Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MACIEJ SZPUNAR
prezentate la 1 iulie 2021 [1]

Cauza C-118/20

JY
cu participarea
Wiener Landesregierung

[cerere de decizie preliminară formulată de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria)]

„Trimitere preliminară – Cetățenia Uniunii Europene – Articolele 20 și 21 TFUE – Domeniu de aplicare – Renunțare la cetățenia unui stat membru pentru a obține cetățenia unui alt stat membru în conformitate cu asigurarea acestuia din urmă că va naturaliza persoana interesată – Revocarea acestei asigurări din motive de ordine publică – Situație de apatridie – Criterii de dobândire a cetățeniei – Proporționalitate”

Cuprins

I. Introducere . . . 3

II. Cadrul juridic . . . 3

A. Dreptul internațional . . . 3

1. Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie . . . 3

2. Convenția privind reducerea cazurilor de cetățenie multiplă . . . 4

3. Convenția europeană asupra cetățeniei . . . 4

B. Dreptul Uniunii . . . 5

C. Dreptul austriac . . . 6

III. Situația de fapt din cauza principală, procedura în fața Curții și întrebările preliminare . . . 7

[1] Limba originală: franceza.

IV. Analiză juridică 9

A. Observații introductive 9

B. Cu privire la prima întrebare preliminară: situația în discuție în litigiul principal intră sub incidența dreptului Uniunii? 10

1. Cu privire la jurisprudența relevantă a Curții referitoare la pierderea statutului de cetățean al Uniunii 11

a) Hotărârea Micheletti și alții: competența statelor membre în materie de dobândire și de pierdere a cetățeniei trebuie exercitată cu respectarea dreptului Uniunii 11

b) Hotărârile Rottmann și Tjebbes și alții: confirmarea și clarificarea principiului consacrat în Hotărârea Micheletti 12

2. Cu privire la consecințele deciziei în litigiu în raport cu dreptul Uniunii 14

a) Aplicarea principiilor rezultate din Hotărârile Rottmann și Tjebbes și alții în situația în discuție în litigiul principal 14

b) Jurisprudența rezultată din Hotărârea Ruiz Zambrano: privarea de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de statutul de cetățean al Uniunii 17

c) Hotărârea Lounes: logica integrării progresive 17

3. Cu privire la decizia Republicii Estonia prin care a încetat raportul statului cu JY 18

C. Cu privire la a doua întrebare preliminară: conformitatea deciziei în litigiu cu principiul proporționalității 20

1. Cu privire la motivul de interes general urmărit de reglementarea care a stat la baza deciziei în litigiu 20

2. Cu privire la respectarea principiului proporționalității în ceea ce privește consecințele pe care le are decizia în litigiu asupra situației lui JY 22

a) Cu privire la împrejurările referitoare la situația individuală a persoanei în cauză . . 23

1) Natura încălcărilor 23

2) Timpul scurs între data la care a fost dată asigurarea și cea a revocării sale 25

3) Limitările în exercitarea dreptului de circulație și de ședere pe teritoriul întregii Uniuni 25

4) Posibilitatea persoanei în cauză de a-și redobândi cetățenia de origine 25

5) Desfășurarea normală a vieții de familie și profesionale 25

b) Cu privire la coerența și la capacitatea normelor naționale de a atinge obiectivul de protecție a siguranței rutiere 26

V. Concluzie 27

I. Introducere

1. Legislația națională a unui stat membru îi permite acestuia să revoce, pentru motivul unor contravenții legate de siguranța rutieră, asigurarea privind acordarea cetățeniei unui resortisant care, având doar cetățenia unui singur stat membru, a renunțat la această cetățenie și, prin urmare, la statutul său de cetățean al Uniunii Europene pentru a obține cetățenia unui alt stat membru, în conformitate cu decizia autorităților statului respectiv care prevede o asemenea asigurare; acest lucru împiedică, în consecință, persoana respectivă să redobândească statutul de cetățean al Uniunii.

2. În speță, Curtea este chemată să dea o interpretare articolului 20 TFUE în cadrul jurisprudenței rezultate din Hotărârile Rottmann [2] și Tjebbes și alții [3] și să deschidă o a treia parte a unui capitol relativ delicat, acela privind obligațiile statelor membre în materie de dobândire și de pierdere a cetățeniei în raport cu dreptul Uniunii.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul internațional

1. Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie

3. Republica Austria a aderat la Convenția Organizației Națiunilor Unite privind reducerea cazurilor de apatridie, adoptată la New York la 30 august 1961 și intrată în vigoare la 13 decembrie 1975 (denumită în continuare „Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie”), la 22 septembrie 1972. Această convenție prevede la articolul 7 alineatele 2, 3 și 6:

„2. O persoană având cetățenia unui stat contractant și care solicită naturalizarea într-o țară străină nu își va pierde cetățenia decât dacă dobândește sau i s-a dat asigurarea dobândirii cetățeniei statului străin.

3. Sub rezerva dispozițiilor alineatelor 4 și 5 ale prezentului articol, un cetățean al unui stat contractant nu va pierde cetățenia, astfel încât să devină apatrid, în cazul în care își părăsește țara, are reședința în străinătate, nu se înregistrează sau pentru orice alt motiv similar.

[…]

6. Cu excepția situațiilor menționate în prezentul articol, o persoană nu își va pierde cetățenia statului contractant, dacă această pierdere va duce la apatridie, în afară de cazul când o astfel de pierdere a cetățeniei nu este în mod expres exclusă de orice altă prevedere a prezentei convenții.”

4. Articolul 8 alineatele 1 și 3 din convenția menționată prevede:

„1. Un stat contractant nu va priva o persoană de cetățenia sa dacă această privare va conduce la apatridie.

[2] Hotărârea din 2 martie 2010 (C-135/08, denumită în continuare „Hotărârea Rottmann”, EU:C:2010:104).

[3] Hotărârea din 12 martie 2019 (C-221/17, denumită în continuare „Hotărârea Tjebbes și alții”, EU:C:2019:189).

[…]

3. Sub rezerva dispozițiilor alineatului 1 al prezentului articol, un stat contractant poate reține dreptul de a priva o persoană de cetățenia sa dacă la data semnării, ratificării sau aderării reținerea acestui drept se bazează pe unul dintre următoarele motive existente la acea dată în legislația internă a statului în cauză:

a) prin încălcarea obligației de loialitate față de statul contractant, persoana:

[…]

ii) a avut un comportament prin care a prejudiciat interesele vitale ale statului în cauză;

[…]”

2. Convenția privind reducerea cazurilor de cetățenie multiplă

5. Convenția privind reducerea cazurilor de cetățenie multiplă și obligațiile militare în caz de cetățenie multiplă, semnată la Strasbourg la 6 mai 1963 și intrată în vigoare la 28 martie 1968, este aplicabilă Republicii Austria de la 1 septembrie 1975.

6. Articolul 1 din această convenție, intitulat „Despre reducerea cazurilor de cetățenie multiplă”, prevede la alineatul 1 că „[r]esortisanții majori ai părților contractante care dobândesc, ca urmare a unei manifestări exprese de voință, prin naturalizare, opțiune sau reintegrare, cetățenia unei alte părți își pierd cetățenia anterioară; aceștia nu pot fi autorizați să o păstreze”.

3. Convenția europeană asupra cetățeniei

7. Convenția europeană asupra cetățeniei, adoptată la 6 noiembrie 1997 în cadrul Consiliului Europei și intrată în vigoare la 1 martie 2000 (denumită în continuare „Convenția asupra cetățeniei”), se aplică Republicii Austria de la 1 martie 2000.

8. Articolul 4 din Convenția asupra cetățeniei, intitulat „Principii”, prevede că regulile privind cetățenia fiecărui stat parte trebuie să se bazeze printre altele pe principiile potrivit cărora fiecare persoană are dreptul la o cetățenie și apatridia trebuie evitată.

9. Articolul 6 din această convenție, intitulat „Dobândirea cetățeniei”, prevede la alineatul (3) că „[f]iecare stat parte trebuie să prevadă în dreptul său intern, pentru persoanele care domiciliază în mod legal și obișnuit pe teritoriul său, posibilitatea unei naturalizări. Nu trebuie să se prevadă printre condițiile de naturalizare o perioadă de domiciliu mai mare de 10 ani înainte de depunerea cererii”.

10. Articolul 7 din convenția menționată, intitulat „Pierderea cetățeniei de plin drept sau la inițiativa unui stat parte”, prevede la alineatele 1 și 3:

„1. Un stat parte nu poate să prevadă în dreptul sau intern pierderea cetățeniei sale de plin drept sau la inițiativa sa, cu excepția următoarelor cazuri:

a) dobândirea voluntară a unei alte cetățenii;

b) dobândirea cetățeniei statului parte ca urmare a unui comportament fraudulos, prin informație falsă sau prin ascunderea unui fapt pertinent din partea solicitantului;

[…]

d) comportament care aduce un prejudiciu grav intereselor esențiale ale statului parte;

[…]

3. Un stat parte nu poate să prevadă în dreptul său intern pierderea cetățeniei sale în temeiul paragrafelor 1 și 2 ale acestui articol dacă persoana în cauză devine astfel apatrid, cu excepția cazurilor menționate la paragraful 1 litera b) al acestui articol."

11. Articolul 8 din aceeași convenție, intitulat „Pierderea cetățeniei la inițiativa persoanei", prevede printre altele că „[f]iecare stat parte trebuie să permită renunțarea la cetățenia sa, cu condiția ca persoanele respective să nu devină apatrizi".

12. Potrivit articolului 10 din Convenția asupra cetățeniei, intitulat „Examinarea cererilor", „[f]iecare stat parte trebuie să facă astfel încât să examineze într-un termen rezonabil cererile privind dobândirea, păstrarea, pierderea cetățeniei sale, redobândirea acesteia sau eliberarea unui atestat de cetățenie".

13. Articolul 15 din această convenție, intitulat „Alte posibile cazuri de pluralitate de cetățenii", prevede:

„Dispozițiile prezentei convenții nu limitează dreptul fiecărui stat parte de a stabili în dreptul său intern dacă:

a) cetățenii săi care dobândesc sau dețin cetățenia unui alt stat păstrează ori pierd cetățenia acestui stat parte;

b) dobândirea sau păstrarea cetățeniei sale este condiționată de renunțarea ori pierderea unei alte cetățenii."

14. Articolul 16 din convenția menționată, intitulat „Păstrarea cetățeniei precedente", prevede că „[u]n stat parte nu trebuie să facă din renunțarea sau pierderea unei alte cetățenii o condiție pentru dobândirea ori menținerea cetățeniei sale atunci când această renunțare sau această pierdere nu este posibilă ori nu poate fi cerută în mod rezonabil".

B. Dreptul Uniunii

15. Articolul 20 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene instituie cetățenia Uniunii și prevede că „orice persoană care are cetățenia unui stat membru" este cetățean al Uniunii. În conformitate cu articolul 20 alineatul (2) litera (a) TFUE, cetățenii Uniunii au „dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre".

C. Dreptul austriac

16. Articolul 10 din Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (Legea austriacă din 1985 privind cetățenia) din 30 iulie 1985 [4] (denumită în continuare „StbG”), intitulat „Acordarea cetățeniei”, prevede:

(1) Cu excepția unor dispoziții contrare din prezenta lege federală, cetățenia poate fi acordată unui străin numai dacă

[…]

6. pe baza conduitei sale anterioare, garantează că are o atitudine pozitivă față de republică și că nu constituie un pericol pentru liniștea, ordinea și siguranța publică și nici pentru alte interese publice menționate la articolul 8 al doilea paragraf din [Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, semnată la Roma la 4 noiembrie 1950];

[…]

(2) Cetățenia nu poate fi acordată unui străin dacă

[…]

2. a suferit mai mult de o condamnare executorie pentru o contravenție gravă cu un grad deosebit de gravitate […]

[…]

(3) Cetățenia nu poate fi acordată unui străin care are o cetățenie străină dacă

1. acesta omite efectuarea acțiunilor necesare pentru renunțarea la cetățenia sa anterioară, deși aceste acțiuni sunt posibile și rezonabile pentru străin […]

[…]”

17. Articolul 20 din StbG prevede la alineatele (1)-(3):

„(1) Pentru acordarea cetățeniei, este necesar ca străinului să îi fie furnizată mai întâi o asigurare, cu condiția ca acesta să dovedească, în termen de doi ani, că a renunțat la cetățenia fostului său stat de origine dacă străinul

1. nu este apatrid;

2. nu se aplică nici articolul 10 alineatul (6), nici articolul 16 alineatul (2), nici articolul 17 alineatul (4) și

3. această asigurare îi permite sau i-ar putea permite să renunțe la cetățenia fostului său stat de origine.

[4] BGBl. nr. 311/1985, în versiunea publicată în BGBl. I, nr. 136/2013.

(2) Asigurarea trebuie revocată dacă străinul nu mai îndeplinește chiar și numai una dintre condițiile necesare pentru acordarea cetățeniei, cu excepția articolului 10 alineatul (1) punctul 7.

(3) Cetățenia a cărei acordare a fost asigurată trebuie acordată de îndată ce străinul

1. a renunțat la cetățenia fostului său stat de origine sau

2. prezintă dovezi că nu a fost posibil sau rezonabil să se aștepte ca acesta să efectueze acțiunile necesare pentru renunțarea la fosta sa cetățenie."

III. Situația de fapt din cauza principală, procedura în fața Curții și întrebările preliminare

18. Prin scrisoarea din 15 decembrie 2008, JY, la data respectivă resortisantă estoniană, a solicitat acordarea cetățeniei austriece.

19. Prin decizia din 11 martie 2014, Niederösterreichische Landesregierung (Guvernul Landului Austria Inferioară, Austria), care era competent la acel moment în raport cu locul de reședință al lui JY, i-a dat asigurarea, în temeiul articolului 11a alineatul (4) punctul 2 coroborat cu articolele 20 și 39 din StbG, că îi va fi acordată cetățenia austriacă în cazul în care JY ar dovedi, în termen de doi ani, încetarea raportului cu Republica Estonia.

20. JY și-a stabilit reședința principală la Viena (Austria) și a prezentat în termenul prevăzut, de doi ani, certificatul emis de Republica Estonia conform căruia, prin decizia guvernului statului membru respectiv din 27 august 2015, raportul de cetățenie cu acesta a încetat. De la data încetării acestui raport, JY este apatridă.

21. Prin decizia din 6 iulie 2017, Wiener Landesregierung (Guvernul Landului Viena, Austria), devenit competent să examineze cererea formulată de JY, a revocat decizia Niederösterreichische Landesregierung (Guvernul Landului Austria Inferioară), în temeiul articolului 20 alineatul (2) din StbG, și a respins, în temeiul articolului 10 alineatul (1) punctul 6 din această lege, cererea formulată de JY de acordare a cetățeniei austriece (denumită în continuare „decizia în litigiu").

22. Wiener Landesregierung (Guvernul Landului Viena) a motivat această decizie arătând că JY, pe de o parte, săvârșise, după ce a obținut asigurarea că i se va acorda cetățenia austriacă, două contravenții grave, rezultate din neaplicarea pe vehiculul său a vinietei de inspecție tehnică, precum și din conducerea unui autovehicul în stare de ebrietate, și, pe de altă parte, trebuia să răspundă pentru opt contravenții săvârșite în perioada cuprinsă între anii 2007 și 2013, anterioare acordării acestei asigurări. În consecință, autoritatea administrativă respectivă a considerat că JY nu mai îndeplinea condițiile prevăzute la articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din StbG. JY a formulat o acțiune împotriva deciziei menționate.

23. Prin hotărârea din 23 ianuarie 2018, Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena, Austria) a respins acțiunea, considerând în esență că era necesar să se revoce asigurarea privind acordarea cetățeniei austriece, în conformitate cu articolul 20 alineatul (2) din StbG, atunci când a apărut un motiv de refuz după prezentarea dovezii de renunțare la cetățenia anterioară și că în speță nu era îndeplinită condiția acordării prevăzută la articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din această lege. Astfel, cele două contravenții grave în discuție ar fi de natură să pună în pericol, prima, protecția siguranței circulației publice și, a doua, siguranța altor utilizatori ai drumurilor. Potrivit tribunalului amintit, aceste două contravenții grave, analizate împreună cu

cele opt contravenții săvârșite în perioada cuprinsă între anii 2007 și 2013, au determinat îndoieli cu privire la comportamentul corect al lui JY în viitor, în sensul acestei din urmă dispoziții, șederea îndelungată a lui JY în Austria, precum și integrarea sa profesională și personală nefiind de natură să repună în discuție această concluzie.

24. Pe de altă parte, tribunalul menționat a apreciat că Hotărârea Rottmann nu se aplica pentru motivul că, la data adoptării deciziei în litigiu, JY era deja apatridă și, prin urmare, nu mai era cetățeană a Uniunii. În plus, existența unor încălcări grave ar fi condus la a considera că măsurile luate prin decizia în litigiu erau proporționale în raport cu Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie.

25. JY a formulat recurs împotriva acestei hotărâri la Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria).

26. În speță, ținând seama de contravențiile săvârșite de JY înainte și după ce a primit asigurarea privind acordarea cetățeniei austriece, instanța de trimitere subliniază că, în dreptul austriac, nici faptul că sunt îndeplinite condițiile de revocare a asigurării privind acordarea cetățeniei austriece, în sensul articolului 20 alineatul (2) din StbG, nici respingerea cererii de acordare a acestei cetățenii, în conformitate cu articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din legea menționată, nu pot fi contestate.

27. În aceste condiții, instanța de trimitere precizează că, deși Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena) a examinat proporționalitatea revocării respective în raport cu situația de apatridie a lui JY în lumina Convenției privind reducerea cazurilor de apatridie și a concluzionat în sensul proporționalității acesteia, ținând seama de contravențiile săvârșite de ea, instanța respectivă nu a efectuat totuși un control din punctul de vedere al dreptului Uniunii al proporționalității consecințelor revocării asigurării privind acordarea cetățeniei asupra situației persoanei în cauză și, eventual, asupra situației membrilor familiei sale, considerând că Hotărârile Rottmann și Tjebbes și alții nu erau aplicabile în speță.

28. Astfel, în ceea ce privește prima întrebare, instanța de trimitere arată în prealabil că, având în vedere situația de fapt și de drept a lui JY la data adoptării deciziei în litigiu, determinantă pentru examinarea temeiniciei hotărârii pronunțate de Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena), JY nu era cetățeană a Uniunii. Spre deosebire de situația persoanelor interesate în cauzele în care s-au pronunțat Hotărârile Rottmann și Tjebbes și alții, pierderea statutului de cetățean al Uniunii nu ar fi în speță corolarul deciziei în litigiu. Dimpotrivă, ca urmare a revocării asigurării privind acordarea cetățeniei coroborate cu respingerea cererii sale de acordare a cetățeniei austriece, JY ar fi pierdut dreptul, dobândit în mod condiționat, de a redobândi cetățenia Uniunii la care ea însăși renunțase deja.

29. S-ar ridica, prin urmare, problema dacă o asemenea situație intră, prin natura și prin consecințele sale, sub incidența dreptului Uniunii și dacă pentru adoptarea deciziei în litigiu autoritatea administrativă competentă trebuia să respecte dreptul respectiv. În această privință, instanța de trimitere consideră, la fel ca Verwaltungsgericht Wien (Tribunalul Administrativ din Viena), că o astfel de situație nu intră sub incidența dreptului Uniunii.

30. În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, instanța de trimitere ridică totodată problema dacă autoritățile și instanțele naționale competente trebuie să controleze, în conformitate cu jurisprudența Curții, dacă revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei austriece, care se opune ca persoana în cauză să își poată redobândi statutul de cetățean al

Uniunii, este, ținând seama de consecințele asupra situației sale, compatibilă din punctul de vedere al dreptului Uniunii cu principiul proporționalității. Instanța respectivă consideră că un astfel de control al proporționalității trebuie impus și se ridică în această privință problema dacă simplul fapt că JY a renunțat la cetățenia Uniunii și a încetat raportul special de solidaritate și de loialitate dintre statul său membru de origine și resortisanții săi, precum și reciprocitatea drepturilor și a obligațiilor care constituie fundamentul legăturii de cetățenie [5] este decisiv.

31. În aceste împrejurări, prin decizia din 13 februarie 2020, primită de Curte la 3 martie 2020, Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să supună aprecierii Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Situația unei persoane fizice care, precum recurenta din litigiul principal, a renunțat la cetățenia unui singur stat membru al Uniunii Europene și, prin urmare, la cetățenia Uniunii pentru a dobândi cetățenia unui alt stat membru în conformitate cu asigurarea privind acordarea cetățeniei celuilalt stat membru solicitate de ea și a cărei posibilitate de a redobândi cetățenia Uniunii este înlăturată ulterior prin revocarea asigurării respective ține, prin natura și prin consecințele acesteia, de dreptul Uniunii, astfel încât, în cazul revocării asigurării privind acordarea cetățeniei, este necesar să se respecte dreptul Uniunii?

În cazul unui răspuns afirmativ la [prima] întrebare:

2) În cadrul deciziei referitoare la revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei statului membru, autoritățile naționale competente, inclusiv, dacă este cazul, instanțele naționale, trebuie să stabilească dacă revocarea asigurării, care înlătură redobândirea cetățeniei Uniunii, este compatibilă cu principiul proporționalității, în ceea ce privește consecințele asupra situației persoanei în cauză, din perspectiva dreptului Uniunii?”

32. JY, guvernele austriac și francez și Comisia Europeană au depus observații scrise. Aceleași persoane interesate, precum și guvernele estonian și neerlandez au fost reprezentate în ședința care a avut loc la 1 martie 2021.

IV. Analiză juridică

A. Observații introductive

33. Articolul 20 alineatul (1) TFUE prevede că „[e]ste cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci se adaugă acesteia.” Prin urmare, articolul 20 TFUE conferă oricărei persoane care deține cetățenia unui stat membru statutul de cetățean al Uniunii [6], care are vocația de a fi statutul fundamental al tuturor resortisanților statelor membre [7]. Aceasta înseamnă că cetățenia unui stat membru este condiția prealabilă exercitării statutului de cetățean al Uniunii cu care sunt asociate toate drepturile și obligațiile prevăzute de Tratatul FUE [8]. Cetățenia Uniunii are astfel un caracter nu numai derivat, ci și suplimentar, întrucât conferă drepturi suplimentare cetățenilor Uniunii,

5 A se vedea Hotărârea Tjebbes și alții, punctul 33.

6 Hotărârea din 11 iulie 2002, D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, punctul 27), și, mai recent, Hotărârea din 27 februarie 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Soțul unui cetățean al Uniunii) (C-836/18, EU:C:2020:119, punctul 35).

7 A se vedea printre altele Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, punctul 31).

8 Articolul 20 alineatul (2) primul paragraf TFUE prevede printre altele că „[c]etățenii Uniunii au drepturile și obligațiile prevăzute în tratate”.

precum dreptul de liberă circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre sau dreptul de a alege și de a fi aleși în Parlamentul European și la alegerile locale[9]. În acest sens, statutul de cetățean al Uniunii conferă resortisanților statelor membre o cetățenie „dincolo de stat”[10].

34. Prezenta cauză, care se înscrie în acest context juridic, afectează în mod direct statutul fundamental de cetățean al Uniunii, iar întrebările adresate de instanța de trimitere sunt urmarea Hotărârilor Rottmann și Tjebbes și alții, deosebit de pertinente în speță.

35. În prezentele concluzii vom analiza, în primul rând, problema dacă situația în discuție în litigiul principal intră sub incidența dreptului Uniunii. În această privință vom prezenta jurisprudența referitoare la pierderea statutului de cetățean al Uniunii, înainte de a analiza, în lumina acesteia, consecințele deciziei în litigiu (prima întrebare). În al doilea rând, după ce vom face referire la decizia guvernului estonian referitoare la încetarea raportului statului cu JY, vom analiza proporționalitatea acestei prime decizii (a doua întrebare).

B. Cu privire la prima întrebare preliminară: situația în discuție în litigiul principal intră sub incidența dreptului Uniunii?

36. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă situația unei persoane fizice care, având doar cetățenia unui singur stat membru, renunță la această cetățenie și, prin urmare, la statutul său de cetățean al Uniunii pentru a obține cetățenia unui alt stat membru, în conformitate cu decizia autorităților acestuia din urmă care cuprinde asigurarea privind acordarea cetățeniei respective, decizia menționată fiind însă revocată ulterior, iar cererea sa de acordare a cetățeniei respective fiind respinsă, împiedicând, în consecință, această persoană să redobândească statutul de cetățean al Uniunii, intră, prin natura și prin consecințele sale, sub incidența dreptului Uniunii.

37. În ceea ce privește, în primul rând, particularitățile prezentei cauze, instanța de trimitere arată că situația în discuție în litigiul principal se caracterizează prin faptul că, la data adoptării deciziei în litigiu, JY renunțase deja la cetățenia sa estoniană și, în consecință, la statutul său de cetățeană a Uniunii. Așadar, spre deosebire de situațiile care au determinat pronunțarea Hotărârilor Rottmann și Tjebbes și alții, pierderea statutului de cetățean al Uniunii nu ar fi legată de decizia în litigiu, iar situația lui JY nu ar intra sub incidența dreptului Uniunii.

38. În ceea ce privește, în al doilea rând, observațiile scrise prezentate de părți, guvernul austriac este de acord cu punctul de vedere al instanței de trimitere și arată că, din proprie inițiativă, JY a renunțat la cetățenia estoniană și, prin urmare, la cetățenia Uniunii. JY subliniază însă că nu a avut niciodată intenția de a renunța la calitatea sa de cetățeană a Uniunii ca statut fundamental. Ea dorea numai – având o așteptare legitimă – să dobândească cetățenia unui alt stat membru și, în cele din urmă, a pierdut în mod involuntar cetățenia Uniunii. JY susține că, întrucât revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei austriece are în vedere drepturile sale în calitate de cetățeană a Uniunii, autoritățile austriece erau obligate să respecte dreptul Uniunii în această privință.

[9] Articolul 20 alineatul (2) primul paragraf literele (a) și (b) TFUE. A se vedea de asemenea articolul 20 alineatul (2) primul paragraf literele (c) și (d) TFUE. Mai precis, din articolul 20 alineatul (2) primul paragraf litera (c) TFUE reiese că statutul de cetățean al Uniunii nu este rezervat resortisanților statelor membre care au reședința sau sunt prezenți pe teritoriul Uniunii. A se vedea în această privință Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Tjebbes și alții (C-221/17, EU:C:2018:572, punctul 38).

[10] A se vedea Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punctul 16).

39. Guvernul francez și Comisia consideră că situația în discuție în litigiul principal intră, prin natura și prin consecințele acesteia, sub incidența dreptului Uniunii.

40. În plus, guvernul francez consideră că JY, care a renunțat la cetățenia sa estoniană de origine ca urmare a asigurării date de un stat membru că îi va fi acordată cetățenia, se confruntă cu o decizie de revocare a asigurării respective, care are ca efect menținerea sa într-o situație de apatridie, caracterizată prin pierderea statutului de cetățean al Uniunii conferit de articolul 20 TFUE și a drepturilor care aferente acestuia. Într-o asemenea situație, statele membre ar fi obligate să respecte dreptul Uniunii în exercitarea competenței lor în materie de cetățenie.

41. La rândul său, Comisia admite că situația aflată la originea litigiului principal este diferită de cele care au determinat pronunțarea Hotărârilor Rottmann și Tjebbes și alții. Ea arată însă că faptul că un cetățean al Uniunii care dorește să se integreze mai bine în statul membru gazdă, solicitând cetățenia acestuia, adoptă un comportament conform cu dreptul acestui stat membru și este dispus să accepte să devină temporar apatrid nu îl poate prejudicia pentru motivul că revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei s-ar sustrage controlului jurisdicțional din perspectiva dreptului Uniunii ca urmare a apatridiei impuse de sistemul de dobândire a cetățeniei austriece.

42. Guvernele estonian și neerlandez au susținut la rândul lor, în ședință, că situația lui JY intră sub incidența dreptului Uniunii.

43. Prin urmare, vom examina dacă, având în vedere împrejurările speciale ale situației în discuție în litigiul principal, o astfel de situație intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii.

1. Cu privire la jurisprudența relevantă a Curții referitoare la pierderea statutului de cetățean al Uniunii

44. Instanța de trimitere face referire la Hotărârile Rottmann și Tjebbes și alții. Considerăm că este însă util să ne începem analiza jurisprudenței relevante cu examinarea Hotărârii Micheletti și alții [11].

a) Hotărârea Micheletti și alții: competența statelor membre în materie de dobândire și de pierdere a cetățeniei trebuie exercitată cu respectarea dreptului Uniunii

45. În Hotărârea Micheletti și alții [12], Curtea a afirmat că „definirea condițiilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei intră, în conformitate cu dreptul internațional, în competența fiecărui stat membru, competență care trebuie exercitată cu respectarea dreptului Uniunii”. Curtea a precizat că, din moment ce un stat membru a atribuit, cu respectarea dreptului Uniunii, cetățenia sa unei

[11] Hotărârea din 7 iulie 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] Hotărârea din 7 iulie 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, punctul 10). Spre reamintire, cauza în care s-a pronunțat această hotărâre privea situația unui cetățean care avea dublă cetățenie italiană și argentiniană. Întrucât dorea să se stabilească în statul membru gazdă (Spania), autoritățile acestui stat membru, care au invocat dreptul lor național, reținuseră cetățenia locului reședinței obișnuite, și anume cea a statului terț.

persoane, un alt stat membru nu poate „să restrângă efectele […], prin impunerea unei condiții suplimentare pentru recunoașterea acestei cetățenii în vederea exercitării unei libertăți fundamentale prevăzute de tratat”[13].

46. Considerăm că în acest stadiu este important să subliniem că rezerva formulată de Curte în hotărârea menționată, potrivit căreia este necesar să se respecte dreptul Uniunii, cuprinde atât condițiile dobândirii, cât și cele ale pierderii cetățeniei. Vom reveni mai târziu asupra acestui aspect[14].

b) Hotărârile Rottmann și Tjebbes și alții: confirmarea și clarificarea principiului consacrat în Hotărârea Micheletti

47. Principiul consacrat de Curte în Hotărârea Micheletti și alții[15] a fost confirmat în Hotărârea Rottmann[16]. În cadrul examinării unei decizii de retragere a naturalizării, adoptată de autoritățile germane, Curtea a clarificat de asemenea domeniul de aplicare al acestui principiu[17]. Astfel, după ce a amintit competența statelor membre în materie de dobândire și de pierdere a cetățeniei[18], Curtea a precizat că „faptul că o materie ține de competența statelor membre nu împiedică faptul că, în situații care intră sub incidența dreptului Uniunii, normele naționale în cauză trebuie să respecte acest din urmă drept”[19]. În această privință, Curtea s-a întemeiat pe o jurisprudență constantă referitoare la situațiile în care o legislație adoptată într-un domeniu aparținând competenței naționale este apreciată în lumina dreptului Uniunii[20]. Prin urmare, din moment ce aceste situații intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, ele trebuie să respecte dreptul

[13] Hotărârea din 7 iulie 1992, Micheletti și alții (C-369/90, EU:C:1992:295, punctul 10). Curtea schițase deja această idee în Hotărârea din 12 noiembrie 1981, Airola/Comisia (72/80, EU:C:1981:267, punctul 8 și urm.), și în Hotărârea din 7 februarie 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, punctul 28). În prima hotărâre, Curtea refuzase să țină seama, în vederea aplicării statutului funcționarilor, de naturalizarea italiană a unei funcționare de cetățenie belgiană, pentru motivul că ea îi fusese impusă, în aplicarea dreptului italian, fără posibilitatea de a renunța la aceasta ca urmare a căsătoriei sale cu un cetățean italian, cu încălcarea principiului egalității de tratament între funcționarii bărbați și femei. În a doua hotărâre, Curtea a statuat că „nicio dispoziție din tratat nu permite, în domeniul de aplicare al acestuia, tratarea în mod diferit a resortisanților unui stat membru în funcție de perioada sau de modul în care au dobândit cetățenia acestui stat, întrucât, la momentul la care invocă beneficiul dispozițiilor de drept comunitar, aceștia dețin cetățenia unuia dintre statele membre”.

[14] A se vedea punctul 56 din prezentele concluzii.

[15] Hotărârea din 7 iulie 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, punctul 10).

[16] Punctele 39 și 45. Amintim că domnul Rottmann dobândise în mod fraudulos cetățenia germană prin naturalizare.

[17] A se vedea printre altele Lagarde, P., „Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation”, *Revue critique de droit international privé*, 2010, p. 540; Kostakopoulou, D., „European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?”, *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, J. Shaw (ed.), EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, p. 21-26, și, în aceeași lucrare, Kochenov, D., „Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters”, p. 11-16, precum și De Groot, G. R., și Seling, A., „The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters”, p. 27-31.

[18] Hotărârea Rottmann, punctul 39 și jurisprudența citată.

[19] Hotărârea Rottmann, punctul 41. A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în această cauză (C-135/08, EU:C:2009:588, punctul 20): „Nu este mai puțin adevărat că, din moment ce situația intră în domeniul [de aplicare al] dreptului comunitar, exercitarea de către statele membre a competențelor lor rezervate nu poate fi discreționară, acestea fiind ținute de obligația de a respecta normele comunitare.”

[20] Hotărârea Rottmann, punctul 41 și jurisprudența citată.

Uniunii și sunt supuse controlului Curții [21]. Într-adevăr, statutul de cetățean al Uniunii nu poate fi privat de efectul său util și, în consecință, drepturile pe care le conferă nu pot fi încălcate prin adoptarea unor măsuri de stat [22].

48. În Hotărârea Rottmann [23], Curtea a declarat, așadar, că, ținând seama de caracterul fundamental al statutului de cetățean al Uniunii conferit de articolul 20 TFUE, situația unui cetățean al Uniunii care se confruntă cu o decizie de retragere a naturalizării adoptată de autoritățile unui stat membru, ce îl plasează, ulterior pierderii cetățeniei unui alt stat membru pe care o avea la origine, într-o situație care poate determina pierderea statutului menționat și a drepturilor care îi sunt aferente, ține, prin natura și prin consecințele acesteia, de dreptul Uniunii.

49. Această hotărâre a deschis astfel calea către posibilitatea de a supune unei minuțioase examinări în raport cu dreptul Uniunii anumite aspecte ale reglementărilor privind cetățenia statelor membre, legate de pierderea statutului de cetățean al Uniunii [24]. O asemenea ocazie a apărut nouă ani mai târziu, odată cu cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Tjebbes și alții [25].

50. În această hotărâre, o condiție generală pentru pierderea de plin drept a cetățeniei neerlandeze și, în consecință, a statutului de cetățean al Uniunii al persoanelor interesate este cea care a făcut obiectul unei examinări în raport cu dreptul Uniunii [26]. Curtea a confirmat [27] principiul enunțat în jurisprudența anterioară [28]. Făcând trimitere la punctele 42 și 45 din Hotărârea Rottmann, aceasta a afirmat că situația cetățenilor Uniunii care au doar cetățenia unui singur stat membru și care, prin pierderea acestei cetățenii, se confruntă cu pierderea statutului de cetățean al

[21] A se vedea printre altele, pentru o analiză doctrinară a jurisprudenței referitoare la această materie, Konstadinides, T., „La fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship", *European Law Review*, 2010, 35(3), p. 401-414, și Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?", *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, éd. Baranowska*, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varșovia, 2015, p. 141-154.

[22] A se vedea cu privire la această hotărâre 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", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, nr. 1, p. 29-48, în special p. 34. A se vedea de asemenea Barbou Des Places, S., „La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières", *Revue des Affaires européennes*, Bruylant/Larcier, 2011, p. 29-50, în special p. 26: „Nu retragerea cetățeniei ca atare prezintă interes pentru dreptul Uniunii, ci faptul că această retragere are efect asupra deținerii calității de cetățean al Uniunii."

[23] Punctul 42. Astfel cum a subliniat avocatul general Mengozzi în Concluziile sale prezentate în cauza Tjebbes și alții (C-221/17, EU:C:2018:572, punctul 34): „în Hotărârea Rottmann […], Curtea, spre deosebire de avocatul său general [a se vedea punctul 13 din Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588)], nu a căutat o legătură între retragerea naturalizării domnului […] Rottmann și exercitarea de către acesta din urmă a dreptului său de circulație în Uniune". A se vedea de asemenea Hotărârea din 8 martie 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), al cărei punct 42 se inspiră din punctul 42 din Hotărârea Rottmann.

[24] A se vedea în această privință Shaw, J., „Setting the scene: the Rottmann case introduced", *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, *op. cit*., p. 4.

[25] Amintim că în această hotărâre era vorba despre resortisanți neerlandezi care aveau cetățenia unui stat terț care au sesizat instanțele neerlandeze în urma refuzului Ministerului Afacerilor Externe de a examina cererile lor de reînnoire a pașaportului național. Refuzul ministerului se întemeia pe Legea privind cetățenia neerlandeză, care prevedea printre altele că o persoană majoră pierde această cetățenie dacă are și o cetățenie străină și dacă a avut după majorat reședința principală pentru o perioadă neîntreruptă de zece ani în afara Țărilor de Jos și a Uniunii Europene.

[26] Iar nu o decizie individuală de retragere a cetățeniei, întemeiată pe comportamentul persoanei interesate, precum în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Rottmann.

[27] A se vedea punctele 45-50 din prezentele concluzii.

[28] Hotărârea Tjebbes și alții, punctul 30 și jurisprudența citată. În Concluziile sale prezentate în cauza Tjebbes și alții (C-221/17, EU:C:2018:572, punctul 28), avocatul general Mengozzi a considerat că reclamantele din litigiile principale nu pierduseră definitiv statutul de cetățean al Uniunii conferit de articolul 20 TFUE, ci se aflau într-o „situație care poate determina pierderea acestui statut", concluzionând că situațiile în discuție în această cauză țineau de dreptul Uniunii. În hotărârea sa, Curtea nu a analizat însă aplicabilitatea dreptului Uniunii.

Uniunii, conferit de articolul 20 TFUE, precum și a drepturilor aferente acestuia, ține, *prin natura și prin consecințele acesteia*, de dreptul Uniunii și că, prin urmare, statele membre trebuie să respecte, în exercitarea competenței lor în materie de cetățenie, dreptul Uniunii [29].

51. Având în vedere acest cadru jurisprudențial [30], în speță se pune următoarea întrebare: situația lui JY intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii?

52. Pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare, avem convingerea că această întrebare necesită un răspuns afirmativ.

2. Cu privire la consecințele deciziei în litigiu în raport cu dreptul Uniunii

a) Aplicarea principiilor rezultate din Hotărârile Rottmann și Tjebbes și alții în situația în discuție în litigiul principal

53. Este, desigur, adevărat că, în speță, la data pertinentă pentru examinarea temeiniciei acțiunii principale, și anume data la care a fost adoptată decizia în litigiu [31], JY devenise deja apatridă și, în consecință, își pierduse statutul de cetățeană a Uniunii. Este de asemenea adevărat că pierderea acestui statut nu decurge în mod direct din decizia în litigiu. Într-adevăr, JY a obținut încetarea raportului său de stat cu Republica Estonia printr-o decizie a guvernului acestui stat membru.

54. În plus, este evident că pierderea statutului menționat nu rezultă dintr-o condiție de pierdere a cetățeniei [32], ci dintr-o condiție privind dobândirea acesteia prevăzută de legislația austriacă [33]. Astfel, autoritățile austriece au justificat măsurile adoptate prin decizia în litigiu invocând faptul că JY nu mai îndeplinea condițiile de dobândire a cetățeniei austriece, prevăzute la articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din StbG [34].

55. Așa cum am indicat deja [35], ținând seama de aceste particularități, situația lui JY se deosebește de situațiile care au determinat pronunțarea Hotărârilor Rottmann și Tjebbes și alții. Considerăm însă că aceste împrejurări nu sunt de natură să excludă situația lui JY din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, iar aceasta pentru următoarele motive.

56. În primul rând, deși deciziile guvernului estonian și ale Wiener Landesregierung (Guvernul Landului Viena) se întemeiază, desigur, pe sistemul de dobândire și de pierdere a cetățeniei a două ordini juridice naționale diferite [36], suntem totuși de acord cu punctul de vedere al Comisiei potrivit căruia revocarea asigurării privind naturalizarea unei persoane apatride la data acestei revocări nu trebuie să fie analizată în mod izolat, ci ținând seama de faptul că această persoană

[29] Hotărârea Tjebbes și alții, punctul 32. Observăm că din cuprinsul acestui punct reiese că nu numai „situați[ile] *care p[ot] determina pierderea* statutului [respectiv]” țin, prin natura și prin consecințele lor, de dreptul Uniunii [Hotărârea Rottmann, punctul 42], ci și cele în care persoanele „*se confruntă cu pierderea* statutului conferit de articolul 20 TFUE, precum și a drepturilor care îi sunt aferente”. Sublinierea noastră. În opinia noastră, descrierea acestui al doilea tip de situație este mai directă din moment ce desemnează situații în care persoanele în cauză sunt *obligate* să facă față pierderii statutului de cetățean al Uniunii.

[30] A se vedea punctele 45-50 din prezentele concluzii.

[31] A se vedea punctul 21 din prezentele concluzii.

[32] Indiferent că este vorba despre o condiție de retragere a cetățeniei dobândite prin naturalizare, precum în Hotărârea Rottmann, sau despre o condiție de pierdere de plin drept a cetățeniei, ca în Hotărârea Tjebbes și alții.

[33] A se vedea punctul 22 din prezentele concluzii.

[34] A se vedea în această privință punctul 26 din prezentele concluzii.

[35] A se vedea punctele 28 și 37 din prezentele concluzii.

[36] Prima decizie privește *procedura de pierdere a cetățeniei* estoniene, în timp ce decizia în litigiu privește *procedura de dobândire a cetățeniei* austriece.

era resortisantă a unui alt stat membru și, prin urmare, avea statutul de cetățean al Uniunii [37]. Așadar, în acest stadiu, pierderea de către JY a statutului său de cetățeană a Uniunii ar trebui, în opinia noastră, să fie apreciată ținând seama nu numai de decizia autorităților estoniene, ci și de procedura de naturalizare, privită în ansamblu [38].

57. În al doilea rând, am dori să revenim asupra aspectului evocat anterior, și anume acela că rezerva formulată de Curte în Hotărârea Micheletti și alții [39] cuprinde atât condițiile de dobândire a cetățeniei, cât și cele de pierdere a acesteia. Principiul enunțat în hotărârea menționată a fost confirmat în Hotărârile Rottmann [40] și Tjebbes și alții [41]. Prin urmare, acest principiu se aplică în situații precum cea din speță, care privesc condițiile de dobândire a cetățeniei, *în măsura în care aceste condiții au drept consecință pierderea statutului de cetățean al Uniunii* al persoanei interesate. Astfel, atunci când este vorba despre cetățeni ai Uniunii, exercitarea competenței în materie de pierdere și de dobândire a cetățeniei poate fi supusă, deoarece *afectează toate drepturile conferite și protejate de ordinea juridică a Uniunii*, unui control jurisdicțional operat în raport cu dreptul Uniunii.

58. În speță, din cadrul juridic prezentat de instanța de trimitere reiese că, potrivit articolului 20 alineatul (1) din StbG, asigurarea privind acordarea cetățeniei austriece este supusă condiției *sine qua non* potrivit căreia persoana în cauză trebuie să înceteze, în termen de doi ani, raportul său cu statul membru de origine. Cu alte cuvinte, această persoană trebuie să accepte nu numai să devină apatrid, ci și să își piardă statutul de cetățean al Uniunii [42].

59. În această privință considerăm că este important să examinăm, pe de o parte, caracterul voluntar sau nu al renunțării la cetățenia statului membru de origine și, pe de altă parte, problema așteptărilor legitime create de o astfel de asigurare.

60. În ceea ce privește, mai întâi, caracterul *condiției de renunțare*, potrivit guvernului austriac, JY ar fi renunțat în mod voluntar la cetățenia estoniană și, așadar, la statutul de cetățeană a Uniunii. O asemenea renunțare poate fi însă calificată drept „voluntară”?

61. Contrar celor susținute în esență de guvernul austriac, situația unui resortisant al unui stat membru care, la fel ca JY, a renunțat la cetățenia sa de origine *exclusiv în scopul îndeplinirii condiției* privind obținerea asigurării privind acordarea cetățeniei austriece impuse de legislația națională și, în consecință, *doar în perspectiva redobândirii cetățeniei Uniunii* nu poate fi calificată drept „renunțare voluntară”. Într-adevăr, după cum subliniază Comisia, o asemenea renunțare a avut loc în condițiile în care autoritățile austriece i-au dat lui JY asigurarea că, în afara încetării raportului de stat anterior, erau îndeplinite toate celelalte condiții referitoare la acordarea cetățeniei austriece. Prin urmare, este evident că, așa cum reiese din observațiile sale, JY dorea să își păstreze statutul de cetățeană a Uniunii.

[37] Faptul că JY avea cetățenie estoniană înainte de a renunța la aceasta pentru a se conforma legislației austriece distinge situația sa de cea în discuție în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 20 februarie 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), în care doamna Kaur, care nu răspundea definiției de resortisantă a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, nu a putut fi privată de drepturile care decurgeau din statutul de cetățean al Uniunii, întrucât nu a avut niciodată astfel de drepturi. A se vedea în această privință Hotărârea Rottmann, punctul 49.

[38] Cu privire la decizia autorităților estoniene, a se vedea punctul 76 și următoarele din prezentele concluzii.

[39] Hotărârea din 7 iulie 1992, Micheletti și alții (C-369/90, EU:C:1992:295, punctul 10). A se vedea punctele 46 și 57 din prezentele concluzii.

[40] Punctele 39 și 45.

[41] Punctele 30 și 32.

[42] Ca răspuns la o întrebare adresată de Curte în ședință, guvernul austriac a explicat că, în ceea ce privește cetățenii Uniunii, deși legislația națională nu a fost modificată, autoritățile austriece și-au modificat totuși practica pentru evitarea apatridiei.

62. Astfel, dat fiind că, în cadrul asigurării naturalizării, legislația austriacă impune drept condiție *sine qua non* renunțarea la cetățenia statului de origine, păstrând însă posibilitatea de revocare a acestei asigurări, exercitarea unei asemenea revocări confruntă *în mod sistematic* cetățeanul Uniunii în cauză cu pierderea statutului său de cetățean al Uniunii și deci această situație intră sub incidența dreptului Uniunii.

63. În ceea ce privește, în continuare, *așteptările legitime*, este evident că, întrucât asigurarea privind acordarea cetățeniei austriece este condiționată de renunțarea la cetățenia de origine și de pierderea acesteia, această asigurare creează așteptări legitime în privința persoanei interesate [43]. Mai precis, considerăm că este evident că, în speță, așteptarea legitimă a lui JY de a-și redobândi statutul de cetățeană a Uniunii intră sub protecția dreptului Uniunii [44]. Prin urmare, atunci când adoptă o decizie de asigurare privind naturalizarea, autoritățile austrice sunt obligate ca un resortisant precum JY să nu fie lipsit de statutul de cetățean al Uniunii – nici chiar în cazul unor încălcări săvârșite înainte sau după adoptarea acestei decizii –, facilitându-i dobândirea cetățeniei solicitate. Astfel cum reiese din propunerea noastră de răspuns la a doua întrebare preliminară, considerăm că, în exercitarea acestei competențe, autoritățile austriece sunt de asemenea obligate să țină seama de împrejurările specifice fiecărei situații, aplicând principiul proporționalității [45].

64. Apatridia impusă de sistemul austriac de dobândire a cetățeniei confruntă resortisantul unui stat membru care dorește să obțină cetățenia austriacă, precum JY, cu *pierderea temporară* a statutului de cetățean al Uniunii conferit de articolul 20 TFUE. Însă aceasta îl poate confrunta ulterior și cu *pierderea permanentă* a statutului respectiv, din moment ce, la fel ca în speță, asigurarea privind naturalizarea poate fi revocată de autoritățile austriece ca urmare a săvârșirii unei încălcări, privându-l astfel de *toate drepturile care îi sunt aferente*.

65. Rezultă că, așa cum a susținut Comisia, revocarea asigurării de naturalizare după încetarea raportului de stat cu statul membru de origine coroborată cu respingerea cererii de naturalizare este comparabilă, ținând seama de consecințele sale, cu o decizie de retragere a naturalizării. În speță, această revocare are drept consecință pierderea statutului de cetățean al Uniunii.

66. În consecință, considerăm că situația unei persoane care, după ce a renunțat la cetățenia sa de origine în vederea îndeplinirii unei condiții de acordare a cetățeniei impuse de legea statului membru gazdă, se confruntă cu o decizie de revocare a asigurării privind acordarea cetățeniei adoptată de autoritățile acestui stat, care o plasează astfel într-o situație de pierdere permanentă a statutului de cetățean al Uniunii, precum și a drepturilor care îi sunt aferente, intră, prin natura și prin consecințele sale, sub incidența dreptului Uniunii.

[43] Cu privire la mecanismele legate de protecția așteptărilor legitime în cadrul legislațiilor naționale în materie de cetățenie, a se vedea de Groot, G. R., și Wautelet, P., „Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives", *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Carrera Nuñez, S., și de Groot, G. R. (ed.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, p. 117-156, în special p. 138 și urm.

[44] În ceea ce privește decizia în litigiu, acesteia i s-ar putea opune principiul protecției încrederii legitime în menținerea statutului de cetățean al Uniunii, întrucât exista, în opinia noastră, o încredere demnă de protecție a lui JY, care era obligată să renunțe la cetățenia sa de origine. Cu privire la motivele neaplicării principiului încrederii legitime domnului Rottmann, a se vedea Concluziile avocatului general Poiares Maduro prezentate în cauza Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, punctul 31).

[45] A se vedea punctul 102 și urm. din prezentele concluzii.

67. Această concluzie este confirmată, în opinia noastră, nu numai de Hotărârea Tjebbes și alții [46], ci și de jurisprudența rezultată din Hotărârile Ruiz Zambrano [47] și Lounes [48].

b) Jurisprudența rezultată din Hotărârea Ruiz Zambrano: privarea de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de statutul de cetățean al Uniunii

68. Aplicabilitatea articolului 20 TFUE situației resortisanților unui stat membru care nu și-au exercitat dreptul de liberă circulație și care, din cauza unei decizii a acestui stat membru, ar fi privați de beneficiul efectiv al esenței drepturilor aferente statutului de cetățean al Uniunii a fost recunoscută de Curte începând cu Hotărârea Ruiz Zambrano [49].

69. Deși Curtea a statuat în această hotărâre că situația în cauză intra sub incidența dreptului Uniunii, nu vedem cum s-ar putea considera că o situație precum cea a lui JY, în care decizia în litigiu a confruntat o resortisantă a unui stat membru cu pierderea permanentă a statului său de cetățeană a Uniunii și, în consecință, nu cu pierderea beneficiului *esenței drepturilor* conferite de articolul 20 TFUE, ci cu pierderea *tuturor acestora*, nu intră sub incidența dreptului Uniunii, în condițiile în care, spre deosebire de copiii domnului Ruiz Zambrano, JY și-a exercitat dreptul la liberă circulație prin deplasarea și șederea sa legală pe teritoriul unui alt stat membru.

70. Ținând seama de această ultimă împrejurare, vom analiza pe scurt situația în discuție în litigiul principal în raport cu logica integrării progresive enunțată în Hotărârea Lounes [50].

c) Hotărârea Lounes: logica integrării progresive

71. Arătăm de la bun început că, în răspunsul la o întrebare adresată de Curte în ședință, JY a confirmat că locuiește în Austria începând din anul 1993 [51]. În consecință, este cert că, de la aderarea Republicii Estonia la Uniune, în anul 2004, ea a locuit și a lucrat în Austria, ca resortisantă estoniană, în calitate de cetățeană a Uniunii.

[46] Punctul 32. Astfel cum am indicat la punctul 50 din prezentele concluzii, Curtea s-a referit la „pierderea statutului conferit de articolul 20 TFUE, precum și a drepturilor aferente acestuia”.

[47] Hotărârea din 8 martie 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). A se vedea printre altele Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 80), și Hotărârea din 8 mai 2018, K.A. și alții (Reîntregirea familiei în Belgia) (C-82/16, EU:C:2018:308, punctul 49).

[48] Hotărârea din 14 noiembrie 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] Hotărârea din 8 martie 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, punctul 42). În această privință, situația copiilor domnului Ruiz Zambrano, „care îi poate priva de beneficiul efectiv al esenței drepturilor conferite de statutul lor de cetățean al Uniunii”, și cea a domnului Rottmann, „care poate determina pierderea statutului conferit de articolul 20 TFUE și a drepturilor care îi sunt aferente” [Hotărârea Rottmann, punctul 42], sunt comparabile, în sensul că în aceste două situații statutul de cetățean al Uniunii fusese privat de efectul său util. A se vedea în această privință Concluziile noastre prezentate în cauzele conexate Rendón Marín și CS (C-165/14 și C-304/14, EU:C:2016:75, punctele 114 și 115).

[50] Hotărârea din 14 noiembrie 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). Spre reamintire, cauza în care s-a pronunțat această hotărâre privea o resortisantă spaniolă care, după ce a locuit în Regatul Unit din anul 1996, a dobândit cetățenia Regatului Unit prin naturalizare în anul 2009, păstrându-și în același timp cetățenia spaniolă. În anul 2014, ea s-a căsătorit cu un resortisant al unei țări terțe. Cererea de permis de ședere în calitate de soț al unui cetățean al Uniunii depusă de acesta fusese respinsă de autoritățile din Regatul Unit pentru motivul că depășise perioada de ședere autorizată în acest stat membru, cu încălcarea legii în materie de imigrație.

[51] În ședință, guvernul austriac a arătat că, înainte de aderarea Republicii Estonia la Uniunea Europeană, JY deținea un certificat de stabilire pentru resortisanții unor țări terțe.

72. Prin urmare, pe lângă faptul că este cert că JY este beneficiara drepturilor conferite unui cetățean al Uniunii de articolul 20 TFUE, JY ar fi de asemenea beneficiara drepturilor conferite de articolul 21 alineatul (1) TFUE, potrivit căruia orice cetățean al Uniunii are dreptul de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și a condițiilor prevăzute de tratate și de dispozițiile adoptate în vederea aplicării acestora.

73. În această privință, potrivit Curții, „drepturile conferite unui cetățean al Uniunii prin articolul 21 alineatul (1) TFUE, inclusiv drepturile derivate de care beneficiază membrii familiei sale, urmăresc printre altele să favorizeze integrarea progresivă a cetățeanului Uniunii interesat în societatea statului membru gazdă” [52]. Or, un cetățean al Uniunii precum JY, care, după ce s-a deplasat, în exercitarea libertății sale de circulație, și a locuit mai mulți ani pe teritoriul statului membru gazdă, în speță Austria, în temeiul și cu respectarea articolului 7 alineatul (1) sau a articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE [53], dorește să dobândească cetățenia statului membru respectiv urmărește să se integreze în mod durabil în societatea acestuia.

74. Prin urmare, astfel cum a statuat Curtea, „a considera că un asemenea cetățean, căruia i s-au conferit drepturi în temeiul articolului 21 alineatul (1) TFUE ca urmare a exercitării libertății sale de circulație, trebuie să renunțe la beneficiul acestor drepturi […] pentru motivul că a urmărit prin naturalizarea în acest stat membru o integrare mai completă în societatea acestuia ar contraveni logicii de integrare progresivă favorizată prin această dispoziție” [54].

75. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, apreciem, așa cum am arătat deja, că situația în discuție în litigiul principal intră, prin natura și prin consecințele sale, sub incidența dreptului Uniunii.

3. Cu privire la decizia Republicii Estonia prin care a încetat raportul statului cu JY

76. Deși din analiza noastră referitoare la prima întrebare preliminară reiese că pierderea de către JY a statutului de cetățeană a Uniunii rezultă din procedura de naturalizare austriacă, privită în ansamblu [55], considerăm că este totuși pertinent, în acest stadiu, să explicăm pe scurt motivele pentru care apreciem, contrar celor susținute de guvernul francez, că, *în cadrul trimiterii preliminare în prezenta cauză*, decizia care trebuie examinată în raport cu dreptul Uniunii nu este decizia autorităților estoniene, ci decizia în litigiu.

77. Guvernul francez susține în observațiile sale scrise că pierderea de către JY a statutului de cetățeană a Uniunii rezultă numai din decizia autorităților estoniene, care, fără a aștepta ca JY să fi dobândit efectiv cetățenia austriacă, au acceptat cererea sa de renunțare la cetățenia estoniană. În opinia acestui guvern, acceptarea unei cereri de renunțare la cetățenia unui stat membru de

[52] Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punctul 56).

[53] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO 2004, L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56). În ceea ce privește situația în discuție în litigiul principal, nu putem exclude că JY a dobândit un drept de ședere permanentă în statul membru respectiv, în conformitate cu articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38. În această privință subliniem că este suficient ca condițiile care permit să se beneficieze de dreptul de ședere permanentă, în conformitate cu dreptul Uniunii, să fie îndeplinite de persoana interesată pentru ca acest drept să fie acceptat de statele membre. Trebuie subliniat că, în conformitate cu articolul 11a alineatul (4) punctul 2 din StbG, dacă persoana interesată este resortisant al unui stat parte la Acordul privind Spațiul Economic European (Acordul privind SEE), cetățenia austriacă poate fi acordată dacă acesta are reședința legală și fără întrerupere pe teritoriul federal de cel puțin șase ani.

[54] Hotărârea din 14 noiembrie 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punctul 58). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, punctul 86).

[55] A se vedea punctul 56 din prezentele concluzii.

către un cetățean al Uniunii trebuie să fie condiționată de dobândirea efectivă a cetățeniei unui alt stat membru sau a unei țări terțe pentru a se evita plasarea acestuia, fie și temporar, într-o situație de apatridie [56].

78. Guvernul estonian, susținut cu privire la acest aspect de guvernul neerlandez și de Comisie, a subliniat în ședință că Republica Estonia nu era în măsură să refuze încetarea raportului statului cu JY. Astfel, din moment ce un resortisant estonian ar solicita să renunțe la cetățenia sa și ar îndeplini condițiile stabilite de legislația estoniană, prezentând documentele justificative necesare, în special asigurarea privind acordarea cetățeniei eliberată de statul membru în cauză, care atestă că acest resortisant va obține cetățenia statului respectiv, îi este imposibil să refuze o asemenea cerere.

79. Putem înțelege acest argument.

80. Curtea a amintit în Hotărârea Rottmann [57] că „principiile care decurg din prezenta hotărâre în ceea ce privește competența statelor membre în materie de cetățenie, precum și obligația acestora de a exercita această competență cu respectarea dreptului Uniunii se aplică atât statului membru de naturalizare, cât și statului membru de origine”, precizând totodată că aceasta privea „cadrul prezentei trimiteri preliminare”.

81. Este adevărat că o măsură cum este cea prevăzută de Codul civil francez permite să se asigure menținerea statutului de cetățean al Uniunii și constituie, așadar, unul dintre mijloacele prin care autoritățile unui stat membru pot garanta că, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, persoana în cauză nu își pierde acest statut.

82. Totuși, ținând seama de particularitățile prezentei cauze, nu se poate reproșa guvernului estonian că a acceptat cererea de renunțare a lui JY la cetățenia acestui stat membru, în măsura în care renunțarea respectivă este o condiție *sine qua non* impusă de procedura de dobândire a cetățeniei austriece în cadrul asigurării date de autoritățile austriece. Așa cum am arătat [58], această asigurare a creat nu numai așteptări legitime din partea lui JY, ci și o încredere a autorităților estoniene demnă de protecție prin principiul încrederii reciproce. În această privință, potrivit observațiilor prezentate de guvernul estonian în ședință, articolul 26 din Legea estoniană privind cetățenia ar prevedea că guvernul respectiv are posibilitatea de a nu retrage cetățenia persoanei interesate în cazul în care această retragere are drept consecință o situație de apatridie [59]. Întrucât autoritățile austriece au furnizat o asigurare cu privire la naturalizare, guvernul estonian arată că îi era imposibil să prevadă că acestea ar revoca-o [60]. Astfel, Republica Estonia s-a întemeiat pe asigurarea privind acordarea cetățeniei, considerând că putea avea o

[56] Acest guvern a arătat că articolul 23-9 punctul 1° din Codul civil francez prevede că pierderea cetățeniei franceze produce efecte la data dobândirii cetățeniei străine, ceea ce evită situația de apatridie. În ceea ce privește guvernul estonian, acesta a confirmat, răspunzând la o întrebare a Curții, că legislația estoniană nu impune obținerea prealabilă a noii cetățenii pentru a autoriza desființarea legăturii dintre stat și un resortisant estonian și că nu este posibil să se renunțe la cetățenia estoniană în mod temporar sau condiționat.

[57] Punctul 62.

[58] A se vedea punctul 63 din prezentele concluzii.

[59] În această privință trebuie amintit că Republica Estonia nu este parte contractantă la Convenția europeană asupra cetățeniei și, prin urmare, nu este supusă obligațiilor prevăzute la articolul 8 din aceasta.

[60] Astfel, s-ar putea reproșa unui stat membru care se află în aceeași situație cu Republica Estonia că a dispus încetarea în condițiile în care situația de apatridie era previzibilă, ceea ce în speță, cel puțin din punctul de vedere al guvernului estonian, nu era valabil. De fapt, renunțarea lui JY la cetățenia sa de origine a fost formulată pentru a putea obține cetățenia austriacă și pentru a redobândi statutul de cetățean al Uniunii. În plus, guvernul estonian a afirmat că a efectuat o apreciere a proporționalității pentru fiecare decizie în materie de cetățenie și în special a consecințelor individuale pentru persoana interesată.

încredere legitimă în faptul că autoritățile austriece urmau să dea curs asigurării privind acordarea cetățeniei. În orice caz, acest stat membru subliniază că, dacă nu ar fi dispus încetarea raportului de cetățenie, JY nu ar fi fost în măsură să solicite acordarea cetățeniei austriece.

83. Prin urmare, considerăm că, în cadrul prezentei cauze, dreptul estonian aplicat în speță este conform cu dreptul Uniunii.

84. În plus, nu se poate contesta că decizia în litigiu este cea care se află la originea pierderii permanente a statutului de cetățeană a Uniunii al lui JY și deci autoritățile austriece sunt cele care sunt obligate ca un resortisant precum JY să nu fie lipsit de statutul de cetățean al Uniunii conferit de articolul 20 TFUE, ceea ce îl privează, contrar principiului proporționalității, de *toate drepturile aferente acestuia*.

85. Așadar, vom analiza a doua întrebare preliminară considerând că decizia în litigiu este cea care trebuie să respecte dreptul Uniunii și, în consecință, principiul proporționalității.

C. Cu privire la a doua întrebare preliminară: conformitatea deciziei în litigiu cu principiul proporționalității

86. Este evident că, întrucât principiul proporționalității se află în centrul dreptului Uniunii, în cazul în care Curtea ar răspunde, așa cum sugerăm, în mod afirmativ la prima întrebare, răspunsul la a doua întrebare ar trebui să fie de asemenea afirmativ. Ținând seama de această evidență, considerăm că instanța de trimitere solicită Curții nu numai să stabilească dacă trebuie să verifice dacă decizia în litigiu este compatibilă cu principiul proporționalității, ci și dacă trebuie să verifice caracterul proporțional sau nu al acestei decizii.

87. Prin urmare, este necesar să se reformuleze a doua întrebare adresată, în sensul că urmărește în esență să se stabilească dacă autoritățile naționale competente, inclusiv, dacă este cazul, instanțele naționale, sunt obligate să examineze compatibilitatea deciziei referitoare la revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei unui stat membru – și la respingerea cererii de obținere a acestei cetățenii – cu principiul proporționalității, având în vedere consecințele pe care le are aceasta asupra situației persoanei în cauză în raport cu dreptul Uniunii, și anume pierderea permanentă a statutului de cetățean al Uniunii, și, așadar, conformitatea deciziei respective cu principiul menționat.

88. Pentru a răspunde la această întrebare, vom examina, în primul rând, caracterul de interes general al motivului urmărit de articolul 20 alineatele (1) și (2) și de articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din StbG, pe care erau întemeiate atât asigurarea privind acordarea cetățeniei, cât și decizia de revocare a acestei asigurări, înainte de a analiza, în al doilea rând, respectarea principiului proporționalității în ceea ce privește consecințele pe care le are decizia în litigiu asupra situației lui JY, precum și caracterul disproporționat al unei decizii cum este decizia în litigiu.

1. Cu privire la motivul de interes general urmărit de reglementarea care a stat la baza deciziei în litigiu

89. Din decizia de trimitere reiese că dreptul austriac privind cetățenia urmărește să evite cetățeniile multiple, astfel cum reiese în special din articolul 10 alineatul (3) punctul 1 din StbG. Instanța de trimitere arată că asigurarea prevăzută la articolul 20 alineatul (1) din această lege

constituie temeiul unui drept la acordarea cetățeniei condiționat numai de dovedirea încetării raportului de stat străin. Ea precizează că articolul 20 alineatul (2) din legea menționată prevede însă revocarea acestei asigurări în cazul în care persoana în cauză nu mai îndeplinește una dintre condițiile cerute pentru acordarea respectivă, cum este cea prevăzută la articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din aceeași lege.

90. Guvernul austriac explică în observațiile sale că, în conformitate cu legislația națională, numai în cazul în care solicitantul cetățeniei dovedește în termenul prevăzut în acest scop încetarea legăturii cu statul său membru de origine și continuă să îndeplinească celelalte condiții de acordare îi va fi acordată cetățenia austriacă.

91. Amintim mai întâi că Curtea a statuat deja că este legitim ca un stat membru să dorească să protejeze raportul special de solidaritate și de loialitate dintre el însuși și resortisanții săi, precum și reciprocitatea drepturilor și a obligațiilor care constituie fundamentul legăturii de cetățenie [61]. În această privință, articolul 20 alineatele (1) și (2) și articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din StbG, care au constituit temeiul atât al asigurării privind acordarea cetățeniei, cât și al deciziei de revocare a acestei asigurări, se înscriu în exercitarea competenței Republicii Austria referitoare la definirea condițiilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei austriece.

92. Este legitim ca un stat membru să asigure un drept la acordarea cetățeniei care, în temeiul dispozițiilor naționale, precum articolul 20 alineatul (1) din StbG, este condiționat doar de dovada încetării raportului cu un alt stat membru sau cu un stat terț [62]. Acest lucru este confirmat printre altele de articolul 1 din Convenția privind reducerea cazurilor de cetățenie multiplă [63] și de textul articolului 7 alineatul (2) din Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie [64].

93. În ceea ce privește revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei, întemeiată pe articolul 20 alineatul (2) și pe articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din StbG, considerăm că aceasta urmărește, în principiu, un obiectiv legitim.

94. Dorim să subliniem însă că, în exercitarea competenței în materie de dobândire și de pierdere a cetățeniei, statele membre trebuie să respecte obligațiile care decurg din dreptul Uniunii, astfel cum reiese din jurisprudența examinată în cadrul analizei noastre cu privire la prima întrebare preliminară. În plus, această competență trebuie exercitată nu numai cu respectarea dreptului Uniunii, ci și a dreptului internațional.

95. În această privință, în ceea ce privește articolul 7 alineatul 2 din Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie [65], observăm că din concluziile reuniunii experților cu privire la interpretarea Convenției privind reducerea cazurilor de apatridie, publicate de Înaltul Comisariat al Națiunilor Unite pentru Refugiați (denumit în continuare „ICNUR”), referitoare la articolul 7 alineatul 2 din această convenție reiese că „este acceptabil să se permită pierderea cetățeniei *numai în cazul în care asigurarea este necondiționată*” [66]. Astfel, în conformitate cu aceste concluzii, „există o obligație implicită, în temeiul Convenției din 1961, potrivit căreia, *după emiterea acestora,*

[61] Hotărârea Rottmann, punctul 51, și Hotărârea Tjebbes și alții, punctul 33.

[62] Convenția asupra cetățeniei prevede la articolul 4 că „regulile privind cetățenia fiecărui stat parte trebuie să se bazeze în special pe […] principii[le potrivit cărora] fiecare persoană are dreptul la o cetățenie [și] apatridia trebuie evitată”.

[63] A se vedea punctul 6 din prezentele concluzii.

[64] A se vedea punctul 3 din prezentele concluzii. A se vedea de asemenea articolul 8 alineatul 3 litera a) punctul (ii) din această convenție.

[65] A se vedea punctul 3 din prezentele concluzii. A se vedea de asemenea articolul 8 alineatul 3 litera a) punctul (ii) din această convenție.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunisia, 31 octombrie-1 noiembrie 2013, p. 1-15, în special p. 10, paragraful 44. Aceste concluzii sunt disponibile la următoarea adresă: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Sublinierea noastră.

asigurările nu pot fi retrase pentru motivul că condițiile naturalizării nu sunt îndeplinite, ceea ce ar duce la apatridia persoanei”[67]. În plus, articolul 8 din aceeași convenție interzice statelor contractante să priveze o persoană de cetățenia sa „dacă această privare va conduce la apatridie”. În consecință, avem îndoieli asupra legitimității în raport cu dreptul internațional a unei reglementări precum articolul 20 alineatul (2) din StbG, care permite revocarea acestei asigurări atunci când persoana interesată nu mai îndeplinește fie și numai una dintre condițiile necesare pentru acordarea cetățeniei, cum este cea prevăzută la articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din legea menționată, confruntând-o în acest fel cu o situație de apatridie[68].

96. În aceste condiții, observăm și că concluziile și principiile directoare privind Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie, publicate de ICNUR, fac parte din dreptul flexibil („soft law”), astfel încât acestea prezintă o anumită autoritate, dar nu sunt obligatorii. În orice caz, este cert că aceste concluzii conțin indicații utile pentru statele membre. Revine însă instanței de trimitere sarcina de a verifica aceste elemente în speță.

97. Vom aborda acum examinarea proporționalității consecințelor pe care le are decizia în litigiu asupra situației în discuție în litigiul principal.

2. Cu privire la respectarea principiului proporționalității în ceea ce privește consecințele pe care le are decizia în litigiu asupra situației lui JY

98. Din decizia de trimitere reiese că nu a fost efectuat niciun control al proporționalității deciziei în litigiu în raport cu dreptul Uniunii.

99. În această privință trebuie să arătăm că revine autorităților naționale competente și instanțelor naționale sarcina să verifice dacă, *atunci când face permanentă pierderea statutului de cetățean al Uniunii și a drepturilor care decurg din acesta*, decizia referitoare la revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei și la respingerea cererii de obținere a acestei cetățenii respectă, din perspectiva dreptului Uniunii, principiul proporționalității în ceea ce privește consecințele pe care le implică asupra situației persoanei în cauză și, dacă este cazul, a membrilor familiei sale[69]. Prin urmare, pentru ca o asemenea decizie să fie compatibilă cu principiul proporționalității, normele naționale pertinente trebuie să permită o examinare individuală a consecințelor pe care le implică revocarea asigurării în raport cu dreptul Uniunii[70].

100. Instanța de trimitere ridică problema dacă simplul fapt că JY a renunțat la statutul său de cetățeană a Uniunii și a încetat din proprie inițiativă raportul de stat cu Republica Estonia poate fi decisiv în cadrul controlului proporționalității.

101. Astfel cum am arătat[71], atât situația de apatridie, cât și pierderea statutului de cetățeană a Uniunii al lui JY rezultă din procedura de naturalizare austriacă, privită în ansamblu. Prin urmare, apreciem că situația unui resortisant al unui stat membru, precum JY, care a renunțat la cetățenia sa de origine exclusiv în scopul îndeplinirii condiției asigurării privind acordarea

67 *Ibid*., p. 10, paragraful 45.

68 A se vedea articolul 4 din Convenția asupra cetățeniei. A se vedea de asemenea articolul 15 alineatul 2 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la 10 decembrie 1948 de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, care prevede că „[n]imeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de cetățenia sa sau de dreptul de a-și schimba cetățenia”.

69 A se vedea în acest sens Hotărârea Tjebbes și alții, punctul 40 și jurisprudența citată.

70 Potrivit Curții, acest lucru este valabil și în cazul pierderii cetățeniei, chiar dacă aceasta a fost obținută în mod fraudulos. A se vedea în acest sens Hotărârea Rottmann, punctul 59.

71 A se vedea punctul 56 din prezentele concluzii.

cetățeniei austriece impuse de legislația națională[72] și deci numai în perspectiva redobândirii cetățeniei Uniunii nu are *nicio incidență* atunci când trebuie să se stabilească dacă revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei respectă principiul proporționalității. În consecință, o asemenea renunțare nu poate fi considerată un criteriu pertinent în cadrul verificării împrejurărilor referitoare la situația individuală a persoanei în cauză.

a) Cu privire la împrejurările referitoare la situația individuală a persoanei în cauză

102. Amintim că din jurisprudența rezultată din Hotărârea Rottmann[73] reiese că împrejurările referitoare la situația individuală a persoanei în cauză și, eventual, a membrilor familiei sale care pot fi relevante în scopul verificărilor pe care trebuie să le efectueze autoritățile competente și instanțele naționale sunt, printre altele, gravitatea încălcării comise de persoana în cauză, timpul scurs între data deciziei de asigurare și cea a revocării acesteia și posibilitatea ca această persoană să își redobândească cetățenia[74].

1) Natura încălcărilor

103. Avem îndoieli cu privire la caracterul justificat al deciziei în litigiu în raport cu natura încălcărilor săvârșite de JY.

104. Lui JY i s-a reproșat, pe de o parte, că a săvârșit, după ce i-a fost furnizată asigurarea că i se va acorda cetățenia austriacă, două contravenții grave, referitoare, prima, la neaplicarea pe vehiculul său a vinietei de inspecție tehnică și, a doua, la conducerea unui autovehicul în stare de ebrietate și, pe de altă parte, că este răspunzătoare pentru opt contravenții săvârșite între anii 2007 și 2013, înainte ca această asigurare să îi fie dată.

105. În ceea ce privește cele opt contravenții, suntem de acord cu punctul de vedere al lui JY și al Comisiei potrivit căruia aceste contravenții erau cunoscute la data la care a fost dată această asigurare și nu au împiedicat acordarea asigurării respective. Prin urmare, aceste încălcări nu ar trebui să fie luate în considerare pentru a se determina gravitatea încălcărilor săvârșite de JY.

106. În ceea ce privește cele două contravenții grave, instanța de trimitere explică faptul că, potrivit jurisprudenței naționale, prima contravenție ar pune în pericol protecția siguranței circulației publice, iar cea de a doua ar pune în pericol în mod deosebit siguranța celorlalți participanți la trafic. Aceasta din urmă ar putea prin ea însăși să fie decisivă în raport cu faptul de a stabili că nu sunt întrunite condițiile de acordare a cetățeniei prevăzute la articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din StbG.

107. În observațiile sale, guvernul austriac arată că dispozițiile articolului 20 alineatul (2) coroborate cu cele ale articolului 10 alineatul (1) punctul 6 din StbG garantează că asigurarea privind acordarea cetățeniei austriece poate fi revocată numai pentru un motiv serios de interes general, legat de faptul că persoana în cauză nu prezintă (sau nu mai prezintă) garanția, în raport cu comportamentul său anterior, că nu constituie un pericol pentru liniștea, ordinea și siguranța publică și nici nu amenință alte interese publice menționate la articolul 8 paragraful 2 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale.

[72] Trebuie să se țină seama de faptul că această condiție se aplică tuturor solicitanților cetățeniei austriece.

[73] Punctul 56.

[74] În ceea ce privește aceste împrejurări, subliniem că jurisprudența menționată nu instituie un *numerus clausus*.

108. Suntem în mod evident de acord cu caracterul pedepsibil al unor asemenea comportamente. Dar este posibil să se întemeieze o decizie referitoare la revocarea asigurării privind cetățenia, care face permanentă pierderea statutului de cetățean al Uniunii al persoanei în cauză, pe contravenții legate de siguranța rutieră?

109. Considerăm că răspunsul este negativ.

110. În primul rând, JY arată în observațiile sale că nici prima [75], nici a doua încălcare gravă [76] nu erau de natură să determine retragerea permisului său de conducere. În această privință trebuie arătat că din răspunsul guvernului austriac la o întrebare adresată de Curte în ședință reiese că dreptul austriac nu prevede suspendarea permisului de conducere în cazul conducerii cu o concentrație de alcool precum cea a lui JY.

111. În al doilea rând, astfel cum am explicat la punctul 69 din prezentele concluzii, situația în care, la fel ca în speță, un resortisant al unui stat membru se confruntă cu pierderea permanentă a statutului său de cetățean al Uniunii și, în consecință, cu pierderea *tuturor drepturilor conferite de articolul 20 TFUE* este comparabilă cu cea în care persoana în cauză se confruntă cu *pierderea beneficiului esenței drepturilor conferite de acest articol*, în sensul că, în cele două situații, statutul de cetățean al Uniunii a fost privat de efectul său util [77].

112. În consecință, considerăm că în speță trebuie aplicată [78] jurisprudența potrivit căreia, în ceea ce privește posibilitatea de a introduce limitări ale unui drept de ședere în temeiul articolului 20 TFUE, această dispoziție nu afectează posibilitatea statelor membre de a invoca o excepție legată, printre altele, de menținerea ordinii publice și de apărarea siguranței publice [79]. În această privință, așa cum a afirmat de asemenea Curtea, noțiunea de ordine publică și cea de securitate publică, fiind o justificare a unei derogări de la dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii sau al membrilor familiilor acestora, trebuie interpretate strict, astfel încât întinderea lor nu poate fi determinată în mod unilateral de statele membre, fără controlul instituțiilor Uniunii [80]. Curtea a considerat, așadar, că noțiunea de „ordine publică” presupune, în orice caz, pe lângă tulburarea ordinii sociale pe care o reprezintă orice încălcare a legii, existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății. În ceea ce privește noțiunea de „siguranță publică”, din această jurisprudență reiese că ea acoperă atât securitatea internă a unui stat membru, cât și securitatea sa externă și că, prin urmare, atingerea adusă funcționării instituțiilor și a serviciilor publice esențiale, precum și supraviețuirea populației, ca și riscul unei perturbări grave a relațiilor externe sau a conviețuirii în pace a popoarelor ori atingerea adusă intereselor militare pot afecta siguranța publică [81].

113. Considerăm deci că, ținând seama de contravențiile săvârșite de JY, revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei nu se întemeiază pe existența unei amenințări reale, prezente și suficient de grave la adresa ordinii publice sau a siguranței publice.

75 JY a arătat că amenda se ridica la 112 euro.

76 JY a arătat că amenda se ridica la 300 de euro.

77 A se vedea de asemenea nota de subsol 49 din prezentele concluzii.

78 Atragem atenția asupra faptului că în această jurisprudență Curtea nu se referă în mod direct la articolele 27 și 28 din Directiva 2004/38.

79 Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 81).

80 Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 82). A se vedea de asemenea Hotărârea din 4 decembrie 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, punctul 18), Hotărârea din 26 februarie 1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, punctul 6), Hotărârea din 28 octombrie 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, punctul 27), Hotărârea din 27 octombrie 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, punctul 33), Hotărârea din 19 ianuarie 1999, Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, punctul 23), și Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, EU:C:2004:262, punctele 64 și 65).

81 Hotărârea din 13 septembrie 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, punctul 83).

2) Timpul scurs între data la care a fost dată asigurarea și cea a revocării sale

114. În ceea ce privește luarea în considerare de către autoritățile competente și instanțele naționale a timpului scurs între data la care a fost dată asigurarea și cea a revocării sale, amintim că decizia referitoare la încetarea raportului de stat dintre JY și Republica Estonia a fost adoptată la 27 august 2015, iar cea referitoare la revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei austriece datează din 6 iulie 2017.

115. Considerăm că intervalul de timp dintre aceste două decizii este excesiv având în vedere în special consecințele pentru persoana interesată, care timp de aproape doi ani de la renunțarea la cetățenia sa de origine a fost în situație de apatridie și, prin urmare, privată de toate drepturile aferente statutului său de cetățeană a Uniunii, inclusiv de dreptul său de liberă circulație și de ședere.

3) Limitările în exercitarea dreptului de circulație și de ședere pe teritoriul întregii Uniuni

116. În ceea ce privește limitările exercitării dreptului de circulație și de ședere pe teritoriul întregii Uniuni, autoritățile competente și instanțele naționale ar trebui de asemenea să țină seama de faptul că, în urma revocării asigurării privind cetățenia, persoana în cauză, cum este cazul lui JY, nu ar mai fi în măsură să își redobândească statutul de cetățean al Uniunii, iar pierderea acestui statut ar deveni, așadar, permanentă.

117. Precum în speță, această persoană s-ar confrunta printre altele cu pierderea dreptului său de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre și, eventual, cu dificultăți în a se deplasa în alte state membre, în special în Estonia, pentru a menține acolo legături efective și regulate cu membrii familiei sale, pentru a-și desfășura activitatea profesională sau pentru a întreprinde demersurile necesare pentru desfășurarea unei asemenea activități în Austria sau în alte state membre.

4) Posibilitatea persoanei în cauză de a-și redobândi cetățenia de origine

118. În ceea ce privește posibilitatea persoanei în cauză de a-și redobândi cetățenia de origine, din răspunsul guvernului estonian la o întrebare adresată de Curte în ședință reiese că în dreptul estonian acest lucru este imposibil după încetarea raportului de stat cu persoana respectivă, întrucât una dintre condițiile care trebuie îndeplinite pentru obținerea acestei cetățenii este de a locui timp de opt ani în statul membru respectiv. O asemenea situație nu poate fi, așadar, ignorată de autoritățile austriece.

5) Desfășurarea normală a vieții de familie și profesionale

119. Din jurisprudența Curții reiese că revine în special autorităților naționale competente și, dacă este cazul, instanțelor naționale să se asigure că pierderea cetățeniei statului membru în cauză este conformă cu drepturile fundamentale garantate de Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), a căror respectare este asigurată de Curte, și mai ales cu *dreptul la respectarea vieții de familie*, astfel cum este prevăzut la articolul 7 din cartă [82].

[82] Hotărârea Tjebbes și alții, punctul 45 și jurisprudența citată. Amintim că, potrivit articolului 1 din cartă, intitulat „Demnitatea umană”, „[d]emnitatea umană este inviolabilă. Aceasta trebuie respectată și protejată”.

120. În speță, din observațiile prezentate de JY în ședință reiese că Agenția pentru refugiați și apatrizi a examinat situația lui JY și a concluzionat, prin decizia din 7 ianuarie 2020, că ea se afla în Austria în mod nelegal. În consecință, JY ar beneficia numai de un permis de ședere în scopuri umanitare, întemeiat pe articolul 55 alineatul (2) din Legea privind azilul, și ar fi obligată să obțină în prealabil, pentru a avea acces pe piața muncii, un permis de muncă din partea agenției pentru ocuparea forței de muncă.

121. În aceste condiții, autoritățile competente și instanțele naționale trebuie să țină seama, în cadrul examinării proporționalității, și de consecințele disproporționate la care va fi expusă persoana în cauză și *care afectează desfășurarea normală a vieții sale de familie și profesionale*.

122. Elementele descrise la punctele precedente trebuie să fie luate în considerare de autoritățile naționale și de instanțele naționale competente la aprecierea respectării principiului proporționalității.

b) Cu privire la coerența și la capacitatea normelor naționale de a atinge obiectivul de protecție a siguranței rutiere

123. În ceea ce privește, mai întâi, coerența legislației naționale, ne vom limita să adresăm următoarea întrebare: este coerent pentru o ordine juridică națională ca încălcările legate de siguranța rutieră să poată să nu fie considerate suficient de grave pentru a determina retragerea unui permis de conducere, dar să poată conduce la revocarea asigurării privind acordarea cetățeniei persoanei în cauză și la pierderea cetățeniei Uniunii și a tuturor drepturilor aferente acesteia?

124. Nu vedem ce raționament ar putea permite să se concluzioneze că nu există o problemă de coerență.

125. În ceea ce privește, în continuare, capacitatea acestei legislații de a promova obiectivele prevăzute la articolul 10 alineatul (1) punctul 6 din StbG, subliniem o lipsă vădită de adecvare între gravitatea încălcărilor prevăzute de legislația națională și consecințele pe care le are aceasta asupra situației persoanei în cauză.

126. Aceste considerații ne determină să concluzionăm că o decizie de revocare a asigurării privind acordarea cetățeniei, precum decizia în litigiu, care face permanentă pierderea statutului de cetățean al Uniunii al unei persoane vizate, într-o situație cum este cea în discuție în litigiul principal, pentru motivul unor contravenții legate de siguranța rutieră, mai ales al celor care nu sunt de natură să determine retragerea permisului de conducere, nu este conformă cu principiul proporționalității al dreptului Uniunii.

127. În încheierea analizei noastre, credem că este interesant să îl citățm pe avocatul general Mengozzi, care a considerat, în Concluziile sale prezentate în cauza Tjebbes și alții [83], că, „într-un caz extrem – și sperăm cu totul ipotetic – în care legislația unui stat membru ar prevedea retragerea naturalizării unei persoane, având ca efect pierderea cetățeniei Uniunii, ca urmare a unei contravenții rutiere, caracterul disproporționat al acestei măsuri ar ieși în evidență, având în vedere lipsa adecvării dintre gradul redus de gravitate al încălcării și consecința dramatică a pierderii statutului de cetățean al Uniunii”.

[83] Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Tjebbes și alții (C-221/17, EU:C:2018:572, punctul 88).

V. Concluzie

128. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Verwaltungsgerichtshof (Curtea Administrativă, Austria) după cum urmează:

1) Situația unei persoane fizice care, având doar cetățenia unui singur stat membru, renunță la această cetățenie și, prin urmare, la statutul său de cetățean al Uniunii Europene pentru a obține cetățenia unui alt stat membru, în conformitate cu decizia autorităților acestuia din urmă care cuprinde asigurarea privind acordarea cetățeniei respective, decizia menționată fiind însă revocată ulterior, iar cererea sa de acordare a cetățeniei respective fiind respinsă, împiedicând, în consecință, această persoană să redobândească statutul de cetățean al Uniunii, intră, prin natura și prin consecințele sale, sub incidența dreptului Uniunii.

2) Articolul 20 TFUE, interpretat în lumina articolului 7 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, nu se opune, în principiu, unei legislații a unui stat membru precum cea în discuție în litigiul principal, care permite acestui stat membru, pentru motive de interes general, să revoce asigurarea privind acordarea cetățeniei sale, chiar dacă această decizie de revocare determină pierderea permanentă a statutului de cetățean al Uniunii pentru persoana în cauză și atrage pentru persoana respectivă imposibilitatea de a redobândi acest statut și drepturile care îi sunt aferente, cu condiția ca autoritățile naționale competente, inclusiv, dacă este cazul, instanțele naționale, să examineze compatibilitatea deciziei cu principiul proporționalității, având în vedere consecințele pe care aceasta le are asupra situației persoanei în cauză în raport cu dreptul Uniunii și, prin urmare, conformitatea deciziei respective cu principiul menționat.

   În cadrul acestei examinări, instanța de trimitere trebuie să verifice, printre altele, dacă o asemenea decizie este justificată în raport cu gravitatea încălcărilor săvârșite de această persoană, cu timpul scurs între data la care i-a fost dată asigurarea și cea a revocării sale, cu limitările în exercitarea dreptului său de circulație și de ședere și cu posibilitatea de a-și redobândi cetățenia de origine și dacă, în raport cu dreptul Uniunii, persoana menționată va fi expusă unor consecințe disproporționate care afectează desfășurarea normală a vieții sale de familie și profesionale.

   În consecință, o decizie de revocare a asigurării privind acordarea cetățeniei, precum decizia din 6 iulie 2017 a Wiener Landesregierung (Guvernul Landului Viena, Austria), care face permanentă pierderea statutului de cetățean al Uniunii al unei persoane vizate, într-o situație cum este cea în discuție în litigiul principal, pentru motivul unor contravenții legate de siguranța rutieră, mai ales al celor care nu sunt de natură să determine retragerea permisului de conducere, nu este conformă cu principiul proporționalității al dreptului Uniunii.