

Foreløbig udgave

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

12. marts 2019 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – unionsborgerskab – artikel 20 TEUF – artikel 7 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – statsborgerskab i en medlemsstat og i en tredjestat – fortabelse ex lege af statsborgerskab i en medlemsstat og af unionsborgerskab – følger – proportionalitet«

I sag C-221/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 19. april 2017, indgået til Domstolen den 27. april 2017, i sagen

M.G. Tjebbes,

G.J.M. Koopman,

E. Saleh Abady,

L. Duboux

mod

Minister van Buitenlandse Zaken,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Prechal, M. Vilaras, K. Jürimäe og C. Lycourgos (refererende dommer) samt dommerne A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen og D. Šváby,

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: assisterende justitssekretær M.-A. Gaudissart,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. april 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- M.G. Tjebbes ved A. van Rosmalen,
- G.J.M. Koopman og L. Duboux ved advocaat E. Derksen,
- E. Saleh Abady ved advocaat N. van Bremen,

- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, H.S. Gijzen og J. Langer, som befuldmægtigede,
 - Irland ved M. Browne, L. Williams og A. Joyce, som befuldmægtigede,
 - den græske regering ved T. Papadopoulou, som befuldmægtiget,
 - Europa-Kommissionen ved H. Kranenborg og E. Montaguti, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. juli 2018, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 20 TEUF og 21 TEUF samt artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem M.G. Tjebbes, G.J.M. Koopman, E. Saleh Abady og L. Duboux på den ene side og Minister van Buitenlandse Zaken (udenrigsministeren, Nederlandene) (herefter »ministeren«) på den anden side vedrørende sidstnævntes afslag på at behandle deres respektive ansøgninger om udstedelse af et nationalt pas.

Retsforskrifter

Folkeretten

Konventionen om begrænsning af statsløshed

- 3 De Forenede Nationers konvention om begrænsning af statsløshed, der blev vedtaget i New York den 30. august 1961 og trådte i kraft den 13. december 1975 (herefter »konventionen om begrænsning af statsløshed«), har fundet anvendelse for Kongeriget Nederlandene siden den 11. august 1985. Konventionens artikel 6 bestemmer:

»Hvis en persons ægtefælle eller børn i henhold til en kontraherende stats lovgivning mister statsborgerretten som følge af, at den nævnte person fortaber eller fratages sin statsborgerret, skal deres fortabelse af statsborgerret være betinget af besiddelse eller erhvervelse af anden statsborgerret.«

- 4 Nævnte konventions artikel 7, stk. 3-6, fastsætter:

»3. Medmindre andet følger af stk. 4 og 5 i denne artikel, skal en statsborger i en kontraherende stat ikke på grund af udrejse, bopæl i udlandet, undladelse af registrering eller af lignende årsager fortabe sin statsborgerret, såfremt han derved ville blive statsløs.

4. En naturaliseret person kan fortabe sin statsborgerret som følge af bopæl i udlandet i en i den kontraherende stats lovgivning fastsat periode, der dog skal være på mindst syv på hinanden følgende år, såfremt han ikke over for vedkommende myndighed erklærer, at han ønsker at bevare sin statsborgerret.

5. Er en statsborger i en kontraherende stat født uden for statens territorium, kan denne stats lovgivning gøre bevarelse af statsborgerret efter udløbet af eet år, regnet fra myndighedsalderens opnåelse, betinget af fast bopæl på dette tidspunkt på statens territorium eller registrering hos vedkommende myndighed.

6. Bortset fra de i denne artikel nævnte tilfælde kan ingen person fortabe sin statsborgerret i en kontraherende stat, dersom sådan fortabelse ville gøre ham statsløs, og selv om en sådan fortabelse ikke måtte være udtrykkelig udelukket ifølge andre bestemmelser i denne konvention.«

Konventionen om statsborgerret

5 Den europæiske konvention om statsborgerret, der blev vedtaget den 6. november 1997 inden for rammerne af Europarådet og trådte i kraft den 1. marts 2000 (herefter »konventionen om statsborgerskab«), har fundet anvendelse for Kongeriget Nederlandene siden den 1. juli 2001. Denne konventions artikel 7 bestemmer:

»1. Enhver kontraherende stats nationale lovgivning må ikke indeholde bestemmelser om fortabelse af statsborgerret ex lege eller på foranledning af den kontraherende stat, bortset fra følgende tilfælde:

[...]

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

[...]

2. En kontraherende stats nationale lovgivning kan indeholde bestemmelser om, at børn, hvis forældre fortaber deres statsborgerret i det pågældende land, ligeledes fortaber denne statsborgerret, bortset fra de af stk. 1, litra c) og d), omfattede tilfælde. Børn fortaber imidlertid ikke statsborgerretten, hvis den ene af deres forældre fortsat besidder den.

[...]«

EU-retten

6 Artikel 20 TEUF bestemmer:

»1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underlagt de pligter, der er indeholdt i traktaterne. De har bl.a. følgende rettigheder:

a) [D]e har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

[...]

c) [D]e nyder i tredjelande, hvor den medlemsstat, som de er statsborgere i, ikke er repræsenteret, beskyttelse hos enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheder på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat.

[...]«

7 I henhold til chartrets artikel 7 har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.

8 Chartrets artikel 24, stk. 2, fastsætter:

»I alle handlinger vedrørende børn, uanset om de udføres af offentlige myndigheder eller private institutioner, skal barnets tarv komme i første række.«

Nederlandsk ret

9 Artikel 6, stk. 1, litra f), i Rijkswet op het Nederlanderschap (lov om nederlandsk statsborgerskab, herefter »lov om statsborgerskab«) bestemmer:

»1. f) Efter afgivelse af en i dette øjemed udfærdiget skriftlig erklæring tildeles der ved en bekræftelse som omhandlet i stk. 3 nederlandsk statsborgerskab til: den myndige udlænding, der på et givent tidspunkt har haft nederlandsk statsborgerskab [...], og som i mindst et år har haft opholdstilladelse på ubestemt tid og hovedbopæl i Nederlandene [...], medmindre det nederlandske statsborgerskab er faldet bort på grundlag af artikel 15, stk. 1, litra d) eller f).«

10 Denne lovs artikel 15 bestemmer:

»1. En myndig person fortaber sit nederlandske statsborgerskab:

[...]

c) såfremt den pågældende også har udenlandsk statsborgerskab og i løbet af myndighedsalderen uden afbrydelse i en periode på ti år med besiddelse af begge statsborgerskaber har haft sin hovedbopæl uden for Nederlandene [...] og uden for de områder, som [EU-traktaten] finder anvendelse på [...].

[...]

3. Den i stk. 1, litra c), nævnte periode anses for ikke at være afbrudt, såfremt den pågældende i en periode på under et år har haft sin hovedbopæl i Nederlandene [...] eller i de områder, som [EU-traktaten] finder anvendelse på.

4. Den i stk. 1, litra c), nævnte periode afbrydes, hvis der udstedes en erklæring om besiddelse af nederlandsk statsborgerskab eller et rejsedokument eller et nederlandsk identitetskort som omhandlet i Paspoortwet [(lov om pas)]. Fra datoen for erklæringens udstedelse løber en ny periode på ti år.«

11 Artikel 16 i lov om statsborgerskab bestemmer følgende:

»1. En mindreårig fortaber sit nederlandske statsborgerskab:

[...]

d) såfremt den mindreåriges fader eller moder fortaber statsborgerskabet af en af de i artikel 15, stk. 1, litra b), c) eller d), anførte grunde [...]

[...]

2. Den i stk. 1 nævnte fortabelse af statsborgerskabet indtræder ikke:

- a) hvis og så længe en af forældrene er i besiddelse af nederlandsk statsborgerskab

[...]

- e) hvis den mindreårige er født i det land, hvor vedkommende har erhvervet statsborgerskab og dér har sit hovedopholdssted på erhvervelsestidspunktet [...]

- f) hvis den mindreårige har eller har haft sit hovedopholdssted i det land, hvor vedkommende har erhvervet statsborgerskab, i en sammenhængende periode på fem år [...]

[...]«

- 12 I henhold til artikel IV i Rijkswet tot wijziging Rijkswet op het Nederlandschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlandschap) (lov om ændring af lov om nederlandsk statsborgerskab (erhvervelse, tildeling og fortabelse af nederlandsk statsborgerskab)) af 21. december 2000 begynder den tiårsperiode, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, i lov om statsborgerskab, ikke at løbe før den 1. april 2003.

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 13 M.G. Tjebbes er født den 29. august 1984 i Vancouver (Canada) og har siden sin fødsel haft nederlandsk og canadisk statsborgerskab. Den 9. maj 2003 fik hun udstedt et nederlandsk pas. Passets gyldighed udløb den 9. maj 2008. Den 25. april 2014 indgav M.G. Tjebbes en pasansøgning på det nederlandske konsulat i Calgary (Canada).
- 14 G.J.M. Koopman er født den 23. marts 1967 i Hoorn (Nederlandene). Den 21. maj 1985 bosatte hun sig i Schweiz og blev den 7. april 1988 gift med P. Duboux, der var schweizisk statsborger. Som følge af ægteskabet fik G.J.M. Koopman også schweizisk statsborgerskab. Hun har haft et nederlandsk pas, der var udstedt den 10. juli 2000, og som var gyldigt til den 10. juli 2005. Den 8. september 2014 indgav G.J.M. Koopman en pasansøgning på Kongeriget Nederlandenes ambassade i Bern (Schweiz).
- 15 E. Saleh Abady er født den 25. marts 1960 i Teheran (Iran). Hun har fra fødslen haft iransk statsborgerskab. Ved kongelig bekendtgørelse af 3. september 1999 fik hun også nederlandsk statsborgerskab. Den 6. oktober 1999 fik hun sidste gang udstedt et nederlandsk pas, der var gyldigt til den 6. oktober 2004. Den 3. december 2002 blev hendes registrering i folkeregistret stillet i bero på grund af hendes emigration. Efter denne dato har E. Saleh Abady åbenbart uafbrudt opholdt sig i Iran. Den 29. oktober 2014 indgav hun en pasansøgning til Kongeriget Nederlandenes ambassade i Teheran (Iran).
- 16 L. Duboux er født den 13. april 1995 i Lausanne (Schweiz). Ved fødslen fik hun nederlandsk statsborgerskab i kraft af sin mors, G.J.M. Koopman, dobbelte statsborgerskab og schweizisk statsborgerskab i kraft af sin fars, P. Duboux, schweiziske statsborgerskab. L. Duboux har aldrig fået udstedt et nederlandsk pas. Hun har dog som barn været indskrevet i sin mors pas, som blev udstedt den 10. juli 2000 og var gyldigt til den 10. juli 2005. Den 13. april 2013 blev L. Duboux myndig. Den 8. september 2014 indgav hun samtidigt med sin mor en pasansøgning på Kongeriget Nederlandenes ambassade i Bern (Schweiz).
- 17 Ved fire afgørelser af henholdsvis 2. maj 2014, 16. september 2014, 20. januar 2015 og 23. februar 2015 gav ministeren afslag på at behandle de af M.G. Tjebbes, G.J.M. Koopman, E. Saleh Abady og L. Duboux indgivne pasansøgninger. Ministeren fandt således, at disse

personer i medfør af artikel 15, stk. 1, litra c), eller artikel 16, stk. 1, litra d), i lov om statsborgerskab ex lege havde fortabt deres nederlandske statsborgerskab.

- 18 Idet de klager, der blev indgivet mod disse afgørelser, blev afvist af ministeren, anlagde sagsøgerne i hovedsagen fire separate sager ved rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag, Nederlandene). Ved domme afsagt henholdsvis den 24. april, den 16. juli og den 6. oktober 2015 frifandt rechtbank Den Haag (retten i første instans i Haag) ministeren i sagerne anlagt af M.G. Tjebbes, G.J.M. Koopman og E. Saleh Abady. Ved dom af 4. februar 2016 gav denne ret derimod L. Duboux medhold i den af hende anlagte sag og annullerede ministerens klageafgørelse, idet den samtidig bestemte, at denne afgørelses retsvirkninger fortsat var gyldige.
- 19 Sagsøgerne i hovedsagen iværksatte hver især appel til prøvelse af disse domme ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene).
- 20 Denne ret har anført, at den er blevet forelagt et spørgsmål om, hvorvidt fortabelsen ex lege af det nederlandske statsborgerskab er forenelig med EU-retten, og herunder navnlig artikel 20 TEUF og 21 TEUF, sammenholdt med dom af 2. marts 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Den har i denne henseende anført, at disse artikler finder anvendelse på hovedsagen, selv om fortabelse af status som unionsborger i nærværende sag er en følge af fortabelsen ex lege af statsborgerskab i en medlemsstat og ikke af en udtrykkelig individuel afgørelse om tilbagekaldelse af statsborgerskabet, som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til denne dom.
- 21 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har rejst spørgsmålet om, hvorvidt det er muligt at prøve foreneligheden med proportionalitetsprincippet, som Domstolen henviser til i præmis 55 i den i foregående præmis nævnte dom, af en national lovgivning, hvorefter statsborgerskab i en medlemsstat fortabes ex lege, og i givet fald, hvorledes denne prøvelse skal foretages. Selv om proportionalitetsafvejningen af følgerne af fortabelsen af det nederlandske statsborgerskab for de pågældendes situation i forhold til EU-retten kunne kræve en individuel afvejning i hvert enkelte tilfælde, finder denne ret det dog ikke udelukket, at denne proportionalitetsafvejning kan være indeholdt i selve den almindelige lovbestemte ordning, dvs. i den foreliggende sag lov om statsborgerskab, hvilket ministeren også har gjort gældende.
- 22 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) er hvad angår den situation, som myndige personer befinder sig i, af den opfattelse, at der findes overbevisende argumenter for, at artikel 15, stk. 1, litra c), i lov om statsborgerskab er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet og forenelig med artikel 20 TEUF og 21 TEUF. Denne ret har i denne henseende anført, at denne bestemmelse fastsætter en betydelig frist på ti år med bopæl i udlandet, inden nederlandsk statsborgerskab fortabes, hvilket gør det muligt at antage, at de berørte ikke længere har en tilknytning eller udelukkende har en meget svag tilknytning til Kongeriget Nederlandene og dermed til Den Europæiske Union. Det er endvidere relativt enkelt at bevare det nederlandske statsborgerskab, idet denne periode på ti år afbrydes, når den berørte i løbet af denne periode og i mindst et år uden afbrydelse har haft bopæl i Nederlandene eller i EU eller har opnået en erklæring om besiddelse af nederlandsk statsborgerskab, et rejsedokument eller et nederlandsk identitetskort som omhandlet i lov om pas. Den forelæggende ret har endvidere anført, at enhver person, som opfylder betingelserne for en »option« som omhandlet i artikel 6 i lov om statsborgerskab, har ret til ved bekræftelse at få tildelt det tidligere indehavde nederlandske statsborgerskab.
- 23 Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har i øvrigt foreløbigt anført, at den nederlandske lovgiver ikke ved vedtagelsen af artikel 15, stk. 1, litra c), i lov om

statsborgerskab har handlet vilkårligt og derfor ikke har tilsidesat chartrets artikel 7 om respekt for privatliv og familieliv.

- 24 For så vidt som det ikke er udelukket, at proportionalitetsvurderingen af følgerne af at fortabe det nederlandske statsborgerskab for de berørte personers situation kræver, at der foretages en individuel vurdering heraf i hvert enkelte tilfælde, er det imidlertid ifølge Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke sikkert, at en generel lovbestemt ordning som den, der er fastsat ved lov om statsborgerskab, er forenelig med artikel 20 TEUF og 21 TEUF.
- 25 For så vidt angår situationen for mindreårige har den forelæggende ret anført, at artikel 16, stk. 1, litra d), i lov om statsborgerskab afspejler den betydning, som den nationale lovgiver har tillagt det forhold, at der inden for familien haves det samme statsborgerskab. Denne ret ønsker i denne henseende oplyst, om det er forholdsmæssigt at fratage en mindreårig unionsborgerskabet og de rettigheder, der er knyttet dertil, udelukkende for at sikre det samme statsborgerskab inden for familien, og i hvilket omfang barnets tarv som omhandlet i chartrets artikel 24, stk. 2, spiller en rolle i denne henseende. Den har anført, at det mindreårige barn kun har ringe indflydelse på spørgsmålet om bevarelsen af det nederlandske statsborgerskab, og at muligheden for at afbryde visse frister eller for bl.a. at få udstedt en erklæring om besiddelse af nederlandsk statsborgerskab, ikke udgør en undtagelsesgrund for mindreårige. Det synes således ikke klart, om artikel 16, stk. 1, litra d), i lov om statsborgerskab er forenelig med proportionalitetsprincippet.
- 26 På denne baggrund har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 20 [TEUF] og 21 [TEUF], særligt i lyset af [chartrets] artikel 7 [...], fortolkes således, at disse bestemmelser, fordi der mangler en individuel efterprøvelse i forhold til proportionalitetsprincippet af følgerne af fortabelse af statsborgerskab for den berørte parts situation i EU-retlig henseende, er til hinder for en lovbestemt ordning som den i hovedsagen omhandlede, hvori det bestemmes:

- a) at en myndig person, der også har statsborgerskab i et tredjeland, ex lege mister statsborgerskabet i sin medlemsstat og hermed unionsborgerskabet, fordi vedkommende uden afbrydelse i en periode på ti år har haft sin hovedbopæl i udlandet og uden for [EU], selv om der er muligheder for at afbryde tiårsfristen?
- b) at en mindreårig person under visse omstændigheder ex lege mister statsborgerskabet i sin medlemsstat og hermed unionsborgerskabet, fordi forældrene har mistet deres statsborgerskab som omhandlet i [litra a)]?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 27 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 20 TEUF og 21 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7, skal fortolkes således, at de er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter statsborgerskab i denne medlemsstat på visse betingelser fortabes ex lege, hvilket hvad angår personer, der ikke også har statsborgerskab i en anden medlemsstat, medfører, at deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder fortabes, uden at der foretages en individuel prøvelse i forhold til proportionalitetsprincippet af følgerne af denne fortabelse for disse personers situation i forhold til EU-retten.

- 28 Det bemærkes indledningsvis, at for så vidt som det ikke fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgerne i hovedsagen har udøvet deres ret til fri bevægelighed inden for Unionen, er det uforment at besvare det forelagte spørgsmål med hensyn til artikel 21 TEUF.
- 29 Det må efter denne præcisering konstateres, at lov om statsborgerskab i dens artikel 15, stk. 1, litra c), bestemmer, at en myndig person fortaber sit nederlandske statsborgerskab, såfremt vedkommende også har udenlandsk statsborgerskab og i løbet af myndighedsalderen uden afbrydelse i en periode på ti år med besiddelse af begge statsborgerskaber har haft sin hovedbopæl uden for Nederlandene og uden for de områder, som EU-traktaten finder anvendelse på. Denne lovs artikel 16, stk. 1, litra d), fastsætter desuden, at en mindreårig i princippet fortaber sit nederlandske statsborgerskab, såfremt vedkommendes fader eller moder fortaber det nederlandske statsborgerskab i henhold til bl.a. den nævnte lovs artikel 15, stk. 1, litra c).
- 30 Det skal i denne henseende bemærkes, at Domstolen allerede har fastslået, at selv om det tilkommer medlemsstaterne i overensstemmelse med folkeretten at fastlægge betingelserne for erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab, er den omstændighed, at et område henhører under medlemsstaternes kompetence, imidlertid ikke til hinder for, at de relevante nationale regler skal overholde EU-retten i situationer, der er omfattet af denne (dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 39 og 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Artikel 20 TEUF giver således enhver person, der er statsborger i en medlemsstat, status som unionsborger, hvilket ifølge fast retspraksis er tænkt som den grundlæggende status for medlemsstaternes statsborgere (dom af 8.5.2018, K.A. m.fl. (Regroupement familial en Belgique), C-82/16, EU:C:2018:308, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Situationen for unionsborgere, der ligesom sagsøgerne i hovedsagen kun har statsborgerskab i en enkelt medlemsstat, og som ved fortabelse af dette statsborgerskab konfronteres med fortabelse af den status, der tildeles ved artikel 20 TEUF og af de dertil knyttede rettigheder, er efter sin natur og sine konsekvenser følgelig omfattet af EU-retten. Medlemsstaterne skal derfor ved udøvelsen af deres kompetence vedrørende statsborgerskab overholde EU-retten (dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 42 og 45).
- 33 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, 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 (dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 51).
- 34 I den foreliggende sag fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den nederlandske lovgiver med vedtagelsen af artikel 15, stk. 1, litra c), har ønsket at indføre en ordning, som bl.a. tager sigte på at fjerne uønskede virkninger af en og samme persons besiddelse af flere statsborgerskaber. Den nederlandske regering har endvidere i sine indlæg for Domstolen præciseret, at lov om statsborgerskab bl.a. har til formål, at forhindre, at personer opnår eller bevarer nederlandsk statsborgerskab, selv om de ikke har eller ikke længere har en tilknytning til Kongeriget Nederlandene. Formålet med denne lovs artikel 16, stk. 1, litra d), består for sin del i at genetablere en situation, hvor hele familien har det samme statsborgerskab.
- 35 Som generaladvokaten har anført i punkt 53 og 55 i forslaget til afgørelse, er det lovligt, at en medlemsstat under udøvelsen af sin kompetence til at fastlægge betingelserne for

erhvervelse og fortabelse af statsborgerskab antager, 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. Det er endvidere lovligt, at en medlemsstat søger at beskytte det forhold, at der inden for samme familie er det samme statsborgerskab.

- 36 Et kriterium som det, der er fastsat i artikel 15, stk. 1, litra c), i lov om statsborgerskab, og som er baseret på det sædvanlige opholdssted for statsborgere i Kongeriget Nederlandene i en sammenhængende periode på ti år uden for denne medlemsstat og uden for de områder, som EU-traktaten finder anvendelse på, kan i denne henseende anses for at afspejle en manglende reel tilknytning. Det kan ligeledes antages, således som den nederlandske regering har anført med hensyn til denne lovs artikel 16, stk. 1, litra d), at en manglende reel tilknytning mellem forældrene til et mindreårigt barn og Kongeriget Nederlandene i princippet indebærer en sådan manglende tilknytning mellem barnet og denne medlemsstat.
- 37 Den principielle lovlighed af fortabelsen af statsborgerskab i en medlemsstat i sådanne situationer understøttes i øvrigt af bestemmelserne i artikel 6 og artikel 7, stk. 3-6, i konventionen om begrænsning af statsløshed, der i lignende situationer fastsætter, at en person ikke kan fortabe sin statsborgerret i en kontraherende stat, såfremt den pågældende derved ville blive statsløs. Denne risiko for at blive statsløs undgås i den foreliggende sag ved de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser, idet deres anvendelse forudsætter, at den pågældende person ud over nederlandsk statsborgerskab er i besiddelse af statsborgerskab i en anden stat. Tilsvarende bestemmer artikel 7, stk. 1, litra e), og artikel 7, stk. 2, i konventionen om statsborgerret, at en kontraherende stat, bl.a. når der er tale om en myndig person, kan bestemme, at der sker fortabelse af statsborgerret, når der er et manglende reelt tilknytningsforhold mellem denne stat og en statsborger med fast bopæl i udlandet, og, hvis der er tale om en mindreårig, for børn, hvis forældre fortaber deres statsborgerret i nævnte stat.
- 38 Som den forelæggende ret har anført, understøttes lovligheden endvidere af den omstændighed, at den nederlandske lovgiver, når den pågældende person inden for den periode på ti år, som er omhandlet i artikel 15, stk. 1, litra c), i lov om statsborgerskab, ansøger om udstedelse af en erklæring om besiddelse af nederlandsk statsborgerskab eller et rejsedokument eller et nederlandsk identitetskort som omhandlet i lov om pas, anser denne person for dermed at have til hensigt at bevare en reel tilknytning til Kongeriget Nederlandene, hvilket således fremgår af den omstændighed, at nævnte periode i henhold til artikel 15, stk. 4, i lov om statsborgerskab afbrydes af udstedelsen af et af disse dokumenter, hvorved fortabelse af det nederlandske statsborgerskab følgelig udelukkes.
- 39 Under disse omstændigheder er EU-retten principielt ikke til hinder for, at en medlemsstat i situationer som dem, der er omhandlet i artikel 15, stk. 1, litra c), i lov om statsborgerskab og denne lovs artikel 16, stk. 1, litra d), ud fra almene hensyn fastsætter fortabelse af statsborgerskab, selv om det for denne person indebærer, at vedkommende mister sin status som unionsborger.
- 40 Det tilkommer imidlertid de kompetente nationale myndigheder og de nationale retter at undersøge, om fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger og de rettigheder, der følger deraf, overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for den berørte persons situation og i givet fald for den pågældendes familiemedlemmer i forhold til EU-retten (jf. i denne retning dom af 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, præmis 55 og 56).

- 41 Fortabelse ex lege af statsborgerskab i en medlemsstat vil være uforeneligt med proportionalitetsprincippet, såfremt de relevante nationale bestemmelser ikke på noget tidspunkt giver mulighed for en individuel prøvelse af de følger, som denne fortabelse har for de pågældende personer i forhold til EU-retten.
- 42 Det følger heraf, at i situationer som de i hovedsagen omhandlede, hvor fortabelse af statsborgerskab i en medlemsstat sker ex lege og medfører fortabelse af status som unionsborger, skal de kompetente nationale myndigheder og retter i tilknytning hertil kunne prøve følgerne af denne fortabelse af statsborgerskab og i givet fald lade den pågældende person generhverve statsborgerskabet ex tunc i forbindelse med dennes ansøgning om et rejседokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter vedkommendes statsborgerskab.
- 43 Den forelæggende ret har endvidere i det væsentlige anført, at både ministeren og de kompetente retter i henhold til national ret skal undersøge muligheden for at bevare det nederlandske statsborgerskab i forbindelse med en procedure om ansøgning om fornyelse af pas ved at foretage en helhedsvurdering i henhold til det i EU-retten fastsatte proportionalitetsprincip.
- 44 En sådan undersøgelse kræver en vurdering af den berørte persons individuelle situation og af situationen for vedkommendes familiemedlemmer for at afgøre, om fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, når dette indebærer fortabelse 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. Sådanne følger kan ikke være hypotetiske eller eventuelle.
- 45 I forbindelse med denne prøvelse af forholdsmæssigheden påhviler det navnlig de kompetente nationale myndigheder og i givet fald de nationale retter at sikre, at en sådan fortabelse af statsborgerskab er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartret, og som Domstolen skal beskytte, og særligt retten til respekt for privatliv og familieliv, som er fastsat i chartrets artikel 7, idet denne artikel skal sammenholdes med forpligtelsen til at tage hensyn til barnets tarv, som anerkendes i chartrets artikel 24, stk. 2 (dom af 10.5.2017, Chavez-Vilchez m.fl., C-133/15, EU:C:2017:354, præmis 70).
- 46 Hvad angår de omstændigheder vedrørende den berørte persons individuelle situation, der kan være relevante for den vurdering, som de kompetente nationale myndigheder og de nationale retter skal foretage i den foreliggende sag, skal navnlig nævnes den omstændighed, at den berørte person efter fortabelsen ex lege af det nederlandske statsborgerskab og af sin status som unionsborger udsættes for begrænsninger i udøvelsen af sin ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, herunder i givet fald særlige vanskeligheder ved fortsat at rejse til Nederlandene eller en anden medlemsstat for dér at opretholde et reelt og regelmæssigt tilknytningsforhold til sine familiemedlemmer eller for dér at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse og tage de nødvendige skridt med henblik herpå. Relevant for denne vurdering er også dels den omstændighed, at den berørte person ikke har kunnet frasige sig sit statsborgerskab i en tredjestat og derfor er omfattet af anvendelsen af artikel 15, stk. 1, litra c), i lov om statsborgerskab, dels en alvorlig risiko for en væsentlig forværring af vedkommendes sikkerhed eller bevægelsesfrihed, som den berørte person ville blive udsat for som følge af, at vedkommende på det tredjelands område, hvor denne person er bosiddende, ikke har ret til konsulær beskyttelse i henhold til artikel 20, stk. 2, litra c), TEUF.
- 47 Hvad angår mindreårige personer skal de kompetente forvaltningsmyndigheder eller retter i forbindelse med den individuelle undersøgelse desuden tage hensyn til, om der eventuelt foreligger omstændigheder, hvoraf det følger, at den mindreårige persons fortabelse af sit

nederlandske statsborgerskab, som af den nationale lovgiver er tilknyttet en af forældrenes fortabelse af nederlandsk statsborgerskab for at bevare en situation, hvor hele familien har det samme statsborgerskab, på grund af følgerne af en sådan fortabelse for denne mindreårige i forhold til EU-retten ikke er i barnets tarv som fastsat i chartrets artikel 24.

- 48 Henset til ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 20 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 7 og 24, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter statsborgerskab i denne medlemsstat på visse betingelser fortages ex lege, hvilket hvad angår personer, der ikke også har statsborgerskab i en anden medlemsstat, medfører, at deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder fortages, for så vidt som de kompetente nationale myndigheder, herunder i givet fald de nationale retter, i tilknytning hertil kan prøve følgerne af denne fortabelse af statsborgerskab og eventuelt lade de pågældende personer generhverve statsborgerskabet ex tunc i forbindelse med deres respektive ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter deres statsborgerskab. I forbindelse med denne prøvelse skal disse myndigheder og retsinstanter undersøge, om fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger, overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for hver enkelt berørte persons situation og i givet fald for situationen for vedkommendes familiemedlemmer i forhold til EU-retten.
- 49 Henset til besvarelsen af dette spørgsmål er det uforholdt at udtale sig om den nederlandske regerings anmodning, som blev fremsat i retsmødet, om, at Domstolen foretager en tidsmæssig begrænsning af virkningerne af den dom, der skal afsiges, i det tilfælde, hvor den måtte fastslå, at den nederlandske lovgivning ikke er forenelig med artikel 20 TEUF.

Sagsomkostninger

- 50 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Artikel 20 TEUF, sammenholdt med artikel 7 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter statsborgerskab i denne medlemsstat på visse betingelser fortages ex lege, hvilket hvad angår personer, der ikke også har statsborgerskab i en anden medlemsstat, medfører, at deres status som unionsborger og de dertil knyttede rettigheder fortages, for så vidt som de kompetente nationale myndigheder, herunder i givet fald de nationale retter, i tilknytning hertil kan prøve følgerne af denne fortabelse af statsborgerskab og eventuelt lade de pågældende personer generhverve statsborgerskabet ex tunc i forbindelse med deres respektive ansøgning om et rejsedokument eller ethvert andet dokument, der bekræfter deres statsborgerskab. I forbindelse med denne prøvelse skal disse myndigheder og retsinstanter undersøge, om fortabelsen af statsborgerskab i den pågældende medlemsstat, når dette medfører fortabelse af status som unionsborger, overholder proportionalitetsprincippet for så vidt angår virkningerne heraf for hver enkelt berørte persons situation og i givet fald for situationen for vedkommendes familiemedlemmer i forhold til EU-retten.

Underskrifter

[*](#) Processprog: nederlandsk.