



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 5 september 2023\*

”Begäran om förhandsavgörande – Unionsmedborgarskap – Artikel 20 FEUF – Artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Medborgare som har medborgarskap i en medlemsstat och i ett tredjeland – Förlust av medborgarskapet i en medlemsstat vid 22 års ålder enligt lag på grund av bristande verklig anknytning till denna medlemsstat när en ansökan om att få behålla medborgarskapet inte har ingetts innan personen uppnådde nämnda ålder – Förlust av ställning som unionsmedborgare – Prövning av om följderna av denna förlust är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten – Preklusionsfrist”

I mål C-689/21,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Østre Landsret (Appellationsdomstolen för östra Danmark, Danmark) genom beslut av den 11 oktober 2021, som inkom till domstolen den 16 november 2021, i målet

**X**

mot

**Udlændinge- og Integrationsministeriet**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Prechal, C. Lycourgos (referent), E. Regan, P.G. Xuereb, L.S. Rossi, D. Gratsias och M.L. Arastey Sahún samt domarna S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, N. Wahl, I. Ziemele och J. Passer,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 oktober 2022,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– X, genom E.O.R. Khawaja, advokat,

\* Rättegångsspråk: danska.

- Danmarks regering, genom V. Pasternak Jørgensen och M. Søndahl Wolff, båda i egenskap av ombud, biträdda av R. Holdgaard och A.K. Rasmussen, advokater,
  - Frankrikes regering, genom A. Daniel, A.-L. Desjonquères och J. Illouz, samtliga i egenskap av ombud,
  - Europeiska kommissionen, genom L. Grønfeldt och E. Montaguti, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 26 januari 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
- följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 20 FEUF och artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan X och Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministeriet för invandring och integration, Danmark) (nedan kallat ministeriet) angående förlust av X:s danska medborgarskap.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### ***Unionsrätt***

- 3 I artikel 20 FEUF stadgas följande:

”1. Ett unionsmedborgarskap införs härmed. Varje person som är medborgare i en medlemsstat ska vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

2 Unionsmedborgarna ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha

a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier,

...”
- 4 Enligt artikel 7 i stadgan har var och en rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

- 5 Förklaring nr 2 angående medborgarskap i en medlemsstat, som fogats till slutakten till fördraget om Europeiska unionen (EGT C 191, 1992, s. 98) (nedan kallad förklaring nr 2), har följande lydelse:

”[K]onferensen förklarar att när det i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen hänvisas till medborgare i medlemsstaterna, skall frågan om en persons medborgarskap i en viss medlemsstat avgöras uteslutande genom hänvisning till den berörda medlemsstatens egen lagstiftning ...”

- 6 I avsnitt A i beslut fattat av stats- eller regeringscheferna, församlade i Europeiska rådet i Edinburgh den 11 och den 12 december 1992, om vissa problem som Danmark tagit upp såvitt avser fördraget om Europeiska unionen (EGT C 348, 1992, s. 1) (nedan kallat Edinburghbeslutet), anges följande:

”Bestämmelserna om unionsmedborgarskap i andra delen av Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen ger medlemsstaternas medborgare ytterligare rättigheter och skydd enligt vad som anges i den delen. De ersätter inte på något sätt det nationella medborgarskapet. Frågan om en person är medborgare i en medlemsstat avgörs enbart på grundval av den nationella rätten i den berörda medlemsstaten.”

### **Dansk rätt**

- 7 I 8 § 1 i lov om dansk indfødsret (lagen om danskt medborgarskap), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad medborgarskapslagen), föreskrivs följande:

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

- 8 Cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 (naturalisationscirkulär nr 10873) av den 13 oktober 2015, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat naturalisationscirkuläret), ska tidigare danska medborgare som har förlorat sitt danska medborgarskap med stöd av 8 § 1 i medborgarskapslagen i princip uppfylla de allmänna förutsättningarna för förvärv av danskt medborgarskap som uppställs i lag för att kunna återfå sitt danska medborgarskap. Enligt 5 § 1 i cirkuläret ska sökanden vara bosatt i landet vid tidpunkten för ansökan om naturalisation. Enligt 7 § i cirkuläret krävs det att sökanden har uppehållit sig i Danmark utan avbrott i nio år.
- 9 Enligt 13 § i naturalisationscirkuläret, jämförd med punkt 3 i bilaga 1 till samma cirkulär, får de allmänna kraven avseende uppehåll mildras för personer som tidigare varit danska medborgare eller som har danskt ursprung.

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 10 X föddes den 5 oktober 1992 i Amerikas förenta stater och har en dansk mor och en amerikansk far. Hon var sedan födseln dansk och amerikansk medborgare. Hon har en bror och en syster som bor i Förenta staterna, varav en är dansk medborgare. Hon har varken föräldrar eller syskon som bor i Danmark.
- 11 Den 17 november 2014, det vill säga efter att ha fyllt 22 år, ansökte X hos ministeriet om att få behålla sitt danska medborgarskap.
- 12 På grundval av uppgifterna i ansökan ansåg ministeriet att X hade uppehållit sig i Danmark högst 44 veckor före sin 22-årsdag. X uppgav även att hon hade vistats i Danmark under fem veckor efter sin 22-årsdag och att hon år 2015 ingick i det danska basketbollandslaget för kvinnor. X uppgav dessutom att hon år 2005 hade vistats ungefär tre till fyra veckor i Frankrike.
- 13 Genom beslut av den 31 januari 2017 underrättade ministeriet X om att hon hade förlorat sitt danska medborgarskap vid 22 års ålder, i enlighet med 8 § 1 första meningen i medborgarskapslagen, och att det inte var möjligt att tillämpa undantaget i 8 § 1 andra meningen i denna lag, eftersom hennes ansökan om att behålla det danska medborgarskapet hade lämnats in efter 22 års ålder.
- 14 I beslutet anges bland annat att förlusten av medborgarskap motiveras av att X aldrig har varit bosatt i Danmark och att hon inte heller har uppehållit sig där under förhållanden som tyder på en samhörighet med denna medlemsstat, i den mening som avses i 8 § 1 första meningen i medborgarskapslagen, eftersom hennes vistelser i landet endast varade högst 44 veckor före 22 års ålder.
- 15 Den 9 februari 2018 väckte X talan vid Københavns byret (Domstolen i Köpenhamn, Danmark) och yrkade att det ovan i punkt 13 nämnda beslutet av den 31 januari 2017 skulle ogiltigförklaras. X yrkade att beslutet skulle ”omprövas”. Ansökan överlämnades genom beslut av den 3 april 2020 till Østre Landsret (Appellationsdomstolen för östra Danmark, Danmark), som är den hänskjutande domstolen.
- 16 X har till stöd för sin talan vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att även om upprätthållandet av en verklig anknytning och bevarandet av ett särskilt förhållande av solidaritet och lojalitet med den berörda medlemsstaten utgör ett legitimt mål, är förlust av danskt medborgarskap enligt lag utan undantag, som föreskrivs i 8 § 1 i medborgarskapslagen, emellertid inte proportionerligt i förhållande till ett sådant mål och strider således mot artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i stadgan.
- 17 Enligt X kan bestämmelser om förlust av medborgarskap endast anses vara proportionerliga, såsom framgår av dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), om den nationella lagstiftningen samtidigt innehåller ett förenklat förfarande för att återfå medborgarskapet. Något sådant förfarande föreskrivs emellertid inte i de danska bestämmelserna. Enligt denna lagstiftning kan medborgarskapet dessutom inte återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*).
- 18 Ministeriet anser att bedömningen av huruvida 8 § 1 i medborgarskapslagen är lagenlig och proportionerlig i förhållande till personer som fyllt 22 år vid tidpunkten för ansökan om att behålla sitt danska medborgarskap ska grunda sig på en helhetsbedömning av det danska

systemet avseende förlust och återfående av nämnda medborgarskap. Den danska lagstiftaren har ansett att personer som är födda utomlands och som inte har bott i Danmark eller som inte har uppehållit sig i denna medlemsstat annat än tillfälligt gradvis förlorar sitt lojalitets- och solidaritetsförhållande samt sin anknytning till nämnda medlemsstat, och att det således är proportionerligt att göra en åtskillnad mellan deras rättsliga ställning före och efter 22 års ålder. Proportionaliteten i den automatiska förlusten av danskt medborgarskap för personer som har fyllt 22 år ska också bedömas mot bakgrund av de särskilt gynnsamma bestämmelserna om behållande av medborgarskap fram till den åldern.

- 19 Ministeriet anser dessutom att lagenligheten och proportionaliteten av de nationella bestämmelserna om förlust av danskt medborgarskap bekräftas av den omständigheten att det kan beslutas att detta medborgarskap bevaras, på grundval av en individuell bedömning som görs till följd av en ansökan om att få behålla nämnda medborgarskap och som har inletts vid en tidpunkt som ligger så nära som möjligt den dag då den berörda personen fyller 22 år, vilket är det datum som anges i 8 § 1 första meningen i medborgarskapslagen.
- 20 I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen inledningsvis beskrivit ministeriets administrativa praxis vad gäller tillämpningen av 8 § 1 i medborgarskapslagen. Vad gäller bedömningen av huruvida det föreligger "en samhörighet med Danmark", i den mening som avses i den första meningen i nämnda bestämmelse, görs åtskillnad mellan situationer där den berörda personens vistelse i Danmark var kortare eller längre än ett år före 22 års ålder. Om vistelsen har varat i minst ett år, godtar de nationella myndigheterna att det finns en tillräcklig samhörighet med Konungariket Danmark för att motivera att det danska medborgarskapet behålls. I den omvända situationen är däremot kraven på denna samhörighet strängare, i den meningen att den berörda personen måste visa att även kortare vistelser är ett uttryck för en "särskild samhörighet med Danmark".
- 21 Vad vidare beträffar möjligheten att tillåta att det danska medborgarskapet behålls i enlighet med 8 § 1 andra meningen i medborgarskapslagen, läggs tonvikten på en rad andra omständigheter, såsom den totala längden på sökandens vistelse i Konungariket Danmark, antalet vistelser i denna medlemsstat, den omständigheten att vistelsen skedde strax före 22 års ålder eller att de skett flera år före denna ålder samt den omständigheten att sökanden behärskar danska och dessutom har en anknytning till denna medlemsstat, exempelvis genom kontakter med danska släktingar eller genom kontakter med danska föreningar eller liknande.
- 22 Den hänskjutande domstolen har dessutom påpekat att efter meddelandet av domen av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), har det preciserats hur 8 § 1 i medborgarskapslagen ska förstås. Det är numera så att ministeriet, för det fall en ansökan om att få behålla danskt medborgarskap inges före 22 års ålder, ska beakta ett antal ytterligare omständigheter för att göra en individuell bedömning av huruvida konsekvenserna av förlusten av detta medborgarskap och därmed av unionsmedborgarskapet är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten. Ministeriet är härvid skyldigt att bedöma huruvida följderna av förlusten av unionsmedborgarskapet mot bakgrund av unionsrätten står i proportion till det mål som ligger till grund för förlusten av nämnda medborgarskap, nämligen att säkerställa att det finns en verklig anknytning till Konungariket Danmark.
- 23 Enligt den hänskjutande domstolen råder det, mot bakgrund av domen av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), tvivel huruvida förlusten av det danska medborgarskapet och, i förekommande fall, unionsmedborgarskapet, som enligt 8 § 1 första meningen i medborgarskapslagen inträder automatiskt och undantagslöst vid 22 års ålder, är

förenlig med artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i stadgan, även med hänsyn till att det är svårt att återfå detta medborgarskap genom naturalisation efter denna ålder. Den hänskjutande domstolen har härvidlag påpekat att tidigare danska medborgare vid förlust av nämnda medborgarskap i princip måste uppfylla de allmänna förutsättningarna för naturalisation, även om en viss uppmjukning av dessa förutsättningar kan beviljas med avseende på längden av vistelsen i Danmark.

- 24 Mot denna bakgrund beslutade Østre Landsret (Appellationsdomstolen för östra Danmark) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till domstolen:

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

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

### Prövning av tolkningsfrågan

- 25 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken dess medborgare, som är födda utanför landet, aldrig har varit bosatta där och inte har uppehållit sig där under omständigheter som visar på verklig anknytning till denna medlemsstat, förlorar sitt medborgarskap vid 22 års ålder enligt lag, vilket innebär att personer som inte också är medborgare i en annan medlemsstat förlorar sin ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning, men som medger att behöriga myndigheter, för det fall en sådan medborgare lämnar in en ansökan om att få behålla medborgarskapet under det år som föregår 22-årsdagen, prövar huruvida följderna av förlusten av medborgarskapet är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten och, i förekommande fall, beviljar fortsatt medborgarskap.

- 26 Det ska inledningsvis påpekas att den danska regeringen har uppmanat domstolen att vid besvarandet av denna fråga beakta Edinburghbeslutet, av vilket det framgår att Konungariket Danmark dels har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap, dels intar en särskild ställning vad gäller unionsmedborgarskapet. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 50 i sitt förslag till avgörande har de relevanta delarna av detta beslut avseende unionsmedborgarskapet samma lydelse som i förklaring nr 2.
- 27 Edinburghbeslutet och förklaring nr 2, syftade nämligen båda till att klargöra frågan om avgränsningen av hur den personkrets ska avgränsas som omfattas av de unionsrättsliga bestämmelser i vilka det hänvisas till begreppet medborgare (tillämplighet *ratione personae*). Förklaringen och beslutet ska beaktas vid tolkningen av EU-fördraget, i synnerhet med avseende på fastställandet av den personkrets på vilken fördraget är tillämpligt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 40).
- 28 Det följer emellertid av fast rättspraxis att även om varje medlemsstat enligt internationell rätt är behörig att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap, hindrar det förhållandet att ett område hör till medlemsstaternas behörighet dock inte att de nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten (dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 39 och 41, och dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 30).
- 29 Enligt artikel 20 FEUF ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare och denna ställning ska vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare (dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallande av en försäkran om beviljande av naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 30 Situationen för unionsmedborgare som, liksom X i det nationella målet, endast är medborgare i en enda medlemsstat och som, genom förlust av detta medborgarskap, kan förlora den ställning och de rättigheter som de tillerkänns enligt artikel 20 FEUF omfattas därför, med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder, av unionsrätten. Medlemsstaterna ska således utöva sin behörighet i fråga om medborgarskap med iakttagande av unionsrätten och särskilt proportionalitetsprincipen (dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 42 och 45, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 32, och dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallande av en försäkran om beviljande av naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 51).
- 31 Domstolen har i detta sammanhang redan slagit fast att det är legitimt att en medlemsstat vill skydda det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan medlemsstaten och dess medborgare, liksom den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet (dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkt 51, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 33, och dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallande av en försäkran om beviljande av naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 52).
- 32 Vid en medlemsstats utövande av sin behörighet att fastställa förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap är det rätt att utgå från att medborgarskapet är ett uttryck för en verklig anknytning till denna medlemsstat och att följaktligen knyta förlusten av

medborgarskapet till att en sådan verklig anknytning inte finns eller har upphört (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 35).

- 33 Enligt 8 § 1 första meningen i medborgarskapslagen förlorar danska medborgare som är födda utomlands, som aldrig har varit bosatta i Danmark och som inte heller har uppehållit sig där under förhållanden som tyder på verklig anknytning till Danmark, sitt danska medborgarskap automatiskt vid 22 års ålder, såvida de inte därmed blir statslösa.
- 34 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av förarbetena till medborgarskapslagen att syftet med 8 § i denna lag är att förhindra att danskt medborgarskap överförs i generationer till personer som är bosatta utomlands och som varken har någon kännedom om eller har någon anknytning till Konungariket Danmark.
- 35 Domstolen erinrar härvidlag om att unionsrätten inte utgör hinder för att en medlemsstat föreskriver att bedömningen av huruvida det föreligger en verklig anknytning till denna medlemsstat ska grunda sig på ett beaktande av sådana kriterier som dem som anges i 8 § 1 första meningen i medborgarskapslagen, vilka grundar sig på den berörda personens födelse- och bosättningsort och på villkoren för dennes vistelse i landet, eller att medlemsstaten begränsar denna bedömning till att avse perioden fram till den dag då personen i fråga fyller 22 år.
- 36 Det saknas anledning att med avseende på förevarande mål pröva huruvida sådana kriterier är legitima, eftersom det i dessa kriterier inte görs någon åtskillnad mellan födelse, bosättning eller vistelse i en medlemsstat för den berörda personen och den berörda personens födelse, bosättning eller vistelse i ett tredjeland. Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande har X i förevarande fall nämligen inte åberopat någon omständighet som visar att hon, med undantag för några veckor, har bott eller vistats i en medlemsstat före sin 22-årsdag.
- 37 Under dessa omständigheter strider det i princip inte mot unionsrätten att det i en medlemsstat, med hänvisning till allmänintresset, föreskrivs att medborgarskapet i denna stat förloras i sådana situationer som de som avses i 8 § 1 i medborgarskapslagen, även om denna förlust medför att den berörda personen också förlorar sin ställning som unionsmedborgare.
- 38 Med hänsyn till den betydelse som primärrätten tillmäter ställningen som unionsmedborgare, vilken – såsom det erinrats om i punkt 29 ovan – utgör den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare, ankommer det emellertid på behöriga nationella myndigheter och domstolar att kontrollera huruvida förlusten av medborgarskapet i den berörda medlemsstaten, när denna förlust även medför att unionsmedborgarskapet och de rättigheter som följer av detta förloras, är förenlig med proportionalitetsprincipen med avseende på de följder denna förlust har för den berörda personens situation och, i förekommande fall, för dennes familjemedlemmar, från ett unionsrättsligt perspektiv (dom av den 2 mars 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, punkterna 55 och 56, och dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 40).
- 39 Att förlora sitt medborgarskap i en medlemsstat enligt lag är inte förenligt med proportionalitetsprincipen om det enligt de relevanta nationella bestämmelserna inte vid något tillfälle är möjligt att få till stånd en individuell bedömning av vilka följder denna förlust har för de berörda personerna från ett unionsrättsligt perspektiv (dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 41).



- 40 Av detta följer att behöriga nationella myndigheter och domstolar, i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, i vilken medborgarskapet i en medlemsstat förloras enligt lag vid en viss ålder med följden att även ställningen som unionsmedborgare förloras, i anslutning till detta ska kunna bedöma följderna av denna förlust av medborgarskap och, i förekommande fall, med retroaktiv verkan (*ex tunc*), låta den berörda personen bevara sitt medborgarskap (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 42).
- 41 I unionsrätten föreskrivs inte någon exakt tidsfrist för att inge en ansökan om en sådan prövning. Det ankommer således på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning fastställa de processuella regler som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten, i förevarande fall de rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet, under förutsättning att dessa regler är förenliga med effektivitetsprincipen, och inte medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 december 1976, Rewe-Zentralfinanz och Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, punkt 5, och dom av den 15 april 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punkt 46).
- 42 Domstolen har i detta sammanhang bekräftat att det är förenligt med unionsrätten att det med hänsyn till rättssäkerheten fastställs rimliga preklusionsfrister. Sådana frister medför nämligen inte att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (dom av den 12 februari 2008, Kempster, C-2/06, EU:C:2008:78, punkt 58, och dom av den 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Avslag på en efterföljande ansökan – Frist för att väcka talan), C-651/19, EU:C:2010:681, punkt 53).
- 43 Av detta följer att medlemsstaterna, med hänvisning till rättssäkerhetsprincipen, får kräva att en ansökan om att få behålla eller återfå medborgarskap inges till behöriga myndigheter inom rimlig tid.
- 44 I förevarande fall föreskrivs i 8 § 1 andra meningen i medborgarskapslagen en möjlighet att ansöka om att få behålla sitt danska medborgarskap innan den berörda personen har fyllt 22 år. Det framgår av begäran om förhandsavgörande att ministeriet skiljer mellan två typfall, beroende på om sökanden vid tidpunkten för ingivandet av ansökan var under 21 år eller mellan 21 år och 22 år.
- 45 I det första typfallet begränsar sig ministeriet till att utfärda ett intyg om medborgarskap till sökanden utan att uttala sig om vederbörande får behålla det danska medborgarskapet efter 22 års ålder. Den hänskjutande domstolen har angett att en sådan situation förklaras av myndighetens vilja att pröva ansökningar om att få behålla danskt medborgarskap så nära som möjligt den dag då sökanden fyller 22 år.
- 46 Det är endast i det andra typfallet, när ansökan om att få behålla det danska medborgarskapet har ingetts av en sökande mellan dennes 21-årsdag och 22-årsdag som – vilket framgår av de omständigheter som angetts i begäran om förhandsavgörande – ministeriet, sedan domen av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl. (C-221/17, EU:C:2019:189), gör en individuell bedömning av om de följder som en förlust av danskt medborgarskap och således förlust av ställningen som unionsmedborgare är proportionerliga i ett unionsrättsligt perspektiv. Ministeriet är i detta avseende skyldigt att pröva huruvida dessa följder står i proportion till det mål som eftersträvas med 8 § i medborgarskapslagen, vilket är att säkerställa en verklig anknytning mellan danska medborgare och Konungariket Danmark.

- 47 För det första ska det emellertid erinras om att enligt de uppgifter som domstolen har tillgång till löper denna frist på ett år, som omfattar perioden mellan den berörda personens 21-årsdag och 22-årsdag, även om den berörda personen inte i vederbörlig ordning har informerats av de behöriga myndigheterna om att han eller hon riskerar att omedelbart förlora sitt danska medborgarskap enligt lag och har rätt att inom nämnda frist ansöka om att få behålla detta medborgarskap.
- 48 Att förlora medborgarskapet i en medlemsstat, när detta även leder till förlust av ställningen som unionsmedborgare, får allvarliga följder för möjligheterna att effektivt utöva de rättigheter som unionsmedborgaren har enligt artikel 20 FEUF. Därför kan nationella regler eller nationell praxis inte anses vara förenliga med effektivitetsprincipen om de kan medföra att den person som riskerar att förlora sitt medborgarskap hindras från att begära prövning av om konsekvenserna av förlusten av medborgarskapet är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten, när anledningen till att denne inte kan beviljas en sådan prövning är att fristen för att ansöka om detta har löpt ut och personen i fråga inte i vederbörlig ordning har informerats om rätten att ansöka om en sådan prövning och om inom vilken frist ansökan om detta ska ges in.
- 49 För det andra löper den frist på ett år som avses i punkt 47 ovan ut den dag då den berörda personen fyller 22 år, det vill säga den dag då, enligt dansk lagstiftning, de villkor ska vara uppfyllda som gör det möjligt för denna person att visa att han eller hon har en tillräcklig anknytning till Konungariket Danmark för att vederbörande ska kunna behålla sitt medborgarskap. Nämnda person ska således, inom ramen för den bedömning som den behöriga myndigheten ska göra av huruvida följderna av förlusten av det danska medborgarskapet i förhållande till unionsrätten är proportionerliga, kunna åberopa samtliga relevanta omständigheter som kan ha inträffat fram till sin 22-årsdag. Härav följer med nödvändighet att det ska finnas en möjlighet för denna person att lägga fram sådana uppgifter efter 22-årsdagen.
- 50 Av detta följer att i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, där den nationella lagstiftningen medför att den berörda personen förlorar sitt medborgarskap i den berörda medlemsstaten enligt lag och följaktligen ställningen som unionsmedborgare vid den tidpunkt då vederbörande fyller 22 år, ska denna person ha en rimlig tidsfrist för att inge en ansökan om att de behöriga myndigheterna ska bedöma huruvida följderna av denna förlust är proportionerliga och, i förekommande fall, huruvida medborgarskapet ska bestå eller återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*). Denna frist ska således förlängas i en rimlig period utöver den tidpunkt då personen i fråga uppnår nämnda ålder.
- 51 För att möjliggöra ett effektivt utövande av de rättigheter som tillkommer unionsmedborgaren enligt artikel 20 FEUF kan denna rimliga tidsfrist för att lämna in en sådan ansökan först börja löpa om de behöriga myndigheterna vederbörligen har informerats den berörda personen om att vederbörande har förlorat sitt medborgarskap i den berörda medlemsstaten eller om den omedelbart förestående förlusten av medborgarskapet enligt lag och om den berörda personens rätt att inom nämnda frist ansöka om att få behålla eller återfå medborgarskapet med retroaktiv verkan (*ex tunc*).
- 52 I det motsatta fallet följer det av den praxis från domstolen som det erinrats om i punkt 40 ovan att behöriga nationella myndigheter och domstolar ska kunna göra en bedömning av huruvida konsekvenserna av förlusten av medborgarskapet är proportionerliga och, i förekommande fall, med retroaktiv verkan (*ex tunc*) låta den berörda personen återfå sitt medborgarskap i anslutning

till att vederbörande ansöker om en resehandling eller någon annan handling som styrker dennes medborgarskap, även om en sådan ansökan har lämnats in efter utgången av en rimlig tidsfrist i den mening som avses i punkt 50 i denna dom.

- 53 I förevarande fall ankommer det på den hänskjutande domstolen att göra en sådan prövning eller, i förekommande fall, säkerställa att den utförs av behöriga myndigheter som svar på den ansökan som angetts i punkt 11 ovan.
- 54 En sådan prövning kräver att det görs en bedömning av den berörda personens och dennes familjs individuella situation i syfte att utreda huruvida förlusten av medborgarskapet i den berörda medlemsstaten, när denna förlust även orsakar förlust av ställningen som unionsmedborgare, har följder som – mot bakgrund av den nationella lagstiftarens målsättning – på ett oproportionerligt sätt påverkar den normala utvecklingen av vederbörandes familje- och yrkesliv, från ett unionsrätligt perspektiv. Sådana följder får inte vara hypotetiska eller eventuella (dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 44).
- 55 Inom ramen för denna proportionalitetsprövning ankommer det särskilt på de behöriga nationella myndigheterna och, i förekommande fall, på de nationella domstolarna att försäkra sig om att en sådan förlust av medborgarskap är förenlig med de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan och vars iakttagande EU-domstolen säkerställer. Detta gäller särskilt rätten till respekt för familjelivet enligt artikel 7 i stadgan, jämförd med, i förekommande fall, skyldigheten att sätta barnets bästa i främsta rummet, vilket stadgas i artikel 24.2 i nämnda stadga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 mars 2019, Tjebbes m.fl., C-221/17, EU:C:2019:189, punkt 45, och dom av den 18 januari 2022, Wiener Landesregierung (Återkallelse av en försäkran om beviljande av naturalisation), C-118/20, EU:C:2022:34, punkt 61).
- 56 När det gäller det relevanta datum som behöriga myndigheter i förevarande fall ska beakta vid en sådan prövning, är detta datum med nödvändighet den dag då den berörda personen fyllde 22 år, eftersom detta datum, enligt 8 § 1 i medborgarskapslagen, utgör en väsentlig del av de legitima kriterier som denna medlemsstat har fastställt och som är avgörande för att behålla eller förlora medborgarskapet.
- 57 När det slutligen gäller den av den hänskjutande domstolen och den danska regeringen nämnda möjligheten för tidigare danska medborgare som förlorat sitt danska medborgarskap och därmed sin ställning som unionsmedborgare att återfå detta medborgarskap genom naturalisation under vissa förutsättningar, däribland att de ska ha uppehållit sig oavbrutet i Danmark under en längre tid, vilken emellertid kan mildras något, erinrar domstolen om att avsaknaden av en möjlighet enligt nationell rätt, under omständigheter som är förenliga med unionsrätten, såsom den tolkats i punkterna 40 och 43 ovan, för nationella myndigheter och eventuellt nationella domstolar att pröva huruvida följderna av förlusten av medborgarskapet i den berörda medlemsstaten är proportionerliga i förhållande till unionsrätten, och som i förekommande fall kan leda till att medborgarskapet återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*), inte kan uppvägas av möjligheten till naturalisation, oavsett under vilka – eventuellt förmånliga förutsättningar – medborgarskap kan beviljas.
- 58 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 93 och 94 i sitt förslag till avgörande skulle ett godtagande av att det förhöll sig annorlunda vara detsamma som att medge att en person, även under en begränsad period, kan fräntas möjligheten att åtnjuta alla de rättigheter som tillkommer honom eller henne enligt ställningen som unionsmedborgare, utan att det är möjligt att återfå dessa rättigheter under nämnda period.

- 59 Mot bakgrund av samtliga ovan angivna omständigheter ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i stadgan, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken dess medborgare, som är födda utanför landet, aldrig har varit bosatta där och inte har uppehållit sig där under omständigheter som visar på verklig anknytning till denna medlemsstat, förlorar medborgarskapet i den medlemsstaten enligt lag vid 22 års ålder. Detta innebär att personer som inte också är medborgare i en annan medlemsstat förlorar sin ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning, om inte de berörda personerna ges möjlighet att inom en rimlig tidsfrist inge en ansökan om att få behålla eller återfå medborgarskapet, så att behöriga myndigheter kan bedöma huruvida följderna av förlusten av detta medborgarskap är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten och, i förekommande fall, låta detta medborgarskap bestå eller återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*). En sådan frist ska vara rimlig och ska sträcka sig utöver den tidpunkt då den berörda personen uppnår denna ålder och den får först börja löpa om dessa myndigheter vederbörligen har informerat den berörda personen om att han eller hon har förlorat sitt medborgarskap eller om att detta är nära förestående, samt om rätten att inom denna frist ansöka om att få behålla eller återfå medborgarskapet. I det motsatta fallet ska nämnda myndigheter kunna göra en sådan bedömning i samband med att den berörda personen ansöker om en resehandling eller någon annan handling som styrker vederbörandes medborgarskap.

### Rättegångskostnader

- 60 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

**Artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,**

**ska tolkas så,**

**att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken dess medborgare, som är födda utanför landet, aldrig har varit bosatta där och inte har uppehållit sig där under omständigheter som visar på faktisk anknytning till denna medlemsstat, förlorar medborgarskapet i den medlemsstaten enligt lag vid 22 års ålder. Detta innebär att personer som inte också är medborgare i en annan medlemsstat förlorar sin ställning som unionsmedborgare och de rättigheter som är knutna till denna ställning, om inte de berörda personerna ges möjlighet att inom en rimlig tidsfrist inge en ansökan om att få behålla eller återfå medborgarskapet, så att behöriga myndigheter kan bedöma huruvida följderna av förlusten av detta medborgarskap är proportionerliga mot bakgrund av unionsrätten och, i förekommande fall, att låta detta medborgarskap bestå eller återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*). En sådan frist ska vara rimlig och sträcka sig utöver den tidpunkt då den berörda personen uppnår denna ålder och får först börja löpa om dessa myndigheter vederbörligen har informerat den berörda personen om att han eller hon har förlorat sitt medborgarskap eller om att detta är nära förestående, samt om rätten att inom denna frist ansöka om att få behålla eller återfå medborgarskapet. I det motsatta fallet ska nämnda myndigheter kunna göra en sådan bedömning i samband med att den berörda personen**

**ansöker om en resehandling eller någon annan handling som styrker vederbörandes medborgarskap.**

Underskrifter