

**EU-rettens krav til medlemsstaternes fratagelse af
det nationale statsborgerskab
– herunder deres betydning for det danske forbehold
mod unionsborgerskabet**

The requirements under EU law for deprivation of
national citizenship by Member States
- including their impact on the Danish opt-out regarding
EU citizenship

af KEVIN SEYEDI

Formålet med nærværende afhandling har været at undersøge de krav, som EU-retten stiller, når medlemsstaterne fratager individer deres nationale statsborgerskab. I de seneste år har der således været en udvikling i retspraksis, hvorved EU-Domstolen, med udgangspunkt i unionsborgerskabet efter TEUF art. 20, har fastslået, at medlemsstaterne er forpligtet til at overholde en række krav, når de udøver deres kompetence i forhold til det nationale statsborgerskab.

Hertil kommer, at Danmark ved Edinburgh-afgørelsen fra 1992 fik indføjet et forbehold netop i forhold til unionsborgerskabet. Uanset dette forbehold har EU-Domstolen senest ved sag C-689 X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet forholdt sig til de danske regler om ex lege fortabelse af statsborgerskabet og deres overensstemmelse med TEUF art. 20. Derved synes Domstolen oplagt ikke at tillægge forbeholdet nogen egentlig betydning for Danmarks forpligtelse til at efterkomme retsstillingen. Specialet har således endvidere haft til formål at afklare, hvorvidt den pågældende retsstilling er i konflikt med det danske forbehold om unionsborgerskabet.

Med afsæt i Domstolens praksis konkluderer afhandlingen, at der foreligger tre overordnede krav, medlemsstaterne skal overholde, når de fratager et statsborgerskab, hvor dette samtidig medfører en fortabelse af unionsborgerskabet. For det første skal fratagelsen være begrundet i legitime hensyn. Baseret på Domstolens argumentation konkluderes det, at sådanne grunde alene er legitime, hvis de er i overensstemmelse med en række internationale konventioner.

For det andet skal fratagelsen overholde proportionalitetsprincippet. Her er det som udgangspunkt et krav, at proportionalitetsvurderingen foretages in concreto. Ikke desto mindre konkluderes det, at medlemsstaterne kan fravige dette udgangspunkt, ved at indføre regler om ex lege fortabelse af statsborgerskabet. Denne fravigelse er dog betinget af, at medlemsstaterne tillader den pågældende person, under visse betingelser, at anmode om en individuel vurdering, hvilken i sidste ende skal kunne føre til generhvervelse af statsborgerskabet ex tunc.

Som den tredje og sidste betingelse, skal medlemsstaterne sikre sig, at deres afgørelse er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Charter. Henset til det brede anvendelsesområde for Chartrets bestemmelser, finder afhandlingen, at det antageligvis altid kan stilles som en betingelse, at medlemsstaterne iagttager, at indgrebsbetingelserne i henhold til Chartrets art. 52, stk. 1, er opfyldte.

Endelig vurderer afhandlingen, om der foreligger en konflikt mellem udviklingen i retspraksis og det danske forbehold mod unionsborgerskabet. Hertil konkluderer afhandlingen, at der ikke foreligger en sådan konflikt. Dette uanset, at de ovenstående forpligtelser næppe var forudsete på tidspunktet for indførelsen af unionsborgerskabet.

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| Abstract | 3 |
| 1.0 Introduktion | 4 |
| 1.1. Præsentation af emnet..... | 4 |
| 1.2. Problemformulering..... | 4 |
| 1.3 Afgrænsning..... | 4 |
| 1.4. Metode | 5 |
| 2.0 Udviklingen af unionsborgerskabet | 6 |
| 2.1 Unionsborgerskabet i et historisk lys..... | 6 |
| 2.2. Edinburgh-afgørelsen og danske bekymringer..... | 7 |
| 3.0 Hvornår stiller EU-retten krav til fratagelsen af statsborgerskabet? | 9 |
| 3.1. Situationer, der kan medføre en fortabelse af den status, der følger af unionsborgerskabet..... | 9 |
| 3.2. Er det et krav, at der ikke foreligger et rent internt sagsforhold? | 12 |
| 3.3. Stiller EU-retten krav til fratagelsen af statsborgerskab i tilfælde, hvor statsborgeren ikke mister sit unionsborgerskab?..... | 16 |
| 4.0 Hvilke specifikke krav stiller EU-retten til fratagelsen af statsborgerskabet?..... | 17 |
| 4.1 Der skal foreligge legitime grunde | 18 |
| 4.1.1 Svig | 18 |
| 4.1.2. Manglende reel tilknytning og samme statsborgerskab inden for familien..... | 18 |
| 4.1.3. At undgå, at en og samme person er i besiddelse af flere statsborgerskaber og undgå trusler mod den offentlige ro, orden og sikkerhed. | 19 |
| 4.1.4. Konventioner som et udgangspunkt..... | 19 |
| 4.2. Beslutningen skal overholde proportionalitetsprincippet | 21 |
| 4.2.1. Egnethed..... | 22 |
| 4.2.2. Nødvendighed | 23 |
| 4.2.2.1. Pligt til individualisering | 23 |
| 4.2.3. Absolut forholdsmæssighed | 28 |
| 4.2.3.1. Hvilke modstående hensyn skal inddrages? | 28 |
| 4.2.3.2. Afvejningen in concreto | 29 |
| 4.3. Skal være i overensstemmelse med Chartret..... | 31 |
| 5.0 Er udviklingen i konflikt med det danske forbehold? | 33 |
| 6.0 Konklusion | 35 |
| 7.0. Referenceliste | 36 |
| 7.1. Lovgivning, konventioner, forarbejder, mv..... | 36 |
| 7.1.1. EU-retsakter mv. | 36 |
| 7.1.2. Internationale konventioner. | 37 |

| | |
|---|-----------|
| 7.1.4. Arbejdsdokumenter fra EU-organer | 38 |
| 7.1.4. Andet materiale | 38 |
| 7.2. Litteratur | 38 |
| 7.3. Artikler | 39 |
| 7.4. Forslag til afgørelse fra generaladvokater | 39 |
| 7.5. Domme fra EU-Domstolen | 39 |
| 7.6. Nationale afgørelser | 40 |
| 7.7. Domme fra Den Internationale Domstol..... | 40 |
| 8.0 Forkortelsesliste | 40 |

Abstract

The main purpose of this thesis is to examine the requirements EU-law imposes when Member States decides to deprive individuals of their national citizenship. In recent years there has been a development in case law whereby the CJEU has established, based on Union citizenship, that Member States are obliged to observe a series of conditions when exercising their competence regarding the matter. This development in case law furthermore seems to raise questions about the legal significance of the opt-out regarding Union citizenship, that Denmark obtained in the Edinburgh-Agreement in 1992. The purpose of the thesis has thus furthermore been to answer whether the legal position conflicts with the opt-out.

To answer these questions, the thesis examines when EU-law sets requirements for the deprivation of national citizenship. To this end, the thesis concludes that although the competence regarding national citizenship is an exclusive competence of the Member States, deprivation of nationality must comply with EU-law. The legal rationale behind this has been to protect the rights deriving from the status of Union citizenship. Traditionally the CJEU has held that the treaty does not apply in purely internal situations. In this regard the thesis furthermore examines whether this condition also applies in cases of deprivation of nationality where there is a loss of Union citizenship. The answer to this is affirmative, although the condition must be interpreted more leniently in the cases in question. Thus, it cannot be required that there is a cross-border activity, after which it is also possible for the static EU citizen to invoke the legal position.

The thesis further concludes, from an analysis of the case law of the CJEU, that Member States, when deciding on deprivation of nationality where this entails a loss of Union citizenship, must comply with three conditions. First, there must be a legitimate reason for the decision. Based on the Courts pattern of reasoning, it is also concluded that such reasons can only be legitimate if they are in accordance with a set of international conventions that regulate the area. Secondly the decision must comply with the principle of proportionality. Here it is, in principle, a requirement that the proportionality assessment is made in concreto. Nevertheless, the thesis concludes, that Member States may derogate from this requirement, when making rules on ex lege loss of nationality. However, this requires Member States to allow the person concerned, under certain conditions, to request an individual assessment, which may ultimately lead to the restoration of citizenship if lost. Thirdly, it concluded that the decision must be in accordance with the Charter of Fundamental Rights. Thus, where there is interference with protected rights under the Charter, Member States must observe the conditions for interference.

Finally, the thesis assesses whether there is a conflict between the development in case law, and the Danish opt-out against EU citizenship. To this end, it is concluded that there has not been such a development of the legal position that it is contrary to the content of the Danish opt-out.

1.0 Introduktion

1.1. Præsentation af emnet

Efter folkeretten er statsborgerskab en retlig status, der alene beror på national ret.¹ I EU-retten har det traditionelt været lagt til grund, at EU ikke kan fravige dette udgangspunkt, eftersom at det udgør et princip i den folkeretlige sædvaneret.² I overensstemmelse hermed havde EU-domstolen i flere sager fastslået, at fastsættelsen af betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab var underlagt medlemsstaternes enekompetence.³ Derfor vakte det også opmærksomhed, da Domstolen afsagde dom i sag C-138/08 *Rottmann*. I sagen konstaterede Domstolen, med udgangspunkt i unionsborgerskabet efter TEUF⁴ art. 20, at medlemsstaterne skal overholde en række nærmere betingelser, når de fratager individer i medlemsstaterne statsborgerskabet.⁵ Sidenhen har Domstolen løbende haft lejlighed til at behandle en lang række sager med udgangspunkt i unionsborgerskabets betydning for det nationale statsborgerskab. Dette synes at rejse spørgsmål om, hvordan retsstillingen sammenfattende må forstås.

Hertil kommer, at Danmark ved Edinburgh-afgørelsen fra 1992 fik indføjret et forbehold i forhold til netop unionsborgerskabet.⁶ Uanset dette forbehold har EU-Domstolen senest ved sag C-689 *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet* forholdt sig til de danske regler om ex lege fortabelse af statsborgerskabet og deres overensstemmelse med TEUF art. 20. Derved synes Domstolen oplagt ikke at tillægge forbeholdet nogen egentlig betydning for Danmarks forpligtelse til at efterkomme retsstillingen.

1.2. Problemformulering

På baggrund af ovenstående har specialet til formål at undersøge, hvornår der efter EU-retten bliver stillet krav til medlemsstaternes fratagelse af indfødsretten (statsborgerskabet). Dernæst vil det blive undersøgt, hvilke specifikke krav der i disse situationer bliver stillet medlemsstaterne. Afslutningsvist vil specialet kort forsøge at afklare, hvorvidt disse krav er i konflikt med det danske forbehold om unionsborgerskabet.

1.3 Afgrænsning

Afhandlingen er afgrænset således, at den alene angår fratagelse af statsborgerskab samt betydningen heraf i forhold til det danske forbehold over for unionsborgerskabet. Selvom der foreligger interessante aspekter vedrørende unionsborgerskabets betydning for tildeling af statsborgerskab, falder dette uden for fremstillingen. Ligeledes vil andre rettigheder, der er udløst i henhold til unionsborgerskabet, ikke blive behandlet i nærværende afhandling.

¹ Se her bl.a. Nottebohm Case (second phase), Judgement of April 6th, 1955, s. 20 og 23.

² Sag C-135/08. *Rottmann*, Forslag til afgørelse fra Generaladvokat M. Poaires Maduro., Pr. 19., samt sag C-192/99 *Kaur*, pr. 20.

³ Her bl.a. sag C-369/90 *Micheletti*, pr. 10 og sag C-192/99 *Kaur*, pr. 19

⁴ Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde.

⁵ *Karsten Engsig Sørensen & Jens Hartig Danielsen: EU-retten*. 8. udg. (2022), s. 501

⁶ *Christian Thorning: De danske forbehold*, i *Ulla Neergaard & Karsten Engsig Sørensen (red.): Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl*. (2023), s. 175

Under afhandlingens punkt 4.3., vil der blive foretaget en kort vurdering af Chartrets⁷ betydning for fratagelse af statsborgerskab. Denne vurdering tager alene udgangspunkt i Chartrets betydning i sager, hvor fratagelsen tillige medfører en fortabelse af unionsborgerskabet. Chartrets betydning for fratagelse af statsborgerskabet i andre situationer vil derfor ikke blive behandlet i nærværende afhandling. Under hensyntagen til afhandlingens omfang vil alene art. 24 og art. 7 i Chartret og deres betydning blive vurderet. Dette da Domstolen, som angivet under afsnittet, specifikt har fremhævet netop disse bestemmelser i sin praksis. Afhandlingen udelukker herved ikke, at andre bestemmelser kan have relevans i konkrete situationer.

Afhandlingen vil endvidere alene overfladisk berøre mulighederne for at gøre indgreb i bestemmelserne efter Chartret. Som det bliver nævnt under punkt 4.3., skal de bestemmelser i Chartret, der svarer til bestemmelser i EMRK⁸, fortolkes på linje med bestemmelserne i konventionen, jf. Chartrets art. 52, stk. 3. Det har da også den betydning, at hvor der foreligger en overlappende rettighed, skal indgrebsbetingelserne efter Chartrets art. 52, stk. 1, som minimum fortolkes parallelt med EMD's retspraksis om begrænsninger i den pågældende konventionsbestemmelse.⁹ En fuldstændig og detaljeret beskrivelse af medlemsstaternes muligheder for at gøre indgreb i rettighederne efter Chartret vil derfor forudsætte en gennemgående analyse af EMD's praksis herom. Under hensyntagen til afhandlingens begrænsede omfang har dette ikke været muligt, og mulighederne for at gøre indgreb vil derfor alene blive skitseret i grove træk.

1.4. Metode

Til at besvare afhandlingens problemformulering er der taget udgangspunkt i den retsdogmatiske metode. Metoden har til formål at beskrive, fortolke og systematisere gældende ret på baggrund af de for afhandlingen relevante retskilder.¹⁰ Der er i den henseende primært taget udgangspunkt i EU-Domstolens praksis, traktatens bestemmelser om unionsborgerskabet samt EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder. Der er endvidere løbende blevet inddraget forskellige generaladvokaters forslag til afgørelser. Hertil skal det dog bemærkes, at disse forslag ikke er bindende for Domstolen,¹¹ og den kildemæssige værdi er følgelig mindre end Domstolens afgørelser. Ikke desto mindre bidrager forslagene som fortolkningselementer – her særligt i de tilfælde, hvor Domstolen har fulgt forslaget.

Der er ydermere i vidt omfang inddraget dansk og international litteratur. Hertil kan bemærkes, at litteratur, om end det er omdiskuteret, ikke i sig selv udgør en retskilde.¹² Litteraturen er dog baseret på anerkendte retskilder og er inddraget i det omfang, det er vurderet relevant for den juridiske argumentation.

Derudover er Edinburgh-afgørelsen inddraget, der indgår som bilag til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Edinburgh. Det er her værd at bemærke, at Edinburgh-afgørelsen ikke er et EU-retligt instrument, men alene et folkeretligt bindende instrument.¹³ Der er endvidere i mindre grad inddraget rapporter fra kommissionen samt konklusioner fra

⁷ Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder

⁸ Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 4. november 1950.

⁹ *Louise Halleskov & Ole Terkelsen: Folkeret og menneskerettigheder*, 2. udg. (2023), s. 235

¹⁰ *Jens Evald: Juridisk teori, metode og videnskab*, 3. udg. (2024), s. 203 f.

¹¹ *Karsten Engsig Sørensen & Jens Hartig Danielsen: EU-retten*, 8. udg. (2022), s. 93

¹² *Lone L. Hansen m.fl.: Den juridiske metode*, 3. udg. (2022) s. 170.

¹³ *Christian Thorning: De danske forbehold*, i *Ulla Neergaard & Karsten Engsig Sørensen (red.): Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl*. (2023), s. 177

formandskabet i Det Europæiske Råd alene til at belyse den retlige udvikling inden for området.

2.0 Udviklingen af unionsborgerskabet

Ved Maastricht-traktaten¹⁴, der trådte i kraft den 1. november 1993, indførtes unionsborgerskabet i TEF art. 8.¹⁵ Nærværende afsnit har til formål at analysere, hvilken betydning indførelsen af unionsborgerskabet i traktaten var påtænkt at have i forhold til det nationale statsborgerskab.

Fremstillingen vil i den henseende først kort redegøre for den historiske baggrund for Unionsborgerskabets kodificering i traktaten og de retlige formål, der lå bag indførelsen af dette. Dernæst vil spørgsmålet forsøges undersøgt gennem en kort analyse af Edinburgh-afgørelsen og udviklingen frem mod denne.

2.1 Unionsborgerskabet i et historisk lys

Ved Maastricht-traktatens ikrafttræden tilføjes en ny Anden del til Rom-traktaten med titlen "Unionsborgerskab" bestående af artikel 8-8E.¹⁶ Af TEF art. 8 fremgik det, at: "*Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en Medlemsstat*". Denne erklæring bliver videre fulgt op i de efterfølgende artikler, der til dels konkretiserede indholdet af unionsborgerskabet i en række rettigheder, som svarer til de nuværende bestemmelser i TEUF art. 21-24. Disse rettigheder omfatter (i) ret til færden og ophold, (ii) valgret og valgbarhed til kommunale valg og til Europa-Parlamentet, (iii) diplomatisk og konsulær beskyttelse fra andre medlemsstater og (iv) muligheden for at indgive andragender til Europa-Parlamentet og henvende sig til Den Europæiske Ombudsmandsinstitution.

Nogle af de første konkrete skridt mod disse bestemmelser blev foretaget ved Det Europæiske Råds møde i Fontainebleau i juni 1984. Ved det pågældende møde fandt Det Europæiske Råd det nødvendigt, at der blev vedtaget en række foranstaltninger med henblik på at styrke fællesskabets identitet og image over for dets borgere og resten af verden.¹⁷ Som led i udmøntningen af disse foranstaltninger nedsatte Det Europæiske Råd en ad-hoc komité, der havde til opgave at udarbejde en rapport om, hvorledes man på bedst mulige måde kunne skabe et *Borgernes Europa*.¹⁸ Rapporten, der fik tilnavnet *Adonnino-rapporten*, var i høj grad med til at forme idéerne om, hvilket retligt indhold unionsborgerskabet skulle have.¹⁹ Rapportens klare fokusområde var den frie bevægelighed for unionsborgerne, hvor især retten til ophold fandtes essentiel som led i unionsborgernes ret til fri bevægelighed.²⁰

Hvor sigtet med den frie bevægelighed for varer primært var at fjerne hindringer i markedsadgangen for økonomiske aktører,²¹ synes sigtet med udviklingen af unionsborgerskabet, som det fremgår af rapporten, i højere grad at indeholde noget mere. Komitéen satte sig således for blandt andet at komme med forslag til, hvilke specielle rettigheder, der kunne blive givet til

¹⁴ Traktat om Den Europæiske Union, underskrevet i Maastricht den 7. februar 1992.

¹⁵ Ulla Neergaard & Ruth Nielsen: EU-Ret – Fri bevægelighed, 4. udg. (2021) s. 284

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Det Europæiske Råd i Fontainebleau d. 25. og 26. juni. 1984 – Formandskabets konklusioner.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Katarina Hyltén-Cavallius: EU CITIZENSHIP AT THE EDGES OF FREEDOM OF MOVEMENT, (2020) s. 8.

²⁰ The "Adonnino Report" - Report to the European Council by the ad hoc committee "On a People's Europe", s. 9

²¹ Ulla Neergaard & Ruth Nielsen: EU-Ret – Fri bevægelighed, 4. udg. (2021) s. 285

unionsborgeren.²² De i traktaten nu kodificerede rettigheder om diplomatisk og konsulær bistand og valgbarheden til kommunale valg og til europaparlamentet, var da også rettigheder, der blev foreslået i rapporten til at fremme unionsborgerens rettigheder.²³ At målet med unionsborgerskabet var mere end blot markedsfrihed synes da også at afspejle sig i de forhandlinger, der ledte til introduktionen af unionsborgerskabet ved Maastricht-traktaten. Den spanske regering var således fortalende for, at der blev skabt et unionsborgerskab, der foruden de ovennævnte rettigheder skulle indeholde en direkte beskyttelse af grundlæggende rettigheder.²⁴ En sådan eksplicit kobling mellem unionsborgerskabet og grundlæggende rettigheder endte dog ikke med at blive gennemført i traktatens bestemmelser. Ikke desto mindre er det da værd at bemærke, at en bestemmelse om unionens respekt for fundamentale rettigheder blev indført i primærretten²⁵ samtidig med indførelsen af unionsborgerskabet.²⁶

2.2. Edinburgh-afgørelsen og danske bekymringer

Umiddelbart var der ikke noget i ordlyden af TEF art. 8, der indikerede, at unionsborgerskabet på daværende tidspunkt skulle have nogen indflydelse på det nationale statsborgerskab. At dette skulle være tilfældet, synes umiddelbart heller ikke oplagt, når man ser på den slutaktklæring om statsborgerskab, hvilken alle medlemsstaterne enedes om i 1992 ved indgåelsen af Maastricht-traktaten. Af denne fremgår således, at når der i traktaten henvises til statsborgere, må spørgsmålet om, hvorvidt en person har denne nationalitet afgøres: ”*udelukkende under henvisning til den pågældende Medlemsstats egen lovgivning.*”²⁷

At der dog alligevel forelå en bekymring, i hvert fald fra Danmarks side, for unionsborgerskabets indflydelse på det nationale statsborgerskab, kunne dog alligevel spores i ”*Det nationale kompromis*”. ”*Det nationale kompromis*” var en aftale, hvilken der opnåedes enighed om efter den danske folkeafstemning om Maastricht-traktaten den 2. juni 1992, der medførte, at Danmark ikke kunne tiltræde Maastricht-traktaten.²⁸

”*Det nationale kompromis*” indeholdt et forslag til fire forbehold, hvor Danmark ville holde sig uden for EU-samarbejdet og blev formuleret i et dansk memorandum af 30. oktober 1992 under betegnelsen *Danmark i Europa*.²⁹ Af denne fremgår det blandt andet, at:

” (...) Danmark er en uafhængig stat, således som denne status er defineret i den danske grundlov, og således som den udøves gennem de institutioner, folketing, regering, domstole og kongehus, der er forankrede i grundloven. I sammenhæng med denne præcisering af målsætningen for Danmarks deltagelse i samarbejdet må en aftale indebære:(...)

- Danmark skal ikke være forpligtet i forhold til unionsborgerskabet. (...)”³⁰

²² The "Adonnino Report" - Report to the European Council by the ad hoc committee "On a People's Europe", s. 5

²³ Ibid. s. 7 f.

²⁴ Katarina Hyltén-Cavallius: EU CITIZENSHIP AT THE EDGES OF FREEDOM OF MOVEMENT, (2020) s. 8.

²⁵ Artikel F i de Fælles bestemmelser, Traktat om Den Europæiske Union, underskrevet i Maastricht den 7. februar 1992.

²⁶ Katarina Hyltén-Cavallius: EU CITIZENSHIP AT THE EDGES OF FREEDOM OF MOVEMENT, (2020) s. 8

²⁷ EFT C 191 af 29.juli 1992, s. 98. Se også her *Andreas Riis Madsen* i EU-ret & Menneskeret 2024, nr. 1., 32, s. 33

²⁸ *Andreas Riis Madsen* i EU-ret & Menneskeret 2024, nr. 1., 32, s. 33

²⁹ Ibid.

³⁰ *Danmark i Europa*, (Er optrykt i FT 1992-93, Tillæg A, sp. 6708 og 6709)

Danmarks behov for at understrege sin uafhængighed som stat, og det hertil tillagte forbehold, synes ud fra de indledende bemærkninger til memorandummet klart at afspejle et ønske om, at tiltrædelsen til den daværende EF-Union alene skulle have karakter af et europæisk samarbejde fremfor en egentlig føderation.³¹ På baggrund heraf synes det ikke videre urimeligt at antage, at en del af bevæggrundene bag Danmarks behov for at understrege sin uafhængighed og tage forbehold mod unionsborgerskabet har haft afsæt i en bekymring for unionsborgerskabets indflydelse på det nationale statsborgerskab, herunder hvem der har kompetencen i forhold til dette.³² "Det nationale kompromis" dannede udgangspunktet for de drøftelser mellem Danmark og de andre EU-lande, der resulterede i Edinburgh-afgørelsen, som blev vedtaget af EU's stats- og regeringsledere på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh den 11-12. december 1992.³³ Baggrunden for Edinburgh-afgørelsen skyldtes, at Maastricht-traktaten ikke kunne træde i kraft, medmindre alle tolv medlemsstater ratificerede den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.³⁴ Afgørelsen havde således til formål at løse de særlige problemstillinger, Danmark havde rejst i sit memorandum "Danmark i Europa" i forhold til det europæiske samarbejde.³⁵ Ved afgørelsen fra december 1992 indgik de daværende medlemsstater følgende aftale om unionsborgerskabets betydning for Danmark:

*"Bestemmelserne vedrørende unionsborgerskab i anden del af Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab giver medlemsstaternes statsborgere de yderligere rettigheder og den yderligere beskyttelse, der nævnes i den pågældende del. De træder ikke på nogen måde i stedet for nationalt statsborgerskab. Spørgsmålet om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, afgøres udelukkende efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning."*³⁶

Af første del af forbeholdet kan det udledes, at Edinburgh-afgørelsen ikke undtager Danmark fra effekten af unionsborgerskabet, herunder de rettigheder borgerne kan udlede af denne. Essensen af forbeholdet følger til gengæld af anden sætning, hvoraf det fremgår, at bestemmelserne om unionsborgerskab ikke på nogen måde træder i stedet for nationalt statsborgerskab.³⁷

Dette blev ved vedtagelsen af Amsterdam-traktaten i 1997 i øvrigt skrevet direkte ind i traktaten.³⁸ Det fremgår således af den nuværende TEUF art. 20, 3. pkt., at: "Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette." Det er endvidere værd at bemærke, at den sidste del af forbeholdet i høj grad svarede til den slutakterklæring, hvilken alle medlemsstaterne var enedes om i 1992 ved indgåelsen af Maastricht-traktaten. Dette stemmer også overens med, at stats- og regeringscheferne, der var forsamlet i Det Europæiske Råd, i øvrigt fandt, at Edinburgh-afgørelsen både var forenelig med traktaten og lå inden for rammerne af Unionen og dens målsætninger.³⁹ Umiddelbart synes der således på tidspunktet at have foreligget politisk enighed om, at spørgsmålet om, hvorvidt en person

³¹ Ibid. sp. 6706, Se her også Andreas Riis Madsen i EU-ret & Menneskeret 2024, nr. 1. s. 32, s. 33

³² Se her også Andreas Riis Madsen i EU-ret & Menneskeret 2024, nr. 1. s. 32, s. 33, der blandt andet fremhæver, at en del af kernen i det folkeretlige suverænitetetsbegreb består i, at den enkelte stat har kompetence til at udøve myndighed over sin befolkning, samt at denne suverænt har kompetencen til at afgøre, hvem den anser for sine statsborgere.

³³ Formandsskabets konklusioner – Det Europæiske Råd i Edinburgh d. 12. december 1992., s. 50,

³⁴ Ibid.

³⁵ Formandsskabets konklusioner – Det Europæiske Råd i Edinburgh d. 12. december 1992, bilag 1. s. 52.

³⁶ Ibid. s. 53

³⁷ Ibid. s. 52

³⁸ Andreas Riis Madsen i EU-ret & Menneskeret (2024), nr. 1, 32, s. 35

³⁹ Formandsskabets konklusioner – Det Europæiske Råd i Edinburgh d. 12. december 1992, bilag 1. s. 52,

besidder statsborgerskab i en medlemsstat, udelukkende afgøres efter vedkommende medlemsstats lovgivning – her også i relation til unionsborgerskabet i den daværende TEF art. 8.⁴⁰

3.0 Hvornår stiller EU-retten krav til fratagelsen af statsborgerskabet?

Som nævnt under pkt. 2.1., indeholder traktaten i relation til unionsborgerskabet en række nærmere specificerede rettigheder; retten til fri bevægelighed, konsulære rettigheder og to politiske rettigheder.

Af ordlyden til TEUF art. 20, stk. 2, kan det ud fra brugen af ”*bl.a.*” udledes, at der ikke er tale om en udtømmende liste af rettigheder.⁴¹ Det har således været muligt for Domstolen at udvikle yderligere rettigheder med udgangspunkt i unionsborgerskabet. Domstolen fastslog tidligt, at: ”*unionsborgerskabets formål er at skabe den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere.*”⁴²

Senere i sin praksis udviklede Domstolen det, de har kaldt en beskyttelse af kerneindholdet af unionsborgerskabet. En beskyttelse, der viste sig at omfatte medlemsstaternes beslutninger om fratagelse af det nationale statsborgerskab i situationer, hvor fratagelsen samtidig medfører fortabelse af unionsborgerskabet.⁴³ Som led i nærværende undersøgelse vil fremstillingen først under punkt 3.1. analysere de retlige bevæggrunde bag, at Domstolen anser sådanne situationer for omfattet af EU-retten. Derefter vil det under punkt 3.2. blive undersøgt, om det kan opstilles som en betingelse, at der ikke må foreligge et rent internt sagsforhold. Afslutningsvis vil det under punkt 3.3. kort blive analyseret, om EU-retten tillige stiller krav til fratagelsen af statsborgerskab i situationer, hvor statsborgeren ikke risikerer at miste sit unionsborgerskab.

3.1. Situationer, der kan medføre en fortabelse af den status, der følger af unionsborgerskabet

At fratagelsen af et nationalt statsborgerskab kan være omfattet af EU-retten, blev fastslået i sag C-135/08, *Rottmann*. Sagen omhandlede Rottmann, der var en østrigsk statsborger, og som havde søgt om statsborgerskab i Tyskland, hvilket han da også var blevet tildelt. Rottmann havde dog, under proceduren for naturalisation i Tyskland, bevidst undladt at nævne, at han i Østrig var under retsforfølgning for bedrageri. Da dette forhold kom til de tyske myndigheders kendskab, besluttede de at tilbagekalde hans statsborgerskab med tilbagevirkende kraft. Her med den begrundelse, at han, som følge af sin undladelse af at oplyse om retsforfølgningen, havde erhvervet sit tyske statsborgerskab ved svig. Naturalisationen i Tyskland havde dog som følge af østrigsk ret haft den virkning, at Rottmann havde mistet det østrigske statsborgerskab. Rottmann var således, efter tilbagekaldelsen af statsborgerskabet i Tyskland, statsløs og dermed heller ikke længere unionsborger.⁴⁴

Spørgsmålet, der blev rejst for Domstolen som en præjudiciel forespørgsel, var om fællesskabsretten var til hinder for Tysklands i øvrigt retmæssige tilbagekaldelse af naturalisationen, da det ville berøve Rottmann sit unionsborgerskab.⁴⁵ En lang række lande intervenerede i sagen og anførte, at erhvervelsen og fortabelsen af statsborgerskab måtte anses for at være et område, der var omfattet af medlemsstaternes kompetence og derfor ikke henhørte under EU-retten. En holdning, hvilken ydermere også var delt af Freistaat Bayern og Kommissionen. Til støtte herfor henviste de intervenerende lande til slutakterklæringen om statsborgerskab, som

⁴⁰ Se her også *Andreas Riis Madsen* i *EU-ret & Menneskeret* (2024), nr. 1, 32, s. 35

⁴¹ *Karsten Engsig Sørensen & Jens Hartig Danielsen*: *EU-retten*. 8. udg. (2022), s. 499

⁴² Jf. sag C-184/99, *Grzelczyk*, pr. 31.

⁴³ *Karsten Engsig Sørensen & Jens Hartig Danielsen*: *EU-retten*. 8. udg. (2022), s. 501

⁴⁴ Sag C-135/08, *Rottmann*, pr. 22-29

⁴⁵ *Ibid.* pr. 35

medlemsstaterne var enedes om ved indgåelsen af Maastricht-traktaten.⁴⁶ Den tyske og den østrigske regering gjorde endvidere gældende, at Rottmann på tidspunktet for beslutningen om tilbagekaldelsen af statsborgerskabet var tysk statsborger med bopæl i Tyskland. Landene anførte derfor, at der var tale om et: "(...) *rent nationalt anliggende, der ikke har nogen tilknytning til EU-retten, og denne kan ikke anvendes alene af den grund, at en medlemsstat har vedtaget en foranstaltning i forhold til en af sine statsborgere.*"⁴⁷

Over for dette startede Domstolen med at anføre, at både slutakterklæringen om statsborgerskab i en medlemsstat og Edinburgh-afgørelsen ganske vist skal tages i betragtning som instrumenter til fortolkning af traktaten og dette i særdeleshed med henblik på at afgrænse traktatens personelle anvendelsesområde.⁴⁸ Domstolen anførte dog herefter, at den omstændighed, at et område henhører under medlemsstaternes kompetence, ikke er til hinder for, at de nationale retsregler skal overholde EU-retten i situationer omfattet af denne.⁴⁹ Domstolen fortsatte herefter sin undersøgelse af dens egen kompetence og konkluderede nøgternt:

*"Det er klart, at situationen for en unionsborger, der ligesom sagsøgeren i hovedsagen konfronteres med en beslutning om tilbagekaldelse af en naturalisation, der er vedtaget af en medlemsstats myndigheder, og hvorved den pågældende efter at have mistet sit oprindelige statsborgerskab i en anden medlemsstat sættes i en situation, der kan medføre fortabelse af den status, der tildeles ved artikel 17 EF og af de dertil knyttede rettigheder, efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten."*⁵⁰

Når man læser Domstolens ovenstående præmis, kan man umiddelbart foranlediges til at tro, at afgørelsen alene har en meget konkret rækkevidde. Dette navnlig under hensyntagen til, at Domstolen henviser direkte til Rottmanns specifikke situation med ordene "*der ligesom sagsøgeren*".

En sådan forståelse kan dog hurtigt forlades, når der ses på Domstolens efterfølgende argumentation. Domstolen henviste således efterfølgende til dens velkendte præmis om, at unionsborgerskabet udgør den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere.⁵¹ Domstolen understregede herved, at statussen som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder er en grundlæggende del af det at være borger i en medlemsstat. Med et sådant fokus på betydningen af unionsborgerskabet synes Domstolen også at specificere, at det er tabet af denne status, og ikke de specifikke omstændigheder i sagen, der efter sin natur og konsekvenser er omfattet af EU-retten. Herefter henviste Domstolen til, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab skal overholde EU-retten.⁵² En forudsætning Domstolen udledte af en udtalelse, der første gang blev nævnt som en bibemærkning til Domstolens afgørelse i sag C-369/90 *Michelletti m.fl.*⁵³ Som følge heraf fandt Domstolen, at situationen henhørte under EU-rettens materielle anvendelsesområde,⁵⁴ hvorfor den havde kompetence til at behandle sagen.⁵⁵

⁴⁶ Ibid. pr. 37

⁴⁷ Ibid. pr. 38

⁴⁸ Ibid. pr. 40

⁴⁹ Ibid. pr. 41.

⁵⁰ Ibid. pr. 42 (Mine understregninger)

⁵¹ Ibid. pr. 43

⁵² Ibid. pr. 45.

⁵³ Sag C-369/90 *Michelletti m.fl.*, pr. 10

⁵⁴ Sag C-135/08, *Rottmann*, pr. 44, og 45

⁵⁵ Ibid. pr. 46

Sammenfattende kan det på baggrund af domstolens argumentation i *Rottmann* konkluderes, at det er unionsborgerskabets grundlæggende status, der i sig selv medfører, at fratagelsen af statsborgerskabet efter sin natur og konsekvenser er omfattet af EU-retten. De konsekvenser, det kan have for unionsborgeren at miste sit unionsborgerskab, er derved i sig selv nok til, at en sådan situation henhører under EU-rettens materielle anvendelsesområde. Det blotte faktum, at kompetencen til at fratage statsborgerskab tilkommer medlemsstaterne, kan efter Domstolens argumentation ikke ændre herpå. Med andre ord synes der således med *Rottmann* at være skabt en ret til at have rettigheder.

Denne retsstilling er da også senere blevet bekræftet i bl.a. sag C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, der omhandlede en række kvinder, som efter hollandsk lovgivning ex lege havde fortabt deres statsborgerskab og derved også deres unionsborgerskab.⁵⁶ Domstolen udtalte her, at den situation, hvor en unionsborger, ved fortabelse af sit nationale statsborgerskab: ”*konfronteres med fortabelse af den status, der tildeles ved artikel 20 TEUF og af de dertil knyttede rettigheder, (...) efter sin natur og sine konsekvenser følgerig omfattet af EU-retten.*”⁵⁷ Med denne formulering stod det da også klart, at den tidligere afgørelse i *Rottmann* ikke blot skyldtes de konkrete forhold i sagen, men i stedet handlede om unionsborgerskabets grundlæggende status.

I sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*, blev det ydermere fastslået, at beskyttelsen af unionsborgerskabet endvidere gælder, hvor unionsborgeren på egen anmodning har frasagt sig sit nationale statsborgerskab – i hvert fald i tilfælde, hvor frasigelsen af statsborgerskabet er en betingelse for opnåelse af statsborgerskab i anden medlemsstat.⁵⁸ Den pågældende sag omhandlede estiske JY, der havde fået tilsagn fra Østrig om, at hun ville blive meddelt østrigsk statsborgerskab, såfremt hun inden for en frist af to år dokumenterede, at hun var blevet frigjort fra sit estiske statsborgerskab.⁵⁹ JY fremlagde da også dokumentationen herfor, men Wiener Landesregierung (regeringen for delstaten Wien, Østrig) tilbagekaldte imidlertid det afgivne tilsagn. Dette ud fra den begrundelse, at JY havde begået to alvorlige administrative overtrædelser. Her idet, at hun havde undladt at anbringe en forskriftsmæssig kontrolplakette på sit motorkøretøj og havde ført et motorkøretøj i spirituspåvirket tilstand. JY havde desuden begået yderligere otte administrative forseelser før tilsagnet blev givet.⁶⁰

Da JY som led i modtagelsen af tilsagnet havde frasagt sig sit estiske statsborgerskab, blev hun statsløs ved tilbagekaldelsen og mistede derved tillige sit unionsborgerskab.⁶¹ Den forelæggende ret mente dog ikke, at situationen henhørte under EU-retten. Retten mente, at JY på tidspunktet for tilbagekaldelsen af tilsagnet ikke havde status som unionsborger. Dette idet JY havde frasagt sig sit estiske statsborgerskab på tidspunktet. Den forelæggende ret mente derfor, at situationen adskilte sig fra afgørelserne i *Rottmann* og *Tjebbes m.fl.*, da det ikke var tilbagekaldelsesafgørelsen, der medførte, at JY fortabte sit unionsborgerskab. JY havde med rettens ord i stedet blot: ”*(...) mistet retten til at generhverve unionsborgerskabet, som hun havde opnået betinget, og som hun allerede forinden selv havde givet afkald på.*”⁶²

Domstolen var dog ikke enig heri og henviste til, at JY's afkald på sit estiske statsborgerskab skete som en direkte konsekvens af, at de østrigske regler krævede dette som led i

⁵⁶ Sag C-221/17 *Tjebbes m.fl.* pr. 17

⁵⁷ Ibid. pr. 32

⁵⁸ Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*, pr. 36

⁵⁹ Ibid. pr. 14.

⁶⁰ Ibid. pr. 17 og 18.

⁶¹ Ibid. pr. 15

⁶² Ibid. pr. 25 og 26

naturalisationsprocessen. Ifølge Domstolen kunne det derfor ikke antages, at JY frivilligt havde givet afkald på sit etiske statsborgerskab. Ifølge Domstolen påvirkede en sådan procedure da også den status, der følger af unionsborgerskabet, eftersom at den kan føre til, at en unionsborger fratages alle de rettigheder, der følger heraf. Som følge heraf henhørte situationen ifølge Domstolen under EU-retten.⁶³ Det er dog værd at bemærke, at Domstolen afslutningsvist lagde vægt på, at JY mistede rettigheder, som hun havde på tidspunktet for indledning af naturalisationsproceduren.⁶⁴

Ved at lægge vægt herpå synes Domstolen at understrege betydningen af, at JY havde fået tilsagnet om statsborgerskab i Østrig førend, at hun frasagde sig sit estiske statsborgerskab. Det er derved ikke sikkert, at resultatet havde været det samme, såfremt JY havde frasagt sig sit estiske statsborgerskab, inden hun havde foretaget skridt mod at opnå statsborgerskab i Østrig.

3.2. Er det et krav, at der ikke foreligger et rent internt sagsforhold?

Domstolen har traditionelt fastholdt, at hvor der foreligger et rent internt sagsforhold, kan traktatens bestemmelser ikke påberåbes. Det vil i udgangspunktet sige i sager, hvor samtlige af sagens tilknytningsforhold findes i samme medlemsstat, eller med andre ord sager, hvor der ikke foreligger grænseoverskridende aktivitet.⁶⁵ At dette også var gældende vedrørende sager, der blev afgjort i henhold til unionsborgerskabet, synes også inden sag C-135/08 *Rottmann* at være bekræftet i Domstolens praksis. I de forenede sager C-64/96 og C 65/96, *Uecker og Jacquet*, udtalte Domstolen således følgende om den nuværende TEUF art. 20: ”Det i EF-traktatens artikel 8 omhandlede unionsborgerskab har imidlertid ikke til formål at udvide det materielle anvendelsesområde for traktaten, således at det ligeledes omfatter interne forhold, der ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten.”⁶⁶

Som nævnt under punkt 3.1. havde den østrigske og den tyske regering i *Rottmann* henvist til, at der var tale om et rent nationalt anliggende, hvorfor de ikke mente, at sagen henhørte under EU-retten. Generaladvokat Poiares Maduro, der gav et forslag til afgørelsen i sagen, afviste dog denne påstand, da han var af den overbevisning, at der forelå grænseoverskridende aktivitet. Generaladvokaten henviste til, at *Rottmann* alene befandt sig i nærværende situation, fordi han havde udøvet fri bevægelighed ved at flytte sin bopæl til Tyskland og søge om naturalisation her.⁶⁷ Overraskende nok forholdt Domstolen sig, modsat generaladvokaten, ikke specifikt til, hvorvidt der forelå grænseoverskridende aktivitet i sagen.⁶⁸ I *Rottmann* synes Domstolens argumentation i højere grad at fokusere på konsekvenserne ved *Rottmanns* fortabelse af unionsborgerskabet fremfor at fokusere på, hvorvidt *Rottmann* i sagen havde udøvet fri bevægelighed. Efter Domstolens præmisser synes det da også, som angivet under punkt 3.1., at være fortabelsen af unionsborgerskabet og de rettigheder, der følger heraf, der: ” (...) *efter sin natur og sine konsekvenser er omfattet af EU-retten.*”⁶⁹

At Domstolen helt havde bortfortolket nødvendigheden af grænseoverskridende aktivitet, var dog ikke fuldstændig klart. Således henviste Domstolen i sine præmisser til, at *Rottmann* stod i den af EU-retten omfattede situation, som følge af en beslutning: ” (...) der er vedtaget af en

⁶³ Ibid. pr. 39

⁶⁴ Ibid. pr. 39

⁶⁵ *Karsten Engsig Sørensen & Jens Hartig Danielsen*: EU-retten. 8. udg. (2022), s. 287

⁶⁶ Forenede sager C-64/96 og C 65/96, *Uecker og Jacquet*, pr. 23 (Mine understregninger). Domstolens præmis er blevet citeret flere gange siden hen. Se bl.a. sag C-148/02, *Garcia-Avello*, pr. 26.

⁶⁷ Sag C-135/08. *Rottmann*, Forslag til afgørelse fra Generaladvokat M. Poaires Maduro., Pr. 13.

⁶⁸ Se her *Koen Leannars* i FMW, nr. 3, December (2011), 6, s. 13.

⁶⁹ Sag C-135/08, *Rottmann*., pr. 43.

*medlemsstats myndigheder, (...) efter at have mistet sit oprindelige statsborgerskab i en anden medlemsstat (...)*⁷⁰

Når Domstolen i sine præmisser gjorde opmærksom på, at situationen skyldtes konsekvenser fra to forskellige medlemsstater, synes det ikke videre urimeligt at antage, at Domstolen alligevel har haft et ønske om at henlede opmærksomheden på den frie bevægelighed. Det var således ikke fuldstændigt klart efter *Rottmann*, hvorvidt Domstolen til stadighed anså det som nødvendigt, at der ikke måtte være tale om et rent internt sagsforhold, før det var muligt at påberåbe sig beskyttelsen i henhold til TEUF art. 20.

En videre nuancering af retsstillingen kom dog ikke lang tid efter i sag C-34/09, *Zambrano*. Sagen omhandlede et colombiansk ægtepar, der havde opholdt sig i Belgien i en årrække. Under opholdet i Belgien havde parret fået to børn, som efter belgisk lovgivning havde opnået statsborgerskab i landet.

Ægteparret søgte af flere omgange om lovliggørelse af deres ophold samt bosættelse, men faren endte med at få afslag på sin ansøgning herom.⁷¹ Han gjorde herefter gældende, at han ikke kunne udvises, da reglerne om unionsborgerskab efter hans overbevisning måtte fortolkes således, at børn måtte have ret til at have deres slægtninge i opstigende linje hos sig, når disse var forsøgere for dem.⁷²

I forhold til dette udtalte Domstolen for det første, at TEUF art. 20: ”(...) er til hinder for nationale foranstaltninger, der har den virkning, at unionsborgere reelt fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som de er tildelt ved deres status som unionsborgere.”⁷³ Herefter fandt Domstolen, at nægtelsen af ophold til en tredjelandsborger i den medlemsstat, hvor hans små børn, som han forsørger, bor og er statsborgere, netop har en sådan virkning.⁷⁴ Med andre ord mente Domstolen, at en udvisning af faren ville indebære, at børnene ikke kunne udøve kerneindholdet af deres status som unionsborgere, da de ville være nødsaget til at følge faren ud af Belgien.⁷⁵ Domstolen fandt således, at TEUF art. 20 konkret var til hinder for, at faren blev udvist.

Ligesom i *Rottmann* blev *Zambrano* ikke afgjort efter TEUF art. 21, som omhandler unionsborgerens frie bevægelighed. De blev i stedet begge afgjort efter TEUF art. 20, og det heri indfortolkede kerneindhold af rettigheder, der følger af statussen som unionsborger. Det er da også oplagt, at der i *Zambrano* ikke var nogen grænseoverskridende aktivitet, da hverken børnene eller faren havde udøvet nogen form for fri bevægelighed.⁷⁶ Der var således i sagen tale om et forhold, der alene udspillede sig på belgisk territorium i henhold til belgisk lovgivning med konsekvenser for belgiske statsborgere.

Ved *Rottmann* og *Zambrano* synes Domstolen derved at have tillagt et helt nyt lag til den beskyttelse, som unionsborgerskabet giver til borgerne i medlemsstaterne. En beskyttelse, der herved adskiller sig fra de krav, man normalt har stillet for påberåbelse af traktatens bestemmelser.⁷⁷ Det er da også værd at fremhæve, at hvor det underliggende rationale bag de økonomiske grundlæggende friheder er at fjerne hindringer for samhandlen samt styrke konkurrencen mellem medlemsstaterne, synes rationalet med unionsborgerskabet noget mindre klart. Det

⁷⁰ Ibid. pr. 42. (Mine understregninger)

⁷¹ Sag C-34/09 *Zambrano*. pr. 14-32

⁷² Ibid. pr. 34

⁷³ Ibid. pr. 42

⁷⁴ Ibid. pr. 43

⁷⁵ Ibid. pr. 44

⁷⁶ Se også *Karsten Engsig & Jens Hartig Danielsen*: EU-retten. 8. udg. (2022), s. 502

⁷⁷ Ibid. s. 294

følger da også af TEUF art. 20, at statussen som unionsborger tilkommer alle statsborgere, hvad enten de er statiske eller migrerende.

Der er således ikke noget i ordlyden af bestemmelsen, der giver grundlag for, at kun migrerende unionsborgere kan påberåbe sig de yderligere rettigheder, der er udledt af Domstolens praksis. Beskyttelsen af disse rettigheder kunne således i realiteten tillige omfatte statiske unionsborgere.⁷⁸ Som Domstolen påpegede i *Uecker og Jacquet* var det imidlertid ikke formålet med unionsborgerskabet, at det skulle ændre traktatens materielle anvendelsesområde, således at beskyttelsen efter unionsborgerskabet tillige skulle gælde i rent interne situationer.⁷⁹ Denne retsstilling synes dog noget svær at kombinere med det ovennævnte resultat i *Zambrano*, hvor samtlige af sagens tilknytningsforhold fandtes i en enkelt medlemsstat. Domstolen forholdt sig da også i sagen overraskende tavs til, hvorledes den fortolkede nødvendigheden af, at der ikke måtte være tale om et rent internt sagsforhold. En tavshed, hvilken den da også er blevet kritiseret for.⁸⁰

Spørgsmålet der rejser sig, er herefter om Domstolens bortfortolkning af betingelsen om grænseoverskridende aktivitet i *Zambrano* tillige er et opgør med kravet om, at der ikke må være tale om et rent internt sagsforhold. Selvom en sådan konklusion synes oplagt, er svaret måske mere nuanceret end som så.

Modsat Domstolen forholdt generaladvokat E. Sharpston, der kom med forslag til afgørelsen i *Zambrano-sagen*, sig konkret til nærværende spørgsmål.⁸¹ Generaladvokaten opstillede to mulige løsninger på, hvorledes Domstolen alligevel kunne behandle sagen på trods af, at der åbenlyst ikke forelå nogen grænseoverskridende aktivitet.

Den første mulige løsning, generaladvokaten opstillede var, at beskyttelsen efter TEUF art. 20 og TEUF art. 21 skulle fortolkes således, at denne tillige finder anvendelse i situationer, der må anses for at være rent interne.⁸² Ifølge generaladvokaten var det afgørende at se på, om ”kernerettigheden”, nemlig retten til at færdes og opholde sig frit på en medlemsstats område, må anses som en samlet rettighed eller to selvstændige rettigheder. Her tænkt på den måde, om retten til at ”opholde” sig er betinget af, at man tidligere har ”færdedes”, eller om retten til at opholde sig udgør en selvstændig rettighed uden en sådan bevægelse.⁸³ Efter generaladvokatens opfattelse var sidstnævnte løsning klart den mest favorable. Dette da fastholdelsen af en forudsætning om fysisk bevægelse til en anden medlemsstat førend, at man kan påberåbe sig opholdsret som unionsborger, ifølge generaladvokaten kunne medføre uhensigtsmæssige resultater.⁸⁴ Med andre ord opfordrede generaladvokaten Domstolen til at løsrive retten til ophold i TEUF art. 20, stk. 2, litra a, samt TEUF art. 21, stk. 1, fra retten til at færdes, således at førstnævnte ret består, uanset om situationen måtte findes at være af ren intern karakter.

Hvis man anlægger en sådan fortolkning af indholdet i TEUF art. 20, synes unionsborgerskabet at bevæge sig væk fra den generiske form for fri bevægelighed, der længe har eksisteret for økonomisk aktive og for personer, der råder over egne midler. Unionsborgerskabet synes i så fald at have en mere konstitutionel karakter i form af et egentlig rettighedssæt, der medfører et

⁷⁸ Se *Ulla Neergaard & Ruth Nielsen: EU-Ret – Fri bevægelighed*, 4. udg. (2021) s. 289

⁷⁹ Forenede sager C-64/96 og C 65/96, *Uecker og Jacquet.*, pr. 23

⁸⁰ Se her *Anja Lansbergen and Nina Miller*, *European Constitutional Law Review* (2011), 7, 287, s. 291

⁸¹ Sag C-34/09 *Zambrano*, Forslag til afgørelse fra Generaladvokat E. Sharpston fremsat d. 30. september 2010, pr. 50

⁸² *Ibid.* pr. 89.

⁸³ *Ibid.* pr. 80

⁸⁴ *Ibid.* pr. 86

ensartet sæt af rettigheder og forpligtelser i en retsunion.⁸⁵ En sådan fortolkning vil dog også medføre, at unionsborgerskabet udvider det materielle anvendelsesområde for traktaten ved tillige at kunne omfatte interne forhold, der i udgangspunktet ikke har nogen tilknytning til fællesskabsretten. Dette vil således udgøre en direkte modsigelse af Domstolens førnævnte udtalelse i *Uecker og Jacquet*.⁸⁶

En anden og mindre radikal forklaring kan i stedet være, at *Zambrano* måske ikke skal anses for et decideret opgør med kravet om, at der ikke må foreligge et rent internt sagsforhold. Der kan således argumenteres for, at Domstolen blot fortolker kravet om, at der ikke må foreligge et rent internt sagsforhold mere lempeligt, når der er tale om situationer, hvor Domstolen anser det for nødvendigt at beskytte kerneindholdet af de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet.

Generaladvokatens anden mulige løsning på spørgsmålet om Domstolens kompetence, baserede sig da også på disse overvejelser. Generaladvokaten påpegede således også, at den pågældende situation ikke nødvendigvis var af ren intern karakter. Efter generaladvokatens opfattelse kunne tilknytningsmomentet til EU-retten i sådanne sager bestå i, at unionsborgeren bliver frataget den effektive nydelse af sine rettigheder efter unionsborgerskabet. Her især dennes ret til fremtidigt at færdes og opholde sig i hvilken som helst medlemsstat.⁸⁷ Fratagelsen af den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet, vil derved have konsekvenser, der ikke blot har indvirkning rent nationalt. Unionsborgeren bliver med andre ord frataget sin grundlæggende status med fremtidig virkning i alle medlemsstater, hvorfor forholdet ikke kan anses for alene at udgøre et rent internt sagsforhold på trods af, at der ikke forekommer nogen ”nutidig” grænseoverskridende aktivitet.⁸⁸ Generaladvokaten baserede disse argumenter på en snæver fortolkning af *Rottmann* og henviste i den henseende til, at Domstolen i den pågældende sag havde valgt at se bort fra Rottmanns tidligere udøvelse af sin ret til fri bevægelighed. Dette måtte ifølge generaladvokaten betyde, at Domstolen havde rettet blikket væk fra tidligere udøvelse af fri bevægelighed mod fremtidig udøvelse af fri bevægelighed.⁸⁹ Med en sådan fortolkning vil det traditionelle udgangspunkt om, at påberåbelsen af traktatens bestemmelser kræver bevægelighed, derved heller ikke blive påvirket.

Domstolen synes ikke i *Zambrano* at give klare indikationer på, hvilken af de to mulige fortolkninger den lagde til grund. Svaret herpå synes til gengæld indikeret i Domstolens dom i sag C-434/09 *McCarthy*. I sagen tog Domstolen blandt andet stilling til, om TEUF Artikel 21 finder anvendelse på en unionsborger, som aldrig har gjort brug af sin ret til fri bevægelighed, som altid har haft ophold i en medlemsstat, hvor vedkommende er statsborger, og som desuden er statsborger i en anden medlemsstat.⁹⁰ Som svar på dette spørgsmål startede Domstolen med at konstatere, at traktatens bestemmelser om fri bevægelighed ikke finder anvendelse i situationer, når alle relevante omstændigheder udelukkende har tilknytning til én medlemsstats område.⁹¹ Domstolen fortsatte dog og bemærkede, at situationen for en unionsborger, der ikke har gjort brug af retten til fri bevægelighed, ikke alene af den grund kan sidestilles med en rent intern situation.⁹² I forlængelse heraf henviste Domstolen til argumentationen i *Zambrano* og

⁸⁵ Se også *Ulla Neergaard & Ruth Nielsen: EU-Ret – Fri bevægelighed*, 4. udg. (2021), s. 291

⁸⁶ Forenede sager C-64/96 og C 65/96, *Uecker og Jacquet.*, pr. 23. Se her også *Anja Lansbergen and Nina Miller, European Constitutional Law Review*, (2011), 7, 287. s. 293 f.

⁸⁷ Sag C-34/09 *Zambrano*, Forslag til afgørelse fra Generaladvokat E. Sharpston fremsat d. 30. september 2010, pr. 96

⁸⁸ *Ibid.* pr. 97

⁸⁹ *Ibid.* pr. 94

⁹⁰ Sag C-434/09 *McCarthy*. Pr. 44

⁹¹ *Ibid.* pr. 45

⁹² *Ibid.* pr. 46

konkluderede på den baggrund, at en unionsborger kan påberåbe sig de rettigheder, der er knyttet til denne status, herunder over for sin egen medlemsstat, hvilket også indebærer retten til færden og ophold i henhold til TEUF art. 21.⁹³

Når Domstolen i sine præmisser lagde vægt på, at manglende fri bevægelighed for en unionsborger ikke medfører, at situationen må sidestilles med en rent intern situation, er dette en klar indikation på, at den ikke har bortfortolket kravet herom fuldstændigt. Kravet synes i stedet blot lempet i situationer, hvor unionsborgeren fratages den effektive nydelse af kerneindholdet i de rettigheder, som er tillagt ved dennes status. Når en sådan situation således ikke kan findes at være af ren intern karakter, må det da også være fordi, Domstolen kigger på den fremtidige virkning, fratagelsen af sådanne rettigheder kan få – præcis som generaladvokat E. Sharpston anførte i sin anden mulige løsning på spørgsmålet. Antageligvis udgør *Zambrano* derved heller ikke et lige så stort, i hvert fald teoretisk, nybrud, som det kunne synes ved første øjekast.

Uanset om *Zambrano* skal anses for et decideret opgør med kravet om, at der ikke må foreligge et rent internt sagsforhold eller ej, har sagen ikke desto mindre den samme betydning i praksis i forhold til sager om fratagelse af statsborgerskab. Når man sammenholder resultaterne i *Rottmann* og *Zambrano*, kan det konkluderes, at statussen som unionsborger efter TEUF art. 20, stk. 1, sammenholdt med risikoen for at miste de rettigheder, der er givet ved TEUF art. 20, stk. 2, sikrer den nødvendige tilknytning til EU-retten. Det er således efter sagerne klart, at det ikke er nødvendigt, at der foreligger grænseoverskridende aktivitet. Den statiske unionsborger vil i sager om fratagelse af statsborgerskabet, hvor der netop foreligger en risiko for, at denne kan miste kerneindholdet af sine rettigheder efter unionsborgerskabet, kunne påberåbe sig beskyttelsen i henhold til TEUF art. 20. Dette er da også blevet bekræftet i Domstolens senere retspraksis.⁹⁴

3.3. Stiller EU-retten krav til fratagelsen af statsborgerskab i tilfælde, hvor statsborgeren ikke mister sit unionsborgerskab?

Som anført under punkt 3.1., er retsstillingen efter sag C-135/08 *Rottmann*, at EU-retten stiller krav til medlemsstaternes fratagelse af statsborgerskabet, når en sådan fratagelse tillige medfører en fortabelse af unionsborgerskabet. Koblingen mellem EU-retten og medlemsstaternes fratagelse af statsborgerskab består således i den grundlæggende status, unionsborgerskabet medfører for borgerne i medlemsstaterne.

Det er derved unionsborgerskabet, der så at sige udgør bindeleddet til EU-retten, når medlemsstaterne udøver deres kompetence. Når dette står klart, synes det ikke nærliggende at antage, at EU-retten skulle stille krav til fratagelsen af statsborgerskab i tilfælde, hvor statsborgeren ikke mister sit unionsborgerskab.

Her kunne tænkes den situation, hvor en statsborger *S* i Medlemsstat A vælger at flytte til Medlemsstat B. Hvis *S* herefter søger om naturalisation og opnår dette i Medlemsstat B, og naturalisationen i medlemsstat B samtidig medfører, at *S* mister sit statsborgerskab i Medlemsstat A som følge af A's regler, er denne situation så omfattet af EU-retten? Det er jo klart, at *S*, der jo stadigvæk beholder sit unionsborgerskab, ikke sættes i en situation, der kan medføre fortabelse af den status, der følger af unionsborgerskabet. Følgelig vil *S* da heller ikke kunne støtte ret på den under punkt 3.1. anførte retsstilling, der følger af bl.a. C-135/08 *Rottmann*, C-689/21 *Tjebbes m.fl.* og C-118/20 *Wiener Landesregierung*, der jo alle afleder retten fra unionsborgerskabet. Spørgsmålet bliver derfor om, der kunne tænkes at foreligge andre regler i

⁹³ Ibid. pr. 47 og 48

⁹⁴ Se her bl.a. sag C-221/17 - *Tjebbes m.fl.* og *Sag C-689/21 X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*

EU-retten, der kan stille krav til Medlemsstats A's fratagelse af S' statsborgerskab. Nærværende spørgsmål vil undersøges nedenfor.

Det kunne her overvejes, om der af traktatens andre regler om fri bevægelighed kan udledes krav til medlemsstaternes fratagelse af statsborgerskab i den ovennævnte situation. Det følger således af Domstolens praksis, at traktatens bestemmelser i et vist omfang kan påberåbes, hvor en medlemsstat forhindrer, at statens egne statsborgere og personer udøver rettighederne efter TEUF art. 45, 49, og 56 i andre medlemsstater. Her hvis der er tale om hindringer stillet af oprindelseslandet.⁹⁵ Hvis man tager udgangspunkt i den tænkte situation, der er skitseret ovenfor med statsborgeren S, bliver spørgsmålet derfor, om medlemsstats A's fratagelse af S' statsborgerskab som følge af dennes naturalisation i medlemsstat B kan anses for en hindring for udøvelsen af rettighederne i art. 45, 49, og 56. Dette synes dog ikke oplagt.

Selvom Domstolen i flere domme har fastholdt, at selv den mindste hindring er i strid med art. 45, og art. 49,⁹⁶ har den alligevel i flere domme afvist, at nationale foranstaltninger, som har en meget usikker og indirekte virkning på den frie bevægelighed, kan udgøre restriktioner.⁹⁷ Det synes da også svært at se, hvorledes fratagelsen af et statsborgerskab fra ens oprindelsesmedlemsstat skulle kunne have virkning på den frie bevægelighed. Unionsborgeren kan i princippet frit udøve fri bevægelighed uden at få frataget sit statsborgerskab, så længe denne blot undlader at søge om naturalisation i den modtagende medlemsstat. Der er således ikke tale om en foranstaltning, der har indvirkning på den frie bevægelighed, men i stedet om en foranstaltning, der har indvirkning på unionsborgerens lyst til at søge om naturalisation i anden medlemsstat. En oplagt anderledes situation vil dog være den, hvor en unionsborger i forvejen havde statsborgerskab i to medlemsstater og fik frataget det ene blot som følge af, at denne eksempelvis tog arbejde eller ophold i den anden medlemsstat. I et sådant tilfælde ville de nationale foranstaltninger klart sigte på at hindre unionsborgeren i udøvelse af sin frie bevægelighed og vil derfor oplagt udgøre en hindring herfor.

Det er her værd at bemærke, at den lempelige fortolkning af kravet om, at der ikke må foreligge et rent internt sagsforhold, der efter sag C-34/09 *Zambrano* gælder for sager afgjort i henhold til unionsborgerskabet, antageligvis ikke gælder for sager afgjort i henhold til art. 45, 49 og 56. Dette uanset om sagen angår fratagelsen af statsborgerskab. Som anført under punkt 3.2. er den lempelige fortolkning begrundet i, at Domstolen anser det for nødvendigt at beskytte kerneindholdet af de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet. Dette gør sig følgelig ikke gældende i situationer, hvor statsborgeren ikke mister sit unionsborgerskab. Det synes derfor oplagt, at den almindelige forståelse af, at der ikke må foreligge et rent internt sagsforhold, må gælde. Ved hindringer opstillet af oprindelseslandet i strid med art. 46, 49 og 56 må der således være et krav om, at de pågældende personer enten udøver en relevant grænseoverskridende aktivitet, eller at der foreligger et reelt forsøg eller ønske om at udføre en sådan aktivitet.⁹⁸ Domstolen har da også generelt slået fast, at det ikke er nok, at der er en hypotetisk eller teoretisk mulighed for, at der vil blive udøvet en relevant grænseoverskridende aktivitet.⁹⁹

4.0 Hvilke specifikke krav stiller EU-retten til fratagelsen af statsborgerskabet?

Nærværende afsnit vil nærmere belyse, hvilke specifikke krav EU-retten stiller til fratagelsen af statsborgerskabet i situationer, der medfører en fortabelse af unionsborgerskabet. Af

⁹⁵ Karsten Engsig & Jens Hartig Danielsen: EU-retten. 8. udg. (2022), s. 290

⁹⁶ Se b.la. C-269/09, *Kommissionen mod Spanien*, pr. 55

⁹⁷ Karsten Engsig & Jens Hartig Danielsen: EU-retten. 8. udg. (2022), s. 544.

⁹⁸ Ibid. s. 291.

⁹⁹ Ibid. og sag C-180/83 *Moser*, pr. 18.

Domstolens praksis i de pågældende sager synes der at kunne udledes tre overordnede krav, hvilke vil blive behandlet nærmere i det følgende afsnit. Det første krav, her kravet om, at der skal foreligge en legitim grund, vil blive behandlet under punkt 4.1. Herefter vil fremstillingen under punkt 4.2. analysere betingelsen om, at beslutningen skal overholde proportionalitetsprincippet. Afslutningsvis vil fremstillingen under punkt 4.3. undersøge kravet om, at beslutningen skal være i overensstemmelse med Chartret.

4.1 Der skal foreligge legitime grunde

Som anført under punkt 3.1. henviste Domstolen i sag C-135/08 *Rottmann* til, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab skal overholde EU-retten.¹⁰⁰

I sine følgende præmisser uddybede Domstolen, hvad den nærmere mente herved. Domstolen fandt således, at medlemsstaternes udøvelse af deres kompetence til at fastsætte betingelser for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskabet kan underkastes en domstolsprøvelse i forhold til EU-retten, i det omfang den berører de rettigheder, der tildeles ved unionsborgerskabet og beskyttes ved Unionens retssystem.¹⁰¹ I sag C-118/20 *Wiener Landesregierung* blev dette noget mere konkret formuleret som, at en afgørelse om fratagelse af statsborgerskabet, der medfører en fortabelse af unionsborgerskabet, alene kan træffes af legitime grunde.¹⁰² På den baggrund må det antages, at EU-retten stiller krav om, at medlemsstaternes regler om fratagelse af statsborgerskab skal være begrundet i legitime hensyn. Spørgsmålet bliver dernæst, hvad der efter EU-retten kan anses for at være en legitim grund.

4.1.1 Svig

Som nævnt under punkt 3.1. havde de tyske myndigheder i sag C-135/08 *Rottmann* tilbagekaldt Rottmanns statsborgerskab med den begrundelse, at han havde begået svig. Til dette fandt Domstolen, at en beslutning om at tilbagekalde naturalisation på grund af svigagtige forhold tilgodeser et generelt hensyn. Domstolen fandt således, at det er lovligt: ” (...) at en medlemsstat ønsker at beskytte det særlige solidaritets- og loyalitetsforhold mellem sig selv og dens borgere og den gensidige sammenhæng mellem rettigheder og pligter, der er grundlaget for statsborgerskabstilknytningen.”¹⁰³ Domstolen anerkendte derved, at det forhold, at en borger har besvæget sig til sit statsborgerskab, ud fra et solidaritets- og loyalitetsforhold til medlemsstaten, kan udgøre en legitim grund til fortabelsen af selvsamme statsborgerskab.

4.1.2. Manglende reel tilknytning og samme statsborgerskab inden for familien

Sag C-221/17 *Tjebbes m.fl.*, omhandlede en række nederlandske regler om ex lege fortabelse af statsborgerskab. Fire kvinder havde således i medfør af artikel 15, stk. 1, litra c) og artikel 16, stk. 1, litra d) i den nederlandske lov om statsborgerskab fortabt deres statsborgerskab ex lege.¹⁰⁴ De ovennævnte regler indebar, at en myndig person, der også havde statsborgerskab i et tredjeland, ex lege mistede sit nederlandske statsborgerskab, hvis vedkommende uden afbrydelse i en periode på ti år havde haft sin hovedbopæl i udlandet og uden for EU. Endvidere indebar reglerne, at en mindreårig person under visse omstændigheder tillige mistede sit statsborgerskab ex lege, fordi forældrene mistede deres statsborgerskab efter de ovennævnte regler.¹⁰⁵

¹⁰⁰ Sag C-135/08 *Rottmann*, pr. 45

¹⁰¹ Ibid. pr. 47 og 48

¹⁰² Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*. Pr. 51

¹⁰³ Sag C-135/08 *Rottmann*. Pr. 51

¹⁰⁴ Sag C-221/17 *Tjebbes m.fl.* pr. 13-17

¹⁰⁵ Ibid. pr. 26

Den hollandske regering havde for Domstolen præciseret, at formålet bag disse bestemmelser var at forhindre, at personer opnåede eller bevarede nederlandsk statsborgerskab, selv om de ikke længere havde nogen tilknytning til Kongeriget Nederlandene. Formålet bag bestemmelsen om mindreårige var endvidere at genetablere den situation, hvor hele familien har det samme statsborgerskab.¹⁰⁶

Hertil konstaterede Domstolen, at det er lovligt, at en medlemsstat ved fastlæggelsen af betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab lægger til grund: ” (...) *at statsborgerskabet er udtryk for, at der består en reel tilknytning mellem denne medlemsstat og dens statsborgere, og følgelig at knytte en sådan manglende reel tilknytning eller ophøret heraf til fortabelsen af statsborgerskab.*”¹⁰⁷ Domstolen anerkendte endvidere, at det er lovligt, at en medlemsstat søger at beskytte det forhold, at der inden for samme familie er det samme statsborgerskab.¹⁰⁸ Herved godtog Domstolen da også de anførte formål. Domstolen fandt endvidere, at et kriterium, som i nærværende sag, der er baseret på, om det sædvanlige opholdssted i en periode på 10 år har været uden for medlemsstaten eller uden for EU, måtte anses for at afspejle en manglende reel tilknytning.

Domstolen anerkendte ydermere, at en manglende reel tilknytning mellem forældrene til et mindreårigt barn og en medlemsstat, i princippet indebærer samme manglende tilknytning mellem barnet og denne medlemsstat.¹⁰⁹ Reglerne var således ifølge Domstolen principielt legitime.¹¹⁰

4.1.3. At undgå, at en og samme person er i besiddelse af flere statsborgerskaber og undgå trusler mod den offentlige ro, orden og sikkerhed.

I sag C-118/20 *Wiener Landesregierung* havde den Østrigske regering anført, at formålet med at opstille en betingelse om, at en person skulle frigøre sig fra sit tidligere statsborgerskab for at opnå naturalisation i Østrig, var at undgå, at en og samme person var i besiddelse af flere statsborgerskaber.¹¹¹ Hertil bemærkede Domstolen, at det er legitimt for en medlemsstat at lægge til grund, at de uønskede virkninger af besiddelsen af flere statsborgerskaber bør undgås.¹¹² Som anført under punkt 3.1. fik JY tilbagekaldt sit tilsagn om tildeling af et østrigsk statsborgerskab. Muligheden for at tilbagekalde et tilsagn om tildeling af statsborgerskab kunne efter østrigsk lovgivning ske, hvis den pågældende ikke på grund af sin hidtidige adfærd gav sikkerhed for, at denne var positivt indstillet over for Østrig, eller hvis den pågældende udgjorde en trussel mod den offentlige ro, orden og sikkerhed eller var til fare for andre offentlige interesser.¹¹³ Sådanne betingelser fandt Domstolen endvidere som hvilende på et generelt hensyn, og Domstolen fandt ydermere her, at der forelå legitime grunde for reglerne.¹¹⁴

4.1.4. Konventioner som et udgangspunkt

I sag C-135/08 *Rottmann* støttede Domstolen sin konklusion om, at svig kunne udgøre en legitim grund til fortabelsen af statsborgerskab på art. 8, stk. 2, i FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed og art. 7, stk. 1 og 3 i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret.¹¹⁵ Legitimiteten af de omtvistede regler i sag C-221/17 *Tjebbes m.fl.* blev ifølge Domstolen endvidere

¹⁰⁶ Ibid. pr. 34

¹⁰⁷ Ibid. pr. 35 (Mine understregninger)

¹⁰⁸ Ibid. pr. 35

¹⁰⁹ Ibid. pr. 36

¹¹⁰ Se her Ibid. pr. 37-39

¹¹¹ Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*. pr. 53

¹¹² Ibid. pr. 54

¹¹³ Ibid. pr. 56

¹¹⁴ Ibid. pr. 57

¹¹⁵ Sag C-135/08 *Rottmann*. pr. 52

understøttet af art. 6 og art. 7, stk. 3-6 i FN's Konventionen om Begrænsning af Statsløshed og art. 7, stk. 1, litra e, og art. 7, stk. 2 i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret.¹¹⁶ Tilsvarende henviste Domstolen til støtte for sit resultat i sag C-118/20 *Wiener Landesregierung* til art. 7, stk. 2 i FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed, og art. 15, litra b) i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret.¹¹⁷

De to ovenfor refererede konventioner har således konsekvent været udgangspunktet i Domstolens vurdering af, hvornår medlemsstaternes regler om fortabelse af statsborgerskab er legitime. Konventionerne må derved findes at udgøre vægtige fortolkningsmomenter i den pågældende vurdering. Det synes således ud fra Domstolens argumentation at kunne lægges til grund, at hvis en medlemsstats regler ikke umiddelbart er i strid med de pågældende konventioner, er der tale om regler begrundet i legitime hensyn. Omvendt synes det derfor også at kunne forudsættes, at hvis en medlemsstats regler strider mod indholdet af konventionerne, vil reglerne ikke kunne anses for at være legitime. Det synes derfor nærliggende at se på, hvilke hensyn, der efter konventionerne kan anses for at være legitime, da det i udgangspunktet afgrænser, hvilke hensyn medlemsstaterne kan begrunde deres regler om fortabelsen af statsborgerskabet i.

I den forbindelse må art. 7 i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret fremhæves. Art. 7 omhandler således fortabelse af statsborgerskab, *ex lege* eller på statens foranstaltning. Det fremgår endvidere af art. 7, stk. 1, at bestemmelsen udtømmende opremser de tilfælde, for hvilke staten i sin nationale lovgivning kan fastsætte regler om fortabelse af statsborgerskab. Dette kan efter bestemmelsen alene ske i følgende situationer:

- a) Frivillig erhvervelse af fremmed statsborgerret,
- b) erhvervelse af statsborgerret i den kontraherende stat gennem bedragerisk handlemåde, urigtige oplysninger eller fortielse af relevante forhold fra ansøgerens side,
- c) frivillig fremmed militærtjeneste,
- d) handlemåde, som er til alvorlig skade for den kontraherende stats vitale interesser,
- e) et manglende reelt tilknytningsforhold mellem den kontraherende stat og en statsborger med fast bopæl i udlandet,
- f) hvor det fastslås i løbet af barnets mindreårighed, at de i landets nationale lovgivning fastsatte betingelser, som førte til barnets *ex lege* erhvervelse af statsborgerret i den kontraherende stat, ikke længere er opfyldt,
- g) adoption af et barn, hvis barnet erhverver eller er i besiddelse af den ene eller begge adoptivforældres fremmede statsborgerret.¹¹⁸

Under hensyntagen til, at Domstolen benytter konventionen som et vægtigt fortolkningsmoment, synes det, som nævnt ovenfor, nærliggende at antage, at bestemmelsen tillige udtømmende gør op med, hvad der må anses for at være legitime hensyn efter EU-retten. Medlemsstaterne må således i udgangspunktet søge sine regler begrundet i de hensyn, der følger af artikel 7 i konventionen.

Det kan endvidere bemærkes, at artikel 7, stk. 3, sætter en generel grænse for de ovennævnte muligheder for fortabelse, idet den som hovedregel forbyder staterne at lovgive således, at statsløshed kan blive en følge af fratagelsen af statsborgerskabet. Her dog med undtagelse af de stk. 1, litra b) omhandlede tilfælde.¹¹⁹

¹¹⁶ Sag C-221/17 *Tjebbes m.fl.* pr. 37

¹¹⁷ Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*. pr. 55

¹¹⁸ Se her også *Eva Ersbøll: Dansk indfødsret i international og historisk belysning*, (2008), s. 237 f.

¹¹⁹ *Ibid.* s. 242

Denne bestemmelse svarer i høj grad til art. 8, stk. 1, i FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed, der tillige forbyder fratagelsen af statsborgerretten, hvor en sådan fratagelse vil gøre den pågældende statsløs. Som art. 7 i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, indeholder art. 8, stk. 2, litra b) i FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed, tillige en undtagelse til dette udgangspunkt, hvor statsborgerskabet er opnået ved urigtige anbringender eller svig.

Art. 8, stk. 2, hjemler dog yderligere to specifikke undtagelser for naturaliserede personer, samt personer født uden for statens territorium.¹²⁰ Art. 8, stk. 2, i FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed, går således på dette punkt videre end art. 7, stk. 3, i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret. Henset til at Domstolen i sin praksis har efterprøvet om medlemsstaternes regler er legitime efter begge konventioner, må det dog antages, at art. 7, stk. 3 i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, udgør grænsen for, hvad der er tilladeligt for medlemsstaterne at begrunde deres regler i. På den baggrund må det således antages, at en medlemsstats regler, der fører til statsløshed for den berørte person, ikke kan være legitime, medmindre erhvervelsen af statsborgerskabet er sket ved bedragerisk handlemåde, urigtige oplysninger eller fortieelse af relevante forhold.

Af art. 9, i FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed fremgår det endvidere, at ingen kontraherende stat må fratage nogen person eller persongruppe deres statsborgerret af race-mæssige, etniske, religiøse eller politiske grunde. En lignende formulering følger af art. 5 i Den Europæiske Konvention om Statsborgerret, der tillige forbyder regler, der begrundes forskelsbehandling som følge af køn, hudfarve og national oprindelse. På baggrund heraf må det antages, at en medlemsstats regler om fratagelse af statsborgerskabet, der inddrager sådanne hensyn, ingenlunde vil kunne være lovlige eller legitime.

4.2. Beslutningen skal overholde proportionalitetsprincippet

Selvom at en medlemsstats regler er begrundet i legitime hensyn, betyder det ikke nødvendigvis, at reglerne er i overensstemmelse med EU-retten. I sag C-135/08 *Rottmann* fandt Domstolen, som anført under punkt 4.1.1., at det principielt set er lovligt at tilbagekalde en beslutning om naturalisation ud fra den begrundelse, at der foreligger svig.¹²¹ Uanset den principielle lovlighed heraf statuerede Domstolen, at det påhviler en medlemsstat at undersøge, om en sådan beslutning konkret overholder proportionalitetsprincippet. Her for så vidt angår virkningerne for den berørte persons situation i forhold til EU-retten foruden forholdsmæssigheden af beslutningen i forhold til national ret.¹²²

Herved fastslog Domstolen, at det uskrevne domstolsskabte proportionalitetsprincip finder anvendelse i de tilfælde, hvor medlemsstaterne fratager en person dennes statsborgerskab, og hvor fratagelsen samtidig medfører en fortabelse af unionsborgerskabet. At proportionalitetsprincippet har afgørende betydning for udfaldet af de pågældende sager, er da også sidenhen blevet bekræftet i Domstolens praksis gentagende gange.¹²³

¹²⁰ Af art. 8, stk. 2, litra a), smh. art. 8, stk. 1, i FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed fremgår der således, at en person kan fratages statsborgerretten, i de tilfælde hvor art. 7, stk. 4, og 5 i selvsamme konvention tillader, at en person fortaber sin statsborgerret, uanset at denne ved fratagelsen bliver statsløs. Art. 7, stk. 4, og art. 7, stk. 5, hjemler at henholdsvis naturaliserede personer, samt personer født uden for statens territorium, under visse betingelser kan fortabe sin statsborgerret.

¹²¹ Se her også Sag C-135/08 *Rottmann*. Pr. 54.

¹²² Ibid. pr. 55

¹²³ Se bl.a. sag C-221/17 *Tjebbes m.fl.* pr. 40, Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung* pr. 58 og sag C-689/21 *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, pr. 38

Det EU-retlige proportionalitetsprincip indeholder tre bestanddele. Den første bestanddel er et krav om, at en retsakt skal være egnet til at fremkalde den ønskede virkning. Dernæst stilles der krav om, at den ønskede virkning ikke kan opnås gennem andre retsfølger, der er mindre indgribende over for retsaktens adressat. Endelig må foranstaltningen, efter proportionalitetsgrundsætningens tredje og sidste led, ikke medføre et resultat, der står i et misforhold til det mål, der søges opnået, her almindeligvis betegnet som den absolutte forholdsmæssighedstest.¹²⁴ Som led i undersøgelsen af, hvilken betydning proportionalitetsprincippet har i sagerne om fratagelse af statsborgerskab, vil det i det følgende blive gennemgået og analyseret, hvilken indflydelse de enkelte bestanddele har for de pågældende sager.

4.2.1. Egnethed

Som nævnt ovenfor skal retsfølgen efter EU-domstolens praksis være egnet til at fremkalde den ønskede og lovlige virkning, der følger af regelgrundlaget. Med andre ord skal retsfølgen reelt fremme det angivne mål, hvilken medlemsstaterne har begrundet deres regler i.¹²⁵ I relation til sagerne om fratagelse af statsborgerskab har det følgelig den betydning, at fratagelsen af statsborgerskabet konkret skal være egnet til at fremme et af de legitime hensyn, der er beskrevet under punkt 4.1.

Som anført herunder er de legitime hensyn, hvilken medlemsstaterne kan begrunde deres regler i, fortrinsvis udledt af konventioner, der netop relaterer sig til kontraherende stater fratagelse af statsborgerskab. Baggrunden for konventionerne har da også blandt andet været at sikre borgerne i de kontraherende stater retten til et statsborgerskab samt beskytte mod statsløshed.¹²⁶ De legitime hensyn, medlemsstaterne kan begrunde deres regler i, må derfor anses for at være snævre undtagelser til, hvornår retsfølgen, her fratagelsen af statsborgerskab, anses for lovlig. Når hensynene, der udgør de angivne mål, så specifikt er afgrænset i henhold til, hvornår retsfølgen anses for lovlig, synes retsfølgen omvendt altid at fremme det angivne mål.

På den baggrund må fratagelsen af statsborgerskab antages altid at være egnet til at fremme et af de legitime hensyn, der er beskrevet under punkt 4.1. Med andre ord har kravet om egnethed næppe nogen selvstændig betydning ved vurderingen af, om medlemsstaternes konkrete fratagelse af statsborgerskabet overholder det EU-retlige proportionalitetsprincip. En sådan antagelse bliver endvidere styrket af, at EU-domstolen generelt har forholdt sig mild i sin bedømmelse af en retsfølges evne til at realisere det ønskede mål. En retsakt er således ikke kun gyldig, såfremt den udstedende myndighed vælger den retsfølge blandt flest mulige, som er mest egnet til at nå målet. Det er tilstrækkeligt, at den valgte retsfølge ikke må anses for klart uegnet til at fremme sit formål.¹²⁷ Når en medlemsstat eksempelvis begrunder fratagelsen af et statsborgerskab i hensyn som trusler mod den offentlige ro, orden og sikkerhed,¹²⁸ er det derved ikke nødvendigt efter egnethedskravet, at der er andre retsfølger, som er mere egnet til at fremme beskyttelsen af de pågældende hensyn. Derved ikke sagt, at et sådan forhold ikke kan have betydning for andre aspekter af proportionalitetsvurderingen.

¹²⁴ *Niels Fenger*, i U.2014B.227. s. 227

¹²⁵ *Ibid.* s. 228

¹²⁶ Se her *Eva Ersbøll*: Dansk indfødsret i international og historisk belysning (2008); s. 142 f., s. 161 f. og s. 211 f.

¹²⁷ *Niels Fenger*, i U.2014B.227. s. 228. Til støtte herfor henviser forfatteren bl.a. til sag C 261/81 *Rau* pr. 13, og sag C-309/10 *Agrana Zucker* pr. 44.

¹²⁸ Et hensyn der, som anført under punkt 4.1.3., blev anset for legitimt af Domstolen i Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*. Se her. pr. 57

4.2.2. Nødvendighed

Den anden del af proportionalitetsvurderingen indeholder et krav om, at retsfølgen skal være nødvendig for at opnå den ønskede og lovlige virkning, der følger af regelgrundlaget. Her nærmere forstået som, at myndighederne skal vælge den retsfølge, som er egnet til at fremme den ønskede virkning på den mindst indgribende måde over for adressaten, hvis der foreligger flere virkemidler, som i samme grad fører til det ønskede resultat.¹²⁹ Sat i relation til sagerne om statsborgerskab betyder det følgelig, at medlemsstaterne ikke må fratage en person dennes statsborgerskab, hvis der foreligger andre mulige virkemidler, der i lige så høj grad kan imødekomme de legitime hensyn, der ligger til grund for reglerne, og disse virkemidler er mindre indgribende over for personen. Det er dog vigtigt at bemærke, at det ikke efter nødvendighedstesten kan kræves, at medlemsstaterne vælger en anden løsning, som måske nok er egnet, men ikke i samme grad sikrer det ønskede resultat.¹³⁰ En anden løsning skal derfor konkret kunne efterkomme medlemsstaternes legitime mål i samme grad, som fratagelsen af statsborgerskabet vil kunne.

Den krævede prøvelsesintensitet angående nødvendigheden af retsfølgen varierer som udgangspunkt afhængigt af sagens karakter. Generelt kan det dog siges, at hvor der er tale om indgreb i en fundamental rettighed, eller der i øvrigt er tale om et byrdefuldt indgreb, må der stilles krav om en nøje undersøgelse af, om mindre indgribende midler i tilstrækkelig grad vil kunne fremme målet.¹³¹

Under hensyntagen til den under punkt. 3.1. beskrevne praksis, hvor Domstolen i høj grad lagde vægt på den grundlæggende status af unionsborgerskabet,¹³² synes der ikke at være tvivl om, at der ved fortabelse af unionsborgerskabet vil være tale om et indgreb i fundamentale rettigheder. På den baggrund må det antages, at den krævede prøvelsesintensitet i sager om fratagelsen af statsborgerskabet må være høj.

4.2.2.1. Pligt til individualisering

En anden og væsentlig del af proportionalitetsbetragtninger er spørgsmålet, om myndighederne skal tage udgangspunkt i den konkrete sags omstændigheder, eller om de alene er forpligtet til at tage højde for typisk forekommende situationer ved udformningen af retsfølgen. Med andre ord hvorvidt der foreligger en pligt til individualisering.¹³³ I relation til sagerne om fratagelse af statsborgerskab er det således relevant at overveje, om medlemsstaterne har pligt til at foretage en konkret og individuel vurdering, eller om det er muligt for medlemsstaterne at udstede generelle retsregler om fratagelse af statsborgerskab.

Dette spørgsmål fik Domstolen imidlertid mulighed for at udtale sig om i sag C-221/17, *Tjebbes m.fl.*¹³⁴ Sagen omhandlede som nævnt under punkt 4.1.2. hollandsk lovgivning, der indeholdt regler om, at en myndig person, der også havde statsborgerskab i et tredjeland, ex lege mistede sit nederlandske statsborgerskab, hvis vedkommende uden afbrydelse i en periode på ti år havde haft sin hovedbopæl i udlandet og uden for EU. Endvidere indebar reglerne, at en mindreårig person under visse omstændigheder tillige mistede sit statsborgerskab ex lege, fordi forældrene mistede deres statsborgerskab efter de ovennævnte regler.¹³⁵ Som nævnt under

¹²⁹ *Niels Fenger*, i U.2014B.227, s. 231

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.* s. 232

¹³² Se her b.la. sag C-135/08, *Rottmann*. pr. 43

¹³³ *Niels Fenger*, i U.2014B.227, s. 232 f.

¹³⁴ Sag C-221/17, *Tjebbes m.fl.* pr. 26

¹³⁵ *Ibid.* pr. 26

punkt 4.1. var hensynene bag reglerne legitime. Spørgsmålet var dernæst, om reglerne var i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.¹³⁶

Den forelæggende ret var af den opfattelse, at proportionalitetsafvejningen var indeholdt i selve den ordning, som lovgivningen foreskrev ex lege. Her ud fra det argument, at statsborgerskabet først fortabtes efter 10 års bopæl uden for Holland, og at det var relativt enkelt at afbryde denne periode efter reglerne. På baggrund heraf mente den forelæggende ret, at der derfor ikke krævedes nogen proportionalitetsafvejning in concreto.¹³⁷ Domstolen var imidlertid ikke enig i den forelæggende rets opfattelse. Domstolen startede med at gentage præmissen fra *Rottmann* om, at det tilkommer de kompetente nationale myndigheder og retter at undersøge, om fortabelsen af et statsborgerskab, når dette medfører en fortabelse af unionsborgerskabet, overholder proportionalitetsprincippet. Her for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation og i givet fald for den pågældende persons familiemedlemmer i forhold til EU-retten.¹³⁸ Herefter udtalte Domstolen 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.”*¹³⁹

Med denne formulering gjorde Domstolen det klart, at der ved de pågældende sager foreligger en vis pligt til individualisering for medlemsstaterne, når de fratager en person sit statsborgerskab. Spørgsmålet var dernæst, hvorledes udstrækningen af denne pligt konkret skulle forstås.

Domstolen fortsatte sin argumentation og udtalte, at de kompetente nationale myndigheder og retter i de pågældende sager skal kunne prøve følgerne af fortabelsen af statsborgerskabet og i givet fald lade den pågældende person generhverve statsborgerskabet ex tunc i forbindelse med dennes ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab.¹⁴⁰ En sådan prøvelse måtte ifølge Domstolen endvidere kræve en vurdering af de individuelle følger for den berørte person samt følgerne for vedkommendes familie og disse følger måtte ifølge Domstolen ydermere hverken være hypotetiske eller eventuelle.¹⁴¹ Domstolen konkluderede i overensstemmelse hermed, at TEUF art. 20 i udgangspunktet ikke er til hinder for ex lege fortabelse af statsborgerskabet: *”(...) for så vidt som de kompetente nationale myndigheder, (...) i tilknytning hertil kan prøve følgerne af denne fortabelse af statsborgerskab og eventuelt lade de pågældende personer generhverve statsborgerskabet ex tunc (...)*¹⁴²

Derved gjorde Domstolen det også klart, at den forelæggende rets opfattelse om, at proportionalitetsafvejningen var indeholdt i den hollandske ordning, ikke var korrekt. Her netop fordi ordningen ikke gav mulighed for en individuel prøvelse.¹⁴³ På baggrund af dommen stod det derved klart, at der foreligger et krav om, at der skal foretages en proportionalitetsvurdering in

¹³⁶ Ibid. pr. 40

¹³⁷ Ibid. pr. 21 og 22.

¹³⁸ Ibid. pr. 40

¹³⁹ Ibid. pr. 41 (mine understregninger)

¹⁴⁰ Ibid. pr. 42

¹⁴¹ Ibid. pr. 44

¹⁴² Ibid. pr. 48

¹⁴³ Ibid. pr. 48

concreto i sager om fratagelse af statsborgerskabet, hvor personen samtidig mister sit unionsborgerskab.¹⁴⁴

Domstolens konklusion i sagen syntes dog at efterlade et spørgsmål om den tidsmæssige udstrækning af den individuelle prøvelse.¹⁴⁵ Når Domstolen havde forudsat, at en ordning, hvor fortabelse af statsborgerskabet sker ex lege, var tilladelig efter TEUF art. 20, var spørgsmålet, om en sådan ordning var tilladelig blot der havde foreligget en mulighed for individuel prøvelse – her måske inden for en nærmere bestemt tidsramme – eller om det måtte stilles som krav, at muligheden for at få en prøvelse løbende bestod. Nærværende spørgsmål var omdrejningspunktet i sag C-689/21 *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*.¹⁴⁶ Sagen angik de daværende danske regler om ex lege fortabelse af statsborgerskabet. Indfødsretsloven § 8, stk. 1, der var omdrejningspunktet for tvisten, havde på daværende tidspunkt følgende ordlyd:

*”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.”*¹⁴⁷

Bestemmelsen indeholdt således et udgangspunkt om fortabelse af statsborgerskabet ved det fyldte 22 år for den, der var født i udlandet, aldrig har boet i Danmark og ej heller havde opholdt sig i landet under forhold, der tydede på samhørighed med Danmark, medmindre personen ville blive statsløs. Efter administrativ praksis anså man bopæl i Danmark for at foreligge, hvis en person havde boet i landet i 3 måneder eller 7 år i andet nordisk land. Samhørighed i Danmark forelå efter administrativ praksis, hvis vedkommende forud for det fyldte 22. år havde opholdt sig i Danmark i samlet et år, eller hvis der forelå ophold af kortere varighed, som dokumenteret var udtryk for en særlig samhørighed med Danmark.¹⁴⁸

Bestemmelsen hjemlede dog mulighed for, at man kunne bevare sit danske statsborgerskab, hvis man indgav ansøgning herom, inden man nåede det 22. år. De danske regler medførte således i udgangspunktet, at der kunne foretages en individuel proportionalitetsvurdering, men denne var blot begrænset tidsmæssigt indtil personens 22. år. Eftersom at de danske regler indeholdt en sådan mulighed, uanset denne var tidsbegrænset, var det derfor Udlændinge- og Integrationsministeriets opfattelse, at de danske regler var i overensstemmelse med retsstillingen fra *Tjebbes m.fl.*¹⁴⁹

X, hvilken den konkrete sag handlede om, var født i USA af en dansk mor og en amerikansk far og havde siden fødslen haft både dansk og amerikansk statsborgerskab.¹⁵⁰ X havde i medfør af de ovennævnte regler ex lege mistet sit statsborgerskab efter sit fyldte 22. år, da hun ikke

¹⁴⁴ Se her også *Andreas Riis Madsen* i EU-ret & Menneskeret 2024, nr. 1., 32, s. 36 f.

¹⁴⁵ Se her også *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, 11. oktober 2019: Orientering om behandling af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-domstolens dom i sag C-221-17, *Tjebbes*

¹⁴⁶ Sag C-689/21 *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, pr. 24

¹⁴⁷ Se her *Ibid.* pr. 7. (Min understregning)

¹⁴⁸ Østre Landsrets kendelse afsagt den 11. oktober 2021 (BS-14885/2020). punkt 18-22. Se også Sag C-689/21 *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, pr. 20

¹⁴⁹ Sag C-689/21 *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, pr. 18 og 19. Se her også *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, 11. oktober 2019: Orientering om behandling af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-domstolens dom i sag C-221-17, *Tjebbes*.

¹⁵⁰ Sag C-689/21 *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, pr. 10

havde haft bopæl i Danmark og *kun* havde opholdt sig samlet i Danmark i 44 uger.¹⁵¹ Hun havde dog yderligere opholdt sig 4 uger i Unionen og indgav ansøgning om fortsat bevarelse af det danske statsborgerskab ca. 6 uger efter det fyldte 22. år. Grundet den forsinkede ansøgning var hun afskåret fra at få foretaget den individuelle proportionalitetsvurdering efter 2. pkt. i bestemmelsen.¹⁵² I modsætning til Udlændinge- og Integrationsministeriet var X af den opfattelse, at de danske regler, samt den tilhørende administrative praksis, var uproportionale samt i strid med retsstillingen efter *Tjebbes m.fl.* Dette blandt andet ud fra den begrundelse, at det alene var muligt at generhverve statsborgerskabet ved naturalisation, og at generhvervelsen derved ikke kunne ske *ex tunc*.¹⁵³

Domstolen var enig heri med X. Til at starte med gentog Domstolen konklusionen fra *Tjebbes m.fl.* om, at TEUF-artikel 20 i udgangspunktet ikke er til hinder for en medlemsstats ordning om *ex lege* fortabelse af statsborgerskabet. En sådan ordning kunne dog ifølge Domstolen alene være tilladelig forudsat:

” (...) at de berørte personer har mulighed for inden for en rimelig frist at indgive en ansøgning om bevarelse eller generhvervelse af statsborgerskabet, som gør det muligt for de kompetente myndigheder at foretage en prøvelse af proportionaliteten af følgerne af fortabelsen af dette statsborgerskab i forhold til EU-retten og i givet fald at indrømme en bevarelse eller generhvervelse *ex tunc* af statsborgerskabet”¹⁵⁴

Ifølge Domstolen måtte det endvidere anses for at være et krav, at en sådan frist for en individuel proportionalitetsprøvelse strækker sig i en rimelig periode efter, pågældende har nået den i lovgivningen fastsatte alder, og at den ikke begynder at løbe før, den berørte person er behørigt underrettet om fristen og konsekvenserne heraf.¹⁵⁵

Myndighederne var dog ifølge Domstolen berettiget til at foretage vurderingen på baggrund af de oplysninger, der forelå ved den berørte persons 22-års fødselsdag.¹⁵⁶ Domstolens konklusion udgjorde derved reelt en konstatering af, at de danske regler var i strid med TEUF art. 20. Dette netop da den danske ordning indebar, at statsborgerskabet kunne mistes uden nogen som helst individuel vurdering, hvis ikke der var indgivet en ansøgning om bevarelse af indfødsretten inden det fyldte 22. år, og derudover da der heller ikke var mulighed for generhvervelse *ex tunc* af det *ex lege* fortabte statsborgerskab.¹⁵⁷

Noget overraskende betyder dommens resultat, at statsborgerskabet, og derved unionsborgerskabet, kan fortabes uden nogen forudgående individuel vurdering af konsekvenserne for vedkommende. Dette synes ellers at have været et krav efter Domstolens tidligere afgørelser.¹⁵⁸ Henset til, at den berørte person efter afgørelsen selv skal anmode om den individuelle vurdering, synes Domstolen med sagen *teoretisk* at have begrænset betydningen af proportionalitetsprincippet i de pågældende sager en smule.¹⁵⁹ Det kan som nævnt ikke længere anses for at være et ubetinget krav, at medlemsstaterne, *inden* den berørte person fortaber sit statsborgerskab, foretager en individuel prøvelse af konsekvenserne for denne i henhold til EU-retten.

¹⁵¹ Ibid. pr. 14

¹⁵² Ibid. pr. 12-13

¹⁵³ Ibid. pr. 16-17

¹⁵⁴ Ibid. pr. 59 (Mine understregninger)

¹⁵⁵ Ibid. pr. 59

¹⁵⁶ Ibid. pr. 56

¹⁵⁷ Se her Udlændinge- og Integrationsministeriets notat af 5. januar. *Juridisk vurdering af EU-Domstolens dom i sag C-689/21, X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet.*

¹⁵⁸ Se her sag bl.a. C-135/08 *Rottmann*, pr. 55 og Sag C-221/17, *Tjebbes m.fl.*, pr. 40

¹⁵⁹ Se her også *Andreas Riis Madsen* i EU-ret & Menneskeret 2024, nr. 1., 32, s. 44

I realiteten udgør afgørelsen dog næppe en lempelse af kravene efter den tidligere retsstilling. Det kan således overvejes, om der reelt er tale om en ex lege fortabelse af statsborgerskabet, når vedkommende efter fortabelsen, og inden for en rimelig frist, skal være i stand til at kunne anmode om en individuel vurdering, og at den berørte person på baggrund heraf skal kunne generhverve statsborgerskabet *ex tunc*.¹⁶⁰ Fortabelsen har således først de facto virkning fra det tidspunkt, hvor fristen er udløbet. Her er det som nævnt endvidere en betingelse, at den berørte person inden er behørigt underrettet om fristen og konsekvenserne heraf. Tidspunktet, eller i hvert fald den reelle virkning, for fortabelsen af statsborgerskabet synes således skubbet til det tidspunkt, hvor den berørte person enten anmoder om en individuel prøvelse inden for fristen, eller giver afkald på sin mulighed herfor ved at forholde sig passivt indtil fristens udløb. Ikke desto mindre synes den efter proportionalitetsprincippet krævede individuelle vurdering, som følge af afgørelsen i sag C-689/21, *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, at have ændret karakter fra en ubetinget pligt for medlemsstaterne i sager om fratagelse af statsborgerskab, til i højere grad at udgøre en rettighed for den berørte person.¹⁶¹

Et sådant skifte synes endvidere bekræftet ved de forenede sager C-684/22 – C-686/22 *Stadt Duisburg*. Sagerne angik lovligheden af Tysklands lovgivning om ex lege fortabelse af statsborgerskabet ved erhvervelse af et nyt statsborgerskab.¹⁶²

De tyske regler bestemte således, at en tysk statsborger i udgangspunktet mistede sit tyske statsborgerskab, hvis personen erhvervede statsborgerskab i et tredjeland, som Tyskland ikke havde indgået en traktat herom med. Statsborgerskabet kunne dog konkret, bevares såfremt den berørte person havde ansøgt herom samt havde fået tilladelse hertil ud fra en afvejning af offentlige og private hensyn.¹⁶³ Som det var tilfældet i *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, blev spørgsmålet derved, om statsborgerskabet kunne fortabes uden medlemsstaterne på forhånd, foretog den individuelle prøvelse, men så at sige overlod handlepligten til den berørte person, der selv skulle anmode herom.

Svaret herpå var bekræftende. Domstolen konstaterede således, at TEUF art. 20, i udgangspunktet ikke er til hinder for en sådan ordning.¹⁶⁴ Som i *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet* fandt Domstolen, at det dog måtte opstilles som en betingelse, at en sådan ansøgning skulle ske inden for en rimelig frist,¹⁶⁵ som den berørte person ud fra hensynet til effektivitetsprincippet først måtte underrettes behørigt om.¹⁶⁶ Ikke overraskende fandt Domstolen endvidere, at det ved den ansøgte prøvelse ikke var nok, at der blev foretaget en afvejning af offentlige og private hensyn. I overensstemmelse med den tidligere praksis måtte der ifølge Domstolen foretages en proportionalitetsafvejning med udgangspunkt i den berørte persons individuelle situation og konsekvenserne herfor i forhold til EU-retten.¹⁶⁷ Dermed bekræftede sagerne i *Stadt Duisburg* da også, at retsstillingen efter *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet* er gældende for alle sager om ex lege fratagelser af statsborgerskabet og ikke blot i de specifikke sager, hvor man fratager en person født i et tredjeland statsborgerskabet ved en bestemt alder.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² De forenede sager C-684/22 – C-686/22 *Stadt Duisburg*, pr. 31

¹⁶³ Ibid. pr. 7

¹⁶⁴ Ibid. pr. 65

¹⁶⁵ Ibid. pr. 52 og 53

¹⁶⁶ Ibid. pr. 56

¹⁶⁷ Ibid. pr. 50

På baggrund af den ovennævnte retspraksis synes der derved at kunne udledes en række processuelle krav af proportionalitetsprincippet. Her for det første, at der i udgangspunktet altid skal foretages en individuel proportionalitetsvurdering, hvor medlemsstaterne må tage højde for de individuelle følger for den berørte person samt følgerne for vedkommendes familie. For det andet må disse følger hverken være hypotetiske eller eventuelle. Det er dog tilladeligt for medlemsstaterne at indføre regler om ex lege fortabelse af statsborgerskabet, hvor en person kan miste sit statsborgerskab, uden den forudgående individuelle prøvelse. Dette kræver dog, at den berørte person skal være i stand til at anmode om selvsamme prøvelse inden for en rimelig frist efter at være blevet behørigt underrettet om fristen og dens konsekvenser. Vurderingen kan dog foretages i henhold til de oplysninger, der forelå på fortabelsestidspunktet, når dette tidspunkt udgør en integrerende del af de lovlige kriterier, medlemsstaten har fastsat.¹⁶⁸

4.2.3. Absolut forholdsmæssighed

Efter proportionalitetsgrundsætningens tredje og sidste led må foranstaltningen ikke medføre et resultat, der står i misforhold til det mål, der ønskes opnået. Dette uanset om målet ikke kan realiseres lige så effektivt på en mindre indgribende måde. Nærmere bestemt indeholder dette led således et krav om, at der foretages en identifikation af vægten af de forskellige modstridende hensyn og derpå en afvejning af disses relative vægt.¹⁶⁹ Ved sagerne om fratagelse af statsborgerskab har det følgelig den betydning, at medlemsstaterne på den ene side må foretage en afvejning mellem de legitime hensyn, fortabelsen af statsborgerskabet er begrundet i, og på den anden side de eventuelle saglige modhensyn, der taler for det modsatte resultat.

Ved dette led skifter prøvelsen således karakter til at være mere politisk og værdipræget. Dette indebærer da også, at det i undertiden kan være svært at forudsige, hvornår en fratagelse af statsborgerskabet konkret kan overleve en judiciel prøvelse. Dette netop da afvejningen af modstridende saglige værdier per definition har karakter af en vag og elastisk standard.¹⁷⁰ Det relevante spørgsmål bliver i den henseende, hvilken vægt medlemsstaterne skal tillægge de legitime hensyn, hvilke de har begrundet deres regler om fortabelse af statsborgerskabet i, når de bliver afvejet over for de modstående hensyn, der taler for det modsatte resultat. Før dette spørgsmål overhovedet kan forsøges besvaret, bliver det dog nødvendigt at identificere de modstående hensyn i afvejningen. Hvad der udgør de modstående hensyn i sagerne om fortabelse af statsborgerskabet, har Domstolen i nogen grad klarlagt i sin praksis.

4.2.3.1. Hvilke modstående hensyn skal inddrages?

I sag C-135/08 *Rottmann*, fandt Domstolen, at en medlemsstat, ved vurderingen af om en person skal fratages sit statsborgerskab, må tage hensyn til de eventuelle virkninger, beslutningen har for den berørte person og dennes familiemedlemmer, her for så vidt angår fortabelsen af de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet. Dette ifølge Domstolen navnlig grundet den betydning, som unionsborgerskabet er tillagt i den primære ret.¹⁷¹ Med denne formulering konstaterede Domstolen, at det overordnede modstående hensyn i vurderingen af forholdsmæssighed i de pågældende sager – ikke overraskende – er beskyttelsen af de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet. Ved at henvise til unionsborgerskabets betydning i den primære ret, synes Domstolen endvidere at indikere, at hensynet må indgå i afvejningen med en betydelig vægt.

¹⁶⁸ Ibid. pr. 64.

¹⁶⁹ *Niels Fenger*, i U.2014B.227, s. 233

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Sag C-135/08 *Rottmann*, pr. 56

Nok er det overordnede modhensyn derved beskyttelsen af de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet, men som angivet under punkt 4.2.2.1 har myndighederne pligt til at foretage en proportionalitetsvurdering in concreto. Det er derved ikke nok, at medlemsstaterne foretager en overordnet afvejning mellem hensynet bag medlemsstaternes regler og de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet. Der må tillige foretages en individuel prøvelse, hvor hensyn til de konkrete følger som fortabelsen har for de berørte personer, inddrages.¹⁷² Der synes derved heller ikke at kunne opstilles en udtømmende liste af hensyn, der altid er relevante at inddrage. Af praksis kan der dog udledes en række hensyn, der synes at gå igen.

I sag C-135/08 *Rottmann*, der som nævnt under punkt 4.1.1. angik det legitime modhensyn i form af svig, fandt Domstolen, at de tyske myndigheder, som led i afvejningen, tillige måtte overveje, om fortabelsen af statsborgerskabet stod i et rimelig forhold til lovovertrædelsens grovhed. Derudover skulle myndighederne ifølge Domstolen inddrage supplerende hensyn såsom, hvor lang tid, der var forløbet mellem beslutningen om naturalisation og beslutningen om tilbagekaldelse, samt den pågældendes mulighed for at generhverve sit oprindelige statsborgerskab.¹⁷³ Disse hensyn var således hensyn, der relaterede sig til den konkrete sags omstændigheder, og de kan følgelig ikke overføres på alle sager om fratagelse af statsborgerskab. Dette synes derved også at understrege forholdsmæssighedsvurderingens relativitet. Ikke desto mindre er det dog klart, at medlemsstaterne, hvor der foreligger omstændigheder af lignende karakter, skal inddrage disse hensyn i afvejningen.

I sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*, der er refereret under punkt 3.1., fandt Domstolen således, at myndighederne, som i *Rottman*, måtte tage hensyn til, om fortabelsen af statsborgerskabet stod i rimeligt forhold til lovovertrædelsen, der var begået, samt den pågældendes muligheder for at generhverve sit oprindelige statsborgerskab.¹⁷⁴

I sag C-221/17, *Tjebbes m.fl.*, udtalte Domstolen, at medlemsstaterne ved vurderingen må overveje, om fortabelsen af status som unionsborger har følger: ” (...) som uforholdsmæssigt – i forhold til det mål, som den nationale lovgiver forfølger – påvirker den normale udvikling af vedkommendes familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten.”¹⁷⁵ Disse følger må endvidere, som angivet under punkt 4.2.2.1, hverken være hypotetiske eller eventuelle.¹⁷⁶ En inddragelse af dette hensyn forudsætter derved, at medlemsstaterne har pligt til at undersøge, hvilke konkrete følger en fortabelse af statsborgerskabet vil have for den berørte persons familie- og arbejdsliv i forhold til EU-retten. Henset til at næsten alle personer har en vis form for familie- og/eller arbejdsliv, synes nærværende hensyn relevant at inddrage i stort set alle sager, hvor en person får frataget sit statsborgerskab, og hvor dette tillige medfører en fortabelse af unionsborgerskabet.

4.2.3.2. Afvejningen in concreto

Når de relevante modstående hensyn er identificeret, må der som førnævnt ske en afvejning af disses relative vægt over for de legitime hensyn, medlemsstaternes regler er begrundet i.¹⁷⁷ Spørgsmålet bliver derfor følgelig, hvilken vægt de enkelte hensyn skal tillægges. Som anført under punkt 4.2.3.1. medfører pligten til at foretage en individuel vurdering, at der næppe kan gøres udtømmende op med, hvilke modhensyn, der skal inddrages. Dertil kommer, at en afvejning mellem to eller flere saglige hensyn dybest set har karakter af traditionel offentligretlig

¹⁷² Se her sag C-221/17, *Tjebbes m.fl.* pr. 41

¹⁷³ Sag C-135/08 *Rottmann*, pr. 56 in fine.

¹⁷⁴ Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*, pr. 60

¹⁷⁵ Se her sag C-221/17, *Tjebbes m.fl.*, pr. 44

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Se her også *Niels Fenger*, i U.2014B.227, s. 233

skønsudøvelse.¹⁷⁸ På baggrund heraf synes det vanskeligt på forhånd at sige, hvilken vægt de enkelte hensyn generelt skal indgå i den judicielle prøvelse med.

En vis forståelse for, hvordan Domstolen konkret vil foretage en afvejning, kan hentes i sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*, idet Domstolen selv foretog proportionalitetsvurderingen i sagen. Som angivet under punkt 3.1. havde den østrigske delstats regering Wiener Landesregierung tilbagekaldt et tilsagn om statsborgerskab, da den berørte person JY havde begået to alvorlige administrative overtrædelser samt begået yderligere otte administrative forseelser, før tilsagnet blev givet. Tilbagekaldelsen var som nævnt under punkt 4.1.3. blandt andet begrundet i de legitime hensyn, at en person ikke måtte udgøre en trussel mod den offentlige ro, orden og sikkerhed eller i øvrigt være til fare for andre offentlige interesser.

Domstolen startede sin proportionalitetsvurdering med at konkludere, at de otte administrative forseelser, der var begået inden tilsagnet blev givet, ikke kunne tages i betragtning som grundlag for tilbagekaldelsen, da de var kendte på datoen for tilsagnet.¹⁷⁹ Derved fastslog Domstolen, at medlemsstaterne ved proportionalitetsvurderinger i sager om fratagelse af statsborgerskab i udgangspunktet ikke kan inddrage forhold, som allerede var kendte ved tildelingen af dette. Herefter bemærkede Domstolen, at begreberne *den offentlige orden* og *den offentlige sikkerhed* skal fortolkes strengt, idet deres rækkevidde ikke kan bestemmes ensidigt af medlemsstaterne.¹⁸⁰ I forlængelse heraf konstaterede Domstolen, at begrebet *den offentlig orden* forudsætter, at der ud over den forstyrrelse af samfundsordenen, som enhver lovovertrædelse indebærer, skal foreligge en reel, umiddelbar og alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse. *Den offentlige sikkerhed* måtte ifølge Domstolen blandt andet omfatte en medlemsstats indre og ydre sikkerhed samt trusler mod de grundlæggende offentlige institutioners og tjeneesters funktionsmåde eller befolkningens overlevelse.¹⁸¹ Herved synes Domstolen at indikere, at begreberne materielt skal fortolkes i overensstemmelse med de identiske begreber, der kendes fra reglerne om fri bevægelighed, og som blandt andet er kodificeret i opholdsdirektivets¹⁸² art. 27, stk. 1.¹⁸³

Herefter påpegede Domstolen, at JY alene havde begået to administrative overtrædelser, der havde medført en relativ lav bødestraf. Sådanne administrative overtrædelser kunne ifølge Domstolen ikke godtgøre, at JY udgjorde en reel, umiddelbar og alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed.¹⁸⁴ På baggrund heraf afvejede Domstolen hensynet til de betydelige konsekvenser, afgørelsen ville have for JY's situation, herunder for hendes familie- og arbejdsliv, over for hensynet bag tilbagekaldelsen. Her blev konklusionen følgelig, at afgørelsen ikke stod i rimeligt forhold til grovheden af lovovertrædelsen.¹⁸⁵ Med andre ord fandt Domstolen, efter en konkret prøvelse, at foranstaltningen ville medføre et resultat, der stod i misforhold til det mål, der ønskedes opnået.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*, pr. 65

¹⁸⁰ Ibid. pr. 68

¹⁸¹ Ibid. pr. 69

¹⁸² Direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004

¹⁸³ En foranstaltning truffet af hensyn til *den offentlige orden* efter opholdsdirektivets art. 27, stk. 1, kræver således tillige ifølge opholdsdirektivets art. 27, stk. 2, at den personlige adfærd skal udgøre en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, der berører en grundlæggende samfundsinteresse. Se her også *Karsten Engsig & Jens Hartig Danielsen*: EU-retten. 8. udg. (2022), s. 493 ff.

¹⁸⁴ Sag C-118/20 *Wiener Landesregierung*, pr. 70 og 71

¹⁸⁵ Ibid. pr. 73

Afgørelsen indikerer, at EU-domstolen er parat til at foretage en proportionalitetsvurdering in concreto, når medlemsstaterne har begrundet deres regler bag fortabelsen af statsborgerskab i hensynene til *den offentlige sikkerhed og den offentlige orden*. Domstolen anlægger således en streng fortolkning af begreberne, og medlemsstaterne kan ikke ensidigt fastlægge deres rækkevidde.

Dette synes at være en følge af, at medlemsstaterne, som nævnt ovenfor, må fortolke begreberne i overensstemmelse med de identiske begreber, der kendes fra reglerne om fri bevægelighed. Medlemsstaternes skønsudøvelse vedrørende begreberne er derved begrænset, og vægten af hensynene synes med andre ord i forvejen at være klarlagt. På den anden side er det ikke sikkert, at Domstolen i samme grad stiller krav til medlemsstaternes konkrete afvejning af andre legitime hensyn, og medlemsstaternes kan muligvis være overladt et større skøn i andre tilfælde.

4.3. Skal være i overensstemmelse med Chartret

I sag C-221/17, *Tjebbes m.fl.* udtalte Domstolen, at en medlemsstat endvidere må sikre sig, at dens afgørelse er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Charter, herunder særligt retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i Chartrets art. 7, samt hensynet til barnets tarv efter Chartrets art. 24.¹⁸⁶ Dette forekommer da heller ikke overraskende med henblik på, at Domstolen i sag C-135/08 *Rottmann* fastslog, at medlemsstaterne ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab skal overholde EU-retten.¹⁸⁷ Det følger således af TEU¹⁸⁸ art. 6, stk. 1, at Chartret er en del af primærretten,¹⁸⁹ og det er endvidere blevet fastslået, at det finder anvendelse på medlemsstaterne i alle situationer, hvor disse handler inden for EU-rettens anvendelsesområde.¹⁹⁰ Spørgsmålet bliver dernæst, hvilken betydning kravet herom konkret har for sagerne om fratagelse af statsborgerskab. I den forbindelse synes det først relevant at se på, hvad de beskyttede rettigheder efter Chartrets art. 7 og Chartrets art. 24 generelt omfatter.

Begreberne *familieliv*, *privatliv* og *hjem* efter chartrets art. 7 har brede anvendelsesområder og skal efter Chartrets art. 52, stk. 3 som minimum fortolkes på linje med de overlappende rettigheder i EMRK art. 8.¹⁹¹ Hvorvidt en relation udgør et *familieliv*, der er omfattet af bestemmelsen, beror således på en konkret vurdering af de faktiske familieband, og om der reelt er et tæt personligt bånd mellem de pågældende. Afgørende er således, om der de facto består et familieliv, og Domstolen har da også fastslået, at homoseksuelle par¹⁹² samt børn i værgemål¹⁹³ kan være omfattet af beskyttelsen. Udgangspunktet er dog, at det alene er eksisterende familieliv, der beskyttes af bestemmelsen. *Privatliv* kan ikke udtømmende defineres og omfatter såvel personers indadvendte ret til en personlig valgt livsførelse og den dertil knyttede ret til at skærme sig fra uønskede dele af omverdenen, som den udadvendte ret til at etablere og udvikle relationer til andre mennesker mv.

Dette indebærer en beskyttelse af en lang række aspekter relateret til individets fysiske, psykiske sociale og moralske identitet og integritet. *Hjem* er endvidere underlagt en bred fortolkning,

¹⁸⁶ Sag C-221/17, *Tjebbes m.fl.* pr. 45.

¹⁸⁷ Sag C-135/08 *Rottmann* pr. 45.

¹⁸⁸ Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Union

¹⁸⁹ *Louise Halleskov & Ole Terkelsen: Folkeret og menneskerettigheder*, 2. udg. (2023), s. 220

¹⁹⁰ Sag C-617-10 *Åkerberg Fransson*, pr. 21. Se her også *Louise Halleskov. & Ole Terkelsen: Folkeret og menneskerettigheder*, 2. udg. (2023), s. 224

¹⁹¹ *Louise Halleskov. & Ole Terkelsen: Folkeret og menneskerettigheder*, 2. udg. (2023), s. 230 f.

¹⁹² Sag C-673/16, *Coman*, pr. 48-51

¹⁹³ Sag C-129/18 *SM*, pr. 65 og 66

der ikke er begrænset til en bolig i traditionel forstand, og det er ydermere ikke nødvendigt, at der er tale om ejendom, som den berørte person ejer eller lejer.¹⁹⁴

Efter art. 24, stk. 1, i Chartret har børn ret til den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel. De skal endvidere frit kunne udtrykke deres synspunkter, og der skal tages hensyn hertil i forhold, der vedrører dem i overensstemmelse med deres alder og modenhed. Det følger endvidere af art. 24, stk. 2, at barnets tarv skal komme i første række i alle handlinger vedrørende børn, samt at ethvert barn har ret til regelmæssigt at have personlig forbindelse og direkte kontakt med begge sine forældre, medmindre dette er i modstrid med dets interesser efter art. 24, stk. 3. Hvor børn, i en sag om fratagelse af statsborgerskab, er involveret, er det derfor klart, at medlemsstaterne må iagttage, at de ovennævnte hensyn bliver varetaget. Dette kunne enten være i det tilfælde, hvor det er barnet selv, der mister sit unionsborgerskab som følge af fratagelsen eller en af barnets forældre. Særligt hensynet i art. 24, stk. 3, synes at have relevans, hvor det blot er den ene af forældrene, der får frataget sit statsborgerskab. Som nævnt under punkt 2.1. indeholder unionsborgerskabet efter TEUF art. 20, stk. 2, litra a, samt TEUF art. 21, stk. 1, en ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område. Det er derfor ikke utænkeligt, at en fortabelse af unionsborgerskabet konkret vil kunne besværliggøre en personlig forbindelse samt direkte kontakt med et barn bosiddende i en medlemsstat.

Det er dog værd at bemærke, at de ovenstående rettigheder og friheder efter Chartret ikke er absolutte.¹⁹⁵ Chartrets art. 52, stk. 1, indeholder således en generel undtagelsesbestemmelse, der opregner betingelserne for, at medlemsstaterne kan foretage indgreb og begrænsninger i Chartrets grundrettigheder. Det er altså muligt for medlemsstaterne at fratage et statsborgerskab, selvom dette konkret vil gøre indgreb i rettighederne efter Chartret, herunder i de ovennævnte rettigheder i art. 7 og art. 24. Undtagelsesbestemmelsen i Chartrets art. 52, stk. 1, fastslår, at enhver begrænsning i Chartrets rettigheder og friheder skal opfylde fire betingelser. Indgrebet skal således; i) være fastlagt i lovgivningen, ii) respektere det væsentligste indhold af rettigheden eller friheden, iii) forfølge et mål af almen interesse, der er anerkendt af unionen og iv) iagttage proportionalitetsprincippet.¹⁹⁶ Kravet efter Chartrets art. 52, stk. 3, om, at de bestemmelser, der svarer til bestemmelser i EMRK, skal fortolkes på linje med konventionen, gælder også for adgangen til at foretage indgreb. Det betyder derved, at i sager om indgreb i en overlappende rettighed skal de fire betingelser i art. 52, stk. 1, som minimum fortolkes parallelt med EMD's praksis.¹⁹⁷ Hvor en fratagelse af statsborgerskabet udgør et indgreb i rettigheder efter Chartret, der overlapper med rettigheder efter EMRK, må medlemsstaterne derved sikre sig, at indgrebet er i overensstemmelse med både Chartret og konventionen. Det er her værd at bemærke, at netop Chartrets art. 7 udgør en overlappende rettighed.¹⁹⁸

Henset til det brede anvendelsesområde efter især art. 7 synes medlemsstaterne altid at skulle iagttage, om indgrebsbetingelserne konkret er overholdt, når de fratager statsborgerskabet, hvor dette medfører en fortabelse af unionsborgerskabet.

I grove træk er konsekvensen heraf, at en medlemsstats regler om fratagelse af statsborgerskab for det første skal være fastlagt i lovgivningen. Fastlæggelsen heraf må endvidere ske i en sådan grad, at rækkevidden af et muligt indgreb kan forudses.¹⁹⁹ Dernæst må medlemsstaten sikre

¹⁹⁴ Se i det hele *Louise Halleskov og Ole Terkelsen: Folkeret & menneskerettigheder*, 2. udg. (2023), s. 296 ff.

¹⁹⁵ *Ibid.* s. 233.

¹⁹⁶ Se her også *Ibid.* s. 234

¹⁹⁷ *Ibid.* s. 235

¹⁹⁸ Forklaringer til EUC – Forklaring ad artikel 52

¹⁹⁹ *Louise Halleskov & Ole Terkelsen: Folkeret og menneskerettigheder*, 2. udg. (2023), s. 234

sig, at fratagelsen konkret ikke er så omfattende og indgribende, at den kompromitterer kerneindholdet af en rettighed eller frihed.²⁰⁰ Af forklaringerne til Chartret fremgår det, at begrænsninger ikke, i lyset af de tilsigtede formål, må udgøre et uforholdsmæssigt indgreb, som berører rettighedernes egentlige indhold.²⁰¹

Som følge af den tredje indgrebsbetingelse må medlemsstaterne ydermere sikre sig, at en fratagelse forfølger et anerkendelsesværdigt formål. Der kan her både være tale om hensyn til både EU som sådan og til medlemsstaterne.²⁰² Ved overlappende rettigheder må medlemsstaterne som følge af den ovennævnte bestemmelse i Chartrets art. 52, stk. 3, endvidere iagttage, at formålet som minimum tillige er lovligt i henhold til den tilsvarende konventionsbestemmelse. Som nævnt under punkt 4.1. er det i forvejen et krav efter Domstolens praksis, at medlemsstaterne ved fratagelser af statsborgerskab, der medfører en fortabelse af unionsborgerskabet, begrundet deres regler i legitime hensyn.²⁰³ Henset hertil synes betingelsen ikke at have den store selvstændige betydning, når medlemsstaternes i øvrigt iagttager kravene efter Domstolens praksis.

Som følge af den sidste betingelse i art. 52, stk. 1 kan medlemsstaterne alene foretage en fratagelse, hvor denne er proportional. Proportionalitetsvurderingen efter Chartrets art. 52, stk. 1, svarer dog til det almindelige EU-retlige proportionalitetsprincip.²⁰⁴ Som anført under punkt 4.2. har Domstolen i forvejen fastslået, at det uskevne domstolsskabte proportionalitetsprincip finder anvendelse, når en medlemsstat fratager en person dennes statsborgerskab, der medfører en fortabelse af unionsborgerskabet.²⁰⁵ Der synes således ikke ved denne betingelse at ske en udvidelse af, hvad der allerede er gældende i de pågældende situationer. Det må dog igen her bemærkes, at Chartrets art. 52, stk. 3, medfører, at Chartrets proportionalitetsafvejning skal foretages, således at EMRK's funktion som minimumsstandard iagttages.²⁰⁶ Medlemsstaterne må derved ved overlappende rettigheder iagttage, at proportionalitetsafvejningen ikke foretages lempeligere end den, der er anlagt i EMD's praksis.

5.0 Er udviklingen i konflikt med det danske forbehold?

Som nævnt under punkt 2.2. synes Danmark ved indgåelsen af Maastricht-traktaten at have været bekymret for den fremtidige udvikling af unionsborgerskabet. En bekymring, der var med til at danne grundlag for Edinburgh-afgørelsen og det danske forbehold mod unionsborgerskabet. På baggrund heraf blev det da også skrevet direkte ind i forbeholdet, at spørgsmålet om, hvorvidt en person besidder statsborgerskab i en medlemsstat, udelukkende afgøres efter vedkommende medlemsstats egen lovgivning.²⁰⁷

En sådan formulering synes ved første øjekast svær at kombinere med den senere udvikling af unionsborgerskabet, der netop har medført, at der bliver stillet krav til medlemsstaternes fratagelse af statsborgerskabet i situationer, der tillige medfører en fortabelse af unionsborgerskabet. Det synes derved ikke oplagt, at spørgsmålet om, hvem der besidder statsborgerskab, *udelukkende* afgøres efter medlemsstaternes egen lovgivning.²⁰⁸ På den baggrund kan det da også

²⁰⁰ Ibid. s. 234

²⁰¹ Forklaringer til EUC – Forklaring ad artikel 52

²⁰² Louise Halleskov & Ole Terkelsen: Folkeret og menneskerettigheder, 2. udg. (2023), s. 235

²⁰³ Sag C-135/08 *Rottmann*, pr. 47 og 48 smh. sag C-118/20 Wiener Landesregierung, pr. 51

²⁰⁴ Louise Halleskov & Ole Terkelsen: Folkeret og menneskerettigheder, 2. udg. (2023), s. 235

²⁰⁵ Se her bl.a. sag C-135/08 *Rottmann*, pr. 55

²⁰⁶ Se her også Louise Halleskov & Ole Terkelsen: Folkeret og menneskerettigheder, 2. udg. (2023), s. 308

²⁰⁷ Formandsskabets konklusioner – Det Europæiske Råd i Edinburgh d. 12. december 1992, bilag 1. s. 53.

²⁰⁸ Se her også *Martijn Van Der Brink*, European Papers, Vol. 4, No 1, (2019), 409, s. 412 f.

overvejes, om der foreligger en konflikt mellem det danske forbehold og den retsstilling, som Domstolen har udviklet vedrørende unionsborgerskabets betydning for fratagelse af statsborgerskab.

Som nævnt under punkt 3.1. blev netop nærværende problemstilling behandlet af Domstolen i sag C-135/08 *Rottmann*.²⁰⁹ Som anført herunder påpegede Domstolen hertil, at den omstændighed, at kompetencen vedrørende statsborgerskabet henhørte under medlemsstaternes kompetence, ikke var til hinder for, at de nationale retsregler samtidig skulle overholde EU-retten.²¹⁰ Domstolen synes herved at fortolke det indeholdte forbehold i Edinburgh-afgørelsen således, at forbeholdet alene angår kompetencen til at fastsætte regler om, hvem der har statsborgerskab. Denne kompetence tilkommer således *udelukkende* medlemsstaterne. En sådan fortolkning synes i øvrigt ikke at stride med EU-Domstolens tidligere udtalelser om, at fastsættelsen af betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskabet er underlagt medlemsstaternes enekompetence.²¹¹ Der kan da også argumenteres for, at de af unionsborgerskabet udledte krav til medlemsstaternes fratagelse af statsborgerskab, ikke formelt set regulerer, hvem der har statsborgerskab i medlemsstaterne. De under punkt 4.0 behandlede krav om, at reglerne skal være begrundet i legitime hensyn, være overensstemmelse med proportionalitetsprincippet samt overholde Chartret angår således alene medlemsstaternes skøn vedrørende fastsættelsen af reglerne om fratagelse af statsborgerskab.²¹² Hvis man anlægger en sådan fortolkning, synes der da heller ikke at være åbenbar modstrid mellem Domstolens udvikling af unionsborgerskabets betydning for fratagelsen af statsborgerskabet og indholdet af Edinburgh-afgørelsen.

Det er da også vigtigt at forholde sig til den noget særegne juridiske karakter af Edinburgh-afgørelsen og det heri indeholdte forbehold. Det kan således bemærkes, at Edinburgh-afgørelsen ikke i sig selv er et EU-retligt instrument, men alene er folkeretligt bindende for medlemsstaterne.²¹³ Dertil kommer, at Det Europæiske Råd, som nævnt under punkt 2.2., var af den overbevisning, at afgørelsen i det hele var forenelig med traktatgrundlaget.²¹⁴ Som Domstolen påpegede i *Rottmann*, tjener Edinburgh-afgørelsen derved alene som et instrument ved fortolkningen af traktaten.²¹⁵ Her kan det bemærkes, at kompetencen til at afgøre spørgsmål om fortolkning af traktaterne ved præjudicielle spørgsmål, i sidste ende tilkommer Domstolen.²¹⁶ I *Rottmann*, hvor Domstolens fortolkning ikke synes åbenbart uforenelig med formuleringen i Edinburgh-afgørelsen, synes det således svært at kritisere resultatet.

Det er endvidere værd at fremhæve, at de forbehold Edinburgh-afgørelsen indrømmede Danmark på de fire politikområder efter memorandummet, inklusive forbeholdet mod unionsborgerskabet, alle relaterede sig fremadrettet mod en mulig udvikling.²¹⁷ En sådan forståelse af

²⁰⁹ Sag C-135/08 *Rottmann*, pr. 37-41

²¹⁰ Ibid. pr. 41. Her kan bemærkes, at Domstolen gentog denne formulering i sag C-689/21, *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, efter at have konkluderet, at indholdet af Edinburgh-afgørelsen har samme ordlyd, som den under punkt 2.2. nævnte slutakterklæring, jf. pr. 26-28.

²¹¹ Som anført i bl.a. sag C-369/90 *Micheletti*, pr. 10

²¹² Se i den retning sag C-135/08. *Rottmann*, Forslag til afgørelse fra Generaladvokat M. Poaires Maduro., pr. 20.

²¹³ *Andreas Riis Madsen* i EU-ret & Menneskeret 2024, nr. 1, 32, s. 35

²¹⁴ *Christian Thorning*: De danske forbehold, i *Ulla Neergaard & Karsten Engsig Sørensen* (red.), Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl. (2023). s. 178

²¹⁵ Sag C-135/08 *Rottmann*, pr. 40. Se her også sag C-689/21, *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, pr. 27

²¹⁶ jf. TEUF art. 267, stk. 1, litra a.

²¹⁷ *Christian Thorning*: De danske forbehold, i *Ulla Neergaard & Karsten Engsig Sørensen* (red.), Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl. (2023). s. 177

forbeholdet, hvad angår unionsborgerskabet, synes også at kunne udledes af den ensidige erklæring fra Danmark, som blev knyttet til den danske akt om ratifikation af traktaten. Af denne fremgår der blandt andet, at intet i Traktaten om Den Europæiske Union medfører umiddelbart eller på længere sigt nogen forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab, der ligger på linje med statsborgerskab i en nationalstat, og at spørgsmålet om Danmarks deltagelse i en sådan udvikling derfor heller ikke opstår.²¹⁸ Den udvikling, som er sket i retspraksis vedrørende unionsborgerskabets betydning for fratagelsen af statsborgerskab, har da heller ikke haft en sådan virkning. Som anført under punkt 3.2. har Domstolen netop afvist, at unionsborgerskabet skulle udvide det materielle anvendelsesområde for traktaten. Dertil kommer, at den faktiske udvikling af unionsborgerskabet – når det kommer til fratagelsen af statsborgerskabet – må antages at følge denne fortolkning. Som diskuteret under punkt 3.2. synes unionsborgerskabet ved udviklingen netop ikke at have fået en mere konstitutionel karakter, hvilket ud fra ovenstående må anses for at være det vægtigste element i det danske forbehold. Hertil kan det endvidere fremhæves, at netop den del af forbeholdet, der bestemmer at unionsborgerskabet ikke træder i stedet for det nationale statsborgerskab, som nævnt under punkt 2.2., blev skrevet direkte ind i selve traktaten ved indførelsen af 3. pkt. i den nuværende TEUF art. 20.

Det synes da også at være den generelle opfattelse i litteraturen, at Edinburgh-afgørelsen, og det heri indeholdte forbehold om unionsborgerskabet, i dag næppe har den store selvstændige juridiske værdi.²¹⁹ Forbeholdet forekommer da også noget snævert, da det som nævnt under punkt 2.2. ikke havde til hensigt at berøve borgerne for de rettigheder, de kunne udlede af unionsborgerskabet.²²⁰ Henset hertil synes det da også at måtte konstateres, at der ikke foreligger en konflikt mellem det danske forbehold om unionsborgerskabet og den udvikling, der er sket i praksis. Ikke desto mindre er det værd at have sig for øje, at omfanget af de rettigheder og forpligtelser, der siden er udledt unionsborgerskabet, næppe var forudset på tidspunktet for udformningen af Edinburgh-afgørelsen.²²¹

6.0 Konklusion

Selvom kompetencen vedrørende det nationale statsborgerskab traditionelt har været en enekompetence for medlemsstaterne, kan det konkluderes, at fratagelsen må overholde EU-retten, når dette medfører en fortabelse af unionsborgerskabet. Begrundelsen herfor har navnlig været at beskytte de rettigheder, der følger af statussen som unionsborger, og der synes derved at være skabt en ret til at have rettigheder med udgangspunkt i TEUF art. 20.

På baggrund af Domstolens praksis må det konkluderes, at der foreligger tre overordnede krav til medlemsstaternes beslutning om fratagelse af statsborgerskabet, der konkret begrænser medlemsstaternes skøn i de pågældende situationer. Her for det første, at medlemsstaternes beslutning skal være begrundet i legitime hensyn. Det er dog ikke alle umiddelbart saglige hensyn, der kan bruges som begrundelse. Domstolen har således i sin praksis konsekvent anvendt internationale konventioner som udgangspunkt for vurderingen af legitimiteten. På den

²¹⁸ Formandsskabets konklusioner – Det Europæiske Råd i Edinburgh d. 12. december 1992, bilag 3. s. 57,

²¹⁹ Ulla Neergaard: 'A More United Union' and the Danish Conundrum' i Antonina Bakardjieva Engelbrekt & Xavier Groussot (red.): The Future of Europe: Political and Legal Interaction Beyond Brexit, (2019), XIII, 249, s. 256,

²²⁰ Se her også Christian Thorning, De danske forbehold, i Ulla Neergaard & Karsten Engsig Sørensen (red.), Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl. (2023), s. 179

²²¹ Ulla Neergaard: 'A More United Union' and the Danish Conundrum' i Antonina Bakardjieva Engelbrekt & Xavier Groussot (red.): The Future of Europe: Political and Legal Interaction Beyond Brexit, (2019), XIII, 249, s. 256,

baggrund er det antageligvis alene hensyn, der er legitime efter konventionerne, en medlemsstat kan anføre som begrundelse for sine regler.

Som det andet skal beslutningen overholde det EU-retlige proportionalitetsprincip. Det kan endvidere konkluderes, at der må foretages en proportionalitetsafvejning in concreto, hvor medlemsstaterne skal tage højde for de konkrete, individuelle følger for den berørte person samt følgerne for vedkommendes familie. Betingelsen om, at medlemsstaterne selvstændigt og på forhånd skal foretage den konkrete vurdering, kan dog fraviges, hvor medlemsstaterne indfører regler om ex lege fortabelse af statsborgerskabet. Denne fravigelse er dog betinget af, at den berørte person er i stand til at anmode om selv samme prøvelse inden for en rimelig frist efter at være blevet behørigt underrettet om fristen og dens konsekvenser. I tilfælde hvor statsborgerskabet allerede er mistet, er det endvidere et krav, at den berørte person kan generhverve statsborgerskabet ex tunc.

I forbindelse med selve proportionalitetsafvejningen er det overordnede modstående hensyn beskyttelsen af de rettigheder, der følger af unionsborgerskabet. Dette hensyn må konkret afvejes over for de legitime hensyn, i hvilke medlemsstaterne har begrundet deres beslutning i. Som følge af kravet om, at medlemsstaterne må foretage en individuel prøvelse, skal hensyn til de konkrete følger, som fortabelsen har for de berørte personer, tillige inddrages. En følge heraf er da også, at de hensyn, der skal inddrages, varierer fra sag til sag og indgår med forskellig vægt.

Som den tredje og sidste betingelse, skal medlemsstaterne sikre sig, at deres afgørelse er i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Charter, herunder særligt retten til respekt for privatliv og familieliv efter Chartrets art. 7 samt hensynet til Barnets tarv efter Chartrets art. 24. Henset til det brede anvendelsesområde for disse bestemmelser kan det antageligvis altid stilles som en betingelse, at medlemsstaterne iagttager, at indgrebsbetingelserne i henhold til Chartrets art. 52, stk. 1, er opfyldte.

Selvom de ovenstående forpligtelser næppe var forudsætte på tidspunktet for indførelsen af unionsborgerskabet, må det endvidere antages, at der ikke foreligger en konflikt mellem udviklingen og det danske forbehold herom. Dette nærmere henset til, at den selvstændige juridiske værdi af forbeholdet må anses for begrænset, samt at forbeholdet er meget snævert udformet, hvorefter det alene tager forbehold for, at unionsborgerskabet skal udvikle sig på linje med det nationale statsborgerskab. En sådan linje synes således ikke at kunne spores i Domstolens udvikling af unionsborgerskabets betydning for fratagelsen af statsborgerskab.

7.0. Referenceliste

7.1. Lovgivning, konventioner, forarbejder, mv.

7.1.1. EU-retsakter mv.

| | |
|---------------------|--|
| Amsterdam-traktaten | Amsterdam-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter (EFT C 340, 10. november 1997) |
| Chartret: | Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder, (EUT C 202/2, 7. juni 2016, s. 389) <i>Forklaringer til EUC:</i> |

Forklaringer til Chartret om Grundlæggende Rettigheder, (EUT, C 303/02, 14. december 2007, s. 17)

Opholds-direktivet: Direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004, om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (EUT, L 158, 30. april. 2004, s. 77)

TEF: Traktaten om Den Europæiske Union underskrevet i Maastricht den 7. februar 1992 (EFT C 191, 29. juli 1992, s. 1)

TEU: Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Union, (EUT 2016, C 202/1, 7. juni 2016, s. 13)

TEUF: Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, (EUT, C 202/1, 7. juni 2016, s. 47)

7.1.2. Internationale konventioner.

EMRK: Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 4. november 1950. European Treaty Series – No. 5 (CETS 005)

FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed FN's Konvention af 30. august 1961, om Begrænsning af Statsløshed. United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175

Den Europæiske Konvention om Statsborgerret Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret. European Treaty Series – No. 166 (CETS 166)

7.1.4. Arbejdsdokumenter fra EU-organer

- 1984 Formandskabets konklusioner – Det Europæiske Råd i Fontainebleau d. 25. og 26. juni 1984: SN/1446/1/84
- 1985 The "Adonnino Report" - Report to the European Council by the ad hoc committee "On a People's Europe", A 10.04 COM 85: SN/2536/3/85
- 1992 Formandsskabets konklusioner – Det Europæiske Råd i Edinburgh d. 12. december 1992: SN/456/1/92

7.1.4. Andet materiale

Danmark i Europa, Memorandum af 27. oktober 1992, (Er optrykt i FT 1992-93, Tillæg A, sp. 6706)

Udlændinge- og Integrationsministeriet, 11. oktober 2019, Orientering om behandling af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-domstolens dom i sag C-221-17, Tjebbes. Tilgængelig på: <https://uim.dk/media/9534/orienteringsbrev-til-ifu-om-eud-dommen-tjebbes.pdf> (Sidst tilgået d. 31/5-2024)

Udlændinge- og Integrationsministeriet, notat af 5. januar 2024. Juridisk vurdering af EU-Domstolens dom i sag C-689/21, X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet. Tilgængelig på: <https://uim.dk/media/12492/notat-om-opfoelgning-paa-eu-domstolens-dom-i-x.pdf> (Sidst tilgået d. 31/5-2024)

7.2. Litteratur

Ersbøll, Eva: Dansk indfødsret i international og historisk belysning, Djøf Forlag, København (2008)

Evald, Jens: Juridisk teori, metode og videnskab. 3. udg. Djøf Forlag, København (2024)

Halleskov, Louise & *Terkelsen*, Ole: Folkeret og menneskerettigheder, 2. udg. Karnov Group, København (2023)

Hansen, Lone L, & *Werlauff*, Erik under medvirken af *Petersen*, Lars Lindencrone: Den Juridiske metode, 3. udg., Djøf Forlag, København (2022)

Hyltén-Cavallius, Katarina: EU CITIZENSHIP AT THE EDGES OF FREEDOM OF MOVEMENT, Hart Publishing, Oxford (2020)

Neergaard, Ulla & *Nielsen*, Ruth: EU-Ret – Fri bevægelighed, 4. udg. Karnov Group Denmark, København (2021)

Neergaard, Ulla & Sørensen, Karsten Engsig (red.): Danmark og EU gennem 50 år – en milepæl. 1.udg. Djøf Forlag, Viborg (2023).

Sørensen, Karsten Engsig & Danielsen, Jens Hartig: EU-retten. 8. udg., Djøf Forlag, København (2022)

7.3. Artikler

Fenger, Niels: EU-rettens proportionalitetsprincip, U.2014B.227, (2014)

Lansbergen, Anja and Miller, Nina: Court of Justice of the European Union European Citizenship Rights in Internal Situations: An Ambiguous Revolution? Decision of 8 March 2011, Case C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEM). European Constitutional Law Review, 7 (2011), 291

Leannars, Koen: 'Civis europaeus sum'. From the cross-border link to the status of citizen of the Union, FMW, Online Journal on free movement of workers within the European Union, December (2011), 6

Madsen, Andreas Riis: Forbeholdet der forsvandt: Unionsborgerskabets betydning for tildeling og fratagelse af statsborgerskab - Om politiske sejre og juridiske nederlag, EU-ret & Menneskeret. (2024), nr. 1, 32

Neergaard, Ulla: 'A More United Union' and the Danish Conundrum, *Engelbrekt, Antonina Bakardjieva & Groussot, Xavier* (red.): The Future of Europe: Political and Legal Interaction Beyond Brexit, Swedish Studies in European Law, (2019), XIII, 249

Van Der Brink, Martjin: European Papers, Vol. 4, No 1, (2019), 409

7.4. Forslag til afgørelse fra generaladvokater

C-135/08. *Rottmann*, Forslag til afgørelse fra Generaladvokat M. Poaires Maduro, ECLI:EU:C:2009:588

C-34/09 Zambrano, Forslag til afgørelse fra Generaladvokat E. Sharpston, ECLI:EU:C:2010:560

7.5. Domme fra EU-Domstolen

C 261/81 *Rau*, ECLI:EU:C:1982:382

C-180/83 *Moser*, ECLI:EU:C:1984:233

C-369/90 *Michelletti*, ECLI:EU:C:1992:295

C-64/96 og C 65/96, *Uecker og Jacquet*, ECLI:EU:C:1997:285

C-184/99, *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458

C-192/99 *Kaur*, ECLI:EU:C:2001:106
C-148/02, *Garcia-Avello*, ECLI:EU:C:2003:539
C-135/08, *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104
C-34/09, *Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124
C-269/09, *Kommissionen mod Spanien*, ECLI:EU:C:2012:439
C-434/09, *McCarthy*, ECLI:EU:C:2011:277
C-309/10, *Agrana Zucker*, ECLI:EU:C:2011:531
C-617-10, *Åkerberg Fransson*, ECLI:EU:C:2013:280
C-673/16, *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385
C-221/17, *Tjebbes m.fl.*, ECLI:EU:C:2019:189
C-129/18, *SM*, ECLI:EU:C:2019:248
C-118/20, *Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34
C-689/21, *X mod Udlændinge- og Integrationsministeriet*, ECLI:EU:C:2023:626
C-684/22 – C-686/22, *Stadt Duisburg*, ECLI:EU:C:2024:345

7.6. Nationale afgørelser

Østre Landsrets kendelse afsagt den 11. oktober 2021 (BS-14885/2020).

7.7. Domme fra Den Internationale Domstol

Nottebohm Case (second phase), Judgement of April 6th, 1955:
I.C.J. Reports 1955, s. 4.

8.0 Forkortelsesliste

| | |
|----------------------------|---|
| <i>Amsterdam-traktaten</i> | Amsterdam-traktaten om ændring af traktaten om Den Europæiske Union, traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og visse tilknyttede akter |
| <i>Art.:</i> | Artikel |

| | |
|---|--|
| <i>Chartret:</i> | Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder |
| <i>CJEU:</i> | Court of Justice of the European Union |
| <i>Den Europæiske Konvention om Statsborgerret:</i> | Den Europæiske Konvention af 6. november 1997 om Statsborgerret. |
| <i>EMD:</i> | Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol |
| <i>EMRK:</i> | Den Europæiske Menneskerettighedskonvention af 4. november 1950 |
| <i>EU:</i> | Den Europæiske Union |
| <i>EU-Domstolen:</i> | Den Europæiske Unions Domstol |
| <i>FN:</i> | Forenede Nationer |
| <i>FN's Konvention om Begrænsning af Statsløshed:</i> | FN's Konvention af 30. august 1961, om Begrænsning af Statsløshed |
| <i>Ibid.</i> | Ibidem |
| <i>Jf.</i> | Jævnfør |
| <i>Opholds-Direktivet:</i> | Direktiv 2004/38 EF af 29. april 2004, om unionsborgeres og deres familiedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område |
| <i>Pr.:</i> | Præmis |
| <i>S.:</i> | Side |
| <i>Sp.:</i> | Spalte |
| <i>TEF:</i> | Traktaten om Den Europæiske Union underskrevet i Maastricht den 7. februar 1992 |

TEU: Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Union

TEUF: Konsolideret udgave af Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde