

Notat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Juridisk vurdering af betydningen af EU-Domstolens dom i sagerne C-684/22 – C-686/22 for de tidligere danske regler om fortabelse af dansk statsborgerskab

1. Indledning

EU-Domstolen har den 25. april 2024 afsagt dom i sagerne C-684/22 til C-686/22, som vedrører de tyske regler om fortabelse af statsborgerskab.

De tre sager har det til fælles, at de alle vedrører tyrkiske statsborgere, som er indrejst i Tyskland og har opnået tysk statsborgerskab ved naturalisation, men senere har fortabt statsborgerskabet ved generhvervelse af deres tyrkiske statsborgerskab.

Sagerne blev påklaget til EU-Domstolen, da klagerne mente, at fortabelsen af det tyske statsborgerskab er i strid med EU-retten, da de tyske myndigheder ved behandlingen af sagerne ikke samtidig foretog en vurdering af, om fortabelsen af statsborgerskabet var proportional efter EU-retten, da de pågældende personer med fortabelsen af statsborgerskabet samtidig mistede unionsborgerskabet.

Dommen vedrører dermed – som også var tilfældet i EU-Domstolens dom af 12. marts 2019, C-221/17, M.G. (Tjebbes) og EU-Domstolens dom af 5. september 2023, C-689/21 X – fortolkning af artikel 20 om unionsborgerskab i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) sammenholdt med artikel 7 om retten til respekt for bl.a. privatliv og familieliv i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (Chartret).

Unionsborgerskabet, der blev indført med Maastricht-traktaten, trådte i kraft den 1. november 1993. Det fremgår af artikel 20 i TEUF, at enhver, der er statsborger i en medlemsstat, har unionsborgerskab, og at unionsborgerskabet er et supplement til det nationale statsborgerskab og ikke træder i stedet for dette.

28. august 2024

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 70 80 24 50
Tel. Tid mandag og torsdag
kl. 12-14
Mail indfoedsret@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Ayse Bulut / Louise Strøyer Jensen

Sags nr. 2024 - 8001
Akt-id 2731948

EU-Domstolen tager i de nævnte sager stilling til, om TEUF artikel 20 er til hinder for en bestemmelse, som fastsætter, at medlemsstatens statsborgerskab – og dermed unionsborgerskabet – kan fortabes ex lege (det vil sige uden at en myndighed har truffet afgørelse herom) i tilfælde af en frivillig erhvervelse af et statsborgerskab i et tredjeland.

EU-Domstolen udtaler i dommen af 25. april 2024, som det også var tilfældet i X-dommen, at der skal foretages en individuel prøvelse af, om en fortabelse af statsborgerskab overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation i forhold til EU-retten, i de tilfælde hvor fortabelsen samtidig medfører en fortabelse af unionsborgerskabet. Det fremgår af dommen bl.a., at der ikke er noget til hinder for, at en medlemsstat fastsætter regler om, at statsborgerskabet i denne medlemsstat fortabes ved frivillig erhvervelse af statsborgerskab i et tredjeland. Det tilkommer imidlertid de nationale myndigheder og domstole at efterprøve, om en sådan fortabelse – når den samtidig medfører fortabelse af unionsborgerskabet – overholder proportionalitetsprincippet.

Det betyder, at der i vurderingen af, om en borger i én medlemsstat har fortabt sit nationale statsborgerskab og samtidig har fortabt unionsborgerskabet, fordi den pågældende har erhvervet statsborgerskab i et tredjeland, samtidig skal tages stilling til den eventuelle tilknytning, som borgeren måtte have til en anden medlemsstat.

Idet EU-Domstolens udtalelse om proportionalitetsprincippet i denne dom er enslydende med det, som domstolen udtalte i ovennævnte X-dom, er det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at dommene skal fortolkes på samme vis.

Det er derfor Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at dommen af 25. april 2024 dermed har direkte betydning for de danske regler om fortabelse af dansk statsborgerskab, jf. dagældende § 7 i indfødsretsloven, da der efter disse regler ikke foretages en samtidig vurdering af, om fortabelsen af det danske statsborgerskab er proportional efter EU-retten.

Udlændinge- og Integrationsministeriet skal som følge af dommen af 25. april 2024 fortolke den dagældende § 7 i indfødsretsloven i overensstemmelse med EU-retten.

De danske regler om fortabelse af dansk statsborgerskab blev ophævet med virkning fra den 1. september 2015, men bestemmelsen finder fortsat anvendelse i de tilfælde, hvor fortabelsen af det danske statsborgerskab har fundet sted forud for ophævelsen af bestemmelsen. Se nærmere herom i afsnit 4.

I de følgende afsnit redegøres nærmere for dommen i forlængelse af X-dommen, samt betydningen af disse domme for de danske regler om fortabelse af dansk statsborgerskab, jf. indfødsretslovens dagældende § 7, herunder betydningen for behandlingen af både verserende og tidligere afgjorte sager.

2. EU-Domstolens afgørelse i X-dommen

EU-Domstolen tog i X-dommen konkret stilling til, at EU-retten principielt ikke er til hinder for at have danske regler om, at en dansk statsborger efter nærmere omstændigheder fortaber sit danske statsborgerskab, hvis vedkommende er født i udlandet og ikke har bevaret en tilknytning her til landet – også selvom vedkommende mister sin status som unionsborger.

Domstolen fastslog imidlertid også, at det i den forbindelse tilkommer de nationale myndigheder og domstole at efterprøve, om en sådan fortabelse – når den samtidig medfører fortabelse af unionsborgerskabet – overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne af fortabelsen for den berørte persons situation i forhold til EU-retten. I den forbindelse anførte domstolen, at det ikke er foreneligt med EU-retten, at en person fortaber sit danske statsborgerskab, uden at det indgår i vurderingen, om følgerne heraf er proportionale i forhold til EU-retten.

Sagen vedrørte specifikt spørgsmålet om rettidighed i forbindelse med indgivelse af en ansøgning om bevarelse af dansk statsborgerskab, da der efter de gældende regler i indfødsretslovens § 8 kun er mulighed for at dispensere for fortabelsen af det danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år, såfremt ansøgningen indgives inden det fyldte 22. år. Klageren i X-sagen indgav sin ansøgning efter sit fyldte 22. år og blev meddelt afslag på bevarelse af sit danske statsborgerskab.

I X-dommen anførte EU-Domstolen, at det ikke er foreneligt med EU-retten, at en person fortaber sit danske statsborgerskab, jf. indfødsretslovens § 8, hvis personen ikke er blevet behørigt underrettet om, at personen skulle indgive en ansøgning inden for et bestemt tidspunkt for at få vurderet sin sag efter EU-reglerne, og derefter har fået en rimelig frist til at indgive en ansøgning.

EU-Domstolen udtalte i forlængelse heraf videre, at hvis det ikke er muligt for myndighederne at underrette alle udlandsdanskere, der måtte risikere at fortabe deres danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år, om, at de inden for en rimelig frist (inden det fyldte 22. år) skal indgive en ansøgning om bevarelse af dansk statsborgerskab, hvis de skal have vurderet proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af dette statsborgerskab i forhold til EU-retten, skal myndighederne i modsat fald kunne foretage en sådan prøvelse som et bispørgsmål, eksempelvis i forbindelse med den berørte persons ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab.

I den efterfølgende vurdering af betydningen af X-dommen for de danske regler, var det Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at dommen dermed også indebar, at ministeriet ved behandlingen af alle ansøgninger om bevarelse af dansk statsborgerskab, hvor der samtidig vil ske fortabelse af unionsborgerskabet, skal kunne dispensere for fortabelsen af det danske statsborgerskab, hvis følgerne af fortabelsen ikke er proportionale med EU-retten, uanset hvornår ansøgningen er indgivet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet arbejder på at fremsætte lovforslag om ændring af indfødsretslovens § 8, så bestemmelsen bringes i overensstemmelse med EU-retten. Det forventes, at lovforslaget vil blive fremsat i starten af 2025.

3. EU-Domstolens afgørelse af 25. april 2024 i sagerne C-684/22 til C-686/22

Det fremgår af dommen af 25. april 2024, at EU-retten principielt ikke er til hinder for, at en medlemsstat i visse situationer fastsætter, at statsborgerskabet fortages ex lege, når dens statsborgere frivilligt erhverver statsborgerskab i et tredjeland, selv om denne fortabelse medfører, at de pågældende personer mister deres status som unionsborger, jf. dommens præmis 41.

EU-Domstolen fastslår imidlertid også, at det i den forbindelse tilkommer de nationale myndigheder og domstolene at efterprøve, om en sådan fortabelse – når den samtidig medfører fortabelse af unionsborgerskabet – overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne af fortabelsen for den berørte persons situation i forhold til EU-retten, jf. dommens præmis 42.

I den forbindelse anfører EU-Domstolen, med henvisning til bl.a. X-dommen, at fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat vil være uforeneligt med proportionalitetsprincippet, såfremt de relevante nationale bestemmelser ikke på noget tidspunkt giver mulighed for en individuel prøvelse af de følger, som denne fortabelse har for de pågældende personer i forhold til EU-retten, jf. dommens præmis 43.

Det følger heraf, at de kompetente nationale myndigheder og domstolene skal kunne prøve følgerne af denne fortabelse af statsborgerskab og i givet fald lade de pågældende personer bevare statsborgerskabet eller generhverve det ex tunc (det vil sige med tilbagevirkende kraft), jf. dommens præmis 44.

Desuden fastslår EU-Domstolen i dommens præmis 53, at medlemsstaterne af hensyn til retssikkerhedsprincippet kan kræve, at en ansøgning om bevarelse eller generhvervelse af statsborgerskab indgives til de kompetente myndigheder inden for en rimelig frist.

EU-Domstolen udtaler dermed, at det ikke er foreneligt med EU-retten, hvis en person, der står til at fortabe sit nationale statsborgerskab, forhindres i at ansøge om, at det skal prøves, om følgerne af fortabelsen af det nationale statsborgerskab er proportionale i forhold til EU-retten. Dette eksempelvis, hvis personen ikke er behørigt underrettet om reglerne for fortabelse og dermed inden for en rimelig frist ikke har haft mulighed for at få de kompetente myndigheder til at foretage en prøvelse af proportionaliteten af de følger, som fortabelsen af statsborgerskabet har i forhold til EU-retten, jf. dommens præmis 56 til 58.

Som det også var tilfældet i X-dommen, udtaler EU-Domstolen, at en sådan prøvelse i modsat fald skal kunne foretages som et bispørgsmål i forbindelse med den berørte persons ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab og generelt i forbindelse med konstatering af statsborgerskab, hvor de kompetente myndigheder i givet fald skal kunne lade den pågældende generhverve statsborgerskabet *ex tunc*, jf. dommens præmis 62.

4. Fortabelse af dansk statsborgerskab, jf. indfødsretslovens dagældende § 7

Bestemmelsen om fortabelse af dansk statsborgerskab ved erhvervelse af fremmed statsborgerskab, jf. indfødsretslovens dagældende § 7, blev ophævet ved lov nr. 1496 af 23. december 2014 med virkning fra den 1. september 2015.

Bestemmelsens ophævelse skyldtes daværende regerings (Socialdemokratiet og Radikale Venstre) politiske aftale af 4. juni 2014 med Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Liberal Alliance om at gennemføre en ændring i indfødsretsloven, som skulle sikre, at der blev givet mulighed for at have dobbelt statsborgerskab.

Det var indtil ophævelsen af bestemmelsen et grundlæggende princip i den danske indfødsretslovgivning, at dobbelt statsborgerskab så vidt muligt skulle undgås. Baggrunden herfor var navnlig, at den generelle politiske opfattelse var, at en person opnår et særligt tilhørsforhold til og loyalitet over for det land, hvor den pågældende er statsborger.

Selvom Danmark med bestemmelsens ophævelse nu tillader dobbelt statsborgerskab, finder indfødsretslovens dagældende § 7 dog fortsat anvendelse i de tilfælde, hvor en person har erhvervet fremmed statsborgerskab forud for 1. september 2015.

Det bemærkes hertil, at Udlændinge- og Integrationsministeriet oftest først bliver bekendt med forholdet, efter fortabelsen er sket. Dette eksempelvis i forbindelse med indgivelse af en pasansøgning i udlandet, hvor den danske repræsentation

sender ministeriet en indberetning om, at ansøgeren har erhvervet fremmed statsborgerskab forud for den 1. september 2015. Bestemmelsen er derfor fortsat relevant i de tilfælde, hvor Udlændinge- og Integrationsministeriet bliver opmærksom på forhold, hvor en person har erhvervet fremmed statsborgerskab forud for 1. september 2015.

Indfødsretslovens dagældende § 7 fastsætter dermed fortsat, i hvilke tilfælde det danske statsborgerskab automatisk fortabes, når en person har erhvervet fremmed statsborgerskab inden den 1. september 2015. Det har efter bestemmelsen ingen betydning, om det nye statsborgerskab er opnået ved naturalisation, erklæring eller anden form for tilkendegivelse fra pågældende person. Det har efter bestemmelsen dermed heller ingen betydning, om det fremmede statsborgerskab er et EU-statsborgerskab eller tredjelandstatsborgerskab. Der er ikke hjemmel til at dispensere for fortabelsen.

Bestemmelsens ordlyd er som følger:

§ 7. Dansk indfødsret fortabes af

- 1) den, som erhverver fremmed statsborgerret efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke,*
- 2) den, som erhverver fremmed statsborgerret ved at indtræde i offentlig tjeneste i et andet land,*
- 3) ugift barn under 18 år, som bliver fremmed statsborger derved, at en af dets forældre, som har forældremyndigheden eller del i denne, erhverver fremmed statsborgerret på den foran under nr. 1 eller 2 angivne måde, medmindre den anden af dets forældre vedbliver at være dansk og ligeledes har del i forældremyndigheden.*

Det betyder, at hvis en dansk statsborger inden den 1. september 2015 erhvervede fremmed statsborgerskab efter ansøgning eller udtrykkeligt samtykke eller ved at indtræde i offentlig tjeneste i et andet land, fortabte den pågældende dermed sit danske statsborgerskab. Fortabelsen indtraf ex lege uden mulighed for dispensation.

5. EU-dommens betydning for behandlingen af konkrete sager efter indfødsretslovens dagældende § 7

5.1. Det følger af fast retspraksis, at selvom det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med folkeretten at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, er den omstændighed, at et område hører under medlemsstaternes kompetence, imidlertid ikke til hinder for, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer som omhandlet i denne dom, jf. dommens præmis 34.

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

5.2. Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderer på den baggrund, at dommen vil have betydning for alle sager, hvor fortabelsen af dansk statsborgerskab er sket i perioden fra den 1. november 1993, hvor Maastrichttraktaten trådte i kraft og unionsborgerskabet blev indført, og frem til den 31. august 2015, hvor de danske regler om fortabelse efter dagældende § 7 fortsat var gældende.

Som anført ovenfor vil det ifølge dommen ikke være foreneligt med EU-retten, at en person fortaber sit nationale statsborgerskab og dermed fortaber unionsborgerskabet, uden at det indgår i vurderingen, om følgerne heraf er proportionale i forhold til EU-retten, hvis personen ikke er blevet behørigt underrettet om retten til at ansøge om en sådan prøvelse og har fået en rimelig frist til at indgive en ansøgning, jf. dommens præmis 56.

Som nævnt ovenfor fremgår det af dommens præmis 44, 53 og 56, at de nationale myndigheder – hvis det ikke er muligt behørigt at underrette de berørte personer, samt give dem en rimelig frist til at indgive en ansøgning – skal kunne prøve proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af statsborgerskab og i givet fald lade den pågældende person bevare eller generhverve statsborgerskabet ex tunc som et bispørgsmål i forbindelse med dennes ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab, og mere generelt i forbindelse med en procedure for konstatering af statsborgerskab.

Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at dommen indebærer, at ministeriet ved behandlingen af sager, der indebærer en vurdering efter dagældende § 7 i indfødsretsloven, hvor der samtidig vil ske fortabelse af unionsborgerskabet, vil skulle inddrage alle relevante forhold, der relaterer sig til pågældendes personlige forhold med henblik på at foretage en individuel prøvelse af virkningerne i forhold til EU-retten af fortabelsen af det danske statsborgerskab og dermed unionsborgerskabet.

Det er i forlængelse heraf Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at ministeriet som følge af dommen ikke længere kan opretholde den hidtidige praksis, hvor der ikke foretages en vurdering af, om fortabelse af dansk statsborgerskab efter dagældende § 7 i indfødsretsloven er proportional efter EU-retten.

6. Vedrørende verserende sager, hvor der foretages vurdering af, om der er sket fortabelse af dansk statsborgerskab efter indfødsretslovens dagældende § 7

Indfødsretslovens dagældende § 7 finder som nævnt fortsat anvendelse i de tilfælde, hvor en person inden den 1. september 2015 erhvervede fremmed statsborgerskab.

Spørgsmålet om fortabelse af statsborgerskabet efter dagældende § 7 i indfødsretsloven er også relevant i andre sagstyper, hvor det er nødvendigt at fastslå, at den pågældende ikke har fortabt sit danske statsborgerskab efter den dagældende § 7, herunder eksempelvis i sager om bevis for dansk statsborgerskab og bevis for bevarelse af dansk statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8.

Idet der er tale om en konstaterende dom, vil Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke berostille verserende sager om fortabelse, men derimod behandle de sager, hvor EU-dommen kan have betydning, løbende i overensstemmelse med den retstilstand, som kommer til udtryk med EU-dommen. Det betyder, at ministeriet vil foretage en proportionalitetsvurdering i samtlige sager, hvor fortabelsen af det danske statsborgerskab samtidig medfører en fortabelse af unionsborgerskabet.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil derfor vurdere spørgsmålet om fortabelse efter dagældende § 7 i indfødsretsloven i forbindelse med behandlingen af disse sager i overensstemmelse med nærværende notat.

Selvom det således er muligt for Udlændinge- og Integrationsministeriet at fortolke den dagældende § 7 i overensstemmelse med EU-retten, er det imidlertid Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at der er behov for at ændre indfødsretsloven for at sikre klarhed over retsstillingen for borgerne.

I forlængelse heraf bør det i bemærkningerne til lovforslaget præciseres, hvilke nærmere forhold der kan indgå i proportionalitetsafvejningen.

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at EU-dommen og de deraf følgende lovændringer alene vil have betydning for udfaldet af et mindre antal sager.

7. Vedrørende allerede afgjorte sager om fortabelse af dansk statsborgerskab efter indfødsretslovens dagældende § 7

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

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at udlændingemyndighederne ikke af egen drift er forpligtet til at undersøge, om sager, der er afgjort efter den 1. november 1993, skal genoptages. Det bemærkes hertil, at dette også var ministeriets tilgang som følge af både Tjebbes- og X-dommen.

Der er herved navnlig lagt vægt på, at det ikke vil være muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager, da der ikke findes et samlet register eller lignende over alle personer og disses børn, hvorfra Udlændinge- og Integrationsministeriet eller øvrige danske myndigheder kan trække oplysninger, da de konkrete sager ikke er blevet registreret på en sådan måde, at de umiddelbart vil kunne findes.

Der er videre ikke i forbindelse med den oprindelige sagsbehandling foretaget en udtømmende undersøgelse af ansøgerens eventuelle øvrige statsborgerskaber. Der vil desuden være en række tilfælde, hvor Udlændinge- og Integrationsministeriet ikke er bekendt med en fortabelse efter dagældende § 7, men som ministeriet først bliver bekendt med ved en efterfølgende henvendelse fra enten borgeren eller en eventuel indberetning fra en anden myndighed.

Der er endvidere lagt vægt på, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i mange tilfælde ikke vil kunne finde frem til disse personer i dag, idet ministeriet alene vil være bekendt med de kontaktoplysninger, som ansøgeren eventuelt oplyste i forbindelse med en tidligere sag. Det vil herudover ikke nødvendigvis være muligt for ministeriet at finde de pågældende personer ved opslag i CPR, da de omhandlede personer ikke altid vil have et CPR-nummer.

På baggrund af ovenfor nævnte grunde vil det ikke være praktisk muligt for Udlændinge- og Integrationsministeriet behørigt direkte at underrette alle personer, der muligvis har fortabt deres danske statsborgerskab efter dagældende § 7 i indfødsretsloven i perioden fra den 1. november 1993 til den 31. august 2015 om muligheden for at indgive en ansøgning om prøvelse af fortabelsens proportionalitet i forhold til EU-retten inden for en rimelig frist.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil i stedet orientere om muligheden for genoptagelse efter anmodning på ministeriets hjemmeside, og orienteringen vil også blive sendt til danske ambassader og repræsentationer i udlandet samt foreningen Danes Worldwide.

Det vil være en forudsætning for genoptagelse af sagen, at den pågældende kan godtgøre, at vedkommende mistede sit unionsborgerskab som følge af fortabelsen af det danske statsborgerskab efter dagældende § 7 i indfødsretsloven.