



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 26. siječnja 2023.¹

Predmet C-689/21

**Osoba X
protiv**

Udlændinge- og Integrationsministeriet

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok, Danska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članak 20. UFEU-a – Članak 7. Povelje
Europske unije o temeljnim pravima – Državljanstvo države članice i treće države –
Gubitak državljanstva države članice po sili zakona u dobi od 22 godine zbog nepostojanja stvarne
veze i zbog toga što zahtjev za zadržavanje nije podnesen prije tog datuma – Gubitak građanstva
Unije – Ispitivanje na temelju načela proporcionalnosti posljedica gubitka s obzirom na
pravo Unije”

I. Uvod

1. Nacionalnim propisom države članice gubitak državljanstva državljana te države članice po sili zakona predviđa se, pod određenim uvjetima, u dobi od 22 godine zbog nepostojanja stvarne veze i zbog toga što zahtjev za zadržavanje državljanstva nije podnesen prije tog datuma. Stoga osoba o kojoj je riječ zbog toga gubi status građanina Unije, a da nacionalna tijela nisu provela nadzor proporcionalnosti, s obzirom na pravo Unije, posljedica koje taj gubitak ima za situaciju te osobe kad je zahtjev podnesen nakon što je navršila tu dob.

2. Sud koji je uputio zahtjev traži da se razjasni pitanje je li takav nacionalni propis u skladu s člankom 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

3. Ovaj je predmet četvrti dio poglavlja koje se odnosi na obveze država članica u području stjecanja i gubitka državljanstva s obzirom na pravo Unije, koje je započelo s predmetom u kojem je donesena presuda Rottmann². Sud je sudsku praksu koja je proizašla iz te presude potvrdio u presudama Tjebbes i dr.³ i Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju)⁴. Ovaj

¹ Izvorni jezik: francuski

² Presuda od 2. ožujka 2010. (C-135/08, u daljnjem tekstu: presuda Rottmann, EU:C:2010:104)

³ Presuda od 12. ožujka 2019. (C-221/17, u daljnjem tekstu: presuda Tjebbes i dr., EU:C:2019:189)

⁴ Presuda od 18. siječnja 2022. (C-118/20, u daljnjem tekstu: presuda Wiener Landesregierung, EU:C:2022:34)

predmet pruža Sudu priliku da ponovno ispita uvjete za gubitak državljanstva države članice po sili zakona koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije s obzirom na zahtjeve koji proizlaze iz prava Unije, kako ih Sud tumači u presudi Tjebbes i dr.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Člankom 20. stavkom 1. UFEU-a ustanovljuje se građanstvo Unije i određuje da je „[s]vaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice” građanin Unije. U skladu s člankom 20. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a građani Unije imaju „pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica”.

5. U skladu s člankom 7. Povelje, svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja.

B. Dansko pravo

6. Člankom 8. stavkom 1. Lova nr. 422 om dansk indfødsret, lovbekendtgørelse (Zakon o danskom državljanstvu, odluka o kodifikaciji br. 422) od 7. lipnja 2004., u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakon o državljanstvu), predviđa se:

„Osoba rođena u inozemstvu koja nikada nije boravila u Kraljevini Danskoj i koja ondje nije boravila u okolnostima koje upućuju na blisku povezanost s Danskom gubi dansko državljanstvo kad navrší 22 godine, osim ako tako ostaje bez državljanstva uopće. Ministar nadležan za izbjeglice, migrante i integraciju ili osoba koju on za to ovlasti, može, međutim, kada je zahtjev podnesen prije tog datuma, omogućiti zadržavanje državljanstva.”

7. Cirkulæreskrivelse nr. 10873 om naturalisation (Okružnica o prirođenju br. 10873) od 13. listopada 2015. izmijenjena je Okružnicom br. 9248 od 16. ožujka 2016. (u daljnjem tekstu: Okružnica o prirođenju).

8. U skladu s Okružnicom o prirođenju bivši danski državljani koji su dansko državljanstvo izgubili na temelju članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu u načelu trebaju ispunjavati opće uvjete za stjecanje danskog državljanstva koji se zahtijevaju zakonom. To znači da su osobe koje ispunjavaju uvjete predviđene tom okružnicom u pogledu boravaka, dobi, dobrog ponašanja, podmirivanja dugovanjâ prema tijelima javne vlasti, ekonomske neovisnosti, zaposlenja, poznavanja danskog jezika i danskog društva, kulture i povijesti uključene u nacrt zakona danske vlade o dodjeli državljanstva. U skladu s člankom 5. stavkom 1. te okružnice podnositelj zahtjeva treba boraviti na državnom području u trenutku podnošenja zahtjeva za prirođenje. Na temelju članka 7. navedene okružnice podnositelj zahtjeva mora ispunjavati uvjet neprekidnog boravka od devet godina.

9. U skladu s člankom 13., u vezi s točkom 3. Priloga 1. istoj okružnici, opći zahtjevi u području boravka mogu se ublažiti u pogledu osoba koje su prethodno imale dansko državljanstvo ili koje su danskog podrijetla.

III. Činjenice u glavnom predmetu, prethodno pitanje i postupak pred Sudom

10. Tužiteljica iz glavnog postupka, koja je rođena 5. listopada 1992. u Sjedinjenim Američkim Državama, od rođenja ima dansko i američko državljanstvo i nikada nije boravila u Danskoj. Ima dvoje braće koji žive u Sjedinjenim Američkim Državama, od kojih jedan ima dansko državljanstvo, a u Danskoj nema roditelje ni braću ili sestre.

11. Tužiteljica iz glavnog postupka podnijela je 17. studenoga 2014. Udlændinge – og Integrationsministerietu (Ministarstvo za useljništvo i integraciju, Danska) zahtjev za izdavanje potvrde o zadržavanju danskog državljanstva nakon navršene dobi od 22 godine. Na temelju informacija iz tog zahtjeva to je ministarstvo smatralo da je tužiteljica boravila u Danskoj najviše 44 tjedna prije nego što je navršila 22 godine. Usto, tužiteljica iz glavnog postupka izjavila je da je boravila u Danskoj pet tjedana nakon 22. rođendana i da je 2015. bila članica danske nacionalne košarkaške reprezentacije. Navela je i da je 2005. boravila između tri i četiri tjedna u Francuskoj. Međutim, ništa ne upućuje na to da je pored tog razdoblja boravila na državnom području druge države članice Unije.

12. Odlukom od 31. siječnja 2017. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) Ministarstvo za useljništvo i integraciju obavijestilo je tužiteljicu iz glavnog postupka da je izgubila dansko državljanstvo kada je navršila 22 godine, u skladu s člankom 8. stavkom 1. prvom rečenicom Zakona o državljanstvu, te da nije moguće primijeniti odstupanje predviđeno u članku 8. stavku 1. drugoj rečenici tog zakona jer je njezin zahtjev za zadržavanje danskog državljanstva podnesen nakon što je navršila 22 godine. U toj se odluci navodi, među ostalim, da je tužiteljica iz glavnog postupka izgubila dansko državljanstvo kad je navršila 22 godine jer nikada nije boravila u Danskoj i jer ondje nije boravila u okolnostima koje upućuju na blisku povezanost s tom državom članicom, pri čemu ukupno trajanje svih njezinih boravaka na državnom području prije nego što je navršila 22 godine iznosi najviše 44 tjedna.

13. Tužiteljica iz glavnog postupka podnijela je 9. veljače 2018. Københavns byretu (Općinski sud u Kopenhagenu, Danska) zahtjev za poništenje sporne odluke i preispitivanje predmeta. Rješenjem od 3. travnja 2020. spor je vraćen na ponovno suđenje Østre Landsretu (Žalbeni sud regije Istok, Danska) koji je odlučio ispitati predmet u prvostupanjskom postupku.

14. U tim je okolnostima Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok), odlukom od 11. listopada 2021., koju je Sud zaprimio 16. studenoga 2021., odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Protivi li se članku 20. UFEU-a u vezi s člankom 7. [Povelje] propis države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, na temelju kojeg se državljanstvo te države članice načelno gubi *ex lege* nakon navršene dobi od 22 godine u slučaju osoba rođenih izvan te države članice koje nikada nisu imale boravište ili boravak u okolnostima koje upućuju na blisku povezanost s tom državom članicom iz čega proizlazi da osobe koje nemaju još neko državljanstvo druge države članice gube svoj status građanina Unije i s njime povezana prava, uzimajući u obzir da iz zakonodavstva o kojem je riječ u glavnom postupku proizlazi da:

- (a) se pretpostavlja da bliska povezanost s državom članicom postoji, konkretno, nakon ukupno godinu dana boravka u toj državi članici,

- (b) ako je zahtjev za zadržavanje državljanstva podnesen prije navršene dobi od 22 godine, odobrenje za zadržavanje državljanstva države članice može se ishoditi pod blažim uvjetima i u tu svrhu nadležna tijela moraju ispitati posljedice gubitka državljanstva, i
- (c) nakon što osoba o kojoj je riječ navrší 22 godine, državljanstvo se može ponovno steći samo prirođenjem, pod brojnim određenim uvjetima, uključujući uvjet neprekidnog boravka u toj državi članici tijekom duljeg razdoblja, iako se trajanje boravka može u određenoj mjeri skratiti za bivše državljane te države članice?”

15. Pisana očitovanja podnijele su tužiteljica iz glavnog postupka, danska i francuska vlada te Europska komisija. Iste stranke, osim francuske vlade, zastupane su na raspravi održanoj 4. listopada 2022. i usmeno su odgovorile na pitanja koja im je postavio Sud.

IV. Pravna analiza

16. Svojim prethodnim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se, pod određenim uvjetima, predviđa gubitak državljanstva te države članice po sili zakona u dobi od 22 godine zbog nepostojanja stvarne veze i zbog toga što zahtjev za zadržavanje državljanstva nije podnesen prije te dobi, pri čemu taj gubitak u pogledu osoba koje nemaju ni državljanstvo neke druge države članice dovodi do gubitka njihova statusa građanina Unije i s tim povezanih prava a da nije provedeno pojedinačno ispitivanje, s obzirom na načelo proporcionalnosti, posljedica takvog gubitka na njihovu situaciju s obzirom na pravo Unije kad je takav zahtjev za zadržavanje državljanstva podnesen nakon navršene dobi od 22 godine.

17. Dvojbe suda koji je uputio zahtjev, u pogledu usklađenosti sustava gubitka danskog državljanstva, predviđenog u članku 8. stavku 1. Zakona o državljanstvu, do kojeg dolazi u dobi od 22 godine, s člankom 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje, odnose se, s jedne strane, na činjenicu da do gubitka tog državljanstva, a time i statusa građanina Unije, dolazi automatski, a da se tom odredbom ne predviđaju nikakve iznimke i, s druge strane, na otežanost ponovnog stjecanja državljanstva prirođenjem nakon te dobi.

18. U svojoj ću analizi najprije navesti aspekte povezane s glavnim postupkom koje smatram relevantnima za predmet pred Sudom (odjeljak A). Zatim ću navesti misao vodilju koja proizlazi iz sudske prakse Suda koja se odnosi na gubitak statusa građanina Unije i, konkretno, iz presude Tjebbes i dr., u pogledu koje je sud koji je uputio zahtjev iznio dvojbe o usklađenosti sustava gubitka danskog državljanstva s pravom Unije (odjeljak B). Naposljetku, analizirat ću prethodno pitanje s obzirom na tu sudsku praksu, pri čemu ću se usredotočiti, s jedne strane, na ispitivanje legitimnosti cilja u općem interesu koji se nastoji postići gubitkom danskog državljanstva predviđenim propisom o kojem je riječ i, s druge strane, na nadzor proporcionalnosti tog gubitka, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, s obzirom na pravo Unije (odjeljak C).

A. Aspekti glavnog postupka koji su relevantni za predmet pred Sudom

1. Posebnosti danskog sustava gubitka državljanstva o kojem je riječ u glavnom postupku

19. Iz pravnog okvira koji je utvrdio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je sustav gubitka danskog državljanstva po sili zakona uspostavljen, s jedne strane, člankom 8. stavkom 1. Zakona o državljanstvu i upravnom praksom Ministarstva za useljništvo i integraciju koja se odnosi na primjenu te odredbe⁵ i, s druge strane, Okružnicom o prirođenju kojom se utvrđuju uvjeti koji su potrebni kako bi bivši danski državljani koji su izgubili dansko državljanstvo na temelju navedene odredbe ponovno stekli to državljanstvo.

20. Kao prvo, kad je riječ o Zakonu o državljanstvu, podsjećam na to da se člankom 8. stavkom 1. prvom rečenicom tog zakona predviđa gubitak danskog državljanstva po sili zakona u dobi od 22 godine svakog danskog državljanina „rođen[og] u inozemstvu koj[i] nikada nije borav[io] u [...] Danskoj i koj[i] ondje nije boravi[o] u okolnostima koje upućuju na blisku povezanost s Danskom [...], osim ako tako ostaje bez državljanstva uopće”⁶. Međutim, člankom 8. stavkom 1. drugom rečenicom tog zakona predviđa se odstupanje od tog pravila, odnosno to da takvi državljani mogu, *prije navršene dobi od 22 godine*, podnijeti zahtjev za zadržavanje danskog državljanstva Ministarstvu za useljništvo i integraciju.

21. Kao drugo, u pogledu *upravne prakse* Ministarstva za useljništvo i integraciju koja se odnosi na primjenu članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu, sud koji je uputio zahtjev iznosi sljedeće elemente.

22. Najprije, kad je riječ o pravilu predviđenom u članku 8. stavku 1. prvoj rečenici Zakona o državljanstvu, taj sud u pogledu kriterija boravka o kojem je riječ u ovom predmetu navodi da se pravi razlika ovisno o tome je li boravak u Danskoj, prije navršene dobi od 22 godine, trajao najmanje jednu godinu ili kraće od jedne godine. U prvom slučaju, Ministarstvo za useljništvo i integraciju priznaje postojanje „dovoljno bliske povezanosti” s Danskom za zadržavanje danskog državljanstva. U drugom slučaju, zahtjevi koji se odnose na blisku povezanost i proizlaze iz te upravne prakse ipak su stroži⁷. Naime, podnositelj zahtjeva treba opravdati da su boravci u trajanju kraćem od jedne godine ipak izraz „posebno bliske povezanosti s Danskom”. U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da se, u skladu s pripremnim aktima Zakona o državljanstvu⁸, takvi boravci mogu odnositi na razdoblja vojne službe, pohađanja studija, vježbeništva ili odmora u određenom trajanju koji se ponavljaju.

⁵ Iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se upravna praksa Ministarstva za useljništvo i integraciju koja se odnosi na primjenu članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu primjenjuje na pripremljene akte te odredbe.

⁶ Kad je riječ o kriteriju boravišta, na koji se ne odnosi ovaj predmet, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da je, u skladu s upravnom praksom Ministarstva za useljništvo i integraciju, taj kriterij ispunjen u pogledu *boravišta prijavljenog* u Središnjem registru osoba (CPR) najmanje tri mjeseca prije navršene dobi od 22 godine ili kad osoba o kojoj je riječ može dokazati da je boravila na nekoj *adresi* u Danskoj tijekom najmanje tri uzastopna mjeseca prije nego što je navršila navedenu dob i da je odmah bilo predviđeno da će taj boravak trajati najmanje tri mjeseca. Prema mišljenju tog suda, činjenica da osoba boravi, među ostalim, u Finskoj ili Švedskoj tijekom najmanje sedam godina izjednačava se s boravištem u Danskoj.

⁷ Iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da će se u tom slučaju, u skladu s upravnom praksom Ministarstva za useljništvo i integraciju, naglasak osobito moći staviti na pitanje jesu li boravci ostvareni neposredno prije navršene dobi od 22 godine ili mnogo godina prije toga, jesu li izraz vlastite volje podnositelja zahtjeva da posjeti Dansku ili su posljedica, među ostalim, dogovora s roditeljima ili poslodavcem.

⁸ Sud koji je uputio zahtjev upućuje na odjeljak 2.2.2. obrazloženja nacrtu Zakona br. L 138 od 28. siječnja 2004., koji se odnosi na članak 8. Zakona o državljanstvu.

23. Nadalje, kad je riječ o odstupanju predviđenom u članku 8. stavku 1. drugoj rečenici Zakona o državljanstvu, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se u skladu s upravnom praksom Ministarstva za useljništvo i integraciju, kad uvjeti boravišta ili boravka nisu ispunjeni, te *ako je zahtjev podnesen prije navršene dobi od 22 godine*⁹, naglasak stavlja na niz drugih elemenata, kao što su ukupno trajanje boravka podnositelja zahtjeva u Danskoj, broj boravaka u toj državi članici, činjenica da su boravci ostvareni neposredno prije navršene dobi od 22 godine ili mnogo godina prije toga, kao i činjenica da podnositelj zahtjeva tečno govori danski jezik i da osim toga ima vezu s navedenom državom članicom.

24. Naposljetku, kad je riječ o zahtjevima za zadržavanje državljanstva, iz naznaka suda koji je uputio zahtjev proizlazi da Ministarstvo za useljništvo i integraciju prilikom obrade tih zahtjeva razlikuje tri slučaja, ovisno o tome ima li podnositelj zahtjeva u trenutku podnošenja zahtjeva manje od 21 godine, između 21 i 22 godine ili više od 22 godine. Ako podnositelj zahtjeva ima manje od 21 godine, to ministarstvo podnositelju zahtjeva izdaje samo potvrdu o državljanstvu, uz pridržaj gubitka danskog državljanstva na temelju članka 8. Zakona o državljanstvu, što prema mišljenju tog suda znači da to ministarstvo ne zauzima stajalište o pitanju zadržava li podnositelj zahtjeva dansko državljanstvo, nego samo o tome ima li on to državljanstvo. Taj sud navodi da je to zbog činjenice da, u skladu s praksom ministarstva o kojem je riječ, ocjenu zadržavanja državljanstva treba provesti *što je moguće bliže dobi od 22 godine*.

25. Usto, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, iako se ta danska upravna praksa nastavila primjenjivati unatoč objavi presude Tjebbes i dr., koja je donesena nakon što je donesena odluka u glavnom postupku, članak 8. stavak 1. Zakona o državljanstvu ipak je izmijenjen. Navodi da ta izmjena podrazumijeva da Ministarstvo za useljništvo i integraciju, u slučaju zahtjeva za zadržavanje državljanstva podnesenog *prije navršene dobi od 22 godine*, sada treba uzeti u obzir određen broj dodatnih elemenata kako bi se moglo provesti pojedinačno ispitivanje učinaka, s obzirom na pravo Unije, gubitka danskog državljanstva, a time i građanstva Unije. U tom pogledu, to je ministarstvo dužno ocijeniti jesu li ti učinci proporcionalni cilju propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, odnosno postojanju stvarne veze između danskih državljana i Danske.

26. Kao treće, kad je riječ o *Okružnici o prirođenju*, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da bivši danski državljani koji su izgubili dansko državljanstvo na temelju članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu mogu podnijeti zahtjev za dansko državljanstvo na temelju prirođenja i da u tom slučaju u načelu trebaju ispunjavati niz općih uvjeta za stjecanje danskog državljanstva koji se predviđaju tim zakonom¹⁰. Međutim, ti se uvjeti mogu ublažiti u odnosu na takve državljane u pogledu trajanja neprekidnog boravka od devet godina koji se zahtijeva u Danskoj¹¹. Iz podataka koje je pružio taj sud ipak proizlazi da to ublažavanje, s jedne strane, ima vrlo ograničeno područje primjene i, s druge strane, ni na koji način ne mijenja činjenicu da, u skladu s člankom 5. stavkom 1. te okružnice, podnositelj zahtjeva treba boraviti na državnom području u trenutku podnošenja zahtjeva¹².

⁹ Valja podsjetiti na to da taj uvjet proizlazi iz članka 8. stavka 1. druge rečenice Zakona o državljanstvu.

¹⁰ Za te opće uvjete vidjeti točku 8. ovog mišljenja. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se člankom 44. stavkom 1. Grundlova (Temeljni zakon) predviđa da strani državljanin može steći dansko državljanstvo samo na temelju zakona. Prema tome, prirođenje treba provesti na temelju zakona u kojem se izričito navodi ime svake prirodene osobe.

¹¹ Vidjeti u tom pogledu točku 9. ovog mišljenja.

¹² U pogledu upravne prakse Ministarstva za useljništvo i integraciju koja se odnosi na kriterij „boravišta” vidjeti bilješku 10. ovog mišljenja.

2. Situacija tužiteljice iz glavnog postupka

27. Kad je riječ o situaciji tužiteljice iz glavnog postupka, sud koji je uputio zahtjev iznosi sljedeća činjenična utvrđenja: tužiteljica ima dvojno dansko i američko državljanstvo; rođena je u Sjedinjenim Američkim Državama i nikad nije boravila u Danskoj; međutim, boravila je u toj državi članici tijekom 44 tjedna prije navršene dobi od 22 godine i tijekom 5 tjedana nakon te dobi; podnijela je zahtjev za zadržavanje državljanstva Ministarstvu za useljeništvo i integraciju 43 dana nakon što je navršila 22 godine; spornom odlukom obaviještena je, s jedne strane, o tome da je po sili zakona izgubila dansko državljanstvo kad je navršila 22 godine zbog nepostojanja stvarne veze i zbog toga što zahtjev za zadržavanje državljanstva nije podnesen prije tog datuma, u skladu s člankom 8. stavkom 1. prvom rečenicom Zakona o državljanstvu i, s druge strane, o tome da nema pravo na odstupanje predviđeno u članku 8. stavku 1. drugoj rečenici tog zakona jer je njezin zahtjev podnesen *nakon* što je navršila 22 godine.

B. Misao vodilja koja proizlazi iz sudske prakse Suda koja se odnosi na gubitak statusa građanina Unije

28. U razmatranjima koja slijede navest ću sudsku praksu Suda koja se odnosi na gubitak statusa građanina Unije i elemente njezina razvoja koji su važni za analizu ovog predmeta.

1. Presuda Rottmann: propisivanje načela sudskog nadzora koji se provodi s obzirom na pravo Unije

29. U svojoj presudi Rottmann¹³, koja se odnosi na ispitivanje odluke o ukidanju prirođenja koju su donijela njemačka tijela, Sud je najprije potvrdio načelo, utvrđeno 1990-ih godina¹⁴, u skladu s kojim države članice nadležnost u području stjecanja i gubitka državljanstva trebaju izvršavati *u skladu s pravom Unije*¹⁵. Zatim je pojasnio doseg načela o kojem je riječ, pri čemu je naveo da „činjenica da je neko pitanje u nadležnosti država članica ne mijenja činjenicu da, u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije, predmetna nacionalna pravila moraju poštovati to pravo”¹⁶. Sud je tako smatrao da je, s obzirom na temeljno svojstvo statusa građanina Unije dodijeljenog člankom 20. UFEU-a, situacija građanina Unije koji je suočen s odlukom o ukidanju prirođenja koju su donijela tijela države članice zbog koje se, nakon što je izgubio državljanstvo druge države članice koje je prvotno imao, našao u situaciji koja može dovesti do gubitka navedenog statusa i povezanih prava, zbog svoje prirode i svojih posljedica, obuhvaćena pravom Unije¹⁷.

30. Sud je utvrdio i načelo u skladu s kojim, kada je riječ o građanima Unije, izvršavanje te nadležnosti, s obzirom na to da ono utječe na prava koja su dodijeljena i zaštićena pravnim poretком Unije, kao što je to osobito slučaj odluke o ukidanju prirođenja, može biti predmet

¹³ Podsjećam na to da je J. Rottmann njemačko državljanstvo prirođenjem stekao prijevarom.

¹⁴ Vidjeti presudu od 7. srpnja 1992., Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.), prema kojoj „[o]dređivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva u skladu s međunarodnim pravom u nadležnosti je svake države članice, koju *treba* izvršavati u skladu s pravom Unije”. Moje isticanje. Podsjećam na to da je Sud već iznio tu ideju u presudama od 7. veljače 1979., Auer (136/78, EU:C:1979:34, t. 28.) i od 12. studenoga 1981., Airolo/Komisija (72/80, EU:C:1981:267, t. 8. i sljedeće). Naime, riječ je o općem načelu prava Unije koje se primjenjuje u području građanstva Unije.

¹⁵ Presuda Rottmann, t. 39. i 45. i navedena sudska praksa

¹⁶ Presuda Rottmann, t. 41. i navedena sudska praksa. Želim podsjetiti na to da je Sud, u točki 41. te presude, uputio na ustaljenu sudsku praksu koja se odnosi na situacije u kojima se zakonodavstvo doneseno u području obuhvaćenom nacionalnom nadležnosti ocijenilo s obzirom na pravo Unije. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiarsa Madura u tom predmetu (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 20.).

¹⁷ Presuda Rottman, t. 42. i 43.

*sudskog nadzora koji se provodi s obzirom na pravo Unije*¹⁸. Prema tome, nakon što je zaključio da je odluka o ukidanju prirođenja koja se temelji na prijeveri u načelu legitimna¹⁹, izjavio je da se u pogledu takve odluke ipak može provesti ispitivanje proporcionalnosti „kako bi se uzele u obzir moguće *posljedice* koje ta odluka ima za osobu o kojoj je riječ te, ako je relevantno, za članove njezine obitelji u pogledu gubitka prava koja uživaju svi građani Unije”²⁰.

31. Sud je naposljetku presudio da se članku 20. UFEU-a ne protivi to da država članica oduzme građaninu Unije državljanstvo te države članice stečeno prirođenjem kad je to državljanstvo dobiveno prijeverom *pod uvjetom* da se tom odlukom o ukidanju poštuje načelo proporcionalnosti²¹.

32. Ta je sudska praksa potvrđena i dopunjena u nekoliko točaka dvama kasnijim presudama Suda.

2. Presuda Tjebbes i dr.: važnost pojedinačnog ispitivanja posljedica gubitka statusa građanina Unije u okviru nadzora proporcionalnosti

33. U presudi Tjebbes i dr., koja se odnosi na ispitivanje, s obzirom na pravo Unije, općeg uvjeta za gubitak nizozemskog državljanstva po sili zakona²², a time i statusa građanina Unije osoba o kojima je riječ²³, polazišna točka rasuđivanja Suda jest potvrđivanje načela utvrđenog u ranijoj sudskoj praksi²⁴. Prema tome, upućivanjem na točke 42. i 45. presude Rottmann, Sud je potvrdio da je situacija građana Unije koji imaju državljanstvo *samo jedne države članice* i koji se zbog gubitka tog državljanstva *suočavaju s gubitkom statusa građanina Unije*, dodijeljenog člankom 20. UFEU-a, kao i povezanih prava, zbog svoje prirode i svojih posljedica, obuhvaćena pravom Unije i da države članice stoga u izvršavanju svoje nadležnosti u području državljanstva moraju poštovati pravo Unije²⁵.

34. Konkretnije, kao prvo, Sud je osobito podsjetio na to da je, prilikom izvršavanja svoje nadležnosti koja joj omogućuje da određuje uvjete za stjecanje i gubitak državljanstva, legitimno da država članica smatra da je državljanstvo odraz stvarne veze između nje i njezinih državljana, i da kao posljedicu nepostojanja ili prestanka takve stvarne veze odredi gubitak njezina državljanstva²⁶, pri čemu je tvrdio da se pravu Unije u načelu ne protivi to da država članica, u situacijama poput onih na koje se odnosi nacionalni propis o kojem je riječ, zbog razloga u općem interesu, predvidi gubitak svojeg državljanstva, čak i kada taj gubitak za osobu o kojoj je riječ ima za posljedicu gubitak njezina statusa građanina Unije²⁷.

¹⁸ Presuda Rottmann, t. 48.

¹⁹ Presuda Rottmann, t. 54. Vidjeti i točke 51. do 53.

²⁰ Presuda Rottmann, t. 56. Moje isticanje

²¹ Presuda Rottmann, t. 59. i izreka

²² Odnosno na činjenicu da svaki nizozemski državljanin koji ima i državljanstvo druge države članice može boraviti izvan Nizozemske i državnih područja na koja se primjenjuje UEU tijekom neprekidnog razdoblja od deset godina.

²³ U predmetu u kojem je donesena presuda Rottmann bila je riječ o pojedinačnoj odluci o oduzimanju državljanstva, koja se temeljila na ponašanju osobe o kojoj je bila riječ.

²⁴ Presuda Tjebbes i dr., t. 30. i navedena sudska praksa

²⁵ Presuda Tjebbes i dr., t. 32.

²⁶ Presuda Tjebbes i dr., t. 35. Vidjeti i presudu Rottmann, t. 51.

²⁷ Presuda Tjebbes i dr., t. 39.

35. Međutim, kao drugo, Sud je istaknuo koliko je važno da nadležna tijela i nacionalni sudovi poštuju načelo proporcionalnosti u tim situacijama, pri čemu je izjavio da gubitak državljanstva države članice po sili zakona nije u skladu s tim načelom ako relevantna nacionalna pravila ne dopuštaju da se u bilo kojem trenutku izvrši *pojedinačno ispitivanje* posljedica koje taj gubitak ima za osobe o kojima je riječ sa stajališta prava Unije²⁸.

36. Iz toga slijedi, prema mišljenju Suda, da u situaciji u kojoj gubitak državljanstva države članice nastupa po sili zakona i ima za posljedicu gubitak statusa građanina Unije nadležna nacionalna tijela i sudovi moraju imati mogućnost uzgredno ispitati *posljedice tog gubitka* državljanstva i, po potrebi, povodom zahtjeva osobe o kojoj je riječ za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njezino državljanstvo *vratiti toj osobi državljanstvo s učinkom ex tunc*²⁹. Sud je dodao i da se tim ispitivanjem proporcionalnosti nacionalnim tijelima i sudovima nalaže da se uvjere da je takav gubitak državljanstva u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom čije poštovanje osigurava Sud, a osobito u skladu s pravom na poštovanje obiteljskog života, kako je propisano u članku 7. Povelje³⁰.

37. Sudska praksa koja je proizašla iz presuda Rottmann i Tjebbes i dr. potvrđena je presudom Wiener Landesregierung, u kojoj je Sud jasno zaključio da odluka o kojoj je riječ u potonjoj presudi nije u skladu s načelom proporcionalnosti.

3. Presuda Wiener Landesregierung: neusklađenost sporne odluke o kojoj je riječ u tom predmetu s načelom proporcionalnosti

38. Upućujem na razmatranja koja sam iznio u svojem mišljenju u predmetu Wiener Landesregierung³¹ i ovdje radi jasnoće iznosim samo kratak pregled elemenata iz presude Wiener Landesregierung koji su korisni za analizu pitanja koja je sud koji je uputio zahtjev postavio u okviru ovog predmeta.

39. U tom predmetu austrijski sud želi znati je li situacija osobe koja ima državljanstvo samo jedne države članice te koja se odrekne tog državljanstva i time izgubi svoj status građanina Unije, a kako bi stekla austrijsko državljanstvo, slijedom jamstva koje su dala austrijska tijela da će joj se dodijeliti to državljanstvo, obuhvaćena pravom Unije s obzirom na svoju prirodu i posljedice kada je to jamstvo povučeno, čime se tu osobu onemogućuje da ponovno dobije status građanina Unije. Sud je odgovorio potvrdno na to pitanje i tako potvrdio primjenjivost prava Unije na takvu situaciju³².

40. Austrijski sud želi znati i jesu li nadležna tijela i, ovisno o slučaju, nacionalni sudovi države članice domaćina dužni provjeriti je li odluka o povlačenju jamstva dodjeljivanja državljanstva te države članice, zbog koje je gubitak statusa građanina Unije osobe o kojoj je riječ konačan, u skladu s načelom proporcionalnosti s obzirom na posljedice koje ta odluka ima na situaciju te

²⁸ Presuda Tjebbes i dr., t. 40. i 41.

²⁹ Presuda Tjebbes i dr., t. 42. i izreka

³⁰ Presuda Tjebbes i dr., t. 45. i izreka

³¹ C-118/20, EU:C:2021:530. Vidjeti t. 47. i sljedeće

³² Presuda Wiener Landesregierung t. 44. i t. 1. izreke

osobe. Sud je također odgovorio potvrdno na to pitanje, čime je potvrdio obvezu nacionalnih sudova države članice domaćina da provjere usklađenost nacionalne odluke o kojoj je riječ s načelom proporcionalnosti³³.

41. Želim skrenuti pozornost na određene elemente iz te presude.

42. Kao prvo, Sud je istaknuo važnost ocjene pojedinačne situacije osobe o kojoj je riječ kao i, ovisno o slučaju, situacije njezine obitelji u okviru ispitivanja poštovanja načela proporcionalnosti zajamčenog pravom Unije³⁴. U tom pogledu, osobito je ponovio svoju ustaljenu sudsku praksu prema kojoj je na nadležnim tijelima i, ovisno o slučaju, nacionalnim sudovima da se uvjere da je nacionalna odluka o kojoj je riječ u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom, a osobito u skladu s pravom na poštovanje obiteljskog života, kako je propisano u članku 7. te Povelje³⁵.

43. Kao drugo, nakon što je razmotrio razloge za opravdanje nacionalne odluke koja je dovela do gubitka statusa građanina Unije koje je istaknula austrijska vlada³⁶, Sud je smatrao da, s obzirom na velike posljedice za situaciju osobe o kojoj je riječ, osobito u pogledu uobičajenog odvijanja njezina obiteljskog i profesionalnog života, koje sadržava odluka o povlačenju jamstva dodjeljivanja austrijskog državljanstva, a čija je posljedica konačan gubitak statusa građanina Unije, ta odluka nije proporcionalna ozbiljnosti prekršaja koje je počinila ta osoba³⁷. Slijedom toga, presudio je da „zahtjev usklađenosti s načelom proporcionalnosti *nije ispunjen* kada se takva odluka temelji na upravnim prekršajima protiv propisa o sigurnosti prometa na cestama za koje je prema primjenjivom nacionalnom pravu predviđena samo novčana kazna”. Drugim riječima, Sud je prvi put u okviru te sudske prakse čvrsto smatrao da takva nacionalna odluka *nije u skladu s načelom proporcionalnosti* prava Unije³⁸.

4. Načela sudske prakse koja se odnose na analizu uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva s obzirom na pravo Unije

44. Misao vodilja koja proizlazi iz sudske prakse Suda koja se odnosi na gubitak statusa građanina Unije u biti se sastoji od dvaju načela sudske prakse.

45. Prvo načelo je ono u skladu s kojim nadležnost država članica u području stjecanja i gubitka državljanstva treba izvršavati *u skladu s pravom Unije*. Razumijevanje tog načela pretpostavlja jasno shvaćanje razlike između te isključive nadležnosti i njezina izvršavanja u skladu s pravnim poretom Unije. U tom pogledu želim istaknuti da Sud nikada nije doveo u pitanje tu nadležnost država članica. Kao što je to napisao nezavisni odvjetnik M. Poiares Maduro, „[n]ije riječ o tome da su stjecanje i gubitak državljanstva (a time i građanstva Unije) sami po sebi uređeni pravom [Unije], već o tome da *uvjeti* za stjecanje i gubitak tog državljanstva moraju biti u skladu s pravilima [prava Unije] i poštovati prava građanina Unije”³⁹. Slijedom toga, nije riječ ni o tome da se na temelju tog načela izvede apsolutna nemogućnost oduzimanja državljanstva ako gubitak tog

³³ Presuda Wiener Landesregierung , t. 58. i navedena sudska praksa. Valja istaknuti da je Sud u točki 49. te presude, u okviru ispitivanja drugog prethodnog pitanja, uputio na točku 62. presude Rottmann, pri čemu je izjavio da se načela koja proizlaze iz prava Unije u pogledu nadležnosti država članica u području državljanstva kao i njihova obveza izvršavanja te nadležnosti u skladu s pravom Unije primjenjuju i na državu članicu domaćina i na državu članicu izvornog državljanstva.

³⁴ Presuda Wiener Landesregierung , t. 59. i navedena sudska praksa

³⁵ Presuda Wiener Landesregierung , t. 61. i navedena sudska praksa

³⁶ Presuda Wiener Landesregierung , t. 60. i t. 62. do 72.

³⁷ Presuda Wiener Landesregierung , t. 73.

³⁸ Presuda Wiener Landesregierung , t. 74. i t. 2. izreke

³⁹ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 23.). Moje isticanje

državljanstva dovodi do gubitka statusa građanina Unije, ni o tome da se smatra da *uvjeti* za stjecanje i gubitak državljanstva nisu obuhvaćeni nadzorom prava Unije⁴⁰. Naime, status građanina Unije ne smije biti lišen svojeg korisnog učinka te se, stoga, prava koja taj status pruža ne smiju povrijediti donošenjem nacionalnog propisa kojim se ne poštuju pravo Unije i osobito načela proizašla iz sudske prakse Suda, kao što su prethodno navedena⁴¹.

46. Drugo načelo je ono u skladu s kojim se *sudski nadzor provodi s obzirom na pravo Unije* i osobito s obzirom na načelo proporcionalnosti. U okviru poštovanja načela proporcionalnosti treba uzeti u obzir nekoliko elemenata: najprije, pojedinačno ispitivanje posljedica gubitka statusa građanina Unije za osobu o kojoj je riječ i članove njezine obitelji u pogledu gubitka prava koja uživaju svi građani Unije; nadalje, zahtjev usklađenosti tih posljedica s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom i, naposljetku, po potrebi, obveza povrata državljanstva dotičnoj osobi s učinkom *ex tunc*. Ti su elementi ključni za *sudski nadzor koji se provodi s obzirom na pravo Unije* i zahtjev Suda da nadležna tijela i nacionalni sudovi provedu sveobuhvatno i detaljno ispitivanje proporcionalnosti gubitka državljanstva koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije.

47. Slijedom toga, uopće nije dvojbeno da gubitak državljanstva, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, predviđen propisom o kojem je riječ u glavnom postupku, treba razmotriti s obzirom na ta načela.

C. Primjena načela sudske prakse na ovaj predmet

48. Najprije podsjećam na to da je tužiteljica iz glavnog postupka, u skladu s člankom 8. stavkom 1. prvom rečenicom Zakona o državljanstvu, izgubila dansko državljanstvo *ex lege* kad je navršila 22 godine zbog nepostojanja stvarne veze s Danskom i da, s obzirom na to da je njezin zahtjev za zadržavanje danskog državljanstva podnesen nakon navršene dobi od 22 godine, nije imala pravo na odstupanje predviđeno u članku 8. stavku 1. drugoj rečenici tog zakona.

49. Tužiteljica iz glavnog postupka tako se suočava s gubitkom statusa građanke Unije koji je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, predodređen da bude temeljni status državljana država članica⁴².

50. S obzirom na prethodno navedeni okvir sudske prakse⁴³ i osobito presudu Tjebbes i dr., jasno je da se na situaciju građanina Unije koji je državljanin samo jedne države članice i koji se suočava s gubitkom statusa dodijeljenog člankom 20. UFEU-a i s tim povezanih prava, zbog njezine prirode i posljedica, primjenjuje pravo Unije⁴⁴. Iz toga slijedi da, s obzirom na to da je situacija tužiteljice iz glavnog postupka obuhvaćena područjem primjene prava Unije, Kraljevina Danska prilikom ostvarivanja svoje nadležnosti u pitanjima državljanstva mora poštovati to pravo i da nad tom situacijom treba provesti nadzor s obzirom na to pravo⁴⁵.

⁴⁰ Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 23.).

⁴¹ Vidjeti u tom pogledu presude Rottmann, t. 41. do 43., 45., 48., 56. i 59.; Tjebbes i dr., t. 30., 32., 40. do 42. i 45. i Wiener Landesregierung, t. 44., 59., 61. i 73. Vidjeti i točke 29. do 43. i osobito točku 45. ovog mišljenja.

⁴² Presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.) i Wiener Landesregierung (t. 38. i navedena sudska praksa)

⁴³ Vidjeti točke 29., 30. i 33. ovog mišljenja.

⁴⁴ Vidjeti presudu Tjebbes i dr., t. 32.

⁴⁵ Vidjeti u tom pogledu presude Rottmann, t. 42. i 45. i Tjebbes i dr., t. 32. Danska vlada je na raspravi tvrdila da iz odluke šefova države i vlade koji su se sastali u okviru Europskog vijeća u Edinburghu 11. i 12. prosinca 1992. proizlazi da Kraljevina Danska ima široku marginu prosudbe kad je riječ o određivanju uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva te da ima poseban položaj u pogledu građanstva Unije. Međutim, Komisija je podsjetila na to da je tekst relevantnih odlomaka te odluke koja se odnosi na građanstvo Unije jednak tekstu Izjave br. 2 o državljanstvu države članice, koju su države članice priložile Završnom aktu UEU-a. Vidjeti u tom pogledu presudu Rottmann, t. 40. Podsjetila je i na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da nadležnost država članica u području stjecanja i gubitka državljanstva treba izvršavati u skladu s pravom Unije. Vidjeti osobito presudu Rottmann, t. 41.

51. S obzirom na to utvrđenje, postavlja se pitanje je li gubitak državljanstva po sili zakona, predviđen u članku 8. stavku 1. Zakona o danskom državljanstvu, u skladu s pravom Unije. Podsjećam na to da, kao što to proizlazi iz sudske prakse Suda, da bi gubitak državljanstva koji je predviđen nacionalnim propisom bio u skladu s pravom o kojem je riječ, treba se temeljiti na razlogu u općem interesu, što podrazumijeva da se tim gubitkom može postići željeni cilj i da gubitak državljanstva do kojeg taj propis dovodi nije proizvoljan čin⁴⁶.

52. Tužiteljica iz glavnog postupka tvrdi da iako se automatskim gubitkom državljanstva na koji se ne primjenjuju iznimke predviđenim u članku 8. stavku 1. Zakona o državljanstvu nastoji postići legitimni i objektivni cilj održavanja stvarne veze i očuvanja posebnog odnosa solidarnosti i odanosti između države članice i njezinih državljana, njime se ipak ne može zajamčiti taj cilj. Usto, automatski gubitak predviđen tom odredbom nije proporcionalan i stoga se protivni članku 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje.

53. Nasuprot tomu, danska vlada u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da se ispitivanje zakonitosti i proporcionalnosti članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu u pogledu osoba koje su navršile 22 godine u trenutku podnošenja zahtjeva za zadržavanje državljanstva treba temeljiti na sveobuhvatnoj ocjeni danskog sustava gubitka i ponovnog stjecanja državljanstva. Proporcionalnost gubitka danskog državljanstva *ex lege* za osobe koje su navršile 22 godine također treba ocijeniti s obzirom na pravila zadržavanja državljanstva do te dobi, koja su u cjelini vrlo blaga. Osim toga, ta vlada smatra da su zakonitost i proporcionalnost pravila koja se odnose na gubitak danskog državljanstva potkrijepljene činjenicom da na temelju ocjene u svakom slučaju zasebno može odobriti zadržavanje državljanstva kad je zahtjev podnesen prije navršene dobi od 22 godine.

54. Stoga ću s obzirom na navedenu sudsku praksu razmotriti može li se nacionalni propis o kojem je riječ, kojim se predviđa gubitak danskog državljanstva i koji za tužiteljicu iz glavnog postupka dovodi do gubitka njezina statusa građanke Unije, opravdati legitimnim razlogom i može li se njime postići željeni cilj te poštuje li se sustavom gubitka danskog državljanstva načelo proporcionalnosti u pogledu posljedica koje taj gubitak ima na situaciju tužiteljice iz glavnog postupka.

1. Ispitivanje legitimnosti razloga u općem interesu koji se nastoji postići sustavom gubitka danskog državljanstva

55. Kao prvo, podsjećam na to da je Sud već presudio da je legitimno da država članica želi zaštititi poseban odnos solidarnosti i odanosti između sebe i svojih državljana, kao i reciprocitet prava i obveza koji su osnova veze državljanstva⁴⁷. Prema njegovu mišljenju, stoga je legitimno da država članica pri izvršavanju svoje nadležnosti koja joj omogućuje određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva smatra da je državljanstvo odraz stvarne veze između nje i njezinih državljana, i da kao posljedicu nepostojanja ili prestanka takve stvarne veze odredi gubitak njezina državljanstva⁴⁸.

⁴⁶ Vidjeti u tom smislu presudu Rottmann, t. 51. do 54.

⁴⁷ Presude Rottmann, t. 51.; Tjebbes i dr., t. 32. i Wiener Landesregierung, t. 52.

⁴⁸ Presuda Tjebbes i dr., t. 35. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2018:572, t. 53.).

56. Kao drugo, podsjećam i na to da je Sud već imao priliku pojasniti u presudi Tjebbes i dr. da se kriterij koji se temelji na uobičajenom boravištu državljanina države članice o kojoj je riječ tijekom dovoljno dugog razdoblja „izvan te države članice i *državnih područja na koja se primjenjuje UEU*” može smatrati čimbenikom koji odražava nepostojanje te stvarne veze⁴⁹.

57. U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku, člankom 8. stavkom 1. Zakona o državljanstvu nastoji se spriječiti prijenos danskog državljanstva, s generacije na generaciju, na osobe koje nemaju ili više nemaju stvarnu vezu s Danskom. Prema mišljenju danske vlade, danski zakonodavac smatrao je da osobe rođene u inozemstvu *koje nikad nisu živjele u Danskoj* ili koje nisu dovoljno dugo boravile u toj državi članici, kako odrastaju postupno gube odnos odanosti i solidarnosti te vezu s tom državom članicom⁵⁰.

58. U tim okolnostima smatram da je, kao što to tvrde danska i francuska vlada te Komisija, u načelu legitimno da država članica smatra da osobe rođene u inozemstvu koje nisu imale boravište ili boravak u toj državi članici na način da mogu dokazati stvarnu vezu s njom *moгу* postupno gubiti odnos odanosti i solidarnosti kao i vezu s tom državom članicom. U tom pogledu, ističem da se člankom 7. stavkom 1. točkom (e) Europske konvencije o državljanstvu predviđa da se državljanstvo *može* izgubiti po sili zakona ako ne postoji stvarna veza između države i državljanina koji uobičajeno boravi u inozemstvu⁵¹.

59. Slijedom toga, čini mi se da je u načelu legitimno da država članica, s jedne strane, odluči da kriteriji kao što je boravak na njezinu državnom području tijekom razdoblja čije je kumulativno trajanje kraće od jedne godine ne upućuju na stvarnu vezu s tom državom članicom i, s druge strane, utvrdi dob, kao što je u ovom slučaju dob od 22 godine, kako bi ispitala jesu li ispunjeni uvjeti za gubitak državljanstva.

60. Međutim, radi iscrpnosti moram navesti važno pitanje, koje je Komisija istaknula u svojim pisanim očitovanjima i koje se razmatralo na raspravi nakon pitanja Suda, a koje nadilazi problem s kojim se suočava sud koji je uputio zahtjev. Riječ je o pitanju može li se kriterij gubitka državljanstva koji se temelji na činjenici da danski državljanin boravi izvan Danske i kojim se ne pravi razlika između boravišta u Uniji i boravišta u trećoj državi smatrati legitimnim kriterijem s obzirom na pravo Unije kad taj gubitak dovodi do gubitka statusa građanina Unije⁵².

⁴⁹ Presuda Tjebbes i dr., t. 36. Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2018:572, t. 54.). Moje isticanje

⁵⁰ Iako nisam siguran može li se taj postupni gubitak stvarne veze primijeniti na sve osobe koje su obuhvaćene područjem primjene sporne odredbe, slažem se da u *načelu može* postojati opasnost od toga da u *određenim slučajevima* dođe do takvog postupnog gubitka stvarne veze. Usto, čini mi se da je sasvim moguće smatrati da određeni građani Unije mogu imati stvarnu vezu s više od jedne države članice. Kad bi se takva tvrdnja dovela u pitanje, time bi se dovela u pitanje i sama bit građanstva Unije. Prema mojem mišljenju, bilo bi paradoksalno da se ne prihvate moguće posljedice koje na državljane ima ostvarivanje, među ostalim, jedne od temeljnih sloboda Unije, odnosno slobodno kretanje osoba.

⁵¹ Europsku konvenciju o državljanstvu, koja je donesena 6. studenoga 1997. u okviru Vijeća Europe i stupila na snagu 1. ožujka 2000., Kraljevina Danska ratificirala je 24. srpnja 2002. U Izvješću s obrazloženjem te konvencije navodi se da se tom odredbom nastoji omogućiti državi koja to želi učiniti da spriječi da njezini državljani koji dugo žive u inozemstvu zadrže državljanstvo te države, iako veza s tom državom više ne postoji ili je zamijenjena vezom s drugom državom, pri čemu je, kao u ovom predmetu, riječ o osobama koje imaju dvojno državljanstvo te stoga ne postoji opasnost da ostanu bez državljanstva. Vidjeti točku 70. tog izvješća.

⁵² Danska vlada u odgovoru na pitanje koje je postavio Sud potvrdila je da ne postoji takva razlika. Kad je riječ o razlici koja se uvodi danskim propisom između boravišta, među ostalim, u Finskoj ili Švedskoj i boravišta u drugoj državi članici, danska vlada potvrdila je na raspravi da se člankom 8. stavkom 3. Zakona o državljanstvu predviđa da se smatra da razdoblje boravišta od sedam godina u tim dvjema državama članicama dokazuje stvarnu vezu s Danskom. U tom pogledu, Komisija je navela, u odgovoru na pitanje koje je postavio Sud, da to pravilo predstavlja diskriminaciju na temelju države članice boravišta koja se može smatrati nedosljednom u odnosu na razlog u općem interesu koji se nastoji postići danskim propisom. Vidjeti i bilješku 6. ovog mišljenja.

61. Naime, primjena takvog kriterija boravišta imala bi za posljedicu, kao što je to Komisija pravilno naglasila u svojim pisanim i usmenim očitovanjima, da osoba koja je danski državljanin i ima državljanstvo treće države, koja je rođena u drugoj državi članici, čiji su majka ili otac danski državljani koji su ostvarili pravo na slobodno kretanje na temelju članka 21. UFEU-a, tako gubi dansko državljanstvo po sili zakona, a stoga i status građanina Unije ako, kad navršši 22 godine, ispunjava kumulativne uvjete predviđene u članku 8. stavku 1. prvoj rečenici Zakona o državljanstvu, a nema pravo na odstupanje predviđeno u članku 8. stavku 1. drugoj rečenici tog zakona. Drugim riječima, ostvarivanje prava povezanih sa statusom građana Unije njezinih roditelja paradoksalno bi dovelo do toga da osoba o kojoj je riječ izgubi sva prava povezana s njezinim statusom građanina Unije⁵³. Usto, do tog bi gubitka također došlo kad bi se osoba o kojoj je riječ, rođena u drugoj državi članici, u dobi od 18 do 22 godine, koristila pravom na slobodno kretanje i boravak, među ostalim, u svrhu rada ili boravka u drugoj državi članici⁵⁴.

62. U tom pogledu, iako se slažem s Komisijinim dvojabama o legitimnosti takvog kriterija boravišta i o njegovu općem utjecaju na slobodno kretanje građana u Uniji, ne vjerujem da je u ovom predmetu potrebna posebna i detaljna analiza koja je usmjerena na taj element kako bi se odgovorilo na pitanje koje je postavio sud koji je uputio zahtjev. Naime, iz odluke kojom je upućen zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da, osim boravka od tri ili četiri tjedana u Francuskoj⁵⁵, tužiteljica iz glavnog postupka nije imala boravak u drugoj državi članici osim Danskoj i oduvijek je imala boravište u Sjedinjenim Američkim Državama. Međutim, navodim sljedeće napomene u slučaju da Sud ima drukčije mišljenje.

63. Najprije, podsjećam na to da se problem iznesen u prethodnim točkama nije pojavio u predmetu u kojem je donesena presuda Tjebbes i dr., s obzirom na to da se kriterijem koji se temelji na boravištu predviđenim spornim nizozemskim propisom u predmetu u kojem je donesena ta presuda nije pravila razlika između boravišta u Nizozemskoj i boravišta u nekoj drugoj državi članici⁵⁶. Prema tome, iako je točno da je Sud u toj presudi smatrao da takav kriterij odražava nepostojanje stvarne veze, ipak je pojasnio da je riječ o boravištu „izvan [...] države članice [o kojoj je riječ] i državnih područja na koja se primjenjuje UEU”⁵⁷.

64. Nadalje, ne treba zaboraviti da je, kad je riječ o građanima Unije koji su rođeni u državi članici domaćinu i koji nikada nisu koristili pravo na slobodno kretanje, Sud već utvrdio da se takvi građani imaju pravo pozivati na članak 21. stavak 1. UFEU-a i odredbe donesene za njegovu primjenu⁵⁸.

65. Naposljetku, čini mi se očitim da kriterij kojim se ne utvrđuje razlika, u pogledu gubitka državljanstva u dobi od 22 godine koji za osobu o kojoj je riječ dovodi do gubitka njezina statusa građanina Unije, između boravišta ili boravka u trećoj državi i boravišta ili boravka u državi članici predstavlja jasno ograničenje prava na slobodno kretanje i boravak na državnim

⁵³ U odgovoru na pitanje koje je postavio Sud Komisija je naglasila da iz primjene takvog kriterija proizlazi da ostvarivanje prava kretanja i boravka danskog državljanina o kojem je riječ dovodi do gubitka tog prava.

⁵⁴ To bi bio slučaj, prema mojem mišljenju, danskog državljanina rođenog u Nizozemskoj, čiji je otac Danac, a majka Amerikanka, koji u dobi od 18 godina ide ostvarivati svoje pravo na slobodno kretanje i boravak kako bi otišao raditi ili studirati u Italiju, pri čemu ondje boravi do navršene 22 godine. Valja napomenuti i da je, kao što je to Komisija objasnila u odgovoru na pitanje koje je postavio Sud, situacija u kojoj takav državljanin ima dvojno dansko i talijansko državljanstvo obuhvaćena i područjem primjene prava Unije. U tom slučaju, nije riječ o gubitku statusa građanina Unije, nego o ograničenju prava na slobodno kretanje i boravak u Uniji.

⁵⁵ Tužiteljica iz glavnog postupka potvrdila je na raspravi da je bila riječ o odmoru.

⁵⁶ Presuda Tjebbes i dr., t. 10.

⁵⁷ Presuda Tjebbes i dr., t. 36. Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2018:572, t. 54.). Moje isticanje

⁵⁸ Presude od 19. listopada 2004., Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 26.); od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 42. i 43.) i od 2. listopada 2019., Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, t. 26.)

područjima država članica, te da se njime danskog državljanina može odvratiti od ostvarivanja tog prava⁵⁹. U tom pogledu moram istaknuti da ne vidim kako se može tvrditi da je takvo ograničenje prava na slobodno kretanja i boravak građana Unije proporcionalno. Naime, činjenica da građanin Unije može izgubiti svoje državljanstvo zbog toga što je imao boravište u državi članici različitoj od one čiji je državljanin neproporcionalno ograničuje, prema mojem mišljenju, pravo na slobodno kretanje i boravak tog građanina. Kao što je to Komisija pravilno istaknula na raspravi, boravište i boravak na području Unije ne treba smatrati prekidom stvarne veze koja postoji između građanina Unije i njegove države članice podrijetla.

66. U tim okolnostima i s obzirom na moje zadržke u pogledu učinaka koje kriterij boravišta kao što je onaj predviđen u članku 8. stavku 1. prvoj rečenici Zakona o državljanstvu ima na slobodno kretanje građana unutar Unije, smatram da se u okolnostima glavnog predmeta pravu Unije u načelu ne protivi to da u situacijama iz te odredbe država članica predviđa gubitak državljanstva zbog razlogâ u općem interesu, iako taj gubitak za osobu o kojoj je riječ dovodi do gubitka njezina statusa građanina Unije.

2. Nadzor proporcionalnosti nacionalnog propisa o kojem je riječ s obzirom na posljedice koje taj propis ima za osobu o kojoj je riječ

67. S obzirom na sudsku praksu Suda i konkretno točke 40. do 42. presude Tjebbes i dr.⁶⁰, dvojim u pogledu toga poštuje li se načelo proporcionalnosti sustavom gubitka danskog državljanstva, do kojeg dolazi u dobi od 22 godine, koji je predviđen u članku 8. stavku 1. Zakona o državljanstvu i koji danska tijela primjenjuju u upravnoj praksi. Moje dvojbe ne proizlaze samo iz jednog aspekta propisa o kojem je riječ u glavnom postupku, nego iz nekoliko elemenata koji čine taj sustav, a odnose se na činjenicu da nije predviđeno, s jedne strane, pojedinačno ispitivanje posljedica gubitka statusa građanina Unije s obzirom na pravo Unije za svaku osobu koja je podnijela zahtjev nakon navršene dobi od 22 godine i, s druge strane, ponovno stjecanje izgubljenog državljanstva s učinkom *ex tunc*.

a) Sustavno nepostojanje pojedinačnog ispitivanja posljedica gubitka statusa građanina Unije s obzirom na pravo Unije za svaku osobu koja je podnijela zahtjev nakon navršene dobi od 22 godine

68. Podsjećam na to da se dvojbe suda koji je uputio zahtjev odnose na činjenicu da do gubitka danskog državljanstva, a time i statusa građanina Unije, dolazi automatski i da se Zakonom o državljanstvu ne predviđa nikakva iznimka. Kao što je to Komisija istaknula na raspravi, u situaciji o kojoj je riječ u glavnom postupku, osoba na koju se odnosi taj gubitak *nikada* nije ostvarila pravo na pojedinačno ispitivanje svoje situacije i, po potrebi, situacije svoje obitelji. Čini mi se da je to pitanje srž poteškoća koje proizlaze iz sustava gubitka državljanstva po sili zakona koji se osporava u ovom predmetu.

69. Kao prvo, ističem da je *jedino pravno sredstvo* kojim raspolaže danski državljanin kako bi mogao ostvariti pravo na *pojedinačno ispitivanje* posljedica gubitka državljanstva, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, s obzirom na pravo Unije podnošenje zahtjeva za zadržavanje

⁵⁹ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 32.), prema kojem „državno pravilo kojim se predviđa gubitak državljanstva u slučaju prijenosa boravišta u drugu državu članicu nedvojbeno predstavlja povredu prava na slobodno kretanje i boravak koje se građaninu Unije dodjeljuje člankom [21. UFEU-a]”.

⁶⁰ Vidjeti točke 35. i 36. ovog mišljenja.

danskog državljanstva *prije* navršene dobi od 22 godine⁶¹ i, konkretnije, *u dobi od 21 do 22 godine*⁶², što je, prema mojem mišljenju, vrlo kratko razdoblje. Ako se taj zahtjev podnese nakon te dobi, ispitat će se samo kako bi se provjerilo jesu li ispunjeni uvjeti predviđeni u članku 8. stavku 1. prvoj rečenici Zakona o državljanstvu. Ako je to slučaj, taj će se zahtjev automatski odbiti⁶³ i osoba o kojoj je riječ neće samo izgubiti dansko državljanstvo, a time i status građanina Unije, nego ni u jednom trenutku neće ostvariti pravo na pojedinačno ispitivanje posljedica tog gubitka s obzirom na pravo Unije.

70. Kao drugo, napominjem da iz objašnjenjâ suda koji je uputio zahtjev proizlazi da je, nakon objave presude Tjebbes i dr., Ministarstvo za useljeništvo i integraciju odlučilo da bivši danski državljani koji su navršili 22 godine 1. studenoga 1993. ili nakon tog datuma, koji su zatražili zadržavanje danskog državljanstva *prije* navršene dobi od 22 godine i na koje se odnosi odluka o gubitku državljanstva na temelju članka 8. Zakona o državljanstvu, koji dovodi do gubitka njihova građanstva Unije, mogu podnijeti zahtjev za preispitivanje te odluke⁶⁴. Prema tome, dok su državljani o kojima je riječ mogli ostvariti pravo na takvo preispitivanje s obzirom na pravo Unije, tužiteljica iz glavnog postupka, koja je navršila 22 godine nakon 1. studenoga 1993., ipak nije mogla ostvariti to pravo jer je podnijela zahtjev za zadržavanje državljanstva 43 dana *nakon* što je navršila 22 godine.

1) Prigovori danske vlade

71. Kad je riječ o razlogu zadržavanja zahtjeva predviđenog u članku 8. stavku 1. prvoj rečenici Zakona o državljanstvu, u skladu s kojim zahtjev za zadržavanje danskog državljanstva treba podnijeti *prije* navršene dobi od 22 godine, sud koji je uputio zahtjev navodi da iz pripremnih akata te odredbe proizlazi da je danski zakonodavac prilikom izmjene te odredbe u skladu s presudom Tjebbes i dr. smatrao da se „čini da se tom presudom ne nalaže sustavna mogućnost takvog [pojedinačnog] ispitivanja”.

72. U tom pogledu, danska je vlada u svojim pisanim i usmenim očitovanjima tvrdila da iz presude Tjebbes i dr. ne proizlazi da pojedinačno ispitivanje treba biti moguće u svakom trenutku, kad god to osoba o kojoj je riječ želi. U skladu s njezinim tumačenjem te presude, dovoljno je da se takvo pojedinačno ispitivanje može provesti, što je slučaj, prema njezinu mišljenju, ako je zahtjev za zadržavanje državljanstva podnesen prije navršene dobi od 22 godine.

⁶¹ Za izmjenu članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu nakon objave presude Tjebbes i dr. vidjeti točku 25. ovog mišljenja.

⁶² Podsjećam na to da sud koji je uputio zahtjev objašnjava da, u slučaju zahtjeva za zadržavanje državljanstva podnesenog *prije navršene dobi od 21 godine*, Ministarstvo za useljeništvo i integraciju *ne zauzima stajalište* o pitanju je li podnositelj zahtjeva zadržao dansko državljanstvo i samo izdaje potvrdu o danskom državljanstvu uz pridržaj gubitka tog državljanstva u dobi od 22 godine, na temelju članka 8. Zakona o državljanstvu. Priznajem da mi se argument prema kojem ocjenu zadržavanja državljanstva treba provesti što je bliže moguće dobi od 22 godine kako bi danska tijela mogla zauzeti stajalište o zadržavanju državljanstva ne čini uvjerljivim. Vidjeti točku 24. ovog mišljenja.

⁶³ Danska je vlada na raspravi, u odgovoru na pitanje koje je postavio Sud, navela da, iako danska tijela sustavno *ne obavještavaju* danske državljane o uvjetima za gubitak njihova državljanstva u dobi od 22 godine, pravilo o gubitku danskog državljanstva ipak se navodi na drugoj stranici putovnica. Usto, ta je vlada također pojasnila da putovnica osobe na koju se odnosi gubitak danskog državljanstva više nije valjana u dobi od 22 godine nadalje. U tom pogledu smatram da navođenje tog pravila na drugoj stranici putovnice nema utjecaj na problem koji je okosnica ovog predmeta, odnosno potpunu nemogućnost tužiteljice iz glavnog postupka da osporava gubitak državljanstva, koji dovodi do gubitka njezina statusa građanke Unije, te stoga da ostvari pravo na nadzor proporcionalnosti posljedica tog gubitka s obzirom na pravo Unije.

⁶⁴ Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu upućuje na dokument Ministarstva za useljeništvo i integraciju, naslovljen „Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes” (Informacije o obradi zahtjeva za izdavanje potvrde o zadržavanju danskog državljanstva nakon objave presude Suda Europske unije u predmetu C-221/17, Tjebbes).

73. U ovom se predmetu, ako se prihvati to tumačenje, tako postavljaju sljedeća pitanja: treba li u određenim situacijama smatrati da osoba može izgubiti državljanstvo države članice, što dovodi do gubitka statusa građanina Unije, a da se *ni u jednom trenutku* nije provelo pojedinačno ispitivanje tog gubitka i posljedica koje on ima za tu osobu s obzirom na pravo Unije? Treba li smatrati, kao što to predlaže vlada o kojoj je riječ, da se obveza država članica da provedu to pojedinačno ispitivanje, koja je utvrđena u sudskoj praksi Suda, može ograničiti prekluzivnim rokom?

74. Na temelju tih pitanja jasno zaključujem da se to tumačenje presude Tjebbes i dr. koje su iznijeli danski zakonodavac i danska vlada ne može prihvatiti jer je pogrešno.

75. Kao prvo, takvim se tumačenjem, prema mojem mišljenju, povređuje obveza nadležnih tijela i nacionalnih sudova, s jedne strane, da poštuju načelo proporcionalnosti u području gubitka statusa građanina Unije i, s druge strane, da u okviru poštovanja tog načela provedu pojedinačno ispitivanje posljedica gubitka tog statusa s obzirom na pravo Unije.

76. Kao drugo, takvim se tumačenjem državama članicama omogućuje da članku 20. UFEU-a, kako ga tumači Sud, oduzmu njegov koristan učinak u situacijama kao što je ona u glavnom postupku. Podsjećam na to da je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, status građanina Unije predodređen da bude temeljni status državljana država članica. Taj status tako ne smije biti lišen svojeg korisnog učinka te se, stoga, prava koja taj status pruža ne smiju povrijediti donošenjem nacionalnog propisa kojim se ne poštuje pravo Unije.

2) *Pravilno tumačenje presude Tjebbes i dr.*

77. Podsjećam na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da se na temelju načela prema kojem nadležnost država članica u području stjecanja i gubitka državljanstva treba izvršavati u skladu s pravom Unije ne može smatrati da uvjeti za gubitak državljanstva, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, nisu obuhvaćeni nadzorom prava Unije⁶⁵. U tom pogledu, Sud je u presudi Tjebbes i dr. tvrdio da gubitak državljanstva države članice po sili zakona nije u skladu s načelom proporcionalnosti ako relevantna nacionalna pravila ne dopuštaju da se u bilo kojem trenutku izvrši pojedinačno ispitivanje posljedica koje taj gubitak ima za osobe o kojima je riječ sa stajališta prava Unije⁶⁶.

78. Međutim, za razliku od onoga što je Sud tvrdio u točkama 41. i 42. presude Tjebbes i dr., u situaciji kao što je ona tužiteljice iz glavnog postupka, u kojoj gubitak danskog državljanstva nastupa po sili zakona i ima za posljedicu gubitak statusa građanina Unije, utvrđujem da danska tijela *nemaju mogućnost* uzgredno *ispitati* posljedice tog gubitka za *sve* danske državljane koji su podnijeli zahtjev za zadržavanje danskog državljanstva nakon navršene dobi od 22 godine. Naime, ti državljani *ni u jednom trenutku* ne ostvaruju pravo na pojedinačno ispitivanje proporcionalnosti posljedica koje gubitak o kojem je riječ ima za njih s obzirom na pravo Unije. Do toga da se ne provodi takvo ispitivanje, prema mojem mišljenju, ne dolazi samo automatski, kao što to utvrđuje sud koji je uputio zahtjev, nego *i sustavno*.

⁶⁵ Vidjeti u tom smislu presude Rottmann, t. 41. do 43., 45., 48., 56. i 59.; Tjebbes i dr., t. 30., 32., 40. do 42. i 45. te Wiener Landesregierung, t. 44., 59., 61. i 73. Vidjeti i točke 29. do 43. i osobito točku 45. ovog mišljenja.

⁶⁶ Presuda Tjebbes i dr., t. 41. Podsjećam na to da u predmetu u kojem je donesena ta presuda nije bila riječ o tome da Sud odluči o nadležnosti za određivanje uvjeta za gubitak državljanstva u nacionalnom propisu (kao što je boravište državljana države članice tijekom neprekidnog razdoblja od deset godina izvan te države članice i Unije), nego o neusklađenosti tog propisa s načelom proporcionalnosti jer se tim propisom nije dopuštalo da se *u bilo kojem trenutku* ispituju posljedice tog gubitka s obzirom na pravo Unije. Za tu razliku vidjeti moja razmatranja u točki 45. ovog mišljenja.

79. Pravilno tumačenje presude Tjebbes i dr. podrazumijeva da se *sve* situacije gubitka državljanstva, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, trebaju moći ispitati s obzirom na načelo proporcionalnosti, kako ga Sud tumači u svojoj sudskoj praksi koja se odnosi na članak 20. UFEU-a, zbog čega obveza pojedinačnog ispitivanja nastaje *i* za osobe koje se nalaze u situaciji kao što je ona tužiteljice iz glavnog postupka. Međutim, s obzirom na propis o kojem je riječ u glavnom postupku, određene situacije u kojima gubitak statusa građanina Unije potencijalno ima neproporcionalne posljedice nikad se neće moći ispitati s obzirom na pravo Unije, iako osobe o kojima je riječ gube sva prava povezana s tim statusom.

80. Može li se to prihvatiti? Smatram da ne može.

81. U tom pogledu podsjećam na to da je Sud već odlučio u presudi Wiener Landesregierung da *svaki gubitak* statusa građanina Unije, čak i privremen, podrazumijeva da je osobi o kojoj je riječ tijekom neodređenog razdoblja uskraćena mogućnost uživanja svih prava koja proizlaze iz tog statusa⁶⁷. Slijedom toga, u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj je osoba već izgubila državljanstvo po sili zakona u dobi od 22 godine i stoga status građanina Unije a da nije imala mogućnost osporavati taj gubitak, uzimajući u obzir posljedice koje taj gubitak ima za nju, s obzirom na pravo Unije, država članica o kojoj je riječ obvezna je osigurati koristan učinak članka 20. UFEU-a.

82. Iako su, kao u ovom slučaju, razlozi gubitka državljanstva, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, u načelu legitimni, do tog gubitka može doći samo ako nadležna tijela i nacionalni sudovi poštuju načelo proporcionalnosti. Jedno je da se nacionalnim propisom može predvidjeti *pravilo* gubitka državljanstva *ex lege*, s obzirom na to da je takav zakonodavni izbor u isključivoj nadležnosti država članica. Međutim, sasvim je drugo činjenica da se *nacionalnim postupkom* predviđenim tim propisom ne dopušta osobi o kojoj je riječ da osporava taj gubitak u okviru nadzora proporcionalnosti⁶⁸ i, prema tome, da ostvari pravo na pojedinačno ispitivanje posljedica tog gubitka. Činjenicu da država članica može legitimno predvidjeti gubitak državljanstva *ex lege* stoga treba razlikovati od toga poštuje li se tim gubitkom načelo proporcionalnosti s obzirom na pravo Unije.

83. U tim okolnostima može se tvrditi da se takvim potpunim i sustavnim nepostojanjem pojedinačnog ispitivanja za osobe koje su podnijele zahtjeve nakon navršene dobi od 22 godine ne može postići cilj koji se nastoji ostvariti obvezom da se provede ispitivanje proporcionalnosti, odnosno da im se omogući da zadrže državljanstvo države članice o kojoj je riječ i stoga status građana Unije, te da je oduzimanje državljanstva do kojeg dovodi sporna odredba proizvoljan i nedosljedan čin.

84. Kao primjer uzmimo situaciju dviju sestara koje imaju dansko državljanstvo, osoba AA i BB. Osoba AA rođena je u Danskoj, ali se nekoliko mjeseci nakon rođenja s roditeljima preselila u Sjedinjene Američke Države. Suprotno tomu, osoba BB rođena je u Sjedinjenim Američkim Državama i nalazi se u istoj situaciji kao tužiteljica iz glavnog postupka. U tom slučaju, posljedica primjene članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu na te dvije sestre bit će da će osoba AA zadržati dansko državljanstvo zbog toga što je rođena u Danskoj, dok će njezina sestra, osoba BB, koja je podnijela zahtjev za zadržavanje danskog državljanstva nedugo nakon što je navršila 22 godine, automatski izgubiti državljanstvo, a time i status građanke Unije, *a da pritom nema mogućnost osporavati taj gubitak*.

⁶⁷ Točka 48. te presude.

⁶⁸ Primjerice u okviru postupka poništenja putne isprave ili prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje nove putovnice.

85. U ovom je slučaju tužiteljica iz glavnog postupka u odgovoru na pitanje koje je Sud postavio na raspravi navela da su njezina braća mogla zadržati dansko državljanstvo i, slijedom toga, status građana Unije jer su pravodobno podnijela zahtjeve. Tako dolazi do situacije u kojoj je tužiteljica iz glavnog postupka jedina u svojoj obitelji koja je izgubila dansko državljanstvo, a time i status građanke Unije.

86. U tom pogledu valja podsjetiti na to da pojedinačno ispitivanje situacije osobe o kojoj je riječ podrazumijeva, ovisno o slučaju, ispitivanje situacije njezine obitelji kako bi se utvrdilo ima li gubitak državljanstva države članice o kojoj je riječ, kada uključuje gubitak statusa građanina Unije, posljedice koje u odnosu na cilj koji želi ostvariti nacionalni zakonodavac neproporcionalno utječu na normalno odvijanje obiteljskog i profesionalnog života sa stajališta prava Unije⁶⁹. Ako se takvo ispitivanje proporcionalnosti ne provede, nadležna nacionalna tijela i, ovisno o slučaju, nacionalni sudovi neće se moći uvjeriti da je takav gubitak državljanstva u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom, a osobito u skladu s pravom na poštovanje obiteljskog života, kako je propisano u članku 7. Povelje⁷⁰.

87. Stoga smatram da, neovisno o legitimnom izboru nacionalnog zakonodavca u pogledu mogućeg uvođenja krajnjeg datuma za gubitak državljanstva *ex lege*, nadležna tijela ili, ovisno o slučaju, nacionalni sudovi trebaju moći pojedinačno razmotriti *svaki* gubitak državljanstva, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, u trenutku podnošenja zahtjeva za zadržavanje državljanstva. U tom se slučaju postavlja pitanje koje razdoblje treba uzeti u obzir kako bi se provelo takvo ispitivanje u okviru nadzora proporcionalnosti. U tom pogledu Komisija je pravilno tvrdila da se to ispitivanje može provesti uzimajući u obzir situaciju osobe o kojoj je riječ u dobi od 22 godine. Budući da je pojedinačno ispitivanje moguće i kad je zahtjev za zadržavanje državljanstva podnesen nakon navršene dobi od 22 godine, takvim se ograničavanjem razdoblja koje se uzima u obzir kako bi se provelo to ispitivanje, prema mojem mišljenju, poštuju načelo pravne sigurnosti i načelo proporcionalnosti. U tom pogledu valja dodati da, u slučaju da se navedeno ispitivanje provede uzimajući u obzir situaciju osobe o kojoj je riječ u dobi od 22 godine, moguće postojanje novih činjenica u određenim slučajevima ipak može zahtijevati njihovo novo ispitivanje.

b) Nepostojanje ponovnog stjecanja državljanstva s učinkom ex tunc u sustavu gubitka tog državljanstva po sili zakona uz mogućnost njegova naknadnog stjecanja u okviru općeg postupka prirođenja

88. Kao što sam to već naveo, sud koji je uputio zahtjev dvoji i o poteškoći ponovnog stjecanja državljanstva prirođenjem nakon navršene dobi od 22 godine. Danska vlada u tom pogledu tvrdi da se ispitivanje proporcionalnosti gubitka državljanstva predviđenog u članku 8. stavku 1. Zakona o državljanstvu, u pogledu osoba koje su navršile 22 godine u trenutku podnošenja zahtjeva za zadržavanje državljanstva treba temeljiti na sveobuhvatnoj ocjeni danskog sustava gubitka i ponovnog stjecanja državljanstva.

⁶⁹ Presude Tjebbes i dr., t. 44. i Wiener Landesregierung , t. 59.

⁷⁰ Presude Tjebbes i dr., t. 45. i Wiener Landesregierung , t. 61.

89. U tom pogledu, kao što sam to već naveo, sustav gubitka državljanstva po sili zakona daje bivšim danskim državljanima mogućnost da naknadno ponovno steknu to državljanstvo u okviru općeg postupka prirođenja, pod uvjetom da ispune niz zahtjeva, među kojima su i oni da borave na državnom području u trenutku podnošenja zahtjeva za prirođenje i da imaju neprekidno boravište od devet godina u Danskoj⁷¹.

90. Je li ta mogućnost ponovnog stjecanja državljanstva dovoljna kako bi se smatralo da je sustav gubitka danskog državljanstva po sili zakona u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz prava Unije, kako ih Sud tumači u presudi Tjebbes i dr.?

91. Smatram da nije.

92. Kao prvo, kao što sam to već naveo, Sud je u svojoj sudskoj praksi utvrdio načelo prema kojem nadležnost država članica u području stjecanja i gubitka državljanstva treba izvršavati u skladu s pravom Unije⁷².

93. Kao drugo, kao što sam to i naveo, Sud je već presudio da u situaciji u kojoj gubitak državljanstva države članice nastupa po sili zakona i ima za posljedicu gubitak statusa građanina Unije nadležna nacionalna tijela i sudovi moraju imati mogućnost uzgredno ispitati posljedice tog gubitka državljanstva, ali i, po potrebi, povodom zahtjeva osobe o kojoj je riječ za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njezino državljanstvo vratiti toj osobi državljanstvo s učinkom *ex tunc*⁷³.

94. Valja utvrditi da se sustavom gubitka danskog državljanstva o kojem je riječ u glavnom postupku ne predviđa ta mogućnost, suprotno onomu što je Sud odlučio u presudi Tjebbes i dr. Naime, takav gubitak državljanstva, čak i na *određeno* razdoblje od nekoliko godina, kao u ovom slučaju, podrazumijeva da je osobi o kojoj je riječ tijekom cijelog tog razdoblja uskraćena mogućnost uživanja svih prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije⁷⁴. Stoga smatram da ta mogućnost ponovnog stjecanja državljanstva nije dovoljna, čak ni u slučaju ublažavanja općih zahtjeva u području boravka, kako bi se smatralo da je sustav gubitka danskog državljanstva po sili zakona u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz načela proporcionalnosti na temelju članka 20. UFEU-a.

95. U tim okolnostima smatram da nadzor proporcionalnosti, s obzirom na pravo Unije, posljedica koje ima gubitak državljanstva, kad taj gubitak dovodi do gubitka statusa građanina Unije, koji se provodi samo ako se podnese zahtjev prije nego što osoba o kojoj je riječ navrší 22 godine i bez mogućnosti da se toj osobi vrati državljanstvo s učinkom *ex tunc* nije dovoljan kako bi se ispunili zahtjevi koji proizlaze iz prava Unije, kako ga Sud tumači u presudi Tjebbes i dr.

⁷¹ Vidjeti točke 8. i 26. ovog mišljenja.

⁷² Vidjeti presude od 7. srpnja 1992., Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.); Rottmann (t. 39. i 41.); Tjebbes i dr. (t. 30.); od 14. prosinca 2021., Stolična opština, rajon „Pančarevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, t. 38.) i Wiener Landesregierung (t. 37.).

⁷³ Presuda Tjebbes i dr., t. 42. i izreka

⁷⁴ Vidjeti u tom smislu presudu Wiener Landesregierung, t. 48.

V. Zaključak

96. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodno pitanje koje je uputio Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok, Danska) odgovori na sljedeći način:

Članak 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se:

protivi propis države članice kojim se, pod određenim uvjetima, predviđa gubitak državljanstva te države članice po sili zakona u dobi od 22 godine zbog nepostojanja stvarne veze i zbog toga što zahtjev za zadržavanje državljanstva nije podnesen prije te dobi, koji u pogledu osoba koje nemaju ni državljanstvo neke druge države članice dovodi do gubitka njihova statusa građana Unije i s tim povezanih prava a da nije provedeno pojedinačno ispitivanje, na temelju načela proporcionalnosti, posljedica takvog gubitka na njihovu situaciju s obzirom na pravo Unije kad je taj zahtjev podnesen nakon navršene dobi od 22 godine uz mogućnost povrata državljanstva osobama o kojima je riječ s učinkom *ex tunc* kad podnesu zahtjeve za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njihovo državljanstvo.