



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 26 stycznia 2023 r.¹

Sprawa C-689/21

X

przeciwko

Udlændinge- og Integrationsministeriet

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego, Dania)]

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuł 20 TFUE – Artykuł 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Obywatelstwo państwa członkowskiego i państwa trzeciego – Utrata z mocy prawa obywatelstwa państwa członkowskiego z chwilą ukończenia 22. roku życia w przypadku niezłożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa przed tą datą w sytuacji braku rzeczywistego związku z tym państwem – Utrata obywatelstwa Unii – Ocena przeprowadzona w oparciu o zasadę proporcjonalności skutków, jakie w świetle prawa Unii niesie utrata obywatelstwa

I. Wprowadzenie

1. Przepisy krajowe jednego z państw członkowskich przewidują pod pewnymi warunkami utratę z mocy prawa obywatelstwa tego państwa przez jego obywateli z chwilą ukończenia przez nich 22. roku życia w przypadku niezłożenia przez nich wniosku o zachowanie obywatelstwa przed tą datą i w braku ich rzeczywistego związku z tym państwem. Konsekwencją utraty obywatelstwa krajowego przez taką osobę jest utracenie przez nią statusu obywatela Unii bez dokonania przez władze krajowe, w świetle prawa Unii, oceny proporcjonalności skutków tej utraty dla sytuacji takiej osoby w przypadku złożenia przez nią wspomnianego wniosku po ukończeniu tego wieku.
2. Sąd odsyłający dąży do uzyskania wyjaśnień co do tego, czy tego rodzaju przepisy krajowe są zgodne z art. 20 TFUE rozpatrywanym w związku z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
3. Niniejsza sprawa stanowi czwartą część sagi dotyczącej obowiązków państw członkowskich w zakresie prawnej regulacji nabywania oraz utraty obywatelstwa w świetle prawa Unii, którą rozpoczęła sprawa zakończona wyrokiem Rottmann². Orzecznictwo będące następstwem tego wyroku zostało potwierdzone przez Trybunał w wyrokach Tjebbes i in.³ i Wiener

¹ Język oryginału: francuski.

² Wyrok z dnia 2 marca 2010 r. (C-135/08, zwany dalej „wyrokiem Rottmann”, EU:C:2010:104).

³ Wyrok z dnia 12 marca 2019 r. (C-221/17, zwany dalej „wyrokiem Tjebbes i in.”, EU:C:2019:189).

Landesregierung (Cofnięcie promesy nadania obywatelstwa)⁴. Niniejsza sprawa daje Trybunałowi okazję do ponownej oceny przesłanek utraty z mocy prawa obywatelstwa państwa członkowskiego skutkującej utratą statusu obywatela Unii w świetle wymogów wynikających z prawa Unii, których wykładni dokonał Trybunał w wyroku Tjebbes i in.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Artykuł 20 ust. 1 TFUE ustanawia obywatelstwo Unii oraz wskazuje, że obywatelem Unii jest „każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego”. Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE obywatele Unii mają „prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich”.

5. Zgodnie z art. 7 karty każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się.

B. Prawo duńskie

6. Paragraf 8 ust. 1 Lov nr. 422 om dansk indfødsret, lovbekendtgørelse (ustawy o obywatelstwie duńskim, ujednoliconej ustawą nr 422) z dnia 7 czerwca 2004 r., w wersji, która ma zastosowanie do sporu rozpoznawanego w postępowaniu głównym (zwaney dalej „ustawą o obywatelstwie”), przewiduje:

„Osoba urodzona za granicą, która nigdy nie zamieszkiwała w Królestwie Danii i która nie przebywała na jego terytorium w okolicznościach wskazujących na bliski związek z Danią, traci obywatelstwo duńskie z chwilą ukończenia 22. roku życia, chyba że tym samym stałaby się bezpaństwowcem. Minister do spraw uchodźców, migrantów i integracji lub osoba przez niego upoważniona może jednak, na wniosek złożony przed tym dniem, zezwolić na zachowanie obywatelstwa”.

7. Tekst cirkulæreskrivelse nr. 10873 om naturalisation (okólnika nr 10873 w sprawie naturalizacji) z dnia 13 października 2015 r. (zwanego dalej „okólnikiem w sprawie naturalizacji”) został zmieniony na mocy okólnika nr 9248 z dnia 16 marca 2016 r.

8. Zgodnie z okólnikiem w sprawie naturalizacji byli obywatele duńscy, którzy utracili obywatelstwo duńskie na mocy § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, muszą zatem, co do zasady, spełnić ogólne ustawowe warunki nabycia obywatelstwa duńskiego. Oznacza to, że osoby, które spełniają warunki przewidziane w tym okólniku, odnoszące się do pobytów, wieku, właściwego zachowania, zadłużenia wobec organów publicznych, samowystarczalności, zatrudnienia, znajomości języka duńskiego oraz wiedzy o duńskim społeczeństwie, a także o duńskiej kulturze i historii, są wymieniane w projekcie ustawy rządu duńskiego o nadawaniu obywatelstwa. Zgodnie z treścią § 5 ust. 1 tego okólnika osoba, która składa wniosek o nadanie obywatelstwa, powinna zamieszkiwać na terenie państwa duńskiego. Na podstawie § 7 tego okólnika od wnioskującego wymagany jest nieprzerwany pobyt o długości dziewięciu lat.

⁴ Wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r. (C-118/20, zwany dalej „wyrokiem Wiener Landesregierung”, EU:C:2022:34).

9. W oparciu o § 13 w związku z przepisem pkt 3 załącznika nr 1 do tego okólnika ogólne wymogi dotyczące pobytu mogą zostać złagodzone w odniesieniu do osób, które posiadały wcześniej obywatelstwo duńskie lub które są pochodzenia duńskiego.

III. Okoliczności faktyczne sprawy w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

10. Skarżąca w postępowaniu głównym, urodzona w dniu 5 października 1992 r. w Stanach Zjednoczonych, od urodzenia posiada podwójne obywatelstwo: duńskie i amerykańskie, przy czym nigdy nie zamieszkiwała ona w Danii. Ma ona dwoje rodzeństwa, które mieszka w Stanach Zjednoczonych, z którego jedno posiada duńskie obywatelstwo; ani jej rodzice, ani nikt z jej rodzeństwa nie zamieszkuje w Danii.

11. W dniu 17 listopada 2014 r. skarżąca w postępowaniu głównym złożyła do Udlændinge – og Integrationsministeriet (ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji, Dania) wniosek o wydanie zaświadczenia o zachowaniu obywatelstwa duńskiego po ukończeniu 22. roku życia. Na podstawie informacji zawartych we wniosku ministerstwo ustaliło, że przed ukończeniem 22. roku życia skarżąca przebywała w Danii przez maksymalnie 44 tygodnie. Ponadto skarżąca w postępowaniu głównym oświadczyła, że po ukończeniu 22. roku życia przebywała w Danii przez pięć tygodni oraz że w 2015 r. była członkinią kadry duńskiej reprezentacji narodowej w koszykówce kobiet. Podkreśliła również, że w 2005 r. spędziła około trzy–cztery tygodnie we Francji. Nic nie wskazuje na to, aby poza tymi pobytami przebywała na terenie innego państwa członkowskiego Unii.

12. Decyzją z dnia 31 stycznia 2017 r. (zwaną dalej „sporną decyzją”) ministerstwo ds. cudzoziemców i integracji poinformowało skarżącą w postępowaniu głównym, że z chwilą ukończenia 22. roku życia utraciła ona obywatelstwo duńskie, zgodnie z § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, oraz że nie jest w jej przypadku możliwe zastosowanie odstępstwa przewidzianego w § 8 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, ponieważ wniosek o zachowanie obywatelstwa duńskiego został przez nią złożony po ukończeniu 22. roku życia. W decyzji wskazano w szczególności, że z chwilą ukończenia 22. roku życia skarżąca w postępowaniu głównym utraciła obywatelstwo duńskie, przy czym nigdy w Danii nie mieszkała oraz nie przebywała na jej terytorium w okolicznościach wskazujących na bliski związek z tym państwem członkowskim, zaś całkowita długość okresu jej przebywania na terytorium krajowym przed ukończeniem 22. roku życia wynosiła jedynie co najwyżej 44 tygodnie.

13. W dniu 9 lutego 2018 r. skarżąca w postępowaniu głównym wniosła do Københavns byret (sądu miejskiego w Kopenhadze, Dania) skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i ponowne rozpatrzenie sprawy. Postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2020 r. sprawę przekazano do Østre Landsret (sądu apelacyjnego regionu wschodniego, Dania), który postanowił rozpatrzyć ją w pierwszej instancji.

14. W tych okolicznościach, postanowieniem z dnia 11 października 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 listopada 2021 r., Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 20 TFUE w związku z art. 7 [karty] stoi na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi do utraty obywatelstwa tego państwa członkowskiego dochodzi, co do zasady, z mocy prawa z chwilą ukończenia 22. roku życia w przypadku osób urodzonych poza tym państwem członkowskim, które nigdy nie zamieszkiwały w tym państwie członkowskim i które nigdy nie przebywały na jego terytorium w okolicznościach wskazujących na bliski związek z tym państwem członkowskim, co oznacza, że osoby, które nie posiadają jednocześnie obywatelstwa innego państwa członkowskiego, zostają pozbawione przysługującego im statusu obywatela Unii oraz związanych z tym statusem praw, mając na uwadze, iż z regulacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym wynika, że:

- a) domniemywa się, iż bliski związek z państwem członkowskim istnieje w szczególności po upływie trwającego łącznie jeden rok pobytu w owym państwie członkowskim,
- b) w razie złożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa przed ukończeniem przez daną osobę 22. roku życia można uzyskać, na mniej restrykcyjnych warunkach, zezwolenie na zachowanie obywatelstwa państwa członkowskiego, zaś w tym celu właściwe organy badają konsekwencje utraty obywatelstwa, oraz że
- c) utracone obywatelstwo może zostać odzyskane po ukończeniu przez zainteresowaną osobę 22. roku życia jedynie w drodze naturalizacji, która jest obwarowana szeregiem wymogów, w tym wymogiem nieprzerwanego pobytu w państwie członkowskim przez dłuższy okres, przy czym ów okres pobytu może zostać nieco skrócony w odniesieniu do byłych obywateli tego państwa członkowskiego?”.

15. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez skarżącą w postępowaniu głównym, przez rządy duński i francuski, a także Komisję Europejską. Przedstawiciele tych uczestników postępowania, z wyłączeniem rządu francuskiego, stawili się na rozprawie, która odbyła się w dniu 4 października 2022 r., i przedstawili na niej ustnie odpowiedzi na pytania Trybunału.

IV. Analiza prawna

16. Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 20 TFUE w związku z art. 7 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego takim jak przepisy będące przedmiotem postępowania głównego, które przewidują, pod pewnymi warunkami, utratę z mocy prawa obywatelstwa tego państwa członkowskiego z chwilą ukończenia 22. roku życia, powodującą w odniesieniu do osób nieposiadających jednocześnie obywatelstwa innego państwa członkowskiego utratę statusu obywatela Unii i związanych z tym praw bez dokonania indywidualnej oceny, w oparciu o zasadę proporcjonalności, skutków, jakie ta utrata ma dla sytuacji tych osób w świetle prawa Unii.

17. Wątpliwości sądu odsyłającego, które dotyczą zgodności z art. 20 TFUE w związku z art. 7 karty regulacji dotyczącej utraty obywatelstwa duńskiego zawartej w § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, która następuje z chwilą ukończenia 22. roku życia, odnoszą się z jednej strony do

okoliczności, że utrata tego obywatelstwa, a zarazem obywatelstwa Unii, odbywa się w sposób automatyczny i że przepis ten nie przewiduje żadnych wyjątków, oraz z drugiej strony do trudności z odzyskaniem tego obywatelstwa na drodze jego nadania (naturalizacji) po tej dacie.

18. W mojej analizie zwrócę uwagę, po pierwsze, na kwestie powiązane ze sporem w postępowaniu głównym, które w mojej ocenie mają znaczenie dla sprawy przedłożonej Trybunałowi (sekcja A). Następnie przedstawię główne wątki orzecznictwa Trybunału dotyczącego utraty obywatelstwa Unii, w szczególności wyroku Tjebbes i in., na podstawie którego sąd odsyłający sformułował swoje wątpliwości co do zgodności regulacji utraty obywatelstwa duńskiego z prawem Unii (sekcja B). Na koniec dokonam analizy pytania prejudycjalnego w świetle tego orzecznictwa, skupiając się z jednej strony na ocenie zgodności z prawem celu leżącego w interesie ogólnym, który ma realizować utrata obywatelstwa duńskiego przewidziana w spornych przepisach, a z drugiej strony na kontroli proporcjonalności tejże utraty, która pociąga za sobą utratę statusu obywatela Unii w świetle prawa Unii (sekcja C).

A. W przedmiocie pewnych aspektów sporu w postępowaniu głównym istotnych dla sprawy przed Trybunałem

1. W przedmiocie szczególnych cech duńskiej regulacji dotyczącej utraty obywatelstwa rozpatrywanej w postępowaniu głównym

19. Z ram prawnych przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że regulacja dotycząca utraty z mocy prawa duńskiego obywatelstwa opiera się z jednej strony na § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie i praktyce administracyjnej ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji w zakresie stosowania tego przepisu⁵ oraz z drugiej strony na okólniku w sprawie naturalizacji, określającym warunki przywracania obywatelstwa byłym obywatelom Danii, którzy utracili obywatelstwo duńskie na mocy wspomnianego przepisu.

20. Po pierwsze, odnosząc się do ustawy o obywatelstwie, pragnę przypomnieć, że § 8 ust. 1 zdanie pierwsze tej ustawy przewiduje utratę z mocy prawa obywatelstwa duńskiego z chwilą ukończenia 22. roku życia przez każdego obywatela Danii „urodzonego za granicą, który nigdy nie zamieszkiwał w Królestwie Danii i który nie przebywał na jego terytorium w okolicznościach wskazujących na bliski związek z Danią [...], chyba że tym samym stałby się bezpieczeństwaowcem”⁶. Paragraf 8 ust. 1 zdanie drugie tej samej ustawy przewiduje jednak wyjątek od tej reguły, a mianowicie że tacy obywatele mogą *przed ukończeniem 22. roku życia* zwrócić się z wnioskiem o zachowanie obywatelstwa duńskiego do ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji.

21. Po drugie, odnosząc się do *praktyki administracyjnej* ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji w zakresie stosowania § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, sąd odsyłający wskazuje, co następuje.

⁵ Z postanowienia odsyłającego wynika, że praktyka administracyjna ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji w zakresie stosowania § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie ma swoje źródło w przebiegu prac legislacyjnych nad tym przepisem.

⁶ Odnosząc się do kryterium zamieszkiwania, którego jednakże nie dotyczy niniejsza sprawa, sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z praktyką administracyjną ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji kryterium to jest spełnione w przypadku posiadania przed ukończeniem 22. roku życia *miejsca zamieszkania zarejestrowanego* w centralnym rejestrze osobowym o długości co najmniej trzech miesięcy albo w przypadku udowodnienia przez daną osobę posiadania *adresu* w Danii przez nieprzerwany okres co najmniej trzech miesięcy poprzedzający tę datę, przy czym planowany czas pozostawiania pod tym adresem musiał wynosić co najmniej trzy miesiące. Według sądu odsyłającego fakt zamieszkiwania w szczególności w Finlandii lub w Szwecji przez co najmniej siedem lat jest traktowany jak zamieszkiwanie w Danii.

22. Na wstępie, jeżeli chodzi o regułę przewidzianą w § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, w odniesieniu do kryterium pobytu, którego dotyczy niniejsza sprawa, sąd ten wskazuje, że rozróżnia ona sytuacje, w których długość pobytu w Danii przed ukończeniem 22. rokiem życia wynosiła co najmniej rok oraz mniej niż rok. W pierwszym przypadku ministerstwo ds. cudzoziemców i integracji uznaje, że istnieje „wystarczający związek” z Danią dla celów zachowania obywatelstwa duńskiego. W drugim przypadku wymogi dotyczące związku z państwem, które wynikają z tej praktyki administracyjnej, są jednak bardziej restrykcyjne⁷. Wnioskujący musi w rzeczywistości uzasadnić, że pobyt krótszy niż rok jest mimo to wyrazem „szczególnego związku z Danią”. W tym zakresie sąd odsyłający dodaje, że zgodnie z przebiegiem prac legislacyjnych nad ustawą o obywatelstwie⁸ tego rodzaju pobytami mogą być okresy służby wojskowej, studiów, kształcenia lub powtarzających się wakacji o określonej długości.

23. Następnie, jeżeli chodzi o wyjątek wskazany w §8 ust. 1 zdanie drugie ustawy o obywatelstwie, sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z praktyką administracyjną ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji w przypadku niespełnienia warunku zamieszkania bądź pobytu oraz *w przypadku złożenia wniosku przed ukończeniem 22. roku życia*⁹ akcent kładzie się na szereg innych elementów, takich jak całkowita długość pobytu wnioskującego w Danii, ilość pobytów w tym państwie członkowskim, to, czy pobyty miały miejsce w krótkim czasie przed ukończeniem 22. roku życia, czy też wiele lat wcześniej, a także czy wnioskujący mówi biegle po duńsku i ma jakiegokolwiek związki z tym państwem członkowskim.

24. Wreszcie, w odniesieniu do wniosków o zachowanie obywatelstwa, z wyjaśnień sądu odsyłającego wynika, że rozpatrując te wnioski, ministerstwo ds. cudzoziemców i integracji rozróżnia trzy sytuacje, zależnie od tego, czy w chwili złożenia wniosku wnioskujący ma mniej niż 21 lat, jest pomiędzy 21. a 22. rokiem życia, czy też ma więcej niż 22 lata. Jeżeli wnioskujący ma mniej niż 21 lat, ministerstwo jedynie wydaje wnioskującemu zaświadczenie o posiadaniu obywatelstwa z zastrzeżeniem możliwości utraty obywatelstwa duńskiego na podstawie § 8 ustawy o obywatelstwie, co – zdaniem sądu odsyłającego – oznacza, że ministerstwo zajmuje stanowisko nie w odniesieniu do zachowania obywatelstwa duńskiego przez wnioskującego, ale jedynie w odniesieniu do faktu, czy posiada on to obywatelstwo. Sąd ten wskazuje, że wiąże się to z tym, iż zgodnie z praktyką ministerstwa ocena zachowania obywatelstwa powinna mieć miejsce *możliwie najbliżej momentu ukończenia 22. roku życia*.

25. Sąd odsyłający dodaje ponadto, że chociaż praktyka ta była kontynuowana pomimo wyroku Tjebbes i in., który zapadł po wydaniu decyzji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie został jednak zmieniony. Sąd ten wskazuje, że w wyniku tej zmiany ministerstwo ds. cudzoziemców i integracji powinno w przypadku wniosków o zachowanie obywatelstwa złożonych *przed ukończeniem 22. roku życia* brać pod uwagę szereg dodatkowych czynników w celu dokonania indywidualnej oceny skutków, jakie w świetle prawa Unii wiążą się z utratą obywatelstwa duńskiego i tym samym obywatelstwa Unii. W tym zakresie ministerstwo powinno dokonać oceny proporcjonalności tych skutków względem celu regulacji, której dotyczy postępowanie główne, to jest istnienia rzeczywistej więzi między Danią a jej obywatelami.

⁷ Z postanowienia odsyłającego wynika, że w takim przypadku, zgodnie z praktyką administracyjną ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji, akcent można położyć w szczególności na to, czy pobyty miały miejsce w krótkim czasie przed ukończeniem 22. roku życia, czy też wiele lat wcześniej; czy były one przejawem własnej chęci odwiedzenia Danii przez wnioskującego, czy też były one wynikiem w szczególności decyzji rodziców lub polecenia pracodawcy.

⁸ Sąd odsyłający odwołuje się do sekcji 2.2.2 uzasadnienia projektu ustawy nr L 138 z dnia 28 stycznia 2004 r. dotyczącej § 8 ustawy o obywatelstwie.

⁹ Należy przypomnieć, że warunek ten wynika z §8 ust. 1 zdanie drugie ustawy o obywatelstwie.

26. Po trzecie, jeżeli chodzi o *okólnik w sprawie naturalizacji*, sąd odsyłający wyjaśnia, że byli obywatele duńscy, którzy utracili obywatelstwo duńskie na podstawie § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, mają możliwość złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa (naturalizację) i że w takim przypadku muszą oni co do zasady spełnić szereg ogólnych warunków nabycia obywatelstwa duńskiego przewidzianych w tej ustawie¹⁰. Warunki te mogą jednakże zostać złagodzone w odniesieniu do tych osób jeżeli chodzi o długość wymaganego nieprzerwanego dziewięcioletniego pobytu w Dani¹¹. Z informacji udzielonych przez sąd odsyłający wynika jednak, że to złagodzenie ma z jednej strony bardzo wąski zakres zastosowania, z drugiej zaś nie ma ono wpływu na to, że zgodnie z art. 5 ust. 1 przytoczonego okólnika wnioskujący musi w chwili składania wniosku zamieszkiwać na terytorium kraju¹².

2. W przedmiocie sytuacji skarżącej w postępowaniu głównym

27. W odniesieniu do sytuacji skarżącej w postępowaniu głównym sąd odsyłający przedstawia następujące ustalenia faktyczne: posiada ona podwójne obywatelstwo duńsko-amerykańskie; urodziła się w Stanach Zjednoczonych i nigdy nie zamieszkiwała w Danii; przebywała jednak w tym państwie członkowskim przez 44 tygodnie przed ukończeniem 22. roku życia oraz przez 5 tygodni po tej dacie; złożyła ona do ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji wniosek o zachowanie obywatelstwa 43 dni po ukończeniu 22. roku życia; w spornej decyzji poinformowano ją z jednej strony o tym, że z chwilą ukończenia 22. roku życia utraciła z mocy prawa duńskie obywatelstwo z uwagi na brak rzeczywistego związku z Danią oraz niezłożenie wniosku o zachowanie obywatelstwa przed tą datą na podstawie § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, a z drugiej strony że nie może skorzystać z wyjątku przewidzianego w § 8 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy, jako że jej wniosek został złożony *po* ukończeniu przez nią 22. roku życia.

B. W przedmiocie głównych wątków orzecznictwa Trybunału dotyczącego utraty obywatelstwa Unii

28. W poniższych rozważaniach przedstawię orzecznictwo Trybunału dotyczące utraty obywatelstwa Unii oraz najważniejsze elementy jego rozwoju istotne z punktu widzenia analizy niniejszej sprawy.

1. Wyrok Rottmann: potwierdzenie zasady kontroli sądowej przeprowadzanej w świetle prawa Unii

29. W wyroku Rottmann¹³, który dotyczył oceny decyzji o cofnięciu nadania obywatelstwa podjętej przez władze Republiki Federalnej Niemiec, Trybunał w pierwszej kolejności potwierdził ustanowioną w latach 90. zasadę¹⁴, zgodnie z którą kompetencja państw członkowskich

¹⁰ W kwestii tych ogólnych warunków zob. pkt 8 niniejszej opinii. Sąd odsyłający wskazuje, że na gruncie art. 44 ust. 1 konstytucji Królestwa Danii obywatelstwo mogą nabywać duńskie obywatelstwo jedynie w na podstawie ustawy. W związku z tym nadanie obywatelstwa powinno odbyć się na drodze ustawy, która wyraźnie wskazuje z nazwiska osobę, której nadaje się obywatelstwo.

¹¹ Zobacz w tym względzie pkt 9 niniejszej opinii.

¹² W kwestii praktyki administracyjnej ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji w zakresie kryterium „zamieszkiwania” zob. przypis 10 do niniejszej opinii.

¹³ Należy przypomnieć, że J. Rottmann uzyskał wcześniej obywatelstwo niemieckie na drodze naturalizacji na skutek podstępu.

¹⁴ Zobacz wyrok z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti in. (C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10), zgodnie z którym „[k]westia określenia warunków nabycia oraz utraty obywatelstwa wchodzi w zakres kompetencji każdego państwa członkowskiego, która *musi* być wykonywana z poszanowaniem prawa Unii” (wyróżnienie własne). Pragnę przypomnieć, że Trybunał nakreślił już tę koncepcję w wyrokach: z dnia 7 lutego 1979 r., Auer (136/78, EU:C:1979:34, pkt 28) oraz z dnia 12 listopada 1981 r., Airolo/Komisja (72/80, EU:C:1981:267, pkt 8 i nast.). Jest to w rzeczywistości przejaw ogólnej zasady prawa Unii zastosowanej w dziedzinie obywatelstwa Unii.

w dziedzinie nadawania i utraty obywatelstwa winna być wykonywana z *poszanowaniem prawa Unii*¹⁵. Następnie Trybunał wyjaśnił zakres tej zasady, wskazując iż okoliczność, „że dana dziedzina należy do zakresu właściwości państw członkowskich, nie przekreśla tego, że w sytuacjach objętych prawem Unii rozpatrywane normy prawa krajowego muszą spełniać wymóg zgodności z tym prawem”¹⁶. Trybunał stwierdził tym samym, że z uwagi na podstawowy charakter statusu obywatela Unii przyznanego przez art. 20 TFUE sytuacja obywatela Unii, którego dotyczy decyzja o cofnięciu nadania obywatelstwa wydana przez władze państwa członkowskiego, prowadząca do tego, że po utracie obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia obywatel ten może także utracić status obywatela Unii i związane z nim prawa, należy ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii¹⁷.

30. Trybunał uznał także zasadę, zgodnie z którą w przypadkach dotyczących obywateli Unii wykonywanie tej kompetencji – w zakresie, w jakim ma ono wpływ na prawa przyznane i chronione w porządku prawnym Unii, co ma w szczególności miejsce w przypadku decyzji w sprawie cofnięcia nadania obywatelstwa – podlega *kontrolui sądowej przeprowadzanej w świetle prawa Unii*¹⁸. Tym samym, uznając co do zasady zgodność z prawem decyzji o cofnięciu nadania obywatelstwa uzyskanego na skutek podstępu¹⁹, Trybunał orzekł, że taka decyzja podlega mimo to ocenie pod kątem jej proporcjonalności w celu „uwzględnienia ewentualnych *konsekwencji*, jakie omawiana decyzja niesie dla osoby zainteresowanej i w razie potrzeby członków jej rodziny w odniesieniu do utraty praw przysługujących każdemu obywatelowi Unii”²⁰.

31. Trybunał orzekł wreszcie, że art. 20 TFUE nie stoi na przeszkodzie możliwości cofnięcia przez państwo członkowskie obywatelowi Unii obywatelstwa tego państwa nabytego przez nadanie, jeżeli zostało ono uzyskane na skutek podstępu, *pod warunkiem że* taka decyzja o cofnięciu obywatelstwa jest zgodna z zasadą proporcjonalności²¹.

32. Orzecznictwo to zostało potwierdzone i uzupełnione w kilku aspektach w dwóch późniejszych wyrokach Trybunału.

2. Wyrok Tjebbes i in.: znaczenie indywidualnej oceny skutków utraty obywatelstwa Unii w ramach kontroli proporcjonalności

33. W wyroku Tjebbes i in., który dotyczył oceny w świetle prawa Unii ogólnego warunku utraty z mocy prawa przez osoby zainteresowane obywatelstwa niderlandzkiego²² i tym samym statusu obywatela Unii²³, Trybunał wyszedł od potwierdzenia zasady wyrażonej w swoim wcześniejszym

¹⁵ Wyrok Rottmann, pkt 39, 45 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁶ Wyrok Rottmann, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo. Pragnę przypomnieć, że w pkt 41 tego wyroku Trybunał oparł się na utrwalonym orzecznictwie dotyczącym sytuacji, w których przepisy przyjęte w dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji krajowych były oceniane w świetle prawa Unii. Zobacz także opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w tej sprawie (C-135/08, EU:C:2009:588, pkt 20).

¹⁷ Wyrok Rottmann, pkt 42, 43.

¹⁸ Wyrok Rottmann, pkt 48.

¹⁹ Wyrok Rottmann, pkt 54. Zobacz również pkt 51–53.

²⁰ Wyrok Rottmann, pkt 56. Wyróżnienie własne.

²¹ Wyrok Rottmann, pkt 59 i sentencja.

²² A konkretnie przez wszystkich obywateli Królestwa Niderlandów, którzy posiadają jednocześnie obywatelstwo innego państwa członkowskiego i którzy przebywają poza Niderlandami i terytoriami, do których ma zastosowanie traktat UE, przez nieprzerwany okres dziesięciu lat.

²³ Sprawa, w której zapadł wyrok Rottmann, dotyczyła indywidualnej decyzji o cofnięciu obywatelstwa opartej na postępowaniu osoby zainteresowanej.

orzecznictwie²⁴. Powołując się zatem na pkt 42 i 45 wyroku Rottmann, Trybunał orzekł, że sytuacja obywateli Unii, którzy posiadają *obywatelstwo tylko jednego państwa członkowskiego* i którzy w wyniku utraty tego obywatelstwa *tracą status obywatela Unii*, określony w art. 20 TFUE, i związane z nim prawa, należy ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii oraz że państwa członkowskie powinny w związku z tym przestrzegać przy wykonywaniu ich kompetencji w dziedzinie obywatelstwa prawa Unii²⁵.

34. Mówiąc bardziej szczegółowo i, w pierwszej kolejności, przypominając w szczególności, że w ramach wykonywania swojej kompetencji do określania przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa państwo członkowskie ma prawo uznać, że obywatelstwo stanowi wyraz rzeczywistego związku między państwem a jego obywatelami, i w konsekwencji powiązać utratę obywatelstwa z brakiem lub zaprzestaniem posiadania takiego rzeczywistego związku²⁶, Trybunał potwierdził, że co do zasady prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby w sytuacjach, o których mowa w odpowiednich przepisach krajowych, państwo członkowskie przewidywało utratę obywatelstwa ze względów interesu ogólnego, nawet jeśli ta utrata powoduje utratę przez zainteresowaną osobę statusu obywatela Unii²⁷.

35. Niemniej jednak, w drugiej kolejności, podkreślając znaczenie przestrzegania zasady proporcjonalności przez właściwe organy i sądy krajowe w takich sytuacjach, Trybunał stwierdził, że utrata z mocy prawa obywatelstwa danego państwa członkowskiego jest niezgodna z zasadą proporcjonalności, jeżeli właściwe przepisy krajowe w żadnym momencie nie pozwalają na dokonanie *indywidualnej oceny* skutków, jakie w świetle prawa Unii pociągają za sobą ta utrata w odniesieniu do zainteresowanych osób²⁸.

36. Następnie, zdaniem Trybunału, w sytuacji, w której utrata obywatelstwa danego państwa członkowskiego następuje z mocy prawa i powoduje utratę statusu obywatela Unii, właściwe organy i sądy krajowe powinny być w stanie dokonać, w sposób incydentalny, oceny *konsekwencji tej utraty* obywatelstwa i, w odpowiednim przypadku, umożliwić *odzyskanie* przez zainteresowaną osobę *obywatelstwa ze skutkiem ex tunc* w związku z ubieganiem się przez nią o wydanie dokumentu podróży lub każdego innego dokumentu poświadczającego jej obywatelstwo²⁹. Trybunał dodał również, że ta ocena proporcjonalności wymaga od organów i sądów krajowych upewnienia się, że taka utrata obywatelstwa jest zgodna prawami podstawowymi zagwarantowanymi w karcie, a zwłaszcza z prawem do poszanowania życia rodzinnego ustanowionym w art. 7 karty³⁰.

37. Orzecznictwo wynikające z wyroków Rottmann oraz Tjebbes i in. zostało potwierdzone w wyroku Wiener Landesregierung, w którym Trybunał wyraźnie stwierdził niezgodność rozpatrywanej w tej sprawie decyzji z zasadą proporcjonalności.

²⁴ Wyrok Tjebbes i in., pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁵ Wyrok Tjebbes i in., pkt 32.

²⁶ Wyrok Tjebbes i in., pkt 35. Zobacz również wyrok Rottmann, pkt 51.

²⁷ Wyrok Tjebbes i in., pkt 39.

²⁸ Wyrok Tjebbes i in., pkt 40, 41.

²⁹ Wyrok Tjebbes i in., pkt 42 i sentencja.

³⁰ Wyrok Tjebbes i in., pkt 45 i sentencja.

3. Wyrok Wiener Landesregierung: niezgodność spornej decyzji z zasadą proporcjonalności

38. Pozwalam sobie odesłać w tym miejscu do rozważań, które przedstawiłem w mojej opinii w sprawie Wiener Landesregierung³¹, i dla zachowania jasności wyводу ograniczę się do krótkiego przypomnienia punktów wyroku Wiener Landesregierung, które są istotne dla analizy pytań zadanych przez sąd odsyłający w ramach niniejszej sprawy.

39. W tamtej sprawie sąd austriacki dążył do ustalenia, czy sytuacja osoby, która mając obywatelstwo tylko jednego państwa członkowskiego, zrzeka się tego obywatelstwa i traci z tego względu status obywatela Unii w celu uzyskania obywatelstwa austriackiego w następstwie udzielenia jej przez władze austriackie promesy nadania obywatelstwa, jest ze względu na swój charakter i skutki objęta zakresem stosowania prawa Unii, jeżeli cofnięcie tej promesy uniemożliwia tej osobie odzyskanie statusu obywatela Unii. Trybunał udzielił na to pytanie odpowiedzi twierdzącej, potwierdzając tym samym, że prawo Unii znajduje zastosowanie w takiej sytuacji³².

40. Sąd austriacki zmierzał także do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy właściwe organy i w odpowiednim przypadku sądy krajowe przyjmującego państwa członkowskiego mają obowiązek zbadać, czy decyzja o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa tego państwa członkowskiego skutkująca ostateczną utratą statusu obywatela Unii przez zainteresowaną osobę jest zgodna z zasadą proporcjonalności, biorąc pod uwagę skutki, jakie decyzja ta ma dla tej osoby. Trybunał udzielił odpowiedzi twierdzącej także i na to pytanie, potwierdzając tym samym obowiązek dokonywania przez sądy przyjmującego państwa członkowskiego oceny zgodności danej decyzji krajowej z zasadą proporcjonalności³³.

41. Pragnę zwrócić uwagę na kilka punktów tego wyroku.

42. W pierwszej kolejności Trybunał podkreślił znaczenie indywidualnej oceny sytuacji osoby zainteresowanej oraz, w odpowiednim przypadku, sytuacji jej rodziny w ramach oceny zgodności z zasadą proporcjonalności chronioną prawem Unii³⁴. W tym względzie Trybunał powtórzył swoje utrwalone orzecznictwo, zgodnie z którym na właściwych organach oraz w odpowiednim przypadku sądach krajowych spoczywa obowiązek upewnienia się, że dana decyzja krajowa jest zgodna z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w karcie, a zwłaszcza z prawem do poszanowania życia rodzinnego ustanowionym w art. 7 karty³⁵.

43. W drugiej kolejności, po dokonaniu oceny uzasadnienia decyzji krajowej skutkującej utratą obywatelstwa Unii, na które powołał się rząd austriacki³⁶, Trybunał stwierdził, że ze względu na istotne konsekwencje, w szczególności w kontekście normalnego rozwoju życia rodzinnego i zawodowego, dla sytuacji osoby zainteresowanej, jakie wywołało przyjęcie decyzji o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa austriackiego, skutkującej ostateczną utratą statusu obywatela Unii, decyzja ta nie wydawała się być proporcjonalna do wagi popełnionych przez tę osobę

³¹ C-118/20, EU:C:2021:530. Zobacz pkt 47 i nast.

³² Wyrok Wiener Landesregierung, pkt 44 i pkt 1 sentencji.

³³ Wyrok Wiener Landesregierung, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo. Należy zaznaczyć, że w pkt 49 tego wyroku, odpowiadając na drugie pytanie prejudycjalne, Trybunał stwierdził, odwołując się do pkt 62 wyroku Rottmann, że zasady wynikające z prawa Unii w zakresie kompetencji państw członkowskich w dziedzinie obywatelstwa oraz obowiązek wykonywania tej kompetencji z poszanowaniem prawa Unii mają zastosowanie zarówno do przyjmującego państwa członkowskiego, jak i do państwa członkowskiego pierwotnego obywatelstwa.

³⁴ Wyrok Wiener Landesregierung, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁵ Wyrok Wiener Landesregierung, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁶ Wyrok Wiener Landesregierung, pkt 60, 62–72.

wykroczeń³⁷. W konsekwencji Trybunał orzekł, że „wymóg zgodności z zasadą proporcjonalności *nie jest spełniony*, gdy decyzję taką uzasadniono popełnieniem wykroczeń administracyjnych określonych w kodeksie ruchu drogowego, które zgodnie z mającym zastosowanie prawem krajowym skutkują nałożeniem zwykłej kary pieniężnej”. Innymi słowy – Trybunał po raz pierwszy w ramach tego orzecznictwa wyraźnie stwierdził, że taka decyzja krajowa *nie jest zgodna z zasadą proporcjonalności* prawa Unii³⁸.

4. W przedmiocie zasad orzeczniczych dotyczących oceny warunków nabycia i utraty obywatelstwa w świetle prawa Unii

44. Z głównych wątków orzecznictwa Trybunału dotyczącego utraty obywatelstwa Unii wyłaniają się w istocie dwie zasady orzecznicze.

45. Zgodnie z pierwszą z tych zasad kompetencja państw członkowskich w dziedzinie nabywania i utraty obywatelstwa winna być wykonywana z *poszanowaniem prawa Unii*. Zrozumienie tej zasady wymaga wyraźnego dostrzeżenia różnicy pomiędzy tą kompetencją wyłączną a jej wykonywaniem z poszanowaniem porządku prawnego Unii. W tym względzie pragnę zaznaczyć, że ta kompetencja państw członkowskich nie została nigdy zakwestionowana przez Trybunał. Jak napisał rzecznik generalny M. Poiares Maduro, „nabycie i utrata obywatelstwa państwa członkowskiego (a co za tym idzie, obywatelstwa Unii) nie podlegają jako takie prawu [Unii], ale zasady nabycia i utraty obywatelstwa krajowego muszą być ukształtowane w sposób zgodny z regułami [prawa Unii] i w poszanowaniu praw obywatela europejskiego”³⁹. W konsekwencji nie chodzi więc ani o formułowanie na podstawie tej zasady wniosku, że w przypadkach, w których odebranie obywatelstwa skutkowałoby utratą obywatelstwa Unii, odebranie to jest bezwzględnie zakazane, ani też o uznanie, że *przesłanki* nabycia i utraty obywatelstwa nie podlegają kontroli na gruncie prawa Unii⁴⁰. Status obywatela Unii nie może być bowiem pozbawiony skuteczności (*effet utile*) i, co za tym idzie, prawa, które przyznaje, nie mogą być naruszane poprzez przyjęcie regulacji krajowych, które nie są zgodne z prawem Unii, a w szczególności z zasadami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału, o których wspomniano powyżej⁴¹.

46. W myśl drugiej spośród wspomnianych zasad *kontrola sądowa winna być dokonywana w świetle prawa Unii*, a w szczególności w świetle zasady proporcjonalności. W kontekście poszanowania zasady proporcjonalności należy zwrócić uwagę na kilka kwestii: przede wszystkim – na indywidualną ocenę skutków utraty obywatelstwa Unii dla danej osoby oraz członków jej rodziny w odniesieniu do utraty praw przysługujących każdemu obywatelowi Unii; następnie – na wymóg zgodności tych skutków z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w karcie oraz wreszcie, w odpowiednim przypadku – na obowiązek przywrócenia danej osobie obywatelstwa ze skutkiem *ex tunc*. Kwestie te należą do istoty kontroli *sądowej przeprowadzanej w świetle prawa Unii*, przy czym kontrola proporcjonalności utraty obywatelstwa skutkującej utratą statusu obywatela Unii wymagana przez Trybunał powinna być dokonywana przez właściwe organy i sądy krajowe w sposób kompleksowy i dokładny.

³⁷ Wyrok Wiener Landesregierung, pkt 73.

³⁸ Wyrok Wiener Landesregierung, pkt 74 i pkt 2 sentencji.

³⁹ Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, pkt 23). Wyróżnienie własne.

⁴⁰ Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, pkt 23).

⁴¹ Zobacz w tym względzie: wyrok Rottmann, pkt 41–43, 45, 48, 56, 59; wyrok Tjebbes i in., pkt 30, 32, 40–42, 45; a także wyrok Wiener Landesregierung, pkt 44, 59, 61, 73. Zobacz również pkt 29–43 oraz w szczególności pkt 45 niniejszej opinii.

47. Nie mam w związku z tym wątpliwości, że ocena utraty obywatelstwa skutkującej utratą statusu obywatela Unii, przewidzianej w przepisach, które są przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, powinna być dokonana w świetle tych zasad.

C. W przedmiocie zastosowania zasad orzeczniczych w niniejszej sprawie

48. Pragnę na wstępie przypomnieć, że z chwilą ukończenia 22. roku życia skarżąca w postępowaniu głównym utraciła ex lege obywatelstwo duńskie, zgodnie z § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, z uwagi na brak rzeczywistego związku z Danią i, jako że jej wniosek o zachowanie obywatelstwa duńskiego został złożony po ukończeniu przez nią 22. roku życia, nie mogła ona skorzystać z wyjątku przewidzianego w § 8 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy.

49. Skarżąca w postępowaniu głównym staje zatem w obliczu utraty statusu obywatelki Unii, który zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich⁴².

50. Z uwagi na ramy orzecznicze, o których była mowa wyżej⁴³, a w szczególności wyrok Tjebbes i in., jest jasne, że sytuacja obywatela Unii, który posiada obywatelstwo tylko jednego państwa członkowskiego i który staje w obliczu utraty statusu obywatela Unii nadanego na mocy art. 20 TFUE oraz związanych z nim praw, należy, ze względu na swój charakter i skutki, do zakresu stosowania prawa Unii⁴⁴. W konsekwencji skoro sytuacja skarżącej w postępowaniu głównym wchodzi w zakres stosowania prawa Unii, to w ramach wykonywania swojej kompetencji w dziedzinie obywatelstwa Dania powinna przestrzegać tego prawa, a sytuacja ta powinna zostać poddana kontroli w świetle tego prawa⁴⁵.

51. Powyższy wniosek prowadzi do pytania, czy utrata obywatelstwa z mocy prawa przewidziana w § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie duńskim jest zgodna z prawem Unii. Pragnę przypomnieć, że – jak wynika z orzecznictwa Trybunału – aby utrata obywatelstwa przewidziana w przepisach krajowych była zgodna z tym prawem, musi ona realizować jeden ze względów interesu ogólnego, co oznacza, iż owa utrata musi być odpowiednia do osiągnięcia zamierzonego celu, i że utrata obywatelstwa, która jest skutkiem tych przepisów, nie może stanowić aktu o charakterze arbitralnym⁴⁶.

52. Skarżąca w postępowaniu głównym podnosi, że automatyczna i nieprzewidująca wyjątków utrata obywatelstwa, o której mowa w § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, zmierza wprawdzie do realizacji prawnie uzasadnionego celu w postaci utrzymania rzeczywistego związku z państwem oraz zachowania szczególnego stosunku solidarności i lojalności pomiędzy państwem

⁴² Wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31); Wiener Landesregierung, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁴³ Zobacz pkt 29, 30 i 33 niniejszej opinii.

⁴⁴ Zobacz wyrok Tjebbes i in., pkt 32.

⁴⁵ Zobacz w tym względzie: wyrok Rottmann, pkt 42, 45; wyrok Tjebbes i in., pkt 32. Rząd duński podniósł na rozprawie, że z decyzji szefów państw lub rządów zebranych w ramach Rady Europejskiej w Edynburgu w dniach 11 i 12 grudnia 1992 r. wynika, że Królestwo Danii dysponuje szerokim zakresem uznania przy określaniu przesłanek nabycia lub utraty obywatelstwa oraz że w kontekście obywatelstwa Unii znajduje się ono w specyficznym położeniu. Komisja przypomniła jednak, że odnośne fragmenty tej decyzji, które dotyczą obywatelstwa Unii, sformułowane są w ten sam sposób co deklaracja nr 2 w sprawie obywatelstwa państwa członkowskiego załączona przez państwa członkowskie do Aktu końcowego traktatu UE. Zobacz w tym względzie wyrok Rottmann, pkt 40. Komisja przypomniła również, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż kompetencja państw członkowskich w dziedzinie nadawania i utraty obywatelstwa winna być wykonywana z poszanowaniem prawa Unii. Zobacz szczególności wyrok Rottmann, pkt 41.

⁴⁶ Zobacz podobnie wyrok Rottmann, pkt 51–54.

członkowskim a jego obywatelami, ale nie jest odpowiednia do zagwarantowania jego osiągnięcia. Automatyczna utrata obywatelstwa przewidziana w tym przepisie jest ponadto nieproporcjonalna i w związku z tym niezgodna z art. 20 TFUE w związku z art. 7 karty.

53. W swoich uwagach na piśmie rząd duński utrzymuje natomiast, że ocena legalności i proporcjonalności § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie w odniesieniu do osób, które ukończyły 22. rok życia przed złożeniem wniosku o zachowanie obywatelstwa, powinna opierać się na całościowej ocenie duńskiej regulacji dotyczącej utraty i przywracania obywatelstwa. Proporcjonalność utraty z mocy prawa obywatelstwa duńskiego w przypadku osób, które ukończyły 22. rok życia, powinna również być oceniana z uwzględnieniem zasad dotyczących zachowania obywatelstwa do momentu osiągnięcia tego wieku, które – ogólnie rzecz ujmując – są bardzo przychylnie dla zainteresowanego. Rząd ten uważa zresztą, że na rzecz legalności i proporcjonalności reguł dotyczących utraty obywatelstwa duńskiego przemawia fakt, że może on – na podstawie oceny każdego konkretnego przypadku – zezwolić na zachowanie obywatelstwa, jeżeli wniosek złożono przed ukończeniem 22. roku życia.

54. Zbadam zatem – w świetle przedstawionego wyżej orzecznictwa – czy sporne przepisy krajowe, które przewidują utratę obywatelstwa duńskiego oraz, w związku z tym, utratę statusu obywatela Unii przez skarżącą w postępowaniu głównym, zmierzają do osiągnięcia prawnie uzasadnionego celu i czy są one odpowiednie do jego realizacji, a także czy regulacja utraty obywatelstwa duńskiego jest zgodna z zasadą proporcjonalności pod względem skutków, jakie ma ona dla sytuacji skarżącej w postępowaniu głównym.

1. W przedmiocie oceny zgodności z prawem wymogu interesu ogólnego realizowanego przez regulację utraty obywatelstwa duńskiego

55. W pierwszej kolejności pragnę przypomnieć, że Trybunał orzekł już, że państwo członkowskie ma prawo chronić szczególny stosunek solidarności i lojalności pomiędzy tym państwem a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków leżących u podstaw więzi obywatelstwa⁴⁷. Zdaniem Trybunału w ramach wykonywania swojej kompetencji do określania przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa państwo członkowskie ma zatem prawo uznać, że obywatelstwo stanowi wyraz rzeczywistego związku między państwem i jego obywatelami, i w konsekwencji z brakiem lub zaprzestaniem posiadania takiego rzeczywistego związku powiązać utratę obywatelstwa⁴⁸.

56. W drugiej kolejności pragnę też przypomnieć, że jak Trybunał sprecyzował w wyroku Tjebbes i in., kryterium oparte na posiadaniu zwykłego miejsca zamieszkania przez obywateli tego państwa członkowskiego przez wystarczająco długi okres „poza [danym] państwem członkowskim i terytoriami, do których ma zastosowanie traktat UE” można uważać za czynnik świadczący o braku tego rzeczywistego związku⁴⁹.

57. W niniejszej sprawie, jak wynika z postanowienia odsyłającego, § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie duńskim ma zapobiegać przekazywaniu obywatelstwa duńskiego kolejnym pokoleniom osób, które nie miały rzeczywistych związków z Danią lub przestały je mieć. Zdaniem rządu duńskiego duński prawodawca uznał, że osoby, które urodziły się za granicą

⁴⁷ Wyrok Rottmann, pkt 51; wyrok Tjebbes i in., pkt 32; wyrok Wiener Landesregierung, pkt 52.

⁴⁸ Wyrok Tjebbes i in., pkt 35. Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2018:572, pkt 53).

⁴⁹ Wyrok Tjebbes i in., pkt 36. Zobacz w tym zakresie opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2018:572, pkt 54). Wyróżnienie własne.

i które *nie żyły w Danii* i nie przebywały przez wystarczający okres czasu w tym państwie członkowskim, w miarę dorastania stopniowo tracą lojalność i solidarność względem tego państwa członkowskiego oraz związek z nim⁵⁰.

58. W tych okolicznościach jestem zdania, że, tak jak podnoszą rządy duński i francuski oraz Komisja, co do zasady państwo członkowskie ma prawo uznać, iż osoby urodzone poza tym państwem członkowskim, które nigdy w nim nie zamieszkiwały lub nie przebywały w sposób świadczący o posiadaniu z nim bliskiego związku, *mogą* stopniowo tracić stosunek lojalności i solidarności oraz więzi z tym państwem. Pragnę w tym względzie wskazać, że w myśl art. 7 ust. 1 lit. e) Europejskiej konwencji o obywatelstwie obywatelstwo *może* podlegać utracie z mocy prawa w przypadku braku rzeczywistego związku między państwem a obywatelem stale zamieszkującym za granicą⁵¹.

59. Wydaje mi się w związku z tym, że co do zasady państwo członkowskie ma z jednej strony prawo zdecydować, że kryteria takie jak pobyt na terytorium tego państwa przez okresy, których łączna długość nie przekracza jednego roku, nie wskazują na istnienie rzeczywistego związku danej osoby z tym państwem członkowskim, zaś z drugiej strony państwo to może ustalić granicę wieku, tak jak w niniejszym przypadku ukończenie 22. roku życia, dla dokonania oceny, czy przesłanki utraty obywatelstwa są spełnione.

60. Niezależnie od powyższego dla pewności wyводу muszę zwrócić uwagę na istotną kwestię podniesioną przez Komisję w uwagach na piśmie, która to kwestia była przedmiotem dyskusji na rozprawie w ślad za pytaniem zadany przez Trybunał, i która wykracza poza problem, przed którym stoi sąd odsyłający. Chodzi mianowicie o pytanie, czy kryterium utraty obywatelstwa, które opiera się na tym, że obywatel duński zamieszkuje poza Danią, i które nie rozróżnia pomiędzy zamieszkiwaniem na terenie Unii oraz zamieszkiwaniem w państwie trzecim, może zostać uznane za uzasadnione w świetle prawa Unii, jeżeli utrata ta skutkuje utratą statusu obywatela Unii⁵².

61. Zastosowanie takiego kryterium zamieszkania skutkowałoby w rzeczywistości tym, że, tak jak słusznie wskazała Komisja w uwagach na piśmie i ustnych, osoba posiadająca obywatelstwo duńskie oraz obywatelstwo państwa trzeciego, która urodziła się w innym państwie członkowskim, a której matka lub ojciec pochodzenia duńskiego skorzystali ze swobody przemieszczania się na podstawie art. 21 TFUE, traciłaby z mocy prawa obywatelstwo Danii i co

⁵⁰ Chociaż zastanawiam się, czy założenie o stopniowej utracie rzeczywistego związku można generalizować do tego stopnia, że dotyczy ona wszystkich osób wchodzących w zakres zastosowania spornego przepisu, zgadzam się ze stwierdzeniem, że *co do zasady może* zachodzić ryzyko, że taka stopniowa utrata rzeczywistego związku faktycznie może mieć miejsce w *niektórych przypadkach*. Można wyobrazić sobie też sytuację, w której niektórzy obywatele Unii mogą pozostawać w rzeczywistym związku z więcej niż jednym państwem członkowskim. Zaprzeczenie takiemu stwierdzeniu prowadziłoby do podważenia samej istoty obywatelstwa Unii. Moim zdaniem nieuznawanie ewentualnych konsekwencji, jakie niesie ze sobą dla obywateli korzystanie w szczególności z jednej z podstawowych wolności Unii, a mianowicie swobodnego przepływu osób, mogłoby prowadzić do paradoksalnych rezultatów.

⁵¹ Europejska konwencja o obywatelstwie, przyjęta w dniu 6 listopada 1997 r. przez Radę Europy, która weszła w życie dnia 1 marca 2000 r. (zwana dalej „konwencją o obywatelstwie”), została ratyfikowana przez Królestwo Danii w dniu 24 lipca 2002 r. Jak wskazano w sprawozdaniu wyjaśniającym do tej konwencji, celem tego postanowienia jest umożliwienie państwu, które tego pragnie, odebrania swoim obywatelom mieszkającym od dawna za granicą prawa do zachowania obywatelstwa tego państwa, w sytuacji gdy przestali oni mieć z nim rzeczywisty związek lub związek ten został zastąpiony przez związek z innym państwem, pod warunkiem że, jak w niniejszej sprawie, są to osoby mające podwójne obywatelstwo, które w związku z tym nie są zagrożone ryzykiem bezpaństwowości. Zobacz pkt 70 tego sprawozdania.

⁵² Brak takiego rozróżnienia potwierdził rząd duński w odpowiedzi na pytanie Trybunału. W odniesieniu do rozróżnienia, jakiego dokonują przepisy prawa duńskiego, pomiędzy zamieszkiwaniem w szczególności w Finlandii lub w Szwecji a zamieszkiwaniem w innym państwie członkowskim, rząd duński potwierdził w trakcie rozprawy, że w myśl § 8 ust. 3 ustawy o obywatelstwie okres zamieszkiwania na terenie tych dwóch państw członkowskich wynoszący 7 lat uznawany jest za wskazujący na istnienie rzeczywistego związku z Danią. W tym względzie Komisja wskazała, w odpowiedzi na pytanie Trybunału, że taka reguła stanowi przejaw dyskryminacji ze względu na państwo członkowskie miejsca zamieszkania, która może zostać uznana za niespójną w odniesieniu do celu interesu ogólnego, który mają realizować przepisy prawa duńskiego. Zobacz również przypis 6 do niniejszej opinii.

za tym idzie status obywatela Unii, gdyby z chwilą ukończenia 22. roku życia spełniała łącznie przesłanki wskazane w § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, ale nie korzystała z wyjątku przewidzianego w § 8 ust. 1 zdanie drugie tej ustawy. Innymi słowy – korzystanie z praw związanych ze statusem obywatela Unii, który posiadają rodzice takiej osoby, paradoksalnie prowadziłyby do utraty przez tę osobę całości uprawnień związanych ze statusem obywatela Unii⁵³. Utrata ta miałaby ponadto miejsce również w przypadku, w którym osoba urodzona w innym państwie członkowskim skorzystałaby w okresie pomiędzy 18. a 22. rokiem życia z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, w szczególności w celu podjęcia pracy lub przebywania w innym państwie członkowskim⁵⁴.

62. W tym względzie, chociaż podzielam wątpliwości wyrażone przez Komisję co do zgodności z prawem takiego kryterium miejsca zamieszkania i jego ogólnego wpływu na swobodne przemieszczanie się obywateli na terenie Unii, nie wydaje mi się, żeby w niniejszej sprawie dla udzielenia odpowiedzi na pytanie zadane przez sąd odsyłający konieczne byłoby przeprowadzenie odrębnej i pogłębionej analizy skupiającej na tej kwestii. Z postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że z wyjątkiem pobytu o długości trzech lub czterech tygodni we Francji⁵⁵ skarżąca w postępowaniu głównym nie przebywała w innym państwie członkowskim niż Dania i przez cały czas jej miejscem zamieszkania były Stany Zjednoczone. Na wypadek, gdyby Trybunał przyjął inne stanowisko, przedstawię jednak następujące uwagi.

63. Po pierwsze, pragnę przypomnieć, że problem przedstawiony w poprzednich punktach nie występował w sprawie, na tle której wydano wyrok Tjebbes i in., jako że kryterium oparte na miejscu zamieszkania przewidziane w przepisach prawa niderlandzkiego, które były przedmiotem postępowania, w którym zapadł tamten wyrok, traktowało jednakowo fakt zamieszkiwania w Niderlandach oraz w innym państwie członkowskim⁵⁶. Tym samym chociaż jest prawdą, że w tamtym wyroku Trybunał uznał takie kryterium za wskazujące na brak rzeczywistego związku z danym państwem członkowskim, doprecyzował on jednak, że chodziło o zamieszkanie „poza [danym] państwem członkowskim oraz terytoriami, do których ma zastosowanie traktat UE”⁵⁷.

64. Po drugie, nie można zapominać, że – w odniesieniu do obywateli Unii, którzy urodzili się w przyjmującym państwie członkowskim i nigdy nie skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się – Trybunał orzekł już, że mają oni prawo powoływać się na art. 21 ust. 1 TFUE oraz przepisy przyjęte w celu jego wykonania⁵⁸.

65. Wreszcie po trzecie, jest dla mnie oczywiste, że kryterium, które nie rozróżnia pomiędzy zamieszkaniem lub pobytem w państwie trzecim a zamieszkaniem lub pobytem w państwie członkowskim do celów utraty obywatelstwa z chwilą ukończenia 22. roku życia skutkującej utratą obywatelstwa Unii przez daną osobę stanowi rażące ograniczenie prawa do swobodnego

⁵³ W odpowiedzi na pytanie Trybunału Komisja podkreśliła, że z zastosowania takiego kryterium wynika, iż skorzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania przez obywatela Danii skutkuje utratą tego prawa.

⁵⁴ Tak moim zdaniem byłoby w przypadku obywatela Danii urodzonego w Niderlandach z ojca pochodzenia duńskiego i matki pochodzenia amerykańskiego, który w wieku 18 lat skorzystał ze swobody przemieszczania się oraz przebywania, żeby wyjechać do pracy lub na studia we Włoszech, i przebywał tam do osiągnięcia 22. roku życia. Należy także zaznaczyć, że – jak wyjaśniła to Komisja w odpowiedzi na pytanie Trybunału – sytuacja, w której taki obywatel posiadałby podwójne obywatelstwo duńsko-włoskie, również wchodziłaby w zakres zastosowania prawa Unii. W takim przypadku nie mielibyśmy do czynienia z utratą statusu obywatela Unii, ale z ograniczeniem prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terenie Unii.

⁵⁵ Skarżąca w postępowaniu głównym potwierdziła na rozprawie, że był to pobyt o charakterze wakacyjnym.

⁵⁶ Wyrok Tjebbes i in., pkt 10.

⁵⁷ Wyrok Tjebbes i in., pkt 36. Zobacz w tym zakresie opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2018:572, pkt 54). Wyróżnienie własne.

⁵⁸ Wyroki: z dnia 19 października 2004 r., Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, pkt 26); z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 42, 43); a także z dnia 2 października 2019 r., Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, pkt 26).

przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, które może zniechęcić obywatela Danii do skorzystania z tego prawa⁵⁹. W tym względzie muszę wskazać, że nie dostrzegam możliwości uzasadnienia proporcjonalności tego rodzaju ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli Unii. Okoliczność, że obywatel Unii mógłby utracić swoje obywatelstwo w związku z wyborem miejsca zamieszkania w innym państwie członkowskie niż państwo, którego obywatelstwo posiada, w sposób nieproporcjonalny ogranicza bowiem moim zdaniem prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu tego obywatela. Tym samym, jak słusznie wskazała Komisja na rozprawie, zamieszkanie i pobyt na terytorium Unii Europejskiej nie powinny być uznawane za zerwanie rzeczywistego związku, jaki istnieje pomiędzy obywatelem Unii i jego państwem członkowskim pochodzenia.

66. W tych okolicznościach oraz biorąc pod uwagę moje zastrzeżenia dotyczące skutków w odniesieniu do swobody przemieszczania się obywateli na terenie Unii, jakie wywiera takie kryterium miejsca zamieszkania jak to przewidziane w § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, uważam, że w okolicznościach rozpatrywanych w postępowaniu głównym prawo Unii co do zasady nie stoi na przeszkodzie temu, żeby – w przypadkach wskazanych w tym przepisie – państwo członkowskie mogło przewidzieć utratę obywatelstwa ze względów interesu ogólnego, nawet jeśli utrata ta powoduje utratę przez zainteresowaną osobę statusu obywatela Unii.

2. W przedmiocie kontroli proporcjonalności spornych przepisów krajowych z uwzględnieniem ich konsekwencji dla osoby zainteresowanej

67. W świetle orzecznictwa Trybunału, a w szczególności pkt 40–42 wyroku Tjebbes i in.⁶⁰, mam wątpliwości co do zgodności z zasadą proporcjonalności przepisów o utracie obywatelstwa duńskiego, która dochodzi do skutku z chwilą ukończenia 22. roku życia, zawartych w § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie, oraz ich stosowania w praktyce administracyjnej przez władze Danii. Moje wątpliwości nie dotyczą pojedynczego aspektu tej regulacji, którego dotyczy spór w postępowaniu głównym, ale wielu elementów składowych tej regulacji, które dotyczą z jednej strony braku indywidualnej oceny skutków utraty obywatelstwa Unii w świetle prawa Unii w przypadku wszystkich tych osób, które złożyły wniosek po ukończeniu 22. roku życia, oraz z drugiej strony braku możliwości przywrócenia utraconego obywatelstwa ze skutkiem *ex tunc*.

a) W przedmiocie systematycznego braku indywidualnej oceny skutków utraty statusu obywatela Unii w świetle prawa Unii w przypadku wszystkich osób, które złożyły wniosek po ukończeniu 22. roku życia

68. Pragnę przypomnieć, że wątpliwości sądu odsyłającego wiążą się z faktem, że utrata obywatelstwa duńskiego i tym samym obywatelstwa Unii ma charakter automatyczny oraz że ustawa o obywatelstwie nie przewiduje w tym względzie żadnego wyjątku. Jak wskazała Komisja na rozprawie, w sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym wobec osoby, której dotyczy ta utrata, *nigdy* nie przeprowadzono indywidualnej oceny jej sytuacji ani, w stosownym wypadku,

⁵⁹ Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Poiraresa Madury w sprawie Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, pkt 32), zgodnie z którą „bez wątplenia niezgodny z prawem do swobodnego przemieszczenia się i pobytu, nadanym obywatelom Unii przez art. [21 TFUE] byłby przepis krajowy, który przewidywałby utratę obywatelstwa w wypadku przeniesienia miejsca zamieszkania do innego państwa członkowskiego”.

⁶⁰ Zobacz pkt 35 i 36 niniejszej opinii.

sytuacji członków jej rodziny. Kwestia ta wydaje mi się stanowić kluczowy problem pośród problemów związanych z przepisami regulującymi utratę z mocy prawa obywatelstwa kwestionowanymi w niniejszym postępowaniu.

69. W pierwszej kolejności pragnę wskazać, że *jedyną drogą* dostępną dla obywatela Danii, aby w jego przypadku mogła zostać przeprowadzona *indywidualna ocena* w świetle prawa Unii skutków utraty obywatelstwa, które pociąga za sobą utratę statusu obywatela Unii, jest złożenie przez niego wniosku o zachowanie obywatelstwa duńskiego *przed* ukończeniem 22. roku życia⁶¹, a mówiąc ściślej – *między ukończeniem 21, i 22 roku życia*⁶², co moim zdaniem stanowi bardzo krótki okres. W przypadku złożenia wniosku po tej dacie będzie on jedynie rozpatrzony w ramach badania, czy spełnione są przesłanki przewidziane w § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie. Jeżeli tak, wniosek ten będzie podlegać automatycznemu odrzuceniu⁶³, a osoba zainteresowana nie tylko straci obywatelstwo duńskie, a co za tym idzie obywatelstwo Unii, ale też na żadnym etapie postępowania nie zostanie wobec niej przeprowadzona indywidualna ocena skutków tej utraty w świetle prawa Unii.

70. W drugiej kolejności pragnę zauważyć, że z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, iż w wyniku wydania wyroku w sprawie Tjebbes i in. ministerstwo ds. cudzoziemców i integracji postanowiło, że byli obywatele duńscy, którzy ukończyli 22. rok życia w dniu 1 listopada 1993 r. lub później, a którzy złożyli wniosek o zachowanie obywatelstwa duńskiego *przed* ukończeniem 22. roku życia i wobec których na podstawie § 8 ustawy o obywatelstwie wydano decyzję o utracie obywatelstwa skutkującą utratą obywatelstwa Unii, będą mogli złożyć wniosek o ponowne rozpatrzenie ich sprawy⁶⁴. Obywatele ci mogli tym samym skorzystać z ponownej oceny w świetle prawa Unii, czego nie mogła zrobić skarżąca w postępowaniu głównym, która ukończyła 22. rok życia po dniu 1 listopada 1993 r., jako że swój wniosek o zachowanie obywatelstwa złożyła ona 43 dni po ukończeniu tego wieku.

1) W przedmiocie zarzutów podnoszonych przez rząd duński

71. Jeżeli chodzi o powód utrzymania wymogu przewidzianego w § 8 ust. 1 zdanie pierwsze ustawy o obywatelstwie, zgodnie z którym wniosek o zachowanie obywatelstwa duńskiego należy złożyć *przed* ukończeniem 22. roku życia, sąd odsyłający wskazuje, że z przebiegu prac legislacyjnych nad tym przepisem wynika, iż w trakcie zmiany jego brzmienia przez duńskiego

⁶¹ W przedmiocie zmiany § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie w następstwie wydania wyroku Tjebbes i in. zob. pkt 25 niniejszej opinii.

⁶² Pragnę przypomnieć, że zgodnie z wyjaśnieniami sądu odsyłającego w przypadku wniosku o zachowanie obywatelstwa złożonego *przed ukończeniem 21. roku życia* ministerstwo ds. cudzoziemców i integracji *nie zajmuje stanowiska* w odniesieniu do kwestii, czy wnioskujący zachował obywatelstwo duńskie, i wydaje jedynie zaświadczenie o posiadaniu obywatelstwa duńskiego z zastrzeżeniem możliwości jego utraty obywatelstwa z chwilą ukończenia 22. roku życia na podstawie § 8 ustawy o obywatelstwie. Przyznaję, że argument, wedle którego ocena zachowania obywatelstwa powinna mieć miejsce możliwie najbliżej momentu ukończenia 22. roku życia, aby władze Danii mogły zająć stanowisko co do zachowania tego obywatelstwa, nie wydaje mi się przekonujący. Zobacz pkt 24 niniejszej opinii.

⁶³ Na rozprawie rząd duński w odpowiedzi na pytanie Trybunału wskazał, że chociaż władze Danii *nie informują* systematycznie obywateli Danii o przesłankach utraty przez nich obywatelstwa z chwilą ukończenia 22. roku życia, to reguła utraty obywatelstwa duńskiego znajduje się na stronie drugiej paszportu. Rząd ten dodał ponadto, że po ukończeniu przez osobę, która utraciła obywatelstwo duńskie, 22. roku życia, jej paszport traci ważność. W tym kontekście fakt, że na stronie drugiej paszportu znajduje się wzmianka o tej regule, jest moim zdaniem bez znaczenia wobec problemu, który jest kluczowy w niniejszej sprawie, a mianowicie całkowitego braku możliwości zakwestionowania przez skarżącą w postępowaniu głównym utraty obywatelstwa skutkującego utratą statusu obywatelki Unii, a zatem nieprzeprowadzania kontroli proporcjonalności skutków tej utraty w świetle prawa Unii dla jej sytuacji.

⁶⁴ Sąd odsyłający odwołuje się w tym względzie do dokumentu ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji zatytułowanego „Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes” (Informacje w sprawie rozpatrywania wniosków o wydanie zaświadczenia o zachowaniu obywatelstwa duńskiego po wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-221/17, Tjebbes).

prawodawcę w celu wykonania wyroku Tjebbes i in. prawodawca ten uznał, że „wyrok ten nie wydaje się wymagać wprowadzenia systematycznej możliwości przeprowadzania takiej oceny [indywidualnej]”.

72. W tym względzie rząd duński podniósł w uwagach na piśmie i ustnych, że z wyroku Tjebbes i in. nie wynika, iż indywidualną ocenę należy przeprowadzić, ilekroć wnioskuje o to osoba zainteresowana. Zgodnie z interpretacją tego wyroku dokonaną przez rząd duński wystarczy, że istnieje możliwość przeprowadzenia takiej oceny indywidualnej, co – zdaniem tego rządu – ma miejsce w przypadku złożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa przed ukończeniem 22. roku życia.

73. Na gruncie niniejszej sprawy zaakceptowanie tej interpretacji prowadziłoby do następującego pytania: czy w niektórych przypadkach należy stwierdzić, że dana osoba może utracić obywatelstwo państwa członkowskiego, a co z tym idzie status obywatela Unii, bez przeprowadzenia *na jakimkolwiek etapie* indywidualnej oceny tej utraty oraz skutków tej utraty dla tej osoby w świetle prawa Unii? Czy należy także uznać, jak sugeruje rząd duński, że spoczywający na państwach członkowskich obowiązek przeprowadzenia tej indywidualnej oceny, będącej wynikiem orzecznictwa Trybunału, może być ograniczony terminem zawitym?

74. Pytania te nieuchronnie prowadzą wyraźnie w stronę konkluzji, że taka interpretacja wyroku Tjebbes i in., za którą opowiadają się prawodawca i rząd duński, nie może zostać uwzględniona, gdyż opiera się ona na błędnym rozumieniu tego wyroku.

75. W pierwszej kolejności – taka interpretacja stanowi moim zdaniem uchybienie z jednej strony obowiązkowi przestrzegania przez właściwe organy i sądy krajowe zasady proporcjonalności w kwestii utraty obywatelstwa Unii, zaś z drugiej strony przeprowadzenia, w ramach przestrzegania tej zasady, indywidualnej oceny skutków utraty tego obywatelstwa w świetle prawa Unii.

76. W drugiej kolejności – interpretacja taka prowadziłaby do możliwości pozbawienia przez państwa członkowskie skuteczności (*effet utile*) art. 20 TFUE, zgodnie z interpretacją tego postanowienia przez Trybunał, w sytuacjach takich jak w sprawie w postępowaniu głównym. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem status obywatela Unii jest podstawowym statusem obywateli państw członkowskich. Status ten nie może być więc pozbawiony skuteczności (*effet utile*), a co za tym idzie – wynikające z niego prawa nie mogą być naruszane poprzez przyjęcie regulacji krajowych sprzecznych z prawem Unii.

2) Prawidłowa interpretacja wyroku Tjebbes i in.

77. Pragnę przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż zasada, wedle której posiadanie przez państwa członkowskie kompetencji w dziedzinie nabywania i utraty obywatelstwa powinna być wykonywana z poszanowaniem prawa Unii, nie pozwala na uznanie, że przesłanki utraty obywatelstwa, której skutkiem jest utrata obywatelstwa Unii, nie podlegają kontroli na gruncie prawa Unii⁶⁵. W tym względzie Trybunał potwierdził w wyroku Tjebbes i in., że utrata z mocy prawa obywatelstwa danego państwa członkowskiego jest niezgodna z zasadą proporcjonalności,

⁶⁵ Zobacz podobnie: wyrok Rottmann, pkt 41–43, 45, 48, 56, 59; wyrok Tjebbes i in., pkt 30, 32, 40–42, 45; a także wyrok Wiener Landesregierung, pkt 44, 59, 61, 73. Zobacz także pkt 29–43 oraz w szczególności pkt 45 niniejszej opinii.

jeżeli właściwe przepisy krajowe nie pozwalają na przeprowadzenie na jakimkolwiek etapie indywidualnej oceny skutków, jakie w świetle prawa Unii owa utrata pociąga za sobą w odniesieniu do zainteresowanych osób⁶⁶.

78. Jednakże, inaczej niż przyjął Trybunał w pkt 41 i 42 wyroku w sprawie Tjebbes i in., w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącej w postępowaniu głównym, w której utrata obywatelstwa duńskiego następuje z mocy prawa i skutkuje utratą statusu obywatela Unii, uważam, że władze Danii *nie są w stanie ocenić*, w sposób incydentalny, skutków tej utraty w odniesieniu do *wszystkich* obywateli duńskich, którzy złożyli wniosek o zachowanie obywatelstwa duńskiego po ukończeniu 22. roku życia. Wobec takich obywateli *na żadnym etapie* nie dochodzi do przeprowadzenia indywidualnej oceny proporcjonalności skutków, jakie w świetle prawa Unii owa utrata niesie dla nich ze sobą. Brak takiej oceny jest moim zdaniem nie tylko automatyczny, jak stwierdza sąd odsyłający, ale także *systematyczny*.

79. Prawidłowa interpretacja wyroku Tjebbes i in. nakazuje, żeby *wszystkie* sytuacje utraty obywatelstwa skutkujące utratą statusu obywatela Unii mogły być poddawane ocenie w świetle zasady proporcjonalności, zgodnej z interpretacją tej zasady dokonaną przez Trybunał w jego orzecznictwie dotyczącym art. 20 TFUE, z czym wiąże się obowiązek przeprowadzania indywidualnej oceny *również* w przypadkach osób znajdujących się w sytuacji takiej jak sytuacja skarżącej w postępowaniu głównym. Tymczasem, w zastosowaniu przepisów omawianych w postępowaniu głównym, niektóre z sytuacji, w których utrata statusu obywatela Unii potencjalnie niesie z sobą nieproporcjonalnie skutki, nigdy nie będą mogły zostać zbadane w świetle prawa Unii, nawet jeżeli osoby, których to dotyczy, tracą wszystkie prawa związane z tym statusem.

80. Czy możemy to zaakceptować? Uważam, że nie.

81. Pragnę w tym względzie przypomnieć, że jak Trybunał orzekł już w wyroku Wiener Landesregierung, wszelka utrata, nawet tymczasowa, statusu obywatela Unii pozbawia zainteresowaną osobę przez nieokreślony okres możliwości korzystania z wszystkich praw przyznanych na mocy wspomnianego statusu⁶⁷. W związku z tym w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której dana osoba z chwilą ukończenia 22. roku życia utraciła już z mocy prawa swoje obywatelstwo, a co za tym idzie – status obywatela Unii, bez możliwości zakwestionowania tej utraty, z uwagi na skutki, jakie w świetle prawa Unii owa utrata niesie ze sobą dla tej osoby, dane państwo członkowskie ma obowiązek zapewnić skuteczność (*effet utile*) artykułu 20 TFUE.

82. Jeżeli, tak jak w niniejszej sprawie, cel, jaki realizuje utrata obywatelstwa skutkująca utratą statusu obywatela Unii, jest co do zasady zgodny z prawem, utrata ta może mieć miejsce jedynie w przypadku przestrzegania przez właściwe organy i sądy krajowe zasady proporcjonalności. To, że przepisy krajowe mogą przewidywać *regulę* utraty obywatelstwa z mocy prawa, jako że taka decyzja prawodawcza wchodzi w zakres wyłącznej kompetencji państw członkowskich, to jedna kwestia. Fakt, że *postępowanie krajowe* przewidziane w tych przepisach nie pozwala osobie

⁶⁶ Wyrok Tjebbes i in., pkt 41. Pragnę przypomnieć, że w sprawie, w której zapadł tamten wyrok, Trybunał nie orzekał w sprawie kompetencji do określania przesłanek utraty obywatelstwa w przepisach krajowych (takich jak zamieszkiwanie przez obywateli danego państwa członkowskiego przez nieprzerwany okres dziesięciu lat poza tym państwem członkowskim i Unią), ale w sprawie niezgodności tych przepisów z zasadą proporcjonalności, z uwagi na to, że nie pozwalały one *na żadnym etapie* na dokonanie oceny skutków tej utraty w świetle prawa Unii. W przedmiocie tego rozróżnienia zob. moje uwagi w pkt 45 niniejszej opinii.

⁶⁷ Punkt 48 tego wyroku.

zainteresowanej na zakwestionowanie tej utraty w ramach kontroli proporcjonalności⁶⁸ oraz że w związku z tym wobec takiej osoby nie przeprowadza się indywidualnej oceny skutków tej utraty, to jednakże zupełnie inna sprawa. Okoliczność, że państwo członkowskie może w sposób uzasadniony przewidzieć utratę obywatelstwa z mocy prawa należy więc odróżnić od kwestii poszanowania zasady proporcjonalności tej utraty w świetle prawa Unii.

83. W tych okolicznościach można by twierdzić, że taki całkowity i systematyczny brak indywidualnej oceny w przypadku osób, które złożyły wniosek po ukończeniu 22. roku życia, nie jest odpowiedni do osiągnięcia celu, który ma realizować obowiązek przeprowadzenia oceny proporcjonalności, a mianowicie umożliwienia zachowania obywatelstwa danego państwa członkowskiego, a co za tym idzie – statusu obywatela Unii, oraz że pozbawienie obywatelstwa, które wynika ze spornego przepisu, jest aktem arbitralnym i niespójnym.

84. Dla przykładu weźmy pod uwagę przypadek dwóch sióstr posiadających obywatelstwo Danii, AA i BB. AA urodziła się w Danii, ale kilka miesięcy po swoich narodzinach przeprowadziła się z rodzicami do Stanów Zjednoczonych. BB natomiast urodziła się w Stanach Zjednoczonych i znajduje się w takiej samej sytuacji, jak skarżąca w postępowaniu głównym. W tym przypadku zastosowanie § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie do tych dwóch sióstr będzie miało taki skutek, że AA zachowa obywatelstwo duńskie z uwagi na to, że urodziła się w Danii, podczas gdy jej siostra, BB, złożony wniosek o zachowanie obywatelstwa niedługo po ukończeniu 22. roku życia, automatycznie utraci obywatelstwo, a co za tym idzie – status obywatelki Unii, *bez możliwości zakwestionowania takiej utraty*.

85. W niniejszej sprawie skarżąca w postępowaniu głównym wskazała, w odpowiedzi na pytanie Trybunału zadane na rozprawie, że jej rodzeństwo mogło zachować obywatelstwo duńskie, a co za tym idzie – status obywateli Unii, ponieważ złożyło ono swoje wnioski w odpowiednim czasie. Znajdujemy się zatem w obliczu sytuacji, w której skarżąca w postępowaniu głównym jest jedyną osobą w swojej rodzinie, która utraciła obywatelstwo Danii, a co za tym idzie – status obywatelki Unii.

86. W tym względzie należy przypomnieć, że indywidualna ocena sytuacji osoby, której dotyczy sprawa, wymaga, w danym wypadku, oceny sytuacji jej rodziny w celu ustalenia, czy utrata obywatelstwa danego państwa członkowskiego, jeśli powoduje utratę statusu obywatela Unii, będzie miała skutki, które miałyby w sposób nieproporcjonalny wpływ, w stosunku do celu zamierzonego przez ustawodawcę krajowego, na normalny rozwój jej życia rodzinnego i zawodowego, w świetle prawa Unii⁶⁹. Przy braku takiej oceny proporcjonalności właściwe organy krajowe i, w odpowiednim przypadku, sądy krajowe nie będą w stanie upewnić się, że taka utrata obywatelstwa jest zgodna z prawami podstawowymi zagwarantowanymi w karcie, a w szczególności z prawem do poszanowania życia rodzinnego wyrażonym w art. 7 karty⁷⁰.

87. Uważam w związku z tym, że niezależnie od zgodnego z prawem wyboru prawodawcy krajowego polegającego na wprowadzeniu terminu utraty obywatelstwa z mocy prawa właściwe organy lub, w odpowiednim przypadku, sądy krajowe muszą być w stanie indywidualnie ocenić *każdy przypadek* utraty obywatelstwa, która prowadzi do utraty obywatelstwa Unii, z chwilą złożenia wniosku o zachowanie obywatelstwa. W tym przypadku pojawia się pytanie, jaki okres powinien być uwzględniony na potrzeby dokonania takiej oceny w ramach kontroli

⁶⁸ Na przykład w ramach postępowania w sprawie utraty ważności dokumentu podróży lub przy rozpatrywaniu wniosku o wydanie nowego paszportu.

⁶⁹ Wyrok Tjebbes i in., pkt 44; wyrok Wiener Landesregierung, pkt 59.

⁷⁰ Wyrok Tjebbes i in., pkt 45; a także wyrok Wiener Landesregierung, pkt 61.

proporcjonalności. W tym względzie Komisja słusznie podniosła, że ocena ta mogłaby być przeprowadzona z uwzględnieniem sytuacji zainteresowanej osoby w wieku 22 lat. Jako że przeprowadzenie takiej indywidualnej oceny byłoby możliwe także w sytuacji, gdy wniosek o zachowanie obywatelstwa został złożony po ukończeniu 22. roku życia, takie ograniczenie okresu uwzględnianego na potrzeby wskazanej oceny byłoby moim zdaniem zgodne zarówno z zasadą pewności prawa, jak i z zasadą proporcjonalności. W tym względzie należy dodać, że – w przypadku, w których omawiana ocena byłaby przeprowadzana z uwzględnieniem sytuacji zainteresowanej osoby w wieku 22 lat – ewentualne zaistnienie nowych okoliczności faktycznych mogłoby wymagać w niektórych przypadkach ponownej ich oceny.

b) W przedmiocie braku możliwości przywrócenia obywatelstwa ze skutkiem ex tunc w ramach przepisów przewidujących utratę tego obywatelstwa z mocy prawa z możliwością jego następczego przywrócenia w ramach ogólnego postępowania w sprawie nadania obywatelstwa (naturalizacji)

88. Jak już wskazałem, sąd odsyłający zastanawia się również nad trudnością z odzyskaniem obywatelstwa na drodze jego nadania po ukończeniu 22. roku życia. W tym względzie rząd duński podnosi, że ocena proporcjonalności utraty obywatelstwa przewidzianej w § 8 ust. 1 ustawy o obywatelstwie w odniesieniu do osób, które ukończyły 22. rok życia przed złożeniem wniosku o zachowanie obywatelstwa, powinna opierać się na całościowej ocenie duńskiej regulacji kwestii utraty i przywrócenia obywatelstwa.

89. W tym względzie, jak już wspomniałem, przepisy o utracie z mocy prawa obywatelstwa dają byłym obywatelom Danii możliwość jego późniejszego odzyskania w ramach ogólnego postępowania w sprawie nadania obywatelstwa (naturalizacji) pod warunkiem spełnienia szeregu wymogów, wśród których przewidziano wymóg zamieszkiwania na terytorium kraju w chwili złożenia wniosku o nadanie obywatelstwa oraz wykazania nieprzerwanego 9-letniego okresu zamieszkiwania w Danii⁷¹.

90. Czy taka możliwość odzyskania obywatelstwa jest wystarczająca, aby uznać, że przepisy o utracie z mocy prawa obywatelstwa duńskiego są zgodne z wymogami wynikającymi z prawa Unii, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku Tjebbes i in.?

91. Uważam, że nie.

92. Po pierwsze, jak już wskazałem, Trybunał potwierdził w swoim orzecznictwie zasadę, zgodnie z którą kompetencja państw członkowskich w dziedzinie nadawania i utraty obywatelstwa winna być wykonywana z poszanowaniem prawa Unii⁷².

93. Po drugie, jak już również wspomniałem, Trybunał orzekł już, że w sytuacji, w której utrata obywatelstwa danego państwa członkowskiego następuje z mocy prawa i powoduje utratę statusu obywatela Unii, właściwe organy i sądy krajowe powinny być w stanie nie tylko dokonać, w sposób incydentalny, oceny konsekwencji tej utraty obywatelstwa, ale także, w danym wypadku,

⁷¹ Zobacz pkt 8 i 26 niniejszej opinii.

⁷² Zobacz: wyrok z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti i in. (C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10); wyrok Rottmann, pkt 39, 41; wyrok Tjebbes i in., pkt 30; z dnia 14 grudnia 2021 r., wyrok Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 38); wyrok Wiener Landesregierung, pkt 37.

umożliwić odzyskanie przez zainteresowaną osobę obywatelstwa ze skutkiem *ex tunc* w związku z ubieganiem się przez nią o wydanie dokumentu podróży lub jakiegokolwiek innego dokumentu poświadczającego jej obywatelstwo⁷³.

94. Należy stwierdzić, że przepisy o utracie obywatelstwa duńskiego rozpatrywane w postępowaniu głównym nie przewidują tej możliwości, w przeciwieństwie do tego, co orzekł Trybunał w wyroku *Tjebbes i in.* Taka utrata obywatelstwa, nawet, jak w niniejszej sprawie, na *określony* czas o długości kilku lat, oznacza, że przez cały ten okres dana osoba zostaje pozbawiona możliwości korzystania z wszystkich praw przyznanych na mocy statusu obywatela Unii⁷⁴. W związku z tym uważam, że taka możliwość odzyskania obywatelstwa nie jest wystarczająca – nawet w przypadku złagodzenia ogólnych wymogów dotyczących pobytu – aby uznać, że przepisy o utracie z mocy prawa obywatelstwa duńskiego są zgodne z wymogami wynikającymi z zasady proporcjonalności na podstawie art. 20 TFUE.

95. Biorąc pod uwagę te okoliczności, jestem zdania, że kontrola proporcjonalności, w świetle prawa Unii, skutków, jakie niesie ze sobą utrata obywatelstwa, jeżeli prowadzi ona do utraty statusu obywatela Unii, która to kontrola jest przeprowadzana jedynie w przypadku złożenia stosownego wniosku przed ukończeniem przez osobę zainteresowaną 22. roku życia, nie jest wystarczająca do spełnienia wymogów wynikających z prawa Unii zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku *Tjebbes i in.*

V. Wnioski

96. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie prejudycjalne przedstawione przez Østre Landsret (sąd apelacyjny regionu wschodniego, Dania) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 20 TFUE w związku z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że

stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które przewiduje, pod pewnymi warunkami, utratę z mocy prawa obywatelstwa tego państwa członkowskiego z chwilą ukończenia 22. roku życia z uwagi na brak rzeczywistego związku z tym państwem w sytuacji niezłożenia wniosku o zachowanie tego obywatelstwa przed tą datą, która to utrata skutkuje, w odniesieniu do osób, które nie posiadają jednocześnie obywatelstwa innego państwa członkowskiego, utratą statusu obywatela Unii i związanych z tym praw, bez dokonywania, jeżeli wniosek ten złożono po ukończeniu 22. roku życia, indywidualnej oceny, w oparciu o zasadę proporcjonalności, skutków tej utraty dla sytuacji tych osób w świetle prawa Unii przy możliwości przywrócenia zainteresowanym osobom obywatelstwa ze skutkiem *ex tunc*, jeżeli ubiegają się one o wydanie dokumentu podróży lub jakiegokolwiek innego dokumentu poświadczającego ich obywatelstwo.

⁷³ Wyrok *Tjebbes i in.*, pkt 42 i sentencja.

⁷⁴ Zobacz podobnie wyrok *Wiener Landesregierung*, pkt 48.