

Indfødsretsudvalget
Folketinget
Christiansborg
1240 København K



Udlændinge- og Integrationsministeriet

11. oktober 2019

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Indfødsret
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 72 26 87 00
Tel. Tid mandag og torsdag kl. 12-14
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2019 - 4322
Akt-id 808042

Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes

1. Indledning

EU-Domstolen har den 12. marts 2019 afsagt dom i en præjudiciel sag vedrørende de nederlandske regler om fortabelse af statsborgerskab.

Sagen vedrører fortolkningen af artikel 20 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Det fremgår heraf bl.a., 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.

Unionsborgerskabet blev indført ved Maastrichttraktaten, der trådte i kraft den 1. november 1993. Enhver unionsborger har bl.a. ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i traktaterne og i gennemførelsesbestemmelserne hertil, jf. TEUF artikel 21.

EU-Domstolen tager i sagen stilling til, om TEUF artikel 20 er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter en person på visse betingelser kan fortabe sit statsborgerskab i en medlemsstat med den konsekvens, at den pågældende også mister sit unionsborgerskab.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har foretaget en nærmere analyse af dommen, herunder dens betydning for behandlingen af både verserende og allerede afgjorte ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret.

2. EU-Domstolens dom af 12. marts 2019 i sag C-221/17, Tjebbes

2.1. Sag C-221/17, Tjebbes, udspringer af et præjudicielt spørgsmål fra den øverste domstol i forvaltningsretlige sager i Nederlandene, *Raad van State*, til EU-Domstolen om, hvorvidt de nederlandske regler for fortabelse af nederlandsk statsborgerskab er forenelige med bl.a. TEUF artikel 20.

De nederlandske regler foreskrev, at en myndig person fortaber sit nederlandske statsborgerskab, hvis vedkommende også har udenlandsk statsborgerskab og i

løbet af myndighedsalderen uden afbrydelse i en periode på ti år med besiddelse af begge statsborgerskaber har haft sin hovedbopæl uden for Nederlandene og uden for de områder, som EUF-traktaten finder anvendelse på. De nederlandske regler foreskrev endvidere, at en mindreårig i princippet fortaber sit nederlandske statsborgerskab, såfremt vedkommendes fader eller moder fortaber det nederlandske statsborgerskab i medfør af de førnævnte regler.

EU-Domstolen tager i dommen stilling til, om TEUF artikel 20, sammenholdt med artikel 7 om retten til respekt for bl.a. privatliv og familieliv og artikel 24 om børns rettigheder i Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (herefter chartret) er til hinder for en ordning som den i hovedsagen omhandlede.

2.2. 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 unionsborger, 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.

I den forbindelse fastslog EU-Domstolen i dommens præmis 41 følgende:

”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-retten.”

Domstolen angiver, hvilke forhold der skal indgå i vurderingen af, om proportionalitetsprincippet er opfyldt. Det fremgår bl.a., at det skal indgå i vurderingen, om fortabelsen af statsborgerskab har følger, som på en uforholdsmæssig måde – i forhold til det mål, som lovgivningen forfølger – påvirker den normale udvikling af

vedkommendes familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten. Sådanne følger kan ikke være hypotetiske eller eventuelle.

Det fremgår endvidere, at det i forbindelse med denne prøvelse af forholdsmæssigheden navnlig påhviler myndighederne og i givet fald retterne at sikre, at fortabelsen er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i charteret, herunder særligt retten til privatliv og familieliv, som er fastsat i artikel 7 i charteret. Denne rettighed skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2.

3. Danske regler om fortabelse af indfødsret og praksis for behandlingen af konkrete sager herom

Det følger af indfødsretslovens § 8, stk. 1, 1. pkt., at en person, der er født i udlandet og aldrig har boet i Danmark og heller ikke har opholdt sig i Danmark under forhold, der tyder på samhørighed med Danmark, fortaber sit danske statsborgerskab ved det fyldte 22. år, medmindre vedkommende derved bliver statsløs. Udlændinge- og integrationsministeren kan dog efter ansøgning indgivet inden dette tidspunkt tillade, at indfødsretten bevares, jf. § 8, stk. 1, 2. pkt.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har hidtil administreret bestemmelsen således, at Udlændinge- og Integrationsministeriet har foretaget en samlet konkret vurdering af ansøgerens forhold, hvor der lægges vægt på en række faktorer såsom den samlede længde af ansøgerens ophold i Danmark, og om ansøgeren i øvrigt har en tilknytning til Danmark eksempelvis gennem kontakt til danske slægtninge eller gennem danske foreninger mv. Der er imidlertid ikke i denne praksis lagt vægt på den mulige påvirkning af den pågældendes familie- og arbejdsliv mv. i andre EU-lande.

Selv om ansøgeren ikke har ansøgt rettidigt inden det fyldte 22. år, har Udlændinge- og Integrationsministeriet i sager, hvor ansøgningen indkommer efter ansøgerens fyldte 22. år undersøgt, om ansøgeren bevarede sit statsborgerskab på tidspunktet, hvor vedkommende fyldte 22 år. Ministeriet har i disse sager også foretaget en konkret vurdering af ansøgerens ophold og eventuelle bopæl i Danmark inden det fyldte 22. år med henblik på en konstatering af, om der er sket fortabelse af indfødsretten efter § 8, stk. 1, 1. pkt.

Det følger af indfødsretslovens § 8, stk. 2, at fortaber nogen sin indfødsret efter § 8, taber også vedkommendes barn indfødsretten, hvis det har erhvervet det gennem vedkommende, medmindre barnet derved bliver statsløst.

4. Tjebbes-dommens betydning for den fremtidige behandling af konkrete sager om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 8

Udlændinge- og Integrationsministeriet har vurderet dommens betydning for konkrete sager om bevis for bevarelse af dansk indfødsret.

Som anført under pkt. 2.2 fastslog EU-Domstolen i dommens præmis 41:

”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-retten.” (fremhævelse foretaget).

Det er Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at Tjebbes-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. Det skyldes, at den danske ordning inden det fyldte 22. år netop giver mulighed for en individuel prøvelse således som efterspurgt af EU-Domstolen. Der stilles med dommen tilsyneladende ikke krav om, at en sådan prøvelse løbende skal være mulig. Spørgsmålet kan dog 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.

Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse indebærer Tjebbes-dommen derimod, at ministeriet ved behandlingen af sådanne 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).

Ved denne EU-retlige proportionalitetsvurdering vil skulle inddrages de forhold, som er omtalt ovenfor under pkt. 2.2, og som EU-Domstolen fastlægger nærmere ved dommens præmis 44-46.

For så vidt angår børn til de personer, der fortaber det danske statsborgerskab efter bestemmelsen i indfødsretslovens § 8, stk. 1, og hvor barnet har erhvervet det danske statsborgerskab fra denne forælder, skal Udlændinge- og Integrationsministeriet fremover desuden i forbindelse med den individuelle undersøgelse af forælders sag tage hensyn til barnets tarv som fastsat i chartrets artikel 24, jf. dommens præmis 47.

I praksis indebærer Tjebbes-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. Som nævnt ovenfor indgår der efter den hidtidige praksis imidlertid kun tilknytningsmomenter, der knytter sig til Danmark.

4.1. Udlændinge- og Integrationsministeriet har sat omfattede verserende sager i bero

Udlændinge- og Integrationsministeriet har efter afsigelsen af dommen den 12. marts 2019 sat 13 sager i bero. I alle 13 sager er der tale om, at en person ved at fortabe sit danske statsborgerskab også fortaber sit unionsborgerskab, hvorfor dommen kan have betydning for behandlingen af disse sager. De pågældende ansøgere er orienteret om dette og om baggrunden herfor.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil fortsætte behandlingen af disse sager snarest og behandle sagerne efter de retningslinjer, der fremgår af dette notat.

5. Tjebbes-dommens betydning for ny udformning af indfødsretslovens § 8

Udlændinge- og Integrationsministeriet har endvidere vurderet behovet for en ny udformning af bestemmelsen om fortabelse af dansk indfødsret i indfødsretslovens § 8 som følge af Tjebbes-dommen.

Det er vurderingen, at der er behov for hurtigst muligt at ændre indfødsretslovens § 8, således at bestemmelsens ordlyd og bemærkninger i relevant omfang bringes i overensstemmelse med EU-retten.

Efter Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse bør det fremgå af bemærkningerne til § 8, stk. 1, at Udlændinge- og Integrationsministeriet ved behandlingen af sager om fortabelse af dansk statsborgerskab, når fortabelsen samtidig medfører fortabelse af unionsborgerskabet, skal overholde proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf i forhold til EU-retten. I forlængelse heraf bør det i bemærkningerne præciseres, hvilke nærmere forhold der indgår i proportionalitetsafvejningen.

I lyset af den vurdering af dommen, der er redegjort for ovenfor under pkt. 4, vil det fortsat være et krav, 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.

Endvidere bør ordlyden af § 8, stk. 2, ændres, således at det fremgår, at et barn af en forælder, der inden det fyldte 22. år ansøger om at bevare dansk statsborgerskab, ikke automatisk fortaber statsborgerskabet sammen med forælderen, hvis forælderen får afslag på ansøgningen, og at der i et sådant tilfælde, hvor et barn står til at fortabe sit danske statsborgerskab og dermed sit unionsborgerskab i forbindelse med en forælders fortabelse af dansk statsborgerskab, skal foretages en selvstændig konkret vurdering af følgerne af barnets fortabelse af unionsborgerskabet i forhold til EU-retten, herunder i forhold til både chartrets artikel 7 (retten til respekt for bl.a. familielivet) og artikel 24 (om børns rettigheder). Det bør i forlængelse heraf afspejles i bemærkningerne, hvilke nærmere forhold der skal indgå i den konkrete vurdering af følgerne af barnets fortabelse af unionsborgerskabet.

Grundet princippet om EU-rettens forrang vil der ved afgørelsen af konkrete sager allerede forud for den kommende ændring af indfødsretslovens § 8 skulle tages højde for barnets tarv som fastsat i chartret, jf. dommens præmis 47, selvom bestemmelsen ikke foreskriver en sådan undtagelse.

Det bemærkes, at i sager om frakendelse af dansk statsborgerskab i medfør af indfødsretslovens § 8 A og § 8 B, hvor frakendelse af dansk statsborgerskab samtidig medfører fortabelse af vedkommendes unionsborgerskab, skal det endvidere indgå i vurderingen, om frakendelsen af statsborgerskab har følger, som på en uforholdsmæssig måde – i forhold til det mål, som lovgivningen forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten. Der skal således også indgå tilknytningselementer, der knytter sig til øvrige EU-lande i proportionalitetsvurderingen. Dette vil blive præciseret i bemærkningerne til bestemmelserne.

6. Tjebbes-dommens betydning for allerede afgjorte sager om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 8

Tjebbes-dommen, der er en afgørelse i en præjudiciel sag, er en konstaterende og ikke retsstiftende dom med den konsekvens, at dommen får retsvirkninger fra ikrafttrædelsen af den fortolkede regel.

I Tjebbes-dommen foretager EU-Domstolen en fortolkning af TEUF artikel 20, der blev vedtaget ved Maastrichttraktaten, som trådte i kraft den 1. november 1993. TEUF artikel 20, som fortolket ved Tjebbes-dommen, finder derfor anvendelse fra denne dato.

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.

Der er herved navnlig lagt vægt på, at der i perioden ifølge en manuel opgørelse er afgjort 1.128 sager, hvor ansøgeren er blevet meddelt et afslag, og at det, uanset om afslagene gennemgås manuelt, ikke vil være muligt ud fra generelle kriterier at udskille de tidligere afgjorte sager, hvor dommen kan have betydning, da

de konkrete sager ikke er blevet registreret på en sådan måde, at de umiddelbart vil kunne findes. Der er endvidere ikke i forbindelse med den oprindelige sagsbehandling foretaget en udtømmende undersøgelse af ansøgerens eventuelle øvrige statsborgerskaber, og de relevante sager kan således ikke fremfindes, uden at ansøgeren oplyser sagen på ny.

Der er endvidere lagt vægt på, at Udlændinge- og Integrationsministeriet i mange tilfælde ikke vil kunne finde frem til disse personer i dag, da de berørte personer oftest vil have en meget begrænset tilknytning til Danmark, idet ministeriet blot er bekendt med den adresse i et andet land, som ansøgeren oplyste i forbindelse med indgivelsen af ansøgningen. Det vil ikke være muligt for ministeriet at finde de pågældende personer ved opslag i CPR-registeret eller lignende, da de omhandlede personer oftest ikke vil have et CPR-nummer.

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 bl.a. fremgå af orienteringen, at tidligere danske statsborgere, der er fyldt 22 år den 1. november 1993 eller senere, og som har søgt om at bevare dansk statsborgerskab inden det fyldte 22. år, og som har modtaget en afgørelse fra Udlændinge- og Integrationsministeriet om fortabelse af statsborgerskab efter indfødsretslovens § 8, hvorved de også mistede deres unionsborgerskab, vil kunne anmode Udlændinge- og Integrationsministeriet om at genoptage deres ansøgning, forudsat at fortabelsen havde virkninger i forhold til EU-retten. Sidstnævnte vil i almindelighed være tilfældet, hvis den pågældende har haft familie- eller beskæftigelsesmæssig tilknytning til en anden EU-medlemsstat end Danmark inden det fyldte 22. år.

Tilsvarende gælder for de personer, der har fortabt deres danske statsborgerskab og samtidig unionsborgerskabet som børn af en forælder, som efter den 1. november 1993 rettidigt har søgt om at bevare dansk statsborgerskab inden det fyldte 22. år, men som har fået afslag på ansøgningen.

Udlændinge- og Integrationsministeriet vil ved behandlingen af genoptagne sager lægge vægt på de faktiske omstændigheder, herunder tilknytningsmomenter, der var gældende, da ansøgeren fyldte 22 år. Det vil sige, at tilknytning til Danmark og øvrige EU-lande, der er opstået *efter* vedkommende fyldte 22 år, ikke vil kunne indgå i vurderingen af, om vedkommende har bevaret sin danske indfødsret. Dette skyldes, at fortabelse efter bestemmelsen indtræffer ved det fyldte 22. år, hvis vedkommende ikke på dette tidspunkt har den fornødne tilknytning.

Mattias Tesfaye

/

Louise Hauberg Wilhelmsen