10), hvorefter »[f]astlæggelsen af kriterierne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab hører efter folkeretten under medlemsstaternes kompetence, idet de herved *skal* overholde EU-retten«. Min fremhævelse. Det skal påpeges, at Domstolen allerede havde skitseret denne opfattelse i dom af 7.2.1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, præmis 28), og af 12.11.1981, Airola mod Kommissionen (72/80, EU:C:1981:267, præmis 8 ff.). Der er således tale om et almindeligt EU-retligt princip, der anvendes vedrørende unionsborgerskab.

¹⁵ – Rottmann-dommen, præmis 39 og 45 og den deri nævnte retspraksis.

¹⁶ – Rottmann-dommen, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis. Det bør anføres, at Domstolen i denne doms præmis 41 støttede sig på fast retspraksis vedrørende situationer, hvor en lovgivning vedtaget inden for et anliggende, der henhører under den nationale kompetence, vurderes i lyset af EU-retten. Jf. ligeledes generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse i denne sag (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 20).

¹⁷ – Rottmann-dommen, præmis 42 og 43.

30. Domstolen fastslog ligeledes princippet, hvorefter – når der er tale om unionsborgere – udøvelsen af denne kompetence, i det omfang den berører de rettigheder, der tildeles og beskyttes ved Unionens retssystem, således som det navnlig er tilfældet med hensyn til en beslutning om tilbagekaldelse af naturalisation, kan underkastes en *domstolsprøvelse i forhold til EU-retten*¹⁸. Efter at have fastslået, at en beslutning om tilbagekaldelse af naturalisation på grund af svigagtig adfærd i princippet er lovlig¹⁹, bemærkede den således, at en sådan beslutning imidlertid kan underkastes en undersøgelse af forholdsmæssigheden for at »[tage] hensyn til de eventuelle *virkninger*, denne beslutning har for den berørte person og i givet fald for hans familiemedlemmer, for så vidt angår fortabelsen af de rettigheder, enhver unionsborger nyder godt af«²⁰.

31. Endelig fastslog Domstolen, at artikel 20 TEUF ikke er til hinder for, at en medlemsstat tilbagekalder en unionsborgers statsborgerskab i denne medlemsstat, som er erhvervet ved naturalisation, når dette er opnået svigagtigt, *under forudsætning af*, at denne beslutning om tilbagekaldelse overholder proportionalitetsprincippet²¹.

32. Denne retspraksis er på visse punkter blevet bekræftet og suppleret ved to af Domstolens senere domme.

2. Dommen i sagen Tjebbes m.fl.: betydningen af en individuel prøvelse af virkningerne af fortabelsen af status som unionsborger i forbindelse med proportionalitetsvurderingen

33. I dommen i sagen Tjebbes m.fl. vedrørende en undersøgelse i forhold til EU-retten af en generel betingelse om de berørte personers fortabelse ex lege af nederlandsk statsborgerskab²² og hermed unionsborgerskabet²³ er udgangspunktet for Domstolens ræsonnement bekræftelsen af det princip, som var blevet opstillet i tidligere retspraksis²⁴. Med henvisning til Rottmann-dommens præmis 42 og 45 bekræftede Domstolen, at situationen for unionsborgere, der *kun er statsborgere i en enkelt medlemsstat*, og som ved fortabelse af dette statsborgerskab *konfronteres med fortabelse af den status som unionsborger*, der tildeles ved artikel 20 TEUF, og af de dertil knyttede rettigheder, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten, og at medlemsstaterne derfor ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab skal overholde EU-retten²⁵.

34. Nærmere bestemt bemærkede Domstolen for det første bl.a., at det er lovligt, at en medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab antager, at statsborgerskabet er udtryk for, at der består en reel tilknytning mellem denne medlemsstat og dens statsborgere, og følgelig knytter en sådan manglende reel tilknytning eller ophøret heraf til fortabelsen af statsborgerskab²⁶, hvorefter Domstolen fastslog, at EU-retten principielt ikke er til hinder for, at en medlemsstat i situationer

¹⁸ – Rottmann-dommen, præmis 48.

¹⁹ – Rottmann-dommen, præmis 54. Jf. ligeledes præmis 51-53.

²⁰ – Rottmann-dommen, præmis 56. Min fremhævelse.

²¹ – Rottmann-dommen, præmis 59 og domskonklusionen.

²² – Dvs. den omstændighed, at enhver nederlandsk statsborger, der også er statsborger i en anden medlemsstat, uden afbrydelse i en periode på ti år opholder sig uden for Nederlandene og *uden for de områder, som EU-traktaten finder anvendelse på*.

²³ – I den sag, der gav anledning til Rottmann-dommen, var der tale om en individuel beslutning om tilbagekaldelse af statsborgerskabet på grundlag af den berørte persons adfærd.

²⁴ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 30 og den deri nævnte retspraksis.

²⁵ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 32.

²⁶ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 35. Jf. ligeledes Rottmann-dommen, præmis 51.

som dem, der er omhandlet i den pågældende nationale lovgivning, ud fra almene hensyn fastsætter fortabelse af statsborgerskab, selv om det for denne person indebærer, at vedkommende mister sin status som unionsborger²⁷.

35. For det andet fremhævede Domstolen imidlertid, at det er vigtigt, at de kompetente myndigheder og de nationale retter overholder proportionalitetsprincippet i disse situationer, og bemærkede, at fortabelse ex lege af statsborgerskab i en medlemsstat vil være uforeneligt med dette princip, såfremt de relevante nationale bestemmelser ikke på noget tidspunkt giver mulighed for en *individuel prøvelse* af de følger, som denne fortabelse har for de pågældende personer i forhold til EU-retten²⁸.

36. Ifølge Domstolen følger det heraf, at i en situation, hvor fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat sker ex lege og medfører fortabelse af status som unionsborger, skal de kompetente nationale myndigheder og retter i tilknytning hertil kunne prøve *følgerne af denne fortabelse* af statsborgerskab og i givet fald *lade den pågældende person generhverve statsborgerskabet ex tunc* i forbindelse med dennes ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab²⁹. Domstolen tilføjede yderligere, at det i forbindelse med denne prøvelse af forholdsmæssigheden kræves, at de nationale myndigheder og de nationale retter sikrer, at en sådan fortabelse af statsborgerskab er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, og som Domstolen skal beskytte, og særligt retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7³⁰.

37. Retspraksis i Rottmann-dommen og dommen i sagen Tjebbes m.fl. blev bekræftet ved Wiener Landesregierung-dommen, hvori Domstolen klart fastslog, at den afgørelse, som var omhandlet i sidstnævnte sag, ikke var forenelig med proportionalitetsprincippet.

3. Wiener Landesregierung-dommen: Den omtvistede afgørelse, der var omhandlet i denne sag, var uforenelig med proportionalitetsprincippet

38. Jeg vil tillade mig at henvise til mine betragtninger i mit forslag til afgørelse i Wiener Landesregierung-sagen³¹ og vil her blot, af hensyn til klarheden, give en kort redegørelse for de elementer i Wiener Landesregierung-dommen, som er relevante for analysen af de spørgsmål, som den forelæggende ret har stillet i den foreliggende sag.

39. I den nævnte sag ønskede en østrigsk ret oplyst, hvorvidt en situation, hvor en person, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, giver afkald på dette statsborgerskab – og dermed fortaber sin status som unionsborger – for at opnå østrigsk statsborgerskab efter tilsagn givet af de østrigske myndigheder om, at dette statsborgerskab vil blive meddelt den pågældende, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten, når dette tilsagn tilbagekaldes med den virkning, at denne person forhindres i at generhverve status som unionsborger. Domstolen besvarede dette spørgsmål bekræftende og bekræftede herved, at EU-retten finder anvendelse på en situation som denne³².

²⁷ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 39.

²⁸ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 40 og 41.

²⁹ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 42 og domskonklusionen.

³⁰ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 45 og domskonklusionen.

³¹ – C-118/20, EU:C:2021:530. Jf. punkt 47 ff.

³² – Wiener Landesregierung-dommen, præmis 44 og domskonklusionens punkt 1.

40. Den østrigske ret ønskede desuden oplyst, hvorvidt de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale domstole i værtsmedlemsstaten er forpligtede til at undersøge, om afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om meddelelse af statsborgerskab i denne medlemsstat, hvorved unionsborgerskabet endeligt fortabes for den pågældende person, er forenelig med proportionalitetsprincippet, når henses til de konsekvenser, som dette tab medfører for denne persons situation. Domstolen besvarede ligeledes dette spørgsmål bekræftende, idet den bekræftede, at de nationale domstole er forpligtede til at undersøge den omhandlede nationale afgørelses forenelighed med proportionalitetsprincippet³³.

41. Jeg vil gerne henlede opmærksomheden på visse elementer i denne dom.

42. For det første gjorde Domstolen opmærksom på betydningen af at foretage en vurdering af den berørte persons individuelle situation og i givet fald af situationen for vedkommendes familiemedlemmer, når det undersøges, om det i EU-retten fastsatte proportionalitetsprincip er overholdt³⁴. I denne henseende gentog den navnlig sin faste praksis, hvorefter det påhviler de kompetente myndigheder og i givet fald de nationale retter at sikre, at den relevante nationale afgørelse er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, og særligt retten til respekt for familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7³⁵.

43. Efter at have undersøgt den østrigske regerings begrundelser for den nationale afgørelse, der medførte fortabelse af status som unionsborger³⁶, fandt Domstolen, for det andet, at denne afgørelse, henset til de betydelige konsekvenser for den pågældende persons situation, navnlig for så vidt angår den normale udvikling af hendes familie- og arbejdsliv, som afgørelsen om tilbagekaldelse af tilsagnet om meddelelse af østrigsk statsborgerskab indebærer, hvilken bevirkede, at status som unionsborger blev endeligt fortabt, ikke syntes at stå i et rimeligt forhold til grovheden af de lovovertrædelser, som denne person havde begået³⁷. Domstolen fastslog følgelig, at »krav[et] om forenelighed med proportionalitetsprincippet [...] *ikke [er] opfyldt*, når en sådan afgørelse er begrundet i administrative overtrædelser af færdselsloven, som efter gældende national ret medfører en almindelig bødestraf«. Med andre ord slog Domstolen for første gang inden for rammerne af denne retspraksis udtrykkeligt fast, at en sådan national afgørelse *ikke er i overensstemmelse med det EU-retlige proportionalitetsprincip*³⁸.

4. Principperne i retspraksis vedrørende analysen af betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab i forhold til EU-retten

44. Den rettesnor, der kan udledes af Domstolens praksis om fortabelse af status som unionsborger, består i det væsentlige af to i retspraksis fastlagte principper.

³³ – Wiener Landesregierung-dommen, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis. Det bør anføres, at Domstolen i denne doms præmis 49, i forbindelse med behandlingen af det andet præjudicielle spørgsmål, med henvisning til Rottmann-dommens præmis 62 fastslog, at de principper, der følger af EU-retten for så vidt angår medlemsstaternes kompetence vedrørende statsborgerskab og deres forpligtelse til at udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten, finder anvendelse såvel på værtsmedlemsstaten som på hjemmedlemsstaten for det oprindelige statsborgerskab.

³⁴ – Wiener Landesregierung-dommen, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis.

³⁵ – Wiener Landesregierung-dommen, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis.

³⁶ – Wiener Landesregierung-dommen, præmis 60 og 62-72.

³⁷ – Wiener Landesregierung-dommen, præmis 73.

³⁸ – Wiener Landesregierung-dommen, præmis 74 og domskonklusionens punkt 2.

45. Det første princip består i, at medlemsstaternes kompetence med hensyn til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab skal udøves *under overholdelse af EU-retten*. For at kunne forstå dette princip kræves en korrekt forståelse af sondringen mellem denne enekompetence og dens udøvelse under overholdelse af Unionens retsorden. Det skal i denne forbindelse påpeges, at Domstolen aldrig har rejst tvivl om medlemsstaternes kompetence i denne henseende. Som generaladvokat Poiaras Maduro har anført, »er det ikke erhvervelsen og fortabelsen af statsborgerskabet (og dermed unionsborgerskabet) i sig selv, der er reguleret ved [EU-retten], men *betingelserne* for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskabet skal være forenelige med [de EU-retlige bestemmelser] og overholde unionsborgernes rettigheder«³⁹. Det kan følgelig hverken udledes af dette princip, at det er absolut umuligt at fratage statsborgerskabet i sager, hvor fratagelsen indebærer fortabelse af status som unionsborger, eller lægges til grund, at betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskabet unddrages den EU-retlige kontrol⁴⁰. Unionsborgerskabet kan nemlig ikke fratages dets effektive virkning, og de rettigheder, det indebærer, kan følgelig ikke tilsidesættes med vedtagelsen af national lovgivning, som ikke overholder EU-retten, navnlig de principper, der følger af Domstolens praksis, som anført ovenfor⁴¹.

46. Det andet princip består i, at *domstolsprøvelsen skal foretages i forhold til EU-retten* og navnlig i forhold til proportionalitetsprincippet. Hvad angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet skal der tages hensyn til flere elementer: først en individuel prøvelse af virkningerne af fortabelsen af status som unionsborger for den pågældende og for dennes familiemedlemmer for så vidt angår fortabelsen af de rettigheder, som enhver unionsborger nyder godt af; derefter kravet om, at disse virkninger skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, og endelig forpligtelsen til i givet fald at lade den pågældende person generhverve statsborgerskabet *ex tunc*. Disse elementer er af afgørende betydning for den *domstolsprøvelse, der foretages i forhold til EU-retten*, og den af Domstolen krævede undersøgelse af proportionaliteten af fortabelsen af statsborgerskab, der medfører fortabelse af status som unionsborger, skal foretages fuldstændigt og nøjagtigt af de kompetente myndigheder og de nationale retter.

47. Der er følgelig næppe tvivl om, at den fortabelse af statsborgerskab og dermed status som unionsborger, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede lovgivning, skal undersøges i lyset af disse principper.

C. Om anvendelsen af principperne i retspraksis på den foreliggende sag

48. Jeg skal indledningsvis minde om, at sagsøgeren i hovedsagen i henhold til indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, mistede sin danske indfødsret *ex lege*, da hun fyldte 22 år, på grund af manglende reel tilknytning til Danmark, og eftersom hendes ansøgning om bevarelse af dansk indfødsret blev indgivet efter det fyldte 22. år, var der ikke mulighed for at anvende dispensationsadgangen i denne lovs § 8, stk. 1, andet punktum.

³⁹ – Jf. generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 23). Min fremhævelse.

⁴⁰ – Jf. i denne retning generaladvokat Poiaras Maduros forslag til afgørelse Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 23).

⁴¹ – Jf. i denne henseende Rottmann-dommen, præmis 41-43, 45, 48, 56 og 59, dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 30, 32, 40-42 og 45, samt Wiener Landesregierung-dommen, præmis 44, 59, 61 og 73. Jf. desuden dette forslag til afgørelses punkt 29-43 og navnlig punkt 45.

49. Sagsøgeren i hovedsagen fortabte således sin status som unionsborger, som ifølge fast retspraksis har til formål at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere⁴².

50. På baggrund af den ramme, der er fastlagt i retspraksis, og som jeg har redegjort for ovenfor⁴³, navnlig dommen i sagen Tjebbes m.fl., står det klart, at situationen for en unionsborger, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, og som konfronteres med fortabelse af den status, der tildeles ved artikel 20 TEUF, og af de dertil knyttede rettigheder, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten⁴⁴. Eftersom sagsøgeren i hovedsagens situation er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, bør Kongeriget Danmark følgelig ved udøvelsen af sin kompetence vedrørende statsborgerskab overholde denne ret, og denne situation bør underkastes en kontrol i forhold hertil⁴⁵.

51. Herved opstår spørgsmålet om, hvorvidt fortabelsen ex lege af indfødsretten efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, er i overensstemmelse med EU-retten. Jeg minder om Domstolens praksis, hvoraf det fremgår, at for at den fortabelse af statsborgerskab, der er fastsat i en national lovgivning, er forenelig med EU-retten, skal den tilgodese et generelt hensyn, hvilket indebærer, at den er egnet til at nå det forfulgte formål, og at den fortabelse af statsborgerskab, som denne lovgivning medfører, ikke er en vilkårlig handling⁴⁶.

52. Sagsøgeren i hovedsagen har gjort gældende, at selv om den automatiske og undtagelsesfrie fortabelse efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, forfølger et lovligt og sagligt formål om opretholdelse af en reel tilknytning og beskyttelse af det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem medlemsstaten og dens borgere, er den ikke egnet til at sikre dette formål. I øvrigt er den automatiske fortabelse efter denne bestemmelse ikke proportional og er således i strid med artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7.

53. Den danske regering har derimod i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at undersøgelsen af lovligheden og proportionaliteten af indfødsretslovens § 8, stk. 1, hvad angår personer, der var fyldt 22 år, da ansøgningen om bevarelse af indfødsret blev indgivet, skal baseres på en helhedsbedømmelse af den danske ordning om fortabelse og generhvervelse af indfødsret. Proportionaliteten af fortabelsen ex lege af dansk indfødsret ved det fyldte 22. år skal ligeledes bedømmes i lyset af reglerne for bevarelse af indfødsret indtil denne alder, som samlet set er meget lempelige. Regeringen er i øvrigt af den opfattelse, at lovligheden og proportionaliteten af reglerne om fortabelse af dansk indfødsret understøttes af den omstændighed, at den på grundlag af en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde kan tillade bevarelse af indfødsret, når ansøgningen indgives inden det fyldte 22. år.

⁴² – Dom af 20.9.2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, præmis 31), og Wiener Landesregierung-dommen (præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).

⁴³ – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 29, 30 og 33.

⁴⁴ – Jf. dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 32.

⁴⁵ – Jf. i denne henseende Rottmann-dommen, præmis 42 og 45, og dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 32. Den danske regering har i retsmødet gjort gældende, at det fremgår af afgørelsen truffet af stats- og regeringscheferne forsamlet i Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11. og 12.12.1992, at Kongeriget Danmark råder over et vidt skøn ved fastlæggelsen af betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab og indtager en særlig stilling med hensyn til unionsborgerskabet. Kommissionen har imidlertid gjort opmærksom på, at de relevante passager i denne afgørelse om unionsborgerskabet har samme ordlyd som erklæring nr. 2 om statsborgerskab i en medlemsstat, som medlemsstaterne har knyttet til slutakten til EU-traktaten. Jf. i denne henseende Rottmann-dommen, præmis 40. Den har desuden anført, at det fremgår af Domstolens praksis, at medlemsstaternes kompetence med hensyn til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab skal udøves under overholdelse af EU-retten. Jf. navnlig Rottmann-dommen, præmis 41.

⁴⁶ – Jf. i denne retning Rottmann-dommen, præmis 51-54.

54. Jeg vil derfor i lyset af den retspraksis, som jeg har redegjort for, undersøge, om den omhandlede nationale lovgivning, der fastsætter fortabelse af dansk indfødsret, hvorved sagsøgeren i hovedsagen mister sin status som unionsborger, forfølger et lovligt formål og er egnet til at nå dette formål, og om ordningen om fortabelse af dansk indfødsret overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår dens virkninger for sagsøgeren i hovedsagens situation.

1. Undersøgelse af lovligheden af det mål vedrørende almene hensyn, der forfølges ved ordningen om fortabelse af dansk indfødsret

55. Det skal for det første påpeges, at Domstolen allerede har fastslået, at det er lovligt, at en medlemsstat ønsker at beskytte det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem sig selv og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen⁴⁷. Den har udtalt, at det er lovligt, at en medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab antager, at statsborgerskabet er udtryk for, at der består en reel tilknytning mellem denne medlemsstat og dens statsborgere, og følgelig knytter en sådan manglende reel tilknytning eller ophøret heraf til fortabelsen af statsborgerskab⁴⁸.

56. For det andet gør jeg ligeledes opmærksom på, at Domstolen allerede i dommen i sagen Tjebbes m.fl. havde lejlighed til at præcisere, at et kriterium baseret på det sædvanlige opholdssted for statsborgere i denne medlemsstat i en tilstrækkeligt lang periode »uden for [den pågældende] medlemsstat og *de områder, som EU-traktaten finder anvendelse på*«, kan anses for en faktor, der afspejler en manglende reel tilknytning⁴⁹.

57. I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at indfødsretslovens § 8, stk. 1, har til formål at hindre, at dansk indfødsret i flere generationer overføres til personer, der ikke eller ikke længere har nogen reel tilknytning til Danmark. Ifølge den danske regering har den danske lovgiver vurderet, at personer, der er født i udlandet og *ikke har boet i Danmark* eller opholdt sig nævneværdigt i landet, gradvis mister deres loyalitets- og solidaritetsforhold og deres tilknytning til Danmark i takt med, at de vokser op⁵⁰.

58. Under disse omstændigheder er det min opfattelse – således som den danske og den franske regering samt Kommissionen har gjort gældende – at en medlemsstat principielt lovligt kan antage, at personer, der er født i udlandet, og som ikke har boet eller opholdt sig i denne medlemsstat på en måde, der godtgør, at de har en reel tilknytning hertil, gradvist *kan* miste deres loyalitets- og solidaritetsforhold og deres tilknytning til den pågældende medlemsstat. Jeg gør i

⁴⁷ – Rottmann-dommen, præmis 51, dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 32, og Wiener Landesregierung-dommen, præmis 52.

⁴⁸ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 35. Jf. desuden generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 53).

⁴⁹ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 36. Jf. i denne forbindelse generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 54). Min fremhævelse.

⁵⁰ – Selv om jeg er i tvivl om, hvorvidt dette gradvise tab af reel tilknytning kan være generelt for alle personer, der er omfattet af anvendelsesområdet for den omtvistede bestemmelse, er jeg enig i, at der *principielt kan* være en risiko for, at et sådant gradvist tab af reel tilknytning kan finde sted *i visse tilfælde*. Det forekommer mig desuden fuldt ud muligt at antage, at visse unionsborgere kan have en reel tilknytning til mere end én medlemsstat. At rejse tvivl om en sådan konstatering ville være at rejse tvivl om selve unionsborgerskabets kerne. Efter min opfattelse ville det være paradoksalt ikke at acceptere de eventuelle virkninger, som udøvelsen af bl.a. en af Unionens grundlæggende friheder, nemlig den frie bevægelighed for personer, ville have for nationale statsborgere.

denne henseende opmærksom på, at artikel 7, stk. 1, litra e), i den europæiske konvention om statsborgerret fastsætter, at statsborgerskabet *kan* fortabes ex lege i tilfælde af manglende reelt tilknytningsforhold mellem staten og en statsborger med fast bopæl i udlandet⁵¹.

59. Jeg finder det derfor principielt lovligt, at en medlemsstat dels beslutter, at kriterier såsom ophold på dens område i perioder af en samlet varighed på under et år ikke tyder på en reel tilknytning til denne medlemsstat, dels kan fastsætte en alder – i den foreliggende sag 22 år – ved hvilken det undersøges, om betingelserne for fortabelse af statsborgerskab er opfyldt.

60. Når dette er sagt, skal jeg for fuldstændighedens skyld nævne et vigtigt spørgsmål – som Kommissionen har rejst i sine skriftlige indlæg, og som blev drøftet i retsmødet som svar på et spørgsmål fra Domstolen – der går ud over det problem, den forelæggende ret skal tage stilling til. Det drejer sig om spørgsmålet om, hvorvidt et kriterium for fortabelse af statsborgerskab, der hviler på den omstændighed, at en dansk statsborger har bopæl uden for Danmark, og som ikke sonderer mellem bopæl i EU og bopæl i et tredjeland, kan anses for et lovligt kriterium i forhold til EU-retten, når denne fortabelse medfører fortabelse af status som unionsborger⁵².

61. Som Kommissionen med rette har påpeget i sine skriftlige og mundtlige indlæg, vil anvendelsen af et opholdskriterium som dette nemlig medføre, at en person, der er dansk statsborger og har statsborgerskab i et tredjeland, og som er født i en anden medlemsstat af en dansk mor eller far, der har udøvet retten til fri bevægelighed i henhold til artikel 21 TEUF, således fortaber sin danske indfødsret ex lege og følgerig sin status som unionsborger, hvis den pågældende ved det fyldte 22. år opfylder de kumulative betingelser i indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, og ikke er omfattet af dispensationen i samme lovs § 8, stk. 1, andet punktum. Med andre ord vil forældrenes udøvelse af de rettigheder, der er knyttet til deres status som unionsborger, have den paradoksale konsekvens, at den pågældende mister alle de rettigheder, der er knyttet til vedkommendes status som unionsborger⁵³. I øvrigt ville der også ske fortabelse, såfremt vedkommende – der er født i en anden medlemsstat – mellem sit 18. og 22. år gør brug af sin ret til fri bevægelighed og ophold med henblik på bl.a. at arbejde eller tage ophold i en anden medlemsstat⁵⁴.

62. Selv om jeg deler Kommissionens tvivl med hensyn til et sådant bopælskriteriums lovlighed og dets generelle indvirkning på borgernes frie bevægelighed inden for EU, er en specifik og tilbundsående analyse af dette element efter min opfattelse ikke nødvendig i den foreliggende

⁵¹ – Den europæiske konvention om statsborgerret, der blev vedtaget den 6.11.1997 inden for rammerne af Europarådet og trådte i kraft den 1.3.2000, blev ratificeret af Kongeriget Danmark den 24.7.2002. Det fremgår af den forklarende rapport til denne konvention, at denne bestemmelse har til formål at give den stat, der måtte ønske dette, mulighed for at hindre, at dens statsborgere, der i længere tid har haft bopæl i udlandet, bevarer deres statsborgerskab i denne stat, fordi tilknytningen til denne stat ikke længere består, eller fordi den er blevet erstattet af en tilknytning til et andet land, når der, som i den foreliggende sag, er tale om personer, der har dobbelt statsborgerskab, og når der derfor ikke foreligger risiko for, at de pågældende bliver statsløse. Jf. punkt 70 i denne rapport.

⁵² – Den danske regering har som svar på et spørgsmål fra Domstolen bekræftet, at der ikke foretages en sådan sondring. Hvad angår den danske lovgivnings sondring mellem bopæl i bl.a. Finland eller Sverige og bopæl i en anden medlemsstat har den danske regering i retsmødet bekræftet, at bopæl i disse to medlemsstater i en periode på syv år ifølge indfødsretslovens § 8, stk. 3, anses for at godtgøre en reel tilknytning til Danmark. Kommissionen har i denne henseende som svar på et spørgsmål fra Domstolen anført, at denne regel udgør forskelsbehandling på grundlag af bopælsmedlemsstaten, som kan anses for en mangel på sammenhæng i forhold til det formål vedrørende almene hensyn, der forfølges med den danske lovgivning. Jf. ligeledes fodnote 6 i dette forslag til afgørelse.

⁵³ – Som svar på et spørgsmål fra Domstolen har Kommissionen fremhævet, at det følger af anvendelsen af et sådant kriterium, at den pågældende danske statsborgers udøvelse af retten til at færdes og opholde sig frit indebærer, at denne ret fortabes.

⁵⁴ – Dette ville efter min opfattelse være tilfældet for en dansk statsborger, der er født i Nederlandene af en dansk far og amerikansk mor, og som i en alder af 18 år udøver sin ret til fri bevægelighed og ophold for at arbejde eller studere i Italien og opholder sig dér indtil det fyldte 22. år. Det bør ligeledes nævnes – således som Kommissionen har forklaret som svar på et spørgsmål fra Domstolen – at en situation, hvor en statsborger har dobbelt, dansk og italiensk, statsborgerskab, ligeledes er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. I det tilfælde er der ikke tale om fortabelse af status som unionsborger, men om en begrænsning af retten til at færdes og opholde sig frit i EU.

sag for at besvare den forelæggende rets spørgsmål. Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen med undtagelse af et ophold på ca. 3-4 uger i Frankrig⁵⁵ ikke har opholdt sig i andre medlemsstater end Danmark og altid har boet i De Forenede Stater. Jeg vil dog fremsætte følgende bemærkninger for det tilfælde, at Domstolen måtte være af en anden opfattelse.

63. Først og fremmest vil jeg gøre opmærksom på, at det problem, som der er redegjort for i ovenstående punkter, ikke var relevant i den sag, der gav anledning til dommen i sagen Tjebbes m.fl., eftersom det bopælskriterium, der var fastsat i den omtvistede nederlandske lovgivning i den sag, der gav anledning til denne dom, ikke sondrede mellem bopæl i Nederlandene og bopæl i en anden medlemsstat⁵⁶. Selv om Domstolen i denne dom anså et sådant kriterium for at afspejle en manglende reel tilknytning, specificerede den nøje, at det drejede sig om et ophold »uden for [den pågældende] medlemsstat og uden for *de områder, som EU-traktaten finder anvendelse på*«⁵⁷.

64. Endvidere må det ikke glemmes, at Domstolen vedrørende unionsborgere, der er født i værtsmedlemsstaten, og som aldrig har gjort brug af retten til fri bevægelighed, allerede har fastslået, at disse borgere har ret til at påberåbe sig artikel 21, stk. 1, TEUF og gennemførelsesbestemmelserne hertil⁵⁸.

65. Endelig finder jeg det indlysende, at et kriterium, der ikke sondrer mellem bopæl eller ophold i et tredjeland og bopæl eller ophold i en medlemsstat hvad angår fortabelse af statsborgerskab ved det fyldte 22. år, som medfører, at den pågældende fortaber sin status som unionsborger, udgør en klar begrænsning af retten til fri bevægelighed og ophold på medlemsstaternes område, som kan afholde danske statsborgere fra at udøve denne ret⁵⁹. Det skal i denne forbindelse påpeges, at jeg ikke kan se, hvorledes det kan hævdes, at en sådan begrænsning af unionsborgernes ret til fri bevægelighed og ophold er proportional. Den omstændighed, at en unionsborger kan fortabe sit statsborgerskab, fordi den pågældende har flyttet sin bopæl til en anden medlemsstat end den, hvor vedkommende er statsborger, udgør således efter min opfattelse en uforholdsmæssig begrænsning af denne borgers ret til fri bevægelighed og ophold. Som Kommissionen med rette anførte i retsmødet, bør bopæl og ophold på Unionens område ikke betragtes som et brud på den reelle tilknytning mellem en unionsborger og dennes oprindelsesmedlemsstat.

66. Under disse omstændigheder, og henset til mine forbehold med hensyn til de virkninger, som det i indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, fastsatte bopælskriterium har for unionsborgeres frie bevægelighed inden for EU, er det min opfattelse, at EU-retten under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede principielt ikke er til hinder for, at en medlemsstat i de situationer, der er omhandlet i denne bestemmelse, ud fra almene hensyn fastsætter fortabelse af statsborgerskab, selv om denne fortabelse medfører, at den berørte person mister sin status som unionsborger.

⁵⁵ – Sagsøgeren i hovedsagen har i retsmødet bekræftet, at der var tale om ferie.

⁵⁶ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 10.

⁵⁷ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 36. Jf. i denne henseende generaladvokat Mengozzis forslag til afgørelse Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2018:572, punkt 54). Min fremhævelse.

⁵⁸ – Dom af 19.10.2004, Zhu og Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, præmis 26), 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).

⁵⁹ – Jf. generaladvokat Poirares Maduros forslag til afgørelse Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punkt 32), hvorefter »en statslig bestemmelse, der kan medføre fortabelse af statsborgerskab i tilfælde af flytning af bopæl til en anden stat, formentlig [vil] udgøre en krænkelse af retten til fri bevægelighed og ophold for unionsborgere i henhold til artikel [21 TEUF].«

2. Vurderingen af, om den omhandlede nationale lovgivning er proportional, henset til de virkninger, den har for den berørte person

67. I lyset af Domstolens praksis, navnlig præmis 40-42 i dommen i sagen Tjebbes m.fl.⁶⁰, er jeg i tvivl om, hvorvidt ordningen om fortabelse af dansk indfødsret ved det fyldte 22. år, som er fastsat i indfødsretslovens § 8, stk. 1, og anvendes af de danske myndigheder i deres administrative praksis, er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet. Mine tvivl bunder ikke i et enkelt aspekt af den i hovedsagen omhandlede lovgivning, men af flere elementer, der indgår i denne ordning, og som indebærer dels, at der ikke foretages en individuel prøvelse i forhold til EU-retten af virkningerne af fortabelsen af status som unionsborger for enhver, der har indgivet sin ansøgning efter det fyldte 22. år, dels, at der ikke kan ske generhvervelse ex tunc af fortabt statsborgerskab.

a) Den systematiske undladelse af at foretage en individuel prøvelse af virkningerne af fortabelsen af status som unionsborger i forhold til EU-retten for enhver, der har indgivet sin ansøgning efter det fyldte 22. år

68. Jeg minder om, at den forelæggende rets tvivl vedrører den omstændighed, at fortabelsen af dansk indfødsret og dermed status som unionsborger sker automatisk, og at indfødsretsloven ikke fastsætter nogen undtagelse. Som Kommissionen har anført i retsmødet, har der i den i hovedsagen omhandlede situation *aldrig* været foretaget en individuel prøvelse af situationen for den person, der er berørt af fortabelsen, og i givet fald af hendes families situation. Dette er efter min opfattelse kernen i de vanskeligheder, som den i den foreliggende sag anfægtede ordning om fortabelse ex lege af indfødsret giver anledning til.

69. For det første gør jeg opmærksom på, at den *eneste mulighed*, som en dansk statsborger råder over, for at kunne få foretaget en *individuel prøvelse* af virkningerne i forhold til EU-retten af fortabelsen af indfødsret, som medfører fortabelse af status som unionsborger, er ved at indgive en ansøgning om bevarelse af dansk indfødsret *inden* det fyldte 22. år⁶¹, nærmere bestemt *mellem det fyldte 21. og 22. år*⁶², hvilket jeg anser for en meget kort periode. Hvis ansøgningen indgives efter dette tidspunkt, behandles den kun med henblik på at efterprøve, om betingelserne i indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, er opfyldt. Er dette tilfældet, vil den pågældende automatisk få afslag⁶³ på sin ansøgning og mister ikke alene dansk indfødsret og dermed status som unionsborger, men der bliver ikke på noget tidspunkt foretaget en individuel prøvelse af virkningerne for vedkommende af denne fortabelse i forhold til EU-retten.

⁶⁰ – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 35 og 36.

⁶¹ – Jf. vedrørende ændringen af indfødsretslovens § 8, stk. 1, efter afsigelsen af dommen i sagen Tjebbes m.fl. dette forslag til afgørelses punkt 25.

⁶² – Det skal anføres, at den forelæggende ret har forklaret, at såfremt der indgives ansøgning om bevarelse af indfødsret *inden det fyldte 21. år*, tager Udlændinge- og Integrationsministeriet *ikke stilling* til, hvorvidt ansøgeren har bevaret sin danske indfødsret, og udsteder udelukkende et dansk indfødsretsbevis *med et forbehold* for fortabelse efter indfødsretslovens § 8 af dansk indfødsret ved det fyldte 22. år. Jeg må indrømme, at jeg ikke finder argumentet om, at bevarelsesvurderingen skal foretages så tæt på det fyldte 22. år som muligt, for at de danske myndigheder kan tage stilling til bevarelsen af indfødsretten, overbevisende. Jf. dette forslag til afgørelses punkt 24.

⁶³ – I retsmødet anførte den danske regering som svar på et spørgsmål fra Domstolen, at de danske myndigheder ganske vist *ikke systematisk underretter* danske statsborgere om betingelserne for fortabelse af deres indfødsret ved det fyldte 22. år, men at reglen om fortabelse af dansk indfødsret er anført på s. 2 i passet. Desuden præciserede regeringen, at såfremt en person har fortabt sin danske indfødsret, bliver vedkommendes pas ugyldigt fra det fyldte 22. år. Hvad dette aspekt angår er jeg af den opfattelse, at henvisningen til denne regel på passets s. 2 er uden betydning for det centrale problem i denne sag, nemlig den omstændighed, at sagsøgeren i hovedsagen slet ikke har mulighed for at anfægte fortabelsen af sin indfødsret og dermed sin status som unionsborger og således drage fordel af en proportionalitetsvurdering, i forhold til EU-retten, af virkningerne af denne fortabelse.

70. For det andet konstaterer jeg, at det fremgår af den forelæggende rets forklaringer, at Udlændinge- og Integrationsministeriet efter afsigelsen af dommen i sagen Tjebbes m.fl. besluttede, at tidligere danske statsborgere, der var fyldt 22 år den 1. november 1993 eller senere, som havde søgt om bevarelse af dansk statsborgerskab *inden* det fyldte 22. år og havde modtaget en afgørelse om fortabelse af statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8, hvorved de også mistede deres unionsborgerskab, ville kunne anmode om prøvelse af denne afgørelse⁶⁴. Mens disse statsborgere kunne få prøvet afgørelsen i forhold til EU-retten, havde sagsøgeren i hovedsagen, der fyldte 22 år efter den 1. november 1993, således ikke denne mulighed, fordi hun havde indgivet sin ansøgning om bevarelse af indfødsret 43 dage, *efter at* hun fyldte 22 år.

1) Den danske regerings indvendinger

71. Hvad angår begrundelsen for at opretholde kravet i indfødsretslovens § 8, stk. 1, første punktum, om, at ansøgningen om bevarelse af dansk statsborgerskab skal være indgivet *inden* det fyldte 22. år, har den forelæggende ret anført, at det fremgår af forarbejderne til denne bestemmelse, at den danske lovgiver i forbindelse med den lovændring, der blev foretaget for at efterkomme dommen i sagen Tjebbes m.fl., vurderede, at »der med dommen tilsyneladende ikke stilles krav om, at en sådan [individuel] prøvelse løbende skal være mulig«.

72. I denne henseende har den danske regering i sine skriftlige og mundtlige indlæg gjort gældende, at det ikke fremgår af dommen i sagen Tjebbes m.fl., at en individuel prøvelse skal være mulig på et hvilket som helst tidspunkt, hvor den pågældende måtte ønske det. Ifølge regeringens fortolkning af denne dom er det tilstrækkeligt, at der gives mulighed for at foretage en sådan individuel prøvelse, hvilket ifølge regeringen er tilfældet, hvis ansøgningen om bevarelse af indfødsret indgives inden det fyldte 22. år.

73. Såfremt denne fortolkning accepteres, vil det i den foreliggende sag rejse følgende spørgsmål: Skal det antages, at en person, i visse situationer, kan fortabe statsborgerskabet i en medlemsstat, hvilket medfører fortabelse af status som unionsborger, uden at der *på noget tidspunkt* foretages en individuel prøvelse af denne fortabelse og de virkninger, den har for den pågældende person, i forhold til EU-retten? Og skal det, som denne regering har foreslået, antages, at medlemsstaternes forpligtelse – ifølge Domstolens praksis – til at foretage denne individuelle prøvelse kan begrænses af en præklusiv frist?

74. Disse spørgsmål leder mig frem til den klare konklusion, at denne fortolkning af dommen i sagen Tjebbes m.fl., som den danske lovgiver og den danske regering har anlagt, ikke kan tiltrædes, eftersom den hviler på en fejlagtig fortolkning af denne dom.

75. For det første tilsidesætter denne fortolkning efter min opfattelse de kompetente myndigheders og de nationale retters forpligtelse til dels at overholde proportionalitetsprincippet hvad angår fortabelse af status som unionsborger, dels i forbindelse med overholdelsen af dette princip at foretage en individuel prøvelse af virkningerne af fortabelsen af denne status i forhold til EU-retten.

76. For det andet indebærer denne fortolkning, at medlemsstaterne får mulighed for at fratage artikel 20 TEUF, som fortolket af Domstolen, dens effektive virkning i situationer som den i hovedsagen omhandlede. Som anført har unionsborgerskabet ifølge fast retspraksis til formål at

⁶⁴ – Den forelæggende ret har i denne henseende henvist til Udlændinge- og Integrationsministeriets dokument »Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes«.

skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere. Denne status kan således ikke fratages sin effektive virkning, og de rettigheder, som den tillægger, kan følgelig ikke tilsidesættes med vedtagelsen af en national lovgivning, der ikke overholder EU-retten.

2) *Den korrekte fortolkning af dommen i sagen Tjebbes m.fl.*

77. Jeg gør opmærksom på, at det fremgår af Domstolens praksis, at princippet om, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab skal overholde EU-retten, ikke giver mulighed for at lægge til grund, at betingelserne for fortabelse af statsborgerskab, der medfører fortabelse af status som unionsborger, unddrages den EU-retlige kontrol⁶⁵. I denne forbindelse bekræftede Domstolen i dommen i sagen Tjebbes m.fl., at fortabelse ex lege af statsborgerskab i en medlemsstat vil være uforeneligt med proportionalitetsprincippet, såfremt de relevante nationale bestemmelser ikke på noget tidspunkt giver mulighed for en individuel prøvelse af de følger, som denne fortabelse har for de pågældende personer i forhold til EU-retten⁶⁶.

78. Til forskel fra, hvad Domstolen fastslog i præmis 41 og 42 i dommen i sagen Tjebbes m.fl., konstaterer jeg, at de danske myndigheder i en situation som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i, hvor fortabelsen af dansk indfødsret sker ex lege og medfører fortabelse af status som unionsborger, *ikke i tilknytning hertil kan prøve* virkningerne af denne fortabelse for *alle* danske statsborgere, der har indgivet en ansøgning om bevarelse af deres danske indfødsret efter det fyldte 22. år. Disse statsborgere får nemlig *ikke på noget tidspunkt* foretaget en individuel prøvelse i forhold til EU-retten af proportionaliteten af de virkninger, som denne fortabelse har for dem. Manglen på en sådan prøvelse er efter min opfattelse ikke alene automatisk, således som den forelæggende ret har konstateret, men også *systematisk*.

79. En korrekt fortolkning af dommen i sagen Tjebbes m.fl. indebærer, at *alle* situationer, hvor der sker fortabelse af statsborgerskab, som medfører fortabelse af status som unionsborger, skal kunne prøves i forhold til proportionalitetsprincippet, som fortolket af Domstolen i dennes praksis vedrørende artikel 20 TEUF, hvilket indebærer en forpligtelse til *ligeledes* at foretage en individuel prøvelse for personer, der befinder sig i en situation som den, sagsøgeren i hovedsagen befinder sig i. Henset til den i hovedsagen omhandlede lovgivning er der dog visse situationer, i hvilke fortabelsen af status som unionsborger potentielt har uforholdsmæssige virkninger, som således aldrig kan blive prøvet i forhold til EU-retten, selv om de berørte personer mister alle de rettigheder, der er knyttet til denne status.

80. Kan vi acceptere dette? Det kan vi efter min opfattelse ikke.

81. Jeg gør i denne henseende opmærksom på, at Domstolen i Wiener Landesregierung-dommen allerede har fastslået, at *ethvert tab* af status som unionsborger, selv midlertidigt, indebærer, at den pågældende person på ubestemt tid fratages muligheden for at nyde alle de rettigheder, som er tillagt ved denne status⁶⁷. I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor en person allerede har mistet sit statsborgerskab ex lege ved det fyldte 22. år og dermed sin status som

⁶⁵ – Jf. i denne retning Rottmann-dommen, præmis 41-43, 45, 48, 56 og 59, dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 30, 32, 40-42 og 45, samt Wiener Landesregierung-dommen, præmis 44, 59, 61 og 73. Jf. desuden dette forslag til afgørelses punkt 29-43, navnlig punkt 45.

⁶⁶ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 41. Jeg minder om, at Domstolen i den sag, der gav anledning til denne dom, ikke skulle udtale sig om kompetencen til at fastlægge en betingelse for fortabelse af statsborgerskab i den nationale lovgivning (såsom en medlemsstats statsborgeres bopæl i en uafbrudt periode på ti år uden for denne medlemsstat og EU), men om, hvorvidt denne lovgivning var uforenelig med proportionalitetsprincippet, eftersom den *ikke på noget tidspunkt* gjorde det muligt at prøve følgerne af denne fortabelse i forhold til EU-retten. Jf. vedrørende denne sondring mine betragtninger i dette forslag til afgørelses punkt 45.

⁶⁷ – Dommens præmis 48.

unionsborger uden at have haft mulighed for at anfægte denne fortabelse, er den pågældende medlemsstat følgelig, henset til de virkninger, som fortabelsen har for den pågældende i forhold til EU-retten, forpligtet til at sikre den effektive virkning af artikel 20 TEUF.

82. Selv om grundene til fortabelsen af statsborgerskab, der medfører fortabelse af status som unionsborger, som i det foreliggende tilfælde, principielt er legitime, kan denne fortabelse kun ske, hvis de kompetente myndigheder og de nationale retter overholder proportionalitetsprincippet. At en national lovgivning kan fastsætte en *regel* om fortabelse ex lege af statsborgerskab – idet medlemsstaterne har enekompetence til at træffe et sådant lovgivningsmæssigt valg – er én ting. Den omstændighed, at den *nationale procedure*, der er fastsat i denne lovgivning, ikke gør det muligt for den berørte person at anfægte denne fortabelse i forbindelse med en proportionalitetsvurdering⁶⁸ og hermed drage fordel af en individuel prøvelse af fortabelsens virkninger, er imidlertid en helt anden ting. Der skal således sondres mellem den omstændighed, at en medlemsstat lovligt kan fastsætte, at statsborgerskabet fortabes ex lege, og overholdelsen af proportionalitetsprincippet i forbindelse med denne fortabelse i forhold til EU-retten.

83. Under disse omstændigheder kan der argumenteres for, at en sådan fuldstændig og systematisk mangel på individuel prøvelse hvad angår personer, der har indgivet deres ansøgning efter det fyldte 22. år, ikke er egnet til at nå det mål, der forfølges med forpligtelsen til at vurdere proportionaliteten, nemlig at give dem mulighed for at bevare statsborgerskabet i den pågældende medlemsstat og dermed deres status som unionsborger, og at den fratagelse af statsborgerskab, som den omtvistede bestemmelse medfører, er en vilkårlig og inkonsekvent handling.

84. Et eksempel, der illustrerer dette, er en situation, hvor to søstre, AA og BB, har dansk indfødsret. AA er født i Danmark, men flyttede med sine forældre til De Forenede Stater nogle måneder efter sin fødsel. BB er derimod født i De Forenede Stater og befinder sig i samme situation som sagsøgeren i hovedsagen. I dette tilfælde vil anvendelsen af indfødsretslovens § 8, stk. 1, på de to søstre have til følge, at AA bevarer sin danske indfødsret, fordi hun er født i Danmark, mens hendes søster, BB, som har indgivet sin ansøgning om bevarelse af dansk indfødsret kort tid efter sit fyldte 22. år, automatisk mister sin indfødsret og dermed unionsborgerskabet *uden at have mulighed for at anfægte denne fortabelse*.

85. I den foreliggende sag har sagsøgeren i hovedsagen som svar på et spørgsmål fra Domstolen i retsmødet anført, at hendes søskende havde kunnet bevare deres danske indfødsret og følgelig deres unionsborgerskab, fordi de havde indgivet ansøgningen rettidigt. Vi har således en situation, hvor sagsøgeren i hovedsagen er den eneste i sin familie, der har mistet sin danske indfødsret og dermed sin status som unionsborger.

86. I denne henseende minder jeg om, at en individuel prøvelse af den berørte persons situation indebærer, i givet fald, en prøvelse af situationen for vedkommendes familiemedlemmer for at afgøre, om fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger, har følger, som uforholdsmæssigt – i forhold til det mål, som den nationale lovgiver forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten⁶⁹. Uden en sådan prøvelse af forholdsmæssigheden vil de kompetente nationale myndigheder og, i givet fald, de nationale retter ikke kunne sikre, at en

⁶⁸ – F.eks. i forbindelse med proceduren for tilbagekaldelse af et rejsedokument eller ved en ansøgning om udstedelse af et nyt pas.

⁶⁹ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 44, og Wiener Landesregierung-dommen, præmis 59.

sådan fortabelse af statsborgerskab er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, og særligt retten til respekt for familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7⁷⁰.

87. Jeg er således af den opfattelse, at de kompetente myndigheder eller i givet fald de nationale retter, uanset om den nationale lovgiver har valgt at indføre en tidsfrist for fortabelse ex lege af statsborgerskab eller ej, skal kunne foretage en individuel prøvelse af *enhver* fortabelse af statsborgerskab, som medfører fortabelse af status som unionsborger, på det tidspunkt, hvor ansøgningen om bevarelse af statsborgerskab indgives. I dette tilfælde opstår spørgsmålet om, hvilken periode der skal tages hensyn til, når der foretages en sådan prøvelse i forbindelse med proportionalitetsvurderingen. Kommissionen har hvad dette angår med rette gjort gældende, at denne prøvelse kunne foretages under hensyntagen til den berørte persons situation ved det fyldte 22. år. Eftersom en individuel prøvelse også ville kunne foretages, når ansøgningen om bevarelse af statsborgerskabet er indgivet efter det fyldte 22. år, vil denne afgrænsning af den periode, der skal tages hensyn til ved prøvelsen, efter min opfattelse være i overensstemmelse med såvel retssikkerhedsprincippet som proportionalitetsprincippet. Det skal i denne forbindelse tilføjes, at såfremt den pågældende prøvelse foretages under hensyntagen til den berørte persons situation ved det fyldte 22. år, kan eventuelle nye faktiske omstændigheder, som er opstået, i visse tilfælde dog kræve en fornyet prøvelse af disse omstændigheder.

b) Ingen generhvervelse af statsborgerskab ex tunc inden for en ordning om automatisk fortabelse ex lege af statsborgerskabet med mulighed for senere generhvervelse heraf inden for en almindelig naturalisationsprocedure

88. Som nævnt er den forelæggende ret ligeledes i tvivl hvad angår vanskeligheden forbundet med at generhverve statsborgerskabet ved naturalisation efter det fyldte 22. år. I denne henseende har den danske regering gjort gældende, at undersøgelsen af proportionaliteten af fortabelsen af indfødsret efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, i forhold til personer, der er fyldt 22 år på det tidspunkt, hvor ansøgningen om bevarelse af indfødsret indgives, skal baseres på en helhedsbedømmelse af den danske ordning om fortabelse og generhvervelse af indfødsret.

89. Hvad dette angår giver ordningen om fortabelse ex lege af indfødsret som nævnt ovenfor tidligere danske statsborgere mulighed for efterfølgende at generhverve indfødsretten efter den almindelige naturalisationsprocedure på betingelse af, at de opfylder en række krav, herunder kravet om, at de skal have bopæl i landet på tidspunktet for indgivelsen af ansøgningen om naturalisation og have haft ni års uafbrudt ophold i Danmark⁷¹.

90. Er denne mulighed for at generhverve indfødsretten tilstrækkelig til, at ordningen om fortabelse ex lege af dansk indfødsret kan anses for at være i overensstemmelse med de krav, der følger af EU-retten, som fortolket af Domstolen i dommen i sagen Tjebbes m.fl.?

91. Det er den efter min opfattelse ikke.

92. Som jeg tidligere har redegjort for, har Domstolen for det første i sin praksis opstillet princippet om, at medlemsstaternes kompetence med hensyn til erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab skal udøves under overholdelse af EU-retten⁷².

⁷⁰ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 45, og Wiener Landesregierung-dommen, præmis 61.

⁷¹ – Jf. dette forslag til afgørelses punkt 8 og 26.

⁷² – Jf. dom af 7.7.1992, Micheletti m.fl. (C-369/90, EU:C:1992:295, præmis 10), Rottmann-dommen (præmis 39 og 41), dommen i sagen Tjebbes m.fl. (præmis 30), af 14.12.2021, Stolichna obshtina, rayon »Pancharevo« (C-490/20, EU:C:2021:1008, præmis 38), og Wiener Landesregierung-dommen (præmis 37).

93. For det andet har Domstolen, som ligeledes nævnt, allerede fastslået, at i en situation, hvor fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat sker ex lege og medfører fortabelse af status som unionsborger, skal de kompetente nationale myndigheder og retter i tilknytning hertil ikke blot kunne prøve følgerne af denne fortabelse af statsborgerskab, men også i givet fald lade den pågældende person generhverve statsborgerskabet ex tunc i forbindelse med dennes ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab⁷³.

94. Det må konstateres, at den i hovedsagen omhandlede ordning om fortabelse af dansk indfødsret ikke giver mulighed for dette – i modsætning til, hvad Domstolen fastslog i dommen i sagen Tjebbes m.fl. En sådan fortabelse af indfødsret, selv af *tidsbegrænset* varighed på nogle år, som det er tilfældet i den foreliggende sag, indebærer, at den berørte person i hele denne periode fratages muligheden for at nyde alle de rettigheder, som er tillagt ved unionsborgerskabet⁷⁴. Jeg anser derfor ikke denne mulighed for at generhverve indfødsretten for at være tilstrækkelig – selv hvor der er tale om en lempelse af de almindelige opholdskrav – til, at ordningen om fortabelse ex lege af dansk indfødsret kan anses for at være i overensstemmelse med de krav, der følger af proportionalitetsprincippet i henhold til artikel 20 TEUF.

95. Under disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at en proportionalitetsvurdering i forhold til EU-retten af virkningerne af fortabelse af statsborgerskabet, når denne fortabelse medfører fortabelse af status som unionsborger, som kun foretages, hvis der ansøges herom inden den berørte persons fyldte 22. år, og uden at det er muligt at lade denne person generhverve statsborgerskab ex tunc, ikke er tilstrækkelig til at opfylde de krav, der følger af EU-retten som fortolket af Domstolen i dommen i sagen Tjebbes m.fl.

V. Forslag til afgørelse

96. Henset til det ovenfor anførte foreslår jeg Domstolen at besvare det af Østre Landsret (Danmark) forelagte spørgsmål til præjudiciel afgørelse således:

»Artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en medlemsstats ordning, hvorefter statsborgerskab i denne medlemsstat under visse omstændigheder fortages ex lege ved det fyldte 22. år på grund af manglende reel tilknytning, når der ikke er indgivet ansøgning om bevarelse af indfødsretten inden det fyldte 22. år, hvilket for personer, der ikke også har statsborgerskab i en anden medlemsstat, medfører fortabelse af deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder, idet der ikke, når denne ansøgning er indgivet efter det fyldte 22. år, foretages en individuel prøvelse på grundlag af proportionalitetsprincippet af denne fortabelses virkninger for de berørte personers situation i forhold til EU-retten med mulighed for, at de kan generhverve statsborgerskabet ex tunc, når de ansøger om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter deres statsborgerskab.«

⁷³ – Dommen i sagen Tjebbes m.fl., præmis 42 og domskonklusionen.

⁷⁴ – Jf. i denne retning Wiener Landesregierung-dommen, præmis 48.