



# ØSTRE LANDSRET KENDELSE

afsagt den 11. oktober 2021

---

Sag BS-14885/2020-OLR  
(14. afdeling)

X  
(advokat Eddie Omar Rosenberg Khawaja)

mod

Udlændinge- og Integrationsministeriet  
(advokat Ann-Kristin Rasmussen)

Landsdommerne Katja Høegh, Benedikte Holberg og Anne Bendfeldt Westergaard har deltaget i afgørelsen.

1. Denne sag drejer sig om, hvorvidt det er i strid med artikel 20 i Traktaten om Den Europæiske Traktats Funktionsmåde (herefter "TEUF"), at sagsøgeren, X, ex lege mistede sin danske indfødsret (statsborgerskab), da hun fyldte 22 år.
2. Det er ubestridt, at X, da hun mistede sin danske indfødsret, også fortabte den status, der følger af TEUF artikel 20 om unionsborgerskab, og at EU-retten derfor finder anvendelse i denne sag.
3. Østre Landsret har i medfør af TEUF artikel 267, stk. 2, besluttet at anmode EU-Domstolen om en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af TEUF artikel 20 sammenholdt med artikel 7 i Den Europæiske Unions Charter (herefter "EU-Chartret"), således som bestemmelserne er fortolket senest ved EU-Domstolens dom i Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189.

## SAGENS OMSTÆNDIGHEDER

4. X er født den 5. oktober 1992 i USA af en dansk mor og en amerikansk far og har siden sin fødsel haft dansk og amerikansk statsborgerskab. X har to søskende i USA, hvoraf den ene er dansk statsborger, og ingen forældre eller søskende i Danmark.
5. X, som aldrig har boet i Danmark, indgav den 17. november 2014 ansøgning til Udlændinge- og Integrationsministeriet om bevis for bevarelse af sin danske indfødsret efter sit fyldte 22. år.
6. Udlændinge- og Integrationsministeriet har på baggrund af oplysningerne i ansøgningen lagt til grund, at X har opholdt sig i Danmark i maksimalt 44 uger forud for sit fyldte 22. år. X havde herudover oplyst, at hun havde opholdt sig i Danmark i 5 uger efter sit fyldte 22. år, og at hun i 2015 deltog på det danske kvindelandshold i basketball.
7. X har desuden anført, at hun i 2005 har været ca. 3-4 uger i Frankrig. Der foreligger ikke oplysninger om, at X herudover har opholdt sig på unionens område.
8. Ved afgørelse af 31. januar 2017 meddelte Udlændinge- og Integrationsministeriet, at X havde mistet sin danske indfødsret (statsborgerskab), da hun fyldte 22 år, jf. indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., og at der ikke var mulighed for at anvende dispensationsadgangen i lovens § 8, stk. 1, 2. pkt., da ansøgningen om bevarelse af indfødsretten var indgivet efter det fyldte 22. år. Af afgørelsen fremgår blandt andet:

*"Sagens afgørelse og begrundelse*

*Efter § 8, stk. 1, 1. pkt., i lov om dansk indfødsret, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004, som senest ændret ved lov nr. 1562 af 13. december 2016, taber den, der er født i udlandet og aldrig har boet i Danmark, og som heller ikke har opholdt sig her under forhold, der tyder på samhörighed med Danmark, sin danske indfødsret ved det fyldte 22. år, medmindre den pågældende derved bliver statsløs.*

*Det kan oplyses, at bopæl i Danmark i praksis anses at foreligge, hvor bopælen er registreret i Det Centrale Personregister (CPR-registret) og har været af mindst 3 måneders varighed.*

*Endvidere vil bopæl efter Udlændinge- og Integrationsministeriets praksis anses for at foreligge, hvor den, der ansøger om bevis for dansk indfødsret, kan dokumentere at have haft en opholdsadresse i Danmark i mindst 3 sammenhængende måneder, og begrundelsen for og omstændighederne omkring opholdet har været*

*af en karakter, som understøtter, at opholdet fra start har været tiltænkt at være af mindst 3 måneders varighed.*

*”Ophold under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark” anses efter Udlændinge- og Integrationsministeriets praksis at foreligge, hvor ansøgeren forud for det fyldte 22. år samlet har opholdt sig i Danmark i mindst 1 år. Hvor ansøgeren ikke har opholdt sig i Danmark i et fuldt år, vil det pågældende opholdskrav tillige blive anset for opfyldt, hvor udstrækningen af de samlede ophold er tæt på et år og øvrige omstændigheder omkring opholdene peger i retning af, at opholdene er udtryk for, at ansøgeren, da den pågældende fyldte 22 år, havde en aktuel og personlig ... samhørighed med Danmark. Der vil i den forbindelse bl.a. kunne lægges vægt på, om opholdene ligger relativt tæt på, at den pågældende fyldte 22 år, eller om de ligger mange år tidligere, om de må antages at være udtryk for ansøgerens eget ønske om at besøge Danmark eller er et udslag af eksempelvis forældres eller arbejdsgivers dispositioner.*

*Det er en forudsætning for bevarelse, at der foreligger dokumentation for eller i øvrigt bekræftede oplysninger om opholdene og den eventuelle bopæl i Danmark.*

*Under henvisning til, at De aldrig har boet i Danmark og heller ikke har opholdt Dem her under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, herunder at De alene har haft maksimalt 44 ugers ophold i Danmark forud for det fyldte 22. år, mistede De Deres danske indfødsret, da De fyldte 22 år.*

*De var ved Deres fyldte 22. år fortsat amerikansk statsborger, hvorfor De ikke herved blev statsløs.*

*Under henvisning til, at Deres ansøgning om bevarelse af indfødsretten ikke er indgivet inden det fyldte 22. år, har ministeriet ikke mulighed for at anvende dispensationsadgangen i indfødsretslovens § 8, stk. 1, 2. pkt. Baggrunden herfor er, at De mistede Deres danske indfødsret, allerede da De fyldte 22 år.*

*Ministeriet kan oplyse, at De har mulighed for at søge om dansk indfødsret ved naturalisation, hvorved De optages på et lovforslag om indfødsrets meddelelse, såfremt De tager bopæl i Danmark. De kan læse nærmere om betingelserne herfor i cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation, som ændret ved cirkulæreskrivelse nr. 9248 af 16. marts 2016. [...]”.*

9. Den 9. februar 2018 anlagde X retssag ved Københavns Byret med påstand om, at *”afgørelse af 31. januar 2017 ophæves, og sagen hjemvises til fornyet behandling.”* Sagen blev ved kendelse af 3. april 2020 henvist til Østre Landsret, der i retsbog af 4. juni 2020 besluttede, at sagen skulle behandles af landsretten i 1. instans.

## NATIONALE BESTEMMELSER OG PRAKSIS

### Indfødsretslovens dagældende § 8, stk. 1

10. Reglen om ex lege fortabelse af dansk indfødsret ved det fyldte 22. år i indfødsretslovens dagældende § 8, stk. 1, jf. lovbekendtgørelse nr. 422 af 7. juni 2004, som senest ændret ved lov nr. 1562 af 13. december 2016, havde på afgørelsestidspunktet følgende ordlyd:

#### ”§ 8

*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.”*

11. Bestemmelsen om fortabelse af dansk indfødsret, der lå til grund for Udlændinge- og Integrationsministeriets afgørelse i hovedsagen, blev oprindeligt indført ved lov nr. 123 af 18. april 1925 og fandtes dengang i lovens § 6. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. 26 af 30. oktober 1924, at bestemmelsen svarer til § 9 i det oprindelige lovforslag, jf. lovforslag nr. 94 som fremsat den 1. februar 1924. Af dette lovforslag fremgår af de specielle bemærkninger, at bestemmelsen hviler på et fællesnordisk samarbejde, der resulterede i et udkast til nye statsborgerretslove i Danmark, Norge og Sverige (de Delegeredes Betænkning af November 1921). Det fremgår videre af de specielle bemærkninger, at bestemmelsen skulle hindre, at dansk indfødsret i generation efter generation overføres til personer i udlandet, som ingen kendskab eller tilknytning har til Danmark. Om baggrunden for indførelsen af denne regel og dispensationsadgangen i bestemmelsens 2. pkt., er der i lovforslaget anført følgende i de specielle bemærkninger til bestemmelsen:

#### ”§ 9

*Vedrørende den almindelige Motivering af de foreslaaede Regler, som er nye i Forhold til den gældende Lovgivning, kan henvises til de Delegeredes Betænkning af November 1921; dog foreslaaes der nu, at allerede første i Udlandet fødte Generation taber sin danske Statsborgerret ved det fyldte 22de Aar. Denne Ændring vedtoges af de Delegerede på Mødet i Kristiania i November 1923 i Overensstemmelse med det svenske Konstitutionsutskotts Udtalelse i utlåtande nr. 15 af 13. marts 1923. Det blev overvejet, om der burde gøres Undtagelser, forsaavidt angaar Personer, hvis Forældre begge er fødte i Hjemlandet. Man kom imidlertid til det Resultat, at selv i dette Tilfælde er det ikke helt sjældent, at Børnene vokser op uden nærværdig Kundskab om eller Tilknytning til deres*

*Forældres Hjemland. I Tilfælde, hvor det er rimeligt, at vedkommende Person kan bevare sin danske Indfødsret ud over det fyldte 22nd Aar, kan dette ske ved kgl. Resolution efter Paragraffens 1ste Stykke, sidste Punkt, jfr. Herved en lignende Bestemmelse i § 8 i Lov 1898 i dens oprindelige skikkelse. ..."*

12. Den nuværende indfødsretslov blev indført ved lov nr. 252 af 27. maj 1950. Af lovforslag nr. 125 af 2. marts 1950 fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen i § 8, stk. 1, blandt andet:

*"Til § 8.*

*Bestemmelsen i stk. 1 svarer til § 6, stk. 1 og 2, i loven af 1925. Man har dog for at undgå fortolkningstvivl ikke ment som hidtil at burde fremhæve enkelte arter af ophold, der kan ligestilles med bopæl, fremfor andre. Endvidere foreslås det, at kgl. resolution om bevarelse af indfødsretten – i modsætning til, hvad der nu gælder – skal kunne meddeles også efter ansøgerens fyldte 22. år, når blot ansøgningen er indgivet inden 22 års alderen."*

13. Bestemmelsen i indfødsretslovens dagældende § 8, stk. 1, blev ændret ved lov nr. 1018 af 23. december 1998, hvorved bestemmelsen fik den ordlyd, som den havde på afgørelsestidspunktet. Baggrunden for ændringen var efter forarbejderne i lovforslag nr. 69 af 28. oktober 1998, at det i bestemmelsen skulle tilføjes, at dansk indfødsret kun fortabes, hvis den pågældende ikke herved bliver statsløs. Herudover foresloges der ikke ændringer i reglerne om fortabelse af dansk indfødsret.
14. Indfødsretsloven blev herefter ændret ved lov nr. 311 af 5. maj 2004, der dog ikke indeholdt ændringer til lovens § 8. Det fremgår af punkt 2.2.2. i de almindelige bemærkninger til ændringsloven, jf. lovforslag nr. L 138 af 28. januar 2004, om bestemmelsen i § 8:

*"... I lovens § 8 findes en bestemmelse om fortabelse af dansk indfødsret som følge af manglende tilknytning til Danmark."*

15. Af samme punkt 2.2.2. i lovforslaget fremgår endvidere, at selvom en person aldrig har haft bopæl her i landet, fortabes dansk indfødsret efter praksis ikke, hvis den pågældende inden sit fyldte 22. år har opholdt sig mindst et år i Danmark. Om begrundelsen for, hvorfor man ikke fortaber sin danske indfødsret, hvis man har opholdt sig i Danmark i mindst et år, fremgår følgende af forarbejderne:

*"I disse tilfælde anses opholdstiden i sig selv at indebære, at den pågældende har samhørighed med Danmark."*

16. Desuden fremgår det af punkt 2.2.2. i lovforslaget, at også kortere ophold, dvs. ophold under et år, kan indebære, at dansk indfødsret ikke fortabes, hvis opholdet er udtryk for "særlig samhørighed med Danmark". Der kan ifølge forarbejderne være tale om aftjening af værnepligt, højskoleophold, uddannelsesophold eller tilbagevendende ferieophold af nogen varighed.
17. Endelig fremgår følgende under punkt 2.2.2. om adgangen til efter en konkret vurdering at dispensere fra bestemmelsens 1. pkt.:

*"Under omstændigheder, hvor dansk indfødsret efter bestemmelsen normalt ville fortabes, kan Integrationsministeriet efter ansøgning indgivet inden det 22. år tillade, at indfødsretten alligevel bevares. Bedømmelsen af, om indfødsretten alligevel kan bevares, afgøres konkret fra sag til sag. Der lægges ved bedømmelsen navnlig vægt på den pågældendes danskundskaber, omfanget af ferieophold o.lign. i Danmark og kontakten til Danmark i øvrigt, f.eks. gennem brevveksling med danske slægtninge eller kontakt til danske kredse i udlandet. Fortabelse af dansk indfødsret i medfør af § 8 omfatter også den pågældendes børn, medmindre de derved bliver statsløse. ..."*

### **Dansk administrativ praksis ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet**

18. Som det fremgår af ordlyden af indfødsretslovens dagældende § 8, stk. 1, 1. pkt., mister danske statsborgere født i udlandet med dobbelt statsborgerskab, der ikke har haft bopæl i Danmark, og ikke har opholdt sig i Danmark under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, ved det fyldte 22. år indfødsretten. Man kan dog inden det fyldte 22. år ansøge Udlændinge- og Integrationsministeriet om, at det danske statsborgerskab bevares.
19. Bopæl i Danmark anses ifølge det af Udlændinge- og Integrationsministeriet om praksis oplyste for at foreligge, hvor bopælen er registreret i Det Centrale Personregister (CPR) og har været af mindst 3 måneders varighed forud for det fyldte 22. år. Endvidere anses bopæl for at foreligge, hvor den, der ansøger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret, kan dokumentere at have haft en opholdsadresse i Danmark i mindst sammenhængende 3 måneder forud for det fyldte 22. år, og begrundelsen for og omstændighederne omkring opholdet har været af en karakter, som understøtter, at opholdet fra start har været tiltænkt at være af mindst 3 måneders varighed. Derudover sidestilles bopæl i et nordisk land i mindst 7 år med bopæl i Danmark.
20. For så vidt angår bestemmelsens betingelse om samhørighed med Danmark, følger det af bestemmelsens forarbejder, at der sondres mellem si-

tuationer, hvor opholdet i Danmark har været af mere eller mindre end 1 års varighed forud for det fyldte 22. år. Har opholdet været af mindst 1 års varighed, anerkender myndighederne efter det oplyste efter en mangeårig fast praksis, at der er tilstrækkelig samhørighed med Danmark til bevarelse, således at dansk indfødsret ikke fortabes. Har ansøger derimod opholdt sig i Danmark under 1 år, stiger kravene til ansøgerens bevis for samhørighed. I denne situation skal ansøgeren dokumentere, at de kortere ophold alligevel er udtryk for en "særlig samhørighed med Danmark". Der vil i den forbindelse blandt andet 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 antages at være udtryk for ansøgerens eget ønske om at besøge Danmark eller et udslag af eksempelvis forældres eller arbejdsgiveres dispositioner.

21. Ved bedømmelsen af, om der kan gives tilladelse til bevarelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens dagældende § 8, stk. 1, 2. pkt., selvom tilknytningsbetingelserne i 1. pkt. ikke er opfyldt, lægges der ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet i administrativ praksis vægt på en række øvrige momenter, herunder for eksempel 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, eksempelvis gennem kontakt til danske slægtninge eller gennem danske foreninger mv.
22. For så vidt angår ansøgningstidspunktet, behandler Udlændinge- og Integrationsministeriet ansøgninger om bevis for dansk indfødsret, uanset hvornår ansøgningen er indgivet, herunder uanset om ansøgningen er indgivet før det fyldte 21. år, mellem det fyldte 21. og 22. år eller efter det fyldte 22. år. Hvis en ansøgning om bevis for dansk indfødsret er modtaget og behandlet før det fyldte 21. år, udsteder Udlændinge- og Integrationsministeriet et indfødsretsbevis til ansøgeren med et forbehold for fortabelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 8, hvilket vil sige, at ministeriet udelukkende tager stilling til, hvorvidt ansøgeren har erhvervet dansk indfødsret, og ikke hvorvidt ansøgeren har bevaret sin danske indfødsret. Dette skyldes, at bevarelsesvurderingen efter ministeriets praksis skal foretages så tæt på det fyldte 22. år som muligt.

### **Indfødsretslovens § 8, stk. 1, efter Tjebbes-dommen**

23. Efter EU-Domstolens dom af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, der blev afsagt efter den omtvistede afgørelse af 31. januar 2017 i hovedsagen, vurderede Udlændinge- og Integrationsministeriet i "Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af

dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes” af 11. oktober 2019, at der var behov for at ændre indfødsretslovens regler om fortabelse af dansk indfødsret som følge af dommen. Udlændinge- og Integrationsministeriet vurderede samtidig, at tidligere danske statsborgere, der var fyldt 22 år den 1. november 1993 eller senere, som havde søgt om at bevare deres danske statsborgerskab inden det fyldte 22. år, og som havde modtaget en afgørelse om fortabelse af statsborgerskab efter indfødsretslovens (dagældende) § 8, hvorved de også mistede deres unionsborgerskab, ville kunne anmode om genoptagelse af deres ansøgning.

24. X havde ikke søgt om at bevare sit danske statsborgerskab inden det fyldte 22. år. Ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet har hun derfor ikke kunnet få sin sag, og dermed den omtvistede afgørelse af 31. januar 2017, genoptaget i henhold til den nævnte orientering.
25. Bestemmelsen i indfødsretslovens § 8, stk. 1, blev på ovenstående baggrund ændret til den nugældende ordlyd ved lov nr. L 63 af 28. januar 2020 om ændring af lov om dansk indfødsret mv., hvorved ”der” blev ændret til ”som” i bestemmelsens 1. pkt. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 83 af 12. december 2019, pkt. 1, at denne præcisering af § 8, stk. 1, indebærer, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ved behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret vil skulle 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 dermed unionsborgerskabet. Bestemmelsen har nu følgende ordlyd, jf. lovbekendtgørelse nr. 1191 af 5. august 2020 om dansk indfødsret:

**”§ 8**

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

26. Om ændringen fremgår nærmere af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 1:

*”EU-Domstolen har den 12. marts 2019 afsagt en dom vedrørende nederlandske regler om fortabelse af statsborgerskab (EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes). EU-Domstolen anfører bl.a. – i overensstemmelse med sin tidligere dom af 2. marts 2010 i sag C-135/08, Rottmann – at situationen for en unions-*



borger, der kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, og som ved fortabelsen af medlemslandets statsborgerskab derfor samtidig fortaber sin status som unionsborger og de rettigheder, der er knyttet hertil, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten. Medlemsstaterne skal derfor ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab i disse sager overholde EU-retten.

EU-Domstolen anfører endvidere, at det er lovligt, at en medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at fastlægge betingelser for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab antager, at statsborgerskabet er udtryk for, at der består en reel tilknytning mellem medlemsstaten og dens statsborgere, og at manglende reel tilknytning knyttes til fortabelse af statsborgerskabet. Det er endvidere lovligt, at en medlemsstat søger at beskytte det forhold, at der inden for samme familie er det samme statsborgerskab.

Myndighederne skal imidlertid ifølge dommens præmis 40 undersøge, om fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, når denne medfører fortabelse af status som unionsborger og de rettigheder, der følger heraf, overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte person og i givet fald for den pågældendes familiemedlemmer i forhold til EU-retten.

Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse indebærer dommen, at ministeriet ved behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret vil skulle 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 dermed unionsborgerskabet. Ministeriet vil således skulle foretage en vurdering af, om virkningerne i forhold til EU-retten af fortabelsen af unionsborgerskabet er proportionale med formålet med fortabelsen (dvs. hensynet til, at der består et reelt tilknytningsforhold mellem danske statsborgere og Danmark).

Udlændinge- og Integrationsministeriet har vurderet, at en efterlevelse af dommen vil kræve en ændring af bestemmelsen om børns fortabelse af dansk indfødsret i indfødsretslovens § 8, stk. 2, og bemærkningerne hertil, samt en præcisering af § 8, stk. 1, og § 8 A.

Udlændinge- og Integrationsministeriet foreslår på den baggrund, at § 8, stk. 2, ændres, og at bemærkningerne til § 8, stk. 1 og § 8 A præciseres. [...] For det andet indebærer præciseringen af § 8, stk. 1, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ved behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret skal inddrage en række momenter med henblik på at foretage en individuel prøvelse af virkningerne i forhold til EU-retten af en fortabelse af dansk indfødsret og dermed unionsborgerskabet."

27. Af pkt. 2.3.3. i lovforslaget fremgår endvidere om spørgsmålet om opretholdelsen af kravet i § 8 om, at ansøgning om at bevare sit danske statsborgerskab skal være indgivet inden det fyldte 22. år på baggrund af Tjebbes-dommen, blandt andet:

*”Spørgsmålet kan give anledning til tvivl, navnlig i lyset af de forskelle, der er mellem den nederlandske ordning, som var anledning til EU-Domstolens dom, og bestemmelsen i indfødsretslovens § 8, stk. 1. Der kan i den forbindelse navnlig henvises til, at den nederlandske ordning gav mulighed for løbende at bevare statsborgerskabet ved at indgive ansøgning om et rejsedokument eller andet dokument, der bekræfter det nederlandske statsborgerskab. Det bemærkes dog her til, at den danske ordning inden det fyldte 22. år giver mulighed for en individuel prøvelse således som efterspurgt af EU-Domstolen, og at der med dommen tilsyneladende ikke stilles krav om, at en sådan prøvelse løbende skal være mulig. Det er på den baggrund Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at dommen ikke er til hinder for, at der opretholdes en ordning som den, der er fastlagt ved indfødsretslovens § 8, stk. 1, der indebærer, at danske statsborgere, 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, skal indgive en ansøgning inden det fyldte 22. år for at bevare den danske indfødsret. Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering indebærer dommen imidlertid, at ministeriet ved behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret vil skulle inddrage en række yderligere momenter end hidtil med henblik på at foretage en individuel prøvelse af virkningerne i forhold til EU-retten af en fortabelse af dansk indfødsret og dermed unionsborgerskabet. Ministeriet vil således skulle foretage en vurdering af, om virkningerne i forhold til EU-retten af fortabelsen af unionsborgerskabet er proportionale med formålet med fortabelsen (dvs. hensynet til, at der består et reelt tilknytningsforhold mellem danske statsborgere og Danmark). Ved denne EU-retlige proportionalitetsvurdering vil skulle inddrages de forhold, som EU-Domstolen fastlægger nærmere ved dommens præmis 44 ff.*

...

*I praksis indebærer dommen med andre ord, at der ved vurderingen af en ansøgning om bevis for bevarelse af dansk indfødsret fra en ansøger også skal indgå tilknytningselementer, der knytter sig til øvrige EU-lande, f.eks. om den berørte person efter sin fortabelse af unionsborgerskabet udsættes for vanskeligheder ved at opretholde en familie- eller beskæftigelsesmæssig tilknytning i et (eller flere) medlemsland(e), der allerede er opbygget under unionsborgerens udøvelse af retten til fri bevægelighed i EU. Hypotetiske eller eventuelle fremtidige ønsker om at opbygge familie- eller beskæftigelsesmæssig tilknytning til én eller flere medlemsstater er som nævnt ikke relevante ved denne vurdering. ...”*

## Dansk administrativ praksis efter Tjebbes-dommen

28. Den praksis, der er beskrevet i pkt. 18-22, gælder ifølge Udlændinge- og Integrationsministeriet fortsat efter Tjebbes-dommen. Udlændinge- og Integrationsministeriet har oplyst, at der dog efter ændringen af § 8, stk. 1, 2. pkt., i alle tilfælde også foretages en individuel prøvelse af virkningerne i forhold til EU-retten af en fortabelse af dansk indfødsret og dermed unionsborgerskabet.

## Cirkulæreskrivelse om naturalisation

29. Efter grundlovens § 44, stk. 1, kan ingen udlænding få indfødsret uden ved lov (naturalisation). Et flertal af Folketingets partier har indgået en aftale om, efter hvilke kriterier indfødsret skal meddeles. De dagældende kriterier fremgår af cirkulæreskrivelse nr. 10873 af 13. oktober 2015 om naturalisation, som ændret ved cirkulæreskrivelse nr. 9248 af 16. marts 2016. Det fremgår heraf, at tidligere danske statsborgere, der har fortabt deres danske indfødsret efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, som udgangspunkt skal opfylde de almindelige betingelser for at få dansk statsborgerskab ved lov (naturalisation). Det betyder, at personer, der opfylder betingelserne i cirkulæreskrivelsen for så vidt angår ophold, alder, vandel, forfalden gæld til det offentlige, selvforsørgelse, beskæftigelse, dansk kundskaber og kendskab til danske samfundsforhold, dansk kultur og historie, optages på regeringens lovforslag om indfødsrets meddelelse.
30. Det fremgår af cirkulæreskrivelsens § 13 blandt andet, at for personer, der tidligere har været danske statsborgere eller er af dansk afstamning, kan de almindelige opholdskrav lempes. Særlige retningslinjer for optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse i sådanne tilfælde fremgår af bilag 1, pkt. 2, 3 og 4. Det fremgår af bilag 1 blandt andet, at ansøgninger om naturalisation fra tidligere danske statsborgere, der ikke er født i Danmark, og som ikke opfylder de almindelige opholdsbetingelser, forelægges for Folketingets Indfødsretsudvalg. En forelæggelse for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra de almindelige opholdsbetingelser, er ikke ensbetydende med, at ansøgeren meddeles dispensation.
31. Cirkulæreskrivelsen er sidenhen blevet ændret, og de gældende kriterier fremgår af cirkulæreskrivelse nr. 9461 af 17. juni 2021 om naturalisation, der tilsvarende indebærer, at tidligere danske statsborgere, der har fortabt deres danske indfødsret efter indfødsretslovens § 8, stk. 1, som

udgangspunkt skal opfylde de almindelige betingelser for at få dansk statsborgerskab ved lov, dog således at opholdskravet kan lempes.

32. Efter udlændingelovens § 9 d, jf. dagældende lovbekendtgørelse nr. 412 af 9. maj 2016 og nugældende lovbekendtgørelse nr. 1513 af 22. oktober 2020, gives der desuden efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, som tidligere har haft dansk indfødsret, medmindre udlændingens danske indfødsret er frataget eller frataget efter § 8 A eller § 8 B i indfødsretsloven.

## DET EU-RETLIGE GRUNDLAG

33. De EU-retlige bestemmelser, som denne sag vedrører, er TEUF artikel 20 samt artikel 7 i EU-Chartret, som navnlig fortolket af EU-Domstolen i dommen i Tjebbes m.fl., sag C-221/17, EU:C:2019:189.

## FOLKERETTEN

34. Den europæiske konvention af 6. november 1997 om statsborgerret (herafter "statsborgerretskonventionen") er vedtaget inden for rammerne af Europarådet og trådt i kraft den 1. marts 2000. Den blev ratificeret af Danmark den 4. juni 2002. Det fremgår af konventionens artikel 7, stk. 1, at enhver kontraherende stats nationale lovgivning ikke må indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af den kontraherende stat, hvorefter bestemmelsen opregner en række undtagelser. Artikel 7, stk. 1, litra e, undtager følgende tilfælde:

*"e) et manglende reelt tilknytningsforhold mellem den kontraherende stat og en statsborger med fast bopæl i udlandet..."*

## PARTERNES ANBRINGENDER

35. X har gjort gældende, at indfødsretslovens § 8, stk. 1, om ex lege fortabelse af dansk statsborgerskab er i strid med TEUF artikel 20 sammenholdt med artikel 7 i EU-Chartret.
36. Til støtte herfor har X anført, at den automatiske og undtagelsesfri fortabelse efter bestemmelsen, uanset at bestemmelsen forfølger et lovligt og sagligt formål om opretholdelse af en reel tilknytning og beskyttelse af det særlige solidaritet- og loyalitetsforhold mellem medlemsstaten og dens borgere, ikke er proportional.
37. Bestemmelsen indebærer, at fortabelse efter det fyldte 22. år alene giver mulighed for generhvervelse af dansk statsborgerskab efter den almin-

delige naturalisationsordning, der følger af indfødsretscirkulæret sammenholdt med udlændingelovens § 9 d, med den mulighed for lempelse, der følger af indfødsretscirkulærets § 13, jf. bilag 1, pkt. 3, vedrørende kravet om uafbrudt ophold i 9 år.

38. Efter de pågældende regler er der således ikke nogen let adgang til at afbryde eller forlænge perioden, hvorefter fortabelse kan ske.
39. I EU-Domstolens dom af 12. marts 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, lagde EU-Domstolen til grund, at de nederlandske regler om fortabelse var proportionale, jf. hertil præmis 41, 42 og 48, i en situation, hvor en person kan generhverve statsborgerskab ex tunc alene i forbindelse med ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter personens (nederlandske) statsborgerskab. Det følger heraf, at regler om fortabelse af statsborgerskab alene kan være proportionale, hvis de, som i Tjebbes-dommen, er knyttet til en meget lempelig adgang til generhvervelse – en adgang, som ikke findes i de danske regler. Hertil kommer, at generhvervelsen efter de danske regler ikke sker ex tunc. Den mulighed for generhvervelse, der består efter dansk ret, udgør således ikke en så lempelig adgang til at generhverve dansk statsborgerskab, at proportionalitetskravet i EU-retten som fastlagt i Tjebbes-dommen er opfyldt.
40. Udlændinge- og Integrationsministeriet har anført, at indfødsretslovens § 8, stk. 1, om ex lege fortabelse af dansk statsborgerskab på grund af manglende tilknytning til Danmark ikke er i strid med TEUF artikel 20 sammenholdt med artikel 7 i EU-Chartret.
41. Til støtte herfor har Udlændinge- og Integrationsministeriet anført, at den danske ordning om fortabelse af statsborgerskab ved det fyldte 22. år er baseret på lovlige hensyn og er proportional. Ved vurderingen af, om den danske ordning er lovlig og proportional, må der tages behørigt hensyn til, at der må tilkomme medlemsstaterne en vid skønsmargin, når det drejer sig om at definere betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab.
42. Vurderingen af, om indfødsretslovens § 8, stk. 1, er lovlig og proportional for personer, der som X er fyldt 22 år på ansøgningstidspunktet, skal baseres på en helhedsbedømmelse af den danske ordning for fortabelse og generhvervelse af statsborgerskab. Den danske lovgiver har vurderet, at personer, der er født i udlandet og ikke har boet i Danmark eller opholdt sig nævneværdigt i landet, gradvis mister deres loyalitets- og solidaritetsforhold og deres tilknytning til Danmark i takt med, at de vokser op, og at det derfor navnlig er proportionalt for disse personer at sondre

mellem deres retlige situation, før og efter de er fyldt 22 år. Bestemmelsen i § 8 fastsætter således en rimelig og proportional frist på 22 år for ex lege fortabelse af indfødsret for personer, der er født og opvokset i udlandet og i øvrigt ikke har opholdt sig meget i Danmark forud for det fyldte 22. år. En person, der født i Danmark og har erhvervet dansk indfødsret ved fødslen, vil ikke være omfattet af indfødsretslovens § 8. Det vil sige, at en sådan person ikke vil kunne fortabe sin danske indfødsret ex lege, selvom vedkommende udrejser af Danmark kort efter fødslen og derved hverken har haft bopæl eller ophold her i riget i mindst 1 år. Proportionaliteten af ex lege fortabelsen af indfødsret for personer, der er fyldt 22 år, skal vurderes i lyset af de ganske lempelige regler for bevarelse af indfødsretten frem til det fyldte 22. år.

43. § 8, stk. 1, i indfødsretsloven sikrer samlet set, at personer, der har dansk indfødsret, har en vis grad af solidaritets- og loyalitetsforhold samt en tilstrækkelig tilknytning til Danmark. Dette er i Tjebbesdommen og dom af 2. marts 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, anerkendt som lovlige hensyn, som medlemsstaterne kan inddrage ved vurderingen af, om statsborgerskab skal fortabes med den konsekvens, at unionsborgerskabet mistes. At det er lovligt at inddrage disse hensyn, når medlemsstaterne vurderer, om en borger skal fortabe et statsborgerskab, har også støtte i folkeretten, jf. artikel 7, stk. 1, litra e, i statsborgerretskonventionen. Endvidere understøttes lovligheden og proportionaliteten af det forhold, at udlændinge- og integrationsministeren efter ansøgning indgivet inden det tidspunkt, der er nævnt i indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., dvs. mellem det fyldte 21. og 22. år, på baggrund af en konkret vurdering kan tillade, at indfødsretten alligevel bevares. Der stilles efter praksis ikke store krav for bevarelse af indfødsretten i en sådan situation, jf. pkt. 21 ovenfor.
44. Lovens § 8, stk. 1, giver i den udformning, den har fået efter Tjebbesdommen, desuden mulighed for en *individuel* prøvelse af følgerne af fortabelse af dansk indfødsret og dermed unionsborgerskab i forhold til EU-retten for personer, der på ansøgningstidspunktet ikke er fyldt 22 år. Udlændinge- og Integrationsministeriet skal således ved behandlingen af ansøgninger, der er indgivet inden det fyldte 22. år, jf. indfødsretslovens nugældende § 8, stk. 1, 2. pkt., foretage en vurdering af, om virkningerne af ansøgerens fortabelse i forhold til EU-retten er proportionale med formålet med fortabelsen. Ved denne vurdering inddrages også tilknytningselementer, der knytter sig til øvrige EU-lande. Ordningen sikrer, at navnlig kravet i Tjebbesdommens præmis 41 er opfyldt.
45. Ved vurderingen af proportionaliteten af indfødsretslovens § 8, stk. 1, bør det endvidere indgå, at det er muligt for personer, der er fyldt 22 år,

og som ex lege har fortabt deres danske indfødsret, at generhverve indfødsretten, når en række betingelser er opfyldt, herunder krav om tidsubegrænset opholdstilladelse og opholdskrav. I forbindelse med forelæggelsen for Folketingets Indfødsretsudvalg med henblik på udvalgets stillingtagen til, om der kan dispenseres fra disse krav, og om der kan ske generhvervelse, vil der kunne foretages en individuel vurdering af en indtrådt fortabelses konsekvenser i forhold til, om indfødsretten bør generhverves.

## BAGGRUNDEN FOR SPØRGSMÅLET

46. Det følger af indfødsretslovens dagældende og nugældende § 8, stk. 1, 1. pkt., at en dansk statsborger født i udlandet med dobbelt statsborgerskab, som ikke har haft bopæl i Danmark og ikke har opholdt sig i Danmark under forhold, som tyder på samhørighed med Danmark, og som ikke, før den pågældende fylder 22 år, har søgt om bevarelse af den danske indfødsret, ved det fyldte 22. år mister indfødsretten. Hvis den pågældende ikke er statsborger i et EU-land, mister vedkommende dermed tillige sit unionsborgerskab.
47. Efter det fyldte 22. år kan indfødsretten alene generhverves efter den almindelige naturalisationsordning, der følger af indfødsretscirkulæret sammenholdt med udlændingelovens § 9 d. Den lempelse, der følger af cirkulærets § 13 for så vidt angår det i øvrigt efter § 7 gældende krav om, at ansøgeren har haft 9 års uafbrudt ophold her i Danmark, ændrer ikke på, at ansøgeren, jf. cirkulærets § 5, stk. 1, skal have bopæl i landet på ansøgningstidspunktet. Lempelsen efter § 13, jf. bilag 1, pkt. 3, som der er enighed om ville være grundlaget for en eventuel lempelse af opholdskravet, hvis X søgte om generhvervelse, har efter de for landsretten foreliggende oplysninger et meget begrænset anvendelsesområde.
48. Det er efter landsrettens opfattelse usikkert, hvordan dommen i sag C-221/17, Tjebbes, navnlig præmis 41, 42 og 48 sammenholdt med præmis 9 og 22 skal forstås.
49. På den baggrund og efter indholdet af Tjebbes-dommen i øvrigt finder landsretten, at der er en sådan tvivl om foreneligheden med TEUF artikel 20, jf. EU-Charterets artikel 7, af den automatiske og undtagelsesfri fortabelse af indfødsretten (og dermed af unionsborgerskabet), der ifølge indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., sker ved det fyldte 22. år, sammenholdt med den efter det fyldte 22. år vanskelige adgang til at generhverve indfødsret i Danmark ved naturalisation, at der bør stilles spørgsmål til EU-Domstolen herom.

50. Landsretten, som i denne sag er 1. instans, finder på den anførte baggrund, at der er behov for at forelægge spørgsmål for EU-Domstolen som nedenfor bestemt.

### **THI BESTEMMES:**

Østre Landsret anmoder Domstolen om at besvare følgende præjudicielle spørgsmål:

1. Er TEUF artikel 20 sammenholdt med EU-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?