



## Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA  
PAOLA MENGOZZIJA,  
predstavljeni 12. julija 2018<sup>1</sup>

**Zadeva C-221/17**

**M. G. Tjebbes,  
G. J. M. Koopman,  
E. Saleh Abady  
L. Duboux**

**proti  
Minister van Buitenlandse Zaken**

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,  
ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člen 20 PDEU – Člena 7 in 24 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Državljanstvo države članice in tretje države – Izguba državljanstva države članice, če je državljan deset let neprekinjeno prebival zunaj Unije – Enotnost državljanstva znotraj družine – Največja korist otroka“

### I. Uvod

1. Ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska), se nanaša na razlago členov 20 in 21 PDEU ter člena 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
2. Predložitveno sodišče se v bistvu sprašuje o polju proste presoje, ki ga imajo države članice pri določanju pogojev za izgubo državljanstva. Sodišče je to tematiko že preučilo v sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), resda v drugačnih pravnih in dejanskih okoliščinah.
3. V tej zadevi gre v bistvu za vprašanje, ali člen 20 PDEU nasprotuje določbam nacionalne zakonodaje, ki določajo, da polnoletni državljan države članice, ki ima hkrati državljanstvo druge države, izgubi državljanstvo, ker je več kot deset let neprekinjeno prebival na ozemlju tretje države. Poleg tega se postavlja vprašanje, ali status državljana Unije in največja korist otroka državi članici prepovedujeta določitev, da otrok navedenega državljana istočasno izgubi državljanstvo te države članice.
4. Kot bom predstavil v teh sklepnih predlogih, menim, da je treba pritrdilno odgovoriti samo na drugo vprašanje. Glede prvega vprašanja menim, da se ni treba oddaljiti od razlogov, ki jih je nacionalni zakonodajalec izbral za izgubo državljanstva Unije, da bi preučil, ali je taka zakonodaja predvsem v skladu z načelom sorazmernosti. Natančneje, menim, da upoštevanje tega načela ne vključuje niti preučitve posrednih posledic na položaj vsake zadevne osebe, ki pripelje do uporabe te zakonodaje, niti okoliščin vsakega posameznega primera, ki nimajo zveze z merilom povezave z zadevno državo članico, ki ga je izbral nacionalni zakonodajalec. Podobno kot je stališče, ki ga je na obravnavi pred

<sup>1</sup> Jezik izvirnika: francoščina.

Sodiščem zagovarjala grška vlada, menim, da je ta rešitev edina, ki omogoča zagotovitev upoštevanja pristojnosti držav članic pri opredelitvi pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva ter upoštevanje obsega nadzora sorazmernosti nacionalnega ukrepa, katerega učinek je izguba državljanstva Unije glede na pravo zadnjenavedene.

## II. Dejanski in pravni okvir ter vprašanje za predhodno odločanje

5. Vprašanje za predhodno odločanje, predloženo Sodišču, je bilo postavljeno v okviru spora med M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady in L. Duboux na eni strani ter Minister van Buitenlandse Zaken (minister za zunanje zadeve, Nizozemska, v nadaljevanju: minister) na drugi glede odločbe slednjega, s katero je zavrnil obravnavo njihovih vlog za podaljšanje nacionalnega potnega lista z obrazložitvijo, da naj bi te osebe, ob tem da so obdržale državljanstvo tretjih držav, na ozemlju katerih prebivajo, izgubile nizozemsko državljanstvo na podlagi uporabe določb Rijkswet op het Nederlandschap (zakon o nizozemskem državljanstvu).

6. Iz pravnega okvira, ki ga je predstavilo predložitveno sodišče, namreč izhaja, da člen 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu določa, da polnoletna oseba nizozemsko državljanstvo izgubi, če ima hkrati tuje državljanstvo in ima v času, ko je že polnoletna in ima obe državljanstvi, običajno prebivališče neprekinjeno deset let zunaj Nizozemske in območij, za katera se uporablja Pogodba EU. Člen 16(1)(d) tega zakona določa, da mladoletna oseba nizozemsko državljanstvo izgubi, če njen oče ali mati izgubita nizozemsko državljanstvo na podlagi člena 15(1)(c) navedenega zakona.

7. Obdobje desetih let iz člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu v skladu s členom IV Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging Rijkswet op het Nederlandschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlandschap) (zakon z dne 21. decembra 2000 o spremembi zakona o nizozemskem državljanstvu (pridobitev, podelitev in izguba nizozemskega državljanstva)) začne teči šele 1. aprila 2003.

8. Poleg tega iz pojasnil predložitvenega sodišča izhaja, da se na podlagi člena 15(3) zakona o nizozemskem državljanstvu šteje, da je rok iz člena 15(1) navedenega zakona pretrgan, če ima zadevna oseba vsaj eno leto običajno prebivališče na Nizozemskem ali na območjih, za katera se uporablja Pogodba EU. Člen 15(4) tega zakona določa, da se ta rok pretrga, če zadevna oseba zaprosi za izdajo izjave o nizozemskem državljanstvu, potne listine (potni list) ali nizozemske osebne izkaznice v smislu Paspoortwet (nizozemski zakon o potnem listu). Od dneva izdaje ene od teh listin začne teči nov desetletni rok.

9. Člen 6(1)(f) zakona o nizozemskem državljanstvu omogoča polnoletnim tujcem, ki so izgubili nizozemsko državljanstvo v smislu člena 15(1)(c) navedenega zakona, da znova pridobijo to državljanstvo, tako da se najmanj za eno leto naselijo na Nizozemskem ali v drugi državi Kraljevine<sup>2</sup>, pri čemer imajo že predhodno časovno neomejeno dovoljenje za prebivanje.

10. Poleg tega predložitveno sodišče v bistvu opozarja, da spada zakon o nizozemskem državljanstvu med mednarodne obveznosti, ki jih je sprejela Kraljevina Nizozemska. Tako člen 7(3) Konvencije ZN o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, ki je bila podpisana 30. avgusta 1961 v New Yorku in je začela veljati 13. decembra 1975<sup>3</sup> (v nadaljevanju: Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva) določa, da ob upoštevanju odstavka 4 tega člena nihče ne more izgubiti državljanstva države podpisnice zato, ker zapusti državo, katere državljan je, in prebiva v tujini, če bi s tem postal oseba brez državljanstva. Člen 7(4) te konvencije določa, da je izgubo državljanstva, ki prizadene naturaliziranega posameznika, mogoče utemeljiti s stalnim prebivanjem v tujini v obdobju, ki ne sme biti krajše od sedem zaporednih let. Poleg tega člen 7(1)(e) Evropske konvencije o državljanstvu,

<sup>2</sup> Ta izraz se nanaša zlasti na ozemlja Nizozemskih Antilov.

<sup>3</sup> Zbirka pogodb, zv. 989, str. 175. Kraljevina Nizozemska je Konvencijo o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva ratificirala 13. maja 1985.

podpisane 6. novembra 1997 v Strasbourgu, ki je bila sprejeta v okviru Sveta Evrope in je začela veljati 1. marca 2000<sup>4</sup> (v nadaljevanju: Evropska konvencija o državljanstvu), določa, da je izguba državljanstva po samem pravu mogoča v primeru neobstoja dejanske povezave med državo podpisnico in državljanom, ki prebiva v tujini. Člen 7(2) te konvencije tudi določa, da lahko država podpisnica določi izgubo državljanstva te države za otroke, katerih starši izgubijo to državljanstvo, razen če eden od staršev državljanstvo obdrži.

11. Iz dejanskega stanja v sporu o glavni stvari izhaja, da je imela M. G. Tjebbes do 31. marca 2013 po starših nizozemsko in kanadsko državljanstvo, G. J. M. Koopman je imela od rojstva nizozemsko državljanstvo in je po sklenitvi zakonske zveze pridobila švicarsko državljanstvo, E. Saleh Abady pa je imela iransko državljanstvo in je nizozemsko državljanstvo pridobila z naturalizacijo. M. G. Tjebbes je 1. aprila 2013 prebivala v Kanadi, G. J. M. Koopman v Švici in E. Saleh Abady v Iranu več kot deset let. Na ta dan so bile vse polnoletne.

12. Minister, ki so mu bile predložene vloge za podaljšanje njihovih potnih listov, je zavrnil preučitev teh vlog z obrazložitvijo, da so te tri osebe izgubile svoje nizozemsko državljanstvo na podlagi člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu. Poudaril je, da so vse imele običajno prebivališče zunaj Nizozemske ali območij, za katera se uporablja Pogodba EU, neprekinjeno vsaj deset let. Minister je ugotovil, da je vsaka od njih imela še drugo državljanstvo in da jim v tem času ni bila izdana nobena nizozemska potna listina, nizozemska osebna izkaznica ali izjava o nizozemskem državljanstvu.

13. Minister je zavrnil tudi vlogo za potni list L. Duboux, ki je bila na dan 1. aprila 2013 mladoletna hči G. J. M. Koopman ter je imela nizozemsko in švicarsko državljanstvo, z obrazložitvijo, da ker je njena mati na ta dan izgubila nizozemsko državljanstvo, naj bi ga izgubila tudi ona na podlagi člena 16(1)(d) tega zakona.

14. Pritožnice v postopku v glavni stvari so pri Rechtbank Den Haag (prvostopenjsko sodišče v Haagu, Nizozemska) vložile štiri ločene tožbe zoper sklepe ministra. Rechtbank Den Haag (prvostopenjsko sodišče v Haagu) je tožbe, ki so jih vložile M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman in E. Saleh Abady, z ločenimi sodbami zavrnilo kot neutemeljene, medtem ko je ugodilo tožbi L. Duboux in razveljavilo sklep ministra v zvezi z njo, pri čemer je ohranilo njegove pravne učinke. Zato so pritožnice v postopku v glavni stvari proti tem sodbam vložile ločene pritožbe pri Raad van State (državni svet).

15. Predložitveno sodišče navaja, da mora odločiti o vprašanju, ali je izguba nizozemskega državljanstva po samem pravu združljiva s pravom Unije, predvsem s členoma 20 in 21 PDEU glede na sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Meni namreč, da se ta člena uporabljata ne glede na to, ali do izgube državljanstva Unije pride z izgubo državljanstva države članice Evropske unije po samem pravu ali na podlagi posamične odločbe, kot v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

16. Vendar pa predložitveno sodišče meni, da iz sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ni razvidno, kako je treba preizkus sorazmernosti opraviti v primerih, kakršni so ti v postopku v glavni stvari. Zato naj bi se v zvezi s tem postavljalo vprašanje, ali se lahko preizkus skladnosti nacionalnega predpisa, na podlagi katerega se državljanstvo izgubi po samem pravu, z načelom sorazmernosti opravi na splošno oziroma ali to načelo obvezno zahteva, da se upošteva vsak posamezni primer.

4 Zbirka pogodb Sveta Evrope, št. 166. Kraljevina Nizozemska je to konvencijo ratificirala 21. marca 2001, na ozemlju te države članice pa je začela veljati 1. julija 2001.

17. Predložitveno sodišče v zvezi s položajem *polnoletnih oseb* meni, da obstajajo prepričljivi argumenti za priznanje, da je člen 15(1)(c) zakona o državljanstvu v skladu z načelom sorazmernosti in zato združljiv s členoma 20 in 21 PDEU. Najprej, iz ozadja nastanka člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu naj bi bilo razvidno, da je nacionalni zakonodajalec želel prispevati k „mednarodnemu predpisu“, katerega namen je ukiniti ali zmanjšati število oseb brez državljanstva in oseb z več državljanstvi, in naj bi bil v skladu s členom 7 Evropske konvencije o državljanstvu.

18. Predložitveno sodišče navaja, da člen 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu določa desetletni rok pred izgubo nizozemskega državljanstva, pri čemer je na podlagi tega roka mogoče domnevati, da zadevne osebe z Nizozemsko in torej z Unijo nimajo več povezave ali pa je ta povezava zelo šibka. Poleg tega naj bi bilo nizozemsko državljanstvo mogoče razmeroma preprosto obdržati, saj se desetletni rok pretrga, če zadevna oseba v tem obdobju na Nizozemskem ali v Evropski uniji prebiva neprekinjeno vsaj eno leto, ali pa ji je izdana izjava o nizozemskem državljanstvu, nizozemska potna listina ali osebna izkaznica v smislu nizozemskega zakona o potnem listu. Predložitveno sodišče tudi meni, da naj bi imel vsak, ki izpolnjuje predpisane pogoje za tako imenovano „opcijo“ v smislu člena 6 zakona o nizozemskem državljanstvu, pravico ponovno pridobiti nizozemsko državljanstvo.

19. Nazadnje, čeprav se je mogoče sklicevati na člen 7 Listine, ki se nanaša na zasebno in družinsko življenje, predložitveno sodišče meni, da nizozemski zakonodajalec ob sprejetju člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu ni ravnal samovoljno. Vendar pa tudi meni, da ker ni izključeno, da je za preizkus skladnosti z načelom sorazmernosti potrebna preučitev vsakega posameznega primera, ni gotovo, da je splošna zakonska ureditev, kot je zakon o nizozemskem državljanstvu, v skladu s členoma 20 in 21 PDEU.

20. Kar zadeva položaj *mladoletnih oseb*, predložitveno sodišče navaja, da člen 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu izraža preudarke nacionalnega zakonodajalca, da je enotnost državljanstva v družini pomembna. Ob upoštevanju sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) predložitveno sodišče ne more presoditi, ali je to lahko razlog za odvzem državljanstva zadevni osebi po samem pravu. Prav tako se sprašuje, ali je sorazmerno mladoletniku odvzeti državljanstvo Unije in s tem povezane pravice le iz razlogov ohranitve enotnosti državljanstva znotraj družine. Nazadnje, predložitveno sodišče poudarja, da lahko mladoletna oseba le malo vpliva na to, da obdrži svoje nizozemsko državljanstvo, in da možnosti prekinitve rokov ali na primer pridobitev izjave o nizozemskem državljanstvu niso opredeljene kot razlogi, ki utemeljujejo izjemo za mladoletne osebe. Tako naj skladnost člena 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu z načelom sorazmernosti ne bi bila jasno dokazana.

21. Raad van State (državni svet) je zato prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil to vprašanje:

„Ali je treba člena 20 in 21 Pogodbe o delovanju Evropske unije med drugim ob upoštevanju člena 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da zato, ker ni predvideno, da je treba v posameznem primeru opraviti presojo glede na načelo sorazmernosti – kar zadeva posledice izgube državljanstva za položaj zadevne osebe z vidika prava Unije – nasprotujeta zakonskim določbam, kakršne so tiste v sporu o glavni stvari, ki določajo, da:

1. polnoletna oseba, ki ima hkrati državljanstvo tretje države, državljanstvo države članice in s tem državljanstvo Unije izgubi po samem pravu, ker je imela običajno prebivališče neprekinjeno deset let v tujini in zunaj Evropske unije, čeprav obstajajo možnosti, da se ta desetletni rok pretrga;
2. mladoletna oseba na podlagi izgube državljanstva enega od staršev v smislu navedb v točki (1) pod določenimi pogoji po samem pravu izgubi državljanstvo države članice in s tem državljanstvo Unije?“

22. Pisna stališča v zvezi s tem vprašanjem so predložile pritožnice v postopku v glavni stvari, nizozemska, irska in grška vlada ter Evropska komisija. M. G. Tjebbes, nizozemska in grška vlada ter Komisija so podale tudi ustne navedbe na obravnavi 24. aprila 2018, ostale zainteresirane stranke pa na obravnavi niso bile zastopane.

### III. Analiza

23. Preden bom preučil postavljeno vprašanje o združljivosti izgube državljanstva polnoletnih nizozemskih državljanov (naslov B) in mladoletnih nizozemskih državljanov (naslov C) s členom 20 PDEU, ob upoštevanju navedb Sodišča v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), menim, da je treba najprej preveriti uporabo prava Unije in pristojnost Sodišča za odgovor na predloženo vprašanje za predhodno odločanje (naslov A), čeprav nobena od zainteresiranih strank tega ni izpodbijala. Nazadnje bom na kratko preučil predlog nizozemske vlade, podan na obravnavi, naj Sodišče časovno omeji učinke svoje sodbe v primeru, da bi ugotovilo nezdržljivost upoštevanih določb zakona o nizozemskem državljanstvu s členom 20 PDEU (naslov D).

#### *A. Uporaba prava Unije in pristojnost Sodišča za odgovor na predloženo vprašanje za predhodno odločanje*

24. Kot sem že navedel, nobena od zainteresiranih strank ni izpodbijala uporabe prava Unije. Vseeno pa lahko v zvezi s tem obstajajo nekateri dvomi. Na eni strani je namreč treba poudariti, da se odločbe, ki se izpodbijajo v postopku v glavni stvari, ne nanašajo na odvzem nizozemskega državljanstva in s tem državljanstva Unije pritožnic v postopku v glavni stvari, ampak na zavrnitev izdaje nizozemskih potnih listov z obrazložitvijo, da te osebe nimajo več državljanstva Kraljevine Nizozemske. Na drugi strani iz predstavitve dejanskega stanja predložitvenega sodišča izhaja, da vse pritožnice v postopku v glavni stvari prebivajo v tretji državi in, kot se zdi, niso izkoristile svoje pravice do prostega gibanja v Uniji.

25. Menim, da teh dvomov kljub temu ni treba upoštevati.

26. Kar zadeva prvo točko, bi bilo sicer mogoče šteti, da postopek v glavni stvari nima povezave s pravom Unije, ker naj bi bilo predložitveno sodišče pozvano, naj se izreče samo o zakonitosti sklepa ministra o zavrnitvi izdaje potnih listov, za katero so zaprosile državljanke tretjih držav, ki naj bi že izgubile nizozemsko državljanstvo in s tem status državljana Unije.

27. Vendar pa iz predložitvene odločbe izhaja, da bi tako sklepanje, ki se zdi, da ga je zagovarjal tudi minister, povzročilo, da se pritožnicam v postopku v glavni stvari v nacionalnem pravu odvzame pravica do vsakega učinkovitega pravnega sredstva glede na ugotovitev ministra, da ob vložitvi vlog za podaljšanje svojih potnih listov te niso več imele nizozemskega državljanstva. Očitno je namreč, da pristojni nizozemski organi v zvezi z njimi niso sprejeli nobene druge odločbe o odvzemu tega državljanstva. Zato je predložitveno sodišče, ki je, naj spomnim, sodišče zadnje stopnje, menilo, da je bilo nujno, da se mu predloži vprašanje, ali je zavrnitev ministra za izdajo zaprosenih potnih listov ob odločitvi upravičeno temeljila na predpostavki, da so vse pritožnice v postopku v glavni stvari izgubile nizozemsko državljanstvo (in s tem državljanstvo Unije), in ali je ta ugotovitev na podlagi člena 15(1)(c) in člena 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu v skladu s pravom Unije, zlasti načelom sorazmernosti iz sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

28. Zato iz stališča predložitvenega sodišča jasno izhaja, da pritožnice v postopku v glavni stvari niso dokončno izgubile statusa državljana Unije, ki ga daje člen 20 PDEU, vendar pa so *v položaju, ki lahko povzroči izgubo tega statusa*.



29. V skladu s sodbo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točka 42) tak položaj po svoji naravi in posledicah spada v pravo Unije.

30. Kar zadeva drugo točko, se mi zdi, da to, da vse pritožnice v postopku v glavni stvari prebivajo v tretji državi in da niso izkoristile pravice do prostega gibanja v Uniji, nima drugačne posledice.

31. Člen 20(1) PDEU vsakomur, ki je državljan ene od držav članic, priznava status državljana Unije. Kot je Sodišče že večkrat poudarilo, je status državljana Unije zasnovan kot temeljni status državljanov držav članic.<sup>5</sup>

32. Sodišče je to določbo razlagalo v okoliščinah, v katerih se je zdelo, da je edina točka povezave s pravom Unije status državljana Unije.

33. Tako je Sodišče že v sodbi z dne 2. oktobra 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, točki 13 in 27) priznalo, da taka povezava s pravom Unije obstaja pri osebah v položaju, kakršen je položaj otrok, ki so državljani dveh držav članic in so rojeni na ozemlju ene od držav ter zakonito prebivajo na ozemlju druge države članice, ne da bi kdaj izkoristili pravico do prostega gibanja.

34. Enako Sodišče v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), v nasprotju z generalnim pravobranilcem,<sup>6</sup> ni iskalo povezave med odvzemom državljanstva Janku Rottmannu, pridobljeno z naturalizacijo, in izvajanjem njegove pravice do prostega gibanja v Uniji. Sodišče je namreč v točki 42 sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) potrdilo tako povezavo s pravom Unije z obrazložitvijo, da „položaj državljana Unije, ki se kot [J. Rottmann] v postopku v glavni stvari sooča s sklepom o odvzemu državljanstva, ki so ga izdali organi države članice, zaradi katerega je, potem ko je izgubil državljanstvo druge države članice, ki ga je prvotno imel, v položaju, ki lahko povzroči izgubo statusa, ki ga daje člen 17 ES [postal člen 20 PDEU], in s tem povezanih pravic, po svoji naravi in posledicah spada v pravo Unije“.

35. Poleg tega je treba spomniti, da Sodišče od sodbe z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, točka 42), priznava povezavo s pravom Unije in uporabo člena 20 PDEU za položaj državljanov države članice, ki niso izkoristili svoje pravice do prostega gibanja in naj bi jim odločba navedene države članice preprečila dejansko izvrševanje bistvene vsebine pravic, ki so jim podeljene zaradi statusa državljana Unije.

36. Res je, da v obravnavani zadevi v nasprotju z zgoraj navedenimi zadevami vse pritožnice v postopku v glavni stvari že prebivajo v tretji državi.

37. Vendar pa se mi zdi, da ta okoliščina ne vpliva na to, da položaji v postopku v glavni stvari ne bi spadali na področje uporabe prava Unije.

38. *Status* državljana Unije namreč ni pridržan le za državljane držav članic, ki prebivajo na ozemlju Unije, ali so prisotni na njem. Menim, da to nedvoumno potrjuje člen 20(2)(c) PDEU, saj določa, da imajo državljani Unije pravico na ozemlju *tretje države*, kjer država članica, katere državljani so, nima predstavništva, do zaščite diplomatskih in konzularnih organov katere koli države članice.

<sup>5</sup> Glej sodbe z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31); z dne 17. septembra 2002, Baumbast in R (C-413/99, EU:C:2002:493, točka 82); z dne 19. oktobra 2004, Zhu in Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, točka 25); z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točka 43); z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, točka 41), in z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točka 69).

<sup>6</sup> Glej točko 13 sklepnih predlogov generalnega pravobranilca M. Poiarasa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588).

39. Vendar pa poudarjam, da se s členom 15(1)(c) in členom 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu nizozemskim državljanom, ki prebivajo v tretji državi in ki izpolnjujejo druge pogoje, ki jih določata ta člena, odvzame sam *status* državljana Unije in s tem dejansko ali celo morebitno izvrševanje *vseh* pravic, povezanih s tem statusom.

40. Po mojem mnenju ne bi bilo smiselno, da bi Sodišče zanikalo uporabo prava Unije v postopku v glavni stvari, čeprav je položaj, ki se upošteva, edini, pri katerem prebivanje zunaj ozemlja Nizozemske povzroči izgubo statusa državljana Unije. Zakon o nizozemskem državljanstvu se namreč na eni strani ne uporablja za nizozemske državljane, ki imajo še drugo državljanstvo in ki na ozemlju države članice Unije prebivajo tudi več kot deset let. Na drugi strani, kot je na obravnavi potrdila nizozemska vlada, čeprav se člen 15(1)(c) in člen 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu seveda uporabljata za nizozemske državljane, ki imajo tudi državljanstvo druge države članice in več kot deset let neprekinjeno prebivajo na ozemlju tretje države, pa posledice izgube nizozemskega državljanstva niso primerljive, saj ti državljani načeloma ostanejo državljani Unije, ker obdržijo državljanstvo druge države članice.<sup>7</sup>

41. Prav z vidika teh premislekov menim, da se pravo Unije uporablja za položaje v postopku v glavni stvari, pri čemer ostajajo države članice pristojne za opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva ob upoštevanju prava Unije.<sup>8</sup>

42. V zvezi s tem dodajam, da bi moral biti odgovor na vprašanje predložitvenega sodišča podan le glede na člen 20 PDEU, in ne tudi s sklicevanjem na razlago člena 21 PDEU. Ker se postopek v glavni stvari nanaša posebej na izgubo statusa državljana Unije in ker pritožnice v glavni stvari niso izkoristile pravice do prostega gibanja znotraj Unije, se mi namreč razlaga člena 21 PDEU ne zdi neposredno upoštevana, ne da bi poleg tega privedla do drugačnega odgovora od tistega, ki bi izhajal iz razlage samo člena 20 PDEU. Zdi se, da je ta pristop mogoče izpeljati tudi iz sodb z dne 30. junija 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675), ter z dne 10. maja 2017, Chavez-Vilchez in drugi (C-133/15, EU:C:2017:354, točki 49 in 57), v katerih je Sodišče odgovorilo na vprašanja, ki so mu bila predložena, z vidika člena 20 PDEU, ker zadevni položaji, ki so vključevali državljane Unije, niso spadali na področje uporabe člena 21 PDEU.<sup>9</sup>

43. Na koncu ugotavljam, da uporaba člena 20 PDEU in s tem prava Unije v postopku v glavni stvari nujno pomeni, da se lahko pritožnice v postopku v glavni stvari sklicujejo na temeljne pravice, priznane z Listino, in sicer pravico, ki jo je navedlo predložitveno sodišče, do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja, ki jo zagotavlja člen 7 Listine, in v zvezi z L. Duboux, pravice, priznane otroku na podlagi člena 24 tega besedila. Kot sem namreč že poudaril v prejšnjih sklepnih predlogih, so temeljne pravice, varovane z Listino, ki jo mora spoštovati vsak organ države članice, *ki deluje v okviru prava Unije*, naslovníkom aktov, ki jih sprejme ta organ, zagotovljene *ne glede na katero koli merilo teritorialnosti*.<sup>10</sup>

44. Zato, kot je Sodišče pojasnilo v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točka 46), menim, da se mora Sodišče izreči o vprašanju za predhodno odločanje, ki ga je predložitveno sodišče postavilo glede pogojev, pod katerimi lahko državljani Unije zaradi izgube državljanstva države članice izgubijo status državljana Unije in so jim tako odvzete s tem povezane pravice.

45. V nadaljevanju bom predstavil prvi del vprašanja predložitvenega sodišča o izgubi državljanstva polnoletnih nizozemskih državljanov.

<sup>7</sup> Razen seveda, če zakon druge države članice ni povsem enak zakonu o nizozemskem državljanstvu, pri čemer bi v takem primeru obstajalo tveganje, da te osebe postanejo osebe brez državljanstva. Vendar se zdi, da to tveganje ni realno.

<sup>8</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točki 39 in 45).

<sup>9</sup> Zdi se, da to izhaja tudi iz sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), v kateri je Sodišče razložilo le člen 17 ES (ki je postal člen 20 PDEU), čeprav mu je bilo postavljeno splošno vprašanje o razlagi „prava Skupnosti“, zaradi česar bi lahko v odgovor vključilo člen 18 ES (ki je postal člen 21 PDEU).

<sup>10</sup> Glej zlasti točko 89 mojih sklepnih predlogov v zadevi X in X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93).

**B. Združljivost izgube državljanstva polnoletnih nizozemskih državljanov, določene s členom 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu, členom 20 PDEU in členom 7 Listine**

46. V prvem delu vprašanja za predhodno odločanje predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU v povezavi s sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), razlagati tako, da nasprotuje členu 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu, v delu, v katerem se nanaša na polnoletne osebe.

47. Naj spomnim, da je Sodišče v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) med drugim potrdilo načelo, da se lahko sklep o odvzemu državljanstva države članice sodno nadzira glede na pravo Unije.

48. Prvič, Sodišče je v točkah od 50 do 54 sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) v bistvu preverilo, ali je cilj sklepa o odvzemu državljanstva vreden varstva, v tem primeru je to odvzem državljanstva zaradi zvičajnih ravnanj zainteresirane osebe ob pridobitvi državljanstva. Sodišče je v zvezi s tem poudarilo, da je legitimno, da država članica želi varovati posebno solidarno in lojalno razmerje s svojimi državljani kot tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljanstva. Sodišče je to ugotovitev v zvezi z legitimnostjo takega ukrepa podprlo s sklicevanjem na splošno načelo mednarodnega prava, v skladu s katerim nikomur ni mogoče samovoljno odvzeti državljanstva, kot tudi na upoštevne določbe Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva in določbe Evropske konvencije o državljanstvu. V točki 54 te sodbe je odločilo, da ta ugotovitev ostane *načeloma* veljavna, če odvzem državljanstva zadevne države članice *povzroči* izgubo državljanstva Unije.

49. Drugič, Sodišče je tej ugotovitvi o načelnosti dodalo še omejitve, in sicer da je treba pri sklepu o odvzemu državljanstva, ki je predmet zadeve Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), upoštevati načelo sorazmernosti „glede posledic, ki jih ima za položaj zadevne osebe glede na pravo Unije“<sup>11</sup> ali „upoštevati *morebitne posledice*, ki jih ima ta sklep za zainteresirano osebo in eventualno družinske člane, v zvezi z izgubo pravic, ki jih ima vsak državljan Unije“.<sup>12</sup>

50. Čeprav je, kot bom pojasnil v nadaljevanju teh sklepnih predlogov, težko oceniti obseg nadzora, opravljenega v točkah od 55 do 58 sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), pa vseeno menim, da je treba v skladu s sklepanjem, ki mu je Sodišče sledilo v tej sodbi, pri ugotavljanju, ali je odvzem državljanstva s strani države članice, ki vključuje izgubo državljanstva Unije zainteresirane osebe, v skladu s členom 20 PDEU, prvič, preizkusiti, ali ta ukrep temelji na razlogu splošnega interesa, in drugič, preveriti upoštevanje načela sorazmernosti.

*1. Razlog splošnega interesa iz člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu*

51. Da bi bila izguba državljanstva iz člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu v skladu s pravom Unije, mora biti utemeljena z razlogom splošnega interesa, kar pomeni, da je izguba primerna za doseg zastavljenega cilja in da odvzema, ki izhaja iz tega člena, ni mogoče šteti za samovoljni akt.<sup>13</sup>

52. Naj spomnim, da člen 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu določa izgubo državljanstva po samem pravu za vse nizozemske državljane, ki imajo tudi državljanstvo druge države in prebivajo neprekinjeno vsaj deset let zunaj Nizozemske in območij, za katera se uporablja PEU.

11 Sodba Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točka 55) (moj poudarek).

12 Sodba Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točka 56) (moj poudarek).

13 Glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točke od 51 do 54).



53. Najprej se v zvezi s tem popolnoma strinjam s stališčem, ki ga zagovarja nizozemska vlada, da je v bistvu država članica pri izvajanju svoje pristojnosti, ki ji omogoča opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva, pooblaščen na podlagi predpostavke, da državljanstvo izraža dejansko povezavo med državo in njenimi državljani.

54. Nato menim, da ni nerazumno, da nacionalni zakonodajalec med različnimi dejavniki, ki lahko izražajo izgubo take dejanske povezave, izbere običajno prebivališče svojih državljanov na ozemlju tretje države v dovolj dolgem obdobju.

55. V zvezi s tem je pomembno poudariti, da je taka izbira priznana na mednarodni ravni. Člen 7(4) Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva namreč določa izgubo državljanstva osebe zaradi dolgotrajnega bivanja v tujini pod pogojem, da zaradi te izgube ne postane oseba brez državljanstva. Člen 7(1)(e) Evropske konvencije o državljanstvu prav tako določa, da se lahko državljanstvo izgubi po samem pravu zaradi neobstoja dejanske povezave med državo in državljanom, ki prebiva v tujini. V obrazložitvenem poročilu k tej konvenciji je navedeno, da je namen te določbe pooblastiti državo, ki to želi, da svojim državljanom, ki že dolgo živijo v tujini, prepreči, da obdržijo državljanstvo te države, kadar povezava z zadnjenavedeno ne obstaja več ali pa jo je nadomestila povezava z drugo državo, pri čemer so to, *kot v tej zadevi*, osebe z dvojnimi državljanstvom in torej ni tveganja, da postanejo osebe brez državljanstva.<sup>14</sup>

56. Poleg tega se člen 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu opira le na merilo odstranitve z ozemlja Unije neodvisno od drugega državljanstva, ki ga imajo nizozemski državljani. Kot je na obravnavi potrdila nizozemska vlada, se namreč izguba državljanstva po samem pravu iz člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu nanaša tako na nizozemske državljane z dvojnimi državljanstvom tretje države članice kot na državljane, ki imajo dvojno državljanstvo druge države članice, če izpolnjujejo merilo desetih let neprekinjenega prebivanja na ozemlju tretje države.

57. Nazadnje, kot je opozorilo predložitveno sodišče, noben element iz spisa ne dokazuje, da je odvzem državljanstva iz člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu samovoljni ukrep.

58. Ne da bi se na tej stopnji sklepanja spuščal v preizkus sorazmernosti odvzema državljanstva zaradi stalnega prebivanja nizozemskega državljanca z dvojnimi državljanstvom v tretji državi več kot deset let, pa se mi to obdobje ne zdi pretirano kratko. Tega roka sicer nobena zainteresirana stranka ni izpodbijala. Poleg tega je treba poudariti, da je bil neodvisno od vrzeli, nad katerimi se pritožujejo pritožnice v postopku v glavni stvari in ki so vplivale na predhodne informacije, ki so jim bile na voljo o tej zakonodaji, zakon, s katerim je bil spremenjen zakon o nizozemskem državljanstvu, sprejet leta 2000, veljati pa je začel tri leta za tem. Zato menim, da je bil dovolj predvidljiv. Ta postopek tudi zadostno dokazuje, da je odvzem državljanstva iz člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu predmet sodnega nadzora.

59. Zato menim, da odvzem državljanstva iz člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu sledi zakonitemu cilju.

<sup>14</sup> Glej točko 70 obrazložitvenega poročila k Evropski konvenciji o državljanstvu. To poročilo je na voljo na spletnem naslovu <https://rm.coe.int/16800cce80>.

## 2. Sorazmernost člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu

60. Iz predloga za sprejetje predhodne odločbe izhaja, da se predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali lahko samo preveri, ali so izpolnjeni pogoji za uporabo člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu, ali pa mora v skladu z načelom sorazmernosti, kakor ga je Sodišče razlagalo v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točke od 55 do 58), upoštevati tudi *posamične okoliščine* vsakega posameznega obravnavanega primera, ki lahko, kot trdijo pritožnice v postopku v glavni stvari, dokazujejo ohranitev dejanske povezave z zadevno državo članico.

61. Drugače povedano, zdi se, da slednje menijo, da je v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) *splošna zahteva*, da bi morale nacionalno sodišče neodvisno od merila povezave, ki ga je zakonodajalec države članice izbral za podelitev ali odvzem državljanstva te države članice, preučiti *vse posamične okoliščine* posameznega primera, s katerimi se lahko dokaže ohranitev dejanske povezave z navedeno državo članico in naj bi zainteresirani osebi omogočile, da obdrži njeno državljanstvo.

62. S tem stališčem se ne strinjam.

63. Najprej, načeloma ne vidim nobene ovire, zakaj se neka določba zakonodaje države članice po opravljenem nadzoru sorazmernosti glede na pravo Unije ne bi mogla izkazati za na splošno skladno z načelom sorazmernosti.

64. Ne da bi poskušal biti izčrpen, bom v zvezi s tem samo navedel sodbo z dne 6. oktobra 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), ki se je nanašala na uporabo nacionalne zakonodaje, učinek katere je bil, da je bila državljanu Unije, obsojenemu zaradi kaznivega dejanja, samodejno odvzeta volilna pravica na volitvah v Evropski parlament.

65. Ko je Sodišče ugotovilo, da položaj v tej zadevi spada na področje uporabe prava Unije, se je strinjalo, da preveri upoštevanje odvzema volilne pravice glede na pravico, ki jo zagotavlja člen 39(2) Listine in zlasti glede na upoštevanje načela sorazmernosti, kakor je določeno v členu 52(1) Listine.

66. Sodišče je v okviru preizkusa sorazmernosti omejitve volilne pravice na eni strani menilo, da je navedena omejitev sorazmerna, ker se z njo upoštevajo narava in resnost storjenega kaznivega dejanja ter dolžina kazni, pri čemer je opozorilo, da se prepoved volilne pravice v skladu z zadevno nacionalno zakonodajo uporablja le za osebe, ki so bile obsojene za kaznivo dejanje, za katero je zagrožena zaporna kazen najmanj pet let pa vse do dosmrtnega zaporu. Na drugi strani je Sodišče izpostavilo, da nacionalno pravo obsojenim osebam izrecno daje možnost zahtevati in doseči preklic kazni okrnitve državlanskega statusa, zaradi katere je bila odvzeta volilna pravica. Sodišče je torej iz tega sklepalo, da zadevna nacionalna zakonodaja ni v nasprotju z načelom sorazmernosti in odločilo, da člen 39(2) Listine ne nasprotuje tej zakonodaji, s katero so državljani Unije iz kategorije, v katero spada Thierry Delvigne, po samem pravu izključene iz kroga volilnih upravičencev na volitvah v Evropski parlament.

67. Iz te zadeve je torej mogoče sklepati, da preizkusa sorazmernosti nacionalne zakonodaje ni treba opraviti glede na posamične okoliščine posameznega primera, ki bi omogočile, da se omejitev, določena s to zakonodajo, ne uporabi. Sodišče je v zvezi s tem navedlo le, da T. Delvigne izpolnjuje pogoje za uporabo nacionalne zakonodaje, in sicer, da je bil obsojen na zaporno kazen od petletne do dosmrtno, ne da bi nadalje preizkusilo primernost omejitve volilne pravice s posamično kaznijo (dvanajst let), na katero je bil obsojen T. Delvigne, ali *a fortiori* upoštevalo morebitne olajševalne okoliščine, specifične za položaj tega posameznika.

68. Zdi se mi, da nadzor upoštevanja načela sorazmernosti, opravljen v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), kljub neizpodbitni dvoumnosti glede njegovega obsega, tega pristopa ne izpodbija.

69. Prvič, poudarjam, da se nobena obrazložitev sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ne nanaša na upoštevanje *vseh* okoliščin posameznega primera za preverjanje sorazmernosti sklepa o odvzemu državljanstva, kakršen je sklep, ki se obravnava v tej zadevi.

70. Res je, da je Sodišče je v točkah 54, 55 in 56, prvi stavek, te sodbe trikrat navedlo posledice, ki jih ima ta sklep za zadevno osebo.

71. Zdi se mi, da vsebine teh treh točk sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ni posebej lahko razumeti.

72. Medtem ko je v točki 54 te sodbe navedena *takojšnja* posledica odvzema državljanstva za zadevno osebo, in sicer *izguba statusa državljanstva Unije*, kar se mi zdi razumljivo in logično, pa se zdi, da so v točkah 55 in 56, prvi stavek, navedene sodbe predvidene druge vrste posledic, ki so bolj posredne ali celo samo „morebitne“ in se razlikujejo od izgube državljanstva Unije, na podlagi katerih mora nacionalno sodišče opraviti nadzor sorazmernosti sklepa o odvzemu državljanstva ne samo glede na člen 20 PDEU, ampak tudi glede na pravo Unije na splošno.

73. Razen če se v zvezi s tem motim, je v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) poleg izgube statusa državljanstva Unije edina druga neposredna posledica, ki izhaja iz odvzema državljanstva in je bila v središču vprašanj predložitvenega sodišča ter očitno še zdaleč ni bila hipotetična, tveganje, da zainteresirana oseba postane oseba brez državljanstva.

74. Sodišče pa v zvezi s tema neposrednima okoliščinama sklepa o odvzemu državljanstva v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ni navedlo nič drugega, kar bi kazalo, da je lahko ta sklep nesorazmeren. Sodišče je namreč v točki 57 sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) priznalo, da država članica, katere državljanstvo je bilo pridobljeno z zvijačo, na podlagi člena 20 PDEU ni zavezana, da se vzdrži odvzema državljanstva zgolj zato, ker zainteresirana oseba ni znova pridobila državljanstva svoje matične države članice in s tem statusa državljanstva Unije. Poleg tega je precej nenavadno, da je Sodišče v točki 58 te sodbe nacionalnemu sodišču prepustilo pristojnost, da samo določi obseg načela sorazmernosti, pri čemer je navedlo, da mora to presoditi „ali [...] upoštevanje *načela sorazmernosti* zahteva, da se zainteresirani osebi, *preden* začne tak sklep o odvzemu državljanstva učinkovati, odobri razumen rok, *da bi poskusila* znova pridobiti državljanstvo svoje matične države članice“. <sup>15</sup>

75. Zato težko razumem, katere druge posledice za položaj zainteresirane osebe je moralo nacionalno sodišče upoštevati pri preizkusu sorazmernosti sklepa o odvzemu državljanstva, obravnavanega v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), če tudi neposredne posledice tega sklepa niso mogle povzročiti, da se nemški organi vzdržijo sprejetja navedenega sklepa.

76. Res je sicer, da si je povsem mogoče predstavljati, da ima lahko sklep o odvzemu državljanstva, ki povzroči izgubo statusa državljanstva Unije, različne posledice za položaj zainteresirane osebe ali njegovih družinskih članov, kot je Sodišče navedlo v točki 56, prvi stavek, sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Izguba statusa državljanstva Unije lahko na primer povzroči prekinitev ali izgubo izplačil socialnih prejemkov v korist zainteresirane osebe. Prav tako bi lahko izguba državljanstva Unije privedla do tega, da se zainteresirana oseba ne more več sklicevati na pravico do prebivanja na ozemlju zadevne države članice in v določenih primerih celo na ozemlju Unije. Če ima ta otroke, ki imajo državljanstvo navedene države članice in ima izključno pravico do njihovega varstva in vzgoje, se ti lahko znajdejo v položaju, kakršen je položaj, ki je bil preučen v zadevi Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

<sup>15</sup> Moj poudarek. Sodišče je torej menilo, da načelo sorazmernosti ne zahteva niti uvedbe postopka za preprečitev izgube državljanstva Unije niti ustavitve postopka izgube državljanstva, dokler zainteresirana oseba dejansko znova ne pridobi državljanstva svoje matične države, ki ji omogoča obdržati državljanstvo Unije.

77. Vendar pa te posledice ne izhajajo iz sklepa o odvzemu državljanstva zainteresirani osebi, ampak iz poznejših upravnih sklepov, ki se lahko sprejmejo ali ne in ki so lahko vsekakor predmet pravnih sredstev in v tem primeru nadzora sorazmernosti, tudi glede na pravo Unije.

78. Zato ne razumem, zakaj bi moralo nacionalno sodišče, ki odloča o zadevi, pri preizkusu sorazmernosti sklepa o odvzemu državljanstva glede na pravo Unije upoštevati take posredne ali celo hipotetične posledice, če zaradi njih takega sklepa v nobenem primeru ne more razveljaviti ali ugotoviti, da bi se morali nacionalni organi vzdržati njegovega sprejetja.

79. Da povzamem enega od zgoraj navedenih primerov, če bi se zainteresirana oseba, ki lahko izgubi status državljan Unije, in njeni družinski člani, ki so prav tako državljani Unije, znašli v položaju, kakršen je ta, ki je bil preučen v zadevi Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), to ne bi pomenilo, da se mora zadevna država članica vzdržati sprejetja sklepa o odvzemu državljanstva tej osebi, ampak da se mora prepričati, ali zainteresirana oseba lahko še naprej prebiva na ozemlju Unije kot član družine državljanov Unije.

80. Obstajata torej dve možnosti, in sicer, da se lahko sprejetje sklepa o odvzemu državljanstva „nevtralizira“ zaradi izgube statusa državljan Unije, ki ga vključuje – kar zagotovo povzroči nekaj težav zaradi dopolnilnega značaja tega statusa glede na državljanstvo držav članic, kot je določeno v členu 9 PEU in členu 20(1) PDEU,<sup>16</sup> kar pa po mojem mnenju ni nemogoče<sup>17</sup> – ali pa da se sprejetje takega sklepa ne more „nevtralizirati“ z izgubo statusa državljan Unije, vendar pa težko razumem, zakaj naj bi posredne, podredne ali celo hipotetične posledice za položaj zainteresirane osebe, ki so manj resne kot izguba tega temeljnega statusa in z njim povezanih pravic, pomenile, da sklepa o odvzemu državljanstva ni mogoče sprejeti.

81. Naj Sodišče mojih besed ne razume napačno. Še zdaleč ne želim držav članic oprostiti nadzora sorazmernosti sklepa o odvzemu državljanstva ali ukrepa, kakršni so ti v postopku v glavni stvari, s katerimi je ugotovljena izguba državljanstva državljanov države članice, ki vključuje izgubo statusa državljan Unije.

82. Menim pa, da se mora v skladu s sodno prakso ta nadzor omejiti na preverjanje, ali je zadevni nacionalni ukrep, ki *ima za neposredno posledico izgubo statusa državljan Unije*, primeren za zagotovitev cilja v splošnem interesu, ki mu sledi, in ali tega cilja ni mogoče doseči z manj omejevalnimi ukrepi, to je, ali zadevni ukrep ne presega tistega, kar je potrebno za uresničitev navedenega cilja v splošnem interesu.<sup>18</sup>

83. S točko 59 in izrekom sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), v katerih je združljivost sklepa o odvzemu državljanstva s pravom Unije, zlasti členom 17 ES (ki je postal člen 20 PDEU), na splošno pogojena z upoštevanjem „načela sorazmernosti“, je ta razlaga potrjena.

84. Menim, da nadzor sorazmernosti, h kateremu je Sodišče pozvalo nacionalno sodišče v sodbi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), vsekakor ne zajema *preizkusa vseh okoliščin vsakega posameznega primera*, ki bi kljub izpolnjevanju pogojev za uporabo nacionalne zakonodaje, ki veljajo za odvzem državljanstva, lahko dokazale ohranjanje dejanske povezave z zadevno državo članico.

16 Naj spomnim, da člen 9, zadnji stavek, PEU in člen 20(1) PDEU določata, da [se] „[d]ržavljanstvo Unije doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti“.

17 Bodisi zaradi razloga, ki bi ga šteli za nelegitimnega glede na pravo Unije, bodisi zaradi nesorazmernosti nacionalnega ukrepa, kot predlagam, da se ugotovi v zvezi z uporabo člena 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu za mladoletne osebe: glej točke od 128 do 149 teh sklepnih predlogov.

18 Glej v tem smislu sodbi z dne 22. decembra 2010, Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, točki 90 in 93), ter z dne 2. junija 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, točki 72 in 74).



85. Če se na tej stopnji glede tega zadržim le na dejavnikih, ki so izrecno navedeni v točki 56, drugi stavek, sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), poudarjam, da je Sodišče od nacionalnega sodišča zahtevalo, naj zlasti preveri, ali je izguba pravic, ki jih ima vsak državljan Unije, „utemeljena glede na resnost kršitve, ki jo je storila zainteresirana oseba, glede na čas, ki je potekel od odločbe o podelitvi državljanstva do sklepa o odvzemu državljanstva, in glede na možnost zainteresirane osebe, da znova pridobi prvotno državljanstvo“.

86. Očitno je, da čeprav je besedilo drugega stavka točke 56 sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) splošno, pa ni nujno, da je mogoče dejavnike, ki jih je opredelilo Sodišče in ki jih je moralo preizkusiti nacionalno sodišče, prenesti na vse položaje, pri katerih gre za izgubo državljanstva države članice in državljanstva Unije. Natančneje, nadzor sorazmernosti se mora *opraviti glede na razlog*, na katerem temelji odvzem državljanstva in statusa državljan Unije.

87. Glede na navedeno menim, da preizkus treh dejavnikov, navedenih v točki 56, drugi stavek, sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), ni v podporo trditvi pritožnic v postopku v glavni stvari, da je treba pri preizkusu sorazmernosti nacionalnega ukrepa, s katerim je posamezniku odvzeto državljanstvo države članice, upoštevati vse okoliščine posameznega primera.

88. Tak primer je očitno poziv nacionalnemu sodišču, naj preveri, ali je bila izguba pravic, povezanih s statusom državljan Unije, „utemeljena glede na resnost kršitve, ki jo je storila zainteresirana oseba“. Preizkus tega dejavnika, ki je razlog (zvijačna ravnanja), na katerem temelji sklep o odvzemu državljanstva v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), namreč zahteva le preverjanje povezave med izgubo pravic, povezanih s statusom državljan Unije, in zadostno resnostjo kršitve, ki jo je storila zainteresirana oseba, ki se lahko zlahka opravi *in abstracto* in zato ni potreben preizkus *in concreto*.<sup>19</sup> Tako bi se v izjemnem – in upam, da tudi povsem hipotetičnem – primeru, v katerem bi bil z zakonodajo države članice določen odvzem državljanstva posamezniku zaradi kršitve cestnoprometnih predpisov, ki bi imel za posledico izgubo državljanstva Unije, nesorazmernost tega ukrepa pokazala glede na neustreznost med majhno težo kršitve in dramatično posledico izgube statusa državljan Unije. Za tak nadzor ne bi bilo treba upoštevati posamičnega položaja osebe.

89. Tak primer je nedvomno tudi preučitev vprašanja nacionalnega sodišča, ali ima zainteresirana oseba, ki ji je odvzeto državljanstvo države članice, „možnost [...], da znova pridobi prvotno državljanstvo“. Tak preizkus se lahko v celoti opravi le glede na možnosti, ki jih določajo upoštevne nacionalne določbe, neodvisno od preizkusa osebnih okoliščin. Poleg tega je zanimiva ugotovitev, da čeprav je ta odlomek sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) vstavljen v točko, v kateri je poudarjen pomen, ki se s primarnim pravom pripisuje statusu državljan Unije, pa se Sodišče ne osredotoča niti na potrebo, da zainteresirana oseba obdrži ta status,<sup>20</sup> niti na to, da lahko zainteresirana oseba *dejansko* znova pridobi prvotno državljanstvo, v zadevnem primeru avstrijsko državljanstvo, kar bi v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) tožeči stranki zagotovilo, da znova pridobi tudi državljanstvo Unije.<sup>21</sup>

90. Menim, da je tako tudi v primeru preizkusa, ki ga Sodišče zahteva v točki 56, drugi stavek, sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) „glede na čas, ki je potekel od odločbe o podelitvi državljanstva do sklepa o odvzemu državljanstva“, čeprav priznam, da je to bolj negotovo. To preverjanje, h kateremu je bilo pozvano nacionalno sodišče, vzbuja dvome glede posledic, ki jih je to sodišče moralo izpeljati iz preteka časa. Ni namreč jasno, ali bi potek časa kot tak lahko preprečil samo sprejetje sklepa o odvzemu državljanstva, ali pa bi glede na posebne okoliščine zadeve Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) morebiti lahko vplival le na retroaktivni učinek tega sklepa ali ne. V zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) je od odločbe o podelitvi državljanstva do sklepa o odvzemu

<sup>19</sup> Kot je nadzor, ki ga je Sodišče opravilo v sodbi z dne 6. oktobra 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648).

<sup>20</sup> Nič bolj kot na potrebo, da se prepriča, da zadevna oseba postane oseba brez državljanstva: glej v tem smislu zlasti Marinai, S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Giuffrè, Milano, 2017, str. 162.

<sup>21</sup> Kar je, kot sem že navedel, potrjeno v točkah 57 in 58 sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

državljanstva preteklo približno leto in pol. Poleg tega je upoštevno nemško pravo določalo, da se upravni akt, pridobljen z zvijačo, retroaktivno odvzame,<sup>22</sup> kar je nacionalnemu sodišču, ki je odločalo v zadevi, puščalo polje proste presoje in mu omogočalo, da upošteva nekatere dejavnike, povezane z ravnanjem zainteresirane osebe v pretečenem obdobju, pa tudi z ravnanjem uprave, zlasti neobstojem potrebne skrbnosti pri ugotavljanju zvijačnih ravnanj. Vendar pa Sodišče ni jasno navedlo, ali bi lahko čas, ki je pretekel, „nevtraliziral“ pridobitev državljanstva z zvijačo in s tem sprejetje retroaktivnega sklepa o odvzemu državljanstva. Drugače povedano, iz sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) nikakor ne izhaja, da je bilo nacionalno sodišče pozvano, naj preveri, ali je zadevna oseba kljub zvijačnemu ravnanju ob upoštevanju okoliščin v času, ki je pretekel med odločbo o pridobitvi državljanstva in sklepom o njegovem odvzemu, vzpostavila dovolj trdno povezavo z Zvezno republiko Nemčijo, ki bi preprečila odvzem državljanstva.

91. Zato tako glede na sodbo Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648) kot sodbo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) menim, da je treba v postopku v glavni stvari nadzor sorazmernosti člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu opraviti *in abstracto* ter vsekakor neodvisno od posamičnih posledic in okoliščin, katerih učinek bi bil preprečitev uporabe pogojev za izgubo državljanstva, ki jih je izbral nizozemski zakonodajalec.

92. V nadaljevanju bom opravil preizkus sorazmernosti člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu.

93. V zvezi s tem je pomembno poudariti, prvič, da uporaba navedenega člena ne povzroči nujno izgube državljanstva Unije. Kot sem že poudaril, se namreč izguba nizozemskega državljanstva, ki jo določa ta člen, uporablja tudi za državljane Kraljevine Nizozemske, ki imajo hkrati državljanstvo druge države članice in ki prebivajo v tretji državi. Te osebe kljub izgubi nizozemskega državljanstva obdržijo status državljana Unije.

94. Drugič, kot je navedlo predložitveno sodišče, člen 15(4) zakona o nizozemskem državljanstvu določa različne preproste možnosti prekinitve neprekinjenega bivanja desetih let v tretji državi. Ta rok se namreč pretrga in za zainteresirano osebo začne teči nov desetletni rok, če ji je bila izdana izjava o nizozemskem državljanstvu, potna listina (potni list) ali nizozemska osebna izkaznica.

95. Zainteresirana oseba lahko z izdajo ene od teh listin na svojo pobudo prepreči izgubo nizozemskega državljanstva in v tem primeru tudi državljanstva Unije.

96. Menim, *da tudi neodvisno od izgube državljanstva* še zdaleč ni nerazumno in nesorazmerno od državljana države članice zahtevati, da po preteku veljavnosti podaljša nacionalni potni list ali osebno izkaznico.<sup>23</sup>

97. Ta ugotovitev velja še bolj, če oseba v tretji državi prebiva daljše obdobje in se lahko njena povezava z matično državo članico zrahlja. V interesu vsakega posameznika je namreč imeti veljavne osebne dokumente in/ali potne listine, še toliko bolj, če izdaja ene od teh listin omogoča obdržati njeno državljanstvo in v tem primeru status državljana Unije.

98. Če nizozemski državljan v obdobju desetih let neprekinjenega prebivanja v tretji državi zaprosi za izdajo ene od treh listin, navedenih v točki 15(4) zakona o državljanstvu, je nizozemski zakonodajalec domneval, da želi ta državljan z Nizozemsko ohraniti dejansko povezavo.

<sup>22</sup> Glej sodbo Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točka 8).

<sup>23</sup> Enako velja za izdajo izjave o nizozemskem državljanstvu, za katero lahko zadevna oseba zaprosi od doma z obrazcem, ki je na voljo na spletišču nizozemske vlade.

99. Nasprotno, če zadevna oseba v obdobju desetih let neprekinjenega prebivanja v tretji državi ne začne postopka za pridobitev enega od teh dokumentov, določenega v členu 15(1)(c) navedenega zakona, je nizozemski zakonodajalec domneval, da je ta povezava izginila.<sup>24</sup>

100. Zdi se, da take domneve ne presegajo tistega, kar je potrebno za uresničitev cilja, ki mu sledi nizozemski zakonodajalec.

101. Tretjič, izguba nizozemskega državljanstva po samem pravu in v tem primeru statusa državljana Unije ni nepovratna. Člen 6(1)(f) zakona o nizozemskem državljanstvu namreč določa, da če je oseba izgubila nizozemsko državljanstvo, ga lahko znova pridobi pod ugodnejšimi pogoji kot državljan, ki nizozemskega državljanstva nikoli ni imel. Menim, da v skladu z navedbo Sodišča v točki 56, drugi stavek, sodbe Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) in nadzorom upoštevanja načela sorazmernosti, ki ga je opravilo v sodbi z dne 6. oktobra 2015, Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), možnost ponovne pridobitve pravic, povezanih s statusom državljana Unije, kaže na sorazmernost nacionalne zakonodaje, ki se obravnava v tej zadevi.

102. Naj spomnim, da v tej zadevi nobena od treh polnoletnih pritožnic ne izpodbija dejstva, da izpolnjujejo pogoje za uporabo člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu in da morajo zato izgubiti svoje nizozemsko državljanstvo ter, ker so brez državljanstva druge države članice, tudi svoj status državljanov Unije.<sup>25</sup>

103. Podatki, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, namreč kažejo, da so pritožnice v postopku v glavni stvari presenetljivo čakale od šest do deset let, da zaprosijo za podaljšanje svojih potnih listov, saj so vse vloge za podaljšanje vložile v letu 2014, medtem ko so v skladu s členom 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu vse izgubile svoje nizozemsko državljanstvo spomladi leta 2013.

104. Kot sem že navedel, pritožnice v postopku v glavni stvari grajajo dejstvo, da zakon o nizozemskem državljanstvu nacionalnim sodiščem prepoveduje upoštevanje *posamičnih okoliščin*, ki naj bi dokazovale, da so ohranile dejansko povezavo z Nizozemsko kljub merilu, ki ga je nizozemski zakonodajalec določil v členu 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu. Drugače povedano, menijo, da načelo sorazmernosti nacionalnemu sodišču narekuje, da poleg posamičnih okoliščin, na podlagi katerih preveri izpolnjevanje pogojev za uporabo člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu, preveri tudi in zlasti posamične okoliščine, ki se nanašajo na druge dejavnike povezanosti, ki bi izkazovali ohranitev domnevne dejanske povezave z Nizozemsko, kot so znanje nizozemščine, ohranjanje družinskih in/ali prijateljskih vezi v tej državi članici in izvajanje volilne pravice na nizozemskih volitvah.

105. Čeprav se zdi ta trditev vabljiva in ne da bi se spuščal v razpravo o obsegu sodb Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) in Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), menim, da so posledice te trditve posebej nevarne, zlasti za razdelitev pristojnosti med državami članicami in Unijo.

24 Naj pripomnim, da je v točki 71 obrazložitvenega poročila k Evropski konvenciji o državljanstvu tudi navedeno, da lahko dokaz o neobstoju vsake dejanske povezave z državo pogodbenico izhaja zlasti iz nepredložitve vloge za izdajo osebnih dokumentov ali potnih listin oziroma izjave, ki izraža željo po ohranitvi državljanstva države pogodbenice.

25 To očitno pomeni, da je nacionalno sodišče *glede na posebne okoliščine vsake od treh pritožnic v postopku v glavni stvari* prepričano, da so bili pogoji za uporabo člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu izpolnjeni. V zvezi s tem menim, da ni dvoma, da bi morale nacionalno sodišče, če na primer minister v posameznem primeru ne bi upošteval akta, s katerim bi se prekinilo obdobje desetih let, sklep o zavrnitvi izdaje potnega lista razglasiti za ničen na podlagi neizpolnjevanja meril iz člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu. Prav tako mora, če posameznik navede *nezmožnost* zaprositi za podaljšanje svojega potnega lista v razumnem roku, potem ko mu je potekla veljavnost starega potnega lista, ali zaprositi za izdajo enega od dveh drugih dokumentov, s katerimi se lahko pretrga obdobje desetih let, določeno v členu 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu, ta položaj preizkusiti nacionalno sodišče. Ker namreč nihče ni zavezan k temu, da opravi nemogoče, se mora torej nacionalno sodišče glede na dokaze, ki jih predloži zainteresirana oseba, prepričati, ali je trditev o nezmožnosti pridobitve dokumentov, navedenih v členu 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu, dejansko utemeljena.

106. Pod pretvezo zahteve po preizkusu upoštevanja načela sorazmernosti v pravu Unije namreč ta trditev na koncu privede do tega, da mora nacionalno sodišče zavrnilo razlog, na katerem temelji izguba državljanstva, ki ga je izbral nacionalni zakonodajalec v skladu z mednarodnim pravom in ne da bi bilo to v nasprotju s pravom Unije, v korist povezav z zadevno državo članico, ki so s teoretičnega vidika ali z vidika druge države članice povsem mogoče, vendar pa jih nacionalni zakonodajalec ni določil kot upoštevne za dokazovanje ohranitve dejanske povezave z zadevno državo članico.

107. Vendar pa opozarjam, da so v skladu s sodno prakso države članice pristojne za opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva ter da se v skladu s členom 9 PEU in členom 20(1) PDEU državljanstvo Unije doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti. Strinjanje s trditvami pritožnic v postopku v glavni stvari bi povzročilo tudi, da Unija krši obveznost, določeno v členu 4(2) PEU, da se spoštuje nacionalna identiteta držav članic, katerih sestava nacionalne skupnosti je nedvomno temeljni element.<sup>26</sup>

108. Kot sem že poudaril, tudi sodba Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ni v podporo trditvam pritožnic v postopku v glavni stvari. Menim, da te sodbe ni mogoče razlagati tako, da od nacionalnega sodišča zahteva, da v okviru preizkusa upoštevanja načela sorazmernosti preveri, ali je mogoče sprejetje sklepa o odvzemu državljanstva države članice na podlagi razloga splošnega interesa, ki mu sledijo nacionalni predpisi, izključiti zaradi obstoja posamičnih okoliščin zainteresirane osebe, ki naj bi izkazovale ohranjanje dejanske povezave z zadevno državo članico, neodvisno od razloga, na podlagi katerega je bil ta sklep sprejet.

109. Naj v zvezi s tem tudi spomnim, da nujnost in sorazmernost nacionalnega ukrepa, ki sledi cilju v splošnem interesu, nista izključeni zgolj zato, ker je država članica izbrala drugačen sistem varstva od tistega, ki ga je sprejela druga država članica,<sup>27</sup> ali ker obstajajo razni drugi ukrepi, s katerimi bi bilo mogoče doseči ta cilj, za katere pa se je nacionalni zakonodajalec iz enega ali drugega razloga odločil, da niso zadostni za njegovo uresničitev.

110. Poleg tega, če bi sprejeli trditve pritožnic v postopku v glavni stvari v tej zadevi, bi to pomenilo, da mora nacionalno sodišče določiti, katere so upoštevne povezave z zadevno državo članico, njihovo raven intenzivnosti in tehtanje, ne da bi jih natančno opredelil nacionalni zakonodajalec.

111. Na primer, ob predpostavki, da se kot upoštevno merilo sprejme znanje nizozemščine, kako bi morale nacionalno sodišče upoštevati dejstvo, ki ga je M. G. Tjebbes navedla v pisnih stališčih, da ne govori tekoče nizozemsko in v tem primeru pretehtati to merilo s številom njenih potovanj med Kanado in Nizozemsko v zadnjih letih, ali pa z morebitnimi družinskimi vezmi, ki jih ohranja v tej državi članici in katerih intenzivnost ni bila pojasnjena?

112. Prav tako, ali bi morale nacionalno sodišče v primeru G. J. M. Koopman, ki pravi, da odlično govori in piše nizozemsko, in za katero se zdi, da redno potuje na Nizozemsko, to tudi upoštevati, in če je odgovor pritrdilen, kako pomemben bi moral biti ta dejavnik glede na to, da je G. J. M. Koopman v stališčih navedla, da je njen sin, ki je spomladi 2013 postal polnoleten, v nasprotju z njo storil vse potrebno, da obdrži nizozemsko državljanstvo?

113. Če bi se od nacionalnih sodišč zahtevalo, da tako postopajo, bi bili posamezniki izpostavljeni pravni negotovosti. Vsekakor menim, da bi morale Sodišče, če bi v nasprotju z mojim predlogom potrdilo trditev pritožnic v postopku v glavni stvari, samo določiti obseg načela sorazmernosti in torej predložitvenemu sodišču sporočiti, katera so upoštevna merila povezav z zadevno državo članico, ki bi jih morale to upoštevati in preveriti njihovo izpolnjevanje v vsakem položaju v postopku v glavni stvari.

<sup>26</sup> Glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiarosa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, točka 25).

<sup>27</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 2. junija 2016, Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, točka 73 in navedena sodna praksa).



114. Sodišču ne morem predlagati, naj sledi taki usmeritvi, saj bi poseglo v pristojnost držav članic, da opredelijo pogoje za izgubo državljanstva.

115. Glede na zgornje ugotovitve menim, da člen 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu ne krši načela sorazmernosti, kot je varovano v pravu Unije.

116. Nazadnje, te ugotovitve ni mogoče ovreči s potrebo, da se vsakomur zagotovi pravica do spoštovanja njegovega zasebnega in družinskega življenja v skladu s členom 7 Listine.

117. Uporaba člena 15(1)(c) zakona o nizozemskem državljanstvu namreč nizozemskim državljanom, ki so izgubili svojo nacionalno državljanstvo in v tem primeru tudi državljanstvo Unije, nikakor ne preprečuje izvrševanja njihove pravice do zasebnega in družinskega življenja. Natančneje, ti lahko še naprej prebivajo na ozemlju tretje države, katere državljanstvo imajo, prosto potujejo in se gibljejo s potnimi listinami, ki jih je izdala ta tretja država, in jim je v mejah predpisov o vstopu tujih državljanov dovoljen vstop na ozemlje vsake druge države, vključno z državami članicami Unije. Poleg tega ti posamezniki še naprej v celoti uživajo pravico do svojega družinskega življenja brez tveganja, da bi morali zapustiti ozemlje tretje države, v kateri prebivajo. Taka presoja velja v vseh primerih. Drugače povedano, ne zahteva preizkusa *in concreto* vpliva izgube državljanstva in v tem primeru statusa državljan Unije na posamični položaj vsake zadevne osebe.

118. Zato predlagam, naj se na prvi del vprašanja, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, odgovori tako, da člen 20 PDEU in člen 7 Listine ne nasprotujeta zakonski določbi, kot je člen 15(1)(c) in (4) zakona o nizozemskem državljanstvu, na podlagi katere polnoletna oseba, ki ima hkrati državljanstvo tretje države, izgubi po samem pravu državljanstvo države članice in s tem državljanstvo Unije, ker je imela običajno prebivališče neprekinjeno deset let v tujini in zunaj Evropske unije.

### ***C. Združljivost izgube državljanstva mladoletnih nizozemskih državljanov, določene v členu 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu, s členom 20 PDEU in členom 24 Listine***

119. Drugi del vprašanja za predhodno odločanje, ki ga je predložilo predložitveno sodišče, se nanaša na izgubo državljanstva mladoletnih nizozemskih državljanov, določeno v členu 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu, in se v postopku v glavni stvari nanaša le na položaj hčerke G. J. M. Koopman L. Duboux. Tako kot pri preizkusu člena 15(1)(c) navedenega zakona je treba preveriti, ali izguba državljanstva, določena v členu 16(1)(d) tega zakona, sledi cilju v splošnem interesu in ne presega tistega, kar je nujno za dosego tega cilja.

#### ***1. Razlog splošnega interesa iz člena 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu***

120. Na podlagi člena 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu mladoletna oseba izgubi nizozemsko državljanstvo, če eden od staršev izgubi to državljanstvo na podlagi člena 15(1)(c) navedenega zakona in, kot navaja predložitveno sodišče, pod pogojem, da ta mladoletna oseba ne postane oseba brez državljanstva.<sup>28</sup>

121. Kar zadeva cilj v splošnem interesu, ki mu sledi člen 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu, predložitveno sodišče poudarja, da iz ozadja nastanka te določbe izhaja, da je njen namen ponovna vzpostavitev enotnosti državljanstva znotraj družine.

<sup>28</sup> V skladu s členom 14(6) zakona o nizozemskem državljanstvu.

122. V zvezi s tem je treba poudariti, da se člen 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu opira na člen 7(2) Evropske konvencije o državljanstvu, ki določa, da lahko država pogodbenica te konvencije določi izgubo državljanstva za otroke, katerih eden od staršev izgubi to državljanstvo.<sup>29</sup> Poleg tega je v tretji uvodni izjavi Drugega protokola, ki spreminja (evropsko) Konvencijo o zmanjšanju primerov večnacionalnosti in vojaške obveznosti v primeru večnacionalnosti, podpisanega 2. februarja 1993 v Strasbourgu,<sup>30</sup> navedeno, da je treba spodbujati in zagotavljati enotnost državljanstva znotraj iste družine.

123. Res je, da so tudi na mednarodni ravni obstajali pomisleki glede zakonitosti takega cilja zaradi potrebe po priznanju samostojnih procesnih in materialnih pravic mladoletnim osebam glede na njihove starše.<sup>31</sup>

124. Nizozemska vlada je, ne da bi priznala obstoj takih pravic, v stališčih, ki jih je predložila v tej zadevi, večkrat poudarila, da mora enotnost državljanstva znotraj družine vključevati upoštevanje (največje) koristi otroka, kot je to priznано v okviru uporabe člena 7(2) Evropske konvencije o državljanstvu.<sup>32</sup> Ta vlada dodaja, da je nacionalni zakonodajalec največjo korist otroka, ki je določena v členu 24(2) Listine<sup>33</sup> sicer upošteval, ko je v členu 16(2) zakona o nizozemskem državljanstvu za izgubo državljanstva v primeru mladoletnih oseb predvidel določeno število izjem.

125. Strinjam se s stališčem nizozemske vlade, da je treba pri razlogu enotnosti državljanstva znotraj družine nujno upoštevati največjo korist otroka. To upoštevanje je še toliko pomembnejše, če obstaja možnost, da bo mladoletna oseba ob izgubi svojega nizozemskega državljanstva izgubila tudi status državljana Unije.

126. Glede na te preudarke menim, da je cilj zagotavljanja ali vzpostavljanja enotnosti državljanstva znotraj družine ob upoštevanju največje koristi otroka legitimen cilj, ki lahko načeloma utemelji izgubo državljanstva države članice mladoletne osebe, ta pa lahko povzroči tudi izgubo državljanstva Unije.

127. Vendar je treba preveriti, ali je ukrep, s katerim je nizozemski zakonodajalec določil doseganje tega cilja, v skladu z načelom sorazmernosti.

## 2. Sorazmernost člena 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu

128. Nizozemska vlada meni, da upoštevanje največje koristi otroka, ki je državljan Unije, ne pomeni, da izguba nizozemskega državljanstva, in s tem tudi državljanstva Unije, *nikoli* ne bi bila mogoča. V bistvu dodaja, da je mogoče razumno domnevati, da če je eden od staršev izgubil dejansko povezavo z Nizozemsko, otrok načeloma s to državo članico nima več dejanske povezave. Ta trditev naj bi pojasnjevala, zakaj naj bi bila izguba državljanstva mladoletnih oseb načeloma samodejna, razen če izpolnjuje pogoje za uporabo izjem iz člena 16(2) zakona o nizozemskem državljanstvu.

129. To sklepanje me ne prepriča.

<sup>29</sup> Naj pripomnim tudi, da člen 6 Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva ne prepoveduje tega razloga za izgubo državljanstva mladoletnih oseb.

<sup>30</sup> Zbirka pogodb Sveta Evrope, št. 149. Ta protokol sta ratificirali samo dve državi, in sicer Italijanska republika in Kraljevina Nizozemska.

<sup>31</sup> Glej zlasti poročilo, ki sta ga pripravili Fuchs-Mair in Staudigl, z naslovom „Convention européenne sur la nationalité – bonnes pratiques pour les enfants“, 3. evropska konferenca o državljanstvu, Strasbourg, 11. in 12. oktobra 2004 (dok. CJ-S-NAT (2008) 2).

<sup>32</sup> Glej točko 75 obrazložitvenega poročila k Evropski konvenciji o državljanstvu, ki določa, da „bi morale države pogodbenice pri uporabi [člena 7(2) te konvencije] vsekakor upoštevati korist otroka“.

<sup>33</sup> Naj spomnim, da člen 24(2) Listine določa, da se morajo pri vseh *ukrepih* javnih organov ali zasebnih ustanov, *ki se nanašajo na otroke*, upoštevati predvsem koristi otroka. Sodišče je večkrat odločilo, da zagotavlja spoštovanje obveznosti upoštevanja največje koristi otroka, priznane s členom 24(2) Listine: glej zlasti sodbi z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točke od 76 do 78), ter z dne 10. maja 2017, Chavez-Vilchez in drugi (C-133/15, EU:C:2017:354, točka 60).

130. Res je, da ne gre za zanikanje, da lahko največja korist otroka, ki je državljan Unije, načeloma nasprotuje izgubi državljanstva države članice in s tem državljanstva Unije.

131. Vendar pa poudarjam, da je na eni strani nizozemski zakonodajalec izhajal iz domneve, da se enotnost državljanstva znotraj družine *vedno* ujema z največjo koristjo otroka, razen v izjemnih primerih, ki jih je priznal.

132. Na drugi strani pa se zdi, da nizozemski zakonodajalec nikakor ni upošteval dejstva, da mladoletni državljani Unije ta status uživajo samostojno. Vendar je jasno, da status državljana Unije ni pridržan le za polnoletne osebe in da mladoletne osebe niso drugorazredni državljani Unije.<sup>34</sup> V bistvu so mladoletne osebe imetniki enakih pravic, ki izhajajo iz tega statusa, neodvisno od dejstva, da je izvrševanje teh pravic na splošno odvisno od oseb, ki izvajajo roditeljsko pravico. Mladoletne osebe torej nimajo državljanstva Unije, ki je izpeljano iz državljanstva svojih staršev, ki so tudi državljani Unije, ampak imajo samostojno ta status državljana Unije.

133. Menim, da samostojnost statusa državljanov Unije mladoletnih oseb in potreba po upoštevanju največje koristi otroka pomenita, da morajo biti mladoletne osebe pri uporabi zakonodaje države članice, ki ima za posledico, da mladoletni državljani te države izgubijo državljanstvo in tudi državljanstvo Unije, upravičene do enakih procesnih in materialnih pravic, kot so priznane polnoletnim osebam.

134. Vendar pa, kot je ugotovilo predložitveno sodišče, otroci, ki so državljani Unije, v nasprotju s polnoletnimi osebami nimajo možnosti preprečiti izgube državljanstva s prošnjo za izdajo dokumentov, določenih v členu 15(4) zakona o nizozemskem državljanstvu.

135. Res je, da bi te postopke lahko izvedel eden od staršev, ki je nizozemski državljan.

136. Vendar pa so ti postopki, ki se izvajajo v imenu otroka, vedno pogojeni z obstojem vzporednih postopkov enega od staršev v svojem imenu. Če teh postopkov ni, izguba državljanstva enega od staršev samodejno povzroči izgubo državljanstva otroka.

137. Če bi tako eden od staršev, ki je državljan Unije in bi leta 2012, to je pred 1. aprilom 2013, zaprosil ter pridobil podaljšanje potnega lista samo za svojega otroka, ki je državljan Unije, vendar bi po tem datumu izgubil nizozemsko državljanstvo, bi po tem datumu tudi njegov otrok samodejno izgubil to državljanstvo in državljanstvo Unije, čeprav bi formalno ta otrok imel potni list, ki so ga nizozemski organi izdali z veljavnostjo petih let, to je do leta 2017, iz česar bi lahko sklepali, da je lahko ta otrok upravičen do učinkov prekinitve roka desetih let iz člena 15(4) zakona o nizozemskem državljanstvu, to je do leta 2022, in bi s tem obdržal nizozemsko državljanstvo in državljanstvo Unije vsaj do tega datuma.

138. Ni nemogoče, da bi se tak primer res zgodil.

139. Dejansko je povsem mogoče, da bi pred potekom desetletnega roka eden od staršev z nizozemskim državljanstvom nizozemske mladoletne osebe, ki je državljan Unije, po potrebi s soglasjem slednje menil, da je v interesu njegovega otroka, da obdrži nizozemsko državljanstvo in s tem status državljana Unije, preden bi moral eden od staršev sam podaljšati svoj potni list ali osebno izkaznico, da obdrži svoje državljanstvo.

140. Prav tako je tudi mogoče, da mladoletna oseba iz različnih razlogov prebiva v Uniji ali celo na Nizozemskem ločeno od enega od svojih staršev.

<sup>34</sup> Sodna praksa, ki izhaja zlasti iz sodbe z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), jasno priča o tem.

141. Vendar na eni strani nobena od določb zakona o nizozemskem državljanstvu v takih primerih ne določa, da je samodejna izguba nizozemskega državljanstva mladoletne osebe kot posledica izgube državljanstva enega od njegovih staršev izključena, čeprav bi to lahko narekovala največja korist otroka, ki je državljan Unije.

142. Kot je namreč pojasnilo predložitveno sodišče in kot tudi sam ponavljam, se člen 15(3) in (4) zakona o nizozemskem državljanstvu, ki omogoča prekinitev desetletnega roka prebivanja v tretji državi, uporablja samo v primeru polnoletnih oseb. Poleg tega, medtem ko je nizozemski zakonodajalec priznal, da so lahko pri cilju enotnosti državljanstva znotraj družine izjeme, pa naj se nobena od izjemnih okoliščin iz člena 16(2) zakona o nizozemskem državljanstvu ne bi uporabljala v zgoraj navedenih primerih.

143. Na drugi strani nizozemski zakonodajalec z neupoštevanjem tovrstnih primerov predpostavlja, da je status državljan Unije mladoletne osebe vedno povezan s statusom polnoletne osebe, razen v primeru nekaterih izjemnih položajev, določenih v členu 16(2) zakona o nizozemskem državljanstvu.

144. Menim, da bi se ukrep, ki bi manj posegal v največjo korist otroka in njegov status državljan Unije, lahko odražal zlasti s splošno določbo, ki bi nacionalnemu sodišču omogočala upoštevanje navedene koristi in navedenega statusa v vseh primerih uporabe upoštevnih določb zakona o nizozemskem državljanstvu, in/ali možnostjo, da nizozemski državljanji izvedejo postopke, s katerimi se pretrga desetletni rok, samo za svoje otroke, ki so nizozemski državljanji in državljanji Unije.

145. Poleg tega samo dejstvo, da lahko otrok, ko postane polnoleten, pod določenimi pogoji znova pridobi nizozemsko državljanstvo, ne more nadomestiti dejstva, da ta oseba, ko je bila mladoletna, ne bi smela nikoli izgubiti zadevnega državljanstva, če bi bila največja korist otroka in njegov status državljan Unije ustrezno upoštevana.

146. Zato menim, da je nizozemski zakonodajalec s tem, da ni določil, da je treba največjo korist otroka, ki je državljan Unije, upoštevati *pri vseh sklepih*, ki bi lahko povzročili, da ta otrok izgubi državljanstvo Unije, razen v nekaterih izjemnih okoliščinah iz člena 16(2) zakona o nizozemskem državljanstvu, presegel to, kar je potrebno za uresničitev cilja enotnosti državljanstva znotraj družine ob upoštevanju največje koristi otroka.

147. Ta ugotovitev, ki upošteva načelno pristojnost nacionalnega zakonodajalca za opredelitev pogojev za izgubo državljanstva, očitno ni v nasprotju z ugotovitvijo, ki jo predlagam v zvezi s polnoletnimi osebami. Tukaj dejansko ne gre za izključitev merila, na podlagi katerega bi prišlo do izgube državljanstva zadevne države članice, ki ga je izbral nacionalni zakonodajalec, z nadomestnim merilom, ki ga ta zakonodajalec ni uporabil, ampak samo za nadzor, ali ukrepi, ki jih je ta zakonodajalec sprejel za doseganje cilja, ki mu želi slediti, ne presegajo tega, kar je potrebno za njegovo uresničitev.

148. Drugače povedano, za izvedbo tega nadzora ni treba upoštevati posamičnih okoliščin, ki bi dokazovale, da je zadevna oseba ohranila povezavo z zadevno državo članico na podlagi merila, ki ga nacionalni zakonodajalec ni uporabil in ki omogoča izključitev uporabe merila, ki ga je ta nacionalni zakonodajalec izbral v okviru svoje pristojnosti opredelitve pogojev za izgubo državljanstva, niti morebitnih konkretnih in posamičnih posledic, ki bi jih povzročila izguba državljanstva Unije.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Zato menim, da je, neodvisno od utemeljenosti trditve L. Duboux, to, da ji je izguba nizozemskega državljanstva in državljanstva Unije preprečila študij v Evropski uniji, ker švicarski državljanji niso upravičeni do štipendije v okviru programa Erasmus, v okviru preizkusa sorazmernosti člena 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu brezpredmetno.



149. Glede na te ugotovitve predlagam, naj se na drugi del vprašanja, ki ga je predložilo predložitveno sodišče, odgovori tako, da člen 20 PDEU in člen 24 Listine nasprotujeta zakonski določbi, kot je člen 16(1)(d) in (2) zakona o nizozemskem državljanstvu, na podlagi katere mladoletna oseba, razen v izjemnem primeru, izgubi državljanstvo svoje države članice in s tem status državljana Unije po samem pravu zaradi izgube državljanstva enega od staršev.

#### ***D. Časovna omejitev učinkov sodbe Sodišča***

150. Nizozemska vlada je na obravnavi predlagala časovno omejitev učinkov prihodnje sodbe, če bi Sodišče presodilo, da člen 15(1)(c) in člen 16(1)(d) zakona o nizozemskem državljanstvu nista sorazmerna.

151. Menim, da ta predlog ne more uspeti, tudi če bi Sodišče dejansko prišlo do take ugotovitve.

152. Poudariti je treba, da morata biti za določitev take omejitve izpolnjena dva bistvena pogoja, in sicer dobra vera zainteresiranih in nevarnost resnih težav.<sup>36</sup>

153. Natančneje, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da finančne posledice, ki bi v državi članici lahko nastale zaradi sodbe, izdane v zadevi predhodnega odločanja, ne upravičujejo časovne omejitve učinkov te sodbe.

154. Sodišče je to rešitev namreč uporabilo le v natančno določenih okoliščinah, zlasti kadar je obstajala nevarnost resnih ekonomskih posledic zaradi velikega števila pravnih razmerij, vzpostavljenih v dobri veri na podlagi ureditve, za katero se je štelo, da zakonito velja, ter kadar so bili posamezniki in nacionalni organi spodbujeni k ravnanju, ki zaradi objektivne in precejšnje negotovosti glede obsega določb prava Unije ni bilo v skladu s pravom Unije, pri čemer je k tej negotovosti morda prispevalo tudi ravnanje drugih držav članic ali Komisije.<sup>37</sup>

155. Nizozemska vlada v utemeljitev svojega predloga ni predložila nobenega dokaza o morebitnih resnih težavah in resnih ekonomskih posledicah, zaradi katerih bi Sodišče lahko priznalo nezdržljivost zakonskih določb, ki se obravnavajo v postopku v glavni stvari, s pravom Unije. Natančneje, ta vlada je samo skopo navedla, da naj bi v več letih številni nizozemski državljani izgubili nizozemsko državljanstvo, ne da bi predložila kakršne koli dokaze, na podlagi katerih bi lahko ugotovili število zadevnih oseb ter kakšne bi lahko bile težave in morebitne ekonomske posledice za Nizozemsko, ki bi izhajale iz tega, če bi zadevni posamezniki ponovno pridobili nizozemsko državljanstvo.

156. Predlagam torej, naj se v vseh primerih zavrne predlog nizozemske vlade, da Sodišče časovno omeji učinke prihodnje sodbe.

<sup>36</sup> Glej sodbo z dne 19. oktobra 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, točka 65 in navedena sodna praksa).

<sup>37</sup> Glej v tem smislu sodbo z dne 19. oktobra 2017, Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, točka 66 in navedena sodna praksa).

#### IV. Predlog

157. Glede na vse zgornje premisleke predlagam, naj se na predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Raad van State (državni svet, Nizozemska), odgovori:

1. Člen 20 PDEU in člen 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotujeta zakonski določbi, kot je člen 15(1)(c) in (4) Rijkswet op het Nederlandschap (zakon o nizozemskem državljanstvu), na podlagi katere polnoletna oseba, ki ima hkrati državljanstvo tretje države, izgubi državljanstvo države članice in s tem status državljana Unije po samem pravu, ker je imela običajno prebivališče neprekinjeno deset let v tujini in zunaj Evropske unije.
2. Člen 20 PDEU in člen 24 Listine o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da nasprotujeta zakonski določbi, kot je člen 16(1)(d) in (2) zakona o nizozemskem državljanstvu, na podlagi katere mladoletna oseba, ki ima hkrati državljanstvo tretje države, razen v izjemnem primeru, izgubi državljanstvo svoje države članice in s tem status državljana Unije po samem pravu zaradi izgube državljanstva enega od staršev.