Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 1. července 2021 [1]

Věc C-118/20

JY
za přítomnosti
Wiener Landesregierung

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Občanství Evropské unie – Články 20 a 21 SFEU – Rozsah působnosti – Vzdání se státního občanství členského státu s cílem nabýt občanství jiného členského státu v souladu s příslibem tohoto státu, že státní občanství bude dotyčnému uděleno – Odvolání tohoto příslibu z důvodu veřejného pořádku – Stav bez státní příslušnosti – Podmínky nabytí státního občanství – Proporcionalita“

Obsah

I. Úvod . . . 3

II. Právní rámec . . . 3

A. Mezinárodní právo . . . 3

1. Úmluva o omezení případů bezdomovectví . . . 3

2. Úmluva o snižování případů vícenásobné státní příslušnosti . . . 4

3. Evropská úmluva o státním občanství . . . 4

B. Unijní právo . . . 5

C. Rakouské právo . . . 6

III. Skutkové okolnosti věci v původním řízení, řízení před Soudním dvorem a předběžné otázky . 7

[1] – Původní jazyk: francouzština.

IV. Právní analýza 9

A. Úvodní poznámky 9

B. K první předběžné otázce: spadá situace dotčená v původním řízení do působnosti unijního práva? 10

1. K relevantní judikatuře Soudního dvora týkající se ztráty statusu občana Unie 11

a) Rozsudek Micheletti a další: pravomoc členských států v oblasti nabývání a pozbývání státního občanství musí být vykonávána v souladu s unijním právem. . 11

b) Rozsudky Rottmann a Tjebbes a další: potvrzení a vyjasnění zásady zakotvené v rozsudku Micheletti 12

2. K důsledkům sporného rozhodnutí z hlediska unijního práva 13

a) Použití zásad vyplývajících z rozsudků Rottmann a Tjebbes a další na situaci dotčenou v původním řízení 13

b) Judikatura vycházející z rozsudku Ruiz Zambrano: zbavení možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie 16

c) Rozsudek Lounes: logika postupné integrace 17

3. K rozhodnutí Estonské republiky, kterým byl ukončen státoobčanský svazek s JY 17

C. K druhé předběžné otázce: soulad sporného rozhodnutí se zásadou proporcionality 19

1. K důvodu obecného zájmu sledovaného právní úpravou, z níž vychází sporné rozhodnutí 19

2. K dodržení zásady proporcionality ve vztahu k důsledkům, které má sporné rozhodnutí pro situaci JY 21

a) K okolnostem týkajícím se individuální situace dotčené osoby 22

1) Povaha protiprávního jednání 22

2) Doba, která uplynula mezi poskytnutím příslibu a jeho odvoláním 23

3) Omezení výkonu práva pohybu a pobytu na území celé Unie 24

4) Možnost dotčené osoby znovu nabýt své původní státní občanství 24

5) Běžný vývoj rodinného a profesního života 24

b) K soudržnosti a způsobilosti vnitrostátních pravidel dosáhnout cíle spočívajícího v ochraně bezpečnosti silničního provozu 25

V. Závěry 25

I. Úvod

1. Vnitrostátní právní předpisy umožňují členskému státu, aby z důvodu spáchání přestupků souvisejících s bezpečností silničního provozu odvolal příslib udělit státní občanství státnímu příslušníkovi, který byl občanem pouze jednoho členského státu a vzdal se tohoto občanství, a v důsledku toho i občanství Evropské unie, aby získal státní občanství jiného členského státu v souladu rozhodnutím orgánů toho státu, jež takovýto příslib obsahovalo; to této osobě tedy znemožňuje znovu nabýt status občana Unie.

2. V projednávaném případě má Soudní dvůr podat výklad článku 20 SFEU v kontextu judikatury vzešlé z rozsudků Rottmann [2] a Tjebbes a další [3] a prozkoumat třetí aspekt poměrně choulostivé otázky, jež se týká povinností členských států v oblasti nabývání a pozbývání státního občanství z hlediska unijního práva.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

1. Úmluva o omezení případů bezdomovectví

3. Dne 22. září 1972 přistoupila Rakouská republika k Úmluvě OSN o omezení případů bezdomovectví, která byla přijata v New Yorku dne 30. srpna 1961 a vstoupila v platnost dne 13. prosince 1975 (dále jen „Úmluva o omezení případů bezdomovectví“). Tato úmluva v čl. 7 odst. 2, 3 a 6 stanoví:

„2. Občan smluvního státu, usilující o naturalizaci v cizí zemi, nepozbude svého občanství, pokud nenabyl občanství této cizí země nebo ujištění, že ho nabude.

3. S výhradou ustanovení odstavců 4 a 5 tohoto článku občan smluvního státu svého občanství nepozbude a nestane se tak osobou bez státní příslušnosti proto, že odcestoval, má bydliště v zahraničí, nepřihlásil se nebo z jiných podobných důvodů.

[…]

6. S výjimkou okolností zmíněných v tomto článku osoba nepozbude občanství smluvního státu, stala-li by se v důsledku toho osobou bez státní příslušnosti, i když žádná jiná ustanovení této Úmluvy toto pozbytí výslovně nezakazují.“

4. Článek 8 odst. 1 a 3 uvedené úmluvy stanoví:

„1. Smluvní stát nezbaví osobu jejího občanství, jestliže by se v důsledku toho stala osobou bez státní příslušnosti.

[…]

[2] – Rozsudek ze dne 2. března 2010 (C-135/08, dále jen „rozsudek Rottmann“, EU:C:2010:104).

[3] – Rozsudek ze dne 12. března 2019 (C-221/17, dále jen „rozsudek Tjebbes a další“, EU:C:2019:189).

3. Nehledě na ustanovení odstavce 1 tohoto článku si smluvní stát může právo zbavit osobu jejího občanství podržet, jestliže při podpisu, ratifikaci nebo přístupu výslovně uvede, že z jednoho nebo více z dále uvedených důvodů, které v té době jeho vnitrostátní právo jako důvody zná, si toto právo podržuje:

a) že v rozporu s věrností, kterou je smluvnímu státu povinována, osoba

[…]

ii) chovala se způsobem vážně poškozujícím životní zájmy státu;

[…]“

2. Úmluva o snižování případů vícenásobné státní příslušnosti

5. Úmluva o snižování případů vícenásobné státní příslušnosti a o vojenské povinnosti v případech vícenásobné státní příslušnosti, jež byla podepsána ve Štrasburku dne 6. května 1963 a v platnost vstoupila dne 28. března 1968, se vztahuje na Rakouskou republiku od 1. září 1975.

6. Článek 1 této úmluvy nadepsaný „O omezení případů vícenásobné státní příslušností“ v odstavci 1 stanoví, že „[z]letilí státní příslušníci smluvních stran, kteří na základě výslovného projevu vůle získají státní občanství jiné smluvní strany udělením, volbou nebo obnovením, ztratí své předchozí občanství; ponechat si toto občanství jim nemůže být umožněno.“

3. Evropská úmluva o státním občanství

7. Evropská úmluva o státním občanství, jež byla v rámci Rady Evropy přijata dne 6. listopadu 1997 a v platnost vstoupila dne 1. března 2000 (dále jen „Úmluva o státním občanství“), se vztahuje na Rakouskou republiku od 1. března 2000.

8. Článek 4 Úmluvy o státním občanství nadepsaný „Zásady“ stanoví, že normy každého smluvního státu o státním občanství vycházejí mimo jiné ze zásad, že každý má právo na státní občanství a je třeba se vyhýbat stavu, kdy je osoba bez státní příslušnosti.

9. Článek 6 této úmluvy nadepsaný „Nabývání státního občanství“ v odstavci 3 stanoví, že „[k]aždý smluvní stát ve svém vnitrostátním právu zajistí možnost naturalizace osob oprávněně a obvykle pobývajících na jeho území. Při stanovení podmínek naturalizace nesmí doba pobytu požadovaná pro podání žádosti přesáhnout deset let“.

10. Článek 7 uvedené úmluvy nadepsaný „Pozbývání státního občanství ze zákona nebo z iniciativy smluvního státu“ v odst. 1 a 3 stanoví:

„1. Smluvní stát nesmí ve svém vnitrostátním právu stanovit, že jeho státního občanství se pozbývá ze zákona nebo z iniciativy smluvního státu, s výjimkou následujících případů:

a) dobrovolné nabytí jiného státního občanství;

b) nabytí státního občanství podvodem, nebo na základě poskytnutí nepravdivých informací nebo zatajení jakýchkoli významných skutečností žadatelem;

[…]

d) chování závažně poškozující důležité státní zájmy smluvního státu;

[…]

3. Smluvní stát nesmí ve svém vnitrostátním právu stanovit, že jeho státního občanství se podle odstavce 1 a 2 tohoto článku pozbývá, stala-li by se dotyčná osoba v důsledku toho osobou bez státní příslušnosti, s výjimkou případů uvedených v odst. 1 písm. b) tohoto článku.“

11. Článek 8 téže úmluvy nadepsaný „Pozbývání státního občanství z iniciativy jednotlivce“ mimo jiné stanoví, že „[k]aždý smluvní stát povolí zřeknutí se jeho státního občanství, pokud se tím dotyčná osoba nestane osobou bez státní příslušnosti“.

12. Článek 10 Úmluvy o státním občanství nadepsaný „Vyřizování žádostí“ stanoví, že „[k]aždý smluvní stát zajistí, aby se žádosti o nabytí, zachování, pozbytí, opětovné nabytí nebo ověření jeho státního občanství vyřizovaly v přiměřených lhůtách“.

13. Článek 15 této úmluvy nadepsaný „Další možné případy několikerého státního občanství“ stanoví:

„Ustanovení této Úmluvy neomezují právo smluvních států stanovit svým vnitrostátním právem, zda:

a) jeho státním občanům, kteří nabudou státního občanství jiného státu nebo je již mají, bude občanství tohoto státu zachováno nebo jej pozbudou;

b) nabytí nebo zachování jeho státního občanství bude podmíněno zřeknutím se jiného státního občanství nebo jeho pozbytím.“

14. Článek 16 uvedené úmluvy nadepsaný „Zachování dosavadního státního občanství“ stanoví, že „[s]mluvní stát nebude nabytí nebo zachování svého státního občanství podmiňovat zřeknutím se nebo pozbytím jiného státního občanství v případech, kdy takové zřeknutí se nebo pozbytí není možné nebo je nelze rozumně požadovat.“

B. Unijní právo

15. Článek 20 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie zavádí občanství Unie a stanoví, že „[k]aždá osoba, která má státní příslušnost členského státu“, je občanem Unie. Podle čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU mají občané Unie „právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“.

C. Rakouské právo

16. Ustanovení § 10 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (rakouský zákon o státním občanství z roku 1985) ze dne 30. července 1985 [4] (dále jen „StbG“), nadepsaného „Udělení“, stanoví:

„(1) Nestanoví-li tento spolkový zákon jinak, může být cizinci uděleno státní občanství, pouze pokud

[…]

6. jeho dosavadní chování poskytuje záruku, že má pozitivní vztah k republice a nepředstavuje nebezpečí pro veřejný klid, pořádek a bezpečnost, ani neohrožuje jiné veřejné zájmy uvedené v čl. 8 odst. 2 [Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950];

[…]

(2) Státní občanství nemůže být cizinci uděleno,

[…]

2. byl-li více než jednou pravomocně odsouzen za zvlášť závažný přestupek […]

[…]

(3) Cizinci, který má státní občanství jiného státu, nesmí být občanství uděleno, pokud

1. neučiní úkony nezbytné k ukončení dosavadního státního svazku, ačkoliv je učinit může a lze je od něj rozumně požadovat […]

[…]“

17. Ustanovení § 20 odst. 1 a 3 StbG stanoví:

„(1) Udělení státního občanství se cizinci nejprve přislíbí pro případ, že během dvou let prokáže ukončení svazku s dosavadním státem původu, pokud

1. není osobou bez státní příslušnosti;

2. nepoužijí se § 10 odst. 6, § 16 odst. 2 a § 17 odst. 4 a

3. mu tento příslib umožní nebo usnadní ukončení svazku s dosavadním státem původu.

(2) S výjimkou § 10 odst. 1 bodu 7 musí být příslib udělení státního občanství odvolán, pokud cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro jeho udělení.

(3) Státní občanství, jehož udělení bylo přislíbeno, musí být uděleno, jakmile cizinec

[4] – BGBl. č. 311/1985, ve znění zveřejněném v BGBl. I, č. 136/2013.

1. ukončil svazek s dosavadním státem původu nebo

2. prokáže, že nemůže učinit úkony nezbytné k ukončení svého dosavadního státního svazku nebo tyto úkony od něj nelze rozumně požadovat.“

III. Skutkové okolnosti věci v původním řízení, řízení před Soudním dvorem a předběžné otázky

18. Dopisem ze dne 15. prosince 2008 požádala JY, v té době estonská státní příslušnice, o udělení rakouského státního občanství.

19. Niederösterreichische Landesregierung (vláda spolkové země Dolní Rakousko, Rakousko), jež v té době byla příslušná s ohledem na místo pobytu JY, jí v souladu s § 11a odst. 4 bodem 2 ve spojení s § 20 a § 39 StbG přislíbila rozhodnutím ze dne 11. března 2014 udělit rakouské státní občanství, pokud ve lhůtě dvou let prokáže ukončení státního svazku s Estonskou republikou.

20. JY se usadila ve Vídni (Rakousko) a ve stanovené lhůtě dvou let předložila potvrzení Estonské republiky o tom, že na základě rozhodnutí vlády tohoto členského státu ze dne 27. srpna 2015 pozbyla estonské státní občanství. Od ukončení tohoto státního občanství je JY osobou bez státní příslušnosti.

21. Rozhodnutím ze dne 6. července 2017 Wiener Landesregierung (vláda spolkové země Vídeň, Rakousko), která se stala příslušnou k posouzení žádosti JY, zrušila rozhodnutí Niederösterreichische Landesregierung (vláda spolkové země Dolní Rakousko) podle § 20 odst. 2 StbG a na základě § 10 odst. 1 bodu 6 tohoto zákona zamítla žádost JY o udělení rakouského státního občanství (dále jen „sporné rozhodnutí“).

22. Wiener Landesregierung (vláda spolkové země Vídeň) odůvodnila toto rozhodnutí tím, že po příslibu udělení rakouského státního občanství se JY dopustila dvou závažných přestupků spočívajících v tom, že své vozidlo neopatřila známkou technické kontroly, a v řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu, a dále že byla odpovědná za osm přestupků, k nimž došlo v období mezi roky 2007 a 2013 před tím, než jí byl dán tento příslib. Tento správní orgán se tedy domníval, že JY přestala splňovat podmínky stanovené v § 10 odst. 1 bodu 6 StbG. JY podala proti uvedenému rozhodnutí žalobu.

23. Rozsudkem ze dne 23. ledna 2018 Verwaltungsgericht Wien (Správní soud ve Vídni, Rakousko) žalobu zamítl, neboť měl v podstatě za to, že podle § 20 odst. 2 StbG je třeba odvolat příslib o udělení rakouského státního občanství, pokud po předložení důkazu o ukončení předchozího státního občanství vyjde najevo důvod, pro který nelze rakouské státní občanství udělit, a že v projednávané věci nebyla splněna podmínka pro udělení tohoto občanství stanovená v § 10 odst. 1 bodu 6 uvedeného zákona. Oba dotčené závažné přestupky totiž mohou ohrozit jak ochranu bezpečnosti veřejného provozu, tak bezpečnost ostatních účastníků silničního provozu. Podle uvedeného soudu oba tyto závažné přestupky, posuzované společně s osmi přestupky spáchanými v období mezi roky 2007 a 2013, vedou k pochybnostem o budoucím řádném chování JY ve smyslu posledně jmenovaného ustanovení, přičemž dlouhodobý pobyt JY v Rakousku ani její profesní a osobní integrace nemohou tento závěr zpochybnit.

24. Uvedený soud navíc shledal, že rozsudek Rottmann se na tento případ nevztahuje, neboť v době přijetí sporného rozhodnutí již byla JY osobou bez státní příslušnosti, a nebyla tedy občankou Unie. Kromě toho závažnost protiprávního jednání vede k závěru, že s ohledem na Úmluvu o omezení případů bezdomovectví byla opatření přijatá sporným rozhodnutím přiměřená.

25. JY podala proti tomuto rozsudku opravný prostředek „*Revision*“ k Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko).

26. S ohledem na přestupky, kterých se JY dopustila před tím i po tom, co jí bylo přislíbeno udělení rakouského státního občanství, předkládající soud v projednávané věci zdůrazňuje, že podle rakouského práva nelze zpochybnit ani naplnění podmínek pro odvolání příslibu udělení rakouského státního občanství ve smyslu § 20 odst. 2 StbG, ani zamítnutí žádosti o udělení tohoto občanství podle § 10 odst. 1 bodu 6 uvedeného zákona.

27. Předkládající soud nicméně uvádí, že Verwaltungsgericht Wien (Správní soud ve Vídni) sice přezkoumal přiměřenost odvolání tohoto příslibu ve světle Úmluvy o omezení případů bezdomovectví, s ohledem na postavení JY jako osoby bez státní příslušnosti, a dospěl k závěru, že vzhledem k protiprávním činům, kterých se JY dopustila, je toto odvolání příslibu přiměřené, avšak nepřezkoumal přiměřenost důsledků odvolání příslibu o udělení státního občanství pro situaci dotyčné osoby a případně jejích rodinných příslušníků z hlediska unijního práva, neboť měl za to, že rozsudky Rottmann a Tjebbes a další se na projednávaný případ nevztahují.

28. Pokud jde o první otázku, předkládající soud nejprve uvádí, že vzhledem ke skutkové a právní situaci JY v době přijetí sporného rozhodnutí, která je určující pro přezkum opodstatněnosti rozsudku vydaného Verwaltungsgericht Wien (Správním soudem ve Vídni), nebyla JY občanem Unie. Na rozdíl od situace osob dotčených ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky Rottmann a Tjebbes a další, ztráta občanství Unie není v projednávaném případě důsledkem sporného rozhodnutí. Naopak z důvodu odvolání příslibu o udělení státního občanství ve spojení se zamítnutím její žádosti o udělení rakouského státního občanství pozbyla JY podmíněně získané právo znovu nabýt občanství Unie, kterého se před tím sama vzdala.

29. Vyvstává tedy otázka, zda takováto situace svou povahou a svými důsledky spadá do unijního práva a zda při přijetí sporného rozhodnutí měl příslušný správní orgán dodržovat toto právo. V tomto ohledu má předkládající soud stejně jako Verwaltungsgericht Wien (Správní soud ve Vídni) za to, že unijní právo se na takovouto situaci nevztahuje.

30. V případě kladné odpovědi na první otázku se předkládající soud rovněž táže, zda v souladu s judikaturou Soudního dvora musí příslušné vnitrostátní orgány a soudy zkoumat, zda odvolání příslibu udělit rakouské státní občanství, jež dotčené osobě brání znovu nabýt občanství Unie, je s ohledem na důsledky pro situaci této osoby slučitelné se zásadou proporcionality ve smyslu unijního práva. Předkládající soud má za to, že takovýto přezkum proporcionality je nezbytný a klade si v tomto ohledu otázku, zda je rozhodující samotná skutečnost, že se JY vzdala občanství Unie a ukončila onen jedinečný vztah solidarity a loajálnosti mezi členským státem původu a jeho státními příslušníky, jakož i vzájemnost práv a povinností, které jsou základem vztahu založeného státní příslušností [5].

[5] – Viz rozsudek Tjebbes a další, bod 33.

31. Za těchto okolností se Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) rozhodnutím ze dne 13. února 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 3. března 2020, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Spadá situace fyzické osoby, která se stejně jako navrhovatelka v původním řízení o opravném prostředku *Revision* vzdala státního občanství jediného členského státu Evropské unie, a v důsledku toho i občanství Unie, aby v souladu s příslibem udělení státního občanství jiného členského státu, o které požádala, toto občanství získala, a jejíž možnost znovu nabýt občanství Unie následně zanikla odvoláním tohoto příslibu, svou povahou a svými důsledky do působnosti unijního práva, takže při odvolání příslibu udělit státní občanství musí být toto právo dodrženo?

V případě kladné odpovědi na [první] otázku:

2) Musí příslušné vnitrostátní orgány, včetně případně vnitrostátních soudů, ověřit v rámci rozhodnutí o odvolání příslibu udělit státní občanství členského státu, zda odvolání příslibu, jímž zaniká možnost opětovně nabýt občanství Unie, je s ohledem na jeho důsledky pro situaci dotčené osoby slučitelné se zásadou proporcionality ve smyslu unijního práva?“

32. Písemná vyjádření předložily JY, rakouská vláda, francouzská vláda a Evropská komise. Tyto zúčastněné strany, jakož i estonská vláda a nizozemská vláda byly zastoupeny na jednání, které se konalo dne 1. března 2021.

IV. Právní analýza

A. Úvodní poznámky

33. Článek 20 odst. 1 SFEU stanoví, že „[k]aždá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje jej“. Článek 20 SFEU tedy každé osobě, která má státní příslušnost členského státu, přiznává status občana Unie[6], který je předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států[7]. Z toho vyplývá, že státní příslušnost členského státu je podmínkou pro požívání statusu občana Unie, s nímž jsou spojeny veškeré povinnosti a práva stanovené SFEU[8]. Občanství Unie má tedy nejen odvozenou, ale i doplňkovou povahu, neboť občanům Unie přiznává další práva, jako je právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států nebo právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách[9]. Občanství Unie v tomto smyslu propůjčuje státním příslušníkům členských států občanství „jdoucí nad rámec státního občanství“[10].

34. Projednávaná věc, jež spadá do tohoto právního kontextu, se přímo dotýká základního statusu občana Unie a otázky položené předkládajícím soudem navazují na rozsudky Rottmann a Tjebbes a další, které jsou v projednávané věci zvlášť relevantní.

6 – Rozsudky ze dne 11. července 2002, D’ Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, bod 27), a z nedávné doby ze dne 27. února 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Manžel či manželka občana Unie) (C-836/18, EU:C:2020:119, bod 35).

7 – Viz zejména rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31).

8 – Článek 20 odst. 2 první pododstavec SFEU mimo jiné stanoví, že „[o]bčané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami“.

9 – Článek 20 odst. 2 první pododstavec písm. a) až b) SFEU. Viz též čl. 20 odst. 2 první pododstavec písm. c) a d) SFEU. Konkrétně z čl. 20 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU vyplývá, že status občana Unie není vyhrazen státním příslušníkům členských států, kteří mají pobyt nebo se zdržují na území Unie. V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Tjebbes a další (C-221/17, EU:C:2018:572, bod 38).

10 – Viz stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, bod 16).

35. V tomto stanovisku se nejprve budu zabývat otázkou, zda se na situaci dotčenou v původním řízení vztahuje unijní právo. V tomto ohledu představím judikaturu týkající se ztráty statusu občana Unie a poté budu ve světle této judikatury analyzovat důsledky sporného rozhodnutí (první otázka). Zadruhé poukáži na rozhodnutí estonské vlády o ukončení státního svazku s JY a následně se budu zabývat přiměřeností tohoto prvního rozhodnutí (druhá otázka).

B. K první předběžné otázce: spadá situace dotčená v původním řízení do působnosti unijního práva?

36. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda svou povahou a svými důsledky spadá do působnosti unijního práva situace fyzické osoby, která je státním občanem pouze jednoho členského státu a tohoto občanství, a v důsledku toho i občanství Unie, se vzdá, aby získala státní občanství jiného členského státu v souladu s rozhodnutím orgánů toho státu obsahujícím příslib, že jí uvedené občanství bude uděleno, avšak toto rozhodnutí je následně zrušeno a její žádost o udělení státního občanství zamítnuta, čímž je jí znemožněno znovu nabýt status občana Unie.

37. Pokud jde zaprvé o zvláštnosti projednávané věci, předkládající soud uvádí, že situace dotčená ve věci v původním řízení se vyznačuje tím, že v době přijetí sporného rozhodnutí se JY již vzdala své estonské státní příslušnosti, a v důsledku toho statusu občanky Unie. Na rozdíl od situací, ze kterých vzešly rozsudky Rottmann a Tjebbes a další, tedy ztráta statusu občana Unie není důsledkem sporného rozhodnutí a situace JY nespadá do unijního práva.

38. Pokud jde zadruhé o písemná vyjádření předložená účastníky řízení, rakouská vláda sdílí názor předkládajícího soudu a tvrdí, že JY se z vlastní iniciativy vzdala estonského státního občanství, a tedy občanství Unie. JY však zdůrazňuje, že nikdy neměla v úmyslu vzdát se svého postavení občanky Unie jakožto základního statusu. Přála si pouze – v souladu s legitimním očekáváním – získat státní občanství jiného členského státu a v konečném důsledku ztratila občanství Unie nedobrovolně. JY tvrdí, že jelikož se odvolání příslibu o poskytnutí rakouského státního občanství týká jejích práv jakožto občanky Unie, rakouské orgány byly v tomto ohledu povinny dodržovat unijní právo.

39. Francouzská vláda a Komise se domnívají, že situace dotčená v původním řízení spadá svou povahou a svými důsledky do působnosti unijního práva.

40. Francouzská vláda se dále domnívá, že vůči JY, která se vzdala své původní estonské státní příslušnosti z důvodu příslibu členského státu, že jí bude uděleno občanství tohoto státu, bylo vydáno rozhodnutí o odvolání tohoto příslibu, v jehož důsledku JY zůstává v postavení osoby bez státní příslušnosti, jež se vyznačuje ztrátou statusu občana Unie přiznaného článkem 20 SFEU a práv, které jsou s tímto statusem spojena. V takové situaci jsou členské státy povinny při výkonu své pravomoci v oblasti státního občanství dodržovat unijní právo.

41. Komise připouští, že situace tvořící základ sporu v původním řízení je odlišná od situací, ve kterých byly vydány rozsudky Rottmann a Tjebbes a další. Tvrdí však, že občanu Unie, který si přeje se lépe začlenit do hostitelského členského státu tak, že požádá o jeho státní občanství, a který jedná v souladu s právem tohoto členského státu a je připraven se dočasně stát osobou bez státní příslušnosti, nelze takové jednání přičítat k tíži z důvodu, že odvolání příslibu udělit mu státní občanství nepodléhá soudnímu přezkumu z hlediska unijního práva proto, že systém nabývání rakouského státního občanství vede ke stavu bez státní příslušnosti.

42. Také estonská vláda a nizozemská vláda na jednání uvedly, že situace JY spadá do unijního práva.

43. Budu tedy zkoumat, zda situace dotčená v původním řízení spadá s ohledem na své zvláštní okolnosti do působnosti unijního práva.

1. K relevantní judikatuře Soudního dvora týkající se ztráty statusu občana Unie

44. Předkládající soud odkazuje k rozsudkům Rottmann a Tjebbes a další. Považuji nicméně za užitečné zahájit svoji analýzu relevantní judikatury zkoumáním rozsudku Micheletti a další [11].

a) Rozsudek Micheletti a další: pravomoc členských států v oblasti nabývání a pozbývání státního občanství musí být vykonávána v souladu s unijním právem.

45. V rozsudku Micheletti a další [12] Soudní dvůr konstatoval, že „vymezení podmínek pro nabývání a pozbývání státního občanství spadá v souladu s mezinárodním právem do pravomoci členských států, která musí být vykonávána v souladu s unijním právem“. Soudní dvůr uvedl, že pokud členský stát v souladu s unijním právem udělí určité osobě své státní občanství, jiný členský stát nemůže „omezovat účinky […] tím, že by v souvislosti s výkonem základní svobody stanovené Smlouvou vyžadoval splnění dodatečné podmínky pro uznání tohoto občanství“ [13].

46. V této fázi považuji za důležité zdůraznit, že výhrada formulovaná Soudním dvorem v tomto rozsudku, podle níž je třeba dodržovat unijní právo, se vztahuje na podmínky nabývání i pozbývání státního občanství. Později se k tomuto bodu vrátím [14].

[11] – Rozsudek ze dne 7. července 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] – Rozsudek ze dne 7. července 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10). Připomínám, že věc, ve které byl vydán tento rozsudek, se týkala situace občana, který měl dvojí, italskou a argentinskou, státní příslušnost. Orgány hostitelského členského státu (Španělsko), v němž se dotyčný hodlal usadit, s odkazem na své vnitrostátní právo zohlednily občanství státu jeho obvyklého pobytu, tedy třetí země.

[13] – Rozsudek ze dne 7. července 1992, Micheletti a další (C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10). Soudní dvůr načrtl tuto myšlenku již v rozsudcích ze dne 12. listopadu 1981, Airola v. Komise (72/80, EU:C:1981:267, body 8 a násl.), a ze dne 7. února 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, bod 28). V prvním rozsudku Soudní dvůr odmítl přihlédnout pro účely použití služebního řádu úředníků k udělení italského státního občanství úřednici s belgickým státním občanstvím, neboť jí toto občanství bylo vnuceno na základě italského práva z důvodu uzavření sňatku s Italem bez možnosti se jej vzdát, a to v rozporu se zásadou práva Společenství o rovném zacházení s mužskými a ženskými úředníky. Ve druhém rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že „žádné ustanovení Smlouvy neumožňuje v rozsahu její působnosti zacházet odlišně se státními příslušníky členského státu podle toho, v jaké době nebo jakým způsobem nabyli státního občanství tohoto státu, pokud v době, kdy se dovolávají ustanovení práva Společenství, mají státní občanství některého členského státu“.

[14] – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

b) Rozsudky Rottmann a Tjebbes a další: potvrzení a vyjasnění zásady zakotvené v rozsudku Micheletti

47. Zásada stanovená Soudním dvorem v rozsudku Micheletti a další [15] byla potvrzena v rozsudku Rottmann [16]. V rámci přezkumu rozhodnutí německých orgánů o zrušení aktu, jímž bylo uděleno státní občanství, Soudní dvůr rovněž upřesnil rozsah této zásady [17]. Poté, co potvrdil pravomoc členských států v oblasti nabývání a pozbývání státního občanství [18], tak Soudní dvůr uvedl, že „[s]kutečnost, že některá oblast spadá do pravomoci členských států, nebrání tomu, aby v situacích, na které se uplatní právo Unie, musela dotyčná vnitrostátní pravidla toto právo respektovat“ [19]. Soudní dvůr se v této souvislosti odvolal na ustálenou judikaturu, která se týká situací, v nichž byly právní předpisy přijaté v oblasti spadající do vnitrostátní pravomoci posuzovány ve světle unijního práva [20]. Pokud tyto situace spadají do působnosti unijního práva, musí být tedy s tímto právem v souladu a musí být podrobeny kontrole Soudního dvora [21]. Status občana Unie totiž nesmí být zbaven svého užitečného účinku, a vnitrostátní opatření států proto nesmí porušovat práva, která z tohoto statusu vyplývají [22].

48. Soudní dvůr tedy v rozsudku Rottmann [23] konstatoval, že vzhledem k zásadní povaze statusu občana Unie zavedeného článkem 20 SFEU spadá situace občana Unie, vůči němuž orgány členského státu přijaly rozhodnutí o zrušení aktu, jímž mu bylo uděleno státní občanství, a který se na základě tohoto rozhodnutí dostal do situace, že může po ztrátě státního občanství jiného členského státu, které měl dříve, přijít o status občana Unie i o práva, která jsou s tímto statusem spojena, svou povahou a svými důsledky do práva Unie.

15 – Rozsudek ze dne 7. července 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10).

16 – Body 39 a 45. Připomínám, že J.Rottmann dosáhl udělení německého státního občanství podvodem.

17 – Viz zejména Lagarde, P., „Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation“, zveřejněno v *Revue critique de droit international privé*, 2010, s. 540, Kostakopoulou, D., „European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?“, zveřejněno v J. Shaw (ed.), *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, s. 21 až 26, ve stejném díle též Kochenov, D., „Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters“, s. 11 až 16, a také de Groot, G. R. a Seling, A., „The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters“, s. 27 až 31.

18 – Rozsudek Rottmann, bod 39 a citovaná judikatura.

19 – Rozsudek Rottmann, bod 41. Viz rovněž stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, bod 20): „Nic to nemění na skutečnosti, že jakmile daná situace spadá do působnosti práva Společenství, nemůže výkon pravomocí, které si členské státy zachovaly, záviset na jejich volné úvaze. Je vázán povinností dodržovat právní pravidla Společenství.“

20 – Rozsudek Rottmann, bod 41 a citovaná judikatura.

21 – Pro doktrinální analýzu judikatury týkající se této oblasti viz zejména Konstadinides, T., „La fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship“, zveřejněno v *European Law Review*, 2010, 35(3), s. 401 až 414, a Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?“, Zveřejněno v Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A. (eds.), *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, Varšava, 2015, s. 141 až 154.

22 – K tomuto rozsudku viz Mengozzi, P., „Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers“, zveřejněno v *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, č. 1, s. 29 až 48, zejména s. 34. Viz též Barbou Des Places, S., „La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières“, zveřejněno v *Revue des Affaires européennes*, Bruylant/Larcier, 2011, s. 29 až 50, zejména s. 26: „Právo Unie se použije nikoliv z důvodu odnětí státní příslušnosti jako takového, ale proto, že toto odnětí má vliv na postavení občana Unie“.

23 – Bod 42. Jak zdůraznil generální advokát P. Mengozzi ve svém stanovisku ve věci Tjebbes a další (C-221/17, EU:C:2018:572, bod 34): „V rozsudku Rottmann Soudní dvůr na rozdíl od svého generálního advokáta [viz bod 13 stanoviska generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588)] nehledal vazbu mezi zrušením aktu, jímž bylo Janku Rottmannovi uděleno státní občanství, a výkonem jeho práva volného pohybu v rámci Unie.“ Viz též rozsudek ze dne 8. března 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), jehož bod 42 vychází z bodu 42 rozsudku Rottmann.

49. Rozsudek tak otevřel cestu k tomu, aby některé aspekty právních předpisů o státním občanství členských států, které jsou spojené se ztrátou statusu občana Unie, mohly být pečlivě přezkoumány z hlediska unijního práva [24]. Taková příležitost se objevila o devět let později ve věci, v níž byl vydán rozsudek Tjebbes a další [25].

50. V tomto rozsudku byla z hlediska unijního práva přezkoumávána obecná podmínka ztráty nizozemského státního občanství, a tedy i statusu občana Unie dotčených osob ze zákona [26]. Soudní dvůr potvrdil [27] zásadu stanovenou v předchozí judikatuře [28]. S odkazem na body 42 a 45 rozsudku Rottmann uvedl, že situace občanů Unie, kteří jsou státními příslušníky pouze jednoho členského státu a kterým ztrátou této státní příslušnosti hrozí ztráta statusu přiznaného článkem 20 SFEU, jakož i práv s ním spojených, spadá *svou povahou a svými důsledky* do působnosti unijního práva, a členské státy tedy musí při výkonu svých pravomocí v oblasti státního občanství dodržovat unijní právo [29].

51. S ohledem na tuto judikaturu [30] vyvstává v projednávané věci následující otázka: spadá situace JY do působnosti unijního práva?

52. Z níže uvedených důvodů jsem přesvědčen, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně.

2. K důsledkům sporného rozhodnutí z hlediska unijního práva

a) Použití zásad vyplývajících z rozsudků Rottmann a Tjebbes a další na situaci dotčenou v původním řízení

53. Je zajisté pravda, že ke dni rozhodnému pro přezkum opodstatněnosti žaloby v původním řízení, tedy ke dni, kdy bylo přijato sporné rozhodnutí [31], se JY v projednávané věci již stala osobou bez státní příslušnosti, a v důsledku toho pozbyla status občanky Unie. Je rovněž pravda, že ztráta tohoto statusu nevyplývá přímo ze sporného rozhodnutí. K ukončení státoprávního vztahu JY s Estonskou republikou totiž došlo na základě rozhodnutí vlády tohoto členského státu.

[24] – V tomto ohledu viz Shaw, J., „Setting the scene: the Rottmann case introduced“, zveřejněno v *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, op. cit., s. 4.

[25] – Připomínám, že v tomto rozsudku se jednalo o nizozemské státní příslušnice, které měly státní občanství třetí země a obrátily se na nizozemské soudy poté, co se ministerstvo zahraničních věcí odmítlo zabývat jejich žádostmi o obnovení nizozemského pasu. Zamítnutí ministerstva bylo založeno na zákonu o nizozemském státním občanství, který mimo jiné stanovil, že zletilá osoba pozbude nizozemské státní občanství, pokud má zároveň státní občanství cizího státu a v době plnoletosti měla hlavní bydliště nepřetržitě po dobu deseti let mimo Nizozemsko i Evropskou unii.

[26] – A nikoli individuální rozhodnutí o odnětí státního občanství založené na chování dotčené osoby, jako tomu bylo ve věci, v níž byl vydán rozsudek Rottmann.

[27] – Viz body 45 až 50 tohoto stanoviska.

[28] – Rozsudek Tjebbes a další, bod 30 a citovaná judikatura. Generální advokát P. Mengozzi měl ve svém stanovisku ve věci Tjebbes a další (C-221/17, EU:C:2018:572, bod 28) za to, že žalobkyně v původním řízení neztratily s konečnou platností svůj status občanek Unie přiznaný článkem 20 SFEU, ale že se nacházely v „situaci, která může vést ke ztrátě tohoto statusu“, a dospěl k závěru, že situace dotčené v této věci spadají do působnosti unijního práva. Soudní dvůr se však otázku použitelnosti unijního práva ve svém rozsudku nezabýval.

[29] – Rozsudek Tjebbes a další, bod 32. Podotýkám, že z tohoto bodu vyplývá, že pod unijní právo spadají svou povahou a svými důsledky nejen „situace, [kdy] *může [dotyčný] přijít* o [uvedený] status“ [rozsudek Rottmann, bod 42], ale také situace, v nichž osobám *„hrozí ztráta* statusu přiznaného článkem 20 SFEU, jakož i práv s ním spojených“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Mám za to, že popis tohoto druhého typu situací je přímější, jelikož označuje situace, v nichž jsou dotčené osoby *nuceny* čelit ztrátě statusu občana Unie.

[30] – Viz body 45 až 50 tohoto stanoviska.

[31] – Viz bod 21 tohoto stanoviska.

54. Kromě toho je zjevné, že ztráta uvedeného statusu nevyplývá z podmínky ztráty státního občanství [32], ale z podmínky jeho získání stanovené rakouskými právními předpisy [33]. Rakouské orgány totiž odůvodnily opatření přijatá sporným rozhodnutím poukazem na skutečnost, že JY již nesplňuje podmínky pro získání rakouského státního občanství stanovené v § 10 odst. 1 bodu 6 StbG [34].

55. Jak jsem již uvedl [35], situace JY se s ohledem na tyto zvláštnosti liší od situací, které vedly k vydání rozsudků Rottmann a Tjebbes a další. Jsem však toho názoru, že tyto okolnosti nemohou vyloučit situaci JY z působnosti unijního práva, a to z následujících důvodů.

56. Zaprvé, ačkoliv jsou rozhodnutí estonské vlády a Wiener Landesregierung (vláda spolkové země Vídeň) založena na systému nabývání a pozbývání státního občanství dvou různých vnitrostátních právních řádů [36], souhlasím s názorem Komise, že odvolání příslibu udělit státní občanství osobě, která byla ke dni tohoto odvolání osobou bez státní příslušnosti, musí být posuzováno nikoliv izolovaně, ale s ohledem na skutečnost, že tato osoba byla státním občanem jiného členského státu, a měla tedy status občana Unie [37]. Domnívám se tedy, že ztráta postavení občanky Unie ze strany JY musí být v této fázi posuzována nejen s ohledem na rozhodnutí estonských orgánů, ale rovněž s ohledem na celé řízení o udělení rakouského státního občanství [38].

57. Zadruhé bych se chtěl vrátit k bodu uvedenému výše, a sice že výhrada formulovaná Soudním dvorem v rozsudku Micheletti a další [39] se vztahuje na podmínky nabývání i pozbývání státního občanství. Zásada uvedená v tomto rozsudku byla potvrzena v rozsudcích Rottmann [40] a Tjebbes a další [41]. Tato zásada se tedy použije v případech, které se jako projednávaný případ týkají podmínek nabývání státního občanství, *pokud tyto podmínky mají za následek ztrátu statusu občana Unie* dotčené osoby. V případě občanů Unie tak výkon pravomoci v oblasti pozbývání a nabývání státního občanství může být předmětem soudního přezkumu z hlediska unijního práva, pokud se *dotýká celkově práv přiznaných a chráněných unijním právním řádem*.

58. Z právního rámce předloženého předkládajícím soudem v projednávaném případě vyplývá, že podle § 20 odst. 1 StbG podléhá příslib udělení rakouského státního občanství podmínce *sine qua non*, podle níž dotyčná osoba musí ve lhůtě dvou let ukončit svůj vztah k členskému státu původu. Jinými slovy, tato osoba musí souhlasit nejen s tím, že se stane osobou bez státní příslušnosti, ale i s tím, že ztratí status občana Unie [42].

[32] – Ať již se jedná o podmínku odnětí státního občanství nabytého udělením, jako tomu bylo v rozsudku Rottmann, nebo o podmínku ztráty státního občanství ze zákona, jako tomu bylo v rozsudku Tjebbes a další.

[33] – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

[34] – V tomto ohledu viz bod 26 tohoto stanoviska.

[35] – Viz body 28 a 37 tohoto stanoviska.

[36] – První rozhodnutí se týká *řízení o ztrátě estonského státního občanství*, zatímco sporné rozhodnutí se týká *řízení o nabytí rakouského státního občanství*.

[37] – Skutečnost, že JY měla estonské státní občanství předtím, než se ho vzdala s cílem dodržet rakouské právní předpisy, odlišuje její situaci od situace ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 20. února 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106) a v níž A. Kaur nesplňovala podmínky definice státní příslušnice Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, a nemohla proto být zbavena práv vyplývajících ze statusu občana Unie, neboť taková práva nikdy neměla. V tomto ohledu viz rozsudek Rottmann, bod 49.

[38] – K rozhodnutí estonských orgánů viz body 76 a násl. tohoto stanoviska.

[39] – Rozsudek ze dne 7. července 1992, Micheletti a další (369/90, EU:C:1992:295, bod 10). Viz body 46 a 57 tohoto stanoviska.

[40] – Body 39 a 45.

[41] – Body 30 a 32.

[42] – V odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem na jednání rakouská vláda vysvětlila, že vnitrostátní právní předpisy se sice ve vztahu k občanům Unie nezměnily, avšak rakouské orgány změnily svou praxi, aby zabránily stavu bez státní příslušnosti.

59. V tomto ohledu považuji za důležité se zabývat jednak tím, zda vzdání se státního občanství členského státu původu bylo či nebylo dobrovolné, a jednak otázkou legitimního očekávání vyvolaného takovým příslibem.

60. Co se nejprve týče charakteru *podmínky vzdání se* státního občanství, rakouská vláda tvrdí, že se JY dobrovolně vzdala estonského státního občanství, a tedy statusu občanky Unie. Může být ale takové vzdání se považováno za „dobrovolné“?

61. Na rozdíl od toho, co v podstatě tvrdí rakouská vláda, nelze situaci státního příslušníka členského státu, který se jako JY vzdal svého původního státního občanství s *jediným cílem splnit podmínku* stanovenou vnitrostátními právními předpisy pro získání příslibu o udělení rakouského státního občanství, a tedy *pouze s cílem znovu nabýt občanství Unie*, považovat za „dobrovolné vzdání se“ státního občanství. Jak totiž zdůrazňuje Komise, k tomuto vzdání se státního občanství došlo, když rakouské orgány ujistily JY, že kromě ukončení předchozího státoobčanského svazku byly splněny všechny ostatní podmínky pro udělení rakouského státního občanství. Je tedy zřejmé, jak vyplývá z jejího vyjádření, že JY si chtěla zachovat postavení občanky Unie.

62. Vzhledem k tomu, že v rámci příslibu udělení státního občanství vyžadují rakouské právní předpisy jako podmínku *sine qua non* vzdání se státního občanství země původu, avšak zachovávají možnost tento příslib odvolat, takovéto odvolání *systematicky* vystavuje občana Unie hrozbě, že ztratí status občana Unie, a tato situace tedy spadá do působnosti unijního práva.

63. Co se dále týče *legitimního očekávání*, je zřejmé, že pokud je příslib udělení rakouského státního občanství podmíněn vzdáním se a ztrátou původního státního občanství, vytváří takovýto příslib legitimní očekávání dotčené osoby [43]. Konkrétně se mi v projednávaném případě zdá být zřejmé, že legitimní očekávání JY, že bude moci znovu nabýt status občanky Unie, spadá pod ochranu unijního práva [44]. Při rozhodování o příslibu udělit státní občanství jsou tedy rakouské orgány povinny zajistit, aby takový státní příslušník, jako je JY, neztratil status občana Unie – a to ani v případě, že se před přijetím nebo po přijetí tohoto rozhodnutí dopustí protiprávního jednání –, a to tím, že mu usnadní získání požadovaného státního občanství. Jak vyplývá z mého návrhu odpovědi na druhou předběžnou otázku, domnívám se, že při výkonu této pravomoci jsou rakouské orgány rovněž povinny zohlednit konkrétní okolnosti každé situace v rámci uplatňování zásady proporcionality [45].

64. Stav bez státní příslušnosti vyžadovaný rakouským systémem nabývání státního občanství vystavuje státního příslušníka členského státu, který chce získat rakouské státní občanství, jako je JY, *dočasné ztrátě* statusu občana Unie přiznaného článkem 20 SFEU. Může však následně vést i k *trvalé ztrátě* tohoto statusu, pokud stejně jako v projednávané věci mohou rakouské orgány odvolat příslib udělení státního občanství z důvodu, že se dotyčný dopustil protiprávního jednání, a tím ho zbavit *veškerých práv spojených s tímto statusem*.

[43] – K mechanismům spojeným s ochranou legitimního očekávání v rámci vnitrostátních právních předpisů v oblasti státní příslušnosti viz de Groot, G. R. a Wautelet, P., „Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives“, zveřejněno v Carrera Nuñez, S. a de Groot, G. R. (eds.), *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, s. 117 až 156, zejména s. 138 a násl.

[44] – Pokud jde o sporné rozhodnutí, lze se vůči němu dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání, že status občana Unie bude zachován, jelikož v případě JY, jež byla povinna se vzdát svého původního státního občanství, existovalo podle mého názoru očekávání, které je hodno ochrany. K důvodům nepoužití zásady legitimního očekávání na J. Rottmanna viz stanovisko generálního advokáta M. Poiarese Madura ve věci Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, bod 31).

[45] – Viz body 102 a násl. tohoto stanoviska.

65. Z toho vyplývá, jak uvedla Komise, že odvolání příslibu udělit státní občanství učiněné poté, co byl ukončen státoobčanský svazek s členským státem původu, ve spojení se zamítnutím žádosti o udělení státního občanství je s ohledem na své důsledky srovnatelné s rozhodnutím o zrušení aktu, kterým bylo státní občanství uděleno. V projednávané věci má toto odvolání příslibu za následek, že dotyčná osoba ztrácí status občana Unie.

66. Jsem proto toho názoru, že situace osoby, vůči které orgány hostitelského členského státu přijaly rozhodnutí o odvolání příslibu udělit jí státní občanství poté, co se vzdala svého původního státního občanství, aby splnila podmínku pro udělení občanství uloženou právem tohoto státu, a tím ji vystavily trvalé ztrátě statusu občana Unie, jakož i práv s ním spojených, spadá svou povahou a svými důsledky do unijního práva.

67. Domnívám se, že tento závěr podporuje nejen rozsudek Tjebbes [46], ale také judikatura vycházející z rozsudků Ruiz Zambrano [47] a Lounes [48].

b) Judikatura vycházející z rozsudku Ruiz Zambrano: zbavení možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie

68. Použitelnost článku 20 SFEU na situaci státních příslušníků členského státu, kteří nevyužili práva volného pohybu a kteří by byli na základě rozhodnutí tohoto členského státu zbaveni možnosti skutečně využívat podstatné části práv spojených se statusem občana Unie, byla Soudním dvorem uznána počínaje rozsudkem Ruiz Zambrano [49].

69. Jestliže Soudní dvůr v tomto rozsudku rozhodl, že dotčená situace spadá do unijního práva, nelze podle mého názoru mít za to, že do unijního práva nespadá taková situace, jako je situace JY, v níž státní příslušnice členského státu čelí na základě sporného rozhodnutí trvalé ztrátě jejího postavení občanky Unie, a tedy nikoli ztrátě možnosti využívat *podstatné části práv* plynoucích z článku 20 SFEU, nýbrž možnosti využívat *všech těchto práv*, přičemž na rozdíl od dětí G. Ruize Zambrana vykonala JY právo na volný pohyb tím, že se přestěhovala na území jiného členského státu a oprávněně tam pobývala.

70. S ohledem na tuto posledně uvedenou okolnost stručně posoudím situaci dotčenou v původním řízení z hlediska logiky postupné integrace vyjádřené v rozsudku Lounes [50].

[46] – Bod 32. Jak jsem uvedl v bodě 50 tohoto stanoviska, Soudní dvůr se v něm odvolává na „ztrát[u] statusu přiznaného článkem 20 SFEU, jakož i práv s ním spojených“.

[47] – Rozsudek ze dne 8. března 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Viz zejména rozsudky ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 80), a ze dne 8. května 2018, K. A. a další (Sloučení rodiny v Belgii) (C-82/16, EU:C:2018:308, bod 49).

[48] – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] – Rozsudek ze dne 8. března 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, bod 42). V tomto ohledu jsou situace dětí G. Ruize Zambrana, jež je „může připravit o možnost skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občanů Unie“, a situace J. Rottmanna, kvůli které dotyčný může „přijít o status, který mu poskytuje článek 20 SFEU, a o s ním spojená práva“ (rozsudek Rottmann, bod 42), srovnatelná v tom smyslu, že v obou těchto situacích byl status občana Unie zbaven svého užitečného účinku. V tomto ohledu viz mé stanovisko ve spojených věcech Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75, body 114 a 115).

[50] – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). Připomínám, že věc, ve které byl vydán tento rozsudek, se týkala španělské státní příslušnice, které poté, co od roku 1996 pobývala ve Spojeném království, bylo v roce 2009 uděleno státní občanství Spojeného království, přičemž dotyčná si ponechala i své španělské občanství. V roce 2014 uzavřela manželství se státním příslušníkem třetí země. Jeho žádost o pobytovou kartu, kterou podal jakožto manžel občanky Unie, byla orgány Spojeného království zamítnuta z důvodu, že překročil délku povoleného pobytu v tomto členském státě v rozporu se zákonem v oblasti přistěhovalectví.

c) Rozsudek Lounes: logika postupné integrace

71. Předně podotýkám, že v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem na jednání JY potvrdila, že v Rakousku pobývá od roku 1993 [51]. Je proto nesporné, že jakožto estonská státní příslušnice dotyčná pobývala a pracovala v Rakousku v postavení občanky Unie od přistoupení Estonské republiky k Evropské unii v roce 2004.

72. Kromě toho, že je nesporné, že JY požívá práv, která článek 20 SFEU přiznává občanům Unie, přísluší tedy JY rovněž práva přiznaná čl. 21 odst. 1 SFEU, podle kterého má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.

73. Soudní dvůr v této souvislosti uvedl, že „práva přiznaná občanu Unie čl. 21 odst. 1 SFEU, včetně odvozených práv jeho rodinných příslušníků, mají zejména usnadnit postupnou integraci dotyčného občana Unie do společnosti hostitelského členského státu“ [52]. Takový občan Unie, jako je JY, který hodlá získat státní občanství hostitelského členského státu, v tomto případě Rakouska, poté, co se v rámci práva na volný pohyb do tohoto členského státu přestěhoval a na základě čl. 7 odst. 1 nebo čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38/ES [53] a v souladu s těmito ustanoveními v něm několik let pobýval, má přitom v úmyslu se trvale integrovat do společnosti uvedeného státu.

74. Proto, jak rozhodl Soudní dvůr, „pokud by se mělo za to, že takový občan, kterému byla přiznána práva podle čl. 21 odst. 1 SFEU z důvodu využití práva volného pohybu, se musí vzdát těchto práv […] z důvodu, že se prostřednictvím nabytí státního občanství udělením v tomto členském státě snažil o silnější integraci do společnosti tohoto členského státu, odporovalo by to logice postupné integrace podporované tímto ustanovením“ [54].

75. Na základě všech výše uvedených úvah jsem toho názoru, jak jsem již uvedl, že situace dotčená ve věci v původním řízení spadá svou povahou a svými důsledky do působnosti unijního práva.

3. K rozhodnutí Estonské republiky, kterým byl ukončen státoobčanský svazek s JY

76. I když z mé analýzy první předběžné otázky vyplývá, že JY ztratila postavení občanky Unie v důsledku řízení o udělení rakouského státního občanství jako celku [55], považuji nicméně v této fázi za důležité stručně vysvětlit důvody, pro které se na rozdíl od francouzské vlády domnívám, že v *rámci řízení o předběžné otázce v projednávané věci* musí být z hlediska unijního práva přezkoumáno sporné rozhodnutí, a nikoli rozhodnutí estonských orgánů.

[51] – Na jednání rakouská vláda uvedla, že před přistoupením Estonské republiky k Evropské unii byla JY držitelkou osvědčení o usazení vydávaného státním příslušníkům třetích zemí.

[52] – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, bod 56).

[53] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77). Pokud jde o situaci dotčenou v původním řízení, nemohu vyloučit, že JY nabyla právo trvalého pobytu v tomto členském státě v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38. V tomto ohledu uvádím, že k tomu, aby členské státy toto právo uznaly, stačí, aby dotyčný splnil podmínky umožňující požívat práva trvalého pobytu v souladu s unijním právem. Je třeba zdůraznit, že podle § 11a odst. 4 bodu 2 StbG lze státním příslušníkům státu, který je stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru (Dohoda o EHP), udělit rakouské státní občanství v případě, že oprávněně a nepřetržitě pobývají na spolkovém území po dobu nejméně šesti let.

[54] – Rozsudek ze dne 14. listopadu 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, bod 58). Viz rovněž stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, bod 86).

[55] – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

77. Francouzská vláda v písemném vyjádření tvrdí, že v případě JY došlo k ztrátě postavení občana Unie pouze na základě rozhodnutí estonských orgánů, které vyhověly její žádosti o ukončení estonského státního občanství, aniž vyčkaly, až skutečně nabude rakouské státní občanství. Podle francouzské vlády je třeba, aby žádosti občana Unie o ukončení státního občanství členského státu bylo vyhověno až v případě, že dotyčný skutečně nabude státního občanství jiného členského státu nebo třetí země, aby se zabránilo tomu, že se byť jen dočasně stane osobou bez státní příslušnosti [56].

78. Estonská vláda podporovaná v tomto bodě nizozemskou vládou a Komisí na jednání zdůraznila, že Estonská republika nemohla odmítnout ukončení státoobčanského svazku s JY. Pokud totiž estonský státní příslušník požádá o ukončení státního občanství a předloží požadované doklady, zejména příslib o udělení státního občanství vydaný dotčeným členským státem, jímž se potvrzuje, že tomuto státnímu příslušníkovi bude uděleno občanství daného státu, a splní tak podmínky stanovené estonskými právními předpisy, nelze takovou žádost zamítnout.

79. S tímto argumentem souhlasím.

80. Soudní dvůr v rozsudku Rottmann [57] připomněl, že „zásady vyplývající z tohoto rozsudku, co se týče pravomoci členských států v oblasti státní příslušnosti, jakož i jejich povinnosti vykonávat tuto pravomoc při dodržování práva Unie, se uplatní jak na členský stát, který udělil státní občanství, tak na členský stát původní státní příslušnosti“, avšak upřesnil, že uvedené se týká „projednávané žádosti“.

81. Je pravda, že takové opatření, jako je opatření stanovené francouzským občanským zákoníkem, umožňuje zajistit zachování statusu občana Unie, a představuje tedy jeden z prostředků, kterými orgány členského státu mohou zaručit, že v situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, dotyčná osoba tento status neztratí.

82. Nicméně s ohledem na zvláštnosti projednávané věci nelze estonské vládě vytýkat, že vyhověla žádosti JY o ukončení státního občanství tohoto členského státu, neboť toto ukončení je jako podmínka *sine qua non* vyžadována v řízení o udělení rakouské státní příslušnosti v rámci příslibu poskytnutého rakouskými orgány. Jak jsem již uvedl [58], tento příslib založil nejen legitimní očekávání JY, ale také důvěru estonských orgánů, kterou je třeba chránit na základě zásady vzájemné důvěry. Podle vyjádření předloženého estonskou vládou na jednání § 26 estonského zákona o státním občanství v tomto ohledu stanoví, že vláda má možnost neukončit státní občanství dotyčné osoby, pokud by toto ukončení znamenalo, že osoba zůstane bez státní příslušnosti [59]. Estonská vláda uvádí, že vzhledem k tomu, že rakouské orgány přislíbily udělit státní občanství, nebylo možné předpokládat, že tento příslib bude odvolán [60]. Estonská republika

[56] – Tato vláda uvedla, že čl. 23-9 bod 1 francouzského občanského zákoníku stanoví, že ztráta francouzského státního občanství nabude účinnosti k datu nabytí cizího státního občanství, což zabraňuje stavu bez státní příslušnosti. Estonská vláda v odpovědi na otázku Soudního dvora potvrdila, že k ukončení státoobčanského svazku s estonským státním příslušníkem estonské právní předpisy nevyžadují předchozí nabytí nového státního občanství a že estonského státního občanství se nelze vzdát dočasně nebo podmíněně.

[57] – Bod 62.

[58] – Viz bod 63 tohoto stanoviska.

[59] – V tomto ohledu je třeba připomenout, že Estonská republika není smluvní stranou Evropské úmluvy o státním občanství, a proto se na ní nevztahují povinnosti stanovené v článku 8 této smlouvy.

[60] – Členskému státu, který se nachází ve stejné situaci jako Estonská republika, by tak bylo možné vytýkat, že souhlasil s ukončením státního občanství, přestože bylo možné předpokládat, že osoba bude bez státní příslušnosti, což ale neplatí v projednávaném případě, přinejmenším z hlediska estonské vlády. JY se totiž vzdala svého státního občanství proto, aby mohla nabýt rakouského státního občanství a znovu nabýt status občana Unie. Estonská vláda kromě toho tvrdí, že u každého rozhodnutí v oblasti státního občanství zvažuje jeho přiměřenost a zejména konkrétní důsledky pro dotčenou osobu.

vycházela z příslibu o udělení státního občanství a domnívala se, že může legitimně očekávat, že rakouské orgány tento příslib splní. Tento členský stát každopádně zdůrazňuje, že pokud by odmítl ukončit státní občanství, nemohla by JY požádat o udělení rakouské státní příslušnosti.

83. V rámci projednávané věci mám tedy za to, že estonské právo tak, jak bylo uplatněno v projednávané věci, je v souladu s unijním právem.

84. Kromě toho je nesporné, že příčinou trvalé ztráty statusu občanky Unie je v případě JY sporné rozhodnutí, a právě rakouské orgány tedy musí zajistit, aby takový státní příslušník, jako je JY, neztratil status občana Unie přiznaný článkem 20 SFEU, čímž by v rozporu se zásadou proporcionality byl zbaven *veškerých práv, která jsou s tímto statusem spojena*.

85. Druhou předběžnou otázku tedy posoudím s tím, že je to právě sporné rozhodnutí, jež musí dodržovat unijní právo, a tedy i zásadu proporcionality.

C. K druhé předběžné otázce: soulad sporného rozhodnutí se zásadou proporcionality

86. Vzhledem k tomu, že zásada proporcionality je jádrem unijního práva, je zřejmé, že pokud by v souladu s mým návrhem odpověděl Soudní dvůr na první otázku kladně, musela by odpověď na druhou otázku být rovněž kladná. Vzhledem k tomuto zřejmému závěru se domnívám, že předkládající soud se táže Soudního dvora nejen na to, zda musí posoudit soulad sporného rozhodnutí se zásadou proporcionality, ale i na to, zda musí ověřit, je-li toto rozhodnutí přiměřené, nebo nikoli.

87. Druhou položenou otázku je proto třeba přeformulovat tak, že jejím cílem je v podstatě zjistit, zda jsou příslušné vnitrostátní orgány, případně včetně vnitrostátních soudů, povinny posoudit slučitelnost rozhodnutí o odvolání příslibu udělit státní občanství členského státu – a o zamítnutí žádosti o udělení tohoto státního občanství – se zásadou proporcionality, a to s ohledem na důsledky, které toto rozhodnutí má pro situaci dotčené osoby z hlediska unijního práva, totiž na ztrátu statusu občana Unie, a posoudit tedy soulad tohoto rozhodnutí s uvedenou zásadou.

88. Abych odpověděl na tuto otázku, budu se nejprve zabývat tím, zda důvod sledovaný § 20 odst. 1 a 2 a § 10 odst. 1 bodem 6 StbG, z nichž vychází příslib o udělení státního občanství i rozhodnutí o odvolání tohoto příslibu, představuje obecný zájem a poté se budu zabývat tím, zda důsledky, které má sporné rozhodnutí pro situaci JY, jsou v souladu se zásadou proporcionality, jakož i nepřiměřeností takového rozhodnutí, jako je sporné rozhodnutí.

1. K důvodu obecného zájmu sledovaného právní úpravou, z níž vychází sporné rozhodnutí

89. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že cílem rakouského práva o státním občanství je zamezit vícenásobné státní příslušnosti, jak vyplývá zejména z § 10 odst. 3 bodu 1 StbG. Předkládající soud uvádí, že příslib uvedený v § 20 odst. 1 tohoto zákona zakládá právo na udělení státního občanství, které je podmíněno pouze důkazem o tom, že došlo k ukončení cizího státoobčanského svazku. Upřesňuje nicméně, že podle § 20 odst. 2 uvedeného zákona bude takovýto příslib odvolán, pokud dotyčná osoba přestala splňovat některou z podmínek vyžadovaných pro udělení státního občanství, jako je podmínka stanovená v § 10 odst. 1 bodu 6 tohoto zákona.

90. Rakouská vláda ve svém vyjádření vysvětluje, že v souladu s vnitrostátními právními předpisy lze rakouské státní občanství udělit pouze tehdy, když žadatel o státní občanství ve stanovené lhůtě prokáže, že jeho svazek s členským státem původu byl ukončen, a když nadále splňuje i ostatní podmínky pro udělení státního občanství.

91. Nejprve připomínám, že Soudní dvůr již rozhodl, že je legitimní, že členský stát chce chránit jedinečný vztah solidarity a loajálnosti mezi ním samotným a jeho státními příslušníky, jakož i vzájemnost práv a povinností, které jsou základem vztahu založeného státní příslušností[61]. Ustanovení § 20 odst. 1 a 2 a § 10 odst. 1 bodu 6 StbG, z nichž vychází příslib o udělení státního občanství i rozhodnutí o odvolání tohoto příslibu, spadají do výkonu pravomoci Rakouské republiky týkající se vymezení podmínek nabývání a pozbývání rakouského státního občanství.

92. Členský stát je oprávněn zaručit právo na udělení státního občanství, které je podle ustanovení vnitrostátních právních předpisů, jako je § 20 odst. 1 StbG, podmíněno pouze důkazem o tom, že došlo k ukončení státoobčanského svazku s jiným členským státem nebo se třetí zemí[62]. Potvrzují to zejména článek 1 Úmluvy o snižování případů vícenásobné státní příslušnosti[63] a znění čl. 7 odst. 2 Úmluvy o omezení případů bezdomovectví[64].

93. Pokud jde o odvolání příslibu udělit státní občanství ve smyslu § 20 odst. 2 a § 10 odst. 1 bodu 6 StbG, domnívám se, že toto ustanovení v zásadě sleduje legitimní cíl.

94. Rád bych však zdůraznil, že při výkonu pravomoci v oblasti nabývání a pozbývání státního občanství musí členské státy dodržovat povinnosti vyplývající z unijního práva, jak vyplývá z judikatury posuzované v rámci mé analýzy první předběžné otázky. Tato pravomoc navíc musí být vykonávána jak v souladu s unijním právem, tak také v souladu s mezinárodním právem.

95. Podotýkám, že ze závěrů z jednání expertů o výkladu Úmluvy o omezení případů bezdomovectví, které zveřejnil Úřad Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“), vyplývá, že co se v tomto ohledu týče čl. 7 odst. 2 Úmluvy o omezení případů bezdomovectví[65], „lze umožnit ztrátu státního občanství pouze v případě, že *příslib je bezpodmínečný*“[66]. Podle těchto závěrů totiž „existuje implicitní povinnost vyplývající z Úmluvy z roku 1961, podle které *poskytnutý příslib již nesmí být odvolán z důvodu, že podmínky pro udělení občanství nejsou splněny*, neboť v takovém případě by se osoba stala osobou bez státní příslušnosti[67]. Článek 8 této Úmluvy navíc smluvním státům zakazuje zbavit osobu jejího občanství, „jestliže by se v důsledku toho stala osobou bez státní příslušnosti“. V důsledku toho pochybuji, že z hlediska mezinárodního práva je legitimní taková právní úprava, jako je § 20 odst. 2 StbG, která umožňuje odvolat tento příslib v případě, že dotčená osoba přestala

61 – Rozsudky, Rottmann, bod 51, a Tjebbes a další, bod 33.

62 – Článek 4 Úmluvy o státním občanství stanoví, že „normy každého smluvního státu o státním občanství vycházejí mimo jiné ze zásad, podle kterých každý má právo na státní občanství a je třeba se vyhýbat stavu, kdy osoba je bez státní příslušnosti“.

63 – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

64 – Viz bod 56 tohoto stanoviska. Viz rovněž čl. 8 odst. 3 písm. a) bod ii) této úmluvy.

65 – Viz bod 56 tohoto stanoviska. Viz rovněž čl. 8 odst. 3 písm. a) bod ii) Úmluvy o omezení případů bezdomovectví.

66 – Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Condition and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation tion of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunisko, 31. října – 1. listopadu 2013, s. 1 až 15, zejména s. 10, bod 44. Tyto závěry jsou k dispozici na internetové adrese: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

67 – Tamtéž, s. 10, bod 45.

splňovat byť jen jednu z podmínek pro udělení státního občanství, jako je podmínka stanovená v § 10 odst. 1 bodu 6 uvedeného zákona, čímž ji staví do postavení osoby bez státní příslušnosti [68].

96. Po tomto upřesnění však rovněž poznamenávám, že závěry a hlavní zásady týkající se Úmluvy o omezení případů bezdomovectví, které zveřejnil UNHCR, spadají do měkkého práva („*soft law*"), takže mají určitou autoritu, ale nejsou závazné. V každém případě je jisté, že dané závěry obsahují údaje, které jsou pro členské státy užitečné. Je ale na předkládajícím soudu, aby tyto skutečnosti posoudil v projednávané věci.

97. Nyní se budu zabývat přiměřeností důsledků, jež má sporné rozhodnutí pro situaci dotčenou v původním řízení.

2. K dodržení zásady proporcionality ve vztahu k důsledkům, které má sporné rozhodnutí pro situaci JY

98. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že nebyl proveden přezkum přiměřenosti sporného rozhodnutí z hlediska unijního práva.

99. V tomto ohledu musím uvést, že příslušným vnitrostátním orgánům a vnitrostátním soudům přísluší ověřit, zda rozhodnutí o odvolání příslibu udělit státní občanství a o zamítnutí žádosti o udělení tohoto státního občanství, *pokud vede k trvalé ztrátě statusu občana Unie a práv z něj vyplývajících*, dodržuje zásadu proporcionality, co se týče jeho důsledků pro situaci dotčené osoby a případně jejích rodinných příslušníků, s ohledem na unijní právo [69]. Aby tedy takové rozhodnutí bylo v souladu se zásadou proporcionality, musí relevantní vnitrostátní pravidla umožnit individuálně posoudit důsledky, které má odvolání příslibu z hlediska unijního práva [70].

100. Předkládající soud si klade otázku, zda pouhá skutečnost, že se JY vzdala statusu občanky Unie a z vlastní iniciativy ukončila státoobčanský svazek s Estonskou republikou, může být rozhodující v rámci přezkumu proporcionality.

101. Jak jsem uvedl [71], postavení JY coby osoby bez státní příslušnosti i její ztráta statusu občanky Unie jsou výsledkem řízení o udělení rakouského státního občanství jako celku. Mám tedy za to, že situace takového státního příslušníka členského státu, jako je JY, který se vzdal svého původního státního občanství s jediným cílem splnit podmínku stanovenou vnitrostátními právními předpisy pro získání příslibu o udělení rakouského státního občanství [72], a tedy pouze s cílem znovu nabýt občanství Unie, nemá *žádný vliv* na posouzení, zda je odvolání příslibu o udělení státního občanství v souladu se zásadou proporcionality. Takovéto vzdání se státního občanství proto nelze považovat za relevantní kritérium pro posouzení okolností, které se týkají individuální situace dotčené osoby.

68 – Viz článek 4 Úmluvy o státním občanství. Viz též čl. 15 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv, přijaté dne 10. prosince 1948 Valným shromážděním OSN, který stanoví, že „[n]ikdo nesmí být svévolně zbaven své státní příslušnosti ani práva změnit svou státní příslušnost".

69 – V tomto smyslu viz rozsudek Tjebbes a další, bod 40 a citovaná judikatura.

70 – Podle Soudního dvora uvedené platí rovněž v případě ztráty státního občanství, i když bylo získáno podvodným způsobem. V tomto smyslu viz rozsudek Rottmann, bod 59.

71 – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

72 – Je třeba vzít v potaz skutečnost, že tato podmínka se vztahuje na všechny žadatele o rakouské státní občanství.

a) K okolnostem týkajícím se individuální situace dotčené osoby

102. Připomínám, že z judikatury vzešlé z rozsudku Rottmann [73] vyplývá, že okolnostmi, které se týkají individuální situace dotčené osoby a případně jejích rodinných příslušníků a které mohou být relevantní pro posouzení, jež musí provést příslušné orgány a vnitrostátní soudy, jsou zejména závažnost protiprávního jednání dotčené osoby, doba, která uplynula mezi poskytnutím příslibu a jeho odvoláním, a možnost dané osoby znovu nabýt svou státní příslušnost [74].

1) Povaha protiprávního jednání

103. Pochybuji, že sporné rozhodnutí je odůvodněné vzhledem k povaze protiprávního jednání JY.

104. JY bylo vytýkáno, že poté, co jí byl poskytnut příslib o udělení rakouského státního občanství, se dopustila dvou závažných přestupků, z nichž první spočíval v tom, že své vozidlo neopatřila známkou technické kontroly, a druhý v řízení motorového vozidla pod vlivem alkoholu, a dále že byla odpovědná za osm přestupků, k nimž došlo v období mezi roky 2007 a 2013, před tím, než jí byl dán tento příslib.

105. Co se týče uvedených osmi přestupků, souhlasím s názorem JY a Komise, že tato protiprávní jednání byla známa v okamžiku, kdy byl příslib poskytnut, a nepředstavovala překážku pro jeho udělení. Tyto přestupky by tedy neměly být brány v potaz při určování závažnosti protiprávního jednání JY.

106. Pokud jde o uvedené dva závažné přestupky, předkládající soud vysvětluje, že podle vnitrostátní judikatury představuje první přestupek hrozbu pro ochranu bezpečnosti veřejného provozu a druhý zvláštní měrou ohrožuje bezpečnost ostatních účastníků silničního provozu. Tento druhý přestupek by tak sám o sobě mohl být rozhodující pro určení, že podmínky pro udělení státního občanství stanovené v § 10 odst. 1 bodu 6 StbG nejsou splněny.

107. Rakouská vláda ve svém vyjádření uvádí, že § 20 odst. 2 ve spojení s § 10 odst. 1 bodem 6 StbG zaručují, že příslib o udělení rakouského státního občanství lze odvolat pouze z vážného důvodu obecného zájmu, jenž spočívá v tom, že dotyčná osoba neskýtá (nebo již neskýtá) záruku, že s ohledem na své předchozí chování nepředstavuje nebezpečí pro veřejný klid, pořádek a bezpečnost, ani neohrožuje jiné veřejné zájmy uvedené v čl. 8 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

108. Souhlasím samozřejmě s tím, že takovéto jednání je trestuhodné. Je ale možné, aby se rozhodnutí o odvolání příslibu udělit státní občanství, v důsledku kterého dotčená osoba trvale ztratí status občana Unie, zakládalo na přestupcích souvisejících s bezpečností silničního provozu?

109. Domnívám se, že nikoli.

[73] – Bod 56.

[74] – Co se týče těchto okolností, uvádím, že tato judikatura nestanoví numerus clausus.

110. Zaprvé, JY ve svém vyjádření uvádí, že ani první[75] ani druhé závažné protiprávní jednání[76] nemohlo vést k odnětí jejího řidičského průkazu. V tomto ohledu musím uvést, že z odpovědi rakouské vlády na otázku položenou Soudním dvorem na jednání vyplývá, že rakouské právo neumožňuje pozastavit platnost řidičského průkazu v případě řízení v takovém stupni opilosti, v jakém byla JY.

111. Zadruhé, jak jsem vysvětlil v bodě 69 tohoto stanoviska, v situaci, jako je situace v projednávané věci, ve které státní příslušník členského státu čelí trvalé ztrátě svého statusu občana Unie, a tedy ztrátě *veškerých práv přiznaných článkem 20 SFEU*, je srovnatelná se situací, v níž dotčená osoba čelí ztrátě *možnosti využívat podstatné části práv přiznaných tímto článkem*, neboť v obou těchto situacích byl status občana Unie zbaven užitečného účinku[77].

112. Jsem proto toho názoru, že v projednávané věci je třeba použít[78] judikaturu, z níž ohledně možnosti zavést omezení práva pobytu podle článku 20 SFEU vyplývá, že toto ustanovení nemá dopad na možnost členských států dovolávat se výhrady související s ochranou veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti[79]. Jak v tomto ohledu uvedl též Soudní dvůr, pro účely odůvodnění výjimky z práva pobytu občanů Unie či jejich rodinných příslušníků je nutno pojmy „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“ vykládat restriktivně tak, že jejich rozsah nemohou členské státy určovat jednostranně bez kontroly ze strany unijních orgánů[80]. Soudní dvůr v této souvislosti rozhodl, že pojem „veřejný pořádek“ předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Ohledně pojmu „veřejná bezpečnost“ z judikatury Soudního dvora vyplývá, že tento pojem zahrnuje vnitřní i vnější bezpečnost členského státu a veřejná bezpečnost může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb, jakož i přežití obyvatelstva, stejně jako nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů anebo zásahem do vojenských zájmů[81].

113. Mám tedy za to, že vzhledem k přestupkům, kterých se JY dopustila, není odvolání příslibu o udělení státního občanství odůvodněno existencí skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

2) Doba, která uplynula mezi poskytnutím příslibu a jeho odvoláním

114. Pokud jde o zohlednění doby, která uplynula mezi poskytnutím příslibu a jeho odvoláním, příslušnými orgány a vnitrostátními soudy, připomínám, že rozhodnutí o ukončení státoobčanského svazku mezi JY a Estonskou republikou bylo přijato dne 27. srpna 2015 a rozhodnutí o odvolání příslibu udělit rakouské státní občanství dne 6. července 2017.

[75] – JY uvedla, že pokuta činí 112 eur.

[76] – JY uvedla, že pokuta činí 300 eur.

[77] – Viz též poznámka pod čarou č. 65 tohoto stanoviska.

[78] – Upozorňuji na skutečnost, že Soudní dvůr v této judikatuře neodkazuje přímo na články 27 a 28 směrnice 2004/38.

[79] – Rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 81).

[80] – Rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 82). Viz též rozsudky ze dne 4. prosince 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 18), ze dne 26. února 1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, bod 6), ze dne 28. října 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, bod 27), ze dne 27. října 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, bod 33), ze dne 19. ledna 1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, bod 23), a ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, body 64 a 65).

[81] – Rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 83).

115. Doba mezi těmito dvěma rozhodnutími se mi jeví jako nepřiměřená, zejména pokud přihlédneme k jejím důsledkům pro dotčenou osobu, která se po dobu téměř dvou let ode dne, kdy se vzdala své původní státní příslušnosti, nacházela v postavení osoby bez státní příslušnosti, a tedy bez veškerých práv spojených s jejím postavením občanky Unie, včetně práva volného pohybu a pobytu.

3) Omezení výkonu práva pohybu a pobytu na území celé Unie

116. Pokud jde o omezení výkonu práva pohybu a pobytu na území celé Unie, měly by příslušné orgány a vnitrostátní soudy rovněž vzít v úvahu skutečnost, že v důsledku odvolání příslibu o udělení státního občanství by dotčená osoba již nemohla znovu nabýt status občana Unie, a že se tedy ztráta tohoto statusu stane trvalou, jako je tomu v případě JY.

117. Stejně jako v projednávaném případě by tato osoba čelila mimo jiné ztrátě práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států a případně obtížím při cestování do jiných členských států, mimo jiné do Estonska, aby tam udržovala skutečné a pravidelné vazby se svými rodinnými příslušníky, vykonávala profesní činnost nebo tam podnikla nezbytné kroky k výkonu takové činnosti v Rakousku nebo jiných členských státech..

4) Možnost dotčené osoby znovu nabýt své původní státní občanství

118. Pokud jde o možnost dotčené osoby znovu nabýt původní státní občanství, z odpovědi estonské vlády na otázku položenou Soudním dvorem na jednání vyplývá, že po zániku státoobčanského svazku s touto osobou není podle estonského práva opětovné nabytí občanství možné, neboť jednou z podmínek, které je třeba splnit pro nabytí tohoto státního občanství, je pobývat v tomto členském státě po dobu osmi let. Rakouské orgány tedy nemohou ponechat tuto skutečnost bez povšimnutí.

5) Běžný vývoj rodinného a profesního života

119. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že je zejména odpovědností příslušných vnitrostátních orgánů a případně vnitrostátních soudů se ujistit o tom, že ztráta státní příslušnosti je v souladu se základními právy zaručenými Listinou základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), na jejichž dodržování dbá Soudní dvůr, a zejména s *právem na respektování rodinného života*, které je zakotveno v článku 7 Listiny [82].

120. V projednávané věci vyplývá z vyjádření JY předneseného na jednání, že agentura pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti posoudila situaci JY a rozhodnutím ze dne 7. ledna 2020 dospěla k závěru, že se v Rakousku nachází protiprávně. V důsledku toho má JY pouze povolení k pobytu z humanitárních důvodů podle § 55 odst. 2 zákona o azylu a pro přístup na trh práce musí nejprve získat pracovní povolení od úřadu práce.

121. Za těchto podmínek musí příslušné orgány a vnitrostátní soudy zohlednit v rámci posouzení přiměřenosti rovněž nepřiměřené důsledky, kterým bude dotyčná osoba vystavena a *které ovlivňují běžný vývoj jejího rodinného a profesního života*.

[82] – Rozsudek Tjebbes a další, bod 45 a citovaná judikatura. Připomínám, že článek 1 Listiny nadepsaný „Lidská důstojnost“ stanoví, že „[l]idská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna“.

122. Příslušné vnitrostátní orgány a vnitrostátní soudy musí při posuzování, zda byla dodržena zásada proporcionality, zohlednit skutečnosti popsané v předchozích bodech.

b) K soudržnosti a způsobilosti vnitrostátních pravidel dosáhnout cíle spočívajícího v ochraně bezpečnosti silničního provozu

123. Pokud jde zaprvé o soudržnost vnitrostátních právních předpisů, hodlám pouze položit následující otázku: je z hlediska vnitrostátního právního řádu logické, že přestupky související s bezpečností silničního provozu nelze považovat za dostatečně závažné na to, aby vedly k odnětí řidičského průkazu, ale mohou vést k odvolání příslibu o udělení státního občanství dotčené osoby a ke ztrátě občanství Unie a všech práv, která jsou s tímto občanstvím spojena?

124. Není mi jasné, jaké úvahy by mohly vést k závěru, že zde problém soudržnosti nevyvstává.

125. Pokud jde dále o způsobilost těchto právních předpisů prosazovat cíle uvedené v § 10 odst. 1 bodu 6 StbG, poukazuji na zjevnou nepřiměřenost mezi závažností protiprávních činů stanovených vnitrostátními právními předpisy a důsledky těchto předpisů pro situaci dotčené osoby.

126. Tyto úvahy mě vedou k závěru, že takové rozhodnutí o odvolání příslibu udělit státní občanství, jako je sporné rozhodnutí, v důsledku kterého v situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, dotyčná osoba trvale ztratí status občana Unie z důvodu, že se dopustila přestupků souvisejících s bezpečností silničního provozu a zejména takových, jež nemohou vést k odnětí řidičského průkazu, je v rozporu se zásadou proporcionality unijního práva.

127. Na závěr mé analýzy považuji za zajímavé citovat generálního advokáta P. Mengozziho, který ve svém stanovisku ve věci Tjebbes a další [83] konstatoval, že „[v] extrémním případě – a doufám, že se jedná o zcela hypotetický případ –, kdy by právní předpisy členského státu ukládaly zrušení aktu, kterým bylo uděleno státní občanství, které má za následek ztrátu občanství Unie, z důvodu přestupku v rozporu se zákonem o silničním provozu, jednalo by se o nepřiměřené opatření s ohledem na nedostatek přiměřenosti mezi nízkým stupněm závažnosti protiprávního jednání a dramatickým důsledkem ztráty statusu občana Unie“.

V. Závěry

128. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) následovně:

„1) Situace fyzické osoby, která je státním občanem pouze jednoho členského státu a vzdá se tohoto občanství, a v důsledku toho i občanství Evropské unie, aby získala státní občanství jiného členského státu v souladu s rozhodnutím orgánů toho státu obsahujícím příslib, že jí bude uvedené občanství uděleno, avšak toto rozhodnutí je následně zrušeno a její žádost o udělení státního občanství zamítnuta, čímž je jí znemožněno znovu nabýt status občana Unie, spadá svou povahou a svými důsledky do působnosti unijního práva

[83] – Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Tjebbes a další (C-221/17, EU:C:2018:572, bod 88).

2) Článek 20 SFEU vykládaný ve světle článku 7 Listiny základních práv Evropské unie v zásadě nebrání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která tomuto členskému státu umožňuje odvolat z důvodů obecného zájmu jeho příslib o udělení státního občanství, i když v důsledku toto rozhodnutí o odvolání příslibu dotčená osoba trvale ztratí status občana Unie a nemůže tento status, jakož i práva s ním spojená opětovně nabýt, a to za předpokladu, že příslušné vnitrostátní orgány, případně včetně vnitrostátních soudů přezkoumají slučitelnost tohoto rozhodnutí se zásadou proporcionality s ohledem na důsledky, které toto rozhodnutí má pro situaci dotčené osoby z hlediska unijního práva, a tedy soulad tohoto rozhodnutí s uvedenou zásadou.

V rámci tohoto přezkumu musí předkládající soud zejména ověřit, zda je z hlediska unijního práva takové rozhodnutí odůvodněné vzhledem k závažnosti protiprávního jednání této osoby, době, která uplynula mezi poskytnutím příslibu a jeho odvoláním, omezení výkonu práva pohybu a pobytu, možnosti znovu nabýt původní státní občanství, a zda bude uvedená osoba vystavena nepřiměřeným důsledkům pro běžný vývoj jejího rodinného a profesního života.

Takové rozhodnutí o odvolání příslibu udělit státní občanství, jako je rozhodnutí Wiener Landesregierung (vláda spolkové země Vídeň, Rakousko) ze dne 6. července 2017, v důsledku kterého v situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, dotyčná osoba trvale ztratí status občana Unie z důvodu, že se dopustila přestupků souvisejících s bezpečností silničního provozu a zejména takových, jež nemohou vést k odnětí řidičského průkazu, je tedy v rozporu se zásadou proporcionality unijního práva.“