

Zadeva C-689/21**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

16. november 2021

Predložitveno sodišče:

Østre Landsret (Danska)

Datum predložitvene odločbe:

11. oktober 2021

Tožeča stranka:

X

Tožena stranka:

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba na razveljavitev odločbe organa Udlændinge- og Integrationsministeriet (dansko ministrstvo za priseljevanje in integracijo; v nadaljevanju: ministrstvo) z dne 31. januarja 2017, iz katere izhaja, da je vložnica X izgubila dansko državljanstvo, in predlog, da se zadeva ponovno obravnava. Østre Landsret (pritožbeno sodišče za vzhodno regijo, Danska) obravnava zadevo na prvi stopnji.

Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na vprašanje, ali je v nasprotju s členom 20 PDEU, da je vložnica X na podlagi zakona¹ izgubila dansko državljanstvo², ko je dopolnila 22 let. Z izgubo danskega državljanstva je hkrati izgubila tudi status, ki izhaja iz člena 20 PDEU o državljanstvu Unije, zato je v postopku v glavni stvari splošno sprejeto, da se uporablja pravo EU.

¹ Opomba prevajalca: v danskem besedilu je uporabljen latinski izraz „ex lege“.

² Opomba prevajalca: izraza „indfødsret“ (državljanstvo) in „statsborgerskab“ (državljanstvo) se v danskem besedilu uporabljata kot sopomenki.

Predmet in pravna podlaga predloga

Predlog je vložen na podlagi drugega odstavka člena 267 PDEU in se nanaša na razlago člena 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), kakor so bile navedene določbe nedavno razložene v sodbi Sodišča Evropske unije z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189).

Vprašanja za predhodno odločanje

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

- (a) da se tesna povezanost z državo članico domneva, zlasti po skupno enem letu prebivanja v tej državi članici,
- (b) da je v primeru vložitve vloge za ohranitev državljanstva, preden oseba dopolni 22 let, dovoljenje za ohranitev državljanstva države članice mogoče pridobiti pod manj strogimi pogoji in da morajo v ta namen pristojni organi proučiti posledice izgube državljanstva, ter
- (c) da je mogoče po tem, ko zadevna oseba dopolni 22 let, izgubljeni državljanstvo ponovno pridobiti le na podlagi naturalizacije, za kar je treba izpolniti več pogojev, vključno z daljšim neprekinjenim prebivanjem v državi članici, čeprav se lahko obdobje prebivanja nekoliko skrajša v primeru nekdanjih državljanov navedene države članice?

Navedene določbe prava Unije in sodna praksa Sodišča

Člen 20 PDEU

Člen 7 Listine

Sodba sodišča z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189, zlasti točke 41, 42 in 48 v povezavi s točkama 9 in 22), ter sodba z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104)

Navedene določbe mednarodnega prava

Evropska konvencija z dne 6. novembra 1997 o državljanstvu (v nadaljevanju: konvencija o državljanstvu); člen 7(1), točka (e)

Navedene nacionalne določbe

Pred izdajo sodbe v zadevi Tjebbes

Prečiščena različica zakona o danskem državljanstvu (prečiščeni zakon št. 422 z dne 7. junija 2004; v nadaljevanju: zakon o državljanstvu). Odločba, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, je bila sprejeta na podlagi pravila iz člena 8 zakona o državljanstvu, ki se nanaša na izgubo danskega državljanstva na podlagi zakona, ko oseba dopolni 22 let, ki se je v trenutku izdaje navedene odločbe glasil:

„Člen 8: Oseba, rojena v tujini, ki ni nikoli živela v Kraljevini Danski in ki ni prebivala v njej v okoliščinah, iz katerih bi izhajala tesna povezanost z Dansko, izgubi svoje dansko državljanstvo, ko dopolni 22 let, razen če bi s tem ostala brez vsakega državljanstva. Minister za begunce, migrante in integracijo ali oseba, ki jo ta pooblasti, lahko na podlagi vloge, vložene pred navedenim datumom, osebi dovoli ohraniti državljanstvo.“

Iz besedila navedene odločbe izhaja, da danski državljani z dvojnimi državljanstvom, ki so bili rojeni v tujini, niso živeli na Danskem in niso prebivali na Danskem v okoliščinah, iz katerih bi izhajala povezava z državo, izgubijo dansko državljanstvo, ko dopolnijo 22 let. Vendar pa lahko take osebe, preden dopolnijo 22 let, vložijo vlogo pri ministrstvu in zaprosijo za ohranitev danskega državljanstva.

Navedena določba je bila prvič uvedena z zakonom št. 123 z dne 18. aprila 1925. Njen namen je bil preprečiti, da bi se dansko državljanstvo prenašalo iz generacije v generacijo na osebe v tujini, ki ne poznajo Danske oziroma z njo niso povezane.

Vloga za ohranitev danskega državljanstva mora biti vložena med 21. in 22. rojstnim dnevom zadevne osebe. Glede časa vložitve vloge, ministrstvo obravnava vloge za izdajo potrdila o danskem državljanstvu (tako imenovano dokazilo o danskem državljanstvu) ne glede na to, kdaj je bila vloga vložena, in ne glede na to, ali je bila vložena, preden je oseba dopolnila 21 let, med njenim 21. in 22. rojstnim dnevom ali po dopolnjenem 22. letu. V skladu s prakso ministrstva mora biti presoja o tem, ali naj se državljanstvo ohrani, opravljena čim bližje starosti 22 let zadevne osebe, zato so lahko na primer vloge, predložene pred 21. letom, podlaga le za izdajo potrdila o državljanstvu s pridržkom. Vendar pa je vloga dopustna le, če je vložena, preden zadevna oseba dopolni 22 let.

Okrožnica o naturalizaciji (okrožnica št. 10873 z dne 13. oktobra 2015 o naturalizaciji, kot je bila spremenjena z okrožnico št. 9248 z dne 16. marca 2016):

Na podlagi člena 44(1) Grundlov (temeljni zakon oziroma ustava) lahko tuji državljani pridobi državljanstvo le na podlagi zakona (naturalizacija). Nekdanji danski državljani, ki so izgubili dansko državljanstvo na podlagi člena 8(1) zakona o državljanstvu, morajo torej načeloma izpolnjevati splošne pogoje za pridobitev danskega državljanstva na podlagi zakona (naturalizacija), kar med drugim pomeni pogoje glede dolgotrajnega prebivanja, starosti, značaja, dolgov javnim organom, samozadostnosti, zaposlitve, znanja danščine ter poznavanja danske družbe, kulture in zgodovine. Vendar pa se pogoj glede prebivanja lahko zniža v primeru nekdanjih danskih državljanov, ki so državljanstvo izgubili na podlagi člena 8(1); poleg tega se dovoljenje za prebivanje na podlagi vloge izda tujcu, ki je nekoč že imel dansko državljanstvo, razen če je ta pravica izključena na drugi pravni podlagi. Odbor za priseljevanje danskega parlamenta (Folketing) odloča, ali je mogoče spregledati splošne pogoje glede prebivanja in ali je mogoče ponovno pridobiti državljanstvo.

Po izdaji sodbe v zadevi Tjebbes

Po izdaji sodbe v zadevi Tjebbes dne 12. marca 2019, torej po izdaji odločbe z dne 31. januarja 2017, ki se izpodbija v postopku v glavni stvari, je ministrstvo v obvestilu z dne 11. oktobra 2019 navedlo, da je treba na podlagi navedene sodbe spremeniti pravila zakona o državljanstvu, ki se nanašajo na izgubo danskega državljanstva.

Na podlagi navedenega je bil člen 8(1) zakona o državljanstvu z zakonom št. L 63 z dne 28. januarja 2020 o spremembi zakona o danskem državljanstvu spremenjen v sedanjo različico besedila; pri tem pa se člen 8 ni spremenil, razen enega zaimka (som/der). V nasprotju s tem pa iz **pripravljalnega gradiva**, ki se nanaša na navedeno spremembo zakonodaje iz leta 2020, izhaja želja po pojasnilu, saj je navedeno, da bi moralo ministrstvo pri obravnavi vloge za izdajo potrdila o ohranitvi danskega državljanstva upoštevati več dodatnih dejavnikov ter posamično preizkusiti učinke, ki se nanašajo na pravo EU, glede izgube danskega državljanstva in s tem državljanstva Unije, zlasti ali so učinki sorazmerni z namenom take izgube (torej z interesom zagotoviti, da se med danskimi državljani in Dansko ohrani pristna povezava). Po mnenju ministrstva sodba v zadevi Tjebbes v praksi pomeni, da je treba pri obravnavi vloge vložnika za izdajo potrdila o ohranitvi danskega državljanstva upoštevati tudi dejavnike, ki takega vložnika povezujejo z drugimi državami članicami EU, na primer ali bi izguba državljanstva Unije osebi povzročila težave pri vzdrževanju družinskih ali poklicnih vezi v drugi (ali drugih) državi članici, ki že obstajajo na podlagi uresničevanja pravice državljanstva Unije do prostega gibanja znotraj Evropske unije.

Glede ohranjene zahteve iz člena 8, da mora biti vloga za ohranitev danskega državljanstva vložena, preden oseba dopolni 22 let, tudi po izdaji sodbe v zadevi Tjebbes iz osnutka zakona o spremembah jasno izhaja, da ministrstvo meni, da danski sistem, ki zahteva vložitev vloge pred dopolnjenim 22. letom, omogoča posamezni preizkus, kot ga je zahtevalo Sodišče Evropske unije, in da iz navedene

sodbe ne izhaja, da mora biti tak preizkus omogočen kadar koli. Ministrstvo je torej mnenja, da navedena sodba ne preprečuje ohranitve pravila, kot ga vsebuje člen 8(1) zakona o državljanstvu, na podlagi katerega morajo danski državljani, ki so rojeni v tujini, nikoli niso živeli na Danskem in nikoli niso tam prebivali v okoliščinah, iz katerih bi izhajala povezava z Dansko, vlogo predložiti še preden dopolnijo 22 let, če želijo ohraniti dansko državljanstvo.

Navedena nacionalna praksa

Glede možnosti ohraniti državljanstvo iz upravne prakse očitno izhaja, da čeprav oseba nikoli ni živela na Danskem, prvič, ne izgubi danskega državljanstva, če je pred dopolnjenim 22. letom prebivala na Danskem vsaj eno leto. V takem primeru se šteje, da ima zadevna oseba tesno povezavo z Dansko v smislu prvega stavka člena 8(1). Drugič, če obdobje takega prebivanja traja manj kot eno leto, to še ne pomeni izgube danskega državljanstva, če je prebivanje izraz „posebno tesne navezanosti na Dansko“. V skladu s pripravljanim gradivom lahko to vključuje vojaško službo, obiskovanje danske ljudske srednje šole, pripravništvo ali ponavljajoče se počitnice v določenem obsegu. Tretjič, v okoliščinah, ko bi oseba na podlagi določbe običajno izgubila dansko državljanstvo, lahko ministrstvo v skladu z drugim stavkom člena 8(1) odobri posebno izjemo, s katero odobri ohranitev državljanstva na podlagi vloge, vložene preden oseba dopolni 22 let, o čemer odloči v vsakem primeru posebej. Pri taki presoji se še zlasti upošteva znanje danščine, trajanje preživljanja počitnic na Danskem in splošni stik z Dansko, na primer prek korespondence z danskimi sorodniki ali stikov z danskimi krogi v tujini.

Upravna praksa se po izdaji sodbe v zadevi Tjebbes ni spremenila, vendar pa se na podlagi spremembe zakona, ki je bila posledica navedene sodbe, zdaj v vseh primerih opravi posamični preizkus učinkov izgube danskega državljanstva in s tem izgube državljanstva Unije glede na pravo Unije, če je vloga vložena med 21. in 22. rojstnim dnevom zadevne osebe.

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 X je bila rojena 5. oktobra 1992 v Združenih državah Amerike danski materi in ameriškega očetu; od rojstva je imela dansko državljanstvo in državljanstvo ZDA. X ima v ZDA dva sorojenca, od katerih ima eden dansko državljanstvo; na Danskem nima staršev ali sorojencev.
- 2 Dne 17. novembra 2014 je X, ki je takrat že dopolnila 22 let in nikoli ni živela na Danskem, vložila vlogo pri ministrstvu za ohranitev danskega državljanstva.
- 3 Na podlagi informacij v vlogi je ministrstvo ugotovilo, da je X pred svojim 22. rojstnim dnevom na Danskem bivala največ 44 tednov. X je navedla tudi, da je na Danskem bivala pet tednov po svojem 22. rojstnem dnevu in da je bila v letu 2015 članica danske državne reprezentance v košarki. X je navedla tudi, da je leta 2005

preživela približno tri do štiri tedne v Franciji. Ni podatkov, da bi X poleg tega prebivala kje drugje na ozemlju Evropske unije.

- 4 Z odločbo z dne 31. januarja 2017 je ministrstvo razglasilo, da je X izgubila dansko državljanstvo, ko je dopolnila 22 let, v skladu s prvim stavkom člena 8(1) zakona o državljanstvu, in da ni mogoče uporabiti izjeme iz drugega stavka člena 8(1) navedenega zakona, saj je bila vloga za ohranitev državljanstva vložena po tistem, ko je že dopolnila 22 let.
- 5 X je zoper odločbo ministrstva vložila tožbo, v kateri zahteva razveljavitev navedene odločbe in ponovno obravnavo zadeve.
- 6 Po spremembi zakona o državljanstvu dne 28. januarja 2020 na podlagi izdaje sodbe v zadevi Tjebbes je ministrstvo sprejelo mnenje, da lahko nekdanji danski državljani, ki so dopolnili 22 let dne 1. novembra 1993 ali pozneje in so vložili vlogo za ohranitev državljanstva, še preden so dopolnili 22 let, ter so prejeli odločbo, da bodo izgubili državljanstvo na podlagi (takrat veljavnega) člena 8 zakona o državljanstvu, s čimer bi izgubili tudi državljanstvo Unije, vložijo vlogo za ponovno obravnavo svoje vloge. Vendar pa X ni vložila vloge za ohranitev danskega državljanstva, preden je dopolnila 22 let, zato po mnenju ministrstva za priseljevanje in integracijo ne more doseči ponovne obravnave zadeve in s tem izpodbijane odločbe z dne 31. januarja 2017.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 7 X je trdila, da je člen 8(1) zakona o državljanstvu, ki se nanaša na izgubo danskega državljanstva na podlagi zakona, v nasprotju s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine.
- 8 V podporo tej trditvi je X navedla, da je samodejna izguba, kot je določena z navedeno določbo in za katero ne velja nobena izjema, nesorazmerna, čeprav ima določba legitimen in objektivni cilj vzdrževanja pristne povezave in zaščite posebnega odnosa solidarnosti in dobre vere med državo članico in njenimi državljani.
- 9 Na podlagi navedene določbe je mogoče dansko državljanstvo, ki ga je oseba izgubila, ko je dopolnila 22 let, ponovno pridobiti le na podlagi splošnega programa naturalizacije.
- 10 Zadevna zakonodaja ne omogoča preprostega načina prekinitve ali podaljšanja roka, po katerem nastopi prenehanje. Vendar pa iz sodbe v zadevi Tjebbes izhaja, da so pravila glede izgube državljanstva lahko sorazmerna le, če so (tako kot v navedeni sodbi) povezana z zelo preprostim dostopom do ponovne pridobitve navedenega državljanstva, kar pa na podlagi danske zakonodaje ni mogoče. Še več, na podlagi danskega prava ponovna pridobitev ne velja *ex tunc*. Možnost ponovne pridobitve, ki jo omogoča dansko pravo, torej ne pomeni takega preprostega dostopa do ponovne pridobitve danskega državljanstva, da bi to

zadostilo zahtevi sorazmernosti iz prava EU, kot je določena v sodbi v zadevi Tjebbes.

- 11 Ministrstvo trdi, da člen 8(1) zakona o državljanstvu, ki se nanaša na izgubo danskega državljanstva na podlagi zakona in zaradi pomanjkanja povezave z Dansko, ni v nasprotju s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine.
- 12 V podporo navedeni trditvi ministrstvo navaja, da danska pravila o izgubi državljanstva, ko zadevna oseba dopolni 22 let, temeljijo na legitimni podlagi in so sorazmerna. Pri presoji, ali so danska pravila zakonita in sorazmerna, je treba ustrezno upoštevati dejstvo, da mora državam članicam biti na voljo široko polje proste presoje pri opredeljevanju pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva.
- 13 Presoja zakonitosti in sorazmernosti člena 8(1) zakona o državljanstvu za osebe, kot je X, ki je ob vložitvi vloge že dopolnila 22 let, mora temeljiti na splošni presoji danskih pravil o izgubi in ponovni pridobitvi državljanstva. Danski zakonodajalec je bil mnenja, da osebe, rojene v tujini, ki niso v pomembni meri živele ali prebivale na Danskem, med odraščanjem sčasoma izgubijo zvestobo in solidarnost ter svojo povezavo z Dansko, zato je pri takih osebah še zlasti sorazmerno, da se loči njihov pravni položaj preden dopolnijo 22 let in po tem. Določba iz člena 8 torej vsebuje razumen in sorazmeren rok starosti 22 let, preden oseba, rojena v tujini, ki je tudi odraščala v tujini in pred dopolnjenim 22. letom ni dalj časa prebivala na Danskem, na podlagi zakona izgubi državljanstvo. Za osebo, rojeno na Danskem, ki je ob rojstvu pridobila dansko državljanstvo, se člen 8 ne uporablja. To pomeni, da taka oseba ne more izgubiti svojega danskega državljanstva na podlagi zakona, tudi če kmalu po rojstvu zapusti Dansko in če nikoli ni vsaj eno leto živela ali prebivala na Danskem. Sorazmernost izgube državljanstva na podlagi zakona za osebe, ki so dopolnile 22 let, je treba presoditi glede na dokaj sproščena pravila glede ohranitve državljanstva do starosti 22 let.
- 14 Člen 8(1) zakona o državljanstvu na splošno zagotavlja, da osebe z danskim državljanstvom ohranijo določeno stopnjo solidarnosti in zvestobe do Danske in dovolj močno povezavo z državo. V sodbah v zadevah Tjebbes in Rottmann je to priznано kot legitimen pomislek, ki ga država članica lahko upošteva pri presoji, ali naj oseba izgubi državljanstvo ter s tem posledično tudi državljanstvo Unije. Legitimnost upoštevanja takih dejavnikov pri presoji, ali naj oseba izgubi državljanstvo, podpira tudi mednarodno pravo (glej člen 7(1), točka (e), konvencije o državljanstvu). Nadalje, legitimnost in sorazmernost podpira tudi dejstvo, da lahko minister za priseljevanje in integracijo na podlagi posebne presoje in vloge, vložene pred rokom iz prvega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu, torej med 21. in 22. rojstnim dnevom zadevne osebe, kljub vsemu omogoči, da oseba ohrani državljanstvo.
- 15 Poleg tega člen 8(1) zakona o državljanstvu, kot se glasi po izdaji sodbe v zadevi Tjebbes, določa posamični preizkus posledic izgube danskega državljanstva in s tem državljanstva Unije na podlagi prava Unije za osebe, ki so ob vložitvi vloge mlajše od 22 let. Ministrstvo mora torej pri presoji vlog, vloženi preden zadevna

oseba dopolni 22 let, v skladu z drugim stavkom člena 8(1) zakona o državljanstvu v sedanji različici, na podlagi prava Unije presoditi, ali so učinki izgube državljanstva vložnika sorazmerni z namenom take izgube. Pri taki presoji je treba upoštevati tudi dejavnike, ki vložnika povezujejo z drugimi državami Evropske unije. Navedena pravila zagotavljajo zlasti izpolnjevanje zahteve iz točke 41 sodbe v zadevi Tjebbes.

- 16 Nadalje, pri presoji sorazmernosti člena 8(1) zakona o državljanstvu je treba upoštevati, da lahko osebe, ki so dopolnile 22 let in izgubile dansko državljanstvo na podlagi zakona, tega ponovno pridobijo, če izpolnijo več pogojev, vključno z dovoljenjem za stalno prebivanje in izpolnjevanjem zahtev glede prebivališča. Pri predložitvi zadeve odboru za priseljevanje danskega parlamenta in zaprosilu za mnenje, ali je mogoče navedene zahteve spregledati in ali je ponovna pridobitev mogoča, so posledice izgube lahko predmet posamičnega preizkusa v zvezi s tem, ali je državljanstvo mogoče ponovno pridobiti.

Kratka predstavitev obrazložitve iz predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 17 Iz prvega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu (v prejšnji različici in kot velja zdaj) izhaja, da danski državljan z dvojnimi državljanstvom, ki je bil rojen v tujini, ni živel na Danskem in ni prebival na Danskem v okoliščinah, iz katerih bi izhajala tesna povezanost z Dansko, ter ki pred svojim 22. rojstnim dnevom ne vloži vloge za ohranitev danskega državljanstva, to državljanstvo izgubi, ko dopolni 22 let. Če zadevna oseba ni državljan države članice EU, s tem izgubi tudi državljanstvo Unije.
- 18 Ko oseba dopolni 22 let, lahko državljanstvo ponovno pridobi le na podlagi splošnega programa naturalizacije.
- 19 Po mnenju Østre Landsret (pritožbeno sodišče za vzhodno regijo) je pomen sodbe v zadevi C-221/17 (Tjebbes), zlasti točk 41, 42 in 48 v povezavi s točkama 9 in 22 navedene sodbe, dvoumen.
- 20 V tem smislu in ob upoštevanju vsebine sodbe v zadevi Tjebbes Østre Landsret (pritožbeno sodišče za vzhodno regijo) ugotavlja tudi, da obstaja tolikšna negotovost glede skladnosti samodejne izgube državljanstva države (in s tem Unije), pri kateri ne veljajo nobene izjeme, s členom 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine, kar se na podlagi prvega stavka člena 8(1) zakona o državljanstvu zgodi, ko zadevna oseba dopolni 22 let, ter ob upoštevanju strogih zahtev glede ponovne pridobitve danskega državljanstva na podlagi naturalizacije po tistem, ko zadevna oseba dopolni 22 let, da je treba ta vprašanja predložiti Sodišču Evropske unije v presojo.
- 21 Zato prvostopenjsko sodišče, v predmetni zadevi Østre Landsret (pritožbeno sodišče za vzhodno regijo), ugotavlja, da je glede na zgoraj navedeno treba ta vprašanja nasloviti na Sodišče Evropske unije v predhodno odločanje.