



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 14. decembra 2023¹

Združene zadeve od C-684/22 do C-686/22

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

(Predlogi za sprejetje predhodne odločbe, ki jih je vložilo Verwaltungsgericht Düsseldorf (upravno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člen 20 PDEU – Državljanstvo države članice in tretje države – Pridobitev državljanstva tretje države – Izguba državljanstva države članice in državljanstva Unije po samem pravu – Posamičen preizkus posledic – Prejšnja prošnja za ohranitev državljanstva“

I. Uvod

1. V kolikšni meri je zakonodaja države članice v zvezi z državljanstvom, ki določa, da njeni državljani izgubijo svoje državljanstvo, če prostovoljno pridobijo tuje državljanstvo, ne da bi zaprosili za izdajo dovoljenja za ohranitev državljanstva in to dovoljenje dobijo pred to pridobitvijo, v skladu s členom 20 PDEU?

2. To je v bistvu pravno vprašanje, ki se postavlja v teh zadevah in je predmet dveh vprašanj za predhodno odločanje, ki ju je Verwaltungsgericht Düsseldorf (upravno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija) predložilo v okviru sporov o izgubi nemškega državljanstva.

¹ Jezik izvirnika: francoščina.

3. Sodišče mora v tem primeru znova odločiti o tem, ali je nacionalna ureditev odpusta iz državljanstva v skladu s pravom Unije. Te zadeve se namreč umeščajo v okvir sodne prakse, ki izhaja iz sodb Rottmann,² Tjebbes in drugi,³ Wiener Landesregierung (Preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije)⁴ ter Udlændinge- og Integrationsministeriet (Izguba danskega državljanstva).⁵

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

4. Člen 20(1) PDEU uvaja državljanstvo Unije in določa, da so „vse osebe z državljanstvom ene od držav članic“ državljani Unije.

B. Nemško pravo

5. Staatsangehörigkeitsgesetz (zakon o državljanstvu)⁶ (v nadaljevanju: StAG), ki velja od 1. januarja 2000 in se uporablja v sporih o glavni stvari, v členu 25 določa:

„1. Nemški državljan izgubi svoje državljanstvo ob pridobitvi tujega državljanstva, če je to pridobljeno na njegovo prošnjo ali na prošnjo zakonitega zastopnika, vendar zastopana oseba izgubi svoje državljanstvo le, če so izpolnjeni pogoji, pod katerimi se lahko v skladu s členom 19 zaprosi za odpust iz državljanstva. Izguba iz prvega stavka ne nastopi, če nemški državljan pridobi državljanstvo druge države članice Evropske unije, Švice ali države, s katero je Zvezna republika Nemčija sklenila mednarodno pogodbo v skladu s členom 12(3).

2. Državljanstva ne izgubi oseba, ki je pred pridobitvijo tujega državljanstva na svojo prošnjo prejela pisno dovoljenje pristojnega organa, da ohrani svoje državljanstvo. [...] Pri odločanju o prošnji v skladu s prvim stavkom se pretehtajo javni in zasebni interesi. V primeru prosilca, ki ima običajno prebivališče v tujini, je treba zlasti upoštevati, ali lahko verodostojno dokaže trajne vezi z Nemčijo.“

III. Dejansko stanje v sporih o glavni stvari

6. Upoštevno dejansko stanje sporov o glavni stvari, kot izhaja iz predložitvenih sklepov, je mogoče povzeti, kot sledi.

7. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari v zadevi C-684/22, S. Ö., rojena leta 1966 v Turčiji, je na nemško ozemlje vstopila leta 1990. Je poročena in oče treh otrok. 10. maja 1999 je z naturalizacijo pridobila nemško državljanstvo, 13. septembra 1999 pa ji je bilo odvzeto turško državljanstvo.

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).

⁵ Sodba z dne 5. septembra 2023 (C-689/21, EU:C:2023:626; v nadaljevanju: sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet).

⁶ V konsolidirani različici (*Bundesgesetzblatt*, del III, št. 102-1), kakor je bila spremenjena s členom 1, točka 7, Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts (zakon o reformi zakona o državljanstvu) z dne 15. julija 1999 (BGBl. I, str. 161).

8. S. Ö. je 25. maja 2018 v okviru prošnje za izdajo potne listine za svojega sina sporočil, da je 12. novembra 1999 ponovno pridobil turško državljanstvo. V zvezi s tem je predložil potrdilo turškega ministrstva za notranje zadeve z dne 27. februarja 2019 in izpisek iz matičnega registra z dne 6 novembra 2018, ki potrjujeta, da je 13. septembra 1999 zaprosil za ponovno pridobitev turškega državljanstva in ga ponovno pridobil s sklepom sveta ministrov z dne 12. novembra 1999.

9. Ker so nemški organi izrazili resne pomisleke, da ima sin S. Ö. nemško državljanstvo, je S. Ö. 25. aprila 2019 pri službi za naturalizacijo mesta S. zaprosil za izdajo dokazila o državljanstvu, da bi lahko dokazal, da je ohranil nemško državljanstvo. Nato se je preselil na območje pristojnosti mesta Duisburg (Nemčija).

10. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari v zadevi C-685/22, zakonca M. Ö. in N. Ö., rojeni leta 1959 oziroma 1970, sta na nemško ozemlje vstopili leta 1974. 27. avgusta 1999 sta z naturalizacijo pridobili nemško državljanstvo, 2. septembra 1999 pa jima je bilo odvzeto turško državljanstvo.

11. 1. septembra 2005 sta v okviru razgovora s službami mesta Wuppertal (Nemčija) sporočili, da sta 24. novembra 2000 ponovno pridobili turško državljanstvo. V zvezi s tem sta predložili potrdilo turškega generalnega konzulata v E. z dne 31. avgusta 2005, v katerem je navedeno, da sta 2. septembra 1999 zaprosili za ponovno pridobitev turškega državljanstva in ga ponovno pridobili s sklepom sveta ministrov z dne 24. novembra 2000. Tožeči stranki sta mestu Wuppertal z dopisom z dne 1. decembra 2016 poslali izpisek iz turškega matičnega registra, v katerem je navedeno, da sta turško državljanstvo ponovno pridobili že na podlagi sklepa sveta ministrov z dne 1. novembra 1999.

12. Mesto Wuppertal je avgusta 2020 M. Ö. in N. Ö. obvestilo, da obstaja zadostna verjetnost, da je bil datum na izpisku iz turškega matičnega registra prirejen, dokazna vrednost tega izpiska zato zajema le ponovno pridobitev turškega državljanstva.

13. Tožeči stranki v postopku v glavni stvari v zadevi C-686/22, zakonca M. S. in S. S., rojeni leta 1965 oziroma 1971, sta na nemško ozemlje vstopili leta 1981 oziroma 1989. 10. junija 1999 sta z naturalizacijo pridobili nemško državljanstvo, nato pa jima je bilo odvzeto turško državljanstvo.

14. Ko sta zaprosila za odvzem turškega državljanstva, da bi izpolnila enega od potrebnih pogojev za pridobitev nemškega državljanstva, sta M. S. in S. S. turške organe hkrati zaprosila za ponovno pridobitev turškega državljanstva, ko jima bo podeljeno nemško državljanstvo. V skladu s takrat veljavno nemško zakonodajo jima je bilo svetovano, da lahko ponovno pridobita turško državljanstvo, ne da bi s tem izgubila nemško državljanstvo. V zvezi s tem sta predložila izpisek iz turškega matičnega registra, v katerem je navedeno, da sta 9. avgusta 1999 na podlagi sklepa sveta ministrov ponovno pridobila turško državljanstvo.

15. M. S. in S. S. sta 19. decembra 2017 mesto Krefeld (Nemčija) zaprosila, naj ugotovi, da imata nemško državljanstvo. Čeprav jima je mesto Krefeld 24. avgusta 2018 izdalo dokazilo o državljanstvu, je zaradi številke sklepa sveta ministrov, ki je manjkala na izpisku iz turškega matičnega registra, ponovno odprlo postopek.

16. Tožene stranke v postopkih v glavni stvari so z odloki⁷ v skladu s členom 30(1) StAG ugotovile, da S. Ö., M. Ö., N. Ö., M. S. in S. S. (v nadaljevanju skupaj: tožeče stranke v postopkih v glavni stvari) nimajo več nemškega državljanstva.⁸ Menile so namreč, da je bilo turško državljanstvo ponovno pridobljeno po 1. januarju 2000, kar je v skladu s členom 17(1), točka 2, in členom 25(1), prvi stavek, StAG povzročilo samodejno izgubo nemškega državljanstva. Drugače bi bilo, če bi do te ponovne pridobitve prišlo pred 31. decembrom 1999, saj je člen 25(1), prvi stavek, Reichs – und Staatsangehörigkeitsgesetz (zakon o državljanstvu) z dne 22. julija 1913 (RuStAG),⁹ ki se je uporabljal pred tem, določal, da lahko nemško državljanstvo izgubijo le nemški državljani, ki prebivajo v tujini. Vendar naj tožeče stranke v postopkih v glavni stvari ne bi dokazale, da so turško državljanstvo ponovno pridobile pred 1. januarjem 2000.

17. Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari so nato vložilo tožbo zoper te odloke pri Verwaltungsgericht Düsseldorf (upravno sodišče v Düsseldorfu), ki je predložitveno sodišče.

IV. Vprašanja za predhodno odločanje in postopek pred Sodiščem

18. Predložitveno sodišče v svojih treh predlogih za sprejetje predhodne odločbe navaja, da se člen 25 StAG, ki velja od 1. januarja 2000, uporablja za tožeče stranke v postopkih v glavni stvari, ker so turško državljanstvo ponovno pridobile po začetku veljavnosti nove različice zakona. To sodišče ugotavlja, da izpiski iz matičnega registra, ki so jih tožeče stranke predložile za dokaz, da ni tako, nimajo dokazne vrednosti. Poleg tega ugotavlja, da tožeče stranke v postopkih v glavni stvari niso zaprosile za izdajo dovoljenja za ohranitev nemškega državljanstva iz člena 25(2), prvi stavek, StAG, preden so ponovno pridobile turško državljanstvo.

19. V zvezi s tem predložitveno sodišče navaja, da iz nacionalne sodne prakse izhaja, da je člen 25(1), prvi stavek, StAG v skladu s pravom Unije, ker lahko zadevna oseba na podlagi odstavka 2, prvi stavek, tega člena zaprosi za izdajo dovoljenja za ohranitev nemškega državljanstva, v okviru tega postopka pa je izrecno predpisan posamičen preizkus posledic, ki jih ima izguba državljanstva za položaj zadevne osebe.

20. Predložitveno sodišče ima vseeno pomisleke glede take skladnosti s pravom Unije. Ugotavlja namreč, da če se ne začne postopek za izdajo predhodnega dovoljenja za ohranitev državljanstva iz člena 25(2) StAG (v nadaljevanju: postopek za izdajo predhodnega dovoljenja), iz te določbe izhaja, da izguba državljanstva in posledično izguba državljanstva Unije za osebe, ki nimajo državljanstva druge države članice, nastopi samodejno in brez vsakršnega posamičnega preizkusa. To sodišče pojasnjuje, da nemško pravo ne določa nobene možnosti posrednega preizkusa posledic izgube nemškega državljanstva, potem ko je bilo to izgubljeno. V takem primeru zadevnim osebam za to, da brez retroaktivnega učinka pridobijo nemško državljanstvo, preostane le, da vložijo novo prošnjo za naturalizacijo.

21. Poleg tega predložitveno sodišče, čeprav ugotavlja, da v skladu s členom 25(2) StAG prošnja za izdajo dovoljenja za ohranitev državljanstva ponuja priložnost za upoštevanje zahtev prava Unije, kot ga razlaga Sodišče, ker je treba ob upoštevanju teh zahtev pri odločanju o taki prošnji pretehtati javne in zasebne interese, poudarja, da se v praksi posledice izgube statusa državljana

⁷ Ki so jih izdala zadevna mesta v treh postopkih v glavni stvari, in sicer 13. septembra 2019, 12. februarja 2021 in 24. februarja 2021.

⁸ V skladu s členom 30(1) StAG „[o]bstoj ali neobstoj nemškega državljanstva ugotovi urad za državljanstvo na podlagi prošnje, če je mogoče utemeljiti upravičen interes. Ugotovitev je zavezujoča v vseh zadevah, za katere je obstoj ali neobstoj nemškega državljanstva pravno relevanten. Če obstaja javni interes, se lahko ugotovitev izvede tudi po uradni dolžnosti.“

⁹ RGrBl. str. 583.

Unije vseeno ne preizkušajo ne pred upravnimi organi ne v nacionalni sodni praksi. Dovoljenje za ohranitev državljanstva naj bi bilo izdano le, če obstaja poseben interes za pridobitev tujega državljanstva ob istočasni ohranitvi nemškega državljanstva.

22. V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Düsseldorf (upravno sodišče v Düsseldorfu) s sklepi z dne 3. novembra 2022, ki so v sodno tajništvo Sodišča prispeli 8. novembra 2022, prekinilo odločanje v vseh treh zadevah v glavni stvari in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali člen 20 PDEU nasprotuje predpisu, ki določa, da se v primeru prostovoljne pridobitve (neprivilegirane) državljanstva tretje države državljanstvo države članice, in s tem državljanstvo Unije, izgubita po samem pravu, če se posamičen preizkus posledic izgube opravi le, če je zadevni tujec predhodno zaprosil za izdajo dovoljenja za ohranitev obstoječega državljanstva in se tej prošnji ugodi pred pridobitvijo tujega državljanstva?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen: ali je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da v postopku za izdajo dovoljenja za ohranitev obstoječega državljanstva ni mogoče določiti pogojev, ki privedejo do tega, da se presoja posamičnega položaja zadevne osebe in njene družine glede na posledice izgube statusa državljanca Unije ne opravi ali pa se nadomesti?“

23. S sklepom z dne 7. decembra 2022 so bile zadeve od C-684/22 do C-686/22 združene za pisni in ustni del postopka ter izdajo sodbe.

24. Pisna stališča so v zadevi C-686/22 vložile tožeče stranke v postopkih v glavni stvari, mesto Krefeld, nemška in estonska vlada ter Evropska komisija, v zadevah C-684/22 in C-685/22 pa isti vladi in Komisiji. Sodišče je odločilo, da se v teh zadevah obravnava ne opravi.

V. Analiza

25. Predložitveno sodišče z vprašanjema, ki sta predmet teh predlogov za sprejetje predhodne odločbe in ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da nasprotje zakonodaji države članice, ki določa, da njeni državljanji v primeru prostovoljne pridobitve državljanstva tretje države izgubijo po samem pravu državljanstvo te države članice, kar za osebe, ki niso tudi državljanji druge države članice, povzroči izgubo statusa državljanca Unije in s tem povezanih pravic, razen če zadevne osebe ne pridobijo dovoljenje za ohranitev tega državljanstva pred pridobitvijo državljanstva tretje države, saj pristojni nacionalni organi v okviru preučitve prošnje za pridobitev takega dovoljenja opravijo posamičen preizkus položaja zadevnih oseb, pri katerem pretehtajo javne in zasebne interese za ohranitev državljanstva države članice.

26. Da bi lahko predlagal koristen odgovor na to vprašanje, je treba uvodoma poudariti nekatere elemente, ki se ob branju predložitvenih sklepov ne zdijo sporni.

27. Na prvem mestu, predložitveno sodišče glede položaja tožečih strank v postopkih v glavni stvari pojasnjuje, da so na nemško ozemlje vstopile v 70., 80. in 90. letih prejšnjega stoletja in da od takrat prebivajo na tem ozemlju. Leta 1999 so z naturalizacijo pridobile nemško državljanstvo, pri čemer so se odpovedale turškemu državljanstvu, ki jim je bilo nato odvzeto. Kot navaja predložitveno sodišče, so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari, ki jim je bilo glede na takrat veljavno nemško zakonodajo pravilno svetovano, da lahko ponovno pridobijo turško državljanstvo, ne da bi pri tem izgubile nemško državljanstvo, prostovoljno zaprosile za ponovno

pridobitev turškega državljanstva, ko jim je bilo to odvzeto. Več let pozneje so pristojni organi ugotovili, da so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari ponovno pridobile turško državljanstvo, potem ko so vložile ustrezno prošnjo, in da so zato v skladu z nemško zakonodajo, ki velja od 1. januarja 2000, po samem pravu izgubile nemško državljanstvo in posledično status državljanov Unije.¹⁰ Poleg tega, ker v skladu s to zakonodajo tožeče stranke v postopkih v glavni stvari pri pristojnih organih niso zaprosile za izdajo dovoljenja za ohranitev nemškega državljanstva – in tega dovoljenja niso dobile – pred ponovno pridobitvijo turškega državljanstva, niso mogle biti upravičene do posamičnega preizkusa, predvidenega v okviru te prošnje, pri katerem bi se pretehtali javni in zasebni interesi za ohranitev nemškega državljanstva.

28. Na drugem mestu, predložitveno sodišče glede zadevne zakonodaje najprej navaja, da člen 25(1) StAG, ki velja od 1. januarja 2000, določa, da nemški državljan izgubi svoje državljanstvo ob pridobitvi tujega državljanstva, če je to pridobljeno na njegovo prošnjo. Vendar v skladu z odstavkom 2 tega člena ta državljan lahko ohrani svoje državljanstvo, če je pred pridobitvijo tujega državljanstva na svojo prošnjo prejel pisno dovoljenje pristojnega organa v zvezi s tem. Ta odstavek določa tudi, da se morajo pri odločanju o tej prošnji pretehtati javni in zasebni interesi.

29. Dalje, to sodišče pojasnjuje, da so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari nemško državljanstvo z naturalizacijo pridobile in prošnje za ponovno pridobitev turškega državljanstva vložile *pred* 1. januarjem 2000, ko je začel veljati člen 25 StAG.¹¹ Pojasnjuje, da se ta določba zanje uporablja, ker so turško državljanstvo ponovno pridobile *po* tem datumu, pri čemer dodaja, da dokumenti, ki so jih predložile za dokaz, da ni tako, nimajo dokazne vrednosti.¹²

30. Nazadnje, predložitveno sodišče navaja, da tožeče stranke v postopkih v glavni stvari niso vložile prošnje – in torej niso dobile dovoljenja – za ohranitev državljanstva, preden so ponovno pridobile turško državljanstvo, kot je določeno v členu 25(2) StAG. Zato je bila izguba njihovega nemškega državljanstva in posledično njihovega statusa državljanov Unije *samodejna*, ne da bi lahko bile upravičene do posamičnega preizkusa njihovega položaja.

31. V teh sklepnih predlogih bom obravnaval ta pravni problem, ki je jedro teh zadev. V nadaljevanju bom opozoril na glavne smernice sodne prakse Sodišča v zvezi z izgubo statusa državljanov Unije ter na načela, ki izhajajo iz te sodne prakse (razdelek A) in ki jih je treba uporabiti v obravnavanem primeru (razdelek B).

¹⁰ Zaradi celovitosti želim dodati, da pravni teoretiki pojasnjujejo, da so bili s to reformo RuStAG uvedeni elementi *de ius soli* in da se je olajšala pridobitev nemškega državljanstva za tuje rezidente v Nemčiji in zlasti za njihove otroke, rojene v tej državi članici. Ti avtorji pojasnjujejo, da so bile od začetka veljavnosti te zakonodaje spremembe vnesene v letih 2004, 2007, 2009, 2014 in 2019. Glej zlasti Farahat, A. in Hailbronner, K., *Report on Citizenship Law: Germany*, RSCAS/GLOBALCIT-CR 2020/5, European University Institute, Country Report 2020/05, marec 2020, str. 33.

¹¹ Nemško državljanstvo je bilo torej pridobljeno na podlagi člena 25(1), prvi stavek, RuStAG, ki je veljal do 31. decembra 1999 in vseboval „Inlandsklausel“ (v nadaljevanju: klavzula o nacionalnem ozemlju), v skladu s katero se nemško državljanstvo izgubi le, če zadevni nemški državljan „ne živi na nemškem ozemlju in tam nima stalnega prebivališča“. Ta klavzula je bila v členu 25 StAG črtana. Komisija se v svojem stališču sklicuje na obrazložiten memorandum osnutka zakona o reformi zakona o državljanstvu z dne 15. julija 1999 (dokument (Drucksache) 14/5333 nemškega Bundestag (zvezni parlament) z dne 16. marca 1999, str. 15), v skladu s katerim se „[t]a ‚klavzula o nacionalnem ozemlju‘ [...] pogosto uporablja za obidenje načela preprečevanja večnacionalnosti ob naturalizaciji: oseba tuje državljanstvo, ki se mu je odpovedala pred naturalizacijo, po naturalizaciji ponovno pridobi brez sankcij. S črtanjem ‚klavzule o nacionalnem ozemlju‘ je ta možnost zlorabe odpravljena.“ Glej v zvezi s tem zlasti McFadden, S. W., „German Citizenship Law and the Turkish diaspora“, *German Law Journal*, 2019, št. 20, str. 72 in zlasti str. 74–78; Falcke, S., in Vink, M., „Closing a Backdoor to Dual Citizenship: The German Citizenship Law Reform of 2000 and the Abolishment of the ‚Domestic Clause‘“, *Frontiers in Sociology*, 2020, zv. 5, str. 1 in zlasti str. 3–5, ter Bouche, N., „La réforme de 1999 du droit allemand de la nationalité“, *Revue internationale de droit comparé*, 2002, zv. 54(4), str. 1035.

¹² Glej točko 18 teh sklepnih predlogov.

A. Načela, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča

1. Od sodbe Rottmann prek sodbe Tjebbes in drugi do sodbe Wiener Landesregierung

32. V sklepnih predlogih v zadevi Udlændinge- og Integrationsministeriet sem poudaril, da sta rdeča nit sodne prakse, ki sem jo analiziral in izhaja iz sodb Rottmann, Tjebbes in drugi ter Wiener Landesregierung, v bistvu dve načeli sodne prakse.¹³

33. Čeprav v skladu s prvim načelom opredelitev „pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva“ spada v pristojnost posamezne države članice, se mora ta pristojnost izvajati ob upoštevanju prava Unije.¹⁴ V zvezi s tem načelom, določenim v sodbi Micheletti in drugi¹⁵ ter nato pojasnjenim in potrjenim v sodbi Rottmann,¹⁶ je treba razlikovati med obstojem te izključne pristojnosti držav članic in *njenim izvajanjem* ob spoštovanju pravnega reda Unije.

34. Poleg tega Sodišče nikoli ni podvomilo o tej pristojnosti, „pravo [Unije pa] ne ureja pridobitev in izgube nacionalnega državljanstva (in tako državljanstva Unije) kot takih, vendar morajo biti pogoji za pridobitev in izgubo nacionalnega državljanstva združljivi s pravili [prava Unije] in morajo spoštovati pravice [...] državljana [Unije]“. ¹⁷ Tako dejstvo, da področje spada v pristojnost držav članic, ne preprečuje, da mora zadevna nacionalna zakonodaja v položaju, za katerega očitno velja pravo Unije, to pravo upoštevati.¹⁸ Členu 20 PDEU se namreč ne sme odvzeti njegov polni učinek in posledično se pravice, ki jih podeljuje državljanom Unije, ne smejo kršiti s sprejetjem nacionalne zakonodaje, v kateri ne bi bila upoštevana pravo Unije in zlasti načela, ki izhajajo iz sodne prakse Sodišča na tem področju.¹⁹

35. V skladu z drugim načelom, ki ga je Sodišče določilo v sodbi Rottmann²⁰ in nato potrdilo v poznejši sodni praksi, se lahko – če gre za državljane Unije – izvajanje pristojnosti držav članic, če to vpliva na pravice, ki so dane in varovane s pravnim redom Unije, sodno nadzira glede na pravo Unije in zlasti glede na načelo sorazmernosti.²¹ Drugače povedano, nacionalna zakonodaja, ki določa izgubo statusa državljana Unije, je torej lahko v skladu s pravom Unije le iz legitimnih razlogov in ob upoštevanju tega načela. Iz sodne prakse izhaja tudi, da je treba v okviru spoštovanja načela sorazmernosti upoštevati več elementov. Najprej, obveznost posamičnega preizkusa posledic, ki jih ima izguba statusa državljana Unije za zadevno osebo in eventualno za njene družinske člane v zvezi z izgubo pravic, ki jih ima vsak državljan Unije;²² dalje, zahtevo po skladnosti teh posledic s temeljnimi pravicami, zagotovljenimi z Listino Evropske unije

¹³ C-689/21, EU:C:2023:53. Zaradi jedrnatosti za predstavitev te sodne prakse zgolj napotujem na točke od 29 do 43 navedenih sklepnih predlogov.

¹⁴ Glej v tem smislu sodbe Rottmann (točka 45), Tjebbes in drugi (točka 32), Wiener Landesregierung (točki 37 in 51) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 30 in navedena sodna praksa). Gre namreč za uporabo temeljnega načela prava Unije na področju državljanstva Unije. Glej v zvezi s tem tudi sodno prakso, navedeno v točki 41 sodbe Rottmann.

¹⁵ Sodba z dne 7. julija 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10).

¹⁶ Točke 41, 42 in 45.

¹⁷ Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiarosa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, točke 23, 24 in 26). Zato po mnenju tega generalnega pravobranilca iz tega načela ni mogoče niti sklepati, da je absolutno nemogoče odvzeti državljanstvo, če bi njegova izguba povzročila izgubo statusa državljana Unije, niti šteti, da pogoji za pridobitev in izgubo državljanstva države članice, ki jih določa, ne spadajo na področje nadzora prava Unije.

¹⁸ Sodba Rottmann (točka 41).

¹⁹ Glej v zvezi s tem sodbe Rottmann (točke 39, od 41 do 43, 45, 48, 56, 55 in 59), Tjebbes in drugi (točke 30, 32, od 40 do 42 in 45) in Wiener Landesregierung (točke 44, 59, 61 in 73).

²⁰ Točke 48, 55 in 56.

²¹ Sodbe Tjebbes in drugi (točka 40), Wiener Landesregierung (točka 58) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 38).

²² Sodbe Rottmann (točki 55 in 56), Tjebbes in drugi (točka 41), Wiener Landesregierung (točka 59) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 39).

o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina),²³ ter, nazadnje, v primeru izgube državljanstva po samem pravu, ki povzroči izgubo statusa državljan Unije, obveznost, da se ob tem preizkusi sorazmernost posledic te izgube in po potrebi zadevni osebi omogoči, da ohrani svoje državljanstvo ali ga ponovno pridobi *ex tunc*.²⁴

36. Zlasti v zvezi z zadnjenavedenim elementom se mi zdi sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet posebej upoštevna, ker je Sodišče v njej prvič odločilo o roku, v katerem je mogoče vložiti prošnjo za ohranitev ali ponovno pridobitev državljanstva države članice.

2. Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet

37. V zadevi, v kateri je bila izdana sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet,²⁵ je dansko sodišče želelo izvedeti, ali je nacionalna zakonodaja o državljanstvu v skladu s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine.

38. Sodišče je v sodbi potrdilo svojo prejšnjo sodno prakso. Tako je poudarilo, da če do izgube državljanstva države članice pride po samem zakonu ob dopolnitvi določene starosti, kar povzroči izgubo statusa državljan Unije in s tem povezanih pravic, morajo pristojni nacionalni organi in sodišča imeti možnost, da preizkusijo posledice te izgube državljanstva glede na pravo Unije in tej osebi po potrebi omogočiti, da svoje državljanstvo ohrani ali ga ponovno pridobi *ex tunc*.²⁶

39. Zlasti v zvezi z rokom za vložitev prošnje za tak preizkus zaradi ohranitve ali ponovne pridobitve državljanstva je Sodišče pojasnilo, da pravo Unije za to ne določa nobenega natančnega roka, zato mora vsaka država članica določiti postopkovna pravila, katerih namen je zagotoviti varstvo pravic, ki jih imajo posamezniki na podlagi prava Unije, če ta pravila med drugim spoštujejo načelo učinkovitosti, tako da v praksi ne onemogočajo ali pretirano ne otežujejo uveljavljanja pravic, ki jih podeljuje pravni red Unije. V zvezi s tem lahko države članice na podlagi načela pravne varnosti zahtevajo, da se taka vloga pri pristojnih organih vložijo v razumnem roku.²⁷

40. Vendar je Sodišče pojasnilo tudi, da glede na resne posledice, ki jih ima izguba državljanstva države članice, kadar ta povzroči izgubo statusa državljan Unije, za učinkovito uresničevanje pravic, ki jih ima ta na podlagi člena 20 PDEU, nacionalnih pravil ali praks, ki lahko zadevni osebi preprečijo, da zahteva, naj se preuči sorazmernost teh posledic glede na pravo Unije, ni mogoče šteti za skladne z načelom učinkovitosti. Sodišče je torej odločilo, da če ta oseba ni bila ustrezno obveščena o pravici do vložitve zahteve za tako preučitev in o roku, v katerem je treba tako zahtevo vložiti, njene zahteve ni mogoče šteti za nedopustno zaradi izteka tega roka.²⁸

²³ Sodbe Tjebbes in drugi (točka 45), Wiener Landesregierung (točka 61) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 55).

²⁴ Sodbi Tjebbes in drugi (točka 42) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 40).

²⁵ Naj spomnim, da se je zadeva, v kateri je bila izdana ta sodba, nanašala na položaj državljanke, ki se je v Združenih državah Amerike rodila danski materi in ameriškemu očetu ter je imela od rojstva dvojno – dansko in ameriško – državljanstvo. Potem ko je dopolnila 22 let, je pri Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministrstvo za priseljevanje in integracijo, Danska) vložila prošnjo za ohranitev danskega državljanstva. Z odločbo pristojnega ministrstva je bila obveščena, da je dansko državljanstvo izgubila, ko je dopolnila 22 let, in da ji ohranitve njenega državljanstva ni mogoče odobriti, ker je prošnjo vložila po dopolnitvi te starosti.

²⁶ Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 40 in navedena sodna praksa).

²⁷ Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točki 41 in 43 ter navedena sodna praksa).

²⁸ Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 48 in navedena sodna praksa).

41. Torej je treba z vidika teh načel sodne prakse preučiti izgubo državljanstva, ki je predvidena v zakonodaji, obravnavani v postopkih v glavni stvari, in povzroči izgubo statusa državljana Unije.

B. Uporaba načel sodne prakse v obravnavanih primerih

42. Takoj moram spomniti, da je Sodišče je že večkrat odločilo, da člen 20 PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije, katerega namen je biti temeljni status državljanov držav članic.²⁹ To pomeni, prvič, da je državljanstvo ene od držav članic predhodni pogoj za uživanje statusa državljana Unije, s katerim so povezane vse pravice in dolžnosti, določene v Pogodbi DEU,³⁰ in drugič, da je v položajih, kot so ti v zadevah v glavni stvari, izguba tega statusa povezana s pravom Unije.

43. V obravnavanih primerih predložitveno sodišče ugotavlja, da so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari turško državljanstvo ponovno pridobile po začetku veljavnosti člena 25 StAG, kar je povzročilo samodejno izgubo njihovega nemškega državljanstva in posledično njihovega statusa državljanov Unije.³¹

44. Torej je očitno, da izguba državljanstva države članice državljanov Unije, ki imajo kot tožeče stranke v postopkih v glavni stvari državljanstvo le ene države članice ter ki se zaradi te izgube 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.³² V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča morajo tako države članice pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državljanstva spoštovati pravo Unije in zlasti načelo sorazmernosti.³³

1. Legitimnost razloga splošnega interesa, ki mu sledi člen 25 StAG

45. 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 državljanstva. ³⁴ Presodilo je, da je legitimno tudi, 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.³⁵

46. V obravnavanih primerih nemški državljani v skladu s členom 25(1) StAG izgubijo po samem pravu svoje državljanstvo, če prostovoljno pridobijo državljanstvo tretje države, razen če ne dobijo dovoljenja za ohranitev svojega državljanstva pred pridobitvijo tujega državljanstva.

²⁹ Glej zlasti sodbo z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31), in sodbo Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 29 in navedena sodna praksa).

³⁰ Člen 20(2), prvi pododstavek, PDEU.

³¹ Glej točke od 28 do 31 teh sklepnih predlogov.

³² Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 30 in navedena sodna praksa).

³³ Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 30 in navedena sodna praksa).

³⁴ Sodbe Rottmann (točka 51), Tjebbes in drugi (točka 33), Wiener Landesregierung (točka 52) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 31).

³⁵ Sodbi Tjebbes in drugi (točka 35) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 32).

47. Ugotavljam, da predložitveno sodišče, razen tega da v predstavitvi pravnega okvira omenja člen 7(1)(a) Evropske konvencije o državljanstvu,³⁶ ne pojasnjuje razloga ali razlogov splošnega interesa, ki jim sledi člen 25(1) StAG. Ker pa je lahko navedena določba v skladu s pravom Unije le, če uresničuje legitimni cilj v splošnem interesu, jo je treba preučiti z vidika stališča nemške vlade.

48. Kot sta navedla mesto Krefeld in ta vlada ter kot izhaja iz obrazložitvenega memoranduma zakona o reformi zakona o državljanstvu z dne 15. julija 1999, je namen člena 25 StAG med drugim preprečiti večnacionalnost.³⁷ Nemška vlada poleg tega pojasnjuje, da je Bundesverfassungsgericht (zvezno ustavno sodišče, Nemčija) v sodni praksi presodilo, da izbire zakonodajalca, da nasprotuje *neomejeni* večnacionalnosti, ni treba kritizirati.³⁸

49. V zvezi s tem ni dvoma, da se ureditev, kot je določena v tej določbi, umešča v izvajanje pristojnosti držav članic za določitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva ter da je v okviru izvajanja te pristojnosti legitimno, da država članica, kot je Zvezna republika Nemčija, meni, da se je treba v nekaterih primerih izogniti posledicam položaja, ko ima ista oseba več državljanstev.³⁹

50. Načelna legitimnost tega cilja je potrjena v členu 7(1)(a) Evropske konvencije o državljanstvu, v skladu s katerim država podpisnica v svojem notranjem pravu ne sme določiti, da oseba državljanstvo izgubi po samem pravu ali na pobudo te države, razen med drugim v primeru *prostovoljne pridobitve* drugega državljanstva.⁴⁰ Glede na obrazložitveno poročilo o tej konvenciji je vprašanje, ali je osebam, ki prostovoljno pridobijo drugo državljanstvo, dovoljeno ohraniti prejšnje državljanstvo, odvisno od posebnega položaja vsake države.⁴¹

51. V zvezi s tem ugotavljam, da pravo Unije ne nasprotuje niti temu, da država članica določi, da se pri presoji obstoja ali neobstoja dejanske povezave z njo upošteva merilo, kot je merilo iz člena 25(1) StAG, ki temelji na tem, da je zadevna oseba prostovoljno pridobila državljanstvo tretje

³⁶ Evropska konvencija o državljanstvu, ki je bila sprejeta 6. novembra 1997 v okviru Sveta Evrope in je začela veljati 1. marca 2000. Ta konvencija se za Nemčijo uporablja od 1. septembra 2005. V skladu s njenim členom 7(1)(a) „[d]ržava podpisnica v svojem notranjem pravu ne sme določiti, da oseba državljanstvo izgubi po samem pravu ali na pobudo te države, razen [med drugim v primeru] prostovoljn[e] pridobit[ve] drugega državljanstva“.

³⁷ V zvezi s tem ciljem – čeprav naj bi bila večnacionalnost izjema – se v pravni teoriji poudarja, da je dandanes dvojno državljanstvo splošneje dovoljeno. Po mnenju teh avtorjev „v praksi obstaja velik porast naturalizacij ob priznanju dvojnega državljanstva“. Glej v zvezi s tem Farahat, A., in Hailbronner, K., *op. cit.*, str. 9, 18 in 32. Poleg tega je iz predložitvenih sklepov razvidno, da je Konvencija z dne 6. maja 1963 o zmanjšanju primerov večnacionalnosti in vojaške obveznosti v primerih večnacionalnosti, ki je za Zvezno republiko Nemčijo začela veljati 18. decembra 1969, zaradi njene odpovedi prenehala veljati 21. decembra 2002. V zvezi s tem ta avtorja pojasnjujeta, da je bila ob reformi RuStAG sprejeta odločitev o odpovedi tej konvenciji, ki določa le omejeno sprejemanje dvojnega državljanstva.

³⁸ Nemška vlada navaja odločbo z dne 8. decembra 2006, 2 BvR 1339/06, DE:BVerfG:2006:rk20061208.2bvr133906, točka 14. Ta vlada navaja, da iz nacionalne sodne prakse izhaja tudi, da od reforme RuStAG odprava večnacionalnosti ni več prednostna naloga. Glej Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče), sodba z dne 10. aprila 2008, 5 C 28.07, DE:BVerwG:2008:100408U5C28.07.0, točka 21.

³⁹ Glej v tem smislu sodbi Tjebbes in drugi (točka 34) in Wiener Landesregierung (točka 54). Čeprav Sodišče v sodni praksi uporablja izraz „nezaželene posledice“, priznam, da imam pomisleke, ali je ustrezno posledice položaja, ko ima državljan ene države članice več državljanstev, na splošno opredeljevati kot „nezaželene“.

⁴⁰ V obrazložitvenem poročilu o tej konvenciji (Svet Evrope, *Série des traités européens*, št. 166, str. 11) je navedeno, da „[člen 7(1)(a)] državam pogodbenicam omogoča, da določijo, da oseba izgubi državljanstvo v primeru prostovoljne pridobitve drugega državljanstva. Beseda ‚prostovoljna‘ kaže, da je zadevna oseba to državljanstvo pridobila po lastni volji, in ne samodejno (po samem pravu)“.

⁴¹ Iz tega poročila je razvidno tudi, da se v nekaterih državah, zlasti če več oseb želi pridobiti ali so pridobile njihovo državljanstvo, lahko šteje, da bi ohranitev drugega državljanstva lahko ovirala popolno vključitev teh oseb. Nasprotno pa lahko druge države menijo, da je bolje olajšati pridobitev njihovega državljanstva s tem, da zadevnim osebam omogočijo ohraniti njihovo izvorno državljanstvo, in s tem spodbuditi njihovo vključitev v državi gostiteljici, zlasti da se tem osebam omogoči, da ohranijo državljanstvo drugih družinskih članov, ali da se jim olajša vrnitev v državo izvora, če to želijo. Obrazložitveno poročilo, str. 3.

države, niti temu, da v zakonodajnem okviru, katerega namen je načeloma preprečiti večnacionalnost, ta država članica od te osebe zahteva, da sledi posebnemu postopku, kot je postopek iz člena 25(2) StAG, kadar želi ohraniti nemško državljanstvo.

52. V teh okoliščinah tako kot nemška in estonska vlada ter Komisija menim, da v okoliščinah zadev v glavni stvari pravo Unije načeloma ne nasprotuje temu, da država članica v položajih, kot so navedeni v členu 25 StAG, iz razlogov splošnega interesa določi izgubo državljanstva po samem pravu, če njeni državljani prostovoljno pridobijo državljanstvo tretje države, čeprav ta izguba povzroči, da zadevna oseba izgubi status državljana Unije.

53. Vendar se mora nacionalna zakonodaja, kot je ta iz postopkov v glavni stvari, ki določa izgubo statusa državljana Unije, da bi bila lahko v skladu s pravom Unije, ne le nanašati na legitimne razloge splošnega interesa, ampak tudi upoštevati načelo sorazmernosti.

2. Nadzor sorazmernosti posledic izgube državljanstva glede na pravo Unije

54. Čeprav, kot sem pojasnil, pravo Unije načeloma ne nasprotuje zakonodaji, obravnavani v postopkih v glavni stvari, naj spomnim, da iz ustaljene sodne prakse vseeno izhaja, da morajo pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča upoštevajoč pomen, ki se s primarnim pravom Unije pripisuje statusu državljana Unije, ki je 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.⁴²

55. Poleg tega iz te sodne prakse izhaja, da 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.⁴³

56. V tem primeru moram spomniti, da lahko v skladu s členom 25(2) StAG nemški državljani, ki želijo prostovoljno pridobiti državljanstvo tretje države, vložijo prošnjo za ohranitev svojega nemškega državljanstva v okviru postopka za izdajo predhodnega dovoljenja, ki določa, da pristojni organ pri odločanju o prošnji za izdajo dovoljenja pretehta javne in zasebne interese.

57. Pred tem se postavlja vprašanje, ali lahko pristojni organi preizkus sorazmernosti, zahtevan v pravu Unije, opravijo šele v določenem trenutku, in sicer v obravnavanih primerih pred izgubo državljanstva po samem pravu in posledično izgubo statusa državljana Unije v okviru postopka za izdajo predhodnega dovoljenja.

58. To vprašanje ne povzroča težav. Z vidika sodne prakse, na katero je bilo opozorjeno v točki 55 teh sklepnih predlogov, je namreč načeloma mogoče, da država članica, kot je Zvezna republika Nemčija, določi, da bo preizkus sorazmernosti opravljen v posebnem okviru postopka za izdajo predhodnega dovoljenja, kot je določen v členu 25(2) StAG. Kot pa izhaja iz te sodne prakse,

⁴² Sodbe Rottmann (točki 55 in 56), Tjebbes in drugi (točka 40), Wiener Landesregierung (točka 58) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 38). Glej tudi točko 41 teh sklepnih predlogov.

⁴³ Sodbi Tjebbes in drugi (točka 41) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 39).

mora ta določba, da bi bila združljiva s pravom Unije, zagotavljati pravico doseči posamičen preizkus sorazmernosti posledic, ki jih ima za zadevne osebe in eventualno za njihove družinske člane izguba nemškega državljanstva, glede na pravo Unije.

59. Predložitveno sodišče ni prepričano, da to velja v tem primeru. Priznam, da imam tudi sam težave pri razumevanju, kako je ta postopek povezan z načelom sorazmernosti in, natančneje, kako uporaba tega postopka zagotavlja pravico doseči posamični preizkus, zahtevan v pravu Unije. V nadaljevanju bom torej analiziral, prvič, postopkovna pravila iz člena 25(2) StAG, in drugič, materialni obseg preizkusa sorazmernosti, ki ga zahteva ta določba.

a) Postopkovna pravila iz člena 25(2) StAG

60. Naj spomnim, da člen 25(2) StAG določa možnost ohranitve nemškega državljanstva, če je zadevna oseba *pred pridobitvijo* državljanstva tretje države *pridobila* pisno dovoljenje pristojnega organa, da ohrani svoje državljanstvo.

61. Torej se postavlja vprašanje, ali so v okviru postopka za izdajo predhodnega dovoljenja časovni pogoji, zahtevani za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja in za pridobitev dovoljenja, združljivi s pravom Unije. Za to ti pogoji zadevnim osebam ne smejo preprečevati, da učinkovito uresničujejo pravice, ki izhajajo iz njihovega statusa državljan Unije.

62. Na prvem mestu je Sodišče v zvezi s časovnim pogojem, povezanim z *vložitvijo prošnje za izdajo dovoljenja*, presodilo, da lahko države članice na podlagi načela pravne varnosti zahtevajo, da se vloga za ohranitev ali ponovno pridobitev državljanstva pri pristojnih organih vloži v razumnem roku.⁴⁴

63. Po mojem mnenju iz tega sledi, da zahteva, da se prošnja za predhodno dovoljenje za ohranitev državljanstva države članice vloži pred pridobitvijo državljanstva tretje države, kot določa člen 25(2) StAG, dozdevno izpolnjuje pogoj razumnega roka v smislu navedene sodne prakse, ker to načeloma zadevnim državljanom ne preprečuje, da uveljavljajo svojo pravico do tega, da pristojni organi opravijo posamičen preizkus sorazmernosti posledic izgube državljanstva glede na pravo Unije.

64. Ob tem moram poudariti, da se ob branju predložitvenih sklepov, stališča tožečih strank v postopku v glavni stvari v zadevi C-686/22 in stališča Komisije razkriva negotovost glede tega, ali so bile tožeče stranke v postopkih v glavni stvari ustrezno obveščene o posledicah ponovne pridobitve turškega državljanstva za njihov položaj in položaj njihovih družin v posebnem zakonodajnem okviru reforme RuStAG.

65. Tožeče stranke v postopkih v glavni stvari namreč trdijo, da jim je veljavna zakonodaja ob vložitvi prošnje za ponovno pridobitev turškega državljanstva dovoljevala, da to državljanstvo ponovno pridobijo. Zato ni bilo nobenega razloga za *vložitev prošnje za predhodno dovoljenje*. Poudarjajo tudi, da jim sprememba pravne ureditve ni bila jasno obrazložena oziroma z njo niso bile seznanjene. Šele potem ko so vložile prošnjo za ponovno pridobitev turškega državljanstva, naj bi bil RuStAG spremenjen in naj bi bila možnost nemških državljanov, ki prebivajo na nacionalnem ozemlju, da *pridobijo* dvojno državljanstvo, odvzeta in omejena. Glede teh stališč moram navesti nekaj pripomb.

⁴⁴ Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 43 in navedena sodna praksa). Glej tudi točko 38 in naslednje teh sklepnih predlogov.

66. Prvič, z vidika sodne prakse⁴⁵ se mi zdi glede na datume ponovne pridobitve turškega državljanstva, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, v okviru ureditve iz člena 25 StAG vsaj verjetno, da tožeče stranke v postopkih v glavni stvari *niso imele dejanskega dostopa* do posamičnega preizkusa njihovega položaja glede na pravo Unije.

67. Kot je namreč pravilno navedla Komisija, je treba upoštevati, prvič, da pravni položaj, ki je veljal do 31. decembra 1999, *ni niti določal niti eventualno dovoljeval vložitve prošnje* za ohranitev nemškega državljanstva v primeru ponovne pridobitve turškega državljanstva za nemške državljane, ki so prebivali na nacionalnem ozemlju. Drugič, in kot poudarja predložitveno sodišče, v obdobju med začetkom veljavnosti spremenjene različice 1. januarja 2000 in ponovno pridobitvijo turškega državljanstva *ni obstajala nobena možnost* začeti in dejansko izvesti tak postopek zlasti v zvezi z osebami, ki so turško državljanstvo ponovno pridobile na začetku leta 2000, kot velja za tožeče stranke.⁴⁶ Torej je bila nekaterim od zadevnih oseb pred izgubo nemškega državljanstva lahko odvzeta možnost dejanskega dostopa do posamičnega preizkusa položaja, zahtevanega v pravu Unije, kar mora preveriti predložitveno sodišče.⁴⁷

68. Drugič, po mojem mnenju je z vidika te sodne prakse mogoče glede na resne posledice, ki jih ima izguba državljanstva države članice, od nacionalnih organov in sodišč zahtevati, da so zadevne osebe na eni strani *ustrezno obveščene* o tem, da morebitna pridobitev ali ponovna pridobitev državljanstva tretje države povzroči izgubo nemškega državljanstva, ter na drugi strani o postopku za izdajo predhodnega dovoljenja, ki omogoča, da se zaprosi za ohranitev tega državljanstva, in o roku, v katerem morajo vložiti tako prošnjo.

69. V obravnavanih primerih mora predložitveno sodišče med drugim glede na dejstvo, da so se v obdobju zakonodajne reforme tožeče stranke v postopkih v glavni stvari morale odpovedati turškemu državljanstvu, da so pridobile nemško državljanstvo, ugotoviti, ali je mogoče šteti, da so bile ustrezno obveščene.⁴⁸

70. Na drugem mestu moram v zvezi s pogojem, povezanim s *pridobitvijo dovoljenja* za ohranitev nemškega državljanstva, določenim v členu 25(2) StAG, ugotoviti, da je v skladu s to določbo trenutek pridobitve državljanstva tretje države trenutek, ko se izteče rok ne le za vložitev prošnje za izdajo dovoljenja za ohranitev nemškega državljanstva, ampak tudi za pridobitev tega dovoljenja. Zato, če nemški pristojni organi na datum, ko so organi tretje države sprejeli odločitev, take prošnje za izdajo dovoljenja še niso obravnavali, je ne bi bilo več mogoče preučiti, kar pomeni izgubo statusa državljanca Unije, ne da bi zadevne osebe imele možnost dejanskega dostopa do preizkusa sorazmernosti, zahtevanega v pravu Unije. Ta izguba je namreč v praksi odvisna od več dejavnikov, kot so hitrost, s katero nemški pristojni organi pretehtajo javne in

⁴⁵ Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 41 in navedena sodna praksa). Glej točko 38 teh sklepnih predlogov.

⁴⁶ Po mnenju nekaterih pravnih teoretikov je bila z začetkom veljavnosti člena 25 StAG odpravljena zloraba te zakonodajne vrzeli v zvezi z uporabo klavzule o nacionalnem ozemlju, „vendar žal te pravne spremembe številni turški državljani in očitno celo turški organi *niso opazili*. Meniva torej, da je s ponovno pridobitvijo turškega državljanstva 40.000 Turkov, *skoraj ne da bi vedeli*, izgubilo nemško državljanstvo, potem ko je začel veljati [StAG]“, Farahat, A., in Hailbronner, K., *op. cit.*, str. 26, moj poudarek. O tem položaju glej tudi McFadden, S. W., *op. cit.*, str. 80. Po mojem mnenju so taki ukrepi težko usklajeni s solidarnostjo, na kateri naj bi temeljilo razmerje med državo članico in njenimi lastnimi državljani, neodvisno od dejstva, da je bilo, kot v obravnavanih primerih, državljanstvo z naturalizacijo pridobljeno v posebnem okviru obstoja zakonodajne vrzeli v zvezi z uporabo klavzule o nacionalnem ozemlju.

⁴⁷ Iz pravnega okvira, ki ga je predstavilo predložitveno sodišče, med drugim izhaja, da člen 38 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zakon o prebivanju, delu in integraciji tujcev na zveznem ozemlju) (BGBl. I, str. 162) z dne 25. februarja 2008 (BGBl. I, str. 162) določa, da se nekdanjemu nemškemu državljanu izda izkaznica za rezidenta za neomejen čas ali dovoljenje za prebivanje, če je pred izgubo nemškega državljanstva izpolnjeval nekatere pogoje. Po mnenju nekaterih pravnih teoretikov je zakonodajalec ta člen vstavil, da bi se te vrste dovoljenj izdale „turškim državljanom, ki so *neprostovoljno* izgubili nemško državljanstvo, ker so domnevali, da bi lahko ponovno pridobili turško državljanstvo“ (Farahat, A., in Hailbronner, K., *op. cit.*, str. 26, moj poudarek.

⁴⁸ Glej v zvezi s tem točko 71 teh sklepnih predlogov.

zasebne interese, in hitrost, s katero organi tretje države obravnavajo prošnjo za pridobitev državljanstva. Po tem pojasnilu moram ugotoviti, da zadevna določba ne zahteva, da zadevna oseba vložijo prošnjo za pridobitev državljanstva tretje države hkrati z vložitvijo prošnje za izdajo dovoljenja za ohranitev nemškega državljanstva. Posledično te težave načeloma ne bi smelo biti, ker bi ta oseba morala počakati na odločitev nemških organov v zvezi z dovoljenjem za ohranitev državljanstva, preden bi vložila prošnjo za pridobitev državljanstva tretje države.

71. Poleg tega, ker so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari menile, da lahko ohranijo nemško in turško državljanstvo, kot je člen 25 RuStAG (ki je veljal do 31. decembra 1999) omogočal nemškemu državljanom, ki so prebivali v Nemčiji, se strinjam s stališčem Komisije, da bi bilo za to „primerno“ določiti prehodno ureditev. Taka ureditev bi osebam, ki so prošnjo za ponovno pridobitev turškega državljanstva vložile na podlagi zakona, ki je veljal pred 1. januarjem 2000, vendar so to državljanstvo pridobile po tem datumu, omogočila, da *dejansko* začnejo postopek za izdajo predhodnega dovoljenja, določen v členu 25 StAG. Ob upoštevanju resnih posledic, ki jih ima izguba statusa državljanstva Unije za zadevne osebe, neobstoj take prehodne ureditve po mojem mnenju ni združljiv z načelom učinkovitosti.

72. Zato se mi ob upoštevanju resnih posledic, ki jih ima izguba nemškega državljanstva in posledično statusa državljanstva Unije tožečih strank v postopkih v glavni stvari, tako *uporaba* postopkovnih pravil, kot so časovni pogoji iz člena 25(2) StAG, v obravnavanih primerih kot *neobstoj take prehodne ureditve* ne zdita združljiva z načelom učinkovitosti, ker ta pravila oziroma njihov neobstoj omejujejo pravico tožečih strank do preizkusa sorazmernosti.

b) Materialni obseg posamičnega preizkusa iz člena 25(2) StAG

73. V nasprotju s tem, kar trdita mesto Krefeld in nemška vlada, predložitveno sodišče navaja, da niti pristojni organi, kadar zavrnejo prošnjo za izdajo predhodnega dovoljenja za ohranitev nemškega državljanstva, niti nacionalna sodišča – kljub besedilu člena 25(2) StAG – v praksi ne opravijo posamičnega preizkusa sorazmernosti posledic izgube nemškega državljanstva glede na pravo Unije.

74. Na prvem mestu ugotavljam, da če se po preverjanjih predložitvenega sodišča izkaže, da je to res, zgolj formalni ali teoretični obstoj tega preizkusa v okviru postopka za izdajo predhodnega dovoljenja, ne da bi bil ta preizkus opravljen v praksi, ni dovolj za zagotovitev združljivosti tega postopka s členom 20 PDEU. V tem primeru iz ustaljene sodne prakse Sodišča⁴⁹ izhaja, da mora predložitveno sodišče imeti možnost od nacionalnih organov zahtevati, da opravijo navedeni preizkus, ali samo preučiti posledice izgube nemškega državljanstva za zadevne osebe in jim po potrebi omogočiti, da to državljanstvo ohranijo ali ga ponovno pridobijo *ex tunc*.⁵⁰

75. Ob tem nemška vlada v zvezi s tem trdi, da člen 25(2) StAG omogoča celovit preizkus pravnega položaja zadevne osebe in da upoštevanje ne le javnih interesov, temveč tudi zasebnih interesov za ohranitev nemškega državljanstva nujno pomeni, da se upošteva interes za ohranitev statusa državljanstva Unije. Če bi predložitveno sodišče štelo, kot trdi ta vlada, da pristojni nacionalni organi opravijo posamičen preizkus posledic izgube statusa državljanstva Unije, zahtevan v pravo Unije, bi morale preveriti še, od katerega datuma se ta preizkus opravi. Če bi ugotovilo, da se ta preizkus opravi šele od datuma izreka sodbe Tjebbes in drugi, moram opozoriti, da mora vsaka oseba, ki je izgubila nemško državljanstvo po samem pravu pred tem datumom na podlagi

⁴⁹ Glej točko 38 in naslednje teh sklepnih predlogov.

⁵⁰ Glej v tem smislu sodbi Tjebbes in drugi (točka 42) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 40).

člena 25(1) StAG, imeti možnost doseči navedeni preizkus in eventualno ponovno pridobiti državljanstvo te države *ex tunc* ob vložitvi prošnje za izdajo potovalnega dokumenta ali katerega koli drugega dokumenta, ki izkazuje državljanstvo, in splošneje v okviru postopka za ugotavljanje državljanstva.⁵¹

76. Na drugem mestu, iz predložitvenih sklepov je razvidno, da so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari v Nemčiji ustvarile trdno družinsko in poklicno življenje. Kot nemški državljani so lahko uveljavljale pravici do prostega gibanja in prebivanja v drugih državah članicah.

77. V zvezi s tem naj takoj spomnim, da je v okviru področja uporabe prava Unije vsem državljanom Unije zagotovljena enaka raven varstva njihovih temeljnih svoboščin in zlasti pravice do družinskega življenja.

78. Zlasti v zvezi s to pravico iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora na eni strani preizkus sorazmernosti vključevati presojo posamičnega položaja zadevne osebe *in njene družine*, da se ugotovi, ali ima izguba državljanstva zadevne države članice – če ta povzroči izgubo statusa državljanstva 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.⁵² Na drugi strani se morajo v okviru tega preizkusa sorazmernosti nacionalni organi in eventualno nacionalna sodišča zlasti prepričati, ali je taka izguba državljanstva združljiva s temeljnimi pravicami iz Listine, katere spoštovanje zagotavlja Sodišče, in zlasti s pravico do spoštovanja družinskega življenja, kot jo določa člen 7 Listine. Poleg tega je treba ta člen – odvisno od primera – razlagati v povezavi z obveznostjo upoštevanja največje koristi otroka, kot je priznana s členom 24(2) Listine.⁵³

79. Na tretjem mestu, v tej fazi se postavlja vprašanje, pomembno za izid sporov o glavni stvari: kateri datum morajo pristojni organi upoštevati za preizkus sorazmernosti? Mogoče bi bilo trditi, kot je Sodišče presodilo v sodbi Udlændinge- og Integrationsministeriet, da ta datum ustreza dnevu, ko je zadevna oseba pridobila ali ponovno pridobila državljanstvo tretje države, ker je navedeni datum v obravnavanem primeru v skladu s členom 25(2) StAG sestavni del legitimnih meril, ki jih je določila ta država članica in od katerih je odvisna ohranitev ali izguba državljanstva.

80. Vseeno je gotovo, da se v nasprotju s položajem v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet,⁵⁴ v obravnavanih primerih odgovor na to vprašanje ne bi smel končati tu in da je treba pri tem odgovoru upoštevati pomemben element, to je, da tožeče stranke v postopkih v glavni stvari nikakor niso mogle začeti postopka za izdajo predhodnega dovoljenja za ohranitev nemškega državljanstva, ker člen 25(2) StAG še ni začel veljati, ko so vložile prošnjo za ponovno pridobitev turškega državljanstva. Torej tožeče stranke v postopkih v glavni stvari – tako postopkovno kot vsebinsko – *niso mogle* vložiti prošnje za izdajo

⁵¹ Glej v tem smislu sodbi Tjebbes in drugi (točka 42) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 40).

⁵² Po mnenju Sodišča take posledice ne smejo biti hipotetične ali eventualne. Sodbi Tjebbes in drugi (točka 44) in Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 54).

⁵³ Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točka 55 in navedena sodna praksa).

⁵⁴ Ker je tožeča stranka prošnjo za ohranitev danskega državljanstva vložila po izteku roka, določenega v nacionalni zakonodaji. Glej opombo 25 teh sklepnih predlogov.

predhodnega dovoljenja. Ker namreč *rok* za vložitev prošnje za ohranitev nemškega državljanstva še ni bil določen, se ni mogel izteči, tako da zadevne osebe niso imele dejanskega dostopa do posamičnega preizkusa njihovega položaja glede na pravo Unije.⁵⁵

81. Na četrtem in zadnjem mestu, zdi se mi, da je treba preučiti še zadnji element. Naj spomnim, da predložitveno sodišče pojasnjuje, da nemško pravo ne določa nobene možnosti posrednega preizkusa posledic izgube nemškega državljanstva, potem ko je bilo to izgubljeno. V takem primeru bi zadevnim osebam za to, da brez retroaktivnega učinka ponovno pridobijo nemško državljanstvo, preostalo le, da vložijo novo prošnjo za naturalizacijo.⁵⁶

82. Ker pa ta možnost ponovne pridobitve državljanstva pomeni, da je zadevna oseba v določenem obdobju prikrajšana za možnost uživanja vseh pravic, ki izhajajo iz statusa državljanja Unije, ne da bi bilo mogoče te pravice za navedeno obdobje ponovno vzpostaviti, ni združljiva z ustaljeno sodno prakso Sodišča. V skladu s to sodno prakso dejstva, da v nacionalnem pravu pod pogoji, skladnimi s pravom Unije, ni določeno, da se 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. Sprejeti nasprotno bi pomenilo, da bi lahko bila oseba, čeprav za omejeno obdobje, prikrajšana za možnost uživanja vseh pravic, ki izhajajo iz statusa državljanja Unije, ne da bi bilo mogoče te pravice za navedeno obdobje ponovno vzpostaviti.⁵⁷

VI. Predlog

83. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Verwaltungsgericht Düsseldorf (upravno sodišče v Düsseldorfu, Nemčija), odgovori:

Člen 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotuje zakonodaji države članice, ki določa, da njeni državljani v primeru prostovoljne pridobitve državljanstva tretje države državljanstvo te države članice po samem pravu izgubijo, zaradi česar osebe, ki nimajo tudi državljanstva druge države članice, izgubijo status državljanja Unije in s tem povezane pravice, razen če ne pridobijo dovoljenja za ohranitev tega državljanstva pred pridobitvijo državljanstva tretje države, če je zadevnim osebam v okviru razumnega roka ponujen dejanski dostop do postopka za ohranitev državljanstva, ki 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 lahko začne teči šele, če so ti organi zadevne osebe ustrezno obvestili, da morebitna pridobitev ali ponovna pridobitev državljanstva tretje države povzroči izgubo državljanstva ter da imajo možnost začeti postopek za izdajo predhodnega dovoljenja, v katerem lahko zaprosijo za ohranitev tega državljanstva, in pravico, da v tem roku zaprosijo za ohranitev ali ponovno pridobitev tega državljanstva. V nasprotnem primeru morajo imeti navedeni organi

⁵⁵ Ta element se pridružuje preudarkom, predstavljenim v točki 66 in naslednjih teh sklepnih predlogov. V tem okviru so tožeče stranke v postopkih v glavni stvari kot nemški državljani pravice, ki izhajajo iz statusa državljanja Unije, lahko uresničevale med njihovo naturalizacijo leta 1999 in sprejetjem odločbe o izgubi državljanstva, to je vsaj 18 let. Ta najprej pravni in nato dejanski položaj ter nasprotje med tema datumoma bi bilo treba upoštevati v okviru preizkusa sorazmernosti in zlasti v okviru varstva pravice do družinskega in poklicnega življenja.

⁵⁶ Predložitveno sodišče pojasnjuje, da se člen 13 StAG, ki nekdanjim nemškim državljanom pod nekaterimi pogoji omogoča lažjo naturalizacijo, uporablja le, če imajo prosilci prebivališče v tujini.

⁵⁷ Sodba Udlændinge- og Integrationsministeriet (točki 57 in 58). Glej tudi moje sklepnne predloge v zadevi Udlændinge- og Integrationsministeriet (C-689/21, EU:C:2023:53, točki 93 in 94).

možnost, da tak preizkus dodatno opravijo, ko zadevna oseba zaprosi za potovalni dokument ali kateri koli drugi dokument, ki izkazuje njeno državljanstvo, ali po potrebi v postopku za ugotavljanje izgube državljanstva.