



# Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 5. septembra 2023\*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Evropske unije – Člen 20 PDEU – Člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Državljan, ki ima državljanstvo države članice in tretje države – Izguba državljanstva države članice po samem zakonu ob dopolnitvi starosti 22 let zaradi neobstoja dejanske povezave s to državo članico, če pred dnevom dopolnitve te starosti ni bila vložena vloga za ohranitev državljanstva – Izguba državljanstva Unije – Preizkus sorazmernosti posledic te izgube glede na pravo Unije – Prekluzivni rok“

V zadevi C-689/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo, Danska) z odločbo z dne 11. oktobra 2021, ki je na Sodišče prispela 16. novembra 2021, v postopku

X

proti

**Udlændinge- og Integrationsministeriet,**

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, L. Bay Larsen, podpredsednik, A. Prechal, predsednica senata, C. Lycourgos (poročevalec), E. Regan, P. G. Xuereb, predsedniki senatov, L. S. Rossi, predsednica senata, D. Gratsias, predsednik senata, in M. L. Arastey Sahún, predsednica senata, S. Rodin, F. Biltgen, N. Piçarra, N. Wahl, sodniki, I. Ziemele, sodnica, in J. Passer, sodnik,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 4. oktobra 2022,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za X E. O. R. Khawaja, advokat,
- za dansko vlado V. Pasternak Jørgensen in M. Søndahl Wolff, agentki, skupaj z R. Holdgaardom in A. K. Rasmussen, advokater,

\* Jezik postopka: danščina.

- za francosko vlado A. Daniel, A.-L. Desjonquères in J. Illouz, agenti,
- za Evropsko komisijo L. Grønfeldt in E. Montaguti, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 26. januarja 2023

izreka naslednjo

### **Sodbo**

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 20 PDEU in člena 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo X in Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministrstvo za priseljivanje in integracijo, Danska; v nadaljevanju: ministrstvo) zaradi izgube danskega državljanstva X.

### **Pravni okvir**

#### ***Pravo Unije***

- 3 Člen 20 PDEU določa:
  - „1. S Pogodbama se uvede državljanstvo Unije. Državljeni Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti.
  - 2. Državljeni Unije imajo pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah. Med drugim imajo:
    - (a) pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;

[...]“
- 4 V skladu s členom 7 Listine ima vsakdo pravico do tega, da se spoštuje njegovo zasebno in družinsko življenje, stanovanje ter komunikacije.
- 5 Izjava št. 2 o državljanstvu države članice, ki so jo države članice priložile sklepnim listini Pogodbe o Evropski uniji (UL 1992, C 191, str. 98; v nadaljevanju: Izjava št. 2), določa:

„Konferenca izjavlja, da se vsakokrat, ko Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti omenja državljane držav članic, vprašanje, ali posameznik ima državljanstvo države članice, ureja zgolj s sklicevanjem na nacionalno pravo zadevne države članice. [...]“

- 6 V delu A Sklepa voditeljev držav oziroma vlad, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta v Edinburgu 11. in 12. decembra 1992, o nekaterih problemih, ki jih je Danska izpostavila glede Pogodbe o Evropski uniji (UL 1992, C 348, str. 1, v nadaljevanju: sklep iz Edinburga) je določeno:

„Določbe drugega dela Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki se nanaša na državljanstvo Unije, dajejo državljanom držav članic dodatne pravice in varstvo, kot je določeno v tem delu. Nikakor ne nadomeščajo nacionalnega državljanstva. O tem, ali oseba ima državljanstvo države članice ali ne, se odloča le na podlagi nacionalne zakonodaje zadevne države članice.“

### **Dansko pravo**

- 7 Člen 8(1) lov om dansk indfødsret (zakon o danskem državljanstvu) 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.“

- 8 V skladu s cirkulæreskrivelse om naturalisation nr. 10873 (okrožnica o naturalizaciji št. 10873) z dne 13. oktobra 2015 v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: okrožnica o naturalizaciji), morajo nekdanji danski državljanji, ki so izgubili dansko državljanstvo na podlagi člena 8(1) zakona o državljanstvu, načeloma izpolnjevati splošne pogoje za pridobitev danskega državljanstva, ki jih zahteva zakon, da bi lahko ponovno pridobili to državljanstvo. V skladu s členom 5(1) te okrožnice mora prosilec v času vložitve prošnje za naturalizacijo prebivati na nacionalnem ozemlju. V skladu s členom 7 navedene okrožnice mora prosilec na ozemlju Kraljevine Danske neprekinjeno prebivati devet let.

- 9 V skladu s členom 13 okrožnice o naturalizaciji 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.

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

- 10 X je bila rojena 5. oktobra 1992 v Združenih državah Amerike danski materi in ameriškemu očetu. Od rojstva je imela dansko in ameriško državljanstvo. Ima brata in sestro, ki živita v Združenih državah, pri čemer je eden od njiju danski državljan. Nobeden od staršev, brat ali sestra ne živi na Danskem.
- 11 X je 17. novembra 2014, to je po dopolnjenem 22. letu, pri ministrstvu vložila vlogo za ohranitev danskega državljanstva.
- 12 Ministrstvo je na podlagi podatkov v tej vlogi ugotovilo, da je X pred dvaindvajsetim rojstnim dnevom na Danskem prebivala največ 44 tednov. X naj bi tudi izjavila, da je na Danskem bivala pet tednov po svojem dvaindvajsetem rojstnem dnevu in da je bila leta 2015 članica danske ženske košarkarske reprezentance. Poleg tega naj bi X navedla, da je leta 2005 preživela približno tri do štiri tedne v Franciji.

- 13 Ministrstvo je z odločbo z dne 31. januarja 2017 X 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) tega zakona, ker je bila vloga za ohranitev danskega državljanstva vložena po dopolnitvi 22. leta starosti.
- 14 V tej odločbi je med drugim navedeno, da je ta izguba utemeljena s tem, da X ni nikoli stalno prebivala na Danskem niti ni tam začasno prebivala v okoliščinah, iz katerih bi izhajala tesna povezanost s to državo članico v smislu člena 8(1), prvi stavek, zakona o državljanstvu, saj so njena bivanja na nacionalnem ozemlju pred 22. letom starosti trajala največ 44 tednov.
- 15 X je 9. februarja 2018 pri Københavns byret (okrožno sodišče v Københavnu, Danska) vložila tožbo, s katero je predlagala odpravo odločbe z dne 31. januarja 2017, navedene v točki 13 te sodbe, in „ponovno preučitev zadeve“. Ta tožba je bila s sklepom z dne 3. aprila 2020 odstopljena Østre Landsret (pritožbeno sodišče za vzhodno regijo, Danska), ki je predložitveno sodišče.
- 16 X v utemeljitev tožbe pred tem sodiščem trdi, da sta ohranitev dejanske povezave in varstvo posebnega solidarnega in lojalnega razmerja z zadevno državo članico sicer legitimna cilja, vendar samodejna izguba danskega državljanstva brez izjeme, določena v členu 8(1) zakona o državljanstvu, ni sorazmerna glede na taka cilja in je torej v nasprotju s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine.
- 17 X meni, da je pravila v zvezi z izgubo državljanstva mogoče šteti za sorazmerna le, če nacionalna ureditev – kot izhaja iz sodbe z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189) – hkrati omogoča zelo preprost dostop do ponovne pridobitve državljanstva. Vendar naj danska ureditev takega dostopa ne bi določala. Poleg tega naj v skladu s to ureditvijo ponovna pridobitev državljanstva ne bi veljala *ex tunc*.
- 18 Ministrstvo meni, da mora presoja zakonitosti in sorazmernosti člena 8(1) zakona o državljanstvu v zvezi z osebami, ki so ob vložitvi vloge za ohranitev danskega državljanstva že dopolnile starost 22 let, temeljiti na celoviti presoji danske ureditve, ki se nanaša na izgubo in ponovno pridobitev tega državljanstva. Danski zakonodajalec naj bi menil, da osebe, ki so rojene v tujini in niso živele na ozemlju Kraljevine Danske ali v tej državi članici niso dolgotrajno prebivale, sčasoma izgubijo lojalno in solidarno razmerje ter povezavo z navedeno državo članico in da bi bilo torej sorazmerno razlikovati med njihovim pravnim položajem pred dopolnjenim 22. letom starosti in po njem. Sorazmernost izgube danskega državljanstva po samem zakonu za osebe, ki so dopolnile starost 22 let, naj bi se morala presojati tudi ob upoštevanju zelo prizanesljivih pravil za ohranitev državljanstva do te starosti.
- 19 Poleg tega ministrstvo meni, da sta zakonitost in sorazmernost nacionalnih pravil v zvezi z izgubo danskega državljanstva podprti z dejstvom, da je mogoče odločiti, da se to državljanstvo ohrani na podlagi presoje vsakega posameznega primera, opravljene na podlagi vloge za ohranitev navedenega državljanstva, vložene čim bližje datumu, ko zadevna oseba dopolni 22 let, pri čemer je zadnji navedeni datum, naveden v členu 8(1), prvi stavek, zakona o državljanstvu.
- 20 V tem okviru predložitveno sodišče najprej opisuje upravno prakso ministrstva v zvezi z uporabo člena 8(1) zakona o državljanstvu. Na eni strani, kar zadeva presojo obstoja „tesne povezanosti z Dansko“ v smislu prvega stavka te določbe naj bi se razlikovalo med položaji, v katerih je zadevna oseba na Danskem pred 22. letom bivala manj ali več kot eno leto. Če je to prebivanje trajalo vsaj eno leto, naj bi nacionalni organi priznali, da obstaja zadostna tesna povezanost

s Kraljevino Dansko, ki upravičuje ohranitev danskega državljanstva. Nasprotno pa naj bi bile v obratnem primeru zahteve v zvezi s to tesno povezanostjo strožje v tem smislu, da naj bi morala zadevna oseba dokazati, da so krajša bivanja vseeno izraz „posebne povezanosti z Dansko“.

- 21 Na drugi strani, kar zadeva možnost, da se dovoli ohranitev danskega državljanstva v skladu s členom 8(1), drugi stavek, zakona o državljanstvu, naj bi bil poudarek na vrsti drugih elementov, kot so skupno trajanje prebivanja prosilca na ozemlju Kraljevine Danske, število njegovih prebivanj v tej državi članici, dejstvo, da je tam prebival malo pred dopolnjenim 22. letom ali več let prej, ter dejstvo, da prosilec tekoče govori dansko in ima tudi sicer povezavo z navedeno državo članico, na primer zaradi stikov z danskimi sorodniki ali odnosov z danskimi ali drugimi združenji.
- 22 Dalje, predložitveno sodišče navaja, da je bilo po razglasitvi sodbe z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189), razumevanje člena 8(1) zakona o državljanstvu pojasnjeno. Odslej naj bi veljalo, da mora ministrstvo, če je vloga za ohranitev danskega državljanstva vložena pred dopolnjenim 22. letom starosti, upoštevati več dodatnih elementov, da lahko opravi posamičen preizkus sorazmernosti posledic izgube tega državljanstva in posledično državljanstva Unije glede na pravo Unije. V zvezi s tem naj bi bilo ministrstvo dolžno presoditi, ali so posledice izgube državljanstva Unije glede na pravo Unije sorazmerne s ciljem, na katerem temelji izguba navedenega državljanstva, to je zagotoviti, da obstaja dejanska povezava s Kraljevino Dansko.
- 23 Predložitveno sodišče meni, da glede na sodbo z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189), obstaja dvom o združljivosti izgube danskega državljanstva in, odvisno od primera, državljanstva Unije, do katerega v skladu s členom 8(1), prvi stavek, zakona o državljanstvu pride po samem zakonu in brez izjeme ob dopolnitvi starosti 22 let, s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine, tudi ob upoštevanju težkega dostopa do ponovne pridobitve tega državljanstva z naturalizacijo po tej starosti. To sodišče v zvezi s tem navaja, da morajo v primeru izgube navedenega državljanstva nekdanji danski državljani načeloma izpolnjevati splošne pogoje za naturalizacijo, čeprav je mogoče odobriti določeno omilitev teh pogojev glede trajanja prebivanja na Danskem.
- 24 V teh okoliščinah je Østre Landsret (višje sodišče za vzhodno regijo) 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 preučiti 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?“

### Vprašanje za predhodno odločanje

- 25 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine razlagati tako, da nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero državljani te države članice, ki so bili rojeni zunaj njenega ozemlja, na njem nikoli niso stalno prebivali in na njem niso prebivali v okoliščinah, ki dokazujejo dejansko povezanost s to državo članico, državljanstvo te države članice po samem zakonu izgubijo, ko dopolnijo starost 22 let, zaradi česar osebe, ki nimajo tudi državljanstva druge države članice, izgubijo status državljana Unije in pravice, ki iz njega izhajajo, je pa s to ureditvijo pristojnim organom omogočeno, da kadar tak državljan vlogo za ohranitev tega državljanstva vloži v letu pred dopolnjenim dvaindvajsetim letom starosti, preučijo sorazmernost posledic izgube tega državljanstva glede na pravo Unije in, odvisno od primera, odobrijo ohranitev navedenega državljanstva.
- 26 Najprej je treba navesti, da je danska vlada Sodišče pozvala, naj pri odgovoru na to vprašanje upošteva sklep iz Edinburga, iz katerega naj bi izhajalo, da ima Kraljevina Danska po eni strani široko diskrecijsko pravico pri opredelitvi pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva in po drugi strani poseben položaj, kar zadeva državljanstvo Unije. Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 50 sklepnih predlogov, imajo upoštevni odlomki tega sklepa v zvezi z državljanstvom Unije enako besedilo kot Izjava št. 2.
- 27 Res je, da je treba sklep iz Edinburga in Izjavo št. 2, katerih namen je bil pojasniti vprašanje razmejitve področja uporabe *ratione personae* določb prava Unije, ki se sklicujejo na pojem „državljan“, upoštevati kot instrumenta razlage Pogodbe EU, še zlasti za določitev njenega področja uporabe *ratione personae* (glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 40).
- 28 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja, da čeprav opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva v skladu z mednarodnim pravom spada v pristojnost posamezne države članice, dejstvo, da neko področje spada v pristojnost držav članic, ne izključuje, da morajo zadevna nacionalna pravila v položajih, za katere velja pravo Unije, to pravo spoštovati (sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točki 39 in 41, in z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 30).
- 29 Člen 20 PDEU pa vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije, katerega namen je biti temeljni status državljanov držav članic (sodba z dne 18. januarja 2022, Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije), C-118/20, EU:C:2022:34, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 30 Zato položaj državljanov Unije, ki imajo tako kot tožeča stranka iz postopka v glavni stvari državljanstvo le ene države članice ter ki se z izgubo tega državljanstva soočajo z izgubo statusa, ki jim je priznan s členom 20 PDEU, in z njim povezanih pravic, glede na svojo naravo in posledice spada na področje prava Unije. Države članice morajo tako pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državljanstva spoštovati pravo Unije in zlasti načelo sorazmernosti (sodbe z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točki 42 in 45; z dne

12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 32, in z dne 18. januarja 2022, Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije), C-118/20, EU:C:2022:34, točka 51).

- 31 V tem okviru je Sodišče že razsodilo, da je legitimno, da država članica želi varovati posebno solidarno in lojalno razmerje s svojimi državljani ter tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljanske vezi (sodbe z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 51; z dne 12. marca 2022, Tjebbes in drugi, C-221/20, EU:C:2019:34, točka 33, in z dne 18. januarja 2022, Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije), C-118/20, EU:C:2022:34, točka 52).
- 32 Legitimno je tudi, da država članica pri izvajanju svoje pristojnosti, ki ji omogoča opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva, šteje, da državljanstvo izraža dejansko povezavo s to državo članico ter da zato neobstoju ali prenehanju take dejanske povezave pripiše izgubo državljanstva (glej v tem smislu sodbo z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi C-221/17, EU:C:2019:189, točka 35).
- 33 V obravnavanem primeru v skladu s členom 8(1), prvi stavek, zakona o državljanstvu danski državljani, rojeni v tujini, ki nikoli niso stalno prebivali na Danskem niti tam niso prebivali v okoliščinah, ki kažejo na dejansko povezavo s to državo, dansko državljanstvo po samem zakonu izgubijo, ko dopolnijo starost 22 let, razen če bi s tem ostali brez vsakega državljanstva.
- 34 Po navedbah predložitvenega sodišča je iz pripravljalnega gradiva za zakon o državljanstvu razvidno, da je namen člena 8 tega zakona preprečiti, da bi se dansko državljanstvo prenašalo iz generacije v generacijo na osebe s stalnim prebivališčem v tujini, ki ne poznajo Kraljevine Danske niti s to državo niso nikakor povezane.
- 35 V zvezi s tem je treba navesti, da pravo Unije ne nasprotuje niti temu, da država članica določi, da presoja obstoja ali neobstoja dejanske povezave z njo temelji na upoštevanju meril, kot so tista iz člena 8(1), prvi stavek, zakona o državljanstvu, ki temeljijo na kraju rojstva in stalnega prebivališča zadevne osebe in pogojih njenega prebivanja na nacionalnem ozemlju, niti temu, da ta država članica to presojo omeji na obdobje do dneva, ko ta oseba dopolni 22 let.
- 36 Za potrebe te zadeve ni treba preučiti legitimnosti takih meril, ker pri navedeni presoji ta merila ne razlikujejo med rojstvom in stalnim ali začasnim prebivanjem zadevne osebe v državi članici ter rojstvom in stalnim ali začasnim prebivanjem te osebe v tretji državi. Kot je namreč razvidno iz predloga za sprejetje predhodne odločbe, X v obravnavanem primeru ni predložila nobenega elementa, na podlagi katerega bi bilo mogoče ugotoviti, da je pred dvaindvajsetim rojstnim dnevom, razen nekaj tednov, stalno ali začasno prebivala v državi članici.
- 37 V teh okoliščinah pravo Unije načeloma ne nasprotuje temu, da država članica v položajih, kakršni so tisti iz člena 8(1) zakona o državljanstvu, iz razlogov splošnega interesa določi izgubo državljanstva, čeprav ta izguba povzroči, da zadevna oseba izgubi status državljana Unije.
- 38 Vendar morajo pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča upoštevajoč pomen, ki se s primarnim pravom Unije pripisuje statusu državljana Unije, ki je, kot je bilo opozorjeno v točki 29 te sodbe, temeljni status državljanov držav članic, preveriti, ali je pri izgubi državljanstva zadevne države članice, kadar je njena posledica izguba statusa državljana Unije in pravic, ki iz njega izhajajo, spoštovano načelo sorazmernosti, kar zadeva posledice, ki jih ima ta

izguba za položaj zadevne osebe in njenih morebitnih družinskih članov glede na pravo Unije (glej sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točki 55 in 56, in z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 40).

- 39 Izguba državljanstva države članice po samem zakonu ne bi bila združljiva z načelom sorazmernosti, če upoštevna nacionalna pravila ne bi v nobenem primeru omogočala posamičnega preizkusa posledic te izgube za zadevne osebe glede na pravo Unije (sodba z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 41).
- 40 Iz tega izhaja, da morajo pristojni nacionalni organi in sodišča v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v katerem do izgube državljanstva države članice pride po samem zakonu ob dopolnitvi določene starosti, kar povzroči izgubo statusa državljanca Unije, imeti možnost, da preizkusijo posledice te izgube državljanstva in zadevni osebi po potrebi omogočijo, da svoje državljanstvo ohrani ali ga ponovno pridobi *ex tunc* (glej v tem smislu sodbo z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi C-221/17, EU:C:2019:189, točka 42).
- 41 V zvezi s tem pravo Unije ne določa nobenega natančnega roka za vložitev predloga za tak preizkus. Tako je treba v pravnem redu vsake države članice določiti postopkovna pravila, katerih namen je zagotoviti varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, v tem primeru pravic, povezanih z državljanstvom Unije, pod pogojem, med drugim, da ta pravila spoštujejo načelo učinkovitosti, tako da v praksi ne onemogočajo ali pretirano ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 16. decembra 1976, Rewe-Zentralfinanz in Rewe-Zentral, 33/76, EU:C:1976:188, točka 5, in z dne 15. aprila 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, točka 46).
- 42 V tem okviru je Sodišče priznalo, da je določitev razumnih prekluzivnih rokov zaradi pravne varnosti združljiva s pravom Unije. Taki roki namreč v praksi ne morejo onemogočiti ali pretirano otežiti uveljavljanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije (sodbi z dne 12. februarja 2008, Kempster, C-2/06, EU:C:2008:78, točka 58, in z dne 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides Zavrženje naknadne prošnje – Rok za tožbo), C-651/19, EU:C:2020:681, točka 53).
- 43 Iz tega izhaja, da lahko države članice na podlagi načela pravne varnosti zahtevajo, da se vloga za ohranitev ali ponovno pridobitev državljanstva pri pristojnih organih vložijo v razumnem roku.
- 44 V obravnavanem primeru člen 8(1), drugi stavek, zakona o državljanstvu določa možnost vložitve vloge za ohranitev danskega državljanstva, preden zadevna oseba dopolni 22 let. V zvezi s tem iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da ministrstvo razlikuje med dvema primeroma, in sicer primerom, ko je prosilec ob vložitvi vloge mlajši od 21 let in primerom, ko je ta star med 21 in 22 let.
- 45 V prvem primeru ministrstvo prosilcu zgolj izda potrdilo o državljanstvu, ne da bi se izreklo o ohranitvi danskega državljanstva po dopolnjenem 22. letu starosti. Predložitveno sodišče navaja, da je tak položaj mogoče pojasniti z željo uprave, da se presoja vloge za ohranitev danskega državljanstva opravi čim bližje datumu, ko prosilec dopolni 22 let.
- 46 Samo v drugem primeru, kadar prosilec vlogo za ohranitev danskega državljanstva vložijo med enaindvajsetim in dvaindvajsetim rojstnim dnevom, ministrstvo, kot je razvidno iz elementov v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, od sodbe z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189), opravi posamičen preizkus sorazmernosti posledic izgube danskega



državljanstva in s tem statusa državljana Unije glede na pravo Unije. V zvezi s tem naj bi bilo ministrstvo dolžno presoditi, ali so te posledice sorazmerne s ciljem, ki mu sledi člen 8 zakona o državljanstvu, to je zagotoviti, da obstaja dejanska povezava med danskimi državljani in Kraljevino Dansko.

- 47 Vendar je treba na prvem mestu navesti, da v skladu z navedbami, ki jih ima na voljo Sodišče, ta enoletni rok od enaindvajsetega do dvaindvajsetega rojstnega dne zadevne osebe teče, tudi če pristojni organi te osebe niso ustrezno obvestili o tem, da ji grozi skorajšnja izguba danskega državljanstva po samem zakonu in da ima pravico, da v navedenem roku vloži vlogo za ohranitev tega državljanstva.
- 48 Glede na resne posledice, ki jih ima izguba državljanstva države članice, kadar ta povzroči izgubo statusa državljana Unije, za učinkovito izvrševanje pravic, ki jih ima državljan Unije na podlagi člena 20 PDEU, pa za nacionalna pravila ali prakse, katerih učinek je lahko tak, da se osebi, ki je izpostavljena tej izgubi državljanstva, prepreči, da zahteva, naj se preuči sorazmernost posledic navedene izgube glede na pravo Unije, in to zato, ker se je rok za vložitev te zahteve iztekel, ni mogoče šteti, da so v skladu z načelom učinkovitosti v položaju, v katerem ta oseba ni bila ustrezno obveščena o pravici do vložitve zahteve za tako preučitev in o roku, v katerem je treba tako zahtevo vložiti.
- 49 Na drugem mestu, enoletni rok iz točke 47 te sodbe se izteče na dan, ko zadevna oseba dopolni dvaindvajset let starosti, to je na dan, ko morajo biti v skladu z dansko zakonodajo izpolnjeni pogoji, ki tej osebi omogočajo, da dokaže zadostno povezanost s Kraljevino Dansko za ohranitev njenega državljanstva. Navedena oseba mora torej imeti možnost, da se v okviru preizkusa, ki ga mora pristojni organ opraviti glede sorazmernosti posledic izgube danskega državljanstva glede na pravo Unije, sklicuje na vse upoštevne elemente, ki so lahko nastali do njenega dvaindvajsetega rojstnega dne. Iz tega nujno izhaja, da mora ta oseba imeti možnost, da take elemente predloži po dvaindvajsetem rojstnem dnevu.
- 50 Iz tega sledi, da mora imeti zadevna oseba v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, v katerem nacionalna ureditev učinkuje tako, da ta oseba po samem zakonu izgubi državljanstvo zadevne države članice in posledično status državljana Unije na dan, ko dopolni 22 let, na voljo razumen rok za vložitev zahteve pri pristojnih organih za preizkus sorazmernosti posledic te izgube in po potrebi za ohranitev tega državljanstva ali njegovo ponovno pridobitev *ex tunc*. Ta rok mora torej biti za razumno obdobje daljši od dneva, ko navedena oseba dopolni to starost.
- 51 Da bi se omogočilo učinkovito uresničevanje pravic, ki jih ima državljan Unije na podlagi člena 20 PDEU, lahko ta razumen rok za vložitev take zahteve začne teči šele, če so pristojni organi zadevno osebo ustrezno obvestili o izgubi državljanstva zadevne države članice oziroma o njegovi skorajšnji izgubi po samem zakonu in o pravici te osebe, da v navedenem roku vloži vlogo za ohranitev tega državljanstva oziroma njegovo ponovno pridobitev *ex tunc*.
- 52 Iz sodne prakse Sodišča, na katero je opozorjeno v točki 40 te sodbe, izhaja, da morajo imeti pristojni nacionalni organi in sodišča v nasprotnem primeru možnost, da dodatno preizkusijo sorazmernost posledic izgube državljanstva in po potrebi zadevni osebi omogočijo pridobitev državljanstva *ex tunc*, ko ta oseba zaprosi za potno listino ali kateri koli drugi dokument, ki dokazuje njeno državljanstvo, tudi če je bila taka prošnja vložena po razumnem roku v smislu, pojasnjenem v točki 50 te sodbe.

- 53 V obravnavanem primeru bo moralo predložitveno sodišče opraviti tak preizkus ali – odvisno od primera – zagotoviti, da ga opravijo pristojni organi v odgovor na vlogo iz točke 11 te sodbe.
- 54 Ta preizkus mora vključevati presojo posamičnega položaja zadevne osebe in njene družine, da se ugotovi, ali ima izguba državljanstva zadevne države članice – če ta povzroči izgubo statusa državljana 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. Pri tem pa ne sme iti le za hipotetične ali eventualne posledice (sodba z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 44).
- 55 V okviru tega preizkusa sorazmernosti se morajo nacionalni organi in eventualno nacionalna sodišča zlasti prepričati, da je taka izguba državljanstva združljiva s temeljnimi pravicami iz Listine, spoštovanje katere zagotavlja Sodišče, in zlasti s pravico do spoštovanja družinskega življenja, kot jo določa člen 7 Listine. Ta člen je treba – odvisno od primera – razlagati v povezavi z obveznostjo upoštevanja največje koristi otroka, kot je priznana s členom 24(2) Listine (glej v tem smislu sodbi z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189, točka 45, in z dne 18. januarja 2022, Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije), C-118/20, EU:C:2022:34, točka 61).
- 56 Kar zadeva upošteveni datum, ki ga morajo v obravnavanem primeru pristojni organi upoštevati pri takem preizkusu, ta datum nujno ustreza dnevu, ko je zadevna oseba dopolnila 22 let, ker je v skladu s členom 8(1) zakona o državljanstvu navedeni datum sestavni del legitimnih meril, ki jih je določila ta država članica in od katerih je odvisna ohranitev ali izguba njenega državljanstva.
- 57 Nazadnje, v zvezi z možnostjo, na katero se sklicujeta predložitveno sodišče in danska vlada ter ki jo imajo nekdanji danski državljani, ki so izgubili dansko državljanstvo in s tem status državljana Unije, da to državljanstvo ponovno pridobijo z naturalizacijo pod nekaterimi pogoji, med katerimi je pogoj, da so na Danskem dlje časa neprekinjeno prebivali, ki pa se lahko nekoliko omili, zadostuje navesti, da neobstoja možnosti v nacionalnem pravu, da se pod pogoji, ki so v skladu s pravom Unije, kot je razloženo v točkah 40 in 43 te sodbe, pri nacionalnih organih in eventualno nacionalnih sodiščih doseže preizkus sorazmernosti posledic izgube državljanstva zadevne države članice glede na pravo Unije, ki lahko eventualno privede do ponovne pridobitve *ex tunc* tega državljanstva, ni mogoče nadomestiti z možnostjo naturalizacije, ne glede na pogoje – morebiti ugodne – pod katerimi je to naturalizacijo mogoče pridobiti.
- 58 Kot je generalni pravobranilec v bistvu navedel v točkah 93 in 94 sklepnih predlogov, bi namreč nasprotno stališče pomenilo, da bi lahko bila oseba, čeprav za omejeno obdobje, prikrajšana za možnost uživanja vseh pravic, ki izhajajo iz statusa državljana Unije, ne da bi bilo mogoče te pravice za navedeno obdobje ponovno vzpostaviti.
- 59 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero državljani te države članice, ki so bili rojeni zunaj njenega ozemlja, na njem nikoli niso stalno prebivali in na njem niso prebivali v okoliščinah, ki dokazujejo dejansko povezanost s to državo članico, državljanstvo te države članice po samem zakonu izgubijo, ko dopolnijo starost 22 let, zaradi česar osebe, ki nimajo tudi državljanstva druge države članice, izgubijo status državljana Unije in pravice, ki iz njega izhajajo, če imajo zadevne osebe možnost, da v razumnem roku vložijo vlogo za ohranitev ali ponovno pridobitev državljanstva, kar pristojnim organom omogoča, da preizkusijo sorazmernost posledic izgube tega državljanstva glede na pravo Unije in po potrebi odobrijo ohranitev navedenega državljanstva ali njegovo ponovno pridobitev

*ex tunc*. Tak rok mora biti za razumno obdobje daljši od dneva, ko zadevna oseba dopolni to starost, in lahko začne teči šele, če so ti organi to osebo ustrezno obvestili o izgubi njenega državljanstva oziroma o njegovi skorajšnji izgubi in o njeni pravici, da v tem roku vloži vlogo za ohranitev ali ponovno pridobitev tega državljanstva. V nasprotnem primeru morajo imeti navedeni organi možnost, da tak preizkus dodatno opravijo, ko zadevna oseba zaprosi za potno listino ali kateri koli drugi dokument, ki dokazuje njeno državljanstvo.

## **Stroški**

- 60 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

## **Člen 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah**

**je treba razlagati tako, da**

**ne nasprotuje ureditvi države članice, v skladu s katero državljani te države članice, ki so bili rojeni zunaj njenega ozemlja, na njem nikoli niso stalno prebivali in na njem niso prebivali v okoliščinah, ki dokazujejo dejansko povezanost s to državo članico, državljanstvo te države članice po samem zakonu izgubijo, ko dopolnijo starost 22 let, zaradi česar osebe, ki nimajo tudi državljanstva druge države članice izgubijo status državljana Evropske unije in pravice, ki iz njega izhajajo, če imajo zadevne osebe možnost, da v razumnem roku vložijo vlogo za ohranitev ali ponovno pridobitev državljanstva, kar pristojnim organom omogoča, da preizkusijo sorazmernost posledic izgube tega državljanstva glede na pravo Unije in po potrebi odobrijo ohranitev navedenega državljanstva ali njegovo ponovno pridobitev *ex tunc*. Tak rok mora biti za razumno obdobje daljši od dneva, ko zadevna oseba dopolni to starost, in lahko začne teči šele, če so ti organi to osebo ustrezno obvestili o izgubi njenega državljanstva oziroma o njegovi skorajšnji izgubi in o njeni pravici, da v tem roku vloži vlogo za ohranitev ali ponovno pridobitev tega državljanstva. V nasprotnem primeru morajo imeti navedeni organi možnost, da tak preizkus dodatno opravijo, ko zadevna oseba zaprosi za potno listino ali kateri koli drugi dokument, ki dokazuje njeno državljanstvo.**

Podpisi