



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 14. prosinca 2023.¹

Spojeni predmeti C-684/22 do C-686/22

S. Ö.
protiv
Stadt Duisburg (C-684/22)
i
N. Ö.,
M. Ö.
protiv
Stadt Wuppertal (C-685/22)
i
M. S.,
S. S.
protiv
Stadt Krefeld (C-686/22)

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članak 20. UFEU-a –
Državljanstvo države članice i treće zemlje – Stjecanje državljanstva treće zemlje –
Gubitak državljanstva države članice i građanstva Unije po sili zakona– Pojedinačno ispitivanje
posljedica – Prethodni zahtjev za zadržavanje državljanstva”

I. Uvod

1. Je li propis države članice koji se odnosi na državljanstvo, kojim se predviđa da njezini državljani gube državljanstvo kad dobrovoljno stječu strano državljanstvo, osim ako su prije tog stjecanja zatražili i ishodili odobrenje da zadrže državljanstvo, u skladu s člankom 20. UFEU-a?
2. To je u biti pravno pitanje koje se postavlja u ovim predmetima i na koje se odnose dva prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka) u okviru sporova o gubitku njemačkog državljanstva.

¹ Izvorni jezik: francuski

3. U ovom se slučaju od Suda traži da ponovno odluči o tome je li nacionalni sustav otpusta iz državljanstva u skladu s pravom Unije. Naime, ti su predmeti obuhvaćeni kontekstom sudske prakse nakon presuda Rottmann², Tjebbes i dr.³, Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju)⁴ i Udlændinge- og Integrationsministeriet (Gubitak danskog državljanstva)⁵.

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.

B. Njemačko pravo

5. Člankom 25. Staatsangehörigkeitsetza (Zakon o državljanstvu)⁶ (u daljnjem tekstu: StAG), koji je na snazi od 1. siječnja 2000. i primjenjuje se na glavne postupke, predviđa se:

„1. Njemački državljanin gubi svoje državljanstvo stjecanjem stranog državljanstva ako je to strano državljanstvo stekao na svoj zahtjev ili na zahtjev zakonskog zastupnika, dok zastupana osoba gubi svoje državljanstvo samo ako su ispunjeni uvjeti pod kojima se na temelju članka 19. može zahtijevati otpust iz državljanstva. Do gubitka iz prve rečenice ne dolazi ako njemački državljanin stekne državljanstvo druge države članice Europske unije, Švicarske ili države s kojom je Savezna Republika Njemačka sklopila međunarodni sporazum u skladu s člankom 12. stavkom 3.

2. Ne gubi državljanstvo osoba koja je prije stjecanja stranog državljanstva na vlastiti zahtjev ishodila pisano odobrenje nadležnog tijela za zadržavanje svojeg državljanstva. [...] Prilikom odlučivanja o zahtjevu iz prve rečenice potrebno je odvagnuti javne i privatne interese. Ako podnositelj zahtjeva ima uobičajeno boravište u inozemstvu, osobito treba razmotriti može li uvjerljivo dokazati postojanje trajnih veza s Njemačkom.”

III. Činjenice u glavnim postupcima

6. Relevantne činjenice iz glavnih postupaka, koje proizlaze iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku, mogu se sažeti na sljedeći način.

7. Tužitelj S. Ö. iz glavnog postupka u predmetu C-684/22, koji je rođen 1966. u Turskoj, ušao je na njemačko državno područje 1990. Oženjen je i otac je troje djece. Njemačko državljanstvo stekao je prirođenjem 10. svibnja 1999., a 13. rujna 1999. otpušten je iz turskog državljanstva.

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)

⁵ Presuda od 5. rujna 2023. (C-689/21, EU:C:2023:626, u daljnjem tekstu: presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, EU:C:2023:626)

⁶ U konsolidiranoj verziji (*Bundesgesetzblatt*, dio III., br. 102-1), kako je izmijenjena člankom 1. točkom 7. Gesetza zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (Zakon o reformi prava državljanstva) od 15. srpnja 1999. (BGBl. I., str. 161.).

8. U okviru zahtjeva za izdavanje putne isprave za svojeg sina S. Ö. je 25. svibnja 2018. naveo da je 12. studenoga 1999. ponovno stekao tursko državljanstvo. U tu svrhu predao je potvrdu turskog Ministarstva unutarnjih poslova od 27. veljače 2019. i izvadak iz matične knjige od 6. studenoga 2018. u kojima je navedeno da je 13. rujna 1999. podnio zahtjev za ponovno stjecanje turskog državljanstva te da je to državljanstvo ponovno stekao na temelju odluke Vijeća ministara od 12. studenoga 1999.

9. Budući da su njemačka tijela iznijela ozbiljne dvojbe u pogledu toga da njegov sin ima njemačko državljanstvo, S. Ö. je 25. travnja 2019. tijelu nadležnom za pitanja stjecanja državljanstva prirođenjem u gradu S. podnio zahtjev za izdavanje isprave o državljanstvu kako bi mogao dokazati da i dalje ima njemačko državljanstvo. Nakon toga se preselio u područje nadležnosti Grada Duisburga (Njemačka).

10. Tužitelji iz glavnog postupka u predmetu C-685/22, supružnici M. Ö. i N. Ö., koji su rođeni 1959. odnosno 1970., na njemačko državno područje ušli su 1974. Njemačko državljanstvo stekli su prirođenjem 27. kolovoza 1999., a 2. rujna 1999. otpušteni su iz turskog državljanstva.

11. U okviru razgovora [sa službom] Grada Wuppertala (Njemačka) 1. rujna 2005. naveli su da su 24. studenoga 2000. ponovno stekli tursko državljanstvo. U tu svrhu predočili su potvrdu turskog Generalnog konzulata koji se nalazi u E. od 31. kolovoza 2005. u kojoj je navedeno da su 2. rujna 1999. podnijeli zahtjev za ponovno stjecanje turskog državljanstva te da su to državljanstvo ponovno stekli na temelju odluke Vijeća ministara od 24. studenoga 2000. Dopisom od 1. prosinca 2016. tužitelji su Gradu Wuppertalu dostavili izvadak iz turske matične knjige u kojem je navedeno da je tursko državljanstvo ponovno stečeno već na temelju odluke Vijeća ministara od 1. studenoga 1999.

12. Grad Wuppertal je u kolovozu 2020. obavijestio M. Ö.-a i N. Ö. da, s obzirom na to da postoji dostatan stupanj vjerojatnosti da je u izvatku iz turske matične knjige došlo do manipulacije datumom, taj izvadak ne može imati dokaznu vrijednost za pitanja koja nisu ponovno stjecanje turskog državljanstva.

13. Tužitelji iz glavnog postupka u predmetu C-686/22, supružnici M. S. i S. S., rođeni su 1965. i 1971., a na njemačko državno područje ušli su 1981. odnosno 1989. Njemačko državljanstvo stekli su prirođenjem 10. lipnja 1999., nakon čega su otpušteni iz turskog državljanstva.

14. Kada su zatražili otpust iz turskog državljanstva kako bi ispunili jedan od uvjeta potrebnih za primitak u njemačko državljanstvo prirođenjem, M. S. i S. S. podnijeli su [turskim tijelima] i zahtjev za ponovno stjecanje turskog državljanstva nakon što im je dodijeljeno njemačko državljanstvo. U skladu s njemačkim zakonodavstvom koje je tada bilo na snazi, upućeni su da mogu ponovno steći tursko državljanstvo a da pritom ne izgube njemačko državljanstvo. U tu svrhu predočili su izvadak iz turske matične knjige u kojem je navedeno da su 9. kolovoza 1999. ponovno stekli tursko državljanstvo na temelju odluke Vijeća ministara.

15. M. S. i S. S. podnijeli su 19. prosinca 2017. Gradu Krefeldu (Njemačka) zahtjev za utvrđivanje posjedovanja njemačkog državljanstva. Iako im je Grad Krefeld 24. kolovoza 2018. izdao ispravu o državljanstvu, činjenicu da je u izvatku iz turske matične knjige nedostajao broj odluke Vijeća ministara iskoristio je kao povod kako bi ponovno pokrenuo postupak.

16. Tuženici iz glavnog postupka upravnim su rješenjima⁷ utvrdili, u skladu s člankom 30. stavkom 1. StAG-a, da S. Ö., M. Ö., N. Ö., M. S. i S. S. (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: tužitelji iz glavnog postupka) više nemaju njemačko državljanstvo⁸. Naime, smatrali su da je tursko državljanstvo ponovno stečeno nakon 1. siječnja 2000. i da je to, u skladu s člankom 17. stavkom 1. točkom 2. i člankom 25. stavkom 1. prvom rečenicom StAG-a, dovelo do automatskog gubitka njemačkog državljanstva. To ne bi bio slučaj da je tursko državljanstvo ponovno stečeno do 31. prosinca 1999. jer se člankom 25. stavkom 1. prvom rečenicom Reichs – und Staatsangehörigkeitsgesetzes (Zakon o državljanstvu i statusu državljanina Reicha od 22. srpnja 1913.⁹ (u daljnjem tekstu RuStAG)), koji se prethodno primjenjivao, predviđalo da njemačko državljanstvo mogu izgubiti samo njemački državljani koji borave u inozemstvu. Međutim, tužitelji iz glavnog postupka nisu dokazali da su ponovno stekli tursko državljanstvo prije 1. siječnja 2000.

17. Stoga su tužitelji iz glavnog postupka podnijeli tužbu protiv tih [upravnih] rješenja Verwaltungsgerichtu Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu), odnosno sudu koji je uputio zahtjeve.

IV. Prethodna pitanja i postupak pred Sudom

18. U svojim trima zahtjevima za prethodnu odluku sud koji je uputio zahtjeve navodi da je članak 25. StAG-a, koji je na snazi od 1. siječnja 2000., primjenjiv na tužitelje iz glavnog postupka jer su ponovno stekli tursko državljanstvo nakon što je na snagu stupila nova verzija zakona. Taj sud ističe da izvaci iz matične knjige, koje su tužitelji podnijeli kako bi dokazali da to nije slučaj, nemaju nikakvu dokaznu vrijednost. Usto, ističe da tužitelji iz glavnog postupka nisu zatražili odobrenje za zadržavanje njemačkog državljanstva iz članka 25. stavka 2. prve rečenice StAG-a prije ponovnog stjecanja turskog državljanstva.

19. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjeve navodi da je, prema nacionalnoj sudskoj praksi, članak 25. stavak 1. prva rečenica StAG-a u skladu s pravom Unije jer osoba o kojoj je riječ može, na temelju stavka 2. prve rečenice tog članka, zatražiti odobrenje za zadržavanje njemačkog državljanstva; u okviru tog postupka izričito se predviđa pojedinačno ispitivanje posljedica koje gubitak državljanstva ima na položaj dotične osobe.

20. Međutim, sud koji je uputio zahtjeve ipak dvoji u pogledu takve usklađenosti s pravom Unije. Naime, napominje da, u slučaju da se postupak prethodnog odobrenja za zadržavanje državljanstva iz članka 25. stavka 2. StAG-a (u daljnjem tekstu: postupak prethodnog odobrenja) ne pokrene, iz te odredbe proizlazi da osobe koje nemaju državljanstvo druge države članice automatski gube državljanstvo, a time i građanstvo Unije, a da se pritom ne provodi nikakvo pojedinačno ispitivanje. Taj sud pojašnjava da se u njemačkom pravu ne predviđa nikakva mogućnost uzgrednog ispitivanja posljedica gubitka njemačkog državljanstva nakon što je došlo do tog gubitka. U takvom je slučaju jedini način da osobe o kojima je riječ steknu njemačko državljanstvo bez retroaktivnog učinka da podnesu novi zahtjev za stjecanje državljanstva prirođenjem.

⁷ Gradovi o kojima je riječ izdali su ta rješenja u trima glavnim predmetima redom 13. rujna 2019., 24. veljače 2021. i 12. veljače 2021.

⁸ U skladu s člankom 30. stavkom 1. StAG-a: „Tijelo nadležno za pitanja državljanstva na zahtjev utvrđuje postojanje ili nepostojanje njemačkog državljanstva ako se uvjerljivo dokazao legitiman interes. To je utvrđenje obvezujuće u svim slučajevima za koje je postojanje odnosno nepostojanje njemačkog državljanstva pravno relevantno. U slučaju postojanja javnog interesa utvrđivanje se može provesti i po službenoj dužnosti”.

⁹ RGBL. I., str. 583.

21. Usto, sud koji je uputio zahtjeve navodi da, u skladu s tekstem članka 25. stavka 2. StAG-a, zahtjev za izdavanje odobrenja za zadržavanje državljanstva nudi mogućnost da se uzmu u obzir zahtjevi prava Unije, kako ga tumači Sud, jer u skladu s tim zahtjevima prilikom odlučivanja o takvom zahtjevu valja odvagovati javne i privatne interese, te pritom ističe da u praksi upravna tijela ipak ne ispituju posljedice gubitka statusa građanina Unije niti se one ispituju u nacionalnoj sudskoj praksi. Naime, odobrenje za zadržavanje državljanstva izdaje se samo ako postoji poseban interes za stjecanje stranog uz zadržavanje njemačkog državljanstva.

22. U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu) odlukama od 3. studenoga 2022., koje je Sud zaprimio 8. studenoga 2022., odlučio prekinuti postupak u trima glavnim predmetima i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Protivi li se članku 20. UFEU-a odredba kojom se predviđa da se u slučaju dobrovoljnog stjecanja (nepovlaštenog) državljanstva treće države po sili zakona gubi državljanstvo države članice, a time i građanstvo Unije, ako se posljedice tog gubitka pojedinačno ispituju samo ako je [strani državljanin o kojem je riječ] prethodno podnio zahtjev za izdavanje odobrenja za zadržavanje državljanstva i ako je taj zahtjev odobren prije stjecanja stranog državljanstva?
2. U slučaju niječnog odgovora na prvo pitanje: treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da se u postupku za izdavanje odobrenja za zadržavanje državljanstva ne smiju odrediti uvjeti koji naposljetku dovode do toga da se ne ocjenjuje pojedinačni položaj dotične osobe kao i položaj njezine obitelji s obzirom na posljedice gubitka statusa građanina Unije ili do toga da se ta ocjena zamijeni drugim zahtjevima?”

23. Odlukom od 7. prosinca 2022. predmeti C-684/22 do C-686/22 spojeni su u svrhu pisanog i usmenog postupka te donošenja presude.

24. Pisana očitovanja u predmetu C-686/22 podnijeli su tužitelji iz glavnog postupka, Grad Krefeld, njemačka i estonska vlada te Europska komisija, a u predmetima C-684/22 i C-685/22 to su učinile iste vlade i Komisija. Sud je odlučio da neće održati raspravu u ovim predmetima.

V. Analiza

25. Dvama pitanjima na koja se odnose predmetni zahtjevi za prethodnu odluku, koja valja razmotriti zajedno, sud koji je uputio zahtjeve u biti pita treba li članak 20. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi propis države članice kojim se predviđa da njezini državljani, u slučaju dobrovoljnog stjecanja državljanstva treće zemlje, po sili zakona gube državljanstvo te države članice zbog čega osobe koje nisu ni državljani druge države članice gube status građana Unije i s time povezana prava, osim ako dotične osobe ne ishode odobrenje za zadržavanje tog državljanstva prije stjecanja državljanstva treće zemlje, pri čemu nadležna nacionalna tijela u okviru ispitivanja zahtjeva za ishodenje takvog odobrenja provode pojedinačno ispitivanje položaja dotičnih osoba kojim se odvaguju javni i privatni interesi kako bi se zadržalo državljanstvo države članice.

26. Kako bi se na to pitanje dao koristan odgovor, najprije valja istaknuti nekoliko elemenata koji nisu sporni na temelju teksta odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku.

27. Kao prvo, kad je riječ o situaciji tužiteljâ iz glavnog postupka, sud koji je uputio zahtjeve objašnjava da su ušli na njemačko državno područje tijekom 1970-ih, 1980-ih i 1990-ih godina te da otada ondje borave. Njemačko državljanstvo stekli su prirođenjem 1999., pri čemu su se odrekli turskog državljanstva, nakon čega su i otpušteni iz potonjeg državljanstva. Kao što to navodi sud koji je uputio zahtjeve, tužitelji iz glavnog postupka, koji su pravilno upućeni u skladu s njemačkim propisom koji je tada bio na snazi da mogu ponovno steći tursko državljanstvo a da pritom ne izgube njemačko državljanstvo, dobrovoljno su zatražili ponovno stjecanje turskog državljanstva u trenutku kad su otpušteni iz tog državljanstva. Nekoliko godina kasnije nadležna tijela utvrdila su da su tužitelji iz glavnog postupka ponovno stekli tursko državljanstvo nakon što su podnijeli zahtjev u tom smislu i da su stoga, u skladu s njemačkim propisom koji je na snazi od 1. siječnja 2000., po sili zakona izgubili njemačko državljanstvo, a time i svoj status građana Unije¹⁰. Usto, s obzirom na to da, u skladu s tim zakonodavstvom, tužitelji iz glavnog postupka nisu zatražili – ni ishodili – odobrenje nadležnih tijela da zadrže njemačko državljanstvo prije ponovnog stjecanja turskog državljanstva, nisu ostvarili pravo na pojedinačno ispitivanje predviđeno u okviru tog zahtjeva kojim se odvaguju javni i privatni interesi kako bi se zadržalo njemačko državljanstvo.

28. Kao drugo, kad je riječ o predmetnom propisu, sud koji je uputio zahtjeve najprije navodi da se člankom 25. stavkom 1. StAG-a, koji je na snazi od 1. siječnja 2000., predviđa da njemački državljanin gubi državljanstvo stjecanjem stranog državljanstva ako je to strano državljanstvo stekao na svoj zahtjev. Međutim, u skladu sa stavkom 2. tog članka, taj državljanin može zadržati državljanstvo ako je prije stjecanja stranog državljanstva na vlastiti zahtjev ishodio pisano odobrenje tijela koje je nadležno u tom pogledu. U toj se odredbi navodi i to da je prilikom odlučivanja o tom zahtjevu potrebno odvagovati javne i privatne interese.

29. Nadalje, taj sud objašnjava da su tužitelji iz glavnog postupka njemačko državljanstvo stekli prirođenjem i podnijeli svoj zahtjev za ponovno stjecanje turskog državljanstva *prije* 1. siječnja 2000., odnosno datuma stupanja na snagu članka 25. StAG-a¹¹. Pojašnjava da se ta odredba primjenjuje na njih jer su ponovno stekli tursko državljanstvo *nakon* tog datuma, pri čemu objašnjava da dokumenti koje su podnijeli kako bi dokazali da to nije slučaj nemaju nikakvu dokaznu vrijednost¹².

¹⁰ Radi potpunosti želim navesti da autori pravne teorije objašnjavaju da su se tom reformom RuStAG-a uveli elementi *ius soli* te se olakšalo stjecanje njemačkog državljanstva stranim rezidentima u Njemačkoj i, konkretno, njihovoj djeci rođenoj u toj državi članici. Ti autori pojašnjavaju da je to zakonodavstvo od stupanja na snagu izmijenjeno 2004., 2007., 2009., 2014. i 2019. Vidjeti osobito Farahat, A. i Hailbronner, K., *Report on Citizenship Law: Germany*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, European University Institute, Country Report 2020/05, ožujak 2020., str. 33.

¹¹ Njemačko državljanstvo stoga je stečeno na temelju članka 25. stavka 1. prve rečenice RuStAG-a, koji je bio na snazi do 31. prosinca 1999., kojim se predviđao *Inlands Klausel* (u daljnjem tekstu: odredba o državnom području), u skladu s kojim se njemačko državljanstvo može izgubiti samo ako njemački državljanin o kojem je riječ „nema ni domicil ni uobičajeno boravište na državnom području”. Ta je odredba izbrisana iz članka 25. StAG-a. Komisija u svojim očitovanjima upućuje na obrazloženje Nacrta zakona o reformi prava državljanstva od 15. srpnja 1999. [dokument (*Drucksache*) 14/5333 njemačkog Bundestaga od 16. ožujka 1999., str. 15.] u skladu s kojim se „[t]a, odredba o državnom području” često upotrebljava kako bi se zaobišlo načelo izbjegavanja višestrukog državljanstva tijekom prirođenja: strano državljanstvo kojeg se osoba odrekla prije prirođenja može se ponovno steći bez sankcija nakon prirođenja. Brisanjem, odredbe o državnom području onemogućuje se njezina zlouporaba.” Vidjeti u tom pogledu osobito McFadden, S. W., „German Citizenship Law and the Turkish diaspora”, *German Law Journal*, 2019., br. 20., str. 72. i, konkretno, str. 74. do 78.; Falcke, S. i Vink, M., „Closing a Backdoor to Dual Citizenship: The German Citizenship Law Reform of 2000 and the Abolishment of the Domestic Clause”, *Frontiers in Sociology*, 2020., sv. 5., str. 1. i, konkretno, str. 3. do 5. i Bouche, N., „La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité”, *Revue internationale de droit comparé*, 2002., sv. 54(4), str. 1035.

¹² Vidjeti točku 18. ovog mišljenja.

30. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjeve navodi da tužitelji iz glavnog postupka nisu podnijeli zahtjev, ni stoga ishodili odobrenje, kako bi zadržali državljanstvo prije ponovnog stjecanja turskog državljanstva, kako se predviđa člankom 25. stavkom 2. StAG-a. Slijedom toga, *automatski* su izgubili njemačko državljanstvo, a time i status građana Unije a da pritom nisu mogli ostvariti pravo na pojedinačno ispitivanje svojeg položaja.

31. Taj je pravni problem okosnica ovih predmeta te ću ga ispitati u ovom mišljenju. U razmatranjima koja slijede razmotrit ću u glavnim crtama na sudsku praksu Suda koja se odnosi na gubitak statusa građanina Unije, te na načela koja iz nje proizlaze (odjeljak A) i koja valja primijeniti u predmetnom slučaju (odjeljak B).

A. Načela utvrđena u sudskoj praksi Suda

1. Od presude Rottmann preko presude Tjebbes i dr. do presude Wiener Landesregierung

32. U svojem mišljenju u predmetu Udlændinge- og Integrationsministeriet naglasio sam da se misao vodilja koja proizlazi iz sudske prakse koju sam analizirao, a koja je proizašla iz presuda Rottmann, Tjebbes i dr. te Wiener Landesregierung, u biti sastoji od dvaju načela sudske prakse¹³.

33. U skladu s prvim načelom, ako je određivanje „uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva” u nadležnosti svake države članice, ta se nadležnost treba izvršavati u skladu s pravom Unije¹⁴. Kad je riječ o tom načelu, koje je utvrđeno u presudi Micheletti i dr.¹⁵, a potom pojašnjeno i potvrđeno u presudi Rottmann¹⁶, valja razlikovati postojanje te isključive nadležnosti država članica *od njezina izvršavanja* u skladu s pravnim poretom Unije.

34. Usto, Sud nikada nije doveo u pitanje navedenu nadležnost te „stjecanje i gubitak državljanstva (a time i građanstva Unije) [nisu] sami po sebi uređeni pravom [Unije], već [...] uvjeti za stjecanje i gubitak tog državljanstva moraju biti u skladu s pravilima [prava Unije] i poštovati prava građanina [Unije]”¹⁷. Stoga, činjenica da je neko pitanje u nadležnosti država članica nije zapreka tomu da u situaciji na koju se očito primjenjuje pravo Unije nacionalni propis o kojem je riječ mora biti u skladu s tim pravom¹⁸. Naime, članku 20. UFEU-a ne smije se oduzeti njegov koristan učinak te se stoga prava koja taj status pruža građanima Unije ne smiju povrijediti donošenjem nacionalnog propisa kojim se ne poštuju pravo Unije i osobito načela proizašla iz sudske prakse Suda u tom području¹⁹.

¹³ C-689/21, EU:C:2023:53. Radi sažetosti, za prikaz te sudske prakse upućujem samo na točke 29. do 43. tog mišljenja.

¹⁴ Vidjeti u tom smislu presude Rottmann, t. 45.; Tjebbes i dr., t. 32.; Wiener Landesregierung, t. 37. i 51. te Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 30. i navedenu sudsku praksu. Naime, riječ je o primjeni temeljnog načela prava Unije u području građanstva Unije. Vidjeti u tom pogledu i sudsku praksu navedenu u točki 41. presude Rottmann.

¹⁵ Presuda od 7. srpnja 1992. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.)

¹⁶ Točke 41., 42. i 45.

¹⁷ Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 23., 24. i 26.). Slijedom toga, prema mišljenju tog nezavisnog odvjetnika, nije riječ ni o tome da se iz načela izvede apsolutna nemogućnost oduzimanja državljanstva ako gubitak tog državljanstva dovodi do gubitka statusa građanina Unije, ni o tome da se smatra da uvjeti za stjecanje i gubitak državljanstva države članice koja ih određuje nisu obuhvaćeni nadzorom prava Unije.

¹⁸ Presuda Rottmann, t. 41.

¹⁹ Vidjeti u tom pogledu presude Rottmann, t. 39., 41. do 43., 45., 48., 56., 55. i 59.; Tjebbes i dr., t. 30., 32., 40. do 42. i 45. te Wiener Landesregierung, t. 44., 59., 61. i 73.

35. U skladu s drugim načelom, koje je Sud utvrdio u presudi Rottmann²⁰, a potom potvrdio u svojoj kasnijoj sudskoj praksi, kada je riječ o građanima Unije, izvršavanje nadležnosti država članica, s obzirom na to da ono utječe na prava koja su dodijeljena i zaštićena pravnim poretom Unije, može biti predmet sudskog nadzora koji se provodi s obzirom na pravo Unije i osobito s obzirom na načelo proporcionalnosti²¹. Drugim riječima, nacionalni propis kojim se predviđa gubitak statusa građanina Unije stoga može biti u skladu s pravom Unije samo zbog legitimnih razloga i uz istodobno poštovanje tog načela. Iz sudske prakse proizlazi i da u kontekstu poštovanja načela proporcionalnosti treba uzeti u obzir nekoliko elemenata. Najprije, obvezu provedbe pojedinačnog ispitivanja posljedica gubitka statusa građanina Unije za osobu o kojoj je riječ i, ovisno o slučaju, za članove njezine obitelji u pogledu gubitka prava koja uživaju svi građani Unije²²; nadalje, zahtjev usklađenosti tih posljedica s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja)²³ i, naposljetku, u slučaju gubitka državljanstva po sili zakona koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, obvezu da se uzgredno ispita proporcionalnost posljedica tog gubitka i, ovisno o slučaju, da se dotičnoj osobi omogući da zadrži svoje državljanstvo ili da ga ponovno stekne s učinkom *ex tunc*²⁴.

36. Konkretno, kad je riječ o potonjem elementu, čini mi se da je presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet osobito relevantna jer je to prvi put da je Sud odlučio o roku u kojem je moguće podnijeti zahtjev za zadržavanje ili ponovno stjecanje državljanstva države članice.

2. Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet

37. U predmetu u kojem je donesena presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet²⁵, danski sud želio je znati je li nacionalni propis o državljanstvu u skladu s člankom 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje.

38. U toj je presudi Sud potvrdio svoju raniju sudsku praksu. Tako je naglasio da, kad gubitak državljanstva države članice u određenoj dobi nastupa po sili zakona i ima za posljedicu gubitak statusa građanina Unije i s time povezanih prava, nadležna nacionalna tijela i sudovi moraju imati mogućnost ispitati posljedice tog gubitka državljanstva s obzirom na pravo Unije i, ovisno o slučaju, omogućiti toj osobi da zadrži svoje državljanstvo ili da ga ponovno stekne s učinkom *ex tunc*²⁶.

39. Konkretno, kad je riječ o roku za podnošenje zahtjeva za takvo ispitivanje za potrebe zadržavanja ili ponovnog stjecanja državljanstva, Sud je pojasnio da je na svakoj državi članici, ako pravo Unije u tom pogledu ne propisuje precizan fiksni rok, da uredi postupovna pravila namijenjena osiguranju zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Unije, pod uvjetom, među ostalim, da su ta pravila u skladu s načelom djelotvornosti na način da u praksi ne

²⁰ Točke 48., 55. i 56.

²¹ Presude Tjebbes i dr., t. 40.; Wiener Landesregierung, t. 58. i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 38.

²² Presude Rottmann, t. 55. i 56.; Tjebbes i dr., t. 41.; Wiener Landesregierung, t. 59. te Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 39.

²³ Presude Tjebbes i dr., t. 45.; Wiener Landesregierung, t. 61. i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 55.

²⁴ Presude Tjebbes i dr., t. 42. i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 40.

²⁵ Podsjećam na to da se predmet u kojem je donesena ta presuda odnosio na situaciju građanke rođene u Sjedinjenim Američkim Državama, čija je majka danska državljanica, a otac američki državljanin i koja od rođenja ima dvojno dansko i američko državljanstvo. Nakon što je navršila 22 godine podnijela je zahtjev za zadržavanje svojeg danskog državljanstva Udlændinge- og Integrationsministerietu (Ministarstvo za useljeništvo i integraciju, Danska). Odlukom nadležnog ministarstva obaviještena je da je izgubila dansko državljanstvo u dobi od 22 godine i da joj se ne može odobriti zadržavanje državljanstva jer je zahtjev podnijela nakon što je navršila tu dob.

²⁶ Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 40. i navedena sudska praksa

onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretom Unije. U tom pogledu države članice mogu zahtijevati, na temelju načela pravne sigurnosti, da se takav zahtjev podnese nadležnim tijelima u razumnom roku²⁷.

40. Međutim, Sud je također pojasnio da, s obzirom na ozbiljne posljedice gubitka državljanstva države članice, kad on dovodi do gubitka statusa građanina Unije, za djelotvorno ostvarivanje prava koja taj građanin ima na temelju članka 20. UFEU-a, ne može se smatrati da su u skladu s načelom djelotvornosti nacionalna pravila ili prakse koji za učinak mogu imati sprečavanje osobe o kojoj je riječ da zahtijeva ispitivanje proporcionalnosti tih posljedica s obzirom na pravo Unije. Stoga je Sud utvrdio da, ako ta osoba nije bila propisno obaviještena o pravu da zahtijeva takvo ispitivanje i o roku u kojem može podnijeti takav zahtjev, njezin se zahtjev ne može proglašiti nedopuštenim zbog toga što je taj rok istekao²⁸.

41. Stoga gubitak državljanstva koji je predviđen propisom o kojem je riječ u glavnom postupku i koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije treba ispitati s obzirom na ta načela sudske prakse.

B. Primjena načelâ sudske prakse u ovom slučaju

42. Najprije podsjećam na to da je Sud u više navrata utvrdio da se člankom 20. UFEU-a svakoj osobi koja ima državljanstvo neke države članice daje status građanina Unije, koji je predodređen da bude temeljni status državljanina država članica²⁹. To znači, s jedne strane, da je državljanstvo države članice preduvjet za uživanje statusa građanina Unije s kojim su povezane sve obveze i prava predviđena UFEU-om³⁰ i, s druge strane, da gubitak tog statusa u situacijama poput onih u glavnim predmetima predstavlja vezu s pravom Unije.

43. U ovom slučaju, sud koji je uputio zahtjeve utvrđuje da su tužitelji iz glavnog postupka ponovno stekli tursko državljanstvo nakon stupanja na snagu članka 25. StAG-a, što je imalo za posljedicu automatski gubitak njemačkog državljanstva, a time i njihova statusa građana Unije³¹.

44. Stoga je očito da se na građane Unije koji su izgubili državljanstvo države članice i koji su, poput tužiteljâ iz glavnog postupka, državljani samo jedne države članice te su zbog tog gubitka suočeni s gubitkom statusa dodijeljenog člankom 20. UFEU-a i s time povezanih prava, zbog prirode i posljedica tog gubitka primjenjuje pravo Unije³². Stoga, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, države članice prilikom izvršavanja svoje nadležnosti u području državljanstva moraju poštovati pravo Unije i, osobito, načelo proporcionalnosti³³.

²⁷ Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 41. i 43. navedena sudska praksa

²⁸ Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 48. i navedena sudska praksa

²⁹ Vidjeti osobito presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.) i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 29. i navedenu sudska praksu.

³⁰ Članak 20. stavak 2. prvi podstavak UFEU-a

³¹ Vidjeti točke 28. do 31. ovog mišljenja.

³² Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 30. i navedena sudska praksa

³³ Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 30. i navedena sudska praksa

1. Legitimnost razloga u općem interesu koji se nastoji postići člankom 25. StAG-a

45. Podsjećam na to da je Sud već odlučio 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 državljanke veze³⁴. Smatrao je da država članica pri izvršavanju svoje nadležnosti koja joj omogućuje određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva također može legitimno smatrati da je državljanstvo odraz stvarne veze između nje i njezinih državljana, i kao posljedicu nepostojanja ili prestanka takve stvarne veze odrediti gubitak njezina državljanstva³⁵.

46. U ovom slučaju, u skladu s člankom 25. stavkom 1. StAG-a, njemački državljani po sili zakona gube državljanstvo ako dobrovoljno steknu državljanstvo treće zemlje, osim ako ishode odobrenje za zadržavanje državljanstva prije stjecanja stranog državljanstva.

47. Napominjem da sud koji je uputio zahtjeve u okviru prikaza pravnog okvira samo navodi članak 7. stavak 1. točku (a) Europske konvencije o državljanstvu³⁶, ali ne objašnjava razlog ili razloge u općem interesu koji se nastoje postići člankom 25. stavkom 1. StAG-a. Međutim, s obzirom na to da navedena odredba može biti u skladu s pravom Unije samo ako ima legitiman cilj u općem interesu, valja je ispitati s obzirom na očitovanja njemačke vlade.

48. Kao što su to naveli Grad Krefeld i ta vlada te kao što to proizlazi iz obrazloženja Zakona o reformi prava državljanstva od 15. srpnja 1999., cilj članka 25. StAG-a osobito je da se spriječi višestruko državljanstvo³⁷. Njemačka vlada usto pojašnjava da se, prema sudskoj praksi Bundesverfassungsgerichta (Savezni ustavni sud, Njemačka), ne može prigovoriti odabiru zakonodavca da se protivi *neograničenom* višestrukome državljanstvu³⁸.

49. U tom pogledu uopće nije dvojbeno da je sustav kao što je onaj predviđen u toj odredbi dio izvršavanja nadležnosti država članica koja se odnosi na određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva i da u okviru izvršavanja te nadležnosti država članica, kao što je Savezna Republika Njemačka, može legitimno smatrati da u određenim slučajevima valja izbjeći učinke posjedovanja više državljanstava³⁹.

50. Načelni legitimitet tog cilja potvrđen je člankom 7. stavkom 1. točkom (a) Europske konvencije o državljanstvu prema kojem država ugovornica u svojem nacionalnom pravu ne može predvidjeti gubitak državljanstva po sili zakona ili na vlastitu inicijativu osim, među

³⁴ Presude Rottmann, t. 51.; Tjebbes i dr., t. 33.; Wiener Landesregierung, t. 52. te Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 31.

³⁵ Presude Tjebbes i dr., t. 35. i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 32.

³⁶ Europska konvencija o državljanstvu, donesena 6. studenoga 1997. u okviru Vijeća Europe, stupila je na snagu 1. ožujka 2000. Ta se konvencija primjenjuje na Njemačku od 1. rujna 2005. U skladu s njezinim člankom 7. stavkom 1. točkom (a) „[d]ržava ugovornica u svojem nacionalnom pravu ne može predvidjeti gubitak državljanstva po sili zakona ili na vlastitu inicijativu osim u sljedećim slučajevima: dobrovoljno stjecanje drugog državljanstva”.

³⁷ Kad je riječ o tom cilju, iako bi višestruko državljanstvo trebalo biti iznimka, u pravnoj se teoriji naglašava da je dvojno državljanstvo danas općeprihvaćeno. Prema mišljenju tih autora, „u praksi je došlo do velikog povećanja prirođenja u priznavanju dvojnog državljanstva”. Vidjeti u tom pogledu, Farahat, A. i Hailbronner, K., *op. cit.*, str. 9., 18. i 32. Osim toga, iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku proizlazi da se Konvencija o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i o vojnoj obvezi u slučajevima višestrukog državljanstva od 6. svibnja 1963., koja je za Saveznu Republiku Njemačku stupila na snagu 18. prosinca 1969., prestala primjenjivati na Njemačku od 21. prosinca 2002. zbog otkazivanja. U tom pogledu ti autori objašnjavaju da je reformi RuStAG-a bila priložena odluka o otkazu te konvencije kojom se predviđa samo ograničeno prihvaćanje dvojnog državljanstva.

³⁸ Njemačka vlada navodi odluku od 8. prosinca 2006, 2 BvR 1339/06, DE:BVerfG:2006:rk20061208.2bvr133906, t. 14. Ta vlada navodi da iz nacionalne sudske prakse također proizlazi da nakon reforme RuStAG-a ukidanje višestrukog državljanstva više nije prioritet. Vidjeti presudu Bundesverwaltungsgerichta (Savezni upravni sud) od 10. travnja 2008., 5 C 28.07, DE:BVerwG:2008:100408U5C28.07.0, t. 21.

³⁹ Vidjeti u tom smislu presude Tjebbes i dr., t. 34. i Wiener Landesregierung, t. 54. Iako Sud u svojoj sudskoj praksi upotrebljava izraz „nepoželjni učinci”, priznajem da dvojim u pogledu relevantnosti općenitog kvalificiranja posljedica toga da državljanin države članice ima višestruko državljanstvo kao „nepoželjnih” učinaka.

ostalim, u slučaju *dobrovoljnog stjecanja* drugog državljanstva⁴⁰. U skladu s Izvješćem s objašnjenjima te konvencije pitanje odobrava li se osobama koje dobrovoljno stječu drugo državljanstvo da zadrže svoje ranije državljanstvo ovisi o posebnom položaju svake države⁴¹.

51. U tom pogledu ističem da se pravu Unije ne protivi to da država članica predvidi da se ocjena postojanja ili nepostojanja stvarne veze s njom temelji na uzimanju u obzir kriterija, poput onog iz članka 25. stavka 1. StAG-a, utemeljenog na tome da dotična osoba dobrovoljno stječe državljanstvo treće zemlje, ni to da ta država članica, u zakonodavnom kontekstu čiji je cilj u načelu da se izbjegne višestruko državljanstvo, od te osobe zahtijeva da slijedi poseban postupak, kao što je onaj iz članka 25. stavka 2. StAG-a, ako želi zadržati njemačko državljanstvo.

52. U tim okolnostima smatram, poput njemačke i estonske vlade te Komisije, da se u okolnostima glavnih predmeta pravu Unije u načelu ne protivi to da država članica, u situacijama iz članka 25. StAG-a, zbog razloga u općem interesu predvidi gubitak državljanstva po sili zakona kada njezini državljani dobrovoljno stječu državljanstvo treće zemlje, čak i kada taj gubitak za dotičnu osobu ima za posljedicu gubitak njezina statusa građanina Unije.

53. S obzirom na navedeno, kako bi nacionalni propis poput onoga o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se predviđa gubitak statusa građanina Unije, mogao biti u skladu s pravom Unije, ne bi se trebao odnositi samo na legitimne razloge u općem interesu, nego bi trebao i poštovati načelo proporcionalnosti.

2. Nadzor proporcionalnosti posljedica gubitka državljanstva s obzirom na pravo Unije

54. Kao što sam to upravo iznio, ako se pravu Unije u načelu ne protivi propis o kojem je riječ u glavnom postupku, podsjećam na to da iz ustaljene sudske prakse ipak proizlazi da je, s obzirom na važnost koju primarno pravo Unije pridaje statusu građanina Unije, koji je temeljni status državljanina država članica, na nadležnim nacionalnim tijelima i nacionalnim sudovima da provjere je li gubitak državljanstva države članice o kojoj je riječ, kada za posljedicu ima gubitak statusa građanina Unije i prava koja iz toga proizlaze, u skladu s načelom proporcionalnosti u pogledu svojih posljedica za položaj osobe o kojoj je riječ te, ovisno o slučaju, za položaj članova njezine obitelji s obzirom na pravo Unije⁴².

55. Osim toga, iz te sudske prakse proizlazi 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 dotične osobe s obzirom na pravo Unije⁴³.

⁴⁰ U Izvješću s objašnjenjima te konvencije (Vijeće Europe, Serija europskih ugovora, br. 166, str. 11.) navodi se da „[članak 7. stavak 1. točka (a)] omogućuje državama ugovornicama da predvide gubitak državljanstva u slučaju dobrovoljnog stjecanja drugog državljanstva. Riječ ‚dobrovoljno‘ znači da je osoba o kojoj je riječ stekla to državljanstvo svojevolljno, a ne automatski (po sili zakona)“.

⁴¹ Iz tog izvješća proizlazi da se može smatrati da bi u određenim državama, osobito kada brojne osobe žele steći ili su stekle njihovo državljanstvo, zadržavanje drugog državljanstva moglo onemogućiti potpunu integraciju tih osoba. Suprotno tomu, druge države mogu smatrati da je poželjno olakšati stjecanje njihova državljanstva, pri čemu se dotičnim osobama omogućuje da zadrže izvorno državljanstvo i time potiče njihova integracija u zemlju domaćinu, osobito kako bi se tim osobama omogućilo da zadrže državljanstvo drugih članova svoje obitelji ili kako bi se olakšao njihov povratak u zemlju podrijetla ako one to žele. (izvješće s objašnjenjima, t. 3.).

⁴² Presude Rottmann, t. 55. i 56.; Tjebbes i dr., t. 40.; Wiener Landesregierung, t. 58. te Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 38. Vidjeti i točku 41. ovog mišljenja.

⁴³ Presude Tjebbes i dr., t. 41. i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 39.

56. U ovom slučaju podsjećam na to da, u skladu s člankom 25. stavkom 2. StAG-a, njemački državljani koji žele dobrovoljno steći državljanstvo treće zemlje mogu podnijeti zahtjev za zadržavanje njemačkog državljanstva u okviru postupka prethodnog odobrenja kojim se predviđa da prilikom odlučivanja o zahtjevu za izdavanje odobrenja nadležno tijelo mora odvagnuti javne i privatne interese.

57. Prije toga postavlja se pitanje mogu li nadležna tijela provesti ispitivanje proporcionalnosti koje se zahtijeva pravom Unije samo u određenom trenutku, odnosno, u ovom slučaju, prije gubitka državljanstva po sili zakona, a time i statusa građanina Unije, u okviru postupka prethodnog odobrenja.

58. To pitanje ne predstavlja poteškoće. Naime, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točki 55. ovog mišljenja, u načelu je moguće da država članica, kao što je Savezna Republika Njemačka, predvidi da će se ispitivanje proporcionalnosti provesti samo u posebnom okviru postupka prethodnog odobrenja, kao što je onaj predviđen člankom 25. stavkom 2. StAG-a. Međutim, kao što to proizlazi iz te sudske prakse, kako bi ta odredba bila u skladu s pravom Unije, njome se treba jamčiti pravo na pojedinačno ispitivanje proporcionalnosti posljedica koje za dotične osobe i, ovisno o slučaju, članove njihove obitelji ima gubitak njemačkog državljanstva s obzirom na pravo Unije.

59. Sud koji je uputio zahtjeve nije siguran da je to slučaj u ovom predmetu. Priznajem da mi je i samome teško shvatiti na koji je način taj postupak povezan s načelom proporcionalnosti i, konkretnije, na koji se način primjenom navedenog postupka jamči pravo na pojedinačno ispitivanje koje se zahtijeva pravom Unije. Stoga ću u razmatranjima koja slijede analizirati, s jedne strane, postupovna pravila predviđena člankom 25. stavkom 2. StAG-a i, s druge strane, materijalni doseg ispitivanja proporcionalnosti koje se predviđa tom odredbom.

a) Postupovna pravila predviđena člankom 25. stavkom 2. StAG-a

60. Podsjećam na to da se člankom 25. stavkom 2. StAG-a predviđa mogućnost zadržavanja njemačkog državljanstva ako je osoba o kojoj je riječ, *prije stjecanja* državljanstva treće zemlje, *ishodila* pisano odobrenje nadležnog tijela za zadržavanje državljanstva.

61. Stoga se postavlja pitanje jesu li, u okviru postupka prethodnog odobrenja, vremenski uvjeti koji su potrebni za podnošenje zahtjeva za izdavanje i ishođenje odobrenja u skladu s pravom Unije. Zbog toga ti uvjeti ne smiju spriječiti osobe o kojima je riječ da djelotvorno ostvare prava koja proizlaze iz njihova statusa građana Unije.

62. Kao prvo, kad je riječ o vremenskom uvjetu povezanom s *podnošenjem zahtjeva za izdavanje odobrenja*, Sud je presudio da države članice mogu zahtijevati, na temelju načela pravne sigurnosti, da se zahtjev za zadržavanje ili ponovno stjecanje državljanstva podnese nadležnim tijelima u razumnom roku⁴⁴.

63. Prema mojem mišljenju, iz toga slijedi da se time što se iziskuje da se zahtjev za izdavanje prethodnog odobrenja za zadržavanje državljanstva države članice podnese prije stjecanja državljanstva treće zemlje, kao što se to predviđa člankom 25. stavkom 2. StAG-a, naizgled

⁴⁴ Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 43. i navedena sudska praksa. Vidjeti i točku 38. i sljedeće točke ovog mišljenja.

ispunjava uvjet razumnog roka u smislu navedene sudske prakse jer to u načelu ne sprečava državljane o kojima je riječ da ostvare pravo na to da nadležna tijela provedu pojedinačno ispitivanje proporcionalnosti posljedica gubitka državljanstva s obzirom na pravo Unije.

64. S obzirom na navedeno, ističem da iz teksta odluka kojima se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, očitovanja tužiteljâ iz glavnog postupka u predmetu C-686/22 i Komisijinih očitovanja proizlazi nesigurnost u pogledu pitanja jesu li tužitelji iz glavnog postupka bili propisno obaviješteni o posljedicama ponovnog stjecanja turskog državljanstva za njihov položaj i položaj njihovih obitelji u posebnom zakonodavnom kontekstu reforme RuStAG-a.

65. Naime, tužitelji iz glavnog postupka navode da se propisom koji je bio na snazi prilikom podnošenja njihova zahtjeva za zadržavanje turskog državljanstva dopuštalo ponovno stjecanje tog državljanstva. Stoga nije postojao nijedan razlog *da podnesu zahtjev za izdavanje prethodnog odobrenja*. Ističu i da im promjena pravnog sustava nije jasno objašnjena niti su o njoj obaviješteni. Nakon što su podnijeli zahtjev za ponovno stjecanje turskog državljanstva RuStAG je izmijenjen, a mogućnost da njemački državljani koji borave na državnom području *steknu* dvojno državljanstvo ukinuta je ili ograničena. Želim iznijeti nekoliko napomena u pogledu tih očitovanja.

66. Prvo, s obzirom na sudsku praksu⁴⁵, čini mi se barem vjerojatnim, uzimajući u obzir datume ponovnog stjecanja turskog državljanstva koje je naveo sud koji je uputio zahtjeve, u skladu s člankom 25. StAG-a, da tužitelji iz glavnog postupka *nisu imali djelotvoran pristup* pojedinačnom ispitivanju svojeg položaja s obzirom na pravo Unije.

67. Naime, kao što je to Komisija pravilno navela, valja uzeti u obzir činjenicu, s jedne strane, da se pravnom situacijom koja je bila na snazi do 31. prosinca 1999. *nije predviđalo niti se, ovisno o slučaju, dopuštalo* da njemački državljani koji borave na državnom području *podnesu zahtjev za zadržavanje njemačkog državljanstva u slučaju podnošenja zahtjeva za ponovno stjecanje turskog državljanstva*. S druge strane, i kao što to utvrđuje sud koji je uputio zahtjeve, u razdoblju od stupanja na snagu izmijenjene verzije, 1. siječnja 2000., do ponovnog stjecanja turskog državljanstva *nije postojala nikakva mogućnost* pokretanja i djelotvornog vođenja takvog postupka osobito u pogledu osoba koje su ponovno stekle tursko državljanstvo početkom 2000., kao što je to slučaj s tužiteljima⁴⁶. Stoga se određenim dotičnim osobama, prije nego što su izgubile njemačko državljanstvo, mogla uskratiti mogućnost djelotvornog pristupa ispitivanju pojedinačnog položaja koje se zahtijeva pravom Unije, što je na sudu koji je uputio zahtjeve da provjeri⁴⁷.

⁴⁵ Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 41. i navedena sudska praksa. Vidjeti točku 38. ovog mišljenja.

⁴⁶ Prema mišljenju određenih autora pravne teorije, stupanjem na snagu članka 25. StAG-a prekinuta je zlouporaba te pravne praznine koja se odnosi na primjenu odredbe o državnom području „ali, nažalost, tu pravnu promjenu *nisu primijetili* brojni turski građani, a očito ni turska tijela. Stoga se smatra da je ponovnim stjecanjem turskog državljanstva 40 000 Turaka izgubilo njemačko državljanstvo nakon što je [StAG] stupio na snagu, *a da to gotovo nisu ni znali*”, (Farahat, A. i Hailbronner, K., *op. cit.*, str. 26., moje isticanje). Vidjeti u pogledu te situacije i McFadden, S. W., *op. cit.*, str. 80. Prema mojem mišljenju, takve je mjere teško uskladiti sa solidarnošću na kojoj bi se trebao temeljiti odnos između države članice i njezinih državljana, neovisno o činjenici, kao u ovom slučaju, da je državljanstvo stečeno prirođenjem u posebnom kontekstu postojanja pravne praznine koja se odnosi na primjenu odredbe o državnom području.

⁴⁷ Konkretno, iz pravnog okvira koji je utvrdio sud koji je uputio zahtjeve proizlazi da se člankom 38. Gesetza über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Zakon o boravku, radu i integraciji stranaca na saveznom području) od 25. veljače 2008. (BGBl. I, str. 162.) predviđa izdavanje dozvole stalnog boravka ili dozvole boravka bivšem njemačkom državljaninu ako u trenutku gubitka njemačkog državljanstva ispunjava određene uvjete. Prema mišljenju određenih autora pravne teorije, zakonodavac je uveo taj članak kako bi odobrio te vrste dozvola „turskim državljanima koji su *nedobrovoljno* izgubili njemačko državljanstvo, uz pretpostavku da mogu ponovno steći tursko državljanstvo”, (Farahat, A. i Hailbronner, K., *op. cit.*, str. 26., moje isticanje).

68. Drugo, s obzirom na tu sudsku praksu, smatram da je moguće, uzimajući u obzir ozbiljne posljedice gubitka državljanstva države članice, zahtijevati od nacionalnih tijela i sudova da se dotične osobe *propisno obavijesti*, s jedne strane, o činjenici da se njemačko državljanstvo gubi eventualnim stjecanjem ili ponovnim stjecanjem državljanstva treće zemlje i, s druge strane, o postupku prethodnog odobrenja koji im omogućuje da zatraže zadržavanje tog državljanstva te o roku unutar kojeg moraju podnijeti takav zahtjev.

69. U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjeve da utvrdi može li se smatrati da su tužitelji iz glavnog postupka, osobito s obzirom na činjenicu da su se morali odreći turskog državljanstva kako bi stekli njemačko državljanstvo tijekom razdoblja zakonodavne reforme, bili propisno obaviješteni⁴⁸.

70. Kao drugo, kad je riječ o uvjetu povezanom s *ishođenjem odobrenja* za zadržavanje njemačkog državljanstva, utvrđenom u članku 25. stavku 2. StAG-a, ističem da se tom odredbom predviđa da je trenutak stjecanja državljanstva treće zemlje trenutak kada istječe rok ne samo za podnošenje zahtjeva za izdavanje odobrenja za zadržavanje njemačkog državljanstva, nego i za ishođenje tog odobrenja. Slijedom toga, ako njemačka nadležna tijela još nisu razmotrila takav zahtjev za izdavanje odobrenja na dan kada tijela treće zemlje donose svoju odluku, on se više ne može ispitati, što znači da osobe o kojima je riječ gube status građana Unije a da nemaju mogućnost djelotvorno pristupiti ispitivanju proporcionalnosti koje se zahtijeva pravom Unije. Naime, taj gubitak u praksi ovisi o nekoliko čimbenika, kao što je brzina kojom njemačka nadležna tijela odvagnu javne i privatne interese i brzina kojom tijela treće zemlje razmotre zahtjev za stjecanje državljanstva. S obzirom na navedeno, ističem da se odredbom o kojoj je riječ ne zahtijeva da dotična osoba podnese zahtjev za stjecanje državljanstva treće zemlje u isto vrijeme kada podnese zahtjev za izdavanje odobrenja za zadržavanje njemačkog državljanstva. Stoga u načelu do tog problema ne bi trebalo doći jer bi ta osoba trebala pričekati da njemačka tijela donesu odluku o odobrenju za zadržavanje državljanstva prije nego što podnese zahtjev za stjecanje državljanstva treće zemlje.

71. Osim toga, s obzirom na to da su tužitelji iz glavnog postupka mislili da će moći zadržati njemačko i tursko državljanstvo, kao što se to člankom 25. RuStAG-a (koji je bio primjenjiv do 31. prosinca 1999.) dopuštalo njemačkim državljanima koji su boravili u Njemačkoj, slažem se s Komisijinim stajalištem u pogledu toga da bi bilo „prikladno” predvidjeti prijelazni sustav u tu svrhu. Takav bi sustav omogućio osobama koje su podnijele zahtjev za ponovno stjecanje turskog državljanstva na temelju zakona koji je bio na snazi prije 1. siječnja 2000., ali su to državljanstvo stekle nakon tog datuma, da *djelotvorno* pokrenu postupak prethodnog odobrenja predviđen člankom 25. StAG-a. S obzirom na ozbiljne posljedice koje gubitak statusa građana Unije ima za dotične osobe, nepostojanje takvog prijelaznog sustava, prema mojem mišljenju, nije u skladu s načelom djelotvornosti.

72. Stoga, s obzirom na ozbiljne posljedice gubitka njemačkog državljanstva, a time i statusa građana Unije tužiteljâ iz glavnog postupka, čini mi se da *primjena* postupovnih pravila u ovom slučaju, kao što su vremenski uvjeti predviđeni člankom 25. stavkom 2. StAG-a, te *nepostojanje takvog prijelaznog sustava* nisu u skladu s načelom djelotvornosti jer se postojanjem ili nepostojanjem tih pravila ograničava pravo tužiteljâ na ispitivanje proporcionalnosti.

⁴⁸ Vidjeti u tom pogledu točku 71. ovog mišljenja.

b) Materijalni doseg pojedinačnog ispitivanja predviđenog člankom 25. stavkom 2. StAG-a

73. Suprotno onomu što tvrde Grad Krefeld i njemačka vlada, sud koji je uputio zahtjeve navodi da unatoč tekstu članka 25. stavka 2. StAG-a, kada nadležna tijela odbiju zahtjev za izdavanje prethodnog odobrenja za zadržavanje njemačkog državljanstva, ni ta tijela ni nacionalni sudovi u praksi ne provode pojedinačno ispitivanje proporcionalnosti posljedica gubitka njemačkog državljanstva s obzirom na pravo Unije.

74. Kao prvo, ističem da, ako se nakon provjera suda koji je uputio zahtjeve pokaže da je to slučaj, samo formalno ili teoretsko postojanje tog ispitivanja u okviru postupka prethodnog odobrenja, a da se to ispitivanje ne provede u praksi, nije dovoljno kako bi se zajamčila usklađenost tog postupka s člankom 20. UFEU-a. U tom slučaju iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi⁴⁹ da taj sud mora moći zatražiti od nacionalnih tijela da provedu navedeno ispitivanje ili sâm ispitati posljedice koje gubitak njemačkog državljanstva ima za osobe o kojima je riječ i, ovisno o slučaju, omogućiti im da zadrže to državljanstvo ili da ga ponovno steknu s učinkom *ex tunc*⁵⁰.

75. S obzirom na to, njemačka vlada u tom pogledu tvrdi da se člankom 25. stavkom 2. StAG-a omogućuje cjelovito ispitivanje pravne situacije dotične osobe i da činjenica da treba uzeti u obzir ne samo javne, nego i privatne interese zadržavanja njemačkog državljanstva nužno podrazumijeva da se uzme u obzir interes za zadržavanje statusa građanina Unije. Iako sud koji je uputio zahtjeve smatra, kao što to navodi ta vlada, da nadležna nacionalna tijela provode pojedinačno ispitivanje posljedica gubitka statusa građanina Unije koje se zahtijeva pravom Unije, trebao bi još provjeriti od kada se to ispitivanje provodi. U slučaju da sud utvrdi da se takvo ispitivanje provodi tek od donošenja presude Tjebbes i dr., želim podsjetiti na to da svaka osoba koja je po sili zakona izgubila njemačko državljanstvo prije tog datuma, na temelju članka 25. stavka 1. StAG-a, treba moći ostvariti pravo na navedeno ispitivanje i, ovisno o slučaju, ponovno stjecanje državljanstva te države s učinkom *ex tunc* prilikom podnošenja zahtjeva za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje državljanstvo i, općenitije, u okviru postupka za utvrđivanje državljanstva⁵¹.

76. Kao drugo, iz odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku proizlazi da su tužitelji iz glavnog postupka ustalili obiteljski i profesionalni život u Njemačkoj. Kao njemački državljani mogli su ostvariti svoja prava slobodnog kretanja i boravka u drugim državama članicama.

77. U tom pogledu najprije podsjećam na to da se u okviru područja primjene prava Unije svakom građaninu Unije jamči jednaka razina zaštite njegovih temeljnih sloboda i, konkretno, njegova prava na obiteljski život.

78. Konkretno, kad je riječ o tom pravu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, s jedne strane, ispitivanje proporcionalnosti mora podrazumijevati ocjenu pojedinačnog položaja osobe o kojoj je riječ *kao i položaja 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 s obzirom na pravo Unije⁵². S druge strane, u kontekstu tog ispitivanja osobito je na nadležnim nacionalnim tijelima i, eventualno, nacionalnim sudovima da

⁴⁹ Vidjeti točku 38. i sljedeće točke ovog mišljenja.

⁵⁰ Vidjeti u tom smislu presude Tjebbes i dr., t. 42. i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 40.

⁵¹ Vidjeti u tom smislu presude Tjebbes i dr., t. 42. i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 40.

⁵² Prema mišljenju Suda, takve posljedice ne mogu biti hipotetske ili moguće. Presude Tjebbes i dr., t. 44. i Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 54.

se uvjere da je takav gubitak državljanstva u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom čije poštovanje osigurava Sud, a posebno u skladu s pravom na poštovanje obiteljskog života koje je propisano u članku 7. Povelje. Usto, taj članak treba tumačiti, ovisno o slučaju, u vezi s obvezom uzimanja u obzir najboljeg interesa djeteta, koji je potvrđen u članku 24. stavku 2. Povelje⁵³.

79. Kao treće, u toj se fazi postavlja važno pitanje za donošenje odluke u glavnim postupcima: koji je relevantan datum koji nadležna tijela trebaju uzeti u obzir u svrhu ispitivanja proporcionalnosti? Moglo bi se tvrditi, kao što je to Sud smatrao u presudi Udlændinge- og Integrationsministeriet, da taj datum odgovara danu kada je osoba o kojoj je riječ dobila ili ponovno stekla državljanstvo treće zemlje jer je, u ovom slučaju, u skladu s člankom 25. stavkom 2. StAG-a, taj datum sastavni dio legitimnih kriterija koje je utvrdila ta država članica i o kojima ovisi zadržavanje ili gubitak državljanstva.

80. Međutim, točno je, suprotno situaciji u predmetu u kojem je donesena presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet⁵⁴, da u ovom slučaju odgovor na to pitanje ne bi trebao ostati na tome i da treba uzeti u obzir važan element, odnosno to da tužitelji iz glavnog postupka ni u kojem slučaju nisu mogli pokrenuti postupak prethodnog odobrenja za zadržavanje njemačkog državljanstva jer članak 25. stavak 2. StAG-a još nije bio stupio na snagu na dan kada su podnijeli zahtjeve za ponovno stjecanje turskog državljanstva. Stoga tužitelji iz glavnog postupka *nisu imali mogućnost*, ni postupovnu ni materijalnu, da podnesu zahtjev za izdavanje prethodnog odobrenja. Naime, budući da *rok* za podnošenje zahtjeva za zadržavanje njemačkog državljanstva još nije bio predviđen, nije mogao ni isteći, zbog čega osobe o kojima je riječ nisu imale djelotvoran pristup pojedinačnom ispitivanju svojeg položaja s obzirom na pravo Unije⁵⁵.

81. Kao četvrto i posljednje, čini mi se da se da je potrebno ispitati posljednji element. Podsjećam na to da sud koji je uputio zahtjeve pojašnjava da se u njemačkom pravu ne predviđa nikakva mogućnost uzgrednog ispitivanja posljedica gubitka njemačkog državljanstva nakon što je došlo do tog gubitka. U takvom je slučaju jedini način da osobe o kojima je riječ ponovno steknu njemačko državljanstvo bez retroaktivnog učinka da podnesu novi zahtjev za stjecanje državljanstva prirođenjem⁵⁶.

82. Međutim, ta mogućnost ponovnog stjecanja državljanstva, s obzirom na to da podrazumijeva da dotična osoba tijekom određenog razdoblja nema mogućnost uživanja svih prava koja su joj dodijeljena statusom građanina Unije, pri čemu ponovna uspostava tih prava nije moguća tijekom navedenog razdoblja, nije u skladu s ustaljenom sudskom praksom Suda. Prema toj sudskoj praksi, činjenica da se u nacionalnom pravu, u okolnostima koje su u skladu s pravom Unije, ne predviđa da nacionalna tijela i eventualno nacionalni sudovi provedu ispitivanje proporcionalnosti posljedica gubitka državljanstva države članice o kojoj je riječ s obzirom na pravo Unije i koje, ovisno o slučaju, može dovesti do ponovnog stjecanja tog državljanstva s učinkom *ex tunc*, ne može se nadoknaditi mogućnošću prirođenja, bez obzira na eventualno povoljne uvjete pod kojima se ono može ostvariti. Prihvaćanje drukčijeg zaključka značilo bi

⁵³ Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 55. i navedena sudska praksa

⁵⁴ Budući da je tužiteljica podnijela zahtjev za zadržavanje danskog državljanstva nakon isteka roka predviđenog nacionalnim propisom. Vidjeti bilješku 25. ovog mišljenja.

⁵⁵ Taj se element pridružuje razmatranjima navedenima u točki 66. i sljedećim točkama ovog mišljenja. U takvom su kontekstu tužitelji iz glavnog postupka, kao njemački državljani, mogli ostvarivati prava koja proizlaze iz statusa građana Unije u razdoblju od svojeg prirođenja 1999. do donošenja odluke kojom se utvrđuje gubitak njihova državljanstva, odnosno tijekom najmanje osamnaest godina. Takvu, prije svega pravnu, a potom i činjeničnu situaciju te napetost koja postoji između tih dvaju datuma treba uzeti u obzir u okviru ispitivanja proporcionalnosti i, konkretno, u kontekstu zaštite prava na obiteljski i profesionalni život.

⁵⁶ Sud koji je uputio zahtjeve objašnjava da se članak 13. StAG-a, koji bivšim njemačkim državljanima pod određenim uvjetima omogućuje pojednostavnjeno stjecanje državljanstva prirođenjem, primjenjuje samo kada podnositelji zahtjeva imaju domicil u inozemstvu.

priznati da se toj osobi može uskratiti, makar na ograničeno razdoblje, mogućnost uživanja svih prava koja su joj dodijeljena statusom građanina Unije, pri čemu ponovna uspostava tih prava nije moguća za navedeno razdoblje⁵⁷.

VI. Zaključak

83. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgericht Düsseldorf (Upravni sud u Düsseldorfu, Njemačka) 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 ne protivi propis države članice kojim se predviđa da njezini državljani, u slučaju dobrovoljnog stjecanja državljanstva treće zemlje, po sili zakona gube državljanstvo te države članice zbog čega osobe koje nisu ni državljani druge države članice gube status građana Unije i s time povezana prava, osim ako ne ishode odobrenje za zadržavanje tog državljanstva prije stjecanja državljanstva treće zemlje, pod uvjetom da se dotičnim osobama osigura djelotvoran pristup u razumnom roku postupku za zadržavanje državljanstva koji nadležnim tijelima omogućuje da ispituju proporcionalnost posljedica gubitka tog državljanstva s obzirom na pravo Unije i, ovisno o slučaju, da odobre zadržavanje ili ponovno stjecanje navedenog državljanstva s učinkom *ex tunc*. Takav rok može početi teći samo pod uvjetom da su ta tijela propisno obavijestila dotične osobe o činjenici da eventualno stjecanje ili ponovno stjecanje državljanstva treće zemlje dovodi do gubitka državljanstva i mogućnosti pokretanja postupka prethodnog odobrenja koji im omogućuje da zatraže zadržavanje tog državljanstva, kao i o njihovu pravu da u tom roku zatraže zadržavanje ili ponovno stjecanje tog državljanstva. U suprotnom, navedena tijela moraju moći provesti takvo ispitivanje, uzgredno, prilikom podnošenja zahtjeva tih osoba za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se dokazuje njihovo državljanstvo ili, ovisno o slučaju, prilikom postupka za utvrđivanje gubitka državljanstva.

⁵⁷ Presuda Udlændinge- og Integrationsministeriet, t. 57. i 58. Vidjeti i moje mišljenje u predmetu Udlændinge- og Integrationsministeriet (C-689/21, EU:C:2023:53, t. 93. i 94.).