

OMEJITVE NACIONALNE AVTONOMIJE DRŽAV ČLANIC NA PODROČJU DRŽAVLJANSTVA V PRAVU EU: OD »ITALIJANSKEGA« ZOBOZDRAVNIKA DO »MALTEŠKIH« MILIJONARJEV

MATJAŽ TRATNIK, PETRA WEINGERL

Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta, Maribor, Slovenija
matjaz.tratnik@um.si, petra.weingerl@um.si

V tem poglavju monografije so analizirane specifične omejitve nacionalne avtonomije na področju državljanstva, ki izhajajo iz prava EU. Kar se tiče pravil glede izgube državljanstva, je najpomembnejše načelo sorazmernosti. Glede na sodno prakso Sodišča EU je mogoče skleniti, da so nacionalne ureditve, ki določajo samodejno izgubo državljanstva zaradi dolgotrajnega prebivanja v drugi državi ali prostovoljne pridobitve tujega državljanstva, načeloma združljive s pravom EU, če upoštevajo načelo sorazmernosti. Vendar mora imeti prizadeta oseba realno možnost, da se pravočasno seznani s postopki za ohranitev državljanstva in da zaprosi za individualno presojo. Glede pravil, ki se nanašajo na pridobitev državljanstva, je ključno načelo lojalnega sodelovanja. Sodišče EU ga je povezalo z vrednotami EU, predvsem solidarnostjo in demokracijo, ter tako utemeljilo obstoj posebnega solidarnega in lojalnega razmerja med državami in njihovimi državljani.

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.2.2026.3](https://doi.org/10.18690/um.pf.2.2026.3)

ISBN
978-961-299-182-1

Ključne besede:

državljanstvo,
nacionalna avtonomija,
načelo sorazmernosti,
svoboda gibanja in
prebivanja,
načelo lojalnega
sodelovanja

DOI
[https://doi.org/
10.18690/um.pf.2.2026.3](https://doi.org/10.18690/um.pf.2.2026.3)

ISBN
978-961-299-182-1

LIMITATIONS OF NATIONAL AUTONOMY OF MEMBER STATES IN THE FIELD OF NATIONALITY IN EU LAW: FROM THE “ITALIAN” DENTIST TO THE “MALTESE” MILLIONAIRES

MATJAŽ TRATNIK, PETRA WEINGERL

University of Maribor, Faculty of Law, Maribor, Slovenia
matjaz.tratnik@um.si, petra.weingerl@um.si

Keywords:

nationality,
national autonomy,
principle of proportionality,
freedom of movement and
residence,
principle of sincere
cooperation

This chapter highlights the specific limitations of national autonomy in matters of nationality arising from EU law. As regards the rules on the loss of nationality, the principle of proportionality is of paramount importance. In light of the case-law of the Court of Justice of the EU, it can be concluded that national regulations providing for the loss of nationality due to long-term residence in another State or the voluntary acquisition of foreign nationality are in principle compatible with EU law, provided that they comply with the principle of proportionality. As regards the rules relating to the acquisition of nationality, the principle of loyal cooperation is key. The Court of Justice of the EU has linked it to the values of the Union, in particular solidarity and democracy, thus justifying the existence of a “special relationship of solidarity and loyalty” between States and their citizens.



University of Maribor Press

1 Uvod

V mednarodnem pravu je določanje pravil o pridobitvi in izgubi državljanstva načeloma v izključni domeni vsake države.¹ To t. i. načelo »nacionalne avtonomije« je bilo kodificirano v mednarodnih konvencijah² in tudi potrjeno s strani Stalnega meddržavnega sodišča (SMDS),³ Meddržavnega sodišča (MDS) in Sodišča EU (SEU).⁴ Vendar pa ta avtonomija ni absolutna, temveč je podvržena določenim omejitvam, ki izhajajo iz mednarodnega prava in jih morajo države upoštevati. Tako je nacionalna avtonomija na primer omejena s pravom človekovih pravic.⁵ V tem poglavju monografije obravnava specifične omejitve nacionalne avtonomije, ki izhajajo iz prava Evropske unije (EU).

EU je mednarodna organizacija, ki se je razvila na poseben način, in se razlikuje od »običajnih« mednarodnih organizacij. Posebno naravo ima predvsem zato, ker njeno pravo vsebuje določene omejitve suverenosti držav članic.⁶ Vendar pa te omejitve suverenosti obstajajo samo na področjih, na katerih so države članice EU podelile izključne pristojnosti. Na večini področij so pristojnosti EU in držav članic deljene, medtem ko so države članice na tretjih področjih ohranile svoje izključne pristojnosti. Tudi državljanstvo je v skladu s Pogodbo o Evropski uniji⁷ (PEU) in Pogodbo o delovanju Evropske unije⁸ (PDEU) eno od področij, na katerih na EU niso bile prenesene nobene pristojnosti.⁹ To pomeni, da to področje ostaja v izključni pristojnosti držav članic.¹⁰ Vendar pa je Pogodba iz Maastrichta, sklenjena leta 1992,¹¹ uvedla koncept državljanstva EU kot novo kategorijo, ki obstaja poleg državljanstva držav članic in ga ne nadomešča. Oba koncepta državljanstva sta tesno povezana, saj se državljanstvo EU pridobi izključno s pridobitvijo državljanstva države članice in izgubi izključno z izgubo državljanstva države članice. To pomeni,

¹ Prim. Crawford, 2012, str. 509; Sironi, 2013, str. 54; Tratnik, 2018, str. 22–30.

² Glej prvi odstavek 3. člen Haške konvencije o določenih vprašanjih glede konflikta zakonov o državljanstvu iz leta 1930 179 LNTS, str. 89; in 3. člen Evropske konvencije o državljanstvu iz leta 1997 CETS 166.

³ Gl. PCIJ, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco (Advisory Opinion) [1923] Series B No 4.

⁴ Gl. zadevo C-369/90, Mario Vicente Micheletti in drugi proti Delegación del Gobierno en Cantabria, EU:C:1992:295 (zadeva *Micheletti*).

⁵ Podrobneje gl. Tratnik, 2018, str. 510–519; Weingerl in Tratnik, 2023, str. 168–171.

⁶ Zadeva 26/62, Van Gend en Loos, EU:C:1963:1.

⁷ Konsolidirana verzija 2016 - UL C 202, 7. 6. 2016, str. 13–46.

⁸ Konsolidirana verzija 2016 - UL C 202, 7. 6. 2016, str. 49–201.

⁹ Weingerl in Tratnik, 2023, str. 164.

¹⁰ Gl. prvi odstavek 4. in 9. člena PEU ter 20. člen PDEU, izjavo št. 2 o državljanstvu države članice, ki so jo države članice priložile sklepni listini Pogodbe o Evropski uniji (UL C 191, 29. 7. 1992, str. 98), ter sklep Evropskega sveta iz Edinburga (UL C 348, 31. 12. 1992, str. 1–4).

¹¹ Pogodba o Evropski Uniji, UL C191, 29. 7. 1992, str. 1–112.

da pravila držav članic o pridobitvi (nacionalnega) državljanstva »odločajo« o tem, katere osebe bodo uživale pravice, povezane z državljanstvom EU.

Te pravice postanejo še posebej pomembne, ko državljan EU živi in/ali je gospodarsko aktiven v drugi državi članici, ki ni država članica njegovega državljanstva. To na primer pomeni, da Slovenija odloča, katerim osebam bo morala Nemčija priznati pravice, določene v pravu EU.¹² Pri tem se pojavljajo nekatera vprašanja. Prvič, ali imajo države članice v pravu EU enako mero suverenosti kot v mednarodnem pravu glede svojih pravil o pridobitvi in izgubi državljanstva brez poseganja prava EU v to suverenost. Pri tem je treba upoštevati, da države članice s podelitvijo svojega državljanstva ne podeljujejo le pravic skladno s svojo notranjo zakonodajo, temveč tudi pravice po pravu EU. Podobno velja glede izgube državljanstva države članice, saj zadevni posamezniki ne izgubijo le pravic povezanih z državljanstvom po notranjem pravu svoje države članice, temveč tudi pravice, ki so jim dodeljene kot državljanom EU. Drugič, ali morajo druge države članice vedno priznati (lahko tudi zelo »radodarne«) predpise o pridobitvi državljanstva neke države članice in nekaterim osebam, ki nimajo dejanske povezave (»resnična ali pristna povezava«) z državo članico svojega državljanstva, priznavati pravice po pravu EU. Podobno vprašanje se lahko pojavi tudi v nekaterih primerih izgube državljanstva države članice. Po odgovoru na zgornji dve vprašanji se pojavi tretje vprašanje, in sicer, ali omejitve nacionalne avtonomije v »splošnem« mednarodnem pravu sovpadajo z omejitvami, ki bodo opredeljene v pravu EU. Ker je EU veliko tesnejša skupnost držav kot mednarodna skupnost, bi bilo v okviru prava EU mogoče pričakovati še obsežnejše omejitve nacionalne avtonomije držav članic glede njihovih pravil o državljanstvu.

Sodišče EU se je prvič srečalo s pravom državljanstva držav članic v zadevi *Micheletti*. To je bilo leta 1992, torej v obdobju, ko je bila Maastrichtska pogodba, ki uvaja državljanstvo EU, že podpisana, a še ni veljala. V odločbi je potrdilo načelo nacionalne avtonomije iz mednarodnega prava, vendar pa je dodalo, da jo morajo države članice izvrševati ob »upoštevanju prava EU« (takrat prava Skupnosti): »V skladu z mednarodnim pravom je vsaka država članica ob ustreznem upoštevanju prava Skupnosti pristojna določiti pogoje za pridobitev in izgubo državljanstva.«

¹² Gl. tudi Weingerl in Tratnik, 2023, str. 164–165.

Sodišče EU pri tem ni pojasnilo, kaj je mislilo s pravom Skupnosti (v lizbonski terminologiji Unije), glede na to, da pravo EU (vsaj) na ravni primarne in sekundarne zakonodaje zaradi pomanjkanja pristojnosti ne posega v nacionalno avtonomijo držav članic. Tako je treba omejitve nacionalne avtonomije držav članic iskati v načelih prava EU. Čeprav je Sodišče EU tudi v več kasnejših odločbah¹³ ponavljalo svoj nejasni *dictum*, dolgo ni pojasnilo njegovega pomena. Tako je to vprašanje ostalo nejasno skoraj dvajset let, in sicer do odločitve Sodišča EU v zadevi *Rottmann* leta 2010,¹⁴ v kateri je Sodišče EU izpostavilo načelo sorazmernosti. Generalni pravobranilec Poiares Maduro je v svojem mnenju v tej zadevi izrecno omenil načela, ki bi prišla v poštev kot omejitve nacionalne avtonomije, in sicer dolžnost spoštovanja temeljnih pravic, načelo zaupanja v pravo, načelo lojalnega sodelovanja (danes tretji odstavek 4. člena PDEU) ter svobodo gibanja in prebivanja (danes prvi odstavek 21. člena PDEU). V več odločbah, ki so sledile, je Sodišče EU podrobneje razdelalo vpliv načela sorazmernosti na pravila držav članic glede izgube njihovega državljanstva in s tem državljanstva EU. Šele leta 2025 pa je v zelo kontroverzni odločbi v zadevi *Komisija proti Malti*¹⁵ prvič ugotovilo, da je zakonodaja države članice (Malte) s svojimi predpisi o pridobitvi državljanstva kršila pravo EU. V nadaljevanju obravnava tri načela EU in njihov potencial za omejitev načela nacionalne avtonomije držav članic na področju državljanstva. V drugem razdelku je analizirano načelo sorazmernosti, tretji razdelek obravnava svobodo gibanja in prebivanja, četrti razdelek pa preuči vlogo načela lojalnega sodelovanja kot omejitve načela nacionalne avtonomije držav članic na področju državljanstva.

2 Načelo sorazmernosti

Načelo sorazmernosti (proporcionalnosti) je pravzaprav načelo, ki na vseh področjih, ne samo glede pridobitve in izgube državljanstva, omejuje organe oblasti, tako na ravni EU kot tudi na ravni držav članic (glej npr. četrti odstavek 5. člena in 296. člen PDEU).

¹³ Zadeve C-179/98, *Belgian State proti Fatna Mesbah*, ECLI:EU:C:1999:549; C-192/99, *The Queen proti Secretary of State for the Home Department*, ex parte: *Manjit Kaur*, ECLI:EU:C:2001:106; C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu and Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Department*, (*Zhu and Chen*) ECLI:EU:C:2004:639.

¹⁴ Zadeva C-135/08, *Janko Rottmann proti Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104 (*zadeva Rottmann*).

¹⁵ Zadeva C-181/23, *Komisija proti Malti*, ECLI:EU:C:2025:283 (*zadeva Komisija proti Malti*). Več o tem gl. v razdelku 4.3.

2.1 Zadeva *Rottmann*

V zadevi *Rottmann* je Sodišče EU (končno) vsaj delno pojasnilo, kako pravo EU vpliva na nacionalna pravila o državljanstvu. Janko Rottmann je bil po rojstvu avstrijski državljan. Leta 1995 je bil proti njemu v Avstriji uveden kazenski postopek zaradi velikih goljufij. Istega leta se je preselil v Nemčijo in leta 1999 z naturalizacijo pridobil nemško državljanstvo. V skladu z avstrijsko zakonodajo je posledično samodejno izgubil avstrijsko državljanstvo.¹⁶ Kmalu po naturalizaciji so avstrijski organi obvestili nemške organe o kazenskem postopku proti Rottmannu v Avstriji, pristojni nemški organ (Freistaat Bayern) pa je Rottmannu z retroaktivnim učinkom razveljavil odločbo o naturalizaciji. Razlog je bil, da Rottmann med postopkom naturalizacije ni razkril, da je bil v kazenskem postopku, in je posledično z goljufijo pridobil nemško državljanstvo. Rottman se je pritožil zoper odvzem, ker je zaradi tega postal oseba brez državljanstva, medtem ko bi bilo zaradi kazenskega postopka v Avstriji izjemno težko ponovno pridobiti avstrijsko državljanstvo.¹⁷ Sodišče EU je odgovorilo na vprašanje, ali je izguba nemškega državljanstva, ki bi povzročila izgubo državljanstva EU, v skladu s pravom EU in zlasti s pravili o državljanstvu EU. Mnenje nemške in avstrijske vlade ter Evropske komisije je bilo, da ta primer sploh ne sodi na področje uporabe prava EU, ker naj bi šlo za povsem notranjo situacijo med Nemčijo in njenim državljanom. Sodišče EU je odločno zavrnilo to stališče: »Položaj državljana Unije, ki je [...] soočen z odločbo o odvzemu naturalizacije [...], ki ga postavlja [...] v položaj, zaradi katerega lahko izgubi status iz člena 17 ES [zdaj 20 PDEU] in s tem povezane pravice, zaradi svoje narave in posledic spada na področje uporabe prava Evropske unije.«¹⁸

Sodišče EU je tudi odločilo, da odvzem državljanstva, ki je bilo pridobljeno z goljufijo, sam po sebi ni v nasprotju s pravom EU in zlasti s 17. členom PES (danes 20. členom PDEU), čeprav pomeni izgubo državljanstva EU. Podobno velja v mednarodnem pravu, četudi dotična osebe ostane brez državljanstva.¹⁹ Vendar pa je Sodišče EU poudarilo, da morajo organi države članice, ki odločajo v takem primeru, upoštevati načelo sorazmernosti v skladu s pravom EU in po potrebi tudi v skladu

¹⁶ Gl. prvi odstavek par. 27 avstrijskega Staatsbürgerschaftsgesetz (Zakon o državljanstvu).

¹⁷ Mogoč bi bil le redni naturalizacijski postopek, vendar bi bila prošnja za naturalizacijo zaradi kazenske obsodbe zavrnjena. Gl. prvi odstavek par. 10 avstrijskega Zakona o državljanstvu.

¹⁸ Zadeva *Rottmann*, tč. 42.

¹⁹ Gl. drugi odstavek 15. člena SDČP, točko b) drugega odstavka 8. člena Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva (UNTS vol. 989, str. 175) in točko c) 4. člena Evropske konvencije o državljanstvu (CETS 166).

z nacionalnim pravom. Sodišče EU je nadaljevalo: »Ob upoštevanju pomena, ki ga primarno pravo pripisuje statusu državljanu Unije, je treba pri obravnavi odločbe o odvzemu naturalizacije upoštevati posledice, ki jih ima ta odločba za zadevno osebo in, če je to primerno, za njene družinske člane v zvezi z izgubo pravic, ki jih ima vsak državljan Unije. V zvezi s tem je treba zlasti ugotoviti, ali je ta izguba upravičena glede na težo kaznivega dejanja, ki ga je storila ta oseba, glede na čas, ki je pretekel med odločitvijo o naturalizaciji in odločitvijo o odvzemu, ter glede na to, ali lahko ta oseba pridobi nazaj svoje prvotno državljanstvo.«

Zlasti v zvezi z zadnjim vidikom se država članica, katere državljanstvo je bilo pridobljeno s prevaro, na podlagi 17. člena PES ne more šteti za zavezano, da ne prekliče naturalizacije samo zato, ker prizadeta oseba ni ponovno pridobila državljanstva svoje izvirne države članice. Kljub temu mora nacionalno sodišče presoditi, ali je treba pred začetkom veljavnosti take odločbe o preklicu naturalizacije ob upoštevanju vseh relevantnih okoliščin upoštevati načelo sorazmernosti in prizadeti osebi dati na voljo razumen rok, da poskuša ponovno pridobiti državljanstvo svoje matične države članice.²⁰

Ker odvzem nemškega državljanstva ni bil dokončen in ker v Avstriji ni bila sprejeta nobena odločba o ponovni pridobitvi Rottmannovega prvotnega državljanstva, Sodišče EU ni moglo odgovoriti na vprašanje, ali je Avstrija v skladu s pravom EU dolžna razlagati svojo nacionalno zakonodajo tako, da se izogne izgubi državljanstva EU in mu omogoči ponovno pridobitev avstrijskega državljanstva ali ne. Če bi avstrijski organi morali sprejeti odločitev o tem vprašanju, bi sicer morali upoštevati načelo sorazmernosti.²¹ Nemško Zvezno upravno sodišče (Bundesverwaltungsgericht) je 11. novembra 2011²² ob uporabi testa sorazmernosti odločilo, da je odvzem nemškega državljanstva dokončen.

Odločitev v zadevi *Rottmann* je prva odločitev Sodišča EU, v kateri je do neke mere pojasnilo pomen pravičnega spoštovanja prava EU iz odločbe v zadevi *Micheletti*.²³ Odločitev je bila obširno obravnavana v doktrini. Nekateri avtorji so jo pozdravili,²⁴

²⁰ Zadeva *Rottmann*, tč. 56–58.

²¹ Prav tam, tč. 60–63.

²² BverwG, zadeva 5 C 12.10. Gl. De Groot in Sergio Carrera Nuñez, 2015, str. 383–394, in njun komentar odločbe na str. 395–396.

²³ De Groot in Seling, 2011, str. 27–29.

²⁴ Prav tam.

drugi so menili, da je Sodišče EU pretirano razširilo domet prava EU, tretji pa, da ni šlo dovolj daleč.²⁵

2.2 Zadeva *Tjebbes in drugi*

Medtem ko se je zadeva *Rottmann* nanašala na sorazmernost izgube državljanstva z odločitvijo državnega organa, je bila devet let pozneje v zadevi *Tjebbes*²⁶ obravnavana sorazmernost zakonodaje države članice o izgubi državljanstva. Šlo je za štiri prosilce, ki so bili nizozemski državljani, vendar so imeli tudi švicarsko,²⁷ kanadsko in iransko državljanstvo. Ko so zaprosili za podaljšanje svojih nizozemskih potnih listov, so jih nizozemski organi zavrnili, ker so ugotovili, da so te osebe *ex lege* izgubile nizozemsko državljanstvo. V skladu s točko c) prvega odstavka 15. člena Rijkswet op het Nederlanderschap (Zakon o nizozemskem državljanstvu) iz leta 1983 (RWned) namreč odrasla oseba samodejno izgubi nizozemsko državljanstvo, če ima drugo državljanstvo, potem ko neprekinjeno deset let stalno prebiva zunaj Kraljevine Nizozemske (ki vključuje tudi šest nizozemskih Karibskih otokov). V skladu s spremembo iz leta 2003 pa se nizozemsko državljanstvo ne izgubi, če oseba živi v drugi državi članici EU. V skladu s točko d) prvega odstavka 16. člena RWned izgubijo nizozemsko državljanstvo tudi mladoletniki, če je njihov oče ali mati izgubil državljanstvo v skladu z RWned.²⁸ Desetletni rok se lahko prekine z izdajo izjave o posedovanju nizozemskega državljanstva, potne listine ali nizozemske osebne izkaznice. V takih primerih začne novo desetletno obdobje teči od datuma izdaje dokumenta.²⁹ Ta izjema je na voljo samo odraslim osebam.

Nizozemski državni svet (Raad van State) je prekinil postopek in zaprosil Sodišče EU za predhodno odločitev o vprašanju, ali sta navedeni določbi 15. in 16. člena RWned, ki sta predvidevali samodejno izgubo državljanstva brez individualne obravnave, združljivi z 20 in 21. členom PDEU ter 7. členom Listine temeljnih pravic EU (LTP).³⁰ Generalni pravobranilec Mengozzi je v svojem mnenju zavzel stališče, da je 15. člen RWned združljiv s pravom EU predvsem zato, ker ima

²⁵ Kochenov, 2010, str. 1–8.

²⁶ Zadeva C-221/17, *Tjebbes in drugi*, ECLI:EU:C:2019:189 (zadeva *Tjebbes*). Gl. Jessurun d'Oliveira, 2019, str. 2265.

²⁷ Nizozemsko-švicarska mati in njena nizozemsko-švicarska mladoletna hči.

²⁸ Glede mladoletnikov drugi odstavek 16. člena predvideva določene izjeme.

²⁹ Četrty odstavek 15. člena RWned.

³⁰ Zadeva *Tjebbes*, tč. 27.

prizadeta oseba več možnosti za prekinitev desetletnega obdobja³¹ in ker je za nekdanje nizozemske državljane razmeroma enostavno ponovno pridobiti državljanstvo v skladu s točko f) prvega odstavka 6. člena RWned, če se ponovno naselijo v Kraljevini Nizozemski.³² V zvezi z mladoletniki pa je menil, da bi morali imeti enako pravico do preprečitve izgube državljanstva kot njihovi starši. Zato je sklenil, da točka d) prvega odstavka in drugi odstavek 16. člena RwNed nista združljiva z 20. členom PDEU in 24. členom LTP.³³ Sodišče EU je delno odstopilo od sklepnih predlogov generalnega pravobranilca. Potrdilo je legitimnost pravil o izgubi državljanstva zaradi neobstoja oz. pomanjkanja pristne/resnične povezave (ang. *genuine link*),³⁴ ki jih omogoča tudi 7. člen Evropske konvencije o državljanstvu, katere pogodbenica je Nizozemska. Glede pravil o samodejni izgubi nizozemskega državljanstva in njihovi združljivosti s pravom EU pa je odločilo, da 20. člen PDEU ob upoštevanju 7. in 24. člena LTP ne nasprotuje takšni nacionalni zakonodaji: »če je pristojnim nacionalnim organom, po potrebi vključno z nacionalnimi sodišči, omogočeno, da ob tem preizkusijo posledice te izgube državljanstva in prizadetim osebam po potrebi omogočijo pridobitev državljanstva *ex tunc*, kadar te osebe zaprosijo za potno listino ali vsak drug dokument, ki dokazuje njihovo državljanstvo. V okviru tega preizkusa morajo ti organi in ta sodišča preveriti, ali je z izgubo državljanstva dotične države članice, ki ima za posledico izgubo statusa državljana Unije, spoštovano načelo sorazmernosti, kar zadeva posledice, ki jih ima ta izguba za položaj vsake prizadete osebe in za položaj njenih morebitnih družinskih članov glede na pravo Unije.«³⁵

Očitno je, da sta možnost individualne presoje in po potrebi povrnitev državljanstva *ex tunc* najpomembnejši varovalki, da bi pravila države članice o izgubi državljanstva *ex lege* ostala združljiva s pravom EU. Kar zadeva individualno presojo, mora biti izguba državljanstva skladna s pravico do družinskega življenja (7. člen LTP) in z obveznostjo upoštevanja otrokovih koristi (24. člen LTP).³⁶ Individualne okoliščine, ki jih je treba upoštevati, vključujejo možne omejitve pri uveljavljanju pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, za opravljanje poklicne

³¹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Mengozzija v zadevi C-221/17, ECLI:EU:C:2018:572, tč. 91–97.

³² Prav tam, tč. 101. To bi bile realne možnosti za kanadske in švicarske državljane, ampak skoraj nemogoče za France in državljane drugih islamskih držav (Gl. De Groot, 2019, str. 200).

³³ Zadeva *Tjebbes*, tč. 149.

³⁴ Prav tam, tč. 35 in 36.

³⁵ Prav tam, tč. 48.

³⁶ Prav tam, tč. 45.

dejavnosti, možnost odpovedi državljanstvu države, ki ni članica EU, itd.³⁷ V zvezi z mladoletniki morajo upravni in sodni organi upoštevati možnost, da izguba državljanstva ni v otrokovo korist, kot zahteva 24. člen LTP.

Podobno kot sodbo v zadevi *Rottmann* so tudi to odločitev nekateri odobraval, ³⁸ drugi pa so jo ostro kritizirali.³⁹ Sodišče EU je Nizozemski (in drugim državam članicam) poslalo jasno sporočilo, da ne bo dopuščalo samodejne izgube državljanstva države članice brez individualne presoje posebnih okoliščin prizadete osebe, kot je ugotovilo že v zadevi *Rottmann*, pod pogojem, da je v igri hkratna izguba državljanstva EU. Sodišče EU je tudi ponovno poudarilo pomen temeljnih pravic, ki jih zagotavlja LTP, kot del te individualne presoje in s tem povezane presoje sorazmernosti odločitve. Pristojna vladna služba Nizozemske (Immigratie en naturalisatiedienst) je julija 2023 objavila poročilo glede izvajanja individualne presoje sorazmernosti, ki so jo uvedli na podlagi sodbe v zadevi *Tjebbes*. Iz poročila izhaja, da je bilo izvedenih približno 700 postopkov in le v 4 % primerov je bilo prosilcu dovoljeno obdržati nizozemsko državljanstvo. Nizozemska ureditev, ne glede na to, kako slaba, nerazumna in nesorazmerna se nam zdi, je stvar nacionalne avtonomije in je za Sodišče EU načeloma nedosegljiva. Sodišče EU lahko pravo EU razlaga le ob upoštevanju nacionalne zakonodaje. Več avtorjev je menilo, da je Sodišče EU v zadevah v zvezi z državljanstvom šlo že predaleč.⁴⁰

2.3 Zadeva *JY proti Wiener Landesregierung*

Zadeva *JY proti Wiener Landesregierung*⁴¹ se je nanašala na gospo JY, estonsko državljanko, ki je že dlje časa živela v Avstriji in je tam zaprosila za naturalizacijo. V skladu z avstrijsko zakonodajo se mora prosilec poleg ostalih pogojev odpovedati svojemu prvotnemu državljanstvu in ne sme predstavljati nevarnosti za javni red ali javno varnost. Avstrijski zakon o državljanstvu izrecno določa, da se osebi ne more podeliti avstrijskega državljanstva, če je bila več kot enkrat pravnomočno obsojena za hujši upravni prekršek določene teže.⁴² Estonski Kodakondsuse seadus (Zakon o državljanstvu) (podobno kot več nacionalnih zakonov o državljanstvu) določa, da se

³⁷ Prav tam, tč. 46.

³⁸ Peers, 2019.

³⁹ Kochenov, 2019, str. 319; Van den Brink, 2019, str. 409.

⁴⁰ Gl. na primer Van den Brink, 2019, str. 409.

⁴¹ Zadeva C-118/20, *JY proti Wiener Landesregierung*, ECLI:EU:C:2022:34 (zadeva *JY proti Wiener Landesregierung*). Gl. podrobneje o tej zadevi Ilaria Gambardella, 2022, str. 399–408; Kochenov in de Groot, str. 699–709.

⁴² Določba par. 10 avstrijskega zakona o državljanstvu.

oseba ne more odpovedati svojemu državljanstvu, če bi posledično ostala brez državljanstva, razen če predloži zagotovilo druge države, da bo pridobila njeno državljanstvo, ko se odpove prvotnemu. JY je od avstrijskih organov prejela takšno zagotovilo⁴³ in se je odpovedala estonskemu državljanstvu. Tako je (kot je mislila) le za kratek čas postala oseba brez državljanstva ter s tem izgubila tudi status državljanke EU.⁴⁴ Vendar je bilo zagotovilo o pridobitvi avstrijskega državljanstva preklicano, ker je storila dva upravna prekrška, povezana z varnostjo v cestnem prometu, in sicer na vozilu ni imela kontrolne tablice in vozila je pod vplivom alkohola.⁴⁵ Zaradi teh prekrškov in osmih upravnih prekrškov, storjenih v preteklosti, je bilo zagotovilo o pridobitvi avstrijskega državljanstva preklicano in posledično je bila naturalizacija zavrnjena.⁴⁶ Tako je JY ostala oseba brez državljanstva in s tem tudi brez državljanstva EU. Na podlagi pritožbe je zadeva prišla pred Vrhovno upravno sodišče (Verwaltungsgerichtshof) na Dunaju, ki je na Sodišče EU naslovilo dve predhodni vprašanji, in sicer: (i) ali položaj, v katerem se je znašla JY, sodi na področje uporabe prava EU, in (ii) če je odgovor pritrdilen, ali morajo nacionalni organi odločbo o preklicu zagotovila o pridobitvi državljanstva presojati v skladu z načelom sorazmernosti z vidika prava EU.⁴⁷

Sodišče EU je na prvo vprašanje odgovorilo pritrdilno: »... položaj osebe, ki ima državljanstvo samo ene države članice ter se temu državljanstvu odpove, zaradi česar izgubi svoj status državljanca Unije, zato da bi pridobila državljanstvo druge države članice, po tem, ko so organi te zadnje navedene države članice dali zagotovilo, da ji bo to državljanstvo podeljeno, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije, če je to zagotovilo preklicano, kar tej osebi preprečuje ponovno pridobitev statusa državljanca Unije.«⁴⁸

Glede drugega vprašanja je Sodišče EU samo odločilo, da se preklic zagotovila o naturalizaciji ne zdi sorazmeren s težo cestnoprometnih prekrškov, ki jih je JY zagrešila po izdaji zagotovila o naturalizaciji, za katere je zagrožena zgolj denarna

⁴³ Zadeva JY proti Wiener Landesregierung, tč. 14.

⁴⁴ Prav tam, tč. 14.

⁴⁵ Prav tam, tč. 17.

⁴⁶ Prav tam, tč. 17.

⁴⁷ Prav tam, tč. 28.

⁴⁸ Prav tam, tč. 44.

kazen.⁴⁹ Osmih prekrškov v preteklosti pa se pri odločitvi o preklicu zagotovila ne more upoštevati, glede na to, da je bilo kljub tem prekrškom zagotovilo izdano.⁵⁰

V sodbi je Sodišče EU tudi opozorilo, da načela, ki izhajajo iz prava EU v zvezi s pristojnostmi držav članic na področju državljanstva, in tudi njihova dolžnost, da te pristojnosti izvajajo ob upoštevanju prava EU, veljajo tako za državo članico gostiteljico kot za državo članico prvotnega državljanstva.⁵¹ V tem primeru bi morala država članica izvora sprejeti drugo odločitev, na primer zagotoviti, da odločitev o odpovedi državljanstvu začne veljati šele po pridobitvi novega državljanstva.⁵²

2.4 Zadeva *Udlændinge- og Integrationsministeriet*

Zadeva *Udlændinge- og Integrationsministeriet*⁵³ se je nanašala na položaj X, ki je z rojstvom pridobila dansko in ameriško državljanstvo. Pri 22. letu starosti je *ex lege* izgubila dansko državljanstvo in hkrati tudi državljanstvo EU⁵⁴ na podlagi 8. člena danskega Lov om dansk indfødsret (Zakon o državljanstvu). Ta določa domnevo, da se za Danca, ki je bil rojen v tujini in ni nikoli prebival ali živel na Danskem, *ex lege* šteje, da nima pristne povezave z Dansko in posledično *ex lege* izgubi dansko državljanstvo.⁵⁵ Namen te ureditve je zagotoviti, da se dansko državljanstvo ne bi prenašalo iz generacije v generacijo brez resnične povezave (ang. genuine link) z Dansko.⁵⁶ V skladu z 8. členom danskega zakona o državljanstvu se lahko izguba danskega državljanstva prepreči, če zadevna oseba med 21. in 22. letom starosti vloži prošnjo za ohranitev svojega državljanstva in dokaže resnično povezavo z Dansko.⁵⁷ V skladu z obstoječo prakso se lahko resnična povezava dokazuje z vsaj enoletnim bivanjem na Danskem ali z več krajšimi bivanji, tj. zaradi obdobja vojaške službe, visokošolskega izobraževanja, usposabljanja ali ponavljajočih se počitnic, ki trajajo določen čas. V obravnavanem primeru X ni izpolnila nobenega od navedenih meril.⁵⁸ Vendar njena prošnja za ohranitev danskega državljanstva ni bila zavrnjena

⁴⁹ Prav tam, tč. 74.

⁵⁰ Prav tam, tč. 65.

⁵¹ Prav tam, tč. 49.

⁵² Prav tam, tč. 50.

⁵³ Zadeva C-698/21, *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (Perte de la nationalité danoise), ECLI:EU:C:2023:626 (zadeva *Udlændinge- og Integrationsministeriet*). Gl. podrobneje o tej zadevi Wagner, 2024, str. 615–645.

⁵⁴ Zadeva *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, tč. 10 in 13.

⁵⁵ Seveda pod pogojem, da prizadeta oseba ne postane apatrid.

⁵⁶ Zadeva *Udlændinge- og Integrationsministeriet*, tč. 34.

⁵⁷ Prav tam, tč. 8 in nasl.

⁵⁸ Prav tam, tč. 11.

iz vsebinskih razlogov, temveč zato, ker je bila prošnja vložena po njenem 22. rojstnem dnevu, ko je že izgubila dansko državljanstvo.⁵⁹ X se je pritožila in zahtevala ponovno preučitev njenega primera.⁶⁰ Primer je na koncu obravnavalo Višje sodišče vzhodne Danske, ki je zaradi dejstva, da je izguba danskega državljanstva pomenila tudi izgubo državljanstva EU, odločilo, da predloži Sodišču EU predhodno vprašanje glede združljivosti opisane danske ureditve s pravom EU.

Sodišče EU je odločilo, da se izguba državljanstva države članice in posledično izguba državljanstva EU lahko štejeta za združljivi s pravom EU le:

- če obstaja možnost, da prizadeta oseba v razumnem roku vloži prošnjo za retroaktivno ohranitev ali povrnitev državljanstva na podlagi individualne presoje sorazmernosti, pri čemer se presojuje posledice izgube državljanstva z vidika prava EU;⁶¹
- rok za vložitev prošnje za ohranitev ali ponovno pridobitev državljanstva mora trajati razumno dolgo po datumu, ko prizadeta oseba doseže predpisano starostno mejo, in ne more začeti teči, dokler ti organi te osebe ustrezno ne obvestijo;⁶²
- če navedeni pogoji niso izpolnjeni, lahko organi države članice izvedejo individualno presojo sorazmernosti kot dodatno vprašanje v okviru prošnje prizadete osebe za potno listino ali druge dokumente, ki izkazujejo njeno državljanstvo.

2.5 Združene zadeve *Stadt Duisburg*

V združenih zadevah C-684/22 do C-686/22⁶³ je Sodišče EU obravnavalo združljivost nemške ureditve izgube državljanstva zaradi prostovoljne pridobitve državljanstva tuje države na podlagi 25. člena nemškega Staatsangehörigkeitsgesetz (Zakon o državljanstvu) (StAG). Ta ureditev je bila leta 2000 novelirana tako, da izguba državljanstva ne nastopi, če prizadeta oseba pridobi državljanstvo druge države članice EU ali Švice. Prav tako ne pride do izgube državljanstva, če prizadeta

⁵⁹ Prav tam, tč. 13.

⁶⁰ Prav tam, tč. 15.

⁶¹ Prav tam, tč. 31.

⁶² Prav tam, tč. 33 in 37.

⁶³ Združene zadeve C-684/22 do C-686/22, S.Ö. in drugi proti Stadt Duisburg in drugi, ECLI:EU:C:2024:345 (zadeva *Stadt Duisburg*).

oseba pred pridobitvijo tujega državljanstva na svojo prošnjo prejme pisno dovoljenje pristojnega organa, da svoje nemško državljanstvo ohrani. Pri odločanju o prošnji se pretehtajo javni in zasebni interesi. Če ima prosilec običajno prebivališče v tujini, je treba zlasti upoštevati, ali lahko ta verodostojno dokaže trajne vezi z Nemčijo.

V vseh treh zadevah je šlo za turške priseljence, ki so z naturalizacijo pridobili nemško državljanstvo in jim je bilo posledično odvzeto turško državljanstvo. Vendar pa so ga kasneje na lastno prošnjo ponovno pridobili. Zato so nemški organi zavzeli stališče, da so zaradi ponovne pridobitve turškega državljanstva *ex lege* izgubili nemško državljanstvo na podlagi prvega odstavka par. 25 StAG. Nobeden od njih ni pred ponovno pridobitvijo turškega državljanstva v skladu z drugim odstavkom par. 25 StAG zaprosil za dovoljenje, da nemško državljanstvo obdrži. Na podlagi njihovih pritožb je Upravno sodišče v Düsseldorfu (Verwaltungsgericht Düsseldorf) zastavilo Sodišču EU več predhodnih vprašanj glede združljivosti nemške ureditve s pravom EU.

Sodišče EU je odločilo, da je treba 20. člen PDEU razlagati tako, da ne nasprotuje ureditvi države članice, ki določa, da se v primeru prostovoljne pridobitve državljanstva tretje države državljanstvo te države članice izgubi po samem zakonu, zaradi česar osebe, ki nimajo državljanstva druge države članice, izgubijo državljanstvo EU, razen če te osebe pred pridobitvijo državljanstva tretje države – na podlagi posamične presoje položaja teh oseb, v okviru katere se opravi tehtanje javnih in zasebnih interesov – pridobijo dovoljenje pristojnih nacionalnih organov za ohranitev svojega državljanstva.

Pogoj za združljivost s pravom EU je, (i) da imajo te osebe v razumnem roku učinkovit dostop do postopka za ohranitev državljanstva, določenega s to ureditvijo, in da so o tem postopku ustrezno obveščene, ter (ii) da pristojni organi v okviru tega postopka opravijo preizkus sorazmernosti posledic izgube tega državljanstva z vidika prava EU. V nasprotnem primeru morajo imeti ti organi in sodišča možnost, da tak preizkus opravijo kot predhodno vprašanje, kadar prizadete osebe vložijo vlogo za potno listino ali katero koli listino, ki izkazuje njihovo državljanstvo, ali – odvisno od primera – v okviru postopka ugotavljanja izgube državljanstva, pri čemer morajo

imeti pristojni organi možnost, da po potrebi državljanstvo države članice ponovno dodelijo *ex tunc*.⁶⁴

2.6 Načelo sorazmernosti: sklepne ugotovitve

Zgoraj obravnavane odločbe sestavljajo logično zaporedje. V zadevi *Rottmann* je Sodišče EU razsodilo, da je načeloma legitimno, da država članica v določenih primerih predvidi preklíc odločbe o naturalizaciji, četudi prizadeta oseba posledično izgubi status državljan EU. Vendar morajo nacionalni organi, ki o tem odločajo, na podlagi testa sorazmernosti oceniti, ali je odločitev o izgubi državljanstva skladna s pravom EU.⁶⁵ Pri tem morajo upoštevati več dejavnikov, vključno tudi težo kaznivega dejanja, ki ga je storila prizadeta oseba, čas, ki je pretekel med naturalizacijo in odločitvijo o preklicu naturalizacije, ter možnost pridobitve prejšnjega državljanstva.⁶⁶ Poleg tega je Sodišče EU jasno odločilo, da primeri, ko se odloča o državljanstvu EU, sodijo v pravo EU in niso zgolj notranje zadeve države članice.

Iz zadeve *Tjebbes* izhaja, da države članice lahko predvidijo samodejno izgubo državljanstva zaradi neobstoja ali izgube pristne povezave z domačo državo članico, če ima prizadeta oseba tudi državljanstvo druge države. Vendar mora imeti prizadeta oseba možnost zahtevati, da nacionalni organi opravijo individualni test sorazmernosti, ki vključuje preučitev posledic za družinsko in poklicno življenje te osebe.⁶⁷ To vključuje tudi spoštovanje temeljnih pravic, ki jih varuje LTP, zlasti 7. člen in drugi odstavek 24. člena.⁶⁸ Dodati je treba, da je samodejna izguba državljanstva potencialno sporna le, če se z državljanstvom države članice izgubi tudi državljanstvo EU. V drugih primerih, ko je na primer drugo državljanstvo prizadete osebe državljanstvo neke druge članice EU, pa Sodišče EU ne posega v nacionalno avtonomijo prve države članice. Drugače rečeno, za Sodišče EU ni sporna samodejna izguba državljanstva kot taka, temveč samo, če hkrati pride do izgube državljanstva EU.

⁶⁴ Prav tam tč. 65.

⁶⁵ Zadeva *Rottmann*, tč. 51.

⁶⁶ Prav tam, tč. 56.

⁶⁷ Zadeva *Tjebbes*, tč. 44.

⁶⁸ Prav tam, tč. 45.

Sledila je zadeva *JY proti Wiener Landesregierung*, ki se za razliko od prejšnjih dveh nanaša na pridobitev državljanstva. V tej zadevi je Sodišče EU presojo sorazmernosti prvič izvedlo samo in odločilo, da preklic zagotovila o naturalizaciji ni bil sorazmeren s težo storjenih prekrškov. Novost je bila tudi naložitev obveznosti Estoniji kot izvorni državi članici, katere državljanstvo je JY izgubila.

Zadeva *Udländinge- og Integrationsministeriet* temelji na podobnem dejanskem stanju kot zadeva *Tjebbes*, vendar je danska ureditev, za razliko od nizozemske, bistveno bolj omejujoča glede možnosti prizadete osebe, da dansko državljanstvo obdrži. Sodišče EU je tudi tukaj poudarilo zahtevo po tem, da morajo organi države članice opraviti natančen test sorazmernosti. Prav tako je, tako kot v zadevi *Tjebbes*, potrdilo, da države članice lahko povežejo izgubo svojega državljanstva z neobstojem ali izgubo pristne povezave. Novost pa je ta, da se je Sodišče EU podrobneje ukvarjalo s postopkovnimi vidiki. Odločilo je, da mora imeti prizadeta oseba realno možnost, da se seznani z možnostjo, da zaprosi za dovoljenje, da obdrži dansko državljanstvo.

Tudi v združenih zadevah *Stadt Duisburg* je šlo za samodejno izgubo nemškega državljanstva, in sicer zaradi prostovoljne pridobitve državljanstva tuje države. Podobno kot nizozemska in danska ureditev (zadevi *Udländinge- og Integrationsministeriet* in *Tjebbes*) daje tudi nemška ureditev prizadeti osebi omejeno možnost, da izgubo državljanstva prepreči. Podobno kot v danski zadevi Sodišče EU zahteva, da mora biti prizadeti osebi omogočeno, da se s to možnostjo seznani in da pristojni organi in sodišča izvedejo test sorazmernosti.

Iz zgoraj obravnavanih zadev izhaja, da so nacionalne ureditve, ki določajo izgubo državljanstva zaradi dolgotrajnega prebivanja v drugi državi ali prostovoljne pridobitve tujega državljanstva, načeloma združljive s pravom EU. Vendar pa je samodejna izguba državljanstva države članice, ki povzroči izgubo državljanstva EU, dopustna le, če ima prizadeta oseba realno možnost, da se pravočasno seznani s postopki za ohranitev državljanstva in zaprosi za individualno presojo, ki nujno vključuje test sorazmernosti.

3 Svoboda gibanja in prebivanja

Ena od osnovnih pravic državljanov EU je pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju vseh držav članic. Ta pravica je zakoreninjena tako v PDEU (točka a) drugega odstavka 20. člena) kot v LTP (prvi odstavek 45. člena). Državljeni EU imajo pravico, da se preselijo v drugo državo članico in tam živijo. *De Groot*⁶⁹ je že leta 2005 opozoril na to, da je ta pravica zelo pomembna omejitev nacionalne avtonomije držav članic na področju državljanstva, čeprav se Sodišče EU o tem (tudi doslej) še ni izreklo. Vsekakor pa se je strinjati z njegovim stališčem, da se v primeru, da zakonodaja neke države članice določa izgubo državljanstva zaradi dolgotrajnega prebivanja v drugi članici EU, lahko takšno pravilo obravnava kot kršitev pravice do prostega gibanja in prebivanja. Državljan EU, ki ima poleg državljanstva države članice tudi državljanstvo tretje države, bi namreč zaradi prebivanja v drugi državi članici izgubil svoje državljanstvo države članice in s tem tudi državljanstvo EU. Če bi imel državljanstvo le ene države članice, ga ne bi izgubil, ker bi posledično postal oseba brez državljanstva. Če bi imel državljanstvo dveh držav članic, pa izguba enega ne bi pomenila izgube državljanstva EU. Paradoksalno bi torej bilo, da bi se državljanstvo EU izgubilo z izvrševanjem ene od najosnovnejših pravic državljanov EU. Navedeno lahko ilustriramo z naslednjim primerom. A ima državljanstvo Nizozemske (pridobljeno *de iure sanguinis*) in Venezuele (pridobljeno *de iure soli*)⁷⁰ in se stalno naseli v Španiji. Če bi A zaradi dolgotrajnega bivanja v Španiji izgubil nizozemsko državljanstvo, bi s tem izgubil tudi državljanstvo EU. V tem primeru bi bila takšna ureditev izgube nizozemskega državljanstva še posebej problematična, ker se venezuelskemu državljanstvu ni mogoče odpovedati.⁷¹

Izgubo državljanstva zaradi dolgotrajnega bivanja v tujini, če prizadeta oseba hkrati poseduje tudi drugo državljanstvo, pozna deset držav članic EU. V šestih državah članicah je predvidena samodejna izguba,⁷² medtem ko štiri države članice predvidevajo možnost odvzema.⁷³ Doslej je le Nizozemska, ki pozna samodejno izgubo državljanstva zaradi tedaj desetletnega prebivanja v tujini, leta 2003 spremenila svoj zakon o državljanstvu tako, da se prebivanje v drugi državi članici

⁶⁹ De Groot 2005, 28–29. Gl. tudi Jessurun d'Oliveira, 2016, str. 217.

⁷⁰ Delno zaradi tega, ker je Venezuela bližnja sosedu nizozemskih karibskih otokov, in delno zaradi močne prisotnosti nizozemske naftne družbe Shell Oil Company v Venezueli, ima razmeroma veliko oseb nizozemsko in venezuelsko državljanstvo. De Groot, 2005, str. 28–29.

⁷¹ De Groot, 2005, str. 28.

⁷² Belgija, Danska, Finska, Nizozemska, Španija in Švedska. Gl. De Groot in Fink, 2015, str. 30–31.

⁷³ Ciper, Francija, Irska in Malta. Gl. De Groot in Fink, 2015, str. 30–31.

ne šteje za prebivanje v tujini, ki povzroči izgubo državljanstva.⁷⁴ Pri tem pa je nizozemski zakonodajalec očitno prezrl, da je svoboda gibanja in prebivanja iz prava EU »raztegnjena« tudi na države članice Evropskega gospodarskega prostora (Norveško, Liechtenstein in Islandijo) in Švico. Tako da sedaj trinajstletno⁷⁵ bivanje v teh državah praviloma še vedno vodi do izgube nizozemskega državljanstva, če je to edino državljanstvo države članice, pa tudi do izgube državljanstva EU. Vendar pa je posledica odločbe Sodišča EU v zadevi *Tjebbes*, da lahko prizadeta oseba zahteva, da se glede izgube opravi test sorazmernosti, na podlagi katerega se nizozemsko državljanstvo ne izgubi ali pa se ponovno pridobi z učinkom *ex tunc*. Zanimivo je, da se gospa *Koopman* v zadevi *Tjebbes*, ki naj bi izgubila nizozemsko državljanstvo zaradi dolgotrajnega bivanja v Švici, ni sklicevala na to, da nizozemska ureditev v njenem primeru krši njeno pravico do prostega gibanja in prebivanja.

4 Načelo lojalnega sodelovanja

4.1 Splošno o načelu lojalnega sodelovanja v EU

Načelo sorazmernosti v veliki meri deluje kot ščit, ko posamezniku grozi izguba državljanstva, saj mora država pred odvzemom državljanstva preveriti, ali je tak ukrep sorazmeren v luči posledic, ki jih s tem prinese glede povezane izgube državljanstva EU. Tukaj pa je obravnavano načelo lojalnega sodelovanja, ki se zdi bolj aktualno, ko gre za podelitev državljanstva in ne izgubo. Sodišče EU je prvič odločalo o skladnosti nacionalnih pravil o podelitvi državljanstva v odmevni zadevi *Komisija proti Malti*, v kateri je leta 2025 presodilo, da malteška pravila o shemah državljanstva za vlagatelje (t. i. CBI – citizenship by investment) kršijo načelo lojalnega sodelovanja, ki ga najdemo v četrtem odstavku 3. člena PEU. Evropska komisija je v tožbi trdila, da je to načelo kršeno zaradi podeljevanja državljanstev na podlagi vnaprej določenega denarnega zneska brez pristne oz. resnične povezave med Malto in kandidati za državljanstvo. Poleg te zadeve je zanimiva tudi zadeva *Zhu in Chen*,⁷⁶ v kateri Sodišče EU sicer ni neposredno odločalo na podlagi načela lojalnega sodelovanja, vendar pa posledice, do katerih je prišlo (tudi) v luči te zadeve, lahko razlagamo kot (moralni) vpliv načela lojalnega sodelovanja. Čeprav Sodišče

⁷⁴ Gl. točko c) prvega odstavka par. 15 RwNed. Gl. tudi De Groot, 2005, str. 28–29.

⁷⁵ S 1. aprilom 2022 je bil desetletni rok iz točke c) prvega odstavka par. 15 RwNed podaljšan na 13 let.

⁷⁶ Zadeva C-200/02, Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Dep 1, EU:C:2004:639 (zadeva *Zhu in Chen*).

EU ni ugotovilo nobene kršitve irskih pravil, je Irska precej omejila svoja pravila glede pridobitve državljanstva *de iure soli*.

Načelo lojalnega sodelovanja (tudi dolžnost sodelovanja v dobri veri⁷⁷ oz. klavzula lojalnosti) je bilo v preteklosti zapisano v samostojni določbi, danes pa ga najdemo v 4. členu PEU, skupaj s še dvema odstavkoma, ki vsebujeta posebna pravila glede ohranitve nacionalnih pristojnosti na področjih, na katerih države članice niso prenesle pristojnosti na EU (prvi odstavek 4. člena PEU), in glede nacionalne identitete (drugi odstavek 4. člena PEU). Določba 4. člena PEU je torej sestavljena iz treh odstavkov, ki poskušajo najti ravnovesje med vlogo in pristojnostmi EU in državami članicami. Poimenovana je kot »temeljna določba za razumevanje »federalne« narave Evropske unije».⁷⁸

Načelo lojalnega sodelovanja vsebuje tako pozitivne kot negativne obveznosti za države članice. Pozitivne obveznosti so povezane z zagotavljanjem učinkovitosti prava EU v državah članicah in splošnejša dolžnost sodelovanja pri doseganju ciljev EU: »[d]ržave članice sprejemajo vse splošne ali posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb ali aktov institucij Unije« in »podpirajo Unijo pri izpolnjevanju njenih nalog«. Izraža pa tudi negativno obveznost držav članic, da se »vzdržijo vseh ukrepov, ki bi lahko ogrozili doseganje ciljev Unije«.⁷⁹

Načelo lojalnega sodelovanja je po svoji vsebini blizu mednarodnemu načelu dobre vere in (nacionalnemu) načelu federalne zvestobe (skladno z nemškim načelom *Bundestreue*).⁸⁰ Načelo dobre vere je splošno načelo mednarodnega prava, ki izhaja neposredno iz pravila *pacta sunt servanda*. Čeprav ima lahko dobra vera v mednarodnem pravu ključno vlogo pri določanju obveznosti držav, na splošno ne more biti vir takih obveznosti.⁸¹ Pri tem se postavi vprašanje, ali je tako tudi v zvezi z načelom lojalnega sodelovanja v EU.

⁷⁷ Lenaerts in Van Nuffel, 2021, str. 110.

⁷⁸ Guastaferrero, 2018; Kochenov, 2017.

⁷⁹ Ti cilji EU so navedeni v 3. členu PEU. Mednje spadajo krepitev miru, vrednot EU in blaginje njenih narodov, območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, vzpostavitev notranjega trga, ekonomska in monetarna unija, spoštovanje in razvoj mednarodnega prava itd.

⁸⁰ Klamert, 2014, str. 9; Guastaferrero, 2018, str. 359; Tratnik in Weingerl, 2025, str. 132.

⁸¹ Reinhold, 2013, str. 2.

Zgodovinsko gledano načelo lojalnega sodelovanja po svoji vsebini ni razumljeno kot »nevtravno«. Nosi močno integracijsko silo, ki lahko favorizira EU na račun držav članic.⁸² Posledično pa ima tudi potencial vdora v avtonomijo držav članic na področjih, na katerih niso prenesla pristojnosti na EU. *Reuter* je tak vdor v nacionalno avtonomijo poimenoval kot »razširjanje dometa pristojnosti Unije skozi klavzulo lojalnosti«.⁸³ Kot je opozoril *Klamert*, »lojalnost ne ščiti interesov ene države članice pred interesi drugih držav članic, ampak gre predvsem za varovanje interesov Unije«.⁸⁴

4.2 Zadeva *Zhu in Chen*

Zadeva *Zhu in Chen* se je nanašala na položaj Catherine Chen, ki je bila rojena na Severnem Irskem, njena starša pa sta bila kitajska državljana, zaposlena v kitajskem podjetju s sedežem na Kitajskem. Oče je bil eden od direktorjev tega podjetja in je v okviru svoje poklicne dejavnosti pogosto službeno potoval v različne države članice, predvsem v Združeno kraljestvo.⁸⁵ Šlo je za premožno družino, ki se je želela izogniti kaznovalnemu učinkom takratne politike enega otroka na Kitajskem.⁸⁶ Njena mama, ga. Chen, je prišla v Združeno kraljestvo, ko je bila noseča približno šest mesecev. Začasno se je preselila na Severno Irsko, da bi tam rodila svojo hčerko Catherine, s tem pa bi hčerka ob rojstvu pridobila irsko državljanstvo *de iure soli*. Skladno s takrat veljavnimi irskimi pravili o državljanstvu je bila oseba, rojena na otoku Irska, irski državljan od rojstva, če ni mogla uveljavljati državljanstva druge države.⁸⁷ To pravilo je bilo na ustavni ravni potrjeno šele leta 1999, čeprav je bilo skladno z zakonodajo v veljavi od leta 1935, pa tudi pred tem, v času združitve Irske in Velike Britanije.⁸⁸

Kasneje je ga. Chen na podlagi hčerkinega irskega državljanstva zaprosila za dovoljenje za trajno prebivanje v Združenem kraljestvu v okviru pravice do prebivanja v drugi državi članici, ki jo ima kot državljanica EU. Minister za notranje zadeve je zavrnil njuni vlogi z utemeljitvijo, da čeprav je bila hčerka popolnoma odvisna od matere in sta obe imeli zdravstveno zavarovanje ter zadostna sredstva za preživljanje, Catherine ni uveljavljala nobenih pravic iz prava EU (npr. pravica do

⁸² Guastaferro, 2018.

⁸³ Reuter, 2013.

⁸⁴ Klamert, 2014, str. 25.

⁸⁵ Zadeva *Zhu in Chen*, tč. 7.

⁸⁶ Kochenov in Lindeboom, 2015, str. 178–200.

⁸⁷ Zadeva *Zhu in Chen*, tč. 9.

⁸⁸ Gl. npr. Honohan, 2007, str. 69.

prostega gibanja), zato je šlo za »notranjo zadevo«. Posledično njena mati ni bila upravičena do derivativnih pravic po pravu EU, do katerih bi sicer bila upravičena kot mati otroka, ki je državljan EU.

Sodišče EU je najprej razsodilo, da čeprav se je otrok rodil v Združenem kraljestvu in ni nikoli zapustil ozemlja, to ni bil povsem notranji položaj, saj je imela Catherine državljanstvo druge države (Irske).⁸⁹ Nato je obravnavalo argument, da se ga. Chen ne more sklicevati na pravo EU, ker je zlorabila pravice EU s selitvijo v Severno Irsko z namenom, da bi njen otrok pridobil državljanstvo druge države članice. V zadevi namreč ni bilo sporno, da je bilo prebivanje na Irskem namenjeno temu, da se otroku ob rojstvu omogoči pridobitev irskega državljanstva, in da mati glede na okoliščine primera pridobi pravico ostati s svojim otrokom na ozemlju Združenega kraljestva.⁹⁰ Sodišče EU je argument, da je šlo za zlorabo pravice, zavrnilo, in ponovilo odločitev v zadevi *Micheletti*, da ni dopustno, da država članica omejuje učinke pridobitve državljanstva druge države članice, s tem da zahteva dodaten pogoj za priznavanje tega državljanstva v zvezi z uresničevanjem temeljnih svoboščin, določenih s PDEU.⁹¹

Catherine Zhu se je torej rodila na ozemlju Severne Irske in ni nikoli obiskala Republike Irske, vendar je irsko državljanstvo pridobila z rojstvom. Z materjo se je potem preselila v Anglijo, torej iz enega dela Združenega kraljestva v drugega. Šlo ni za nobeno resnično ali kakršno koli povezavo med Irsko in Catherine Zhu, kljub temu pa je moralo Združeno kraljestvo spoštovati njeno irsko državljanstvo in s tem državljanstvo EU ter z njim povezane pravice do prostega gibanja in prebivanja.

Irska pravila glede pridobitve državljanstva sama po sebi niso bila problematizirana v luči skladnosti s pravom EU. Kljub temu se je irska vlada že pred razglasitvijo sodbe v zadevi *Zhu in Chen* predvsem zaradi naraščajočega števila državljanek tretjih držav, ki so prihajale na otok z namenom, da tam rodijo otroka in ta pridobi irsko državljanstvo, s tem pa tudi državljanstvo EU, ki je podlaga za sklicevanje na pravice, ki jim jih daje pravo EU v drugih državah članicah (npr. pravica do prebivanja, pravica do združitve z družino), odločila za referendum glede pravila *de iure soli*. V juniju 2004 je bil na referendumu s široko podporo sprejet amandma k irski ustavi,

⁸⁹ Zadeva *Zhu in Chen*, tč. 18–20.

⁹⁰ Prav tam, tč. 11.

⁹¹ Prav tam, tč. 39.

s katerim se je podelitev državljanstva *de iure soli* omejilo na otroke, ki so se na irskem otoku rodili irskim državljanom oz. staršem, ki izpolnjujejo določene druge pogoje.⁹² Pred referendumom sta irska in britanska vlada objavili skupno izjavo, v kateri sta trdili, da taka sprememba irske zakonodaje ne bo vplivala na britansko-irski sporazum iz leta 1998, ki je končal prelivanje krvi na Severnem Irskem.⁹³ Državljanke tretjih držav, ki so prihajale na Irsko z namenom, da rodijo otroka, ki bo pridobil irsko državljanstvo, so bile namreč upravičene do derivativnih pravic, ki so vezane na državljanstvo EU njihovih otrok, v drugih državah članicah. Ta praksa je bila s strani kritikov označena kot »turizem državljanstev« (ang. citizenship tourism).⁹⁴ Glede tega je bila posebej kritična prav britanska vlada. Spremembo pravil glede pridobitve državljanstva *de iure soli* na otoku Irska lahko v veliki meri razumemo kot rezultat moralnega učinkovanja načela lojalnega sodelovanja, saj Irska ni imela pravne obveze spremeniti teh pravil, ki so bila skladna tako z mednarodnim pravom kot s pravom EU.

4.3 Zadeva *Komisija proti Malti*

Kot je bilo predstavljeno v okviru načela sorazmernosti, je pravo EU že »poseglo« na področje državljanstva, vendar do zadeve *Komisija proti Malti* zgolj na področju izgube državljanstva, s čimer se varuje predvsem državljane EU pred nesorazmerno izgubo državljanstva, ki vodi tudi do izgube državljanstva EU. V zadevi *Komisija proti Malti* pa je Sodišče EU prvič odločalo o vprašanju skladnosti nacionalnih pravil o državljanstvu s pravom EU v okviru pravil o pridobitvi državljanstva.

Evropska komisija je tožbo zoper Malto utemeljila zgolj na enem samem tožbenem zahtevku, in sicer je trdila, da Malta z uvedbo in izvajanjem institucionalne sheme državljanstva za vlagatelje, ki ponuja naturalizacijo v zameno za vnaprej določena plačila ali naložbe, kljub temu, da med prosilci in državo ni resnične povezave, ni izpolnila obveznosti na podlagi 20. člena PDEU (državljanstvo EU) in tretjega odstavka 4. člena PEU (načelo lojalnega sodelovanja).⁹⁵ Gre za zanimiv maneuver Evropske komisije, saj mednarodno pravo in pravo EU ne zahtevata od držav, da oblikujejo svoja pravila o državljanstvu tako, da bi morala pri tem upoštevati tudi

⁹² Glej <https://www.referendum.ie/archive/referendum-on-citizenship-twenty-seventh-amendment-of-the-constitution-bill-2004/>.

⁹³ Dostopen na <https://peacemaker.un.org/en/node/10044>.

⁹⁴ Honohan, 2007, str. 69.

⁹⁵ Zadeva *Komisija proti Malti*, gl. tč. 1 in 41.

pristno oz. resnično povezavo.⁹⁶ Evropska komisija se je pri sklicevanju na pogoj pristne povezave opirala na odločbo Meddržavnega sodišča (MDS) v zadevi *Nottebohm* iz leta 1955.⁹⁷ Široko sprejeto stališče v pravni teoriji je, da ta odločba ne vzpostavlja pogoja pristne povezave, v Pravilih Komisije za mednarodno pravo o diplomatski zaščiti iz leta 2006 pa je ta pogoj celo izrecno zavrnjen.⁹⁸ Kljub vsemu se pojavi vprašanje, ali se pristna povezava v EU lahko zahteva zaradi obstoja koncepta državljanstva EU.

Generalni pravobranilec Collins je v svojih sklepnih predlogih zaključil, da z odsotnostjo zahteve po pristni povezavi v malteških pravilih o naturalizaciji skozi CBI ne gre za kršitev načela lojalnega sodelovanja.⁹⁹ Poudaril je, da »[m]ed pravom Unije in mednarodnim pravom ni bistvenih razlik glede vprašanja, ali mora obstajati dejanska povezava med posameznikom in državo, katere državljan je, saj nobena od njiju ne določa take zahteve.« Posledično se tak pogoj ne more zahtevati od držav pri oblikovanju pravil o podelitvi državljanstev, drugačna ugotovitev pa bi po mnenju generalnega pravobranilca Collinsa »porušila skrbno oblikovano ravnovesje med državljanstvom države članice in državljanstvom Unije v Pogodbah in bi pomenila povsem nezakonito spodkopavanje pristojnosti držav članic na zelo občutljivem področju, za katerega so se jasno odločile, da bo ostalo pod njihovim izključnim nadzorom.«¹⁰⁰

Sodišče EU se ni strinjalo z generalnim pravobranilcem. Pritrdilo je Evropski komisiji in ugotovilo, da Malta s shemo podeljevanja državljanstev v zameno za naložbe krši pravo EU. Vendar pa Sodišče EU tega – vsaj navidezno – ni razsodilo na podlagi glavnega tožbenega zahtevka Evropske komisije, tj. da Malta krši načelo lojalnega sodelovanja zaradi odsotnosti zahteve po pristni oz. resnični ali dejanski povezavi pri podeljevanju državljanstev. Sodišče EU v svoji obrazložitvi namreč niti enkrat ni omenilo pristne povezave, čeprav je na tem slonel tožbeni zahtevek Evropske komisije.

⁹⁶ Weingerl in Tratnik, 2023; Spiro, 2019; Sarmiento in Van Den Brink, 2023; Crawford, 2012, str. 510; Weingerl in Tratnik, 2019; Kochenov in Basheska, 2022.

⁹⁷ *Nottebohm* (Liechtenstein proti Gvatemali) ICJ Rep. 1955, str. 4. Glej Weingerl in Tratnik 2023, str. 232–234.

⁹⁸ Gl. komentar 4. člena na str. 30: »Če bi se pristna povezava, predlagana v *Nottebohm*, dosledno uporabljala, bi milijonom ljudem preprečila diplomatsko zaščito.«

⁹⁹ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Collinsa v zadevi C-181/23, Komisija proti Malti, ECLI:EU:C:2024:849.

¹⁰⁰ Prav tam, tč. 57.

Sodišče EU je v svojo argumentacijo vključilo zahtevo po solidarnosti, ki je povezana z vzajemnim zaupanjem med državami članicami, na katerem temelji koncept državljanstva EU. V zvezi s tem je poudarilo, da med državljani in državami obstaja posebno solidarno in lojalno razmerje, ki je temelj pravic in obveznosti, ki so s Pogodbami pridržane državljanom EU.¹⁰¹ Prav to posebno solidarno in lojalno razmerje pa po mnenju Sodišča EU vodi do zaključka, da je državljanstvo EU »temeljni status državljanov držav članic«. ¹⁰² Po mnenju Sodišča EU se s tem, ko se uvede in izvaja shema naturalizacije, ki temelji na transakcijskem postopku, očitno krši zahtevo po takem posebnem solidarnem in lojalnem razmerju, za katero je značilna vzajemnost pravic in dolžnosti med državo članico in njenimi državljani, ter tako prekine medsebojno zaupanje, na katerem temelji državljanstvo EU, s čimer krši 20. člen PDEU in načelo lojalnega sodelovanja iz tretjega odstavka 4. člena.¹⁰³ Kako, če sploh, se vsebina tega razmerja razlikuje od zahteve po pristni povezavi?

Sodišče EU torej namesto spornega koncepta pristne povezave operira s koncepti solidarnost, posebno solidarno in lojalno razmerje in transakcijska narava. Zdi se, da se je zavedalo kritik, da v mednarodnem pravu in pravu EU ni pravne podlage za vpeljavo koncepta pristne povezave. Posledično se je odločilo za vpeljavo novega koncepta, ki ga z vsebino državljanstva EU poveže prek vrednot EU, predvsem na temelju solidarnosti in demokracije. Pojasnilo je, da državljanstvo EU temelji na skupnih vrednotah iz 2. člena PEU in vzajemnem zaupanju med državami članicami v to, da nobena od njih te pristojnosti ne izvaja na način, ki bi bil očitno nezdržljiv s samo naravo državljanstva EU.¹⁰⁴

4.4 Načelo lojalnega sodelovanja: sklepne ugotovitve

V zadevi *Komisija proti Malti* je Sodišče EU dodalo nove kamenčke v mozaik prava EU, ki ga morajo upoštevati države članice s svojimi pravili o pridobitvi in izgubi državljanstva. Če je načelo sorazmernosti bolj aktualno v okviru izgube državljanstva, kjer lahko deluje kot ščit posameznikov pred prestrogimi ukrepi držav članic, pa na podlagi sodbe v zadevi *Komisija proti Malti* načelo lojalnega sodelovanja ščiti predvsem druge države članice in EU samo pred nacionalnimi pravili, ki podeljujejo državljanstvo osebam na podlagi razmerja, ki je transakcijske narave in

¹⁰¹ Zadeva *Komisija proti Malti*, tč. 96–98.

¹⁰² Gl. prav tam, tč. 92.

¹⁰³ Prav tam, tč. 99.

¹⁰⁴ Prav tam, tč. 95.

ne temelji na posebnem solidarnem in lojalnem razmerju. Gre za koncept, ki ga Sodišče EU ni podrobno razložilo, sklepamo pa lahko, da bodo vdori prava EU na področje državljanstva na njegovi podlagi postali še bolj nepredvidljivi. Njegova vsebina in pomen se bosta razvijala skozi bodočo sodno prakso Sodišča EU. Od te bo odvisno, kako daleč bo načelo lojalnega sodelovanja poseglo v nacionalno avtonomijo držav članic na področju državljanstva.

Vendar pa je ta koncept po vsebini podoben temu, kar se po mnenju Evropske komisije zahteva s pristno povezavo. Še več, razlaga se lahko kot še strožja zahteva – poleg pristne povezave, ki jo Evropska komisija razume kot nekaj, kar je načeloma dokazljivo z dejstvi (krvna ali družinska povezava in prebivališče), je koncept posebnega solidarnega in lojalnega razmerja očitno povezan tudi z določenimi državljanskimi elementi, ki so veliko bolj neoprijemljivi. Sodišče EU se je tako odločilo za rekonceptualizacijo zahteve po pristni povezavi v luči vrednot EU v smeri državljanskega udejstvovanja v duhu republikanskega¹⁰⁵ pojmovanja državljanstva.

5 Zaključek

Kot je poudarilo Sodišče EU tudi v odmevni sodbi *Komisija proti Malti*, pravila o podelitvi in izgubi državljanstva ostajajo v nacionalni pristojnosti, vendar je pri oblikovanju pravil treba spoštovati pravo EU. Omejitve nacionalne avtonomije držav članic na področju državljanstva v pravu EU se kažejo predvsem v učinkovanju načela sorazmernosti, svobode gibanja in prebivanja in načela lojalnega sodelovanja. Kar se tiče pravil glede izgube državljanstva, je najpomembnejše načelo sorazmernosti. Glede na sodno prakso Sodišča EU lahko sklenemo, da so nacionalne ureditve, ki določajo samodejno izgubo državljanstva zaradi dolgotrajnega prebivanja v drugi državi ali prostovoljne pridobitve tujega državljanstva, načeloma združljive s pravom EU. Vendar pa je samodejna izguba državljanstva, ki povzroči hkratno izgubo državljanstva EU, dopustna le, če ima prizadeta oseba realno možnost, da se pravočasno seznani s postopki za ohranitev državljanstva in zaprosi za individualno presojo, ki nujno vključuje test sorazmernosti.

¹⁰⁵ Bossow, 2025; Spieker, 2025, str. 496.

Glede pravil, ki se nanašajo na pridobitev državljanstva, je ključno načelo, skozi katerega se lahko omeji nacionalno avtonomijo, načelo lojalnega sodelovanja. Sodišče EU ga je povežalo z vrednotami EU, predvsem solidarnostjo in demokracijo, in tako utemeljilo obstoj posebnega solidarnega in lojalnega razmerja med državami in njihovimi državljani. V zadevi *Komisija proti Malti* so malteška pravila omogočala, da posamezniki pridobijo državljanstvo brez obstoja takega razmerja na podlagi naložb; torej je šlo za razmerja transakcijske narave. Taka pravila pa po mnenju Sodišča EU niso združljiva s pravom EU. Od prihodnjih razlag Sodišča EU bo odvisno, kako prožen bo koncept posebnega solidarnega in lojalnega razmerja in kako globoke vdore v nacionalno avtonomijo držav članic bo omogočal.

Sklenemo lahko, da so države članice s pravom EU veliko bolj omejene glede oblikovanja pravil o pridobitvi in izgubi državljanstva kot z mednarodnim pravom. To je pričakovan rezultat v luči dejstva, da podelitev nacionalnega državljanstva pomeni tudi podelitev državljanstva EU, ki daje državljanom posebne pravice v drugih državah članicah. Vendar pa je pri tem pomembno, da omejitve niso arbitrarne, temveč da izhajajo iz temeljev v pogodbah EU. Če je nacionalno državljanstvo podeljeno ob upoštevanju predvidljivih omejitev, ki so skladne s pogodba EU, druge države članice nimajo pravne podlage za to, da takega državljanstva ne bi priznale.

Literatura

- Bossow, A. (2025) What is Citizenship For? Verfassungsblog, <https://verfassungsblog.de/what-is-citizenship-for/> (obiskano: 3. 8. 2025).
- Crawford, J. (2012) *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press).
- Carrera Nuñez, S., De Groot D.-R. (2015) *European Citizenship at the Crossroads: The Role of the European Union on Loss and Acquisition of nationality* (Wolf Legal Publishers).
- De Groot, G. - R. (2005) *Towards a European Nationality Law*, v: Schneider, H. (2005), *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future. Volume I* (Maastricht: Forum Maastricht).
- De Groot, G. - R. (2019) Verlies van de nationaliteit wegens langdurig verblijf in het buitenland: Beschouwingen over de Tjebbes uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. *Asiel- & Migrantenrecht* 2019, strani 196–203.
- De Groot, G. - R., Seling, A. (2011) The Consequences of the Rottmann Judgement on Member State Autonomy – the Court's Avant-Gardism in Nationality Matters, v: Shaw, J. (2011) *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?* EUI RSCAS Paper 5, strani 27–31.
- De Groot, G. - R., Vink, M. P. (2014) *A Comparative Analysis of Regulations on Involuntary Loss of Nationality in the European Union*, CEPS Paper No. 75/2014.

- Giambardella, H. (2022), JY v Wiener Landesregierung: Adding Another Stone to the Case Law Built Up by the CJEU on Nationality and EU Citizenship, 7(1), strani 399–408.
- Guastafarro, B. (2018) Sincere Cooperation and Respect for National Identities, v: Schütze, R. in Tridimas, T. (2018) Oxford Principles of European Union Law, The European Union Legal Order, Volume I (Oxford: OUP), strani 350–382.
- Honohan, I. (2007) Bounded Citizenship and the Meaning of Citizenship Laws: Ireland's Citizenship Referendum, v: Brown, N. in Cardinal, L. (2007) Managing Diversity: Practices of Citizenship (Ottawa: University of Ottawa Press), strani 69–94.
- Jessurun d'Oliveira, H. U. (2019), Nudging in Europees nationaliteitsrecht v (Vonk, O. et al. red.), Grootboek, Liber Amicorum prof. mr. Gerard-René de Groot, (Wolters Kluwer, Deventer), strani 215–228.
- Jessurun d'Oliveira, H. U. (2019) Tjebbes en aanhangend nat: Brexit Nationaliteitsrecht van de lidstaten ingekaderd door Unierechtelijke beginselen. Nederlands Juristenblad NJB 2019, strani 2784–2791.
- Klamert, M. (2014) The Principle of Loyalty in EU Law (Oxford: OUP).
- Kochenov, D. (2010) Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship, EUI Robert Schuman Centre for Advanced Studies Paper No 23/201.
- Kochenov, D. (2017) EU Citizenship and Federalism (Cambridge: CUP).
- Kochenov, D. (2019) The Tjebbes Fail. European Papers, 4(1), strani 319–336.
- Kochenov, D., Basheska, E. (2022) It's All about the Blood, Baby! The European Commission's Ongoing Attack against Investment Migration in the Context of EU Law and International Law. COMPAS Working Paper (University of Oxford) No. 22–161.
- Kochenov, D. V., De Groot, D. (2022) Helpful, Convoluted and Ignorant in Principle: EU Citizenship in the Hands of the Grand Chamber in JY, European Law Review, 47, strani 699–709.
- Kochenov, D., Lindeboom, J. (2017) Breaking Chinese Law – Making European One: The Story of Chen, Or: Two Winners, Two Losers, Two Truths, v: Davies, B. in Nicola, F. (2017) EU Law Stories (Cambridge: Cambridge University Press).
- Lenaerts, K., Van Nuffel, P. (2021) EU Constitutional Law (Oxford: OUP).
- Peers, P. (2019) Citizens of Somewhere elseElse? EU Citizenship and loss Loss of Member State Nationality. EU Law Analysis blog, 27 March 2019, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2019/03/citizens-of-somewhere-else-eu.html> (obiskano: 3. 8. 2025).
- Reinhold, S. (2013) Good Faith in International Law. Bonn Research Papers on Public International Law 2.
- Reuter, K. (2013) Competence Creep via the Duty of Loyalty? Article 4(3) TEU and its Changing Role in EU External Relations. EUI PhD Thesis, Department of Law.
- Sarmiento, D., Van den Brink, M. (2023) EU Competence and Investor Migration, v: Kochenov, D. in Surak, K. (2023) Citizenship and Residence Sales: Rethinking the Boundaries of Belonging (Cambridge: Cambridge University Press), strani 183–206.
- Sironi, A. (2013) Nationality of Individuals in Public International Law: a Ffunctional Approach, v: Forlati, S., in Annoni, A. (2013) The Changing Role of Nationality in International Law (London in New York: Routledge).
- Spieker, L. D., Weber, F. (2025) Commission v Malta (C-181/23): a "miracle" of Union citizenship? European Law Review, 50(4), strani 487–501.
- Spiro, P. J. (2019) Nottebohm and 'Genuine Link': Anatomy of a Jurisprudential Illusion, Investment Migration Working Paper 2019/1.
- Tratnik, M. (2018) Pravo državljanstva (Ljubljana: GV Založba).
- Tratnik, M., Weingerl, P. (2025) State Autonomy versus 'Genuine Links': Nottebohm and Beyond, v: Kochenov, D. V., Sumption, M. in van den Brink, M. (2025) Investment Migration in Europe and the World: Current Issues (Oxford: Hart Publishing), strani 119–141.

- Wagner, L. J. (2024) The Disruptive Influence of EU Law in Nationality Matters: The Genuine Link Trajectory and Judicial Engineering in Udlændinge- og Integrationsministeriet, *European Constitutional Law Review*, 20(4), strani 615–645.
- Van den Brink, M. (2019) Bold, but without Justification? Tjebbes. *European Papers*, 4(1), strani 409–415.
- Weingerl, P., Tratnik, M. (2019) Citizenship by Investment Programs from the Perspective of International and EU Law. *LeXonomica* 11(2), strani 95–126.
- Weingerl, P., Tratnik, M. (2023) Relevant Links Investment Migration as an Expression of National Autonomy in Matters of Nationality, v: Kochenov, D. in Surak, K. (2023) *Citizenship and Residence Sales, Rethinking the Boundaries of Belonging*. Cambridge, CUP, strani 161–182.

Summary

This paper deals with the specific limitations of national autonomy of EU Member States in matters of nationality that are imposed by EU law and are related to the citizenship of the EU. These limitations are reflected primarily in the operation of the principles of proportionality, freedom of movement and residence, and sincere cooperation. As regards the rules on the loss of citizenship, the principle of proportionality is of paramount importance. In the light of the case-law of the CJEU, it can be concluded that national regulations providing for automatic loss of nationality due to long-term residence in another country, or due to the voluntary acquisition of a foreign nationality that are known in nationality regulations of several Member States, are in principle compatible with EU law. However, automatic loss of nationality that also causes the loss of EU citizenship is permissible only if the person concerned has a real opportunity to become aware in good time of the procedures for retaining his or her nationality and to request an individual assessment, which necessarily includes a proportionality test that must be performed by the national administrative and, if necessary, judicial authorities. In carrying out this test, it is of paramount importance whether the affected person at the moment of loss of nationality was or was very likely to become hampered in the exercise of rights, granted to him or her under EU law.

In *Commission v Malta*, the CJEU added new pieces to the mosaic of “Union law” that Member States must respect with their rules on the acquisition and loss of nationality. The principle of proportionality is more relevant in the context of the loss of nationality, where it can act as a shield for individuals against excessively restrictive measures by Member States. The principle of sincere cooperation, however, primarily “protects” other Member States and the Union against national rules that grant nationality to persons on the basis of a transactional relationship that is not based on a “special relationship of solidarity and loyalty”. This is a concept that the CJEU has not explained in detail, and it will make any incursions by EU law into the field of nationality on its basis even more unpredictable. Its content and meaning will develop through future case-law of the CJEU. This will determine how far the principle of sincere cooperation will encroach on the national autonomy of Member States in the field of nationality.

However, this concept is similar in substance to what the Commission considers to be required by a genuine link. Moreover, it can be interpreted as an even stricter requirement – in addition to the “genuine link”, which the Commission understands as something that is, in principle, demonstrable by facts (blood or family ties and residence), the concept of a “special relationship of solidarity and loyalty” is clearly also linked to certain civic elements that are much more intangible. The CJEU has thus decided to reconceptualise the requirement of a genuine link in the light of the values of the Union towards civic engagement in the spirit of a republican conception of citizenship.