



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

5. rujna 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članak 20. UFEU-a – Članak 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Građanin koji ima državljanstvo države članice i državljanstvo treće zemlje – Gubitak državljanstva države članice po sili zakona u dobi od 22 godine zbog nedostatka stvarne veze s tom državom članicom, ako nije podnesen zahtjev za zadržavanje državljanstva prije datuma navršenja te dobi – Gubitak statusa građanina Unije – Ispitivanje proporcionalnosti posljedica tog gubitka s obzirom na pravo Unije – Prekluzivni rok”

U predmetu C-689/21,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok, Danska), odlukom od 11. listopada 2021., koju je Sud zaprimio 16. studenoga 2021., u postupku

X

protiv

Udlændinge- og Integrationsministeriet,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, L. Bay Larsen, potpredsjednik, A. Prechal, C. Lycourgos (izvjestitelj), E. Regan, P. G. Xuereb, L. S. Rossi, D. Gratsias i M. L. Arastey Sahún, predsjednici vijeća, S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, N. Wahl, I. Ziemele i J. Passer, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Szpunar,

tajnik: C. Strömholm, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 4. listopada 2022.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za osobu X, E. O. R. Khawaja, *advokat*,
- za dansku vladu, V. Pasternak Jørgensen i M. Søndahl Wolff, u svojstvu agenata, uz asistenciju R. Holdgaard i A. K. Rasmussena, *advokater*,

* Jezik postupka: danski

– za francusku vladu, A. Daniel, A.-L. Desjonquères i J. Illouz, u svojstvu agenata,
– za Europsku komisiju, L. Grønfeldt i E. Montaguti, u svojstvu agenata,
saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 26. siječnja 2023.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 20. UFEU-a i članka 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između osobe X i Udlændinge- og Integrationsministeriets (Ministarstvo za useljništvo i integraciju, Danska) (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) u vezi s gubitkom danskog državljanstva osobe X.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Članak 20. UFEU-a određuje:

„1. Ovime se ustanovljuje građanstvo [Europske u]nije. Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.

2. Građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima. Oni, između ostalog, imaju:

(a) pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica;

[...]”

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

5 Izjava br. 2 o državljanstvu države članice, koju su države članice priložile Završnom aktu Ugovora o Europskoj uniji (SL 1992., C 191, str. 98., u daljnjem tekstu: Izjava br. 2), glasi kako slijedi:

„Konferencija izjavljuje da se, kad god Ugovor o osnivanju Europske zajednice upućuje na državljane država članica, pitanje ima li neka osoba državljanstvo određene države članice uređuje isključivo upućivanjem na nacionalno pravo države članice o kojoj je riječ. [...]”
[neslužbeni prijevod]

- 6 U skladu s odjeljkom A Odluke šefova država i vlada koji su se sastali u okviru Europskog vijeća u Edinburghu 11. i 12. prosinca 1992. u vezi s određenim pitanjima koja je Danska iznijela u vezi s Ugovorom o Europskoj uniji (SL 1992., C 348, str. 1., u daljnjem tekstu: Odluka iz Edinburgha):

„Odredbama drugog dijela Ugovora o osnivanju Europske zajednice, koji se odnosi na građanstvo Unije, državljanima država članica dodjeljuju se dodatna prava i zaštite, kako je predviđeno u tom dijelu. Oni ni na koji način ne zamjenjuju nacionalno državljanstvo. Pitanje ima li neka osoba državljanstvo države članice uređeno je isključivo upućivanjem na nacionalno pravo države članice o kojoj je riječ.” [neslužbeni prijevod]

Dansko pravo

- 7 Člankom 8. stavkom 1. lova nr om dansk indfødsret (Zakon o danskom državljanstvu), u verziji koja je primjenjiva u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Zakon o državljanstvu), predviđa se:

„Osoba rođena u inozemstvu koja nikada nije boravila na državnom području, a koja ondje nije boravila u okolnostima koje upućuju na blisku povezanost s Danskom, gubi svoje dansko državljanstvo kad navršši 22 godine, osim ako tako ne postaje osoba bez državljanstva. Ministar nadležan za izbjeglice, migrante i integraciju ili osoba koju on za to ovlasti, može, međutim, kada je zahtjev podnesen prije tog datuma, odobriti zadržavanje državljanstva.”

- 8 Prema cirkulæreskrivelseu om naturalisation nr. 10873 (Okružnica o prirođenju br. 10873) od 13. listopada 2015., u verziji koja je primjenjiva u glavnom postupku (u daljnjem tekstu: Okružnica o prirođenju), bivši danski državljani koji su izgubili svoje dansko državljanstvo na temelju članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu u načelu moraju ispunjavati opće uvjete za stjecanje danskog državljanstva propisane zakonom kako bi ponovno stekli to državljanstvo. U skladu s člankom 5. stavkom 1. te okružnice podnositelj zahtjeva mora boraviti na državnom području u trenutku podnošenja zahtjeva za prirođenje. Na temelju članka 7. navedene okružnice podnositelj zahtjeva mora ispunjavati uvjet neprekidnog devetogodišnjeg boravka na državnom području Kraljevine Danske.
- 9 U skladu s člankom 13. Okružnice o prirođenju, u vezi s točkom 3. Priloga 1. toj okružnici, opći zahtjevi u području boravka mogu se ublažiti u pogledu osoba koje su prethodno imale dansko državljanstvo ili koje su danskog podrijetla.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 10 Osoba X, čija je majka danska državljanka, a otac američki državljanin, rođena je 5. listopada 1992. u Sjedinjenim Američkim Državama. Od rođenja je imala dansko i američko državljanstvo. Ima brata i sestru koji žive u Sjedinjenim Američkim Državama, pri čemu jedno od njih ima dansko državljanstvo. Ona nema roditelja, braće ni sestara koji žive u Danskoj.
- 11 Dana 17. studenoga 2014., odnosno nakon što je navršila 22 godine, osoba X podnijela je Ministarstvu zahtjev za zadržavanje svojeg danskog državljanstva.

- 12 Na temelju informacija iz tog zahtjeva Ministarstvo je zaključilo da je osoba X boravila u Danskoj najviše 44 tjedna prije svojeg dvadeset i drugog rođendana. Osoba X također je izjavila da je nakon svojeg dvadeset i drugog rođendana ostala u Danskoj pet tjedana i da je 2015. bila član danske ženske košarkaške reprezentacije. Osim toga, osoba X navela je da je 2005. boravila otprilike tri do četiri tjedna u Francuskoj.
- 13 Odlukom od 31. siječnja 2017. Ministarstvo je obavijestilo osobu X da je izgubila dansko državljanstvo kad 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.
- 14 U toj se odluci navodi, među ostalim, da je taj gubitak opravdan činjenicom da osoba X nikada nije boravila u Danskoj i da ondje nije boravila u okolnostima koje upućuju na blisku povezanost s tom državom članicom, u smislu članka 8. stavka 1. prve rečenice Zakona o državljanstvu, s obzirom na to da su njezini boravci na državnom području trajali najviše 44 tjedna prije nego što je navršila 22 godine.
- 15 Osoba X je 9. veljače 2018. Københavns byretu (Općinski sud u Kopenhagenu, Danska) podnijela tužbu za poništenje odluke od 31. siječnja 2017. navedene u točki 13. ove presude i za „preispitivanje predmeta”. Ta je tužba rješenjem od 3. travnja 2020. upućena Østre Landsretu (Žalbeni sud regije Istok, Danska), odnosno sudu koji je uputio zahtjev.
- 16 U prilog svojoj tužbi pred tim sudom, osoba X tvrdi da, iako su održavanje stvarne veze i očuvanje posebnog odnosa solidarnosti i odanosti s državom članicom o kojoj je riječ obuhvaćeni legitimnim ciljem, beziznimni automatski gubitak danskog državljanstva, predviđen člankom 8. stavkom 1. Zakona o državljanstvu, ipak nije proporcionalan s obzirom na takav cilj i stoga je protivan članku 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje.
- 17 Osoba X smatra da se pravila koja se odnose na gubitak državljanstva mogu smatrati proporcionalnima samo ako, kao što to proizlazi iz presude od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2019:189), nacionalni propis usporedno dopušta vrlo pojednostavnjeni pristup ponovnom stjecanju državljanstva. Međutim, takav pristup nije predviđen danskim propisom. Osim toga, u skladu s tim propisom, ponovno stjecanje državljanstva nema učinak *ex tunc*.
- 18 Ministarstvo smatra da se ocjena zakonitosti i proporcionalnosti članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu u pogledu osoba koje su navršile 22 godine u trenutku podnošenja zahtjeva za zadržavanje danskog državljanstva treba temeljiti na sveobuhvatnoj ocjeni danskog sustava gubitka i ponovnog stjecanja tog državljanstva. Danski zakonodavac smatrao je da osobe rođene u inozemstvu koje nisu živjele na državnom području Kraljevine Danske ili nisu znatno boravile u toj državi članici postupno gube svoj odnos odanosti i solidarnosti kao i svoju vezu s navedenom državom članicom te da je stoga proporcionalno razlikovati njihov pravni položaj prije i nakon dobi od 22 godine. Proporcionalnost gubitka danskog državljanstva po sili zakona za osobe koje su navršile 22 godine također treba ocijeniti s obzirom na pravila za zadržavanje državljanstva do te dobi, koja su osobito blaga.
- 19 Usto, Ministarstvo smatra da zakonitost i proporcionalnost nacionalnih pravila o gubitku danskog državljanstva potvrđuje činjenica da se može odlučiti da se to državljanstvo zadržava, na temelju ocjene svakog pojedinog slučaja, izvršene nakon zahtjeva za zadržavanje navedenog

državljanstva, koji je podnesen na datum što je bliže moguće datumu na koji osoba o kojoj je riječ navršava 22 godine, pri čemu je potonji datum onaj koji je naveden u prvoj rečenici članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu.

- 20 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev najprije opisuje upravnu praksu Ministarstva u pogledu primjene članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu. S jedne strane, kad je riječ o ocjeni postoji li „bliska povezanost s Danskom”, u smislu prve rečenice te odredbe, razlikuju se situacije s obzirom na to je li boravak zainteresirane osobe u Danskoj bio kraći ili dulji od jedne godine prije navršene dobi od 22 godine. Ako je taj boravak trajao najmanje godinu dana, nacionalna tijela priznaju da postoji bliska povezanost s Kraljevinom Danskom kako bi se opravdalo zadržavanje danskog državljanstva. Nasuprot tomu, u obratnoj su situaciji zahtjevi koji se odnose na tu blisku povezanost stroži, u smislu da zainteresirana osoba mora dokazati da su kraći boravci ipak izraz „posebne bliske povezanosti s Danskom”.
- 21 S druge strane, što se tiče mogućnosti odobrenja zadržavanja danskog državljanstva u skladu s člankom 8. stavkom 1. drugom rečenicom Zakona o državljanstvu, naglasak je stavljen na niz drugih elemenata, kao što su to ukupno trajanje boravka podnositelja zahtjeva na državnom području Kraljevine Danske, 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 te da je, osim toga, povezan s navedenom državom članicom, primjerice zbog kontakta s roditeljima Dancima ili odnosa s danskim ili drugim udrugama.
- 22 Zatim, sud koji je uputio zahtjev navodi da je nakon objave presude od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2019:189) razjašnjeno razumijevanje članka 8. stavka 1. Zakona o državljanstvu. Sada se podrazumijeva da Ministarstvo u slučaju zahtjeva za zadržavanje danskog državljanstva podnesenog prije navršene dobi od 22 godine treba uzeti u obzir određen broj dodatnih elemenata kako bi se moglo provesti pojedinačno ispitivanje proporcionalnosti posljedica gubitka tog državljanstva, a time i građanstva Unije, s obzirom na pravo Unije. U tom pogledu Ministarstvo je dužno ocijeniti jesu li posljedice gubitka građanstva Unije s obzirom na pravo Unije proporcionalne cilju na kojem se temelji gubitak navedenog državljanstva, odnosno osiguranju postojanja stvarne veze s Kraljevinom Danskom.
- 23 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na presudu od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2019:189), postoji dvojba u pogledu usklađenosti s člankom 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje, gubitka danskog državljanstva i, ovisno o slučaju, građanstva Unije koji, na temelju članka 8. stavka 1. prve rečenice Zakona o državljanstvu, nastupa po sili zakona i bez iznimke s navršene 22 godine, uzimajući također u obzir otežan pristup ponovnom stjecanju tog državljanstva prirođenjem nakon te dobi. Taj sud u tom pogledu navodi da, u slučaju gubitka navedenog državljanstva, bivši danski državljani u načelu moraju ispunjavati opće uvjete za prirođenje, iako se može odobriti određeno ublažavanje tih uvjeta u pogledu trajanja boravka u Danskoj.
- 24 U tim je okolnostima Østre Landsret (Žalbeni sud regije Istok) 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 navrši 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?”

O prethodnom pitanju

- 25 Svojim 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 prema kojem njezini državljani, rođeni izvan njezina državnog područja, koji nikad nisu ondje boravili i nisu ondje boravili u okolnostima koje dokazuju stvarnu vezu s tom državom članicom, po sili zakona gube njezino državljanstvo kada navrše 22 godine – što za osobe koje ujedno nisu i državljani druge države članice dovodi do gubitka statusa građanina Unije i s time povezanih prava – ali koji nadležnim tijelima omogućuje da, u slučaju da takav državljanin podnese zahtjev za zadržavanje tog državljanstva u godini koja prethodi njegovu dvadeset i drugom rođendanu, ispituju proporcionalnost posljedica gubitka tog državljanstva s obzirom na pravo Unije i, ovisno o slučaju, odobre njegovo zadržavanje.
- 26 Najprije valja istaknuti da je danska vlada zamolila Sud da, kako bi odgovorio na to pitanje, uzme u obzir Odluku iz Edinburgha iz koje proizlazi da Kraljevina Danska, s jedne strane, ima široku marginu prosudbe za utvrđivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva i, s druge strane, poseban položaj u pogledu građanstva Unije. Kao što je to naveo nezavisni odvjetnik u točki 50. svojeg mišljenja, relevantni odlomci te odluke koji se odnose na građanstvo Unije imaju isti tekst kao i odlomci u Izjavi br. 2.
- 27 Točno je da Odluku iz Edinburgha i Izjavu br. 2 kojima se nastoji pojasniti pitanje utvrđivanja područja primjene *ratione personae* odredbi prava Unije koje upućuju na pojam „državljanin” treba uzeti u obzir kao instrumente tumačenja UFEU-a, osobito kako bi se utvrdilo njegovo područje primjene *ratione personae* (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 40.).
- 28 Međutim, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, iako je prema međunarodnom pravu određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva u nadležnosti svake države članice, činjenica da je neko pitanje u nadležnosti država članica nije zapreka tomu da u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije predmetna nacionalna pravila moraju biti u skladu s potonjim pravom (presude od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 39. i 41., i od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 30.).

- 29 Dakle, člankom 20. UFEU-a svakoj se osobi koja ima državljanstvo države članice daje status građanina Unije, koji je predodređen da bude temeljni status državljana država članica (presuda od 18. siječnja 2022., Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju), C-118/20, EU:C:2022:34, t. 38. i navedena sudska praksa).
- 30 Prema tome, na situaciju građana Unije – koji su, poput tužiteljice iz glavnog postupka, državljani samo jedne države članice i koji su, zbog gubitka tog državljanstva, suočeni s gubitkom statusa dodijeljenog člankom 20. UFEU-a i s time povezanih prava – zbog njezine se prirode i posljedica primjenjuje pravo Unije. Stoga države članice prilikom izvršavanja svoje nadležnosti u području državljanstva moraju poštovati pravo Unije i, osobito, načelo proporcionalnosti (presude od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 42. i 45.; od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 32., i od 18. siječnja 2022., Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju), C-118/20, EU:C:2022:34, t. 51.)
- 31 U tom kontekstu Sud je 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 državljanstva (presude od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 51.; od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 33., i od 18. siječnja 2022., Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju), C-118/20, EU:C:2022:34, t. 52.).
- 32 Pri izvršavanju svoje nadležnosti koja joj omogućuje određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva država članica također može legitimno smatrati da je državljanstvo odraz stvarne veze s tom državom članicom, i kao posljedicu nepostojanja ili prestanka takve stvarne veze odrediti gubitak njezina državljanstva (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 35.).
- 33 U ovom slučaju, u skladu s člankom 8. stavkom 1. prvom rečenicom Zakona o državljanstvu, danski državljani rođeni u inozemstvu, koji nikad nisu boravili u Danskoj, a nisu ondje boravili u okolnostima koje upućuju na stvarnu vezu s tom državom, po sili zakona gube dansko državljanstvo u dobi od 22 godine, osim ako bi postali osobe bez državljanstva.
- 34 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, iz pripremnih akata Zakona o državljanstvu proizlazi da je cilj njegova članka 8. spriječiti prijenos danskog državljanstva s generacije na generaciju osobama koje žive u inozemstvu te nisu upoznate s Kraljevinom Danskom niti su s tom zemljom i na koji način povezane.
- 35 U tom pogledu valja istaknuti 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 onih iz članka 8. stavka 1. prve rečenice Zakona o državljanstvu, utemeljenih na mjestu rođenja i boravišta dotične osobe i uvjetima njezina boravka na državnom području, ni to da ta država članica ograniči tu ocjenu na razdoblje do dana kad ta osoba navršava 22 godine.
- 36 Za potrebe ovog predmeta nije potrebno ispitati legitimnost takvih kriterija jer se njima u svrhu navedene ocjene ne pravi razlika između rođenja i boravišta ili boravka dotične osobe u državi članici i njezina rođenja i boravišta ili boravka u trećoj zemlji. Naime, kao što to proizlazi iz zahtjeva za prethodnu odluku, osoba X u ovom slučaju nije iznijela nijedan element na temelju kojeg bi se moglo utvrditi da je imala boravište ili je boravila, osim nekoliko tjedana, u nekoj državi članici prije nego što je navršila 22 godine.

- 37 U tim okolnostima, pravu Unije se, u načelu, ne protivi to da u situacijama poput onih na koje se odnosi članak 8. stavak 1. Zakona o državljanstvu, država članica, zbog razloga u općem interesu, predvidi gubitak njezina državljanstva čak i kada taj gubitak za osobu o kojoj je riječ ima za posljedicu gubitak njezina statusa građanina Unije.
- 38 Međutim, imajući u vidu važnost koju primarno pravo Unije pridaje statusu građanina Unije koji je, kao što je to navedeno u točki 29. ove presude, temeljni status državljanina država članica, na nadležnim nacionalnim tijelima i nacionalnim sudovima je da provjere je li gubitak državljanstva dotične države članice, kada za posljedicu ima gubitak statusa građanina Unije i prava koja iz toga proizlaze u skladu s načelom proporcionalnosti u pogledu svojih posljedica na položaj dotične osobe te, ovisno o slučaju, na položaj članova njezine obitelji s obzirom na pravo Unije (presude od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 55. i 56., i od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 40.).
- 39 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 pojedinačna ocjena posljedica koje taj gubitak ima za dotične osobe s obzirom na pravo Unije (presuda od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 41.).
- 40 Iz toga slijedi da u situaciji, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom predmetu, u kojoj gubitak državljanstva države članice u određenoj dobi nastupa po sili zakona i ima za posljedicu gubitak statusa građanina Unije nadležna nacionalna tijela i sudovi moraju imati mogućnost ispitati posljedice tog gubitka državljanstva i, ovisno o slučaju, omogućiti toj osobi da zadrži svoje državljanstvo ili da ga ponovno stekne s učinkom *ex tunc* (vidjeti u tom smislu presudu od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 42.).
- 41 U tom pogledu, pravo Unije ne propisuje precizan rok za podnošenje zahtjeva za takvo ispitivanje. Na nacionalnom je pravnom poretku svake države članice da uredi postupovna pravila namijenjena osiguranju zaštite prava koja pojedinci izvode iz prava Unije, u ovom slučaju prava povezanih s građanstvom Unije, pod uvjetom, među ostalim, da su ta pravila u skladu s načelom djelotvornosti na način da u praksi ne onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava dodijeljenih pravnim poretkom Unije (vidjeti u tom smislu presude od 16. prosinca 1976., Rewe-Zentralfinanz i Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, t. 5. i od 15. travnja 2008., Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, t. 46.).
- 42 U tom kontekstu, Sud je priznao usklađenost određivanja razumnih prekluzivnih rokova u interesu pravne sigurnosti s pravom Unije. Naime, takvi rokovi nisu takve prirode da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje prava koja priznaje pravni poredak Unije (presude od 12. veljače 2008., Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, t. 58., i od 9. rujna 2020., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Obijanje naknadnog zahtjeva – Rok za podnošenje pravnog lijeka), C-651/19, EU:C:2020:681, t. 53.).
- 43 Iz toga slijedi da države članice mogu zahtijevati, na temelju načela pravne sigurnosti, da se zahtjev za zadržavanje ili ponovno stjecanje državljanstva podnese nadležnim tijelima u razumnom roku.
- 44 U ovom slučaju članak 8. stavak 1. druga rečenica Zakona o državljanstvu predviđa mogućnost zahtijevanja zadržavanja danskog državljanstva prije nego što osoba o kojoj je riječ navršši 22 godine. U tom pogledu iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da Ministarstvo razlikuje dva slučaja, ovisno o tome je li u trenutku podnošenja zahtjeva podnositelj mlađi od 21 godine ili ima između 21 i 22 godine.

- 45 U prvom slučaju Ministarstvo podnositelju zahtjeva samo izdaje potvrdu o građanstvu bez odlučivanja o zadržavanju danskog državljanstva nakon što je on navršio 22 godine. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se takva situacija objašnjava željom uprave da se zahtjevi za zadržavanje danskog državljanstva ocjenjuju u trenutku koji je što je više moguće bliži datumu na koji podnositelj zahtjeva navršava 22 godine.
- 46 Samo u drugom slučaju, kad podnositelj zahtjeva podnese zahtjev za zadržavanje danskog državljanstva između svojeg dvadeset i prvog i dvadeset i drugog rođendana, kao što to proizlazi iz elemenata iz zahtjeva za prethodnu odluku, nakon presude od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2019:189), Ministarstvo provodi pojedinačno ispitivanje proporcionalnosti posljedica gubitka danskog državljanstva i time gubitka statusa građanina Unije, s obzirom na pravo Unije. U tom pogledu, Ministarstvo je dužno ocijeniti jesu li te posljedice proporcionalne cilju članka 8. Zakona o državljanstvu, da se osigura postojanje stvarne veze između danskih državljana i Kraljevine Danske.
- 47 Međutim, kao prvo, valja istaknuti da, prema navodima kojima raspolaže Sud, taj rok od jedne godine, između dvadeset i prvog i dvadeset i drugog rođendana osobe o kojoj je riječ, teče čak i ako nadležna tijela nisu propisno obavijestila tu osobu o činjenici da je izložena neizbježnom gubitku danskog državljanstva po sili zakona i da ima pravo u navedenom roku zahtijevati zadržavanje tog državljanstva.
- 48 S obzirom na ozbiljne posljedice gubitka državljanstva države članice, kad on dovodi do gubitka statusa građanina Unije, za djelotvorno ostvarivanje prava koja građanin Unije 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 izložene tom gubitku državljanstva da zahtijeva da se ispita proporcionalnost posljedica navedenog gubitka s obzirom na pravo Unije, i to zato što je rok za podnošenje zahtjeva za to ispitivanje istekao, u situaciji u kojoj ta osoba nije bila propisno obaviještena o pravu da zahtijeva takvo ispitivanje kao i o roku u kojem treba podnijeti takav zahtjev.
- 49 Kao drugo, rok od jedne godine iz točke 47. ove presude ističe na dan na koji osoba o kojoj je riječ navršava 22 godine, odnosno na dan kad, u skladu s danskim zakonodavstvom, moraju biti ispunjeni uvjeti na temelju kojih ta osoba može dokazati dovoljnu povezanost s Kraljevinom Danskom radi zadržavanja njezina državljanstva. Navedena osoba stoga se mora moći, u okviru ispitivanja koje nadležno tijelo mora provesti u pogledu proporcionalnosti posljedica gubitka danskog državljanstva s obzirom na pravo Unije, pozvati na sve relevantne elemente koji su mogli nastati do njezina dvadeset i drugog rođendana. Iz toga nužno proizlazi da se mogućnost te osobe da podnese takve elemente nakon dvadeset i drugog rođendana mora prilagoditi.
- 50 Iz toga slijedi da u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, u kojoj nacionalni propis ima za učinak to da osoba o kojoj je riječ po sili zakona gubi državljanstvo dotične države članice i time status građanina Unije na dan kad navršši 22 godine, ta osoba mora raspolagati razumnim rokom za podnošenje zahtjeva kojim se od nadležnih tijela traži ispitivanje proporcionalnosti posljedica tog gubitka kao i, ovisno o slučaju, zadržavanje ili ponovno stjecanje tog državljanstva s učinkom *ex tunc*. Taj se rok stoga mora produljiti, za razumno razdoblje, nakon dana kad navedena osoba navršši tu dob.

- 51 Kako bi se omogućilo djelotvorno ostvarivanje prava koja građanin Unije ima na temelju članka 20. UFEU-a, taj razuman rok za podnošenje takvog zahtjeva može početi teći samo ako su nadležna tijela propisno obavijestila dotičnu osobu o gubitku državljanstva države članice o kojoj je riječ ili o njegovu neizbježnom gubitku po sili zakona kao i o pravu te osobe da u navedenom roku zatraži zadržavanje ili ponovno stjecanje tog državljanstva s učinkom *ex tunc*.
- 52 U suprotnom, iz sudske prakse Suda navedene u točki 40. ove presude proizlazi da nadležna nacionalna tijela i sudovi moraju moći uzgredno ispitati proporcionalnost posljedica gubitka državljanstva i, ovisno o slučaju, osobi o kojoj je riječ omogućiti ponovno stjecanje državljanstva s učinkom *ex tunc* prilikom njezina zahtjeva za putnu ispravu ili bilo koju drugu ispravu kojom se potvrđuje njezino državljanstvo, čak i ako je takav zahtjev podnesen izvan razumnog roka u smislu navedenom u točki 50. ove presude.
- 53 U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provede takvo ispitivanje ili da, ovisno o slučaju, osigura da ga nadležna tijela provedu kao odgovor na zahtjev iz točke 11. ove presude.
- 54 Takvo ispitivanje mora podrazumijevati ocjenu pojedinačne situacije dotične osobe kao i situacije njezine obitelji kako bi se utvrdilo ima li gubitak državljanstva dotične države članice, 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 Unije. Takve posljedice ne mogu biti hipotetske ili moguće (presuda od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 44.).
- 55 U kontekstu tog ispitivanja proporcionalnosti osobito je na nadležnim nacionalnim tijelima i, eventualno, nacionalnim sudovima da 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, kako je propisano u članku 7. Povelje. 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. Povelje (vidjeti u tom smislu presude od 12. ožujka 2019., Tjebbes i dr., C-221/17, EU:C:2019:189, t. 45. i od 18. siječnja 2022., Wiener Landesregierung (Povlačenje jamstva o prirođenju), C-118/20, EU:C:2022:34, t. 61.).
- 56 Kad je riječ o relevantnom datumu koji nadležna tijela u ovom slučaju trebaju uzeti u obzir u svrhu takvog ispitivanja, taj datum nužno odgovara danu kad je dotična osoba navršila 22 godine, s obzirom na to da je, u skladu s člankom 8. stavkom 1. Zakona o državljanstvu, navedeni datum sastavni dio legitimnih kriterija koje je utvrdila ta država članica i o kojima ovisi zadržavanje ili gubitak njezina državljanstva.
- 57 Naposljetku, kad je riječ o mogućnosti, koju navode sud koji je uputio zahtjev i danska vlada, koja je ponuđena bivšim danskim državljanima koji su izgubili dansko državljanstvo, a time i status građanina Unije, da ga prirođenjem ponovno steknu pod određenim uvjetima, među kojima je i uvjet neprekinutog boravka u Danskoj tijekom dužeg razdoblja koji se, međutim, može donekle ublažiti, dovoljno je istaknuti da se ako nacionalno pravo, u okolnostima koje su u skladu s pravom Unije, kako je protumačeno u točkama 40. i 43. ove presude, ne omogućuje 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*, to se ne može nadoknaditi mogućnošću prirođenja, bez obzira na eventualno povoljne uvjete pod kojima se ono može ostvariti.

- 58 Naime, kao što je to u biti istaknuo nezavisni odvjetnik u točkama 93. i 94. svojeg mišljenja, prihvaćanje drukčijeg zaključka značilo bi 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 razdoblje.
- 59 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje, treba tumačiti na način da mu se ne protivi propis države članice prema kojem njezini državljani, rođeni izvan njezina državnog područja, koji nikad nisu ondje boravili i nisu ondje boravili u okolnostima koje dokazuju stvarnu vezu s tom državom članicom, po sili zakona gube njezino državljanstvo u dobi od 22 godine – što za osobe koje nisu i državljani neke druge države članice dovodi do gubitka statusa građanina Unije i s time povezanih prava – pod uvjetom da dotične osobe imaju mogućnost u razumnom roku podnijeti zahtjev za zadržavanje ili ponovno stjecanje državljanstva, što nadležnim tijelima omogućuje da ispituju proporcionalnost posljedica gubitka tog državljanstva s obzirom na pravo Unije i, ovisno o slučaju, odobre zadržavanje ili ponovno stjecanje navedenog državljanstva s učinkom *ex tunc*. Takav rok treba produljiti, za razumno razdoblje, nakon datuma na koji dotična osoba navršiti tu dob i može početi teći samo ako su ta tijela propisno obavijestila tu osobu o gubitku državljanstva ili neizbježnosti tog gubitka, kao i o njezinu pravu da u tom roku zatraži zadržavanje ili ponovno stjecanje tog državljanstva. U suprotnom, navedena tijela moraju moći provesti takvo ispitivanje, uzgredno, prilikom podnošenja zahtjeva dotične osobe za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se dokazuje njezino državljanstvo.

Troškovi

- 60 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

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 prema kojem njezini državljani, rođeni izvan njezina državnog područja, koji nikad nisu ondje boravili i nisu ondje boravili u okolnostima koje dokazuju stvarnu vezu s tom državom članicom, po sili zakona gube njezino državljanstvo u dobi od 22 godine – što za osobe koje nisu i državljani neke druge države članice dovodi do gubitka statusa građanina Europske unije i s time povezanih prava, pod uvjetom da dotične osobe imaju mogućnost u razumnom roku podnijeti zahtjev za zadržavanje ili ponovno stjecanje državljanstva, što nadležnim tijelima omogućuje da ispituju proporcionalnost posljedica gubitka tog državljanstva s obzirom na pravo Unije i, ovisno o slučaju, odobre zadržavanje ili ponovno stjecanje navedenog državljanstva s učinkom *ex tunc*. Takav rok treba produljiti, za razumno razdoblje, nakon datuma na koji dotična osoba navršiti tu dob i može početi teći samo ako su ta tijela propisno obavijestila tu osobu o gubitku državljanstva ili neizbježnosti tog gubitka, kao i o njezinu pravu da u tom roku zatraži zadržavanje ili ponovno stjecanje tog državljanstva. U suprotnom, navedena tijela moraju moći provesti takvo ispitivanje, uzgredno, prilikom podnošenja zahtjeva dotične osobe za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se dokazuje njezino državljanstvo.

Potpisi