

Věc C-689/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

16. listopadu 2021

Předkládající soud:

Østre Landsret (Dánsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. října 2021

Žalobkyně:

X

Žalovaný:

Udlændinge- og Integrationsministeriet

Předmět původního řízení

Návrh na zrušení rozhodnutí Udlændinge- og Integrationsministeriet (Ministerstvo pro přistěhovalectví a integraci, Dánsko; dále jen „ministerstvo“) ze dne 31. ledna 2017, kterým bylo prohlášeno, že žalobkyně X pozbývá dánskou státní příslušnost, a žádost o vrácení věci k opětovnému projednání. Danou věc projednává v prvním stupni Østre Landsret (Odvolací soud pro východní oblast, Dánsko).

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká toho, zda je v rozporu s článkem 20 SFEU, že žalobkyně X pozbyla dánskou státní příslušnost (občanství) ze zákona, když dosáhla věku 22 let. V důsledku ztráty dánské státní příslušnosti současně pozbyla i statusu vyplývajícího z článku 20 SFEU o občanství Unie, a proto je nesporné, že se ve věci v původním řízení uplatní unijní právo.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost je podána na základě čl. 267 druhého pododstavce SFEU a týká se výkladu článku 20 SFEU ve spojení s článkem 7 Listiny základních práv Evropské unie

(dále jen „Listina“), jak byla tato ustanovení naposledy vyložena v rozsudku Soudního dvora ze dne 12. března 2019, *Tjebbes a další* (C-221/17, EU:C:2019:189).

Předběžné otázky

1. Brání článek 20 SFEU, ve spojení s článkem 7 [Listiny], takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle níž v zásadě platí, že osoby narozené mimo území tohoto členského státu, které v něm nikdy nežily ani v něm nepobývaly za okolností, které by svědčily o tom, že mají na tento členský stát úzkou vazbu, ze zákona pozbývají občanství tohoto členského státu při dosažení věku 22 let, v důsledku čehož dochází k tomu, že osoby, které nemají občanství jiného členského státu, přicházejí o status občanů Unie a o práva s tímto statutem spojená, s přihlédnutím k tomu, že z právní úpravy dotčené ve věci v původním řízení vyplývá, že:

- (a) existence úzké vazby na tento členský stát se předpokládá zejména tehdy, pokud je celková doba pobytu v tomto členském státě delší než jeden rok,
- (b) pokud je žádost o zachování státního občanství podána před tím, než dotyčná osoba dosáhne věku 22 let, lze povolení k zachování občanství dotčeného členského státu získat za méně přísných podmínek a příslušné orgány musí za tímto účelem zkoumat důsledky ztráty občanství a
- (c) ztracené občanství lze poté, co dotyčná osoba dosáhne věku 22 let, získat zpět pouze udělením, s nímž je spojena řada podmínek, mezi něž patří i podmínka nepřetržitého pobytu v dotčeném členském státě po delší dobu, i když doba pobytu může být u bývalých státních příslušníků tohoto členského státu mírně zkrácena?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva a judikatura

Článek 20 SFEU

Článek 7 Listiny

Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. března 2019, *Tjebbes a další* (C-221/17, EU:C:2019:189), zejména body 41, 42 a 48 ve spojení s body 9 a 22, a rozsudek ze dne 2. března 2010, *Rottmann* (C-135/08, EU:C:2010:104)

Uplatňovaná ustanovení mezinárodního práva

Evropská úmluva o státním občanství ze dne 6. listopadu 1997 (dále jen „Úmluva o státním občanství“); čl. 7 odst. 1 písm. e).

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Před vydáním rozsudku ve věci Tjebbes

Konsolidované znění zákona o dánské státní příslušnosti (konsolidované znění zákona č. 422 ze dne 7. června 2004; dále jen „zákon o státní příslušnosti“). Rozhodnutí napadené v původním řízení bylo přijato na základě pravidla stanoveného v § 8 zákona o státní příslušnosti, který se týká ztráty dánské státní příslušnosti ze zákona ve věku 22 let a který zněl ke dni přijetí tohoto rozhodnutí takto:

„§ 8: Osoba narozená v zahraničí, která nikdy nežila v Dánském království a nepobývala v něm za okolností, které by svědčily o tom, že má na Dánsko úzkou vazbu, pozbývá dánské státní příslušnosti dosažením věku 22 let, ledaže by se tak stala osobou bez státní příslušnosti. Ministr pro uprchlíky, migranty a integraci nebo osoba, kterou k tomu ministr pověří, však může na základě žádosti podané před tímto datem povolit zachování státní příslušnosti.“

Ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že dánští státní příslušníci s dvojí státní příslušností, kteří se narodili v zahraničí, v Dánsku nežili a nepobývali za okolností, které by svědčily o tom, že mají k této zemi určitý vztah, pozbývají dánskou státní příslušnost dosažením věku 22 let. Před dosažením věku 22 let však mohou takové osoby podat u ministerstva žádost o zachování dánské státní příslušnosti.

Toto ustanovení bylo do dánské právní úpravy poprvé zavedeno zákonem č. 123 ze dne 18. dubna 1925. Cílem tohoto ustanovení bylo zabránit tomu, aby se dánská státní příslušnost přenášela z generace na generaci na osoby žijící v zahraničí, které o Dánsku nemají žádné povědomí ani k této zemi nemají žádný vztah.

Žádost o zachování dánské státní příslušnosti musí být podána v době, kdy je dotyčná osoba ve věku od 21 do 22 let. Pokud jde o okamžik podání žádosti, ministerstvo vyřizuje žádosti o vydání osvědčení o dánské státní příslušnosti (tzv. „doklad o dánské státní příslušnosti“) bez ohledu na to, kdy byla žádost podána, a také bez ohledu na to, zda byla žádost podána před dosažením věku 21 let, ve věku 21 až 22 let nebo až po dosažení věku 22 let. Praxe ministerstva je taková, že posouzení toho, zda má být státní příslušnost zachována, se musí provést v době co možná nejbližší věku 22 let – například na základě žádosti podané před dosažením věku 21 let proto lze vydat pouze osvědčení o státní příslušnosti s výhradou. Žádosti lze nicméně vyhovět pouze tehdy, pokud byla podána před tím, než dotyčná osoba dosáhla věku 22 let.

Oběžník o udělení státního občanství (Oběžník č. 10873 ze dne 13. října 2015 o udělení státního občanství, ve znění oběžníku č. 9248 ze dne 16. března 2016):

Podle § 44 odst. 1 Grundlov (základní zákon nebo ústava) může cizí státní příslušník získat státní příslušnost pouze na základě zákona (udělením). Bývalí

dánští občané, kteří pozbyli dánskou státní příslušnost podle § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti, tedy musí v zásadě splňovat obecné podmínky pro získání dánského občanství ze zákona (udělení), a sice mimo jiné podmínky týkající se dlouhodobého pobytu, věku, bezúhonnosti, dluhů vůči orgánům veřejné moci, soběstačnosti, zaměstnání, znalosti dánského jazyka a dánské společnosti, kultury a historie. Pro bývalé dánské občany, kteří pozbyli dánskou státní příslušnost podle § 8 odst. 1, však může být zmírněna podmínka pobytu a kromě toho platí, že cizímu státnímu příslušníkovi, který měl dříve dánskou státní příslušnost, se na základě žádosti udělí povolení k pobytu, pokud toto právo nebylo vyloučeno z jiného důvodu. O tom, zda lze upustit od obecných podmínek pobytu a zda lze státní občanství získat zpět, rozhoduje přistěhovalecký výbor Folketing (dánský parlament).

Po vydání rozsudku ve věci Tjebbes

Po vydání rozsudku ve věci *Tjebbes*, který byl vyhlášen dne 12. března 2019, tedy po přijetí rozhodnutí ze dne 31. ledna 2017, které je napadeno v původním řízení, ministerstvo v informačním sdělení ze dne 11. října 2019 usoudilo, že v důsledku tohoto rozsudku je třeba změnit pravidla obsažená v zákoně o státní příslušnosti, která se týkají ztráty dánské státní příslušnosti.

S ohledem na výše uvedené byl § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti pozměněn do současného znění zákonem č. L 63 ze dne 28. ledna 2020, kterým se mění zákon o dánské státní příslušnosti; § 8 je však formulován stejným způsobem jako dříve, bylo v něm pozměněno jen jedno zájmeno (som/der). V *travaux préparatoires* (přípravných pracích) týkajících se uvedené legislativní změny z roku 2020 je naproti tomu vyjádřena snaha o objasnění této otázky, jelikož je v nich uvedeno, že při posuzování žádosti o vydání osvědčení o zachování dánské státní příslušnosti by ministerstvo mělo přihlídnout k řadě dalších faktorů, aby individuálně posoudilo důsledky ztráty dánské státní příslušnosti, a tedy i občanství Unie, z hlediska unijního práva a zejména pak to, zda jsou tyto důsledky přiměřené ve vztahu k účelu této ztráty (kterým je zajistit zachování skutečné vazby mezi dánskými občany a Dánskem). Podle ministerstva z rozsudku ve věci *Tjebbes* v praxi vyplývá, že při posuzování žádosti žadatele o vydání osvědčení o zachování dánské státní příslušnosti je třeba zohlednit i faktory, které žadatele spojují s jinými členskými státy EU, například zda by ztráta občanství Unie dotyčné osobě nezpůsobila potíže při udržování rodinných nebo profesních vazeb v jednom členském státě nebo ve vícero členských státech, které již vznikly v důsledku toho, že občan Unie využil svého práva na volný pohyb v rámci Evropské unie.

Pokud jde o zachování požadavku uvedeného v § 8, podle něhož musí být žádost o zachování dánské státní příslušnosti podána před tím, než dotyčná osoba dosáhne věku 22 let, i po vydání rozsudku ve věci *Tjebbes* z návrhu novely zákona vyplývá, že se ministerstvo domnívá, že dánský systém, který vyžaduje podání žádosti před dosažením věku 22 let, umožňuje individuální posouzení, jak jej požaduje Soudní dvůr, a že se nezdá, že by tento rozsudek vyžadoval, aby

muselo být umožněno provést takové posouzení kdykoliv. Ministerstvo má tudíž za to, že tento rozsudek nebrání zachování takového pravidla, jako je pravidlo stanovené v § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti, které vyžaduje, aby dánští občané narození v zahraničí, kteří nikdy v Dánsku nežili a ani v této zemi nepobývali za okolností, které by svědčily o tom, že mají k této zemi určitý vztah, podali žádost o zachování dánské státní příslušnosti před tím, než dosáhnou věku 22 let.

Uplatňovaná vnitrostátní praxe

Pokud jde o možnost zachování státní příslušnosti, ze správní praxe vyplývá, že i když osoba v Dánsku nikdy nežila, zaprvé platí, že dánskou státní příslušnost neztratí, pokud před dosažením věku 22 let pobývala v Dánsku po dobu alespoň jednoho roku. V takovém případě se má za to, že dotyčná osoba má na Dánsko úzkou vazbu ve smyslu § 8 odst. 1 první věty. Zadruhé pobyt po dobu kratší než jeden rok nemůže vést ke ztrátě dánské státní příslušnosti, pokud je tento pobyt projevem „obzvlášť úzké vazby na Dánsko“. Podle *travaux préparatoires* (přípravných prací) se může jednat o vojenskou službu, docházku do dánské veřejné střední školy, stáže nebo opakované dovolené trvající po určitou dobu. Zatřetí v případě, kdy by podle tohoto ustanovení mělo za normálních okolností dojít ke ztrátě dánské státní příslušnosti, může ministerstvo v souladu s § 8 odst. 1 druhou větou udělit zvláštní výjimku umožňující zachování státní příslušnosti na základě žádosti podané před dosažením věku 22 let, o níž bude individuálně rozhodnuto. Při tomto posuzování se přihlíží zejména ke znalosti dánského jazyka, k délce dovolených strávených v Dánsku a v obecné rovině ke kontaktu s Dánskem udržovanému například prostřednictvím korespondence s dánskými příbuznými nebo ke kontaktu s okruhy dánských státních příslušníků v zahraničí.

Správní praxe se v důsledku rozsudku ve věci *Tjebbes* nezměnila, ačkoli po legislativní změně přijaté na základě tohoto rozsudku se nyní ve všech případech, kdy je žádost podána ve věku 21 až 22 let, provádí také individuální posouzení důsledků ztráty dánské státní příslušnosti, a tedy i ztráty občanství Unie, z hlediska unijního práva.

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 X se narodila 5. října 1992 ve Spojených státech dánské matce a americkému otci, a od narození má tedy dánskou a americkou státní příslušnost. X má ve Spojených státech dva sourozence, přičemž jeden z nich má dánské občanství; X nemá v Dánsku ani rodiče, ani sourozence.
- 2 Dne 17. listopadu 2014 X, která v Dánsku nikdy nežila, podala poté, co dosáhla věku 22 let, u ministerstva žádost o zachování dánské státní příslušnosti (občanství).

- 3 Na základě informací uvedených v této žádosti ministerstvo konstatovalo, že X pobývala v Dánsku před dosažením věku 22 let nanejvýš 44 týdnů. X rovněž prohlásila, že v Dánsku pobývala pět týdnů po svých 22. narozeninách a že v roce 2015 byla členkou dánského ženského národního basketbalového týmu. X rovněž poukázala na to, že v roce 2005 strávila přibližně tři až čtyři týdny ve Francii. Nic nenasvědčuje tomu, že by X pobývala na jiném místě na území Evropské unie.
- 4 Rozhodnutím ze dne 31. ledna 2017 ministerstvo konstatovalo, že podle § 8 odst. 1 první věty zákona o státní příslušnosti X pozbyla dánskou státní příslušnost dosažením věku 22 let a že nelze uplatnit výjimku stanovenou v § 8 odst. 1 druhé větě tohoto zákona, neboť její žádost o zachování této státní příslušnosti byla podána poté, co dosáhla věku 22 let.
- 5 X podala proti rozhodnutí ministerstva žalobu, v níž se domáhá zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci k opětovnému projednání.
- 6 Po novelizaci zákona o státní příslušnosti, k níž došlo dne 28. ledna 2020 v důsledku vydání rozsudku ve věci *Tjebbes*, ministerstvo zastávalo názor, že bývalí dánští občané, kteří dosáhli věku 22 let dne 1. listopadu 1993 nebo později, požádali o zachování svého státního občanství před dosažením věku 22 let a vůči nimž bylo vydáno rozhodnutí o ztrátě občanství podle (tehdejšího) § 8 zákona o státní příslušnosti, čímž pozbyli i občanství Unie, mohou požádat o přezkum své žádosti. X však o zachování dánské státní příslušnosti nepožádala před dosažením věku 22 let, a proto podle názoru Ministerstva pro přistěhovalectví a integraci nemohla dosáhnout opětovného projednání svého případu, a tedy ani přezkumu napadeného rozhodnutí ze dne 31. ledna 2017.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 7 X tvrdí, že § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti týkající se ztráty dánského občanství ze zákona je v rozporu s článkem 20 SFEU ve spojení s článkem 7 Listiny.
- 8 Na podporu tohoto tvrzení X uvádí, že automatická ztráta občanství bez jakékoliv výjimky, která je upravena v tomto ustanovení, je nepřiměřená, přestože toto ustanovení sleduje legitimní a objektivní cíl, kterým je zachování skutečné vazby a ochrana jedinečného vztahu solidarity a loajálnosti mezi členským státem a jeho občany.
- 9 Dánské občanství, které osoba ztratí dosažením věku 22 let, lze podle tohoto ustanovení získat zpět pouze na základě obecného režimu udělování občanství.
- 10 Dotčené právní předpisy nestanoví žádný jednoduchý způsob, jakým by bylo možno lhůtu, po jejímž uplynutí může dojít ke ztrátě občanství, přerušit nebo prodloužit. Z rozsudku ve věci *Tjebbes* však vyplývá, že pravidla týkající se ztráty občanství mohou být přiměřená pouze tehdy, pokud jsou – stejně jako v uvedeném rozsudku – spojena s velmi jednoduchým přístupem k navrácení tohoto

občanství, což dánská právní úprava neumožňuje. Podle dánského práva navíc k navrácení občanství nedochází *ex tunc*. Možnost navrácení stanovená dánským právem tedy nepředstavuje tak jednoduchý přístup k navrácení dánské státní příslušnosti, aby byl splněn požadavek proporcionality stanovený v unijním právu, jak je uveden v rozsudku ve věci *Tjebbes*.

- 11 Ministerstvo tvrdí, že § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti týkající se ztráty dánského občanství ze zákona v důsledku nedostatečného vztahu k Dánsku není v rozporu s článkem 20 SFEU ve spojení s článkem 7 Listiny.
- 12 Na podporu tohoto argumentu ministerstvo tvrdí, že dánské normy týkající se ztráty státní příslušnosti v okamžiku, kdy dotyčná osoba dosáhne věku 22 let, jsou založeny na legitimních důvodech a jsou přiměřené. Při posuzování zákonnosti a proporcionality těchto dánských norem je třeba náležitě zohlednit skutečnost, že členské státy musí mít při vymezování podmínek pro nabývání a pozbytování státní příslušnosti široký prostor pro uvážení.
- 13 Posuzování zákonnosti a proporcionality § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti ve vztahu k takovým osobám, jako je X, které v době podání žádosti již dosáhly věku 22 let, musí vycházet z celkového posouzení dánských norem upravujících ztrátu a navrácení státní příslušnosti. Dánský zákonodárce je toho názoru, že osoby narozené v zahraničí, které v Dánsku nežily nebo ve značné míře nepobývaly, postupně v průběhu dospívání ztrácejí vazby loajality a solidarity vůči Dánsku a vztah k této zemi, a že je proto obzvláště přiměřené ve vztahu k těmto osobám rozlišovat mezi jejich právním postavením před dosažením věku 22 let a po něm. Ustanovení § 8 tedy stanoví rozumnou a přiměřenou věkovou hranici 22 let, které musí být dosaženo před ztrátou státní příslušnosti ze zákona u osob, které se narodily a vyrůstaly v zahraničí a jinak v Dánsku před dosažením věku 22 let po delší dobu nepobývaly. Na osobu narozenou v Dánsku, která získala dánskou státní příslušnost narozením, se § 8 zákona o státní příslušnosti nevztahuje. To znamená, že taková osoba dánskou státní příslušnost ze zákona pozbyt nemůže, i když krátce po narození Dánsko opustila, a v této zemi tedy nežila ani nepobývala po dobu alespoň jednoho roku. Proporcionalitu ztráty státní příslušnosti ze zákona u osob, které dosáhly věku 22 let, je třeba posoudit s ohledem na relativně mírnější pravidla týkající se zachování občanství do dosažení věku 22 let.
- 14 Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti celkově zajišťuje, aby osoby s dánskou státní příslušností byly ve vztahu k Dánsku do jisté míry solidární a loajální a aby měly na tuto zemi dostatečnou vazbu. Tyto skutečnosti jsou v rozsudcích ve věcech *Tjebbes* a *Rottmann* považovány za legitimní důvody, které mohou členské státy zohlednit při posuzování toho, zda by mělo dojít ke ztrátě státního občanství, která má za následek i ztrátu občanství Unie. Legitimitu zohlednění takových faktorů při posuzování toho, zda má občan ztratit státní občanství, podporuje i mezinárodní právo veřejné [viz čl. 7 odst. 1 písm. e) Úmluvy o státním občanství]. Tuto legitimitu a proporcionalitu navíc podporuje skutečnost, že ministr pro přistěhovalectví a integraci může na základě žádosti podané před uplynutím lhůty uvedené v § 8 odst. 1 první větě zákona o státní

příslušnosti, tj. ve věku od 21 do 22 let, na základě konkrétního posouzení povolit, aby byla státní příslušnost přesto zachována.

- 15 Ustanovení § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti, tak jak bylo formulováno po vydání rozsudku ve věci *Tjebbes*, kromě toho počítá s individuálním zkoumáním důsledků ztráty dánské státní příslušnosti, a tudíž i ztráty občanství Unie z hlediska unijního práva, v případě osob, které v okamžiku podání žádosti nedosáhly věku 22 let. Při posuzování žádostí podaných před dosažením věku 22 let tak musí ministerstvo podle § 8 odst. 1 druhé věty zákona o státní příslušnosti v platném znění z hlediska unijního práva posoudit, zda jsou důsledky ztráty státní příslušnosti žadatele přiměřené ve vztahu k účelu této ztráty. Při tomto posuzování se zohledňují i faktory, které žadatele spojují s jinými zeměmi Evropské unie. Tato pravidla zajišťují zejména to, aby byl splněn požadavek stanovený v bodě 41 rozsudku ve věci *Tjebbes*.
- 16 Při posuzování proporcionality § 8 odst. 1 zákona o státní příslušnosti je třeba dále pamatovat na to, že osoby, které dosáhly věku 22 let a ze zákona pozbyly dánskou státní příslušnost, mohou za určitých podmínek, mezi něž patří i požadavek mít povolení k trvalému pobytu a požadavky na bydliště, získat tuto státní příslušnost zpět. Při předložení věci přistěhovaleckému výboru dánského parlamentu za účelem toho, aby se vyjádřil, zda lze od těchto požadavků upustit a zda lze státní příslušnost navrátit, mohou být předmětem individuálního posouzení stran toho, zda by měla být státní příslušnost navracena, důsledky ztráty státní příslušnosti.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 17 Z ustanovení § 8 odst. 1 první věty zákona o státní příslušnosti, v dřívějším a v současné době platném znění, vyplývá, že dánský občan s dvojí státní příslušností, který se narodil v zahraničí, v Dánsku nežil a ani v této zemi nepobýval za okolností, které by svědčily o tom, že má na Dánsko úzkou vazbu, a který před dosažením věku 22 let nepožádal o zachování své dánské státní příslušnosti, tuto státní příslušnost okamžikem dosažení věku 22 let ztrácí. Pokud dotyčná osoba není státním příslušníkem členského státu EU, ztrácí i občanství Unie.
- 18 Poté, co osoba dosáhne věku 22 let, státní příslušnost lze získat zpět pouze na základě obecného režimu udělování občanství.
- 19 Podle názoru Østre Landsret není jasný význam rozsudku ve věci C-221/17, *Tjebbes*, a to zejména jeho bodů 41, 42 a 48 ve spojení s jeho body 9 a 22.
- 20 Østre Landsret v této souvislosti a s ohledem na obsah rozsudku ve věci *Tjebbes* rovněž konstatuje, že nejasné je i to, zda je automatická ztráta státního občanství (a tedy i občanství Unie), která nepodléhá žádné výjimce a k níž podle § 8 odst. 1 první věty zákona o státní příslušnosti dochází tehdy, když dotyčná osoba dosáhne věku 22 let, ve spojení s obtížemi, které jsou poté, co tato osoba dosáhne věku 22 let, spojeny s navrácením dánské státní příslušnosti na základě udělení, slučitelná

s článkem 20 SFEU, ve spojení s článkem 7 Listiny, a proto je třeba v tomto směru položit Soudnímu dvoru několik otázek.

- 21 Østre Landsret coby soud prvního stupně v projednávané věci s ohledem na výše uvedené konstatuje, že je třeba položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžné otázky.

PRACOVNÍ DOKUMENT