



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 26. januarja 2023¹

Zadeva C-689/21

X

proti

Udlændinge- og Integrationsministeriet

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo, Danska))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člen 20 PDEU – Člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Državljanstvi države članice in tretje države – Izguba državljanstva države članice po samem zakonu ob dopolnitvi starosti 22 let zaradi neobstoja dejanske povezave, če pred tem datumom ni bila vložena vloga za ohranitev državljanstva – Izguba državljanstva Unije – Preizkus posledic izgube na podlagi načela sorazmernosti glede na pravo Unije“

I. Uvod

1. Nacionalna zakonodaja države članice pod nekaterimi pogoji določa izgubo državljanstva državljanov te države članice po samem zakonu ob dopolnitvi starosti 22 let zaradi neobstoja dejanske povezave, če pred tem datumom ni bila vložena vloga za ohranitev državljanstva. Če je vloga vložena po dopolnitvi te starosti, zadevna oseba izgubi status državljana Unije, ne da bi nacionalni organi opravili nadzor nad sorazmernostjo posledic te izgube za položaj te osebe z vidika prava Unije.

2. Predložitveno sodišče prosi za pojasnilo, ali je takšna nacionalna zakonodaja v skladu s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).

3. Obravnavana zadeva je četrti del poglavja o obveznostih držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva glede na pravo Unije, ki je bilo odprto z zadevo, v kateri je bila izdana sodba Rottmann.² Sodno prakso, ki izhaja iz te sodbe, je Sodišče potrdilo v sodbah Tjebbes in drugi³ ter Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije).⁴

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

² Sodba z dne 2. marca 2010 (C-135/08, EU:C:2010:104; v nadaljevanju: sodba Rottmann).

³ Sodba z dne 12. marca 2019 (C-221/17, EU:C:2019:189; v nadaljevanju: sodba Tjebbes in drugi).

⁴ Sodba z dne 18. januarja 2022 (C-118/20, EU:C:2022:34; v nadaljevanju: sodba Wiener Landesregierung).

Sodišču se s to zadevo ponuja priložnost, da znova preuči pogoje izgube državljanstva države članice po samem zakonu, česar posledica je izguba statusa državljana Unije, glede na zahteve, ki izhajajo iz prava Unije, kot jih je Sodišče razložilo v sodbi Tjebbes in drugi.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Člen 20(1) PDEU vzpostavlja državljanstvo Unije in določa, da so „vse osebe z državljanstvom ene od držav članic“ državljani Unije. V skladu s členom 20(2)(a) PDEU imajo državljani Unije „pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“.

5. V skladu s členom 7 Listine ima vsakdo pravico do tega, da se spoštuje njegovo zasebno in družinsko življenje, stanovanje ter komunikacije.

B. Dansko pravo

6. Člen 8(1) Lov nr. 422 om dansk indfødsret, lovbekendtgørelse (zakon o danskem državljanstvu št. 422, prečiščeno besedilo) z dne 7. junija 2004 v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o državljanstvu), določa:

„Oseba, rojena v tujini, ki ni nikoli stalno prebivala v Kraljevini Danski in ki ni začasno prebivala v njej v okoliščinah, iz katerih bi izhajala tesna povezanost z Dansko, izgubi dansko državljanstvo, ko dopolni 22 let, razen če ne bi s tem ostala brez državljanstva. Vendar lahko minister za begunce, migrante in integracijo ali oseba, ki jo ta pooblasti, na podlagi vloge, vložene pred navedenim datumom, dovoli ohranitev državljanstva.“

7. Cirkulæreskrivelse nr. 10873 om naturalisation (okrožnica o naturalizaciji št. 10873) z dne 13. oktobra 2015 je bila spremenjena z okrožnico št. 9248 z dne 16. marca 2016 (v nadaljevanju: okrožnica o naturalizaciji).

8. V skladu z okrožnico o naturalizaciji morajo nekdanji danski državljani, ki so izgubili dansko državljanstvo na podlagi člena 8(1) zakona o državljanstvu, načeloma izpolnjevati splošne pogoje za pridobitev danskega državljanstva, ki se zahtevajo z zakonom. To pomeni, da so osebe, ki izpolnjujejo pogoje iz te okrožnice glede dolgotrajnega prebivanja, starosti, značaja, dolgov do javnih organov, samozadostnosti, zaposlitve, znanja danščine ter poznavanja danske družbe, kulture in zgodovine, zajete v predlogu zakona danske vlade o podelitvi državljanstva. V skladu s členom 5(1) te okrožnice mora vlagatelj v času vložitve prošnje za naturalizacijo prebivati na nacionalnem ozemlju. V skladu s členom 7 te okrožnice mora vlagatelj tam neprekinjeno prebivati devet let.

9. V skladu s členom 13 v povezavi s točko 3 Priloge 1 k tej okrožnici se lahko splošne zahteve glede prebivanja omilijo za osebe, ki so prej imele dansko državljanstvo ali so danskega porekla.

III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari, vprašanje za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

10. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari, rojena 5. oktobra 1992 v Združenih državah Amerike, ima od rojstva dansko in ameriško državljanstvo ter nikoli ni prebivala na Danskem. V Združenih državah Amerike ima dva sorojenca, od katerih ima eden dansko državljanstvo, na Danskem pa nima ne staršev ne sorojencev.

11. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 17. novembra 2014 pri Udlændinge – og Integrationsministeriet (ministrstvo za priseljevanje in integracijo) vložila vlogo za izdajo potrdila o ohranitvi danskega državljanstva po 22. letu starosti. Ministrstvo je na podlagi podatkov v tej vlogi menilo, da je pred 22. rojstnim dnevom na Danskem prebivala največ 44 tednov. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je poleg tega navedla, da je na Danskem prebivala pet tednov po svojem 22. rojstnem dnevu in da je bila leta 2015 članica danske ženske državne košarkarske reprezentance. Navedla je tudi, da je leta 2005 preživela približno tri do štiri tedne v Franciji. Ni podatkov, da bi poleg tega prebivala še na ozemlju katere druge države članice Evropske unije.

12. Ministrstvo za priseljevanje in integracijo je z odločbo z dne 31. januarja 2017 (v nadaljevanju: sporna odločba) tožečo stranko v postopku v glavni stvari obvestilo, da je v skladu s prvim stavkom člena 8(1) zakona o državljanstvu izgubila dansko državljanstvo, ko je dopolnila 22 let, in da ni mogoče uporabiti izjeme iz drugega stavka člena 8(1) navedenega zakona, ker je bila vloga za ohranitev danskega državljanstva vložena po dopolnitvi 22. leta starosti. V tej odločbi je med drugim navedeno, da je tožeča stranka v postopku v glavni stvari izgubila dansko državljanstvo, ko je dopolnila 22 let, ker ni nikoli stalno prebivala na Danskem, niti ni tam začasno prebivala v okoliščinah, iz katerih bi izhajala tesna povezanost s to državo članico, saj so vsa njena bivanja na nacionalnem ozemlju pred 22. letom starosti skupaj trajala največ 44 tednov.

13. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je 9. februarja 2018 pri Københavns byret (okrožno sodišče v Københavnu, Danska) vložila predlog za odpravo sporne odločbe in ponovno preučitev zadeve. S sklepom z dne 3. aprila 2020 je bil spor odstopljen Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo, Danska), ki je odločilo, da bo zadevo obravnavalo na prvi stopnji.

14. V teh okoliščinah je Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo) z odločbo z dne 11. oktobra 2021, ki je na Sodišče prispela 16. novembra 2021, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali člen 20 PDEU v povezavi s členom 7 [Listine] preprečuje uporabo zakonodaje države članice, kakršna je ta iz postopka v glavni stvari, na podlagi katere državljanstvo države članice načeloma samodejno preneha na podlagi zakona, ko oseba, ki je bila rojena zunaj take države članice, ni nikoli živela v taki državi članici in tudi ni prebivala v njej v okoliščinah, iz katerih bi izhajala tesna povezanost z navedeno državo članico, dopolni 22 let, zaradi česar osebe, ki nimajo državljanstva druge države članice, izgubijo svoj status državljanov Unije ter pravice, ki izhajajo iz njega, ob upoštevanju, da iz zakonodaje, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, izhaja:

- (a) da se tesna povezanost z državo članico domneva, zlasti po skupno enem letu prebivanja v tej državi članici,
- (b) da je v primeru vložitve vloge za ohranitev državljanstva, preden oseba dopolni 22 let, dovoljenje za ohranitev državljanstva države članice mogoče pridobiti pod manj strogimi pogoji in da morajo pristojni organi za to proučiti posledice izgube državljanstva, ter

(c) da je mogoče po tem, ko zadevna oseba dopolni 22 let, izgubljeno državljanstvo ponovno pridobiti le na podlagi naturalizacije, za kar je treba izpolniti več pogojev, vključno z daljšim neprekinjenim prebivanjem v državi članici, čeprav se lahko obdobje prebivanja nekoliko skrajša v primeru nekdanjih državljanov navedene države članice?“

15. Pisna stališča so predložile tožeča stranka v postopku v glavni stvari, danska in francoska vlada ter Evropska komisija. Iste stranke, razen francoske vlade, so bile zastopane na obravnavi 4. oktobra 2022 in so odgovorile na vprašanja za ustni odgovor, ki jim jih je postavilo Sodišče.

IV. Pravna analiza

16. Predložitveno sodišče z vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, ki pod nekaterimi pogoji ob dopolnitvi 22. leta starosti zaradi neobstoja dejanske povezave določa izgubo državljanstva te države članice po samem zakonu, če pred dopolnitvijo te starosti ni bila vložena vloga za ohranitev državljanstva, kar za osebe, ki nimajo hkrati državljanstva druge države članice, pomeni izgubo statusa državljanca Unije in z njim povezanih pravic, ne da bi se – če je vloga za ohranitev državljanstva vložena po 22. letu starosti – z vidika prava Unije posamično in ob upoštevanju načela sorazmernosti preučile posledice take izgube za njihov položaj.

17. Pomisleki predložitvenega sodišča glede skladnosti ureditve izgube danskega državljanstva ob dopolnitvi 22. leta starosti, ki je določena v členu 8(1) zakona o državljanstvu, s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine so povezani, prvič, z dejstvom, da je izguba tega državljanstva in posledično statusa državljanca Unije samodejna in da v navedeni določbi ni predvidena nobena izjema, in drugič, z dejstvom, da je po dopolnitvi te starosti težko ponovno pridobiti državljanstvo na podlagi naturalizacije.

18. V svoji analizi bom najprej navedel vidike, povezane s sporom o glavni stvari, za katere menim, da so upoštevni za zadevo pred Sodiščem (razdelek A). Nato bom predstavil rdečo nit, kot je razvidna iz sodne prakse Sodišča v zvezi z izgubo statusa državljanca Unije in zlasti iz sodbe Tjebbes in drugi, ob katere upoštevanju je predložitveno sodišče navedlo svoje pomisleke glede skladnosti ureditve izgube danskega državljanstva s pravom Unije (razdelek B). Nazadnje bom analiziral vprašanje za predhodno odločanje ob upoštevanju te sodne prakse, pri čemer se bom osredotočil, prvič, na preizkus legitimnosti cilja v splošnem interesu, ki se uresničuje z izgubo danskega državljanstva, določeno v zadevni zakonodaji, in drugič, na nadzor nad sorazmernostjo te izgube, česar posledica je izguba statusa državljanca Unije, glede na pravo Unije (razdelek C).

A. Vidiki spora o glavni stvari, ki so upoštevni za zadevo pred Sodiščem

1. Posebnosti danske ureditve izgube državljanstva, ki se obravnava v sporu o glavni stvari

19. Iz pravnega okvira, ki ga je predstavilo predložitveno sodišče, je razvidno, da je ureditev izgube danskega državljanstva po samem zakonu po eni strani vsebovana v členu 8(1) zakona o državljanstvu ter v upravni praksi ministrstva za priseljevanje in integracijo v zvezi z uporabo te

določbe,⁵ po drugi strani pa v okrožnici o naturalizaciji, ki določa pogoje za ponovno pridobitev državljanstva za nekdanje danske državljanke, ki so izgubili dansko državljanstvo na podlagi navedene določbe.

20. Prvič, v zvezi z zakonom o državljanstvu naj spomnim, da prvi stavek člena 8(1) tega zakona določa izgubo danskega državljanstva po samem zakonu ob dopolnitvi 22. leta starosti za vse danske državljanke „rojen[e] v tujini, ki ni[so] nikoli stalno prebival[i] [v Dansk] in ki ni[so] začasno prebival[i] v njej v okoliščinah, iz katerih bi izhajala tesna povezanost z Dansko [...], razen če ne bi s tem ostal[i] brez vsakega državljanstva“.⁶ V drugem stavku člena 8(1) tega zakona pa je določena izjema od tega pravila, in sicer, da lahko taki državljanke, *preden dopolnijo 22 let*, vložijo vlogo za ohranitev danskega državljanstva pri ministrstvu za priseljevanje in integracijo.

21. Drugič, glede *upravne prakse* ministrstva za priseljevanje in integracijo v zvezi z uporabo člena 8(1) zakona o državljanstvu predložitveno sodišče navaja elemente, predstavljene v nadaljevanju.

22. To sodišče v zvezi s pravilom iz prvega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu najprej navaja, da se, kar se tiče merila začasnega prebivanja, ki se obravnava v tej zadevi, razlikuje med trajanjem začasnega prebivanja na Danskem, pred dopolnjenim 22. letom starosti, vsaj leto dni in manj kot leto dni. V prvonavedenem primeru ministrstvo za priseljevanje in integracijo priznava obstoj „zadostne tesne povezanosti“ z Dansko za ohranitev danskega državljanstva. V drugonavedenem primeru pa so zahteve v zvezi s tesno povezanostjo, ki izhajajo iz te upravne prakse, strožje.⁷ Vlagatelj mora namreč dokazati, da je obdobje začasnega prebivanja manj kot leto dni vseeno izraz „posebne povezanosti z Dansko“. Predložitveno sodišče v zvezi s tem pojasnjuje, da se v skladu s pripravljalnimi dokumenti za zakon o državljanstvu⁸ taka obdobja začasnega prebivanja lahko nanašajo na služenje vojaškega roka, visokošolski študij, ponavljajoča se usposabljanja ali počitnice, ki trajajo določen čas.

23. Dalje, glede odstopanja iz drugega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu predložitveno sodišče pojasnjuje, da je v skladu z upravno prakso ministrstva za priseljevanje in integracijo, kadar niso izpolnjeni pogoji stalnega ali začasnega prebivališča in *če je bila vloga vložena pred dopolnjenim 22. letom starosti*,⁹ poudarek na vrsti drugih elementov, kot so skupno trajanje vlagateljevega začasnega prebivanja na Danskem, število njegovih prebivanj v tej državi članici, dejstvo, da je tam prebival malo pred dopolnjenim 22. letom ali več let prej, kot tudi dejstvo, da vlagatelj tekoče govori dansko in ima tudi sicer povezavo z navedeno državo članico.

⁵ Iz predložitvene odločbe je razvidno, da upravna praksa ministrstva za priseljevanje in integracijo v zvezi z uporabo člena 8(1) zakona o državljanstvu temelji na pripravljalnih dokumentih za to določbo.

⁶ V zvezi z merilom stalnega prebivališča, ki se v tej zadevi ne obravnava, predložitveno sodišče pojasnjuje, da je v skladu z upravno prakso ministrstva za priseljevanje in integracijo to merilo izpolnjeno, če je bilo *stalno prebivališče vpisano* v centralni register prebivalstva vsaj tri mesece pred dopolnjenim 22. letom starosti ali če zadevna oseba lahko dokaže, da je imela *naslov* na Danskem najmanj tri zaporedne mesece pred dopolnitvijo navedene starosti in da je bil ta naslov že od začetka predviden za obdobje najmanj treh mesecev. Po navedbah tega sodišča je stalno prebivanje, med drugim, na Finskem ali Švedskem v trajanju najmanj sedmih let enakovredno stalnemu prebivanju na Danskem.

⁷ Iz predložitvene odločbe je razvidno, da je v tem primeru v skladu z upravno prakso ministrstva za priseljevanje in integracijo lahko poudarek zlasti na tem, ali je oseba začasno prebivala malo pred dopolnjenim 22. letom starosti ali pa več let prej, ali je to prebivanje izraz vlagateljeve lastne želje obiskati Dansko ali je posledica, med drugim, odločitev staršev oziroma delodajalca.

⁸ Predložitveno sodišče napotuje na oddelek 2.2.2 obrazložitve osnutka zakona št. L 138 z dne 28. januarja 2004, ki se nanaša na člen 8 zakona o državljanstvu.

⁹ Spomniti je treba, da ta pogoj izhaja iz drugega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu.

24. Nazadnje, glede vlog za ohranitev državljanstva iz navedb predložitvenega sodišča izhaja, da ministrstvo za priseljevanje in integracijo pri obravnavi teh vlog razlikuje med tremi položaji glede na to, ali ima vlagatelj ob vložitvi vloge manj kot 21 let, med 21 in 22 let ali več kot 22 let. Če ima vlagatelj manj kot 21 let, mu ministrstvo zgolj izda potrdilo o državljanstvu s pridržkom izgube danskega državljanstva na podlagi člena 8 zakona o državljanstvu, kar po navedbah tega sodišča pomeni, da se navedeno ministrstvo ne opredeli o tem, ali vlagatelj ohrani dansko državljanstvo, temveč izključno o tem, ali ima to državljanstvo. Navedeno sodišče navaja, da je to zato, ker se mora v skladu s prakso istega ministrstva presoja o ohranitvi državljanstva izvesti *čim bliže dopolnitvi starosti 22 let*.

25. Predložitveno sodišče med drugim pojasnjuje, da čeprav se je ta danska upravna praksa kljub izreku sodbe Tjebbes in drugi, ki je bila izdana po sprejetju odločbe v postopku v glavni stvari, še naprej uporabljala, pa je bil člen 8(1) zakona o državljanstvu vseeno spremenjen. Navaja, da mora ministrstvo za priseljevanje in integracijo v skladu s to spremembo odslej, če je vloga za ohranitev državljanstva vložena *pred dopolnjenim 22. letom starosti*, upoštevati več dodatnih elementov, da lahko opravi posamičen preizkus učinkov izgube danskega državljanstva in posledično državljanstva Unije glede na pravo Unije. V zvezi s tem naj bi bilo to ministrstvo dolžno presoditi, ali so ti učinki sorazmerni s ciljem zakonodaje, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, to je obstojem dejanske povezave med danskimi državljani in Dansko.

26. Tretjič, v zvezi z *okrožnico o naturalizaciji* predložitveno sodišče pojasnjuje, da lahko nekdanji danski državljani, ki so dansko državljanstvo izgubili na podlagi člena 8(1) zakona o državljanstvu, vložijo vlogo za pridobitev danskega državljanstva na podlagi naturalizacije in da morajo v tem primeru načeloma izpolnjevati vrsto splošnih pogojev za pridobitev danskega državljanstva, ki jih določa ta zakon.¹⁰ Ti pogoji pa se za take državljane lahko omilijo, kar se tiče zahtevanih devetih let neprekinjenega prebivanja na Danskem.¹¹ Vendar je iz navedb tega sodišča razvidno, da ima ta omilitev po eni strani zelo omejeno področje uporabe, po drugi strani pa ne spremeni dejstva, da mora vlagatelj v skladu s členom 5(1) te okrožnice v času vložitve vloge prebivati na nacionalnem ozemlju.¹²

2. Položaj tožeče stranke v postopku v glavni stvari

27. Predložitveno sodišče v zvezi s položajem tožeče stranke v postopku v glavni stvari navaja te dejanske ugotovitve: ima dvojno državljanstvo, in sicer dansko in ameriško; rodila se je v Združenih državah in nikoli ni imela stalnega prebivališča na Danskem; kljub temu je na Danskem prebivala 44 tednov pred dopolnitvijo 22. leta starosti in 5 tednov po tem; 43 dni po dopolnitvi 22. leta starosti je pri ministrstvu za priseljevanje in integracijo vložila vlogo za ohranitev državljanstva; s sporno odločbo je bila obveščena, da je po eni strani v skladu s prvim stavkom člena 8(1) zakona o državljanstvu, ko je dopolnila 22 let, zaradi neobstoja dejanske povezave po samem zakonu izgubila dansko državljanstvo, ker pred tem datumom ni vložila vloge za ohranitev državljanstva, in da po drugi strani ni upravičena do izjeme iz drugega stavka člena 8(1) tega zakona, ker je bila njena vloga vložena *po* dopolnitvi 22. leta starosti.

¹⁰ Glede teh splošnih pogojev glej točko 8 teh sklepnih predlogov. Predložitveno sodišče poudarja, da člen 44(1) ustave določa, da lahko tuji državljan pridobi državljanstvo le na podlagi zakona. Tako mora biti naturalizacija izvedena z zakonom, v katerem je izrecno navedeno ime vsake naturalizirane osebe.

¹¹ Glej v zvezi s tem točko 9 teh sklepnih predlogov.

¹² V zvezi z upravno prakso ministrstva za priseljevanje in integracijo, kar zadeva merilo „stalnega prebivališča“, glej opombo 10 teh sklepnih predlogov.

B. Rdeča nit sodne prakse Sodišča v zvezi z izgubo statusa državljan Unije

28. V nadaljevanju bom predstavil sodno prakso Sodišča v zvezi z izgubo statusa državljan Unije in elemente njenega razvoja, ki so pomembni za analizo obravnavane zadeve.

1. Sodba Rottmann: določitev načela sodnega nadzora, opravljenega glede na pravo Unije

29. V sodbi Rottmann,¹³ ki se je nanašala na preučitev odločbe o odvzemu državljanstva, ki so jo sprejeli nemški organi, je Sodišče najprej potrdilo načelo, določeno v devetdesetih letih prejšnjega stoletja,¹⁴ v skladu s katerim je treba pristojnost držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva izvajati *ob upoštevanju prava Unije*.¹⁵ Nato je pojasnilo obseg tega načela in navedlo, da „dejstvo, da področje spada v pristojnost držav članic, ne preprečuje, da morajo zadevna nacionalna pravila v položajih, za katere velja pravo Unije, to pravo upoštevati“.¹⁶ Tako je menilo, da ob upoštevanju temeljnega statusa državljan Unije, priznanega s členom 20 PDEU, položaj državljan Unije, ki se sooča z odločbo o odvzemu državljanstva, ki so jo izdali organi države članice, zaradi katere je, potem ko je izgubil državljanstvo druge države članice, ki ga je prvotno imel, v položaju, zaradi katerega lahko izgubi navedeni status in s tem povezane pravice, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije.¹⁷

30. Sodišče je tudi določilo načelo, v skladu s katerim se – če gre za državljane Unije – izvajanje te pristojnosti, če to vpliva na pravice, ki so dane in varovane s pravnim redom Unije – kot v primeru sklepa o odvzemu državljanstva – lahko *sodno nadzira glede na pravo Unije*.¹⁸ Tako je po tem, ko je ugotovilo, da je sklep o odvzemu državljanstva zaradi zvičajnega ravnanja načeloma legitimen,¹⁹ navedlo, da je takšen sklep kljub temu predmet preizkusa sorazmernosti, da se „upošteva[oj] morebitne *posledice*, ki jih ima ta sklep za zainteresirano osebo in eventualno družinske člane, v zvezi z izgubo pravic, ki jih ima vsak državljan Unije“.²⁰

31. Sodišče je nazadnje razsodilo, da člen 20 PDEU ne nasprotuje temu, da država članica državljanu Unije odvzame državljanstvo te države, ki ga je pridobil z naturalizacijo in z zvijačo, če ta sklep o odvzemu upošteva načelo sorazmernosti.²¹

32. Ta sodna praksa je bila v nekaterih točkah potrjena in dopolnjena z dvema poznejšima sodbama Sodišča.

¹³ Naj spomnim, da je J. Rottmann nemško državljanstvo na podlagi naturalizacije pridobil z zvijačo.

¹⁴ Glej sodbo z dne 7. julija 1992, Micheletti in drugi (C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10): „Opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva je v skladu z mednarodnim pravom v pristojnosti posamezne države članice, vendar *je treba* to pristojnost izvajati ob upoštevanju prava Unije“. Moj poudarek. Naj spomnim, da je Sodišče to stališče izoblikovalo že v sodbah z dne 7. februarja 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, točka 28), in z dne 12. novembra 1981, Airola/Komisija (72/80, EU:C:1981:267, točka 8 in naslednje). Gre namreč za splošno načelo prava Unije, ki se uporablja na področju državljanstva Unije.

¹⁵ Sodba Rottmann (točki 39 in 45 ter navedena sodna praksa).

¹⁶ Sodba Rottmann (točka 41 in navedena sodna praksa). Naj opozorim, da se je Sodišče v točki 41 te sodbe oprlo na ustaljeno sodno prakso v zvezi s položaji, v katerih se zakonodaja, sprejeta na področju v nacionalni pristojnosti, presoja glede na pravo Unije. Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiarasa Madura v tej zadevi (C-135/08, EU:C:2009:588, točka 20).

¹⁷ Sodba Rotman (točki 42 in 43).

¹⁸ Sodba Rottmann (točka 48).

¹⁹ Sodba Rottmann (točka 54; glej tudi točke od 51 do 53).

²⁰ Sodba Rottmann (točka 56). Moj poudarek.

²¹ Sodba Rottmann (točka 59 in izrek).

2. Sodba Tjebbes in drugi: pomembnost posamičnega preizkusa posledic izgube statusa državljan Unije v okviru nadzora nad sorazmernostjo

33. V sodbi Tjebbes in drugi, ki se je nanašala na presojo splošne določbe, v skladu s katero so zadevne osebe po samem zakonu izgubile nizozemsko državljanstvo²² in s tem status državljan Unije²³, z vidika prava Unije, je izhodišče razlogovanja Sodišča potrditev načela, določenega v predhodni sodni praksi.²⁴ Tako je Sodišče s sklicevanjem na točki 42 in 45 sodbe Rottmann potrdilo, da položaj državljanov Unije, ki imajo državljanstvo *le ene države članice* ter se z izgubo tega državljanstva soočajo z izgubo statusa državljan Unije, ki jim je priznan s členom 20 PDEU, in z njim povezanih pravic, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije, tako da morajo države članice pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državljanstva upoštevati pravo Unije.²⁵

34. Natančneje, Sodišče je najprej zlasti opozorilo, da je legitimno, da država članica pri izvajanju svoje pristojnosti, ki ji omogoča opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva, šteje, da državljanstvo izraža dejansko povezavo med državo in njenimi državljani ter da zato neobstoju ali prenehanju take dejanske povezave pripiše izgubo državljanstva,²⁶ ter potrdilo, da pravo Unije načeloma ne nasprotuje temu, da država članica v primerih, kakršni so tisti iz zadevne nacionalne zakonodaje, iz razlogov splošnega interesa določi izgubo državljanstva, čeprav ta izguba povzroči, da zadevna oseba izgubi status državljan Unije²⁷.

35. Vendar je Sodišče nato poudarilo pomembnost tega, da pristojni organi in nacionalna sodišča v teh položajih spoštujejo načelo sorazmernosti, in navedlo, da izguba državljanstva države članice po samem zakonu ne bi bila združljiva s tem načelom, če upoštevna nacionalna pravila nikakor ne bi omogočala *posamičnega preizkusa* posledic te izgube za zadevne osebe glede na pravo Unije.²⁸

36. Iz tega po mnenju Sodišča izhaja, da mora biti pristojnim nacionalnim organom in sodiščem v položaju, v katerem do izgube državljanstva države članice pride po samem zakonu, kar povzroči izgubo statusa državljan Unije, omogočeno, da ob tem preizkusijo *posledice te izgube* državljanstva in zadevni osebi po potrebi *omogočijo pridobitev državljanstva ex tunc*, kadar ta oseba zaprosi za potno listino ali vsak drug dokument, ki dokazuje njeno državljanstvo.²⁹ Sodišče je še dodalo, da ta preizkus sorazmernosti nacionalnim organom in sodiščem nalaga, da se prepričajo, da je taka izguba državljanstva združljiva s temeljnimi pravicami iz Listine, spoštovanje katere zagotavlja Sodišče, in zlasti s pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki jo določa člen 7 Listine.³⁰

37. Sodna praksa, ki izhaja iz sodb Rottmann ter Tjebbes in drugi, je bila potrjena s sodbo Wiener Landesregierung, v kateri je Sodišče jasno ugotovilo, da odločba, ki se je obravnavala v zadnjenavedeni zadevi, ni združljiva z načelom sorazmernosti.

²² In sicer če je nizozemski državljan, ki je imel hkrati državljanstvo druge države članice, deset let neprekinjeno prebival zunaj Nizozemske in območij, za katera se uporablja Pogodba EU.

²³ V zadevi, v kateri je bila izdana sodba Rottmann, je šlo za posamično odločbo o odvzemu državljanstva, ki je temeljila na ravnanju zadevne osebe.

²⁴ Sodba Tjebbes in drugi (točka 30 in navedena sodna praksa).

²⁵ Sodba Tjebbes in drugi (točka 32).

²⁶ Sodba Tjebbes in drugi (točka 35). Glej tudi sodbo Rottmann (točka 51).

²⁷ Sodba Tjebbes in drugi (točka 39).

²⁸ Sodba Tjebbes in drugi (točki 40 in 41).

²⁹ Sodba Tjebbes in drugi (točka 42 in izrek).

³⁰ Sodba Tjebbes in drugi (točka 45 in izrek).

3. Sodba Wiener Landesregierung: nezdržljivost sporne odločbe, obravnavane v tej zadevi, z načelom sorazmernosti

38. Napotujem na svoje preudarke iz sklepnih predlogov v zadevi Wiener Landesregierung,³¹ tukaj pa bom zaradi jasnosti zgolj na kratko povzel elemente sodbe Wiener Landesregierung, ki so koristni za analizo vprašanj, ki jih je postavilo predložitveno sodišče v okviru obravnavane zadeve.

39. V tej zadevi je avstrijsko sodišče želelo izvedeti, ali položaj osebe, ki ima državljanstvo samo ene države članice ter se temu državljanstvu odpove, zaradi česar izgubi svoj status državljana Unije, da bi pridobila avstrijsko državljanstvo, po tem, ko so avstrijski organi dali zagotovilo, da ji bo to državljanstvo podeljeno, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije, če je to zagotovilo preklicano, kar tej osebi preprečuje ponovno pridobitev statusa državljana Unije. Sodišče je na to vprašanje odgovorilo pritrdilno in s tem potrdilo, da se pravo Unije uporablja za tak položaj.³²

40. Avstrijsko sodišče je želelo izvedeti tudi, ali morajo pristojni nacionalni organi in po potrebi nacionalna sodišča države članice gostiteljice preveriti, ali je odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva te države članice, zaradi katere zadevna oseba dokončno izgubi status državljana Unije, v skladu z načelom sorazmernosti glede na posledice, ki jih ima za položaj te osebe. Sodišče je tudi na to vprašanje odgovorilo pritrdilno in potrdilo obveznost nacionalnih sodišč države članice gostiteljice, da preverijo skladnost zadevne nacionalne odločbe z načelom sorazmernosti.³³

41. Opozoriti želim na nekatere elemente te sodbe.

42. Prvič, Sodišče je poudarilo pomen presoje posamičnega položaja zadevne osebe in, glede na okoliščine, položaja njene družine v okviru preizkusa spoštovanja načela sorazmernosti, ki ga določa pravo Unije.³⁴ V zvezi s tem je zlasti ponovilo svojo ustaljeno sodno prakso, v skladu s katero se morajo pristojni nacionalni organi in po potrebi nacionalna sodišča prepričati, ali je zadevna nacionalna odločba v skladu s temeljnimi pravicami iz Listine in zlasti s pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki jo določa člen 7 te listine.³⁵

43. Drugič, Sodišče je po preučitvi razlogov za utemeljitev nacionalne odločbe, katere posledica je izguba statusa državljana Unije, ki jih je navedla avstrijska vlada,³⁶ menilo, da glede na pomembne posledice, ki jih ima za položaj zadevne osebe in zlasti za normalen razvoj njenega družinskega in poklicnega življenja, odločba o preklicu zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva, katere posledica je dokončna izguba statusa državljana Unije, ni sorazmerna s težo kršitev, ki jih je storila ta oseba.³⁷ Zato je razsodilo, da „zahteva po skladnosti z načelom sorazmernosti *ni izpolnjena*, če je taka odločba utemeljena s kršitvami cestnoprometnih predpisov, za katere je

³¹ C-118/20, EU:C:2021:530. Glej točko 47 in naslednje.

³² Sodba Wiener Landesregierung (točka 44 in točka 1 izreka).

³³ Sodba Wiener Landesregierung (točka 58 in navedena sodna praksa). Opozoriti je treba, da je Sodišče v točki 49 te sodbe v okviru preizkusa drugega vprašanja za predhodno odločanje ob sklicevanju na točko 62 sodbe Rottmann navedlo, da načela, ki izhajajo iz prava Unije glede pristojnosti držav članic na področju državljanstva, in obveznost držav članic, da te pristojnosti izvajajo ob upoštevanju prava Unije, veljajo tako za državo članico gostiteljico kot za državo članico prvotnega državljanstva.

³⁴ Sodba Wiener Landesregierung (točka 59 in navedena sodna praksa).

³⁵ Sodba Wiener Landesregierung (točka 61 in navedena sodna praksa).

³⁶ Sodba Wiener Landesregierung (točke 60 in od 62 do 72).

³⁷ Sodba Wiener Landesregierung (točka 73).

v skladu z veljavnim nacionalnim pravom predpisana zgolj denarna kazen“. Drugače povedano, Sodišče je v okviru te sodne prakse prvič odločno razsodilo, da taka nacionalna odločba *ni v skladu z načelom sorazmernosti* iz prava Unije.³⁸

4. Načela iz sodne prakse v zvezi z analizo pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva glede na pravo Unije

44. Rdeča nit sodne prakse Sodišča v zvezi z izgubo statusa državljana Unije sta v bistvu dve načeli sodne prakse.

45. Prvo načelo je, da je treba pristojnost držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva *izvajati ob upoštevanju prava Unije*. Za razumevanje tega načela je treba najprej dobro razumeti razliko med to izključno pristojnostjo in njenim izvajanjem ob upoštevanju pravnega reda Unije. V zvezi s tem bi rad poudaril, da Sodišče nikoli ni podvomilo v to pristojnost držav članic. Kot je zapisal generalni pravobranilec M. Poiares Maduro, „pravo [Unije] ne ureja pridobitve in izgube nacionalnega državljanstva (in tako državljanstva Unije) [...], vendar morajo biti *pogoji* za pridobitev in izgubo nacionalnega državljanstva združljivi s pravili [prava Unije] in morajo spoštovati pravice evropskega državljana“. ³⁹ Zato iz tega načela ni mogoče sklepati, da je absolutno nemogoče odvzeti nacionalno državljanstvo, če bi ta odvzem povzročil izgubo statusa državljana Unije, niti ni mogoče šteti, da *pogoji* za pridobitev in izgubo nacionalnega državljanstva ne spadajo na področje nadzora prava Unije.⁴⁰ Statusu državljana Unije se namreč ne sme odvzeti njegov polni učinek in posledično se pravice, podeljene s tem statusom, ne smejo kršiti s sprejetjem nacionalne zakonodaje, ki ni v skladu s pravom Unije in zlasti z načeli, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča, kot so navedena zgoraj.⁴¹

46. Drugo načelo je načelo, v skladu s katerim *se sodni nadzor izvaja glede na pravo Unije* in zlasti glede na načelo sorazmernosti. V okviru spoštovanja načela sorazmernosti je treba upoštevati več elementov: najprej posamičen preizkus posledic izgube statusa državljana Unije za zadevno osebo in njene družinske člane, kar se tiče izgube pravic, ki jih ima vsak državljan Unije, nato zahtevo po skladnosti teh posledic s temeljnimi pravicami, ki jih zagotavlja Listina, in, nazadnje, glede na okoliščine, obveznost, da se zadevni osebi omogoči ponovna pridobitev državljanstva *ex tunc*. Ti elementi so bistveni za *sodni nadzor, ki se izvaja glede na pravo Unije*, pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča pa morajo v celoti in skrbno izvesti preizkus sorazmernosti izgube državljanstva, ki povzroči izgubo statusa državljana Unije, ki ga zahteva Sodišče.

47. Zato ni nobenega dvoma, da je treba izgubo državljanstva, ki povzroči izgubo statusa državljana Unije in ki jo določa zakonodaja iz postopka v glavni stvari, preučiti glede na ti načeli.

³⁸ Sodba Wiener Landesregierung (točka 74 in točka 2 izreka).

³⁹ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, točka 23). Moj poudarek.

⁴⁰ Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, točka 23).

⁴¹ Glej v zvezi s tem sodbo Rottmann (točke od 41 do 43, 45, 48, 56 in 59), Tjebbes in drugi (točke 30, 32, od 40 do 42 in 45) in Wiener Landesregierung (točke 44, 59, 61 in 73). Glej tudi točke od 29 do 43 in zlasti točko 45 teh sklepnih predlogov.

C. Uporaba načel iz sodne prakse v obravnavani zadevi

48. Naj najprej spomnim, da je tožeča stranka v postopku v glavni stvari v skladu s prvim stavkom člena 8(1) zakona o državljanstvu ob dopolnitvi starosti 22 let po samem zakonu izgubila dansko državljanstvo zaradi neobstoja dejanske povezave z Dansko in, ker je vlogo za ohranitev danskega državljanstva vložila po dopolnjenem 22. letu starosti, ni mogla izkoristiti izjeme iz drugega stavka člena 8(1) tega zakona.

49. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari se torej sooča z izgubo statusa državljanke Unije, ki naj bi bil v skladu z ustaljeno sodno prakso temeljni status državljanov držav članic.⁴²

50. Glede na zgoraj navedeno sodno prakso,⁴³ zlasti sodbo Tjebbes in drugi, je jasno, da položaj državljan Unije, ki ima državljanstvo le ene države članice ter se sooča z izgubo statusa, ki mu je priznan s členom 20 PDEU, in z njim povezanih pravic, glede na svojo naravo in posledice spada na področje prava Unije.⁴⁴ Iz tega sledi, da mora Kraljevina Danska, ker položaj tožeče stranke v postopku v glavni stvari spada na področje uporabe prava Unije, pri izvajanju svoje pristojnosti na področju državljanstva upoštevati to pravo in da mora biti ta položaj predmet nadzora z vidika tega prava.⁴⁵

51. Glede na to ugotovitev se postavlja vprašanje, ali je izguba državljanstva po samem zakonu, ki je določena v členu 8(1) danskega zakona o državljanstvu, v skladu s pravom Unije. Naj spomnim – kot izhaja iz sodne prakse Sodišča – da mora izguba državljanstva, ki je določena z nacionalno zakonodajo, da bi bila v skladu s tem pravom, ustrezati razlogu splošnega interesa, kar pomeni, da se z njo lahko doseže zastavljeni cilj in da izguba državljanstva, ki ga povzroči ta zakonodaja, ni samovoljni akt.⁴⁶

52. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari trdi, da se s samodejno izgubo državljanstva, v zvezi s katero ni izjem, ki je določena v členu 8(1) zakona o državljanstvu, poskuša uresničiti zakonit namen in doseči cilj ohranitve dejanske povezave ter varstva posebnega solidarnega in lojalnega razmerja med državo članico in njenimi državljani, vendar pa ni primerna za to, da se zagotovi uresničitev tega cilja. Poleg tega naj samodejna izguba iz te določbe ne bi bila sorazmerna in naj bi bila torej v nasprotju s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine.

53. Danska vlada nasprotno v pisnih stališčih trdi, da mora preizkus zakonitosti in sorazmernosti člena 8(1) zakona o državljanstvu v zvezi z osebami, ki so ob vložitvi vloge za ohranitev državljanstva dopolnile starost 22 let, temeljiti na celoviti presoji danske ureditve izgube in ponovne pridobitve državljanstva. Sorazmernost izgube danskega državljanstva po samem zakonu za osebe, ki so dopolnile starost 22 let, naj bi se morala presojati tudi ob upoštevanju pravil za ohranitev državljanstva do te starosti, ki so kot celota zelo prizanesljiva. Poleg tega ta

⁴² Sodba z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31), in sodba Wiener Landesregierung (točka 38 in navedena sodna praksa).

⁴³ Glej točke 29, 30 in 33 teh sklepnih predlogov.

⁴⁴ Glej sodbo Tjebbes in drugi (točka 32).

⁴⁵ Glej v zvezi s tem sodbi Rottmann (točki 42 in 45) ter Tjebbes in drugi (točka 32). Danska vlada je na obravnavi trdila, da iz sklepa voditeljev držav in vlad, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta v Edinburghu 11. in 12. decembra 1992, izhaja, da ima Kraljevina Danska široko diskrecijsko pravico pri opredelitvi pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva ter poseben položaj, kar se tiče državljanstva Unije. Vendar je Komisija opozorila, da imajo upoštevni odlomki tega sklepa v zvezi z državljanstvom Unije enako besedilo kot Izjava št. 2 o državljanstvu države članice, ki so jo države članice priložile sklepnim listini Pogodbe EU. Glej v zvezi s tem sodbo Rottmann (točka 40). Opozorila je tudi, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je treba pristojnost držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva izvajati ob upoštevanju prava Unije. Glej med drugim sodbo Rottmann (točka 41).

⁴⁶ Glej v tem smislu sodbo Rottmann (točke od 51 do 54).

vlada meni, da sta zakonitost in sorazmernost pravil v zvezi z izgubo danskega državljanstva podkrepjeni z dejstvom, da lahko, kadar je vloga vložena pred dopolnjenim 22. letom, na osnovi presoje posameznega primera odobri ohranitev državljanstva.

54. Ob upoštevanju navedene sodne prakse bom torej preučil, ali se z zadevno nacionalno zakonodajo, ki določa izgubo danskega državljanstva za tožečo stranko v postopku v glavni stvari in povzroči njeno izgubo statusa državljanke Unije, sledi legitimnemu razlogu in ali je z njo mogoče doseči zastavljeni cilj ter ali ureditev izgube danskega državljanstva spoštuje načelo sorazmernosti glede posledic, ki jih ima za položaj tožeče stranke v postopku v glavni stvari.

1. Preizkus legitimnosti razloga splošnega interesa, ki mu sledi ureditev izgube danskega državljanstva

55. Na prvem mestu naj spomnim, da je Sodišče že presodilo, da je legitimno, da želi država članica varovati posebno solidarno in lojalno razmerje s svojimi državljani kot tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljanске vezi.⁴⁷ Po njegovem mnenju je torej legitimno, da država članica pri izvajanju svoje pristojnosti, ki ji omogoča opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva, šteje, da državljanstvo izraža dejansko povezavo med državo in njenimi državljani ter da zato neobstoju ali prenehanju take dejanske povezave pripiše izgubo državljanstva.⁴⁸

56. Na drugem mestu prav tako poudarjam, da je Sodišče v sodbi Tjebbes in drugi že pojasnilo, da je mogoče za merilo, ki temelji na običajnem prebivališču državljanov te države članice v dovolj dolgem obdobju „zunaj [zadevne] države članice in *območij, za katera se uporablja Pogodba EU*“, šteti, da odraža neobstoju te dejanske povezave.⁴⁹

57. V obravnavani zadevi je, kot izhaja iz predložitvene odločbe, namen člena 8(1) zakona o državljanstvu preprečiti, da bi se dansko državljanstvo prenašalo iz generacije v generacijo na osebe, ki nimajo ali nimajo več dejanske povezave z Dansko. Po navedbah danske vlade je danski zakonodajalec menil, da osebe, ki so rojene v tujini in *niso živele na Danskem* ali v tej državi članici niso dolgotrajneje prebivale, med odraščanjem sčasoma izgubijo lojalnost in solidarnost ter povezavo s to državo članico.⁵⁰

58. V teh okoliščinah menim, kot trdijo danska in francoska vlada ter Komisija, da država članica načeloma upravičeno meni, da osebe, ki so rojene na tujem in niso imele stalnega ali začasnega prebivališča v tej državi članici, da bi lahko dokazale dejansko povezavo z njo, *lahko* sčasoma izgubijo lojalno in solidarno razmerje ter povezavo z navedeno državo članico. V zvezi s tem

⁴⁷ Sodbe Rottmann (točka 51), Tjebbes in drugi (točka 32) in Wiener Landesregierung (točka 52).

⁴⁸ Sodba Tjebbes in drugi (točka 35). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2018:572, točka 53).

⁴⁹ Sodba Tjebbes in drugi (točka 36). Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2018:572, točka 54). Moj poudarek.

⁵⁰ Čeprav se sprašujem, ali je mogoče to postopno izgubljanje dejanske povezave posplošiti na vse osebe, ki spadajo na področje uporabe sporne določbe, se strinjam, da *načeloma lahko* obstaja tveganje, da se v *nekaterih primerih* dejanska povezava postopoma lahko izgubi. Poleg tega se mi zdi povsem mogoče, da imajo lahko nekateri državljani Unije dejansko povezavo z več kot eno državo članico. S tem, da bi se podvomilo o tej ugotovitvi, bi se podvomilo o samem bistvu državljanstva Unije. Po mojem mnenju bi bilo protislovno, če se ne bi sprejele morebitne posledice izvajanja, med drugim, ene od temeljnih svoboščin Unije, in sicer prostega gibanja oseb, za državljane držav članic.

poudarjam, da člen 7(1)(e) Evropske konvencije o državljanstvu določa, da se lahko državljanstvo izgubi po samem zakonu zaradi neobstoja dejanske povezave med državo in državljanom, ki običajno prebiva v tujini.⁵¹

59. Zato se mi načeloma zdi upravičeno, da država članica na eni strani odloči, da glede na merila, kot je prebivanje na njenem ozemlju v skupnem trajanju manj kot leto dni, ni razvidna dejanska povezava s to državo članico, in da na drugi strani lahko zaradi ugotavljanja, ali so izpolnjeni pogoji za izgubo državljanstva, določi starost, kot je starost 22 let v obravnavani zadevi.

60. Ob tem moram zaradi izčrpnosti navesti pomembno vprašanje, ki ga je v svojih pisnih stališčih postavila Komisija in o katerem se je razpravljalo na obravnavi v odgovor na vprašanje Sodišča ter ki presega težavo, s katero se srečuje predložitveno sodišče. Gre za vprašanje, ali je merilo za izgubo državljanstva, ki temelji na dejstvu, da danski državljan stalno prebiva zunaj Danske, ter ki ne razlikuje med stalnim prebivališčem v Uniji in stalnim prebivališčem v tretji državi, mogoče šteti za legitimno merilo z vidika prava Unije, če ta izguba povzroči izgubo statusa državljana Unije.⁵²

61. Posledica uporabe takega merila stalnega prebivališča bi bila namreč to – kot je v svojih pisnih in ustnih stališčih pravilno poudarila Komisija – da oseba, ki je danska državljanica in ima hkrati državljanstvo tretje države ter je bila rojena v drugi državi članici danskemu očetu ali materi, ki sta uveljavila pravico do prostega gibanja na podlagi člena 21 PDEU, izgubi dansko državljanstvo po samem zakonu in torej status državljanke Unije, če ob dopolnitvi 22. leta starosti izpolnjuje kumulativne pogoje iz prvega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu in ne uporabi izjeme iz drugega stavka člena 8(1) tega zakona. Drugače povedano, če starši te osebe uveljavijo pravice, ki so jim podeljene s statusom državljanov Unije, ta oseba paradoksalno izgubi vse pravice, ki izhajajo iz njenega statusa državljanke Unije.⁵³ Poleg tega bi do te izgube prišlo tudi, če bi ta oseba, ki je rojena v drugi državi članici, med svojim 18. in 22. letom uveljavila pravico do prostega gibanja in prebivanja za to, da bi, med drugim, delala ali prebivala v drugi državi članici.⁵⁴

62. V zvezi s tem, čeprav se strinjam s pomisleki Komisije glede legitimnosti takega merila stalnega prebivališča in njegovega splošnega učinka na prosto gibanje državljanov znotraj Unije, menim, da v obravnavani zadevi ni treba izvesti posebne in temeljite analize tega elementa, da bi se odgovorilo na vprašanje predložitvenega sodišča. Iz predložitvene odločbe je namreč razvidno,

⁵¹ Evropsko konvencijo o državljanstvu, ki je bila sprejeta 6. novembra 1997 v okviru Sveta Evrope in je začela veljati 1. marca 2000, je Kraljevina Danska ratificirala 24. julija 2002. V obrazložitvenem poročilu k tej konvenciji je navedeno, da je namen te določbe pooblastiti državo, ki to želi, da svojim državljanom, ki že dolgo živijo v tujini, prepreči, da obdržijo državljanstvo te države, kadar povezava z zadnjemavedeno ne obstaja več ali pa jo je nadomestila povezava z drugo državo, pri čemer so to, kot v tej zadevi, osebe z dvojnimi državljanstvom in torej ni tveganja, da postanejo osebe brez državljanstva. Glej točko 70 tega poročila.

⁵² Danska vlada je v odgovoru na vprašanje Sodišča potrdila, da takšnega razlikovanja ni. V zvezi z razlikovanjem v danski zakonodaji med stalnim prebivališčem, med drugim, na Finskem ali Švedskem in stalnim prebivališčem v drugi državi članici je danska vlada na obravnavi potrdila, da člen 8(3) zakona o državljanstvu določa, da sedem let stalnega prebivanja v teh dveh državah članicah šteje kot dokaz dejanske povezave z Dansko. V zvezi s tem je Komisija v odgovor na vprašanje Sodišča navedla, da to pravilo predstavlja diskriminacijo na podlagi države članice stalnega prebivališča, ki se lahko šteje za neskladnost z razlogom splošnega interesa, ki mu sledi danska zakonodaja. Glej tudi opombo 6 teh sklepnih predlogov.

⁵³ Komisija je v odgovor na vprašanje Sodišča poudarila, da iz uporabe takega merila izhaja, da zadevni danski državljan z uresničitvijo pravice do gibanja in prebivanja izgubi to pravico.

⁵⁴ Tako bi bilo po mojem mnenju, če bi danski državljan, ki je rojen na Nizozemskemu očetu Dancu in materi Američanki, pri 18 letih uveljavil pravico do prostega gibanja in prebivanja ter odšel na delo ali študij v Italijo, kjer bi prebival do svojega 22. leta. Navesti je treba tudi – kot je v odgovor na vprašanje Sodišča pojasnila Komisija – da bi položaj, ko bi imel tak državljan hkrati dansko in italijansko državljanstvo, prav tako spadal na področje uporabe prava Unije, V tem primeru ne bi šlo za izgubo statusa državljana Unije, temveč za omejitve pravice do prostega gibanja in prebivanja znotraj Unije.

da tožeča stranka v postopku v glavni stvari, razen treh ali štirih tednov, ki jih je preživela v Franciji,⁵⁵ ni prebivala v drugi državi članici kot na Danskem in je imela vedno stalno prebivališče v Združenih državah. Če bi Sodišče menilo drugače, bom vseeno navedel naslednje pripombe.

63. Naj najprej spomnim, da se v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Tjebbes in drugi, težava, ki je bila predstavljena v prejšnjih točkah, ni pojavila, saj merilo, temelječe na stalnem prebivališču, ki ga je določala sporna nizozemska zakonodaja, v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, ni razlikovalo med stalnim prebivališčem na Nizozemskem in stalnim prebivališčem v drugi državi članici.⁵⁶ Čeprav drži, da je Sodišče v tej sodbi menilo, da tako merilo odraža neobstoj dejanske povezave, pa je vseeno pojasnilo, da gre za stalno prebivališče „zunaj [zadevne] države članice in območij, za katera se uporablja Pogodba EU“.⁵⁷

64. Dalje, ne sme se pozabiti, da je Sodišče v zvezi z državljanji Unije, ki so rojeni v državi članici gostiteljici in ki niso nikoli izvrševali pravice do prostega gibanja, že razsodilo, da se lahko ti državljanji sklicujejo na člen 21(1) PDEU in na določbe, ki so bile sprejete za njegovo izvajanje.⁵⁸

65. Nazadnje, zdi se mi očitno, da merilo, ki v zvezi z izgubo državljanstva pri dopolnjeni starosti 22 let, zaradi katere zadevna oseba izgubi status državljana Unije, ne razlikuje med stalnim ali začasnim prebivališčem v tretji državi in stalnim ali začasnim prebivališčem v državi članici, jasno omejuje pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki lahko danskega državljana odvrne od uresničevanja te pravice.⁵⁹ V zvezi s tem moram poudariti, da ne razumem, kako bi bilo mogoče trditi, da je taka omejitev pravice do prostega gibanja in prebivanja državljanov Unije sorazmerna. Dejstvo, da lahko državljan Unije izgubi državljanstvo, ker ima stalno prebivališče v drugi državi članici, kot je tista, katere državljanstvo ima, namreč po mojem mnenju nesorazmerno omejuje pravico tega državljana do prostega gibanja in prebivanja. Kot je Komisija pravilno navedla na obravnavi, se stalno in začasno prebivališče na ozemlju Unije ne bi smelo šteti za okoliščino, ki prekine dejansko povezavo med državljanom Unije in njegovo matično državo članico.

66. V teh okoliščinah in ob upoštevanju mojih pridržkov v zvezi z učinki merila stalnega prebivališča, kot je merilo iz člena 8(1), prvi stavek, zakona o državljanstvu, na prosto gibanje državljanov v Uniji menim, da v okoliščinah iz zadeve v glavni stvari pravo Unije načeloma ne nasprotuje temu, da država članica v položajih iz te določbe iz razlogov splošnega interesa določi izgubo državljanstva, čeprav ta izguba povzroči, da zadevna oseba izgubi status državljana Unije.

⁵⁵ Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je na obravnavi potrdila, da je šlo za počitnice.

⁵⁶ Sodba Tjebbes in drugi (točka 10).

⁵⁷ Sodba Tjebbes in drugi (točka 36). Glej v zvezi s tem sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2018:572, točka 54). Moj poudarek.

⁵⁸ Sodbe z dne 19. oktobra 2004, Zhu in Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, točka 26); z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točki 42 in 43), in z dne 2. oktobra 2019, Bajratarí (C-93/18, EU:C:2019:809, točka 26).

⁵⁹ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiarosa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, točka 32), v katerih je navedeno, da bi bilo „vsako državno pravilo, ki bi določalo izgubo državljanstva ob preselitvi stalnega prebivališča v drugo državo članico, nedvomno kršitev pravice do gibanja in prebivanja, podeljene državljanu Unije s členom [21 PDEU]“.

2. Preučitev sorazmernosti zadevne nacionalne zakonodaje ob upoštevanju posledic, ki jih ima za zadevno osebo

67. Ob upoštevanju sodne prakse Sodišča in zlasti točk od 40 do 42 sodbe Tjebbes in drugi⁶⁰ imam pomisleke glede tega, ali se z ureditvijo izgube danskega državljanstva ob dopolnitvi starosti 22 let, kot je določena v členu 8(1) zakona o državljanstvu in kot jo v upravni praksi izvajajo danski organi, spoštuje načelo sorazmernosti. Moji pomisleki ne izhajajo iz enega samega vidika zakonodaje, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, temveč iz več sestavnih elementov te ureditve, in se nanašajo na neobstoj posamičnega preizkusa posledic izgube statusa državljana Unije glede na pravo Unije za vse, ki so vložili vlogo po dopolnjenem 22. letu, na eni strani ter ponovno pridobitev izgubljenega državljanstva *ex tunc* na drugi strani.

a) Sistematičen neobstoj posamičnega preizkusa posledic izgube statusa državljana Unije glede na pravo Unije za vse, ki so vložili vlogo po dopolnjenem 22. letu starosti

68. Naj spomnim, da se pomisleki predložitvenega sodišča nanašajo na dejstvo, da je izguba danskega državljanstva in posledično statusa državljana Unije samodejna in da v zakonu o državljanstvu ni predvidena nobena izjema. Kot je na obravnavi navedla Komisija, v položaju, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, položaj osebe, ki jo zadeva ta izguba in, eventualno, njene družine ni bil *nikoli* predmet posamičnega preizkusa. Zdi se mi, da je to bistvo težav, ki jih povzroča ureditev izgube državljanstva po samem zakonu, ki se izpodbija v obravnavani zadevi.

69. Prvič, ugotavljam, da je *edini način*, da lahko danski državljan uveljavlja *posamičen preizkus* posledic izgube državljanstva, ki povzroči izgubo statusa državljana Unije, glede na pravo Unije ta, da vloži vlogo za ohranitev danskega državljanstva, *preden* dopolni 22 let,⁶¹ natančneje, *med 21. in 22. letom starosti*,⁶² kar je po mojem mnenju zelo kratko obdobje. Če vlogo vloži po dopolnitvi te starosti, je ta preučena samo zato, da se preveri, ali so izpolnjeni pogoji iz prvega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu. V tem primeru je njegova vloga samodejno zavrnjena,⁶³ pri čemer zadevna oseba ne izgubi samo dansko državljanstvo in posledično status državljana Unije, temveč tudi nikakor ni upravičena do posamičnega preizkusa posledic te izgube glede na pravo Unije.

70. Drugič, ugotavljam, da je iz navedb predložitvenega sodišča razvidno, da je ministrstvo za priseljevanje in integracijo po izreku sodbe Tjebbes in drugi odločilo, da lahko nekdanji danski državljan, ki so dopolnili starost 22 let 1. novembra 1993 ali po tem datumu in so vložili vlogo za ohranitev danskega državljanstva, *preden* so dopolnili 22 let, ter so prejeli odločbo o izgubi državljanstva na podlagi člena 8 zakona o državljanstvu, kar je povzročilo izgubo njihovega

⁶⁰ Glej točki 35 in 36 teh sklepnih predlogov.

⁶¹ Glede spremembe člena 8(1) zakona o državljanstvu po izreku sodbe Tjebbes in drugi glej točko 25 teh sklepnih predlogov.

⁶² Naj spomnim, da predložitveno sodišče pojasnjuje, da se ministrstvo za priseljevanje in integracijo v primeru vložitve vloge za ohranitev državljanstva *pred dopolnjenim 21. letom ne opredeli* glede tega, ali je vlagatelj ohranil dansko državljanstvo, temveč samo izda potrdilo o danskem državljanstvu *s pridržkom* izgube tega državljanstva ob dopolnitvi starosti 22 let na podlagi člena 8 zakona o državljanstvu. Priznam, da se mi trditev, da je treba presojo o ohranitvi državljanstva izvesti čim bližje dopolnitvi starosti 22 let, da se danski organi lahko opredelijo o tem, ne zdi prepričljiva. Glej točko 24 teh sklepnih predlogov.

⁶³ Danska vlada je na obravnavi v odgovor na vprašanje Sodišča navedla, da danski organi sicer *ne obveščajo* sistematično danskih državljanov o pogojih za izgubo državljanstva ob dopolnitvi starosti 22 let, da pa je pravilo o izgubi danskega državljanstva navedeno na drugi strani potnega lista. Ta vlada je poleg tega pojasnila tudi, da potni list osebe, na katero se nanaša izguba danskega državljanstva, ni več veljaven, ko oseba dopolni starost 22 let. V zvezi s tem menim, da navedba tega pravila na drugi strani potnega lista ne vpliva na težavo, ki je bistvo te zadeve, in sicer, da tožeča stranka v postopku v glavni stvari nikakor ne more izpodbijati izgube svojega državljanstva, katere posledica je izguba statusa državljana Unije, in torej biti upravičena do nadzora nad sorazmernostjo posledic te izgube glede na pravo Unije.

državljanstva Unije, zahtevajo ponovno preučitev te odločbe.⁶⁴ Medtem ko so ti državljani lahko uveljavljali tako ponovno preučitev glede na pravo Unije, pa tožeča stranka v postopku v glavni stvari, ki je starost 22 let dopolnila po 1. novembru leta 1993, take ponovne preučitve ni mogla zahtevati, ker je vlogo za ohranitev državljanstva vložila 43 dni *po* dopolnjenem 22. letu.

1) Ugovori, ki jih navaja danska vlada

71. Glede razloga za ohranitev zahteve iz prvega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu, v skladu s katero je treba vlogo za ohranitev danskega državljanstva vložiti *pred* dopolnitvijo starosti 22 let, predložitveno sodišče navaja, da je iz pripravljanih dokumentov, ki se nanašajo na to določbo, razvidno, da je danski zakonodajalec pri spremembi te določbe zaradi uskladitve s sodbo Tjebbes in drugi menil, da „ni videti, da se s to sodbo nalaga sistematična možnost takega [posamičnega] preizkusa“.

72. V zvezi s tem je danska vlada v svojih pisnih in ustnih stališčih trdila, da iz sodbe Tjebbes in drugi ni razvidno, da mora biti posamičen preizkus vsekakor mogoč, kadar zadevna oseba to želi. V skladu z njeno razlago te sodbe je dovolj, da se tak posamičen preizkus lahko izvede, kar je po njenem mnenju mogoče, če je vloga za ohranitev državljanstva vložena pred dopolnitvijo starosti 22 let.

73. Če bi se v obravnavani zadevi sprejela ta razlaga, bi se postavili naslednji vprašanji: ali je treba šteti, da lahko oseba v nekaterih položajih izgubi državljanstvo države članice, kar privede do izgube statusa državljanca Unije, ne da bi bil *kadar koli* izveden posamičen preizkus te izgube in njenih posledic za to osebo glede na pravo Unije? In, ali je treba šteti, kot predlaga ta vlada, da je lahko obveznost držav članic, da izvedejo ta posamičen preizkus, kot je določena v sodni praksi Sodišča, omejena s prekluzivnim rokom?

74. Na podlagi teh vprašanj jasno prihajam do sklepa, da te razlage sodbe Tjebbes in drugi, ki sta jo podala danski zakonodajalec in danska vlada, ni mogoče sprejeti, ker temelji na napačnem razumevanju te sodbe.

75. Prvič, s tako razlago se po mojem mnenju krši obveznost pristojnih nacionalnih organov in nacionalnih sodišč, da na eni strani spoštujejo načelo sorazmernosti na področju izgube statusa državljanca Unije in da na drugi strani ob upoštevanju tega načela opravijo posamičen preizkus posledic izgube tega statusa glede na pravo Unije.

76. Drugič, taka razlaga državam članicam omogoča, da v položajih, kot je ta v postopku v glavni stvari, odvzamejo polni učinek členu 20 PDEU, kot ga razlaga Sodišče. Naj spomnim, da naj bi bil v skladu z ustaljeno sodno prakso status državljanca Unije temeljni status državljanov držav članic. Temu statusu se torej ne sme odvzeti njegov polni učinek in posledično se pravice, podeljene s tem statusom, ne smejo kršiti s sprejetjem nacionalne ureditve, ki ni v skladu s pravom Unije.

⁶⁴ Predložitveno sodišče v zvezi s tem napotuje na dokument ministrstva za priseljevanje in integracijo, naslovljen „Orientering om behandlingen af ansøgninger om bevis for bevarelse af dansk indfødsret efter EU-Domstolens dom i sag C-221/17, Tjebbes“ (Informacije o obravnavi vlog za izdajo potrdila o ohranitvi danskega državljanstva po sodbi Sodišča Evropske unije v zadevi C-221/17, Tjebbes).

2) Pravilna razlaga sodbe Tjebbes in drugi

77. Naj spomnim, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da na podlagi načela, da je treba pristojnost držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva izvajati ob upoštevanju prava Unije, ni mogoče šteti, da pogoji za izgubo državljanstva, katere posledica je izguba statusa državljana Unije, ne spadajo na področje nadzora prava Unije.⁶⁵ V zvezi s tem je Sodišče v sodbi Tjebbes in drugi potrdilo, da izguba državljanstva države članice po samem zakonu ne bi bila združljiva z načelom sorazmernosti, če upoštevna nacionalna pravila nikakor ne bi omogočala posamičnega preizkusa posledic te izgube za zadevne osebe glede na pravo Unije.⁶⁶

78. Vendar drugače kakor to, kar je Sodišče potrdilo v točkah 41 in 42 sodbe Tjebbes in drugi, ugotavljam, da v položaju, v kakršnem je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, v katerem do izgube danskega državljanstva pride po samem zakonu, kar povzroči izgubo statusa državljana Unije, danskim organom *ni omogočeno*, da ob tem *preizkusijo* posledice te izgube za vse danske državljane, ki so vložili vlogo za ohranitev danskega državljanstva po dopolnitvi starosti 22 let. Ti državljani namreč *nikakor* niso upravičeni do posamičnega preizkusa sorazmernosti posledic, ki jih ima ta izguba zanje, glede na pravo Unije. Neobstoj takega preizkusa po mojem mnenju ni le samodejen, kot ugotavlja predložitveno sodišče, temveč tudi *sistematičen*.

79. V skladu s pravilno razlago sodbe Tjebbes in drugi mora v *vseh* položajih, v katerih gre za izgubo državljanstva, katere posledica je izguba statusa državljana Unije, obstajati možnost, da se opravi preizkus glede na načelo sorazmernosti, kot ga razlaga Sodišče v svoji sodni praksi v zvezi s členom 20 PDEU, kar pomeni, da je treba posamičen preizkus izvesti *tudi* za osebe, ki so v položaju, v kakršnem je tožeča stranka v postopku v glavni stvari. Vendar ob upoštevanju zakonodaje, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, nekaterih položajev, v katerih ima lahko izguba statusa državljana Unije nesorazmerne posledice, ne bo nikdar mogoče preizkusiti glede na pravo Unije, čeprav zadevne osebe izgubijo vse pravice, ki so podeljene s tem statusom.

80. Ali je to sprejemljivo? Mislim, da ne.

81. Naj v zvezi s tem spomnim, da je Sodišče v sodbi Wiener Landesregierung že razsodilo, da *vsaka*, tudi začasna, *izguba* statusa državljana Unije pomeni, da je zadevna oseba za nedoločen čas prikrajšana za možnost uživanja vseh pravic, ki izhajajo iz tega statusa.⁶⁷ Zato je zadevna država članica v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem je oseba že izgubila državljanstvo po samem zakonu ob dopolnitvi starosti 22 let in torej status državljana Unije, ne da bi imela možnost izpodbijati to izgubo, ob upoštevanju njenih posledic zanjo, z vidika prava Unije, dolžna zagotoviti polni učinek člena 20 PDEU.

82. Čeprav so, kot je to v obravnavani zadevi, razlogi za izgubo državljanstva, katere posledica je izguba statusa državljana Unije, načeloma legitimni, pa do te izgube lahko pride samo, če pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča spoštujejo načelo sorazmernosti. Da je lahko v nacionalni zakonodaji določeno *pravilo* o izgubi državljanstva po samem zakonu, ni nič posebnega, saj je taka zakonodajna odločitev v izključni pristojnosti držav članic. Povsem nekaj

⁶⁵ Glej v tem smislu sodbo Rottmann (točke od 41 do 43, 45, 48, 56 in 59), Tjebbes in drugi (točke 30, 32, od 40 do 42 in 45) in Wiener Landesregierung (točke 44, 59, 61 in 73). Glej tudi točke od 29 do 43 in zlasti točko 45 teh sklepnih predlogov.

⁶⁶ Sodba Tjebbes in drugi (točka 41). Naj spomnim, da se Sodišču v zadevi, v kateri je bila izdana ta sodba, ni bilo treba izreči o pristojnosti za določitev pogoja za izgubo državljanstva v nacionalni zakonodaji (kot je deset let neprekinjenega prebivanja državljanov države članice zunaj te države članice in Unije), temveč se je moralo izreči o nezdržljivosti te zakonodaje z načelom sorazmernosti, ker ta *nikakor* ni omogočala preizkusa posledic te izgube glede na pravo Unije. V zvezi s tem razlikovanjem glej moje preudarke v točki 45 teh sklepnih predlogov.

⁶⁷ Točka 48 te sodbe.

drugega pa je, če *nacionalni postopek*, ki je določen s to zakonodajo, zadevni osebi ne omogoča izpodbijanja te izgube v okviru nadzora nad sorazmernostjo⁶⁸ in posledično uveljavljanja posamičnega preizkusa posledic te izgube. Dejstvo, da lahko država članica legitimno določi izgubo državljanstva po samem zakonu, je torej treba razlikovati od spoštovanja načela sorazmernosti navedene izgube glede na pravo Unije.

83. V teh okoliščinah bi se lahko trdilo, da s takim popolnim in sistematičnim neobstojem posamičnega preizkusa za osebe, ki so vlogo vložile po dopolnitvi starosti 22 let, ne bi bilo mogoče doseči cilja, ki se uresničuje z obveznostjo izvedbe preizkusa sorazmernosti, in sicer, da se tem osebam omogoči, da ohranijo državljanstvo zadevne države članice in torej status državljan Unije, ter da bi bil odvzem državljanstva, ki je posledica sporne določbe, samovoljen in nedosleden akt.

84. Za ponazoritev navajam položaj dveh sester z danskim državljanstvom, AA in BB. AA je rojena na Danskem, vendar se je s starši nekaj mesecev po rojstvu preselila v Združene države. BB je, nasprotno, rojena v Združenih državah in je v enakem položaju kot tožeča stranka v postopku v glavni stvari. V tem primeru bo posledica uporabe člena 8(1) zakona o državljanstvu za ti sestri to, da AA ohrani dansko državljanstvo, ker je rojena na Danskem, medtem ko njena sestra, BB, ki je vložila vlogo za ohranitev danskega državljanstva malo po dopolnitvi 22. leta starosti, državljanstvo in s tem status državljanke Unije samodejno izgubi, *ne da bi tako izgubo lahko izpodbijala*.

85. V obravnavani zadevi je tožeča stranka v postopku v glavni stvari v odgovor na vprašanje Sodišča na obravnavi navedla, da sta njena sorojenca dansko državljanstvo in posledično status državljanov Unije lahko ohranila, ker sta pravočasno vložila vlogo. Tako se obravnava položaj, v katerem je tožeča stranka v postopku v glavni stvari edina v svoji družini, ki je izgubila dansko državljanstvo in posledično status državljanke Unije.

86. V zvezi s tem je treba spomniti, da posamičen preizkus položaja zadevne osebe po potrebi vključuje preizkus položaja njene družine, da se ugotovi, ali ima izguba državljanstva zadevne države članice – če ta povzroči izgubo statusa državljan Unije – posledice, ki bi glede na cilj, ki mu sledi nacionalni zakonodajalec, nesorazmerno posegale v običajni razvoj njenega družinskega in poklicnega življenja glede na pravo Unije.⁶⁹ Brez takega preizkusa sorazmernosti se pristojni nacionalni organi in po potrebi nacionalna sodišča ne morejo prepričati, da je taka izguba državljanstva združljiva s temeljnimi pravicami iz Listine in zlasti s pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki jo določa člen 7 Listine.⁷⁰

87. Menim torej, da mora biti pristojnim organom ali po potrebi nacionalnim sodiščem, neodvisno od legitimne odločitve nacionalnega zakonodajalca, da uvede rok za izgubo državljanstva po samem zakonu ali da ga ne uvede, omogočeno, da ob vložitvi vloge za ohranitev državljanstva opravijo posamičen preizkus *vsake* izgube državljanstva, česar posledica je izguba statusa državljan Unije. V tem primeru se postavlja vprašanje, katero obdobje bi bilo treba upoštevati pri izvedbi takega preizkusa v okviru nadzora nad sorazmernostjo. V zvezi s tem je Komisija pravilno trdila, da bi bil ta preizkus lahko izveden ob upoštevanju položaja, v katerem je bila zainteresirana oseba, ko je dopolnila 22 let. Ker bi bil posamičen preizkus možen tudi, kadar je vloga za ohranitev državljanstva vložena po dopolnitvi 22 let, bi se s tako omejitvijo obdobja, ki se upošteva pri izvedbi tega preizkusa, po mojem mnenju upoštevalo tako načelo pravne varnosti kot

⁶⁸ Na primer, v okviru postopka za preklic potne listine ali pri vložitvi vloge za pridobitev novega potnega lista.

⁶⁹ Sodbi Tjebbes in drugi (točka 44) ter Wiener Landesregierung (točka 59).

⁷⁰ Sodbi Tjebbes in drugi (točka 45) ter Wiener Landesregierung (točka 61).

načelo sorazmernosti. V zvezi s tem je treba dodati, da bi bilo v primeru, v katerem bi bil navedeni preizkus izveden ob upoštevanju položaja zadevne osebe ob dopolnjeni starosti 22 let, zaradi morebitnega obstoja novih dejstev v nekaterih primerih morda vseeno treba izvesti nov preizkus teh dejstev.

b) Neobstoj ponovne pridobitve državljanstva ex tunc v ureditvi izgube državljanstva po samem zakonu z možnostjo njegove naknadne ponovne pridobitve v okviru splošnega postopka naturalizacije

88. Kot sem že navedel, se predložitveno sodišče sprašuje tudi o težavah pri ponovni pridobitvi državljanstva na podlagi naturalizacije po dopolnitvi starosti 22 let. V zvezi s tem danska vlada trdi, da mora preizkus sorazmernosti izgube državljanstva, ki je določena v členu 8(1) zakona o državljanstvu, v zvezi z osebami, ki so ob vložitvi vloge za ohranitev državljanstva dopolnile starost 22 let, temeljiti na celoviti presoji danske ureditve izgube in ponovne pridobitve državljanstva.

89. V ureditvi izgube državljanstva po samem zakonu je v zvezi s tem, kot sem že navedel, nekdanjim danskim državljanom omogočeno, da to državljanstvo kasneje ponovno pridobijo v okviru splošnega postopka naturalizacije, če izpolnjujejo vrsto zahtev, med katerimi sta zahtevi po prebivanju na nacionalnem ozemlju ob vložitvi vloge za naturalizacijo in devetih letih neprekinjenega prebivanja na Danskem.⁷¹

90. Ali je ta možnost ponovne pridobitve državljanstva dovolj za to, da se šteje, da je ureditev izgube danskega državljanstva po samem zakonu v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz prava Unije, kot ga je Sodišče razložilo v sodbi Tjebbes in drugi?

91. Mislim, da ne.

92. Prvič, kot sem že navedel, je Sodišče v sodni praksi določilo načelo, v skladu s katerim je treba pristojnost držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva izvajati ob upoštevanju prava Unije.⁷²

93. Drugič, kot sem prav tako navedel, je Sodišče že razsodilo, da mora biti pristojnim nacionalnim organom in sodiščem v položaju, v katerem do izgube državljanstva države članice pride po samem zakonu, kar povzroči izgubo statusa državljanstva Unije, omogočeno, da ob tem ne le preizkusijo posledice te izgube državljanstva, temveč tudi da zadevni osebi po potrebi omogočijo pridobitev državljanstva *ex tunc*, kadar ta oseba zaprosi za potno listino ali vsak drug dokument, ki dokazuje njeno državljanstvo.⁷³

94. Ugotoviti je treba, da v nasprotju s tem, kar je razsodilo Sodišče v sodbi Tjebbes in drugi, v ureditvi izgube danskega državljanstva, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, ta možnost ni določena. Vendar taka izguba državljanstva, čeprav za *določen* čas nekaj let, kot v obravnavani zadevi, pomeni, da je zadevna oseba ves ta čas prikrajšana za možnost uživanja vseh pravic, ki izhajajo iz statusa državljanstva Unije.⁷⁴ Zato menim, da ta možnost ponovne pridobitve

⁷¹ Glej točki 8 in 26 teh sklepnih predlogov.

⁷² Glej sodbo z dne 7. julija 1992, Micheletti in drugi (C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10); sodbi Rottmann (točki 39 in 41) ter Tjebbes in drugi (točka 30); sodbo z dne 14. decembra 2021, Stolichna Obsthina, Rayon „Pancharevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, točka 38), in sodbo Wiener Landesregierung (točka 37).

⁷³ Sodba Tjebbes in drugi (točka 42 in izrek).

⁷⁴ Glej v tem smislu sodbo Wiener Landesregierung (točka 48).

državljanstva, niti v primeru omilitve splošnih zahtev v zvezi s prebivanjem, ni dovolj, da bi se lahko štelo, da je ureditev izgube danskega državljanstva po samem zakonu v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz načela sorazmernosti na podlagi člena 20 PDEU.

95. V teh okoliščinah menim, da nadzor nad sorazmernostjo posledic izgube državljanstva, kadar ta povzroči izgubo statusa državljanca Unije, ki se izvede glede na pravo Unije in samo, če ga zadevna oseba zahteva, preden dopolni starost 22 let, in ne da bi ji bilo omogočeno, da ponovno pridobi državljanstvo *ex tunc*, ni dovolj za izpolnitev zahtev, ki izhajajo iz prava Unije, kot ga je Sodišče razložilo v sodbi Tjebbes in drugi.

V. Predlog

96. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje za predhodno odločanje, ki ga je postavilo Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo, Danska), odgovori:

Člen 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da nasprotuje zakonodaji države članice, ki pod nekaterimi pogoji ob dopolnitvi starosti 22 let zaradi neobstoja dejanske povezave določa izgubo državljanstva te države članice po samem zakonu, če pred dopolnitvijo te starosti ni bila vložena vloga za ohranitev državljanstva, kar za osebe, ki nimajo hkrati državljanstva druge države članice, pomeni izgubo statusa državljanca Unije in z njim povezanih pravic, ne da bi se – če je vloga za ohranitev državljanstva vložena po 22. letu starosti – z vidika prava Unije posamično in ob upoštevanju načela sorazmernosti preučile posledice take izgube za njihov položaj, skupaj z možnostjo, da zadevne osebe ponovno pridobijo državljanstvo *ex tunc*, kadar zaprosijo za potno listino ali kateri koli drug dokument, ki dokazuje njihovo državljanstvo.