

Mål C-689/21**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

den 16 november 2021

Domstol som begär förhandsavgörande:

Østre Landsret (Danmark)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

den 11 oktober 2021

Klagande:

X

Motpart:

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Saken i det nationella målet

Överklagande med yrkande om att det beslut som meddelades den 31 januari 2017 av Udlændinge- og Integrationsministeriet (Utlännings- och integrationsministeriet) (nedan kallat ministeriet), i vilket det slogs fast att klaganden, X, förlorat sitt danska medborgarskap, ska upphävas och att målet ska återförvisas för ny handläggning. Østre Landsret (Appellationsdomstolen för östra Danmark) prövar ärendet som första domstolsinstans.

Begäran om förhandsavgörande rör frågan huruvida det strider mot artikel 20 FEUF att klaganden, X, enligt lag förlorade sin danska nationalitet (medborgarskap) då hon fyllde 22 år. Eftersom hon förlorade sin nationalitet förlorade hon samtidigt den ställning som följer av artikel 20 FEUF avseende unionsmedborgarskap, och det är därför ostridigt i målet att EU-rätten är tillämplig.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran har framställts med stöd av artikel 267 andra stycket FEUF och avser tolkningen av artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), såsom dessa bestämmelser har tolkats senast i domstolens dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189).

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Utgör artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 [i stadgan], hinder för en sådan lagstiftning i en medlemsstat som den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken medborgarskapet i denna medlemsstat i princip förloras genom lag när den berörda personen fyller 22 år, om han eller hon är född utanför denna medlemsstat, aldrig har bott i denna medlemsstat och inte heller har uppehållit sig i medlemsstaten under omständigheter som tyder på samhörighet med denna medlemsstat, vilket medför att personer som inte också är medborgare i en annan medlemsstat förlorar sin ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning, med beaktande av att följande följer av den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet:

- a) Det antas föreligga samhörighet med medlemsstaten särskilt efter sammanlagt ett års vistelse i medlemsstaten.
- b) Om en ansökan om att behålla medborgarskapet lämnas in innan personen fyller 22 år, kan tillstånd att behålla medborgarskapet i medlemsstaten medges på mindre stränga villkor och de behöriga myndigheterna ska i detta sammanhang undersöka konsekvenserna av att förlora medborgarskapet.
- c) Förlorat medborgarskap kan efter det att den berörda personen har fyllt 22 år endast återfås genom naturalisation, vilken är förenad med ett antal krav, bland annat att han eller hon ska ha vistats oavbrutet i medlemsstaten under en längre tid, även om om kravet på vistelsetiden kan mildras något för tidigare medborgare i denna medlemsstat?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artikel 20 FEUF

Artikel 7 i stadgan

Domstolens dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), särskilt punkterna 41, 42 och 48, jämförd med punkterna 9 och 22, och domstolens dom av den 2 mars 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104)

Anförda internationella bestämmelser

Europeiska konventionen av den 6 november 1997 om medborgarskap (nedan kallad konventionen om medborgarskap): artikel 7.1 e.

Anförda nationella bestämmelser

Före domen i målet Tjebbes

Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret (konsoliderad lag om danskt medborgarskap) (konsoliderad lag nr 422 av den 7 juni 2004) (nedan kallad lagen om medborgarskap). Det beslut som ifrågasätts i det nationella målet fattades med stöd av bestämmelsen i 8 § i lagen om medborgarskap avseende förlust genom lag av danskt medborgarskap vid 22 års ålder. Denna bestämmelse hade, vid tidpunkten för beslutet följande lydelse:

”8 §: Den, som är född utomlands och aldrig har varit bosatt här i landet och inte heller har uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Danmark, förlorar sin danska nationalitet vid 22 års ålder, under förutsättning att detta inte innebär att personen blir statslös. Ministern för flyktingar, invandrare och integration, eller den ministern bemyndigad till det, kan dock efter ansökan ingiven före denna tidpunkt medge att nationaliteten behålls.

Av denna bestämmelsens ordalydelse följer att danska medborgare födda utomlands med dubbelt medborgarskap, som inte har varit bosatta i Danmark och inte har uppehållit sig i Danmark under förhållanden som tyder på samhörighet med landet, förlorar sin nationalitet när de fyller 22 år. Personen kan dock innan han eller hon fyller 22 år ansöka hos ministeriet om att behålla nationaliteten.

Denna bestämmelse infördes ursprungligen genom lag nr 123 av den 18 april 1925. Bestämmelse skulle förhindra att danskt medborgarskap överfördes från generation till generation till personer utomlands som inte har någon kändedom om eller någon anknytning till Danmark.

Ansökan om att få behålla det danska medborgarskapet ska lämnas in mellan 21 och 22 års ålder. Vad gäller tidpunkten för ansökan, handlägger ministeriet ansökningar om intyg om danskt medborgarskap, oavsett när ansökan ingetts, det vill säga oberoende av om ansökan ingetts innan personen fyllde 21 år, mellan 21 och 22 års ålder eller efter det att personen fyllt 22 år. Bedömningen av huruvida medborgarskapet ska behållas ska emellertid enligt ministeriets praxis göras så tätt som möjligt på 22-årsdagen, vilket innebär att till exempel ansökningar som inges innan personen fyllt 21 år endast kan utgöra grund för ett intyg om medborgarskap med förbehåll. För att ansökan skall kunna bifallas måste den dock inges innan den berörda personen fyller 22 år.

Cirkulär om naturalisation (cirkulär nr 10873 av den 13 oktober 2015 om naturalisation, i dess lydelse enligt cirkulär nr 9248 av den 16 mars 2016):

Enligt 44 § första stycket grundloven (grundlagen) kan en utländsk medborgare endast erhålla medborgarskap genom lag (naturalisation). Före detta danska medborgare som har förlorat sitt danska medborgarskap enligt 8 § första stycket lagen om medborgarskap måste därför i princip uppfylla de allmänna villkoren för att erhålla danskt medborgarskap enligt lag (naturalisation), dvs. bl.a. villkoren om en längre vistelse, ålder, vandel, skulder till offentliga myndigheter, självförsörjning, sysselsättning, kunskaper i det danska språket och om det danska samhället, kulturen och historien. Kravet på vistelse i landet kan dock mildras för före detta danska medborgare som har förlorat sitt danska medborgarskap enligt 8 § första stycket, och dessutom ska uppehållstillstånd efter ansökan beviljas en utländsk medborgare som tidigare har haft danskt medborgarskap, såvida inte denna rätt har fråntagits av en annan grund. Det är Folketingets Indfødsretsudvalg (Folketingets medborgarskapskommitté) som beslutar om undantag kan göras från de allmänna vistelsevillkoren och om det är möjligt att återfå medborgarskapet.

Efter domen i målet Tjebbes

Efter domen i målet Tjebbes, som meddelades den 12 mars 2019 – det vill säga efter antagandet av det beslut av den 31 januari 2017 som ifrågasätts i det nationella målet – ansåg ministeriet i ett informationsmeddelande av den 11 oktober 2019 att det till följd av denna dom var nödvändigt att ändra reglerna i lagen om medborgarskap avseende förlust av danskt medborgarskap.

Mot denna bakgrund ändrades 8 § första stycket lagen om medborgarskap till dess nuvarande lydelse genom lag nr L 63 av den 28 januari 2020 om ändring av lagen om danskt medborgarskap m.m., varvid 8 § emellertid gavs samma lydelse som tidigare, endast med undantag av en ändring av ett pronomen (som/der). Däremot ger **förarbetena** till denna lagändring år 2020 uttryck för en avsikt att förtydliga, eftersom det där anges att ministeriet vid prövningen av ansökningar om intyg för att behålla dansk nationalitet ska beakta ett antal ytterligare faktorer i syfte att göra en individuell prövning av verkningarna, i förhållande till EU-rätten, av en förlust av danskt medborgarskap och därmed av unionsmedborgarskap, särskilt huruvida verkningarna står i proportion till syftet med förlusten (dvs. intresset av att säkerställa att det föreligger en verklig anknytning mellan danska medborgare och Danmark). Enligt ministeriets mening innebär domen i målet Tjebbes i praktiken att man vid prövningen av en sökandes ansökan om intyg om att behålla dansk nationalitet också måste ta hänsyn till anknytningsfaktorer som avser andra EU-medlemsstater, t.ex. om förlusten av unionsmedborgarskapet skulle medföra svårigheter för den berörda personen att upprätthålla en familje- eller yrkesmässig anknytning till en (eller flera) medlemsstat(er), som redan har etablerats genom att unionsmedborgaren har utövat sin rätt till fri rörlighet inom EU.

Vad gäller vidmakthållandet av kravet i 8 §, att en ansökan om att behålla sitt danska medborgarskap måste ha lämnats in innan sökanden fyller 22 år, även efter domen i målet Tjebbes, framgår det av förslaget till lagändring att ministeriet anser att det danska systemet, enligt vilket ansökan måste lämnas in innan sökanden fyller 22 år, möjliggör en individuell prövning, såsom EU-domstolen

har begärt, och att domen inte tycks kräva att det måste vara möjligt att få till stånd en sådan prövning när som helst. Ministeriet anser därför att denna dom inte utgör något hinder för att behålla en sådan regel som den som föreskrivs i 8 § första stycket lagen om medborgarskap, enligt vilken danska medborgare som är födda utomlands och som aldrig har bott i Danmark och inte heller har uppehållit sig i Danmark under omständigheter som tyder på samhörighet med Danmark, måste lämna in en ansökan innan de fyller 22 år för att behålla sin danska nationalitet.

Anförd praxis från nationella domstolar

När det gäller möjligheten att få behålla sitt medborgarskap framgår det av administrativ praxis att en person, även om denna aldrig har bott i Danmark, enligt praxis för det första inte förlorar sitt danska medborgarskap om vederbörande, innan han eller hon fyller 22 år, har uppehållit sig i Danmark i minst ett år. I ett sådant fall anses personen i fråga ha samhörighet med Danmark i den mening som avses i 8 § första stycket första meningen. För det andra kan vistelser på kortare tid än ett år leda till att danskt medborgarskap inte förloras om vistelsen är ett uttryck för en ”särskilt samhörighet med Danmark”. Enligt förarbetena kan detta innefatta militärtjänst, vistelse för att gå på folkhögskola, vistelse för utbildning eller återkommande semestrar av viss varaktighet. För det tredje kan ministeriet, under omständigheter där dansk nationalitet enligt bestämmelsen normalt skulle förloras, i enlighet med 8 § första stycket andra meningen, efter ansökan som lämnats in före 22 års ålder, bevilja ett särskilt undantag som gör det möjligt att behålla nationaliteten, efter avgörande i varje enskilt fall. Faktorer som särskilt ska beaktas vid denna bedömning är personens kunskaper i det danska språket, omfattningen av semesterperioder i Danmark och kontakter med Danmark i övrigt, till exempel genom korrespondens med danska släktingar eller kontakter med danska kretsar utomlands.

Den administrativa praxisen har inte ändrats efter domen i målet Tjebbes, även om det efter lagändringen till följd av nämnda dom i varje enskilt fall – för det fall ansökan ingetts mellan 21 och 22 års ålder – även görs en individuell prövning av verkningarna av förlust av dansk nationalitet, och därmed förlust av unionsmedborgarskap, i förhållande till EU-rätten.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 X föddes den 5 oktober 1992 i Förenta staterna av en dansk mor och en amerikansk far och har sedan födseln haft både danskt och amerikanskt medborgarskap. X har två syskon i USA, varav ett har danskt medborgarskap, och inga föräldrar eller syskon i Danmark.
- 2 Den 17 november 2014 ansökte X, som aldrig har bott i Danmark, hos ministeriet om att få behålla sin danska nationalitet (medborgarskap) efter att ha fyllt 22 år.

- 3 Ministeriet har mot bakgrund av uppgifterna i ansökan fastställt att X har uppehållit sig i Danmark i högst 44 veckor innan hon fyllde 22 år. X hade vidare uppgett att hon uppehållit sig i Danmark i 5 veckor efter det att hon fyllt 22 år och att hon år 2015 deltog i det danska landslaget för kvinnor i basket. X har dessutom anfört att hon år 2005 vistades cirka 3–4 veckor i Frankrike. Det finns inga uppgifter om att X utöver detta har uppehållit sig inom unionens område.
- 4 Genom beslut av den 31 januari 2017 meddelade ministeriet att X hade förlorat sitt danska medborgarskap när hon fyllde 22 år, i enlighet med 8 § första stycket första meningen lagen om medborgarskap, och att det inte var möjligt att tillämpa det undantag som föreskrivs i 8 § första stycket andra meningen i samma lag, eftersom hennes ansökan om att behålla detta medborgarskap hade lämnats in efter det att hon hade fyllt 22 år.
- 5 X har överklagat ministeriets beslut och yrkat att beslutet ska upphävas och att ärendet ska återförvisas för förnyad prövning.
- 6 Efter ändringen av lagen om medborgarskap den 28 januari 2020 till följd av domen i målet Tjebbes ansåg ministeriet att före detta danska medborgare som hade fyllt 22 år den 1 november 1993 eller senare, som hade ansökt om att få behålla sitt medborgarskap före 22 års ålder och som hade fått ett beslut om att de skulle förlora sitt medborgarskap med stöd av (dåvarande) 8 § lagen om medborgarskap, varvid de också förlorade sitt unionsmedborgarskap, kunde ansöka om omprövning av sin ansökan. X hade emellertid inte ansökt om att få behålla sitt danska medborgarskap innan hon fyllde 22 år och kunde därför, enligt Utländinge- och Integrationsministeriet, inte få till stånd en omprövning av sitt ärende och därmed av det omtvistade beslutet av den 31 januari 2017.

Parternas huvudargument

- 7 X har gjort gällande att 8 § första stycket lagen om medborgarskap avseende förlust av danskt medborgarskap genom lag strider mot artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i stadgan.
- 8 Till stöd för detta har X anfört att den automatiska förlust, utan undantag, som föreskrivs i denna bestämmelse är oproportionerlig, även om bestämmelsen har ett legitimt och objektiva syfte att upprätthålla en verklig anknytning och värna om det särskilda förhållandet av solidaritet och god tro mellan medlemsstaten och dess medborgare.
- 9 Bestämmelsen innebär att ett danskt medborgarskap som har förlorats efter fyllda 22 år endast kan återfås inom ramen för det allmänna systemet för naturalisation.
- 10 I den aktuella lagstiftningen finns det inte något enkelt sätt att avbryta eller förlänga den period efter vilken förlust kan ske. Av domen i målet Tjebbes följer emellertid att bestämmelser om förlust av medborgarskap endast kan vara proportionerliga om de, liksom i den domen, är kopplade till en mycket enkel

möglichkeit att återfå medborgarskapet, något som inte finns i den danska lagstiftningen. Dessutom kan medborgarskap enligt dans lag inte återfås med retroaktiv verkan (ex tunc). Den möjlighet att återfå medborgarskap som föreskrivs i dansk rätt utgör därför inte en sådan enkel möjlighet att återfå danskt medborgarskap att den uppfyller det EU-rättsliga proportionalitetskravet som slogs fast i domen i målet Tjebbes.

- 11 Ministeriet har anfört att 8 § första stycket lagen om medborgarskap, avseende förlust genom lag av danskt medborgarskap, på grund av bristande anknytning till Danmark inte strider mot artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i stadgan.
- 12 Till stöd för detta argument har ministeriet anfört att de danska bestämmelserna om förlust av medborgarskap när den berörda personen fyller 22 år grundar sig på legitima skäl och är proportionerliga. Vid bedömningen av om de danska bestämmelserna är legitima och proportionerliga måste vederbörlig hänsyn tas till att medlemsstaterna måste ha ett brett utrymme för skönsmässig bedömning när de fastställer villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap.
- 13 Bedömningen av huruvida 8 § första stycket lagen om medborgarskap är legitim och proportionerlig för personer vilka, liksom X, redan fyllt 22 år vid tidpunkten för ansökan, måste baseras på en helhetsbedömning av de danska bestämmelserna om förlust och återförvärv av medborgarskap. Den danske lagstiftaren har gjort bedömningen att personer som är födda utomlands och inte har bostad i Danmark eller uppehållit sig nämnvärt i landet, gradvis mister lojalitets- och solidaritetsförhållandet med och deras anknytning till Danmark i takt med att de växer upp. Det är därför i synnerhet proportionerligt för dessa personer att skilja mellan deras rättsliga situation före och efter det att de fyllt 22 år. Bestämmelsen i 8 § föreskriver således en rimlig och proportionerlig frist på 22 år för förlusten genom lag av medborgarskap för personer som är födda och uppvuxna utomlands och i övrigt inte har uppehållit sig så mycket i Danmark innan de fyllde 22 år. En person som är född i Danmark och har förvärvat dansk nationalitet vid födseln, omfattas inte av 8 § lagen om medborgarskap. Det vill säga, att en sådan person inte kan förlora sin danska nationalitet genom lag, även om vederbörlig lämnar Danmark kort tid efter födseln och således varken har varit bosatt eller uppehållit sig i Danmark under minst ett år. Proportionaliteten av förlusten av nationalitet för personer som har fyllt 22 år ska bedömas mot bakgrund av de ganska enkla bestämmelserna för att behålla nationaliteten fram till 22 års ålder.
- 14 Genom 8 § första stycket lagen om medborgarskap säkerställs generellt sett att personer med danskt medborgarskap har en viss grad av solidaritet och lojalitet med Danmark samt en tillräcklig anknytning till landet. I domarna Tjebbes och Rottmann erkänns detta som legitima överväganden som medlemsstaterna kan ta hänsyn till när de bedömer om det nationella medborgarskapet ska förloras, med följden att även unionsmedborgarskapet går förlorat. Legitimiteten av att ta hänsyn till sådana faktorer när en medlemsstat bedömer huruvida en medborgare ska förlora sitt medborgarskap har även stöd i folkrätten (se artikel 7.1 e i konventionen om medborgarskap). Denna legitimitet och proportionalitet stöds

dessutom av att udländinge- och integrationsministeren, efter ansökan som inges innan den tidpunkt som anges i 8 § första stycket andra meningen lagen om medborgarskap, dvs. mellan 21 och 22 års ålder, på grundval av en särskild bedömning kan medge att nationaliteten ändå behålls.

- 15 Dessutom medför 8 § lagen om medborgarskap, i den utformning den fått efter domen i målet Tjebbes, en möjlighet att göra en individuell prövning av verkningarna av en förlust av dansk nationalitet, och därmed unionsmedborgarskap, i förhållande till unionsrätten, för personer som vid tiden för ansökan inte har fyllt 22 år. Ministeriet ska således, vid handläggningen av ansökningar som ges in innan personen fyllt 22 år (se nu gällande 8 § första stycket andra meningen), bedöma huruvida verkningarna av att sökanden förlorar medborgarskapet, mot bakgrund av unionsrätten, är proportionerliga i förhållande till syftet med förlusten. Vid denna bedömning ska även faktorer som knyter sökanden till andra länder i Europeiska unionen beaktas. Dessa bestämmelser säkerställer särskilt att kravet i punkt 41 i domen i målet Tjebbes är uppfyllt.
- 16 Vid bedömningen av proportionaliteten av 8 § första stycket lagen om medborgarskap måste det dessutom beaktas att det är möjligt för personer som har fyllt 22 år och som har förlorat sitt danska medborgarskap genom lag att återfå medborgarskapet om ett antal villkor är uppfyllda, bland annat ett krav på permanent uppehållstillstånd och krav på bosättning. När ärendet läggs fram för Folketingets Indfødsretsudvalg (det danska parlamentets medborgarskapskommitté) för yttrande om huruvida det är möjligt att avvika från dessa krav och huruvida medborgarskap kan återfås, kan det göras en individuell bedömning av verkningarna av en förlust av medborgarskap i förhållande till om medborgarskapet ska återfås.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 17 Av 8 § första stycket första meningen lagen om medborgarskap, i dess tidigare och nuvarande lydelse, följer att en dansk medborgare med dubbelt medborgarskap som är född utomlands, som inte har bott i Danmark och som inte har uppehållit sig där under omständigheter som tyder på samhörighet med Danmark, och som inte före 22 års ålder har ansökt om att få behålla sitt danska medborgarskap, förlorar detta medborgarskap när han eller hon fyller 22 år. Om den berörda personen inte är medborgare i en EU-medlemsstat förlorar han eller hon därmed också sitt unionsmedborgarskap.
- 18 Efter det att en person har fyllt 22 år kan medborgarskapet återfås endast genom naturalisation.
- 19 Enligt Østre Landsret är innebörden av domen i mål C-221/17, Tjebbes, särskilt innebörden av punkterna 41, 42 och 48, jämförda med punkterna 9 och 22 i den domen, oklar.

- 20 Mot denna bakgrund och med hänsyn till domen i målet Tjebbes i övrigt anser Østre Landsret att det är så oklart huruvida den automatiska och undantagslösa förlusten av nationalitet (och därmed unionsmedborgarskap) som enligt 8 § första stycket första meningen inträffar vid 22 års ålder, i kombination med svårigheten att återfå det danska medborgarskapet genom naturalisation efter det att den berörda personen har fyllt 22 år, är förenlig med artikel 20 FEUF, att det är nödvändigt att ställa frågor till domstolen i denna fråga.
- 21 Østre Landsret, i egenskap av första domstolsinstans i detta mål, finner mot bakgrund av ovanstående att det är nödvändigt att ställa frågor till EU-domstolen för ett förhandsavgörande.

ARBETS-DOKUMENT