Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 1 lipca 2021 r.[1]

Sprawa C-118/20

JY
przy udziale:
Wiener Landesregierung

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuły 20 i 21 TFUE – Zakres zastosowania – Zrzeczenie się przez zainteresowaną osobę obywatelstwa państwa członkowskiego w celu uzyskania obywatelstwa innego kraju członkowskiego, polegając na wydanej promesie nadania obywatelstwa – Cofnięcie tej promesy ze względów porządku publicznego – Sytuacja bezpaństwowca – Kryteria nabycia obywatelstwa – Proporcjonalność

Spis treści

I. Wprowadzenie . . . 3

II. Ramy prawne . . . 3

A. Prawo międzynarodowe . . . 3

1. Konwencja w sprawie ograniczania bezpaństwowości . . . 3

2. Konwencja o eliminowaniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa . . . 4

3. Europejska konwencja o obywatelstwie . . . 4

B. Prawo Unii . . . 6

C. Prawo austriackie . . . 6

[1] Język oryginału: francuski.

III. Okoliczności faktyczne w sprawie w postępowaniu głównym, postępowanie przed Trybunałem i pytania prejudycjalne . . . 7

IV. Analiza prawna . . . 10

A. Uwagi wstępne . . . 10

B. W przedmiocie pytania pierwszego – czy sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym podlega prawu Unii? . . . 10

1. W przedmiocie orzecznictwa właściwego dla utraty obywatelstwa Unii . . . 11

a) Wyrok Micheletti i in. – kompetencja państw członkowskich w dziedzinie nadawania i utraty obywatelstwa winna być wykonywana z poszanowaniem prawa Unii . . . 12

b) Wyroki Rottmann oraz Tjebbes i in. – potwierdzenie i wyjaśnienie zasady przyjętej w wyroku Micheletti . . . 12

2. W przedmiocie skutków zaskarżonej decyzji w świetle prawa Unii . . . 14

a) Zastosowanie zasad przyjętych w wyrokach Rottmann oraz Tjebbes i in. do sytuacji w postępowaniu głównym . . . 14

b) Orzecznictwo będące następstwem wyroku Ruiz Zambrano – pozbawienie skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii . . . 17

c) Wyrok Lounes – logika stopniowej integracji . . . 17

3. W przedmiocie decyzji Republiki Estońskiej, na mocy której JY została pozbawiona obywatelstwa . . . 18

C. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego – zgodność zaskarżonej decyzji z zasadą proporcjonalności . . . 20

1. W przedmiocie uzasadnienia celu realizowanego przez przepisy, na których została oparta zaskarżona decyzja, względami interesu ogólnego . . . 20

2. W przedmiocie poszanowania zasady proporcjonalności w zakresie skutków, które zaskarżona decyzja wywiera na sytuację JY . . . 22

a) W przedmiocie okoliczności dotyczących indywidualnej sytuacji zainteresowanej osoby . . . 23

1) Charakter czynów zabronionych . . . 23

2) Czas, który upłynął pomiędzy datą wydania promesy a datą jej cofnięcia . . . 25

3) Ograniczenia w realizacji prawa do przemieszczania się i przebywania na terytorium Unii . . . 25

4) Możliwość odzyskania przez zainteresowaną osobę obywatelstwa państwa pochodzenia . . . 25

5) W przedmiocie normalnego rozwoju życia rodzinnego i zawodowego 25

b) W przedmiocie spójności i adekwatności przepisów krajowych do osiągnięcia celu w postaci ochrony bezpieczeństwa drogowego 26

V. Wnioski 27

I. Wprowadzenie

1. Prawo krajowe państwa członkowskiego pozwala mu na cofnięcie, z uwagi na wykroczenia administracyjne związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego, promesy nadania obywatelstwa wydanej osobie, która, mając obywatelstwo tylko jednego państwa członkowskiego, zrzekła się tego obywatelstwa i tym samym statusu obywatela Unii Europejskiej w celu uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, polegając na decyzji władz tego państwa członkowskiego zawierającej taką promesę. W konsekwencji osoba ta straciła możliwość odzyskania statusu obywatela Unii.

2. W niniejszej sprawie do Trybunału zwrócono się o przedstawienie wykładni art. 20 TFUE w świetle orzecznictwa opartego na wyrokach Rottmann [2] oraz Tjebbes i in. [3] oraz o otwarcie trzeciego rozdziału w dość delikatnej kwestii, dotyczącej zobowiązań państw członkowskich w dziedzinie nadawania i utraty obywatelstwa w kontekście prawa Unii.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja w sprawie ograniczania bezpaństwowości

3. W dniu 22 września 1972 r. Republika Austrii przystąpiła do Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie ograniczania bezpaństwowości przyjętej w Nowym Jorku w dniu 30 sierpnia 1961 r., która weszła w życie w dniu 13 grudnia 1975 r. (zwanej dalej „konwencją w sprawie ograniczania bezpaństwowości"). Konwencja ta przewiduje w art. 7 ust. 2, 3 i 6:

„2. Obywatel umawiającego się państwa ubiegający się o nadanie obywatelstwa w zagranicznym państwie nie traci dotychczasowego obywatelstwa, chyba że nabył on obywatelstwo innego państwa lub została wydana decyzja, że zostanie mu przyznane takie obywatelstwo.

3. Zgodnie z postanowieniami ustępów 4 i 5 niniejszego artykułu obywatel umawiającego się państwa nie może utracić obywatelstwa, w rezultacie czego zostałby mu przyznany status bezpaństwowca, na skutek wyjazdu, zamieszkania zagranicą, niezameldowania się lub podobnych przyczyn.

[…]

[2] Wyrok z dnia 2 marca 2010 r. (C-135/08, zwany dalej „wyrokiem Rottmann", EU:C:2010:104).

[3] Wyrok z dnia 12 marca 2019 r. (C-221/17, zwany dalej „wyrokiem Tjebbes i in.", EU:C:2019:189).

6. Z wyjątkiem okoliczności, o których mowa w niniejszym artykule, osoba nie może utracić obywatelstwa umawiającego się państwa, jeżeli będzie to skutkowało jej bezpaństwowością, z zastrzeżeniem, że taka utrata nie jest wyraźne zakazana w świetle jakiegokolwiek innego postanowienia niniejszej konwencji" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej konwencji poniżej].

4. Artykuł 8 wspomnianej konwencji stanowi w ust. 1 i 3:

„1. Umawiające się państwo nie może pozbawić danej osoby obywatelstwa, jeżeli będzie to skutkowało jej bezpaństwowością.

[…]

3. Z zastrzeżeniem postanowień ust. 1 niniejszego artykułu umawiające się państwo może sobie zastrzec prawo do odbierania osobom obywatelstwa, jeżeli z chwilą podpisania, ratyfikacji lub przystąpienia zastrzega sobie takie prawo, podając co najmniej jedną z następujących przyczyn, o ile przyczyny takie są przewidziane w danym momencie w ustawodawstwie krajowym:

a) osoba, łamiąc obowiązek lojalności wobec umawiającego się państwa:

   […]

   (ii) postępowała w sposób szkodliwy dla istotnych interesów państwa;

[…]".

2. Konwencja o eliminowaniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa

5. Konwencja o eliminowaniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa oraz o obowiązkach wojskowych w przypadku wielokrotnego obywatelstwa, podpisana w Strasburgu dnia 6 maja 1963 r., która weszła w życie w dniu 28 marca 1968 r., ma zastosowanie do Republiki Austrii od dnia 1 września 1975 r.

6. Artykuł 1 tej konwencji, zatytułowany „O eliminowaniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa", stanowi w ust. 1, że „nabycie przez pełnoletniego obywatela umawiającego się państwa, obywatelstwa innego umawiającego się państwa w drodze wyraźnego oświadczenia woli, nadania obywatelstwa, wyboru lub odzyskania powoduje utratę poprzedniego obywatelstwa; osoba taka nie może zachować poprzedniego obywatelstwa" [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej konwencji poniżej].

3. Europejska konwencja o obywatelstwie

7. Europejska konwencja o obywatelstwie przyjęta w dniu 6 listopada 1997 r. w ramach Rady Europy, która weszła w życie dnia 1 marca 2000 r. (zwana dalej „konwencją o obywatelstwie"), ma zastosowanie wobec Republiki Austrii od dnia 1 marca 2000 r.

8. Artykuł 4 konwencji o obywatelstwie, zatytułowany „Zasady”, przewiduje, że przepisy dotyczące obywatelstwa każdego umawiającego się państwa powinny opierać się w szczególności na zasadach, zgodnie z którymi każdy ma prawo do obywatelstwa i należy unikać bezpaństwowości.

9. Artykuł 6 tej konwencji, zatytułowany „Nabycie obywatelstwa”, stanowi w ust. 3, że „[k]ażde umawiające się państwo zapewni w prawie wewnętrznym możliwość nadania obywatelstwa osobom legalnie i stale zamieszkującym na jego terytorium. Warunki nadania obywatelstwa nie mogą jednak obejmować okresu zamieszkiwania przekraczającego dziesięć lat przed złożeniem wniosku” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej konwencji poniżej].

10. Artykuł 7 przedmiotowej konwencji, zatytułowany „Utrata obywatelstwa ex lege lub z inicjatywy umawiającego się państwa” przewiduje w ust. 1 i 3:

„1. Umawiające się państwo nie może przewidywać w prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa ex lege ani z inicjatywy umawiającego się państwa, z wyjątkiem następujących przypadków:

a) dobrowolnego nabycia innego obywatelstwa;

b) nabycia obywatelstwa umawiającego się państwa za pomocą oszustwa, fałszywej informacji lub ukrycia jakiegokolwiek istotnego faktu, który może być przypisany wnioskodawcy;

[…]

d) postępowania poważnie szkodzącego żywotnym interesom umawiającego się państwa;

[…].

3. Umawiające się państwo nie może przewidywać w prawie wewnętrznym utraty obywatelstwa na mocy ustępów 1 i 2 niniejszego artykułu, jeżeli zainteresowana osoba stawałaby się w ten sposób bezpaństwowcem, z wyjątkiem przypadków określonych w ustępie 1 lit. b) niniejszego artykułu”.

11. Artykuł 8 konwencji, zatytułowany „Utrata obywatelstwa z inicjatywy jednostki”, stanowi w szczególności, że „[k]ażde umawiające się państwo zezwoli na zrzeczenie się jego obywatelstwa, pod warunkiem że zainteresowane osoby nie staną się w ten sposób bezpaństwowcami”.

12. Zgodnie z art. 10 konwencji o obywatelstwie, zatytułowanym „Załatwianie wniosków”: „Każde umawiające się państwo zapewni załatwienie w rozsądnym terminie wniosków dotyczących nabycia, zachowania, utraty, odzyskania lub poświadczenia jego obywatelstwa”.

13. Artykuł 15 tej konwencji, zatytułowany „Inne przypadki wielokrotnego obywatelstwa”, przewiduje:

„Postanowienia niniejszej konwencji nie ograniczają prawa umawiającego się państwa do określenia w jego prawie wewnętrznym:

a) czy jego obywatele nabywający lub posiadający obywatelstwo innego państwa zachowują jego obywatelstwo, czy też je tracą;

b) czy nabycie lub zachowanie jego obywatelstwa jest uzależnione od zrzeczenia się lub utraty innego obywatelstwa".

14. Artykuł 16 przedmiotowej konwencji, zatytułowany „Zachowanie wcześniejszego obywatelstwa", stanowi, że „[u]mawiające się państwo nie może uzależniać nabycia lub zachowania jego obywatelstwa od zrzeczenia się lub utraty innego obywatelstwa, jeżeli takie zrzeczenie się lub utrata są niemożliwe lub nie można ich żądać w rozsądny sposób".

B. Prawo Unii

15. Artykuł 20 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ustanawia obywatelstwo Unii oraz przewiduje, że „każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego" jest obywatelem Unii. Zgodnie z art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE obywatele Unii mają „prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich".

C. Prawo austriackie

16. Paragraf 10 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (austriackiej ustawy o obywatelstwie z 1985 r.) z dnia 30 lipca 1985 r.[4] (zwanej dalej „StbG"), zatytułowany „Nadanie", stanowi:

„1. W braku odmiennych przepisów zawartych w niniejszej ustawie federalnej cudzoziemcowi można nadać obywatelstwo:

[…]

6) jeżeli swoim dotychczasowym zachowaniem daje rękojmię pozytywnego nastawienia do republiki oraz braku zagrożenia dla ładu, porządku i bezpieczeństwa publicznego, ani innych interesów publicznych określonych w art. 8 ust. 2 [europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.];

[…]

2. Nie można nadać obywatelstwa cudzoziemcowi:

[…]

2) jeżeli więcej niż raz został on prawomocnie skazany za poważne wykroczenie administracyjne szczególnej wagi […]

[…].

3. Nie można nadać obywatelstwa cudzoziemcowi, który posiada obywatelstwo innego państwa, jeżeli:

1) nie podjął działań niezbędnych do utraty obywatelstwa swojego dotychczasowego państwa, chociaż mógł to zrobić i można było tego od niego wymagać;

[4] BGBl. 311/1985, w brzmieniu opublikowanym w BGBl. I, 136/2013.

[…]”.

17. Paragraf 20 ust. 1–3 StbG stanowi:

„1. Cudzoziemcowi, który na przestrzeni dwóch lat wykaże, że jego związek z dotychczasowym krajem pochodzenia przestał istnieć, należy wydać promesę nadania obywatelstwa, pod warunkiem że:

1) nie jest on bezpaństwowcem;

2) nie mają zastosowania § 10 ust. 6, § 16 ust. 2 ani § 17 ust. 4 oraz

3) promesa taka umożliwi mu lub mogłaby mu ułatwić zrzeczenie się obywatelstwa jego dotychczasowego państwa pochodzenia.

2. Promesa podlega cofnięciu, jeżeli cudzoziemiec, z wyjątkiem § 10 ust. 1 pkt 7, przestał spełniać chociażby jedną z przesłanek niezbędnych do nadania obywatelstwa.

3. Cudzoziemcowi nadaje się obywatelstwo, którego dotyczy promesa, jeżeli:

1) utracił on obywatelstwo swojego dotychczasowego państwa pochodzenia albo

2) udowodni, że nie mógł on podjąć działań niezbędnych do zrzeczenia się obywatelstwa swojego dotychczasowego państwa albo nie można było tego od niego wymagać”.

III. Okoliczności faktyczne w sprawie w postępowaniu głównym, postępowanie przed Trybunałem i pytania prejudycjalne

18. Pismem z dnia 15 grudnia 2008 r. JY, obywatelka estońska, złożyła wniosek o nadanie jej obywatelstwa austriackiego.

19. Decyzją z dnia 11 marca 2014 r. Niederösterreichische Landesregierung (rządu kraju związkowego Dolna Austria, Austria), który był właściwy, zgodnie z miejscem zamieszkania JY, wydano jej na podstawie § 11a ust. 4 pkt 2 w związku z § 20 i § 39 StbG promesę nadania obywatelstwa austriackiego, jeżeli w ciągu dwóch lat udowodni utratę obywatelstwa Republiki Estońskiej.

20. JY przeniosła swoje główne miejsce zamieszkania do Wiednia (Austria) i przedstawiła w wyznaczonym terminie dwóch lat wydane przez Republikę Estońską zaświadczenie, zgodnie z którym decyzją rządu tego państwa z dnia 27 sierpnia 2015 r. utraciła obywatelstwo estońskie. Od momentu utraty tego obywatelstwa JY jest bezpaństwowcem.

21. Decyzją z dnia 6 lipca 2017 r. (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”) Wiener Landesregierung (rząd kraju związkowego Wiedeń, Austria), który stał się organem właściwym do rozpoznania wniosku JY, cofnął decyzję Niederösterreichische Landesregierung (rządu kraju związkowego Dolna Austria) na podstawie § 20 ust. 2 StbG i oddalił wniosek JY o nadanie jej obywatelstwa austriackiego w oparciu o § 10 ust. 1 pkt 6 StbG.

22. Wiener Landesregierung (rząd kraju związkowego Wiedeń) uzasadnił swoją decyzję okolicznością, że JY, z jednej strony, po otrzymaniu promesy nadania obywatelstwa austriackiego popełniła dwa poważne wykroczenia administracyjne, polegające na nieumieszczeniu na jej samochodzie winiety potwierdzającej wykonanie badania technicznego oraz na prowadzeniu pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, a z drugiej strony, że w latach 2007–2013, zanim wydano jej przedmiotową promesę, popełniła osiem innych wykroczeń administracyjnych. Organ ten uznał tym samym, że JY przestała spełniać przesłanki przewidziane w § 10 ust. 1 pkt 6 StbG. JY zaskarżyła tę decyzję do sądu.

23. Wyrokiem z dnia 23 stycznia 2018 r. Verwaltungsgericht Wien (sąd administracyjny w Wiedniu, Austria) oddalił skargę, stwierdzając w istocie, że jeżeli po przedstawieniu dowodu zrzeczenia się obywatelstwa dotychczasowego państwa zaistniała podstawa do odmowy nadania obywatelstwa, stosownie do § 20 ust. 2 StbG promesa nadania obywatelstwa austriackiego podlega cofnięciu. W konsekwencji w rozpatrywanej sprawie przesłanka nadania obywatelstwa przewidziana w § 10 ust. 1 pkt 6 StbG nie została spełniona. Wskazane dwa istotne wykroczenia administracyjne są bowiem o tyle niebezpieczne, że pierwsze z nich może zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, a drugie bezpieczeństwu innych uczestników tego ruchu. Zdaniem tego sądu dwa poważne wykroczenia administracyjne, w połączeniu z łącznie ośmioma wykroczeniami administracyjnymi popełnionymi w latach 2007–2013, powodują powstanie wątpliwości co do właściwego zachowania JY w przyszłości, o którym mowa w § 10 ust. 1 pkt 6 StbG, przy czym długi pobyt JY w Austrii oraz jej zawodowa i osobista integracja nie są w stanie zmienić tego wniosku.

24. Wspomniany sąd stanął poza tym na stanowisku, że wyrok Rottmann nie znajduje zastosowania w przedmiotowej sprawie, gdyż JY w chwili wydawania zaskarżonej decyzji była bezpaństwowcem, a tym samym nie była obywatelką Unii. Co więcej, popełnienie poważnych wykroczeń może prowadzić do uznania, że środki przewidziane w zaskarżonej decyzji były proporcjonalne w świetle konwencji w sprawie ograniczania bezpaństwowości.

25. JY wniosła skargę rewizyjną od tego wyroku do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego, Austria).

26. W niniejszej sprawie, biorąc pod uwagę wykroczenia administracyjne popełnione przez JY przed i po otrzymaniu przez nią promesy nadania obywatelstwa austriackiego, sąd odsyłający podkreślił, że na gruncie prawa austriackiego ani okoliczność, że przesłanki cofnięcia promesy nadania obywatelstwa austriackiego w rozumieniu § 20 ust. 2 StbG zostały spełnione, ani oddalenie wniosku o nadanie obywatelstwa na podstawie § 10 ust. 1 pkt 6 wspomnianej ustawy nie mogą zostać zakwestionowane.

27. Niemniej jednak sąd odsyłający wskazał, że chociaż Verwaltungsgericht Wien (sąd administracyjny w Wiedniu) zbadał proporcjonalność cofnięcia nadania obywatelstwa w kontekście posiadanego przez JY statusu bezpaństwowca przy uwzględnieniu konwencji w sprawie ograniczania bezpaństwowości i ustalił, że w świetle popełnionych przez JY czynów zabronionych wymóg proporcjonalności został spełniony, to nie dokonał oceny proporcjonalności konsekwencji, jakie pociąga za sobą cofnięcie promesy nadania obywatelstwa w odniesieniu do sytuacji zainteresowanej osoby (i w danym wypadku członków jej rodziny) z perspektywy prawa Unii, będąc zdania, że wyroki Rottmann oraz Tjebbes i in. nie miały zastosowania w sprawie w postępowaniu głównym.

28. W związku z tym, w odniesieniu do pytania pierwszego, sąd odsyłający wyjaśnił na wstępie, że w świetle sytuacji faktycznej i prawnej JY na dzień wydania zaskarżonej decyzji, decydującej dla oceny prawidłowości wyroku Verwaltungsgericht Wien (sądu administracyjnego w Wiedniu), JY nie była obywatelką Unii. Ponadto w odróżnieniu od sytuacji zainteresowanych w sprawach, które zostały zakończone wydaniem wyroków Rottmann oraz Tjebbes i in., utrata obywatelstwa Unii nie jest w niniejszej sprawie następstwem zaskarżonej decyzji. Przeciwnie, ze względu na cofnięcie promesy nadania obywatelstwa w połączeniu z oddaleniem wniosku o nadanie obywatelstwa austriackiego JY utraciła nabyte warunkowo prawo do odzyskania obywatelstwa Unii, którego się sama wcześniej zrzekła.

29. Pojawia się pytanie, czy taka sytuacja podlega, ze względu na swój charakter i skutki, prawu Unii oraz czy wydając zaskarżoną decyzję, właściwy organ administracji powinien przestrzegać prawa Unii. W tym zakresie sąd odsyłający uważa, podobnie jak Verwaltungsgericht Wien (sąd administracyjny w Wiedniu), że taka sytuacja nie podlega prawu Unii.

30. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie, sąd odsyłający pyta także o to, czy właściwe organy i sądy krajowe powinny weryfikować, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, czy cofnięcie promesy nadania obywatelstwa austriackiego, które uniemożliwia osobie zainteresowanej odzyskanie obywatelstwa Unii, jest w świetle prawa Unii zgodne z zasadą proporcjonalności, mając na względzie konsekwencje, jakie pociąga ono za sobą w odniesieniu do tej osoby. Sąd odsyłający uważa, że taka kontrola proporcjonalności powinna być obowiązkowa, i pyta w związku z tym, czy decydujące znaczenie ma sam fakt, że JY zrzekła się obywatelstwa Unii i rozwiązała szczególny stosunek solidarności i lojalności pomiędzy państwem członkowskim a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków leżących u podstaw więzi obywatelstwa [5].

31. W tych okolicznościach postanowieniem z dnia 13 lutego 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 3 marca 2020 r., Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy sytuacja osoby fizycznej, która – tak jak strona wnosząca skargę rewizyjną w postępowaniu głównym – zrzekła się obywatelstwa jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej, a tym samym obywatelstwa Unii, w celu uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, polegając na wydanej jej promesie nadania obywatelstwa tego drugiego państwa członkowskiego, o co wnioskowała, i której następnie uniemożliwiono odzyskanie obywatelstwa Unii z uwagi na cofnięcie tej promesy, wchodzi ze względu na swój charakter i skutki w zakres prawa Unii, wobec czego w odniesieniu do cofnięcia owej promesy należy przestrzegać prawa Unii?

W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy w ramach orzekania w przedmiocie cofnięcia promesy nadania obywatelstwa państwa członkowskiego właściwe organy krajowe, w tym ewentualnie sądy krajowe, mają obowiązek ustalenia, czy owo cofnięcie promesy uniemożliwiające odzyskanie obywatelstwa Unii jest zgodne z zasadą proporcjonalności co do konsekwencji, jakie pociąga ono za sobą w odniesieniu do sytuacji zainteresowanej osoby z perspektywy prawa Unii?”.

32. Uwagi na piśmie w niniejszej sprawie złożyły JY, rządy austriacki i francuski oraz Komisja Europejska. Ci sami uczestnicy oraz rządy estoński i niderlandzki przedstawili swe stanowiska na rozprawie, która odbyła się w dniu 1 marca 2021 r.

[5] Zobacz wyrok Tjebbes i in., pkt 33.

IV. Analiza prawna

A. Uwagi wstępne

33. Artykuł 20 ust. 1 TFUE przewiduje, że „obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo państwa członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak". Artykuł 20 TFUE przyznaje zatem wszystkim osobom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego status obywatela Unii [6], który powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich [7]. Oznacza to, że obywatelstwo państwa członkowskiego jest warunkiem wstępnym korzystania ze statusu obywatela Unii, z którym związane są wszystkie prawa i obowiązki przewidziane w traktacie FUE [8]. Obywatelstwo Unii ma charakter nie tylko pochodny, ale także dodatkowy, z tego względu, że przyznaje obywatelom Unii dodatkowe prawa, takie jak prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich czy prawo głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz wyborach lokalnych [9]. W tym znaczeniu obywatelstwo Unii przyznaje obywatelom państw członkowskich obywatelstwo wykraczające „poza ramy państwa" [10].

34. Niniejsza sprawa, która wpisuje się w ten kontekst prawny, bezpośrednio dotyczy podstawowego statusu obywatela Unii, przy czym pytania zadane przez sąd odsyłający stanowią pokłosie wyroków Rottmann oraz Tjebbes i in., które mają szczególne znaczenie w świetle niniejszej sprawy.

35. W niniejszej opinii przeanalizuję w pierwszej kolejności kwestię, czy sytuacja rozpoznawana w postępowaniu głównym podlega prawu Unii. W tym celu przedstawię orzecznictwo dotyczące utraty obywatelstwa Unii, a następnie zbadam, w świetle prawa Unii, konsekwencje zaskarżonej decyzji (pytanie pierwsze). W drugiej kolejności, po odniesieniu się do decyzji rządu estońskiego dotyczącej utraty obywatelstwa przez JY, zbadam proporcjonalność tej pierwszej decyzji (pytanie drugie).

B. W przedmiocie pytania pierwszego – czy sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym podlega prawu Unii?

36. W pierwszym pytaniu sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy sytuacja osoby fizycznej, która, mając obywatelstwo tylko jednego państwa członkowskiego, zrzeka się tego obywatelstwa i tym samym statusu obywatela Unii celem uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, polegając na decyzji władz tego państwa zawierającej promesę nadania jej tego obywatelstwa, po czym jednak decyzja ta zostaje cofnięta, a jej wniosek o nadanie przedmiotowego obywatelstwa zostaje oddalony, co uniemożliwia tej osobie odzyskanie statusu obywatela Unii, należy ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii.

6 Wyroki: z dnia 11 lipca 2002 r., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 27); niedawny wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (zawarcie małżeństwa z obywatelem Unii) (C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 35).

7 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31).

8 Artykuł 20 ust. 2 akapit pierwszy TFUE przewiduje w szczególności, że „obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w traktatach".

9 Artykuł 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) i b) TFUE. Zobacz również art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) i d) TFUE. W szczególności z art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE wynika, że status obywatela Unii nie jest zastrzeżony dla obywateli państw członkowskich, którzy zamieszkują lub przebywają na terytorium Unii. Zobacz w tym zakresie opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2018:572, pkt 38).

10 Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, pkt 16).

37. Co się tyczy w pierwszej kolejności szczególnych cech niniejszej sprawy, sąd odsyłający wskazuje, że sprawa rozpatrywana w postępowaniu głównym wyróżnia się przez to, iż na dzień przyjęcia zaskarżonej decyzji JY już zrzekła się obywatelstwa estońskiego i tym samym obywatelstwa Unii. A zatem, w przeciwieństwie do sytuacji, na tle których wydano wyroki Rottmann oraz Tjebbes i in. utrata obywatelstwa Unii nie jest następstwem zaskarżonej decyzji, a sytuacja JY nie podlega prawu Unii.

38. Co się tyczy w drugiej kolejności uwag na piśmie przedstawionych przez strony, rząd austriacki podziela opinię sądu odsyłającego i podnosi, że JY zrzekła się obywatelstwa estońskiego i tym samym obywatelstwa Unii ze swojej własnej inicjatywy. Jednakże JY podkreśla, że rezygnacja z obywatelstwa Unii jako jej podstawowego statusu nigdy nie była jej zamiarem. Zamierzała jedynie – opierając się na swoich uzasadnionych oczekiwaniach – uzyskać obywatelstwo innego państwa członkowskiego, a w rezultacie utraciła obywatelstwo Unii nie z własnej woli. JY podnosi, że w związku z tym, iż cofnięcie promesy nadania obywatelstwa austriackiego wpływa na jej prawa jako obywatelki Unii, władze austriackie miały obowiązek przestrzegać prawa Unii w tym zakresie.

39. Rząd francuski i Komisja uważają, że z racji swojej natury i skutków sytuacja rozpoznawana w postępowaniu głównym należy do zakresu prawa Unii.

40. Rząd francuski twierdzi ponadto, że JY, zrzekając się obywatelstwa estońskiego z uwagi na otrzymanie od państwa członkowskiego promesy nadania jej obywatelstwa tego państwa, znalazła się w sytuacji, w której owa promesa została cofnięta, wskutek czego utrzymała status bezpaństwowca, charakteryzującego się utratą obywatelstwa Unii przysługującego jej na podstawie art. 20 TFUE oraz związanych z nim praw. W takiej sytuacji przy wykonywaniu swoich kompetencji w zakresie obywatelstwa państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania prawa Unii.

41. Z kolei Komisja przyznaje, że sytuacja leżąca u podstaw sporu w postępowaniu głównym różni się od sytuacji, na tle których wydano wyroki Rottmann oraz Tjebbes i in. Jednakże jej zdaniem okoliczność, że obywatel Unii chcący lepiej zintegrować się w przyjmującym państwie członkowskim, ubiegając się o obywatelstwo tego państwa, podejmuje działania zgodne z prawem Unii i jest gotowy zaakceptować czasowy status bezpaństwowca, nie powinna mieć dla niego negatywnych konsekwencji wynikających z okoliczności, że cofnięcie promesy nadania obywatelstwa miałoby nie podlegać kontroli sądowej w świetle prawa Unii z uwagi na bezpaństwowość będącą rezultatem systemu nadawania obywatelstwa austriackiego.

42. Rządy estoński i niderlandzki także podniosły na rozprawie, że sytuacja JY podlega prawu Unii.

43. W związku z powyższym zbadam, czy biorąc pod uwagę szczególne okoliczności sytuacji rozpoznawanej w postępowaniu głównym sytuacja ta mieści się w zakresie zastosowania prawa Unii.

1. W przedmiocie orzecznictwa właściwego dla utraty obywatelstwa Unii

44. Sąd odsyłający odnosi się do wyroków Rottmann oraz Tjebbes i in. Według mnie analizę właściwego orzecznictwa należy jednak rozpocząć od zbadania wyroku Micheletti i in. [11].

[11] Wyrok z dnia 7 lipca 1992 r. (C-369/90, EU:C:1992:295).

a) Wyrok Micheletti i in. – kompetencja państw członkowskich w dziedzinie nadawania i utraty obywatelstwa winna być wykonywana z poszanowaniem prawa Unii

45. W wyroku Micheletti i in.[12] Trybunał przyznał, że „zgodnie z prawem międzynarodowym kwestia określenia warunków nabycia oraz utraty obywatelstwa wchodzi w zakres kompetencji każdego państwa członkowskiego, która musi być wykonywana z poszanowaniem prawa Unii". Trybunał stwierdził, że w przypadku gdy państwo członkowskie, z poszanowaniem prawa Unii, przyznało obywatelstwo danej osobie, inne państwo członkowskie nie może „ograniczać skutków […] poprzez tworzenie dodatkowych warunków dla uznania tego obywatelstwa w związku z korzystaniem z jednej ze swobód podstawowych ujętych w traktacie"[13].

46. Na tym etapie wydaje mi się istotne podkreślenie, że zastrzeżenie sformułowane przez Trybunał w tym wyroku, zgodnie z którym należy przestrzegać prawa Unii, dotyczy zarówno przesłanek nabycia, jak i utraty obywatelstwa. Do kwestii tej powrócę później[14].

b) Wyroki Rottmann oraz Tjebbes i in. – potwierdzenie i wyjaśnienie zasady przyjętej w wyroku Micheletti

47. Zasada przyjęta przez Trybunał w wyroku Micheletti i in.[15] została potwierdzona w wyroku Rottmann[16]. W ramach badania decyzji o cofnięciu nadania obywatelstwa wydanej przez władze niemieckie, Trybunał doprecyzował zakres tej zasady[17]. Po przypomnieniu kompetencji państw członkowskich w dziedzinie nadawania i utraty obywatelstwa[18] Trybunał wskazał, iż fakt, „że dana dziedzina należy do zakresu właściwości państw członkowskich, nie stoi na przeszkodzie temu, żeby w sytuacjach objętych prawem Unii rozpatrywane normy prawa krajowego były zgodne z tym prawem"[19]. W tym zakresie oparł się na utrwalonym orzecznictwie dotyczącym sytuacji, w których przepisy przyjęte w dziedzinach wchodzących w zakres kompetencji

[12] Wyrok z dnia 7 lipca 1992 r. (C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10). Dla przypomnienia sprawa, w której wydano ten wyrok, dotyczyła sytuacji obywatela posiadającego podwójne obywatelstwo – włoskie i argentyńskie. Kiedy chciał on osiedlić się w przyjmującym państwie członkowskim (Hiszpanii), władze tego państwa, powołując się na swoje prawo krajowe, przyjęły, że ma on obywatelstwo państwa zwykłego miejsca zamieszkania, a mianowicie państwa trzeciego.

[13] Wyrok z dnia 7 lipca 1992 r., Micheletti i in. (C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10). Trybunał nakreślił już tę koncepcję w wyrokach z dnia 12 listopada 1981 r., Airola/Komisja (72/80, EU:C:1981:267, pkt 8 i nast.) oraz z dnia 7 lutego 1979 r., Auer (136/78, EU:C:1979:34, pkt 28). W pierwszym z nich, dla potrzeb zastosowania regulaminu pracowniczego urzędników Trybunał odmówił uwzględnienia faktu nadania obywatelstwa włoskiego urzędniczce będącej obywatelką belgijską, uzasadniając to tym, że obywatelstwo to zostało jej narzucone przez prawo włoskie z uwagi na jej małżeństwo z obywatelem włoskim, bez możliwości zrzeczenia się tego obywatelstwa, z naruszeniem zasady równego traktowania urzędników obojga płci. W drugiej ze spraw Trybunał orzekł, że „żadne z postanowień traktatu nie zezwala, w ramach jego zakresu zastosowania, na traktowanie obywateli danego państwa członkowskiego w różny sposób w zależności od czasu lub sposobu, w jaki uzyskali obywatelstwo tego państwa, pod warunkiem że gdy powołują się na przepisy prawa wspólnotowego, posiadają obywatelstwo jednego z państw członkowskich".

[14] Zobacz pkt 56 niniejszej opinii.

[15] Wyrok z dnia 7 lipca 1992 r. (C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10).

[16] Punkty 39 i 45. Dla przypomnienia J. Rottmann uzyskał obywatelstwo niemieckie poprzez jego nadanie, na skutek podstępu.

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

[18] Wyrok Rottmann, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo.

[19] Wyrok Rottmann, pkt 41. Zobacz również opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w tamtej sprawie (C-135/08, EU:C:2009:588, pkt 20): „Pozostaje jednak faktem, że gdy sytuacja wchodzi w zakres prawa wspólnotowego, państwa członkowskie nie mogą korzystać z zachowanych przez siebie kompetencji w sposób dowolny. Sposób korzystania z tych kompetencji ograniczony jest przez obowiązek przestrzegania norm wspólnotowych".

krajowych były oceniane w świetle prawa Unii [20]. Tak więc, skoro sytuacje te wchodzą w zakres stosowania prawa Unii, przepisy te muszą być z nim zgodne i podlegają kontroli Trybunału [21]. Status obywatela Unii nie może być bowiem pozbawiony skuteczności (effet utile) i, co za tym idzie, prawa, które przyznaje, nie mogą być naruszane poprzez przyjęcie środków państwowych [22].

48. W wyroku Rottmann [23] Trybunał stwierdził, że, biorąc pod uwagę podstawowy charakter statusu obywatela Unii przyznanego przez art. 20 TFUE, sytuacja obywatela Unii, którego dotyczy decyzja o cofnięciu nadania obywatelstwa wydana przez władze państwa członkowskiego, prowadząca do tego, że po utracie obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia obywatel ten może utracić także status obywatela Unii i związane z nim prawa, należy ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii.

49. Wyrok ten otworzył również drogę do szczegółowego zbadania, w świetle prawa Unii, niektórych aspektów ustawodawstwa państw członkowskich dotyczącego obywatelstwa i związanego z utratą statusu obywatela Unii [24]. Taka możliwość pojawiła się dziewięć lat później, wraz ze sprawą zakończoną wyrokiem Tjebbes i in. [25].

50. W wyroku tym zbadano, w świetle prawa Unii, ogólny warunek utraty z mocy prawa przez osoby zainteresowane obywatelstwa niderlandzkiego i tym samym obywatelstwa Unii [26]. Trybunał potwierdził [27] tu zasadę sformułowaną we wcześniejszym orzecznictwie [28]. Powołując się na pkt 42 i 45 wyroku Rottmann, orzekł, że sytuacja obywateli Unii, którzy posiadają jedynie obywatelstwo jednego państwa członkowskiego i którzy w wyniku utraty tego obywatelstwa tracą status

[20] Wyrok Rottmann, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

[21] Zobacz zwłaszcza wypowiedzi doktryny na temat orzecznictwa dotyczącego tej kwestii: T. Konstadinides, 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), s. 401–414; D. Pudzianowska, Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcia obywatelstwa Unii?, w: *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, red. G. Baranowska, A. Bodnar, A. Gliszczyńska-Grabias, Warszawa, 2015, s. 141–154.

[22] Zobacz w kontekście tego wyroku P. Mengozzi, 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, n. 1, s. 29–48, w szczególności, s. 34. Zobacz również S. Barbou Des Places, 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, s. 29–50, w szczególności s. 26: „Przedmiotem zainteresowania prawa Unii nie jest jako taka utrata obywatelstwa przez osobę zainteresowaną, ale fakt, że ta utrata ma wpływ na posiadanie statusu obywatela Unii".

[23] Punkt 42. Jak podkreślił rzecznik generalny P. Mengozzi w swojej opinii w sprawie Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2018:572, pkt 34): „w wyroku Rottmann Trybunał, inaczej niż rzecznik generalny [zob. pkt 13 opinii rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588)], nie zbadał związku między cofnięciem obywatelstwa nadanego Jankowi Rottmannowi i korzystaniem przez niego z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii". Zobacz również wyrok z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), którego pkt 42 jest inspirowany pkt 42 wyroku Rottmann.

[24] Zobacz w tym względzie J. Shaw, Setting the scene: the Rottmann case introduced, *Has the European Cour of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, op.cit., s. 4.

[25] Dla przypomnienia wspomniany wyrok dotyczył obywateli niderlandzkich posiadających obywatelstwo państwa trzeciego, którzy zwrócili się do sądów niderlandzkich w następstwie odmowy rozpatrzenia przez ministra spraw zagranicznych ich wniosków o przedłużenie paszportów. Podstawę dla udzielonej przez ministra odmowy stanowiły przepisy niderlandzkie przewidujące, że osoba pełnoletnia traci to obywatelstwo, jeżeli posiada także obywatelstwo innego państwa i w trakcie nieprzerwanego okresu dziesięciu lat swojej pełnoletniości miała swoje główne miejsce zamieszkania poza Niderlandami i Unią.

[26] Nie chodziło tu o indywidualną decyzję o cofnięciu obywatelstwa, opartą na postępowaniu osoby zainteresowanej, jak w sprawie, na tle której wydano wyrok Rottmann.

[27] Zobacz pkt 45–50 niniejszej opinii.

[28] Wyrok Tjebbes i in., pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo. W opinii w sprawie Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2018:572, pkt 28) rzecznik generalny P. Mengozzi stwierdził, że skarżące w postępowaniu głównym nie utraciły definitywnie statusu obywatela Unii przyznanego przez art. 20 TFUE, ale znajdują się w „sytuacji, która może doprowadzić do utraty tego statusu", dochodząc do wniosku, że ich sytuacja w rozpatrywanej sprawie należy do zakresu prawa Unii. Trybunał w swoim wyroku nie zbadał jednak zastosowania prawa Unii.

obywatela Unii, nadany w art. 20 TFUE i związane z nim prawa, należy, *ze względu na swój charakter i skutki*, do zakresu prawa Unii oraz że państwa członkowskie powinny w związku z tym przestrzegać prawa Unii, realizując swoją kompetencję w dziedzinie obywatelstwa [29].

51. Biorąc pod uwagę przedstawione ramy orzecznicze [30], w niniejszej sprawie pojawia się pytanie: czy sytuacja JY mieści się w zakresie zastosowania prawa Unii?

52. Z przyczyn, które przedstawię poniżej, jestem przekonany, że na to pytanie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej.

2. W przedmiocie skutków zaskarżonej decyzji w świetle prawa Unii

a) Zastosowanie zasad przyjętych w wyrokach Rottmann oraz Tjebbes i in. do sytuacji w postępowaniu głównym

53. Jest oczywiście prawdą, że w niniejszej sprawie na dzień badania zasadności skargi w postępowaniu głównym, tj. na dzień wydania zaskarżonej decyzji [31], JY była bezpaństwowcem i tym samym nie posiadała obywatelstwa Unii. Jest również prawdą, że utrata obywatelstwa Unii nie wynikała bezpośrednio z zaskarżonej decyzji. Utrata obywatelstwa Republiki Estońskiej przez JY wynikała z decyzji rządu tego państwa członkowskiego.

54. Jest też oczywiste, że utrata tego obywatelstwa nie wynikała z przesłanki utraty obywatelstwa [32], ale z przesłanki jego nabycia, przewidzianej przez przepisy austriackie [33]. Otóż władze austriackie uzasadniły środki podjęte przez zaskarżoną decyzję, powołując się na okoliczność, że JY przestała spełniać przesłanki nabycia obywatelstwa austriackiego przewidziane w § 10 ust. 1 pkt 6 StbG [34].

55. Jak już zauważyłem [35], biorąc pod uwagę te szczególne okoliczności, sytuacja JY różni się od sytuacji, na tle których wydano wyroki Rottmann oraz Tjebbes i in. Uważam jednak, że te okoliczności nie są w stanie wyłączyć sytuacji JY z zakresu zastosowania prawa Unii, z poniższych przyczyn.

56. W pierwszej kolejności, chociaż decyzje władz estońskich oraz Wiener Landesregierung (rządu kraju związkowego Wiedeń) są oparte na systemach przyznawania i utraty obywatelstwa określonych w dwóch różnych krajowych porządkach prawnych [36], podzielam zdanie Komisji, zgodnie z którym cofnięcie promesy nadania obywatelstwa osobie będącej na dzień tego cofnięcia bezpaństwowcem powinno być rozpatrywane nie w oderwaniu, ale właśnie przy

[29] Wyrok Tjebbes i in., pkt 32. Pragnę zauważyć, że z tego punktu wynika, iż nie tylko „sytuacj[e], *któr[e] mo[mogą]* doprowadzić do utraty tego statusu" należą ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii (wyrok Rottmann, pkt 42), ale także takie, w których osoby są „*narażone na utratę statusu przyznanego im na podstawie art. 20 TFUE, jak również praw z nim związanych*". Moim zdaniem to opis tej drugiej sytuacji jest bardziej bezpośredni, ponieważ dotyczy sytuacji, w których osoby zainteresowane muszą stawić czoło utracie statusu obywatela Unii.

[30] Zobacz pkt 45–50 niniejszej opinii.

[31] Zobacz pkt 21 niniejszej opinii.

[32] Chodzi o przesłankę cofnięcia obywatelstwa przyznanego w drodze nadania, jak w wyroku Rottmann, lub przesłankę utraty obywatelstwa z mocy prawa, jak w sprawie Tjebbes i in.

[33] Zobacz pkt 22 niniejszej opinii.

[34] Zobacz w tym względzie pkt 26 niniejszej opinii.

[35] Zobacz pkt 28 i 37 niniejszej opinii.

[36] Pierwsza decyzja dotyczy procedury utraty obywatelstwa estońskiego, podczas gdy zaskarżona decyzja dotyczy procedury nadania obywatelstwa austriackiego.

uwzględnieniu faktu, że osoba ta była obywatelem państwa członkowskiego i w związku z tym posiadała obywatelstwo Unii [37]. W związku z tym na tym etapie utrata przez JY obywatelstwa Unii powinna być moim zdaniem oceniana przy łącznym uwzględnieniu nie tylko decyzji władz estońskich, ale także austriackiej procedury nadawania obywatelstwa [38].

57. W drugiej kolejności chciałbym wrócić do już poruszonej wcześniej kwestii, a mianowicie do tego, że zastrzeżenie sformułowane przez Trybunał w wyroku Micheletti i in. [39] obejmuje zarówno przesłanki nadania, jak i utraty obywatelstwa. Zasada przyjęta w tym wyroku została potwierdzona w wyrokach Rottmann [40] oraz Tjebbes i in. [41]. Tym samym zasada ta ma zastosowanie do spraw, takich jak niniejsza, które dotyczą przesłanek nadawania obywatelstwa, *pod warunkiem, że skutkiem tych przesłanek jest utrata obywatelstwa Unii* przez osobę zainteresowaną. Jeśli chodzi o obywateli Unii, wykonywanie kompetencji w dziedzinie utraty i nabycia obywatelstwa, jako że *oddziałuje na całokształt praw przyznanych i chronionych przez porządek prawny Unii*, podlega kontroli sądowej przeprowadzanej w świetle prawa Unii.

58. W niniejszej sprawie z ram prawnych przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że zgodnie z § 20 ust. 1 StbG promesa nadania obywatelstwa austriackiego podlega warunkowi sine qua non, że osoba zainteresowana musi, w terminie dwóch lat, zrzec się obywatelstwa państwa członkowskiego jej pochodzenia. Innymi słowy, osoba ta musi zaakceptować nie tylko, że stanie się bezpaństwowcem, ale również że utraci obywatelstwo Unii [42].

59. W tym zakresie wydaje mi się istotne zbadanie, z jednej strony, tego, czy zrzeczenie się obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia jest dobrowolne czy nie, oraz, z drugiej strony, kwestii uzasadnionych oczekiwań stworzonych przez taką promesę.

60. Jeśli chodzi, w pierwszej kolejności, o charakter *warunku zrzeczenia się obywatelstwa*, zdaniem rządu austriackiego JY dobrowolnie zrezygnowała z obywatelstwa estońskiego i tym samym z obywatelstwa Unii. Jednakże czy takie zrzeczenie się można uznać za „dobrowolne”?

61. W przeciwieństwie do tego, co w istocie podnosi rząd austriacki, sytuacja obywatela państwa członkowskiego, który, tak jak JY, zrzekł się obywatelstwa kraju pochodzenia *jedynie w celu spełnienia warunku* uzyskania promesy nadania obywatelstwa austriackiego wymaganego przez przepisy krajowe i tym samym *w przekonaniu o możliwości odzyskania obywatelstwa Unii*, nie powinna być zakwalifikowana jako „dobrowolne zrzeczenie”. Jak podkreśla Komisja, do owego zrzeczenia doszło z tego względu, że władze austriackie dały zapewnienie, iż JY poza zrzeczeniem się dotychczasowego obywatelstwa spełnia wszystkie pozostałe przesłanki nadania obywatelstwa austriackiego. A zatem w świetle powyższego jest oczywiste, że JY chciała zachować status obywatelki Unii.

[37] Fakt, że JY posiadała obywatelstwo estońskie przed zrzeczeniem się go w celu spełnienia przesłanek określonych w przepisach austriackich, odróżnia jej sytuację od sytuacji, która była rozpatrywana w sprawie, na tle której wydano wyrok z dnia 20 lutego 2001 r., Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), w której M. Kaur, nie spełniając definicji obywatela Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, nie mogła być pozbawiona praw wynikających ze statutu obywatela Unii, jako że nigdy nie posiadała tych praw. Zobacz w tym względzie wyrok Rottmann, pkt 49.

[38] W przedmiocie decyzji władz estońskich zob. pkt 76 i nast. niniejszej opinii.

[39] Wyrok z dnia 7 lipca 1992, Micheletti i in. (C-369/90, EU:C:1992:295, pkt 10). Zobacz pkt 46 i 57 niniejszej opinii.

[40] Punkty 39 i 45.

[41] Punkty 30 i 32.

[42] W odpowiedzi na pytanie Trybunału zadane na rozprawie rząd austriacki wytłumaczył, że w zakresie dotyczącym obywateli Unii władze austriackie zmieniły swoją praktykę celem unikania bezpaństwowości, mimo że same przepisy krajowe nie zostały zmienione.

62. Mając na względzie, że w kontekście wydania promesy nadania obywatelstwa przepisy austriackie wymagają jako warunku sine qua non zrzeczenia się obywatelstwa państwa pochodzenia, przy zachowaniu możliwości cofnięcia tej promesy, dokonywanie takiego cofnięcia każdorazowo naraża danego obywatela Unii na utratę obywatelstwa Unii, a tym samym jego sytuacja podlega prawu Unii.

63. Co się tyczy z kolei *uzasadnionych oczekiwań*, jest oczywiste, że w zakresie, w jakim wydanie promesy nadania obywatelstwa austriackiego jest uzależnione od zrzeczenia się i utraty obywatelstwa kraju pochodzenia, promesa ta jest źródłem uzasadnionych oczekiwań po stronie osoby zainteresowanej [43]. W szczególności jest dla mnie jasne, że w niniejszej sprawie uzasadnione oczekiwanie JY dotyczące odzyskania obywatelstwa Unii podlega ochronie prawa Unii [44]. Z tego względu władze austriackie, podejmując decyzję o wydaniu promesy nadania obywatelstwa, są zobowiązane do zadbania o to, by obywatel, taki jak JY, nie został pozbawiony obywatelstwa Unii – także w przypadku popełnienia wykroczeń przed wydaniem lub po wydaniu tej decyzji – ułatwiając mu przyznanie wnioskowanego obywatelstwa. Jak wynika z propozycji odpowiedzi na drugie z pytań prejudycjalnych, uważam, że wykonując przedmiotową kompetencję, władze austriackie są też zobowiązane do wzięcia pod uwagę szczególnych okoliczności każdej konkretnej sprawy i rozpatrzenie ich pod kątem zasady proporcjonalności [45].

64. Bezpaństwowość narzucona przez austriacki system przyznawania obywatelstwa stawia obywatela państwa członkowskiego starającego się o obywatelstwo austriackie, takiego jak JY, w obliczu *czasowej utraty* obywatelstwa Unii, przyznanego na podstawie art. 20 TFUE. Może go jednak również postawić w obliczu permanentnej utraty tego obywatelstwa, jako że, tak jak w niniejszym przypadku, promesa nadania obywatelstwa może zostać cofnięta przez władze austriackie z powodu popełnienia wykroczenia, pozbawiając go *wszystkich praw związanych z obywatelstwem Unii*.

65. Wynika z tego, jak zauważyła również Komisja, że cofnięcie promesy nadania obywatelstwa, po zrzeczeniu się obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia, w połączeniu z oddaleniem wniosku o nadanie obywatelstwa jest porównywalne, z uwagi na skutki, z decyzją o odmowie nadania obywatelstwa. W niniejszej sprawie takie cofnięcie wywołuje skutek w postaci utraty obywatelstwa Unii.

66. Z tego względu jestem zdania, że sytuacja osoby, która zrzekła się obywatelstwa kraju pochodzenia celem spełnienia warunku nadania obywatelstwa określonego w przepisach przyjmującego państwa członkowskiego i która staje w obliczu wydania przez to państwo decyzji o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa i tym samym permanentnej utraty obywatelstwa Unii oraz praw z nim związanych, należy ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii.

[43] W zakresie mechanizmów chroniących uzasadnione oczekiwania w ramach przepisów krajowych w dziedzinie obywatelstwa zob. G.R. De Groot i P. Wautelet, Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives, w: *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, S. Carrera Nuñez i G.R. de Groot (ed.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, s. 117–156, w szczególności s. 138 i nast.

[44] W zakresie zaskarżonej decyzji można jej przeciwstawić zasadę uzasadnionego oczekiwania co do utrzymania statusu obywatela Unii, jako że w mojej ocenie istniało zasługujące na ochronę oczekiwanie po stronie JY, która musiała zrzec się obywatelstwa kraju pochodzenia. Co do przyczyn niezastosowania zasady uzasadnionych oczekiwań do J. Rottmanna, zob. opinia rzecznika generalnego M. Poiaresa Madura w sprawie Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, pkt 31).

[45] Zobacz pkt 102 i nast. niniejszej opinii.

67. W mojej opinii powyższy wniosek znajduje potwierdzenie nie tylko w wyroku Tjebbes i in. [46], ale także w orzecznictwie zapoczątkowanym wyrokami Ruiz Zambrano [47] i Lounes [48].

b) Orzecznictwo będące następstwem wyroku Ruiz Zambrano – pozbawienie skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii

68. Możliwość zastosowania art. 20 TFUE do sytuacji obywateli państwa członkowskiego, którzy nie skorzystali z prawa do swobodnego przepływu, a ze względu na decyzję tego państwa członkowskiego zostali pozbawieni możliwości skutecznego korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii była przedmiotem rozważań Trybunału od czasu wyroku Ruiz Zambrano [49].

69. Skoro w tamtym wyroku Trybunał orzekł, że taka sytuacja podlegała prawu Unii, nie dostrzegam powodów, dla których można by uważać, że sytuacja taka jak JY, w której zaskarżona decyzja stawia obywatelkę państwa członkowskiego w obliczu permanentnej utraty statusu obywatela Unii i tym samym nie tylko utraty możliwości korzystania *z istoty praw* przyznanych przez art. 20 TFUE, ale *z całości tych praw*, nie podlega prawu Unii, jako że JY, w przeciwieństwie do dzieci G. Ruiza Zambrana, skorzystała z prawa do swobodnego przepływu, udając się na terytorium innego państwa członkowskiego i legalnie tam zamieszkując.

70. Biorąc pod uwagę tę ostatnią okoliczność, pokrótce przeanalizuję przedmiotową sytuację w postępowaniu głównym w świetle logiki stopniowej integracji przyjętej w wyroku Lounes [50].

c) Wyrok Lounes – logika stopniowej integracji

71. Na wstępie podnoszę, że w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał podczas rozprawy JY potwierdziła, że przebywa w Austrii od 1993 r. [51]. Tym samym jest bezsporne, że od momentu przystąpienia Republiki Estońskiej do Unii w 2004 r., będąc obywatelką Estonii, przebywała i pracowała w Austrii jako obywatelka Unii.

72. A zatem JY przysługiwały nie tylko prawa przyznane obywatelowi Unii przez art. 20 TFUE, ale także prawa nadane przez art. 21 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i środkach przyjętych w celu jego wykonania.

[46] Punkt 32. Tak jak wskazałem w pkt 50 niniejszej opinii, Trybunał odniósł się tu do „utraty statusu przyznanego na podstawie art. 20 TFUE, jak również praw z nim związanych".

[47] Wyrok z dnia 8 marca 2011 r. (C-34/09, EU:C:2011:124). Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 80); z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (łączenie rodzin w Belgii) (C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 49).

[48] Wyrok z dnia 14 listopada 2017 r. (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] Wyrok z dnia 8 marca 2011 r. (C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 42). W tym zakresie sytuacja dzieci G. Ruiza Zambrana „mogąca pozbawić je możliwości korzystania z istoty praw przyznanych przez status obywatela Unii" oraz sytuacja J. Rottmanna, prowadząca do tego, że mógł „utracić także status nadany przez [art. 20 TFUE] i związane z nim prawa" (wyrok Rottmann, pkt 42), są porównywalne w ten sposób, że w obu tych sytuacjach obywatelstwo Unii zostało pozbawione swojej skuteczności (effet utile). Zobacz w tym zakresie moja opinia w sprawach połączonych Rendón Marín i CS (C-165/14 i C-304/14, EU:C:2016:75, pkt 114, 115).

[50] Wyrok z dnia 14 listopada 2017 r. (C-165/16, EU:C:2017:862). Dla przypomnienia sprawa, w której wydano tamten wyrok, dotyczyła obywatelki hiszpańskiej, która przebywała w Zjednoczonym Królestwie od 1996 r. i nabyła obywatelstwo brytyjskie w drodze nadania w 2009 r., zachowując przy tym obywatelstwo hiszpańskie. W 2014 r. wyszła za mąż za obywatela państwa trzeciego. Złożony przez niego wniosek o kartę pobytu w charakterze małżonka obywatela Unii został oddalony przez władze Zjednoczonego Królestwa na tej podstawie, że przekroczył on dozwolony czas pobytu w tym państwie z naruszeniem przepisów w sprawie imigracji.

[51] Na rozprawie rząd austriacki wskazał, że przed przystąpieniem Republiki Estońskiej do Unii Europejskiej JY posiadała dokument pobytowy dla obywateli państw trzecich.

73. W tym zakresie, zdaniem Trybunału „prawa, które obywatelowi Unii przyznaje art. 21 ust. 1 TFUE, w tym prawa pochodne, przysługujące członkom rodziny tego obywatela, służą między innymi ułatwieniu stopniowej integracji danego obywatela Unii ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego”[52]. Tymczasem obywatel Unii, taki jak JY, który po udaniu się w ramach korzystania ze swobody przemieszczania się na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, w tym przypadku Austrii i zamieszkiwaniu tam przez kilka lat na podstawie i zgodnie z art. 7 ust. 1 lub art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE[53], zapragnął nabyć obywatelstwo tego państwa członkowskiego, wyraża chęć trwałego zintegrowania się ze społeczeństwem tego państwa.

74. Tym samym, jak orzekł Trybunał: „uznanie, że taki obywatel, wywodzący swoje prawa – w szczególności prawo do prowadzenia życia rodzinnego w przyjmującym państwie członkowskim – z art. 21 ust. 1 TFUE wskutek skorzystania ze swobody przemieszczania się, traci je ze względu na nadanie mu obywatelstwa w celu głębszego zintegrowania się ze społeczeństwem tego państwa członkowskiego, stałoby w sprzeczności z logiką stopniowej integracji, której przyświeca to postanowienie”[54].

75. Biorąc pod uwagę całokształt powyższych rozważań, jak już wskazałem, jestem zdania, że sytuacja w postępowaniu głównym należy z racji swojej natury i skutków do zakresu prawa Unii.

3. W przedmiocie decyzji Republiki Estońskiej, na mocy której JY została pozbawiona obywatelstwa

76. Chociaż z mojej analizy dotyczącej pierwszego pytania prejudycjalnego wynika, że utrata obywatelstwa Unii przez JY była skutkiem całokształtu procedury nadawania obywatelstwa austriackiego[55], wydaje mi się, że należy na tym etapie zwięźle wyjaśnić przyczyny, dla których uważam, w przeciwieństwie do tego, co podnosi rząd francuski, że *w ramach odesłania prejudycjalnego w niniejszej sprawie* decyzją, która powinna być zbadana w świetle prawa Unii, jest zaskarżona decyzja, a nie decyzja władz estońskich.

77. Rząd francuski podnosi w swoich uwagach na piśmie, że utrata obywatelstwa Unii przez JY wynikała jedynie z decyzji władz estońskich, które nie czekając na to, aż JY skutecznie otrzyma obywatelstwo austriackie, uwzględniły jej wniosek o zrzeczenie się obywatelstwa estońskiego. Jego zdaniem, uwzględnienie wniosku o zrzeczenie się obywatelstwa państwa członkowskiego przez

[52] Wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, pkt 56).

[53] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77). Co się tyczy sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, nie mogę wykluczyć, że JY nabyła prawo do pobytu stałego w tym państwie członkowskim, zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38. W tym względzie pragnę zauważyć, że spełnienie przez zainteresowaną osobę warunków pozwalających na otrzymanie prawa do pobytu stałego, zgodnie z prawem Unii, wystarczy, aby prawo to było akceptowane przez państwa członkowskie. Należy podkreślić, że zgodnie z § 11a ust. 4 pkt 2 StbG, jeśli osoba zainteresowana jest obywatelem państwa członkowskiego będącego członkiem Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (porozumienie EOG), obywatelstwo austriackie może zostać jej nadane, jeśli przebywa ona legalnie i nieprzerwanie na terytorium federalnym od co najmniej 6 lat.

[54] Wyrok z dnia 14 listopada 2017 r., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, pkt 58). Zobacz również opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, pkt 86).

[55] Zobacz pkt 56 niniejszej opinii.

obywatela Unii powinno być uwarunkowane skutecznym nadaniem obywatelstwa innego państwa członkowskiego bądź państwa trzeciego, tak aby uniknąć stawiania tej osoby w sytuacji choćby tymczasowej bezpaństwowości [56].

78. Rząd estoński, poparty w tej kwestii przez rząd niderlandzki oraz Komisję, podkreślił na rozprawie, że Republika Estońska nie mogła odmówić JY zrzeczenia się obywatelstwa tego państwa. Otóż w momencie, gdy obywatel estoński zażąda pozbawienia go obywatelstwa i spełni warunki przewidziane przez prawo estońskie, przedstawiając wymagane dowody, w szczególności promesę nadania obywatelstwa wydaną przez dane państwo członkowskie, potwierdzającą, że obywatel ten otrzyma obywatelstwo tego kraju, Republika Estońska nie może oddalić jego wniosku.

79. Przekonuje mnie ten argument.

80. Trybunał przypomniał w wyroku Rottmann [57], że „zasady wynikające z niniejszego wyroku dotyczące kompetencji państw członkowskich w dziedzinie ich obywatelstwa oraz obowiązku poszanowania prawa Unii przy ich wykonywaniu mają zastosowanie zarówno do państwa członkowskiego nadania obywatelstwa, jak i do państwa członkowskiego obywatelstwa pierwotnego", uściślając, że dotyczy to „ram niniejszego odesłania prejudycjalnego".

81. Oczywiście środek taki jak przewidziany przez francuski kodeks cywilny pozwala zapewnić utrzymanie statusu obywatela Unii i stanowi jeden z instrumentów, przy pomocy których władze państwa członkowskiego mogą zagwarantować, że w sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym dana osoba nie utraci tego statusu.

82. Jednakże, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności niniejszej sprawy, nie można zarzucić rządowi estońskiemu, że uwzględnił wniosek o zrzeczenie się obywatelstwa tego państwa członkowskiego przez JY, jako że takie zrzeczenie się jest warunkiem sine qua non narzuconym przez procedurę nadawania obywatelstwa austriackiego w ramach promesy wydanej przez władze austriackie. Jak już wskazałem [58], wydanie tej promesy stworzyło nie tylko uzasadnione oczekiwania po stronie JY, ale także przekonanie u władz estońskich zasługujące na ochronę w świetle zasady wzajemnego zaufania. W tym zakresie, zgodnie z uwagami przedstawionymi przez rząd estoński na rozprawie, art. 26 estońskiej ustawy o obywatelstwie przewiduje, że rząd ten ma prawo do niepozbawiania osoby zainteresowanej obywatelstwa, jeśli takie pozbawienie wywołałoby skutek w postaci bezpaństwowości [59]. Skoro władze austriackie wydały promesę nadania obywatelstwa, rząd estoński wskazuje, że nie mógł przewidzieć, iż tę promesę cofną [60]. Republika Estońska opierała się na promesie nadania obywatelstwa, uznając, że może mieć uzasadnione oczekiwanie co do tego, że władze austriackie postąpią zgodnie z promesą nadania

[56] Rząd ten wskazał, że art. 23-9 pkt 1 francuskiego kodeksu cywilnego przewiduje, iż utrata obywatelstwa francuskiego staje się skuteczna z dniem nabycia obywatelstwa państwa obcego, co pozwala uniknąć bezpaństwowości. Jeśli chodzi o Republikę Estońską, potwierdziła ona w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał, że przepisy estońskie nie wymagają uprzedniego uzyskania nowego obywatelstwa w celu wyrażenia zgody na utratę obywatelstwa estońskiego oraz że nie jest możliwe zrzeczenie się obywatelstwa estońskiego w sposób tymczasowy lub warunkowy.

[57] Punkt 62.

[58] Zobacz pkt 63 niniejszej opinii.

[59] W tym zakresie należy przypomnieć, że Republika Estońska nie jest stroną Europejskiej konwencji o obywatelstwie i tym samym nie podlega obowiązkom wskazanym w art. 8 tej konwencji.

[60] Można by zatem zarzucić państwu członkowskiemu, znajdującemu się w takiej sytuacji jak Republika Estońska, wyrażenie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa, o ile można było przewidzieć skutek w postaci bezpaństwowości, co w niniejszej sprawie, co najmniej z punktu widzenia rządu estońskiego, nie miało miejsca. Otóż zrzeczenie się przez JY obywatelstwa kraju pochodzenia zostało dokonane celem uzyskania możliwości otrzymania obywatelstwa austriackiego i odzyskania obywatelstwa Unii. Ponadto rząd estoński podnosi, że przeprowadza ocenę proporcjonalności każdej decyzji w dziedzinie obywatelstwa, a w szczególności indywidualnych konsekwencji takiej decyzji dla osoby zainteresowanej.

obywatelstwa. Niezależnie od powyższego to państwo członkowskie podkreślało, że gdyby nie uwzględniło zrzeczenia się obywatelstwa, JY nie mogłaby ubiegać się o nadanie obywatelstwa austriackiego.

83. Uważam zatem, że w zakresie niniejszej sprawy prawo estońskie, które zostało tu zastosowane, jest zgodne z prawem Unii.

84. Poza tym nie sposób zaprzeczyć temu, że to zaskarżona decyzja jest źródłem permanentnej utraty przez JY obywatelstwa Unii, a zatem to władze austriackie są zobowiązane do zadbania o to, by obywatel, taki jak JY, nie został pozbawiony obywatelstwa Unii przyznanego mu w art. 20 TFUE i wbrew zasadzie proporcjonalności nie utracił *wszystkich praw, które są z nim związane*.

85. Przejdę zatem do analizy drugiego pytania prejudycjalnego, przyjmując, że to zaskarżona decyzja powinna pozostawać w zgodzie z prawem Unii i tym samym zasadą proporcjonalności.

C. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego – zgodność zaskarżonej decyzji z zasadą proporcjonalności

86. Wobec tego, że zasada proporcjonalności stanowi centralny punkt prawa Unii, jest oczywiste, iż jeśli Trybunał odpowie, tak jak proponuję, w sposób twierdzący na pytanie pierwsze, odpowiedź na pytanie drugie również powinna być twierdząca. Biorąc pod uwagę tę oczywistość, jestem zdania, że sąd odsyłający pyta Trybunał nie tylko o to, czy powinien zbadać, czy zaskarżona decyzja jest zgodna z zasadą proporcjonalności, ale także o to, czy sama ta decyzja ma charakter proporcjonalny czy też nie.

87. W związku z tym należy przeformułować drugie z zadanych pytań w ten sposób, że zmierza ono w istocie do ustalenia, czy właściwe organy krajowe, w tym w odpowiednim przypadku sądy krajowe, są zobowiązane do zbadania zgodności decyzji dotyczącej cofnięcia promesy nadania obywatelstwa państwa członkowskiego i oddalenia wniosku o nadanie obywatelstwa z zasadą proporcjonalności, ze względu na konsekwencje tej decyzji dla sytuacji osoby zainteresowanej w świetle prawa Unii, a mianowicie permanentną utratę obywatelstwa Unii, a tym samym proporcjonalności samej tej decyzji.

88. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, w pierwszej kolejności zbadam, czy cel realizowany przez § 20 ust. 1 i 2 oraz § 10 ust. 1 pkt 6 StbG, na podstawie których wydano promesę nadania obywatelstwa, jak również cel realizowany przez decyzję o cofnięciu tej promesy mogą być uzasadnione względami interesu ogólnego, a następnie przejdę do analizy zgodności skutków zaskarżonej decyzji dla sytuacji JY z zasadą proporcjonalności oraz nieproporcjonalnego charakteru decyzji takiej jak zaskarżona w niniejszej sprawie.

1. W przedmiocie uzasadnienia celu realizowanego przez przepisy, na których została oparta zaskarżona decyzja, względami interesu ogólnego

89. Z postanowienia odsyłającego wynika, że austriacka ustawa o obywatelstwie ma na celu wyeliminowanie przypadków wielokrotnego obywatelstwa, na co wskazuje w szczególności § 10 ust. 3 pkt 1 StbG. Sąd odsyłający stwierdza, że promesa, o której mowa w § 20 ust. 1 tej ustawy, tworzy warunkowe roszczenie o nadanie obywatelstwa, którego realizacja jest uwarunkowana wyłącznie udowodnieniem utraty obywatelstwa innego państwa. Wskazuje, że § 20 ust. 2 owej

ustawy przewiduje jednakże możliwość cofnięcia tej promesy, jeśli osoba zainteresowana przestała spełniać chociażby jedną z przesłanek nadania obywatelstwa, taką jak ta określona w § 10 ust. 1 pkt 6 wspomnianej ustawy.

90. Rząd austriacki tłumaczy w swoich uwagach, że zgodnie z przepisami krajowymi jedynie wtedy, gdy osoba wnioskująca o nadanie obywatelstwa udowodni, w przewidzianym do tego terminie, utratę obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia i nadal będzie spełniać pozostałe przesłanki nadania obywatelstwa austriackiego, obywatelstwo to zostanie jej nadane.

91. Na początku pragnę przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż państwo członkowskie ma prawo chronić szczególny stosunek solidarności i lojalności pomiędzy tym państwem a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków leżących u podstaw więzi obywatelstwa [61]. W tym zakresie § 20 ust. 1 i 2 oraz § 10 ust. 1 pkt 6 StbG, na podstawie których wydano promesę nadania obywatelstwa oraz decyzję o cofnięciu tej promesy, wpisują się w wykonywanie przez Republikę Austrii kompetencji do ustanawiania przesłanek nabycia i utraty obywatelstwa austriackiego.

92. Państwo członkowskie ma prawo przyznawać roszczenie o nadanie obywatelstwa, które na podstawie przepisów krajowych, takich jak § 20 ust. 1 StbG jest uzależnione wyłącznie od udowodnienia utraty obywatelstwa innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego [62]. Pogląd ten znajduje oparcie w szczególności w art. 1 konwencji o eliminowaniu przypadków wielokrotnego obywatelstwa [63] oraz w treści art. 7 ust. 2 konwencji w sprawie ograniczania bezpaństwowości [64].

93. Co się tyczy cofnięcia promesy nadania obywatelstwa, wydanej na podstawie § 20 ust. 2 oraz § 10 ust. 1 pkt 6 StbG, jestem zdania, że co do zasady służy ono osiągnięciu prawnie uzasadnionego celu.

94. Chciałbym jednak podkreślić, że przy wykonywaniu kompetencji w zakresie nadawania i utraty obywatelstwa państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegać zobowiązań wynikających z prawa Unii, co wynika z orzecznictwa omówionego w ramach analizy pierwszego pytania prejudycjalnego. Ponadto kompetencja ta powinna być wykonywana nie tylko przy poszanowaniu prawa Unii, ale także prawa międzynarodowego.

95. W tym względzie w odniesieniu do art. 7 ust. 2 konwencji w sprawie ograniczania bezpaństwowości pragnę zauważyć, że z wniosków ze spotkania ekspertów w zakresie wykładni konwencji w sprawie ograniczania bezpaństwowości [65] opublikowanych przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (zwanego dalej „UNHCR"), dotyczących art. 7 ust. 2 tej konwencji wynika, że „utrata obywatelstwa jest akceptowalna tylko wtedy, *gdy promesa jest bezwarunkowa*" [66]. Zgodnie z przedmiotowymi wnioskami: „na mocy konwencji z 1961 r. istnieje dorozumiany obowiązek, zgodnie z którym *raz wydane promesy nie mogą zostać cofnięte ze względu na to, że przesłanki nadania obywatelstwa nie są spełnione*, co

[61] Wyroki: Rottmann, pkt 51; Tjebbes i in., pkt 33.

[62] Konwencja o obywatelstwie przewiduje w art. 4, że „przepisy dotyczące obywatelstwa każdego państwa-strony powinny opierać się w szczególności na zasadach, zgodnie z którymi każdy ma prawo do obywatelstwa i należy unikać bezpaństwowości".

[63] Zobacz pkt 6 niniejszej opinii.

[64] Zobacz pkt 3 niniejszej opinii. Zobacz również art. 8 ust. 3 lit. a) pkt (ii) tejże konwencji.

[65] Zobacz pkt 3 niniejszej opinii. Zobacz również art. 8 ust. 3 lit. a) pkt (ii) tejże konwencji.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunezja, 31 października – 1 listopada 2013 r., s. 1–15, w szczególności s. 10, ust. 44. Wnioski te są dostępne na stronie: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Wyróżnienie własne.

uczyniłoby daną osobę bezpaństwowcem”[67]. Poza tym art. 8 tej konwencji zakazuje umawiającym się państwom pozbawiania jednostki obywatelstwa, „jeżeli wskutek tego jednostka ta miałaby stać się bezpaństwowcem”. Tym samym wyrażam wątpliwość w zakresie zgodności z prawem międzynarodowym takiego przepisu jak § 20 ust. 2 StbG, który pozwala na cofnięcie przedmiotowej promesy, jeśli osoba zainteresowana przestanie spełniać choćiażby jedną z przesłanek wymaganych do nadania obywatelstwa, taką jak przewidziana w § 10 ust. 1 pkt 6 tej ustawy, stawiając tę osobę w sytuacji bezpaństwowości[68].

96. Niezależnie od powyższego pragnę zauważyć, że chociaż wnioski i wytyczne dotyczące konwencji w sprawie ograniczania bezpaństwowości opublikowane przez UNHCR mają pewną moc prawną, to jednak nie są wiążące [tzw. prawo miękkie („soft law”)]. Niezależnie od tego jest jasne, że owe wnioski zawierają wskazówki interpretacyjne użyteczne dla państw członkowskich. Do sądu odsyłającego należy jednak zbadanie tego aspektu niniejszej sprawy.

97. Przejdę teraz do analizy proporcjonalności skutków, które wywiera zaskarżona decyzja na sytuację rozpatrywaną w postępowaniu głównym.

2. W przedmiocie poszanowania zasady proporcjonalności w zakresie skutków, które zaskarżona decyzja wywiera na sytuację JY

98. Z postanowienia odsyłającego wynika, że kontrola proporcjonalności zaskarżonej decyzji w świetle prawa Unii nie została przeprowadzona.

99. W tym względzie pragnę zauważyć, że to do właściwych organów krajowych i sądów krajowych należy zweryfikowanie, czy decyzja o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa oraz o oddaleniu wniosku o jego nadaniu, *w sytuacji gdy powoduje ona permanentną utratę statusu obywatela Unii i związanych z nim praw*, jest zgodna z zasadą proporcjonalności z uwagi na konsekwencje, jakie pociąga ona za sobą w odniesieniu do sytuacji zainteresowanej osoby i w danym wypadku członków jej rodziny w świetle prawa Unii[69]. W związku z tym, gdyby taka decyzja była zgodna z zasadą proporcjonalności, właściwe przepisy krajowe powinny pozwalać na indywidualne zbadanie konsekwencji, jakie pociąga za sobą cofnięcie promesy w świetle prawa Unii[70].

100. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy fakt, że JY zrzekła się obywatelstwa Unii i z własnej inicjatywy utraciła obywatelstwo Republiki Estońskiej, może być decydujący w ramach kontroli proporcjonalności.

101. Jak już stwierdziłem[71], zarówno stan bezpaństwowości, jak i utrata obywatelstwa Unii przez JY wynikają z całokształtu procedury nadawania obywatelstwa austriackiego. W związku z tym uważam, że sytuacja obywatela państwa członkowskiego, takiego jak JY, który zrzekł się obywatelstwa państwa pochodzenia jedynie w celu spełnienia warunku promesy nadania

67 Ibidem, s. 10, ust. 45.

68 Zobacz art. 4 konwencji o obywatelstwie. Zobacz również art. 15 ust. 2 Powszechnej deklaracji praw człowieka, przyjętej w dniu 10 grudnia 1948 r. przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, który stanowi, że „nikt nie może być arbitralnie pozbawiony swojego obywatelstwa ani też nikomu nie może być odmówione prawo do zmiany obywatelstwa”.

69 Zobacz podobnie wyrok Tjebbes i in., pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

70 Zdaniem Trybunału ma to znaczenie również w sprawie utraty obywatelstwa, nawet jeśli zostało ono uzyskane w drodze podstępu. Zobacz podobnie wyrok Rottmann, pkt 59.

71 Zobacz pkt 56 niniejszej opinii.

obywatelstwa austriackiego określonego w przepisach krajowych [72] i tym samym w przekonaniu o odzyskaniu obywatelstwa Unii, nie ma żadnego wpływu na ustalenie, czy cofnięcie promesy nadania obywatelstwa jest zgodne z zasadą proporcjonalności. Tym samym takie zrzeczenie się nie może być traktowane jako odpowiednie kryterium w ramach oceny okoliczności dotyczących indywidualnej sytuacji osoby zainteresowanej.

a) W przedmiocie okoliczności dotyczących indywidualnej sytuacji zainteresowanej osoby

102. Przypominam, że z orzecznictwa będącego następstwem wyroku Rottmann [73] wynika, że okolicznościami dotyczącymi indywidualnej sytuacji osoby zainteresowanej, a w odpowiednim przypadku członków jej rodziny, które są istotne w celu weryfikacji, której uprawnione władze i sądy krajowe muszą dokonać, są w szczególności waga czynu zabronionego popełnionego przez osobę zainteresowaną, czas, który upłynął pomiędzy dniem wydania decyzji o udzieleniu promesy a dniem decyzji o jej cofnięciu, oraz możliwości odzyskania obywatelstwa przez tę osobę [74].

1) Charakter czynów zabronionych

103. Mam wątpliwości co do zasadności zaskarżonej decyzji w świetle charakteru czynów zabronionych popełnionych przez JY.

104. JY zarzucono, z jednej strony, popełnienie, po otrzymaniu promesy nadania jej obywatelstwa austriackiego, dwóch poważnych wykroczeń administracyjnych, spośród których pierwsze było związane z nieumieszczeniem na jej samochodzie winiety potwierdzającej wykonanie badania technicznego, a drugie z prowadzeniem pojazdu mechanicznego w stanie nietrzeźwości, a z drugiej strony, popełnienie w latach 2007–2013, zanim wydano jej przedmiotową promesę, ośmiu wykroczeń administracyjnych.

105. W odniesieniu do ośmiu wykroczeń administracyjnych, podzielam zdanie JY i Komisji, zgodnie z którym czyny te były znane organom w momencie wydawania promesy i nie stały na przeszkodzie jej wydaniu. W związku z tym owe wykroczenia nie powinny być brane pod uwagę przy określaniu wagi czynów popełnionych przez JY.

106. W zakresie dwóch poważnych wykroczeń administracyjnych sąd odsyłający tłumaczy, że zgodnie z orzecznictwem krajowym pierwsze z nich zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, a drugie w szczególny sposób bezpieczeństwu innych uczestników tego ruchu. To ostatnie wykroczenie może samo w sobie być decydujące dla stwierdzenia, że przesłanki nadania obywatelstwa przewidziane w § 10 ust. 1 pkt 6 StbG nie zostały spełnione.

107. W swoich uwagach rząd austriacki argumentuje, że rozpatrywane łącznie przepisy § 20 ust. 2 i § 10 ust. 1 pkt 6 StbG tworzą gwarancję, że promesa nadania obywatelstwa austriackiego może zostać cofnięta jedynie z ważnej przyczyny leżącej w interesie ogólnym, ze względu na to, że z uwagi na swoje wcześniejsze postępowanie osoba zainteresowana nie daje gwarancji (lub przestała je dawać), że nie stanowi zagrożenia dla pokoju, porządku lub bezpieczeństwa publicznego ani zagrożenia dla innych interesów publicznych wskazanych w art. 8 ust. 2 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

[72] Należy wziąć pod uwagę fakt, że ten warunek ma zastosowanie do wszystkich ubiegających się o obywatelstwo austriackie.

[73] Punkt 56.

[74] Jeśli chodzi o te okoliczności, wskazuję, że orzecznictwo to nie wprowadziło ich zamkniętego katalogu.

108. Oczywiście zgadzam się z tym, że takie postępowanie jest karalne. Jednak czy można oprzeć decyzję dotyczącą cofnięcia promesy o nadaniu obywatelstwa, która prowadzi do permanentnej utraty przez osobę zainteresowaną obywatelstwa Unii, na wykroczeniach administracyjnych związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego?

109. Nie jestem przekonany.

110. W pierwszej kolejności pragnę zauważyć, że JY w swoich uwagach wskazała, że ani pierwsze [75], ani drugie poważne wykroczenie [76] nie skutkowało odebraniem jej prawa jazdy. W tym zakresie muszę zauważyć, że z odpowiedzi rządu austriackiego na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie wynika, iż prawo austriackie nie przewiduje odebrania prawa jazdy w przypadku prowadzenia pojazdu przy poziomie alkoholu we krwi takim, jak miała JY.

111. Po drugie, tak jak to wyjaśniłem w pkt 69 niniejszej opinii, sytuacja taka, jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której obywatel państwa członkowskiego zostaje postawiony w obliczu permanentnej utraty obywatelstwa Unii i tym samym utraty *wszystkich praw przyznanych przez art. 20 TFUE* jest porównywalna z tą, w której osoba zainteresowana staje w obliczu utraty możliwości korzystania z istoty praw przyznanych przez ten przepis w tym sensie, że w obu tych sytuacjach obywatelstwo Unii zostało pozbawione skuteczności (effet utile) [77].

112. W związku z powyższym jestem zdania, że w niniejszej sprawie należy zastosować orzecznictwo [78], zgodnie z którym w zakresie możliwości wprowadzenia ograniczeń prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE przepis ten nie wpływa na możliwość powoływania się przez państwa członkowskie na wyjątek związany w szczególności z utrzymaniem porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego [79]. W tym przedmiocie, tak jak przyznał Trybunał, pojęcia „porządku publicznego" i „bezpieczeństwa publicznego", jako względy uzasadniające odstępstwo od swobody pobytu obywateli Unii lub członków ich rodzin, należy interpretować ściśle, w związku z czym ich zakres nie może być ustalany jednostronnie przez państwa członkowskie bez kontroli instytucji Unii [80]. Trybunał orzekł, że pojęcie „porządku publicznego" zakłada w każdym wypadku istnienie, oprócz zakłócenia porządku społecznego, z jakim wiąże się każde naruszenie prawa, rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa. Co się tyczy pojęcia „bezpieczeństwa publicznego", z orzecznictwa Trybunału wynika, że odnosi się ono zarówno do wewnętrznego bezpieczeństwa państwa członkowskiego, jak i do jego bezpieczeństwa zewnętrznego, i że w związku z tym zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz życia ludności, podobnie jak ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów bądź zagrożenie interesów wojskowych, może naruszać bezpieczeństwo publiczne [81].

75 JY wskazała, że nałożono na nią grzywnę w wysokości 112 EUR.

76 JY wskazała, że nałożono na nią grzywnę w wysokości 300 EUR.

77 Zobacz również przypis 65 niniejszej opinii.

78 Zwracam uwagę na fakt, że w tym orzecznictwie Trybunał nie odniósł się bezpośrednio do art. 27 i 28 dyrektywy 2004/38.

79 Wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 81).

80 Wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 82). Zobacz również wyroki: z dnia 4 grudnia 1974 r., van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, pkt 18); z dnia 26 lutego 1975 r., Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, pkt 6); z dnia 28 października 1975 r., Rutili (36/75, EU:C:1975:137, pkt 27); z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, pkt 33); z dnia 19 stycznia 1999 r., Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, pkt 23); z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, pkt 64, 65).

81 Wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 83).

113. W związku z powyższym uważam, że biorąc pod uwagę wykroczenia administracyjne popełnione przez JY, cofnięcie promesy nadania obywatelstwa nie było uzasadnione istnieniem realnego, aktualnego i wystarczająco poważnego zagrożenia dla porządku lub bezpieczeństwa publicznego.

2) Czas, który upłynął pomiędzy datą wydania promesy a datą jej cofnięcia

114. Co się tyczy wzięcia pod uwagę przez właściwe ograny i sądy krajowe czasu, który upłynął pomiędzy dniem wydania decyzji zawierającej promesę oraz dniem wydania decyzji o jej cofnięciu, przypominam, że decyzja dotycząca utraty przez JY obywatelstwa Republiki Estońskiej została wydana w dniu 27 sierpnia 2015 r., a decyzja dotycząca cofnięcia zapewnienia o nadaniu obywatelstwa austriackiego w dniu 6 lipca 2017 r.

115. Okres pomiędzy tymi dwoma decyzjami wydaje mi się zbyt długi, biorąc pod uwagę w szczególności konsekwencje dla osoby zainteresowanej, która przez blisko dwa lata, od zrzeczenia się obywatelstwa kraju pochodzenia, znajdowała się w sytuacji bezpaństwowości i tym samym była pozbawiona wszelkich praw związanych z obywatelstwem Unii, w tym prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

3) Ograniczenia w realizacji prawa do przemieszczania się i przebywania na terytorium Unii

116. Jeśli chodzi o ograniczenia w realizacji praw do przemieszczania się i przebywania na całym terytorium Unii, właściwe organy i sądy krajowe powinny brać pod uwagę fakt, że w następstwie cofnięcia promesy nadania obywatelstwa osoba zainteresowana, taka jak JY nie ma już możliwości odzyskania statusu obywatela Unii oraz że w związku z tym utrata tego statusu będzie permanentna.

117. Taka osoba byłaby narażona, tak jak w niniejszej sytuacji, w szczególności na utratę prawa do przemieszczania się i swobodnego pobytu na terytorium państw członkowskich i w odpowiednim przypadku na trudności w udaniu się do innych państw członkowskich, w szczególności do Estonii, celem podtrzymania rzeczywistych i regularnych więzi z członkami swojej rodziny, wykonywania tam swojej działalności zawodowej lub podejmowania kroków koniecznych do wykonywania takiej działalności w Austrii lub innych państwach członkowskich.

4) Możliwość odzyskania przez zainteresowaną osobę obywatelstwa państwa pochodzenia

118. Co do możliwości odzyskania przez zainteresowaną osobę obywatelstwa państwa pochodzenia, z odpowiedzi rządu estońskiego na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie wynika, że prawo estońskie nie przewiduje takiej możliwości po utracie obywatelstwa przez tę osobę, biorąc pod uwagę, iż jednym z warunków, które należy spełnić w celu otrzymania obywatelstwa, jest zamieszkiwanie w tym państwie członkowskim przez osiem lat. Taka sytuacja nie może zostać zatem pominięta przez władze austriackie.

5) W przedmiocie normalnego rozwoju życia rodzinnego i zawodowego

119. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że w szczególności do właściwych organów krajowych i w danym wypadku do sądów krajowych należy zapewnienie zgodności utraty obywatelstwa danego państwa członkowskiego z prawami podstawowymi, zagwarantowanymi w Karcie praw

podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał, a zwłaszcza z *prawem do poszanowania życia rodzinnego*, ustanowionym w art. 7 karty [82].

120. W niniejszej sprawie, z uwag przedstawionych przez JY na rozprawie wynika, że urząd do spraw uchodźców i bezpaństwowców zbadał sytuację JY i stwierdził decyzją z dnia 7 stycznia 2020 r., że przebywa ona w Austrii w sposób nielegalny. Tym samym JY mogłaby skorzystać jedynie z prawa do pobytu ze względów humanitarnych, opartego na § 55 ust. 2 ustawy o azylu, a celem uzyskania dostępu do rynku pracy musiałaby wcześniej otrzymać zezwolenie na pracę wydane przez urząd do spraw zatrudnienia.

121. Wobec powyższego właściwe organy i sądy krajowe mają obowiązek wzięcia pod uwagę, w ramach analizy proporcjonalności, niewspółmiernych konsekwencji, na jakie osoba zainteresowana będzie narażona i *które mają wpływ na normalny rozwój jej życia rodzinnego i zawodowego*.

122. Właściwe organy i sądy krajowe winny mieć na względzie aspekty opisane w powyższych punktach podczas dokonywania oceny zgodności z zasadą proporcjonalności.

b) W przedmiocie spójności i adekwatności przepisów krajowych do osiągnięcia celu w postaci ochrony bezpieczeństwa drogowego

123. Co się na wstępie tyczy spójności i adekwatności przepisów krajowych, w pierwszej kolejności ograniczę się do postawienia następującego pytania: czy spójne z krajowym porządkiem prawnym jest to, że czyny zabronione związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego mogą nie być uznawane za wystarczająco poważne do odebrania prawa jazdy, ale mogą prowadzić do cofnięcia promesy nadania obywatelstwa zainteresowanej osobie i utraty przez nią obywatelstwa Unii i wszystkich praw z nim związanych?

124. Nie znajduję argumentu, który mógłby pozwolić na stwierdzenie, że nie istnieje tu problem spójności.

125. Następnie, odnosząc się do adekwatności tych przepisów do realizacji celów wskazanych w § 10 ust. 1 pkt 6 StbG, zwracam uwagę na oczywisty brak adekwatności pomiędzy wagą czynów zabronionych wskazanych w przepisach krajowych a konsekwencjami, które składają się na sytuację osoby zainteresowanej.

126. Te rozważania prowadzą mnie do wniosku, że decyzja o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa, taka jak zaskarżona decyzja, która prowadzi do permanentnej utraty przez osobę zainteresowaną obywatelstwa Unii, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, ze względu na popełnienie wykroczeń administracyjnych związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w szczególności tych, które nie prowadzą do utraty prawa jazdy, nie jest zgodna z zasadą proporcjonalności prawa Unii.

[82] Wyrok Tjebbes i in., pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo. Przypominam, że zgodnie z art. 1 karty, zatytułowanym „Godność człowieka”, „Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona”.

127. Na koniec mojej analizy warto moim zdaniem zacytować rzecznika generalnego P. Mengozziego, który stwierdził w opinii w sprawie Tjebbes i in.[83], że „w skrajnym przypadku – i, mam nadzieję, całkowicie hipotetycznym – w którym ustawodawstwo państwa członkowskiego przewidywałoby cofnięcie nadania obywatelstwa danej osoby, powodujące utratę obywatelstwa Unii, ze względu na naruszenie kodeksu drogowego, nieproporcjonalny charakter tego środka byłby widoczny w świetle braku adekwatności między niewielką wagą naruszenia i dramatyczną konsekwencją w postaci utraty statusu obywatela Unii".

V. Wnioski

128. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) udzielił następującej odpowiedzi:

1) Sytuacja osoby fizycznej, która, mając obywatelstwo tylko jednego państwa członkowskiego, zrzeka się tego obywatelstwa i tym samym statusu obywatela Unii w celu uzyskania obywatelstwa innego państwa członkowskiego, polegając na decyzji władz tego państwa zawierającej promesę nadania jej tego obywatelstwa, po czym jednak decyzja ta zostaje cofnięta, a jej wniosek o nadanie przedmiotowego obywatelstwa zostaje oddalony, co uniemożliwia tej osobie odzyskanie statusu obywatela Unii, należy ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii.

2) Artykuł 20 TFUE w związku z art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej nie sprzeciwia się co do zasady przepisom państwa członkowskiego, takim jak przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym, które przyznają temu państwu członkowskiemu kompetencję, uzasadnioną względami interesu ogólnego, do cofnięcia promesy nadania obywatelstwa tego państwa, mimo że taka decyzja prowadzi do permanentnej utraty przez osobę zainteresowaną statusu obywatela Unii i uniemożliwia jej odzyskanie tego statusu oraz praw z nim związanych, pod warunkiem że właściwe organy krajowe, w tym w danym wypadku sądy krajowe, zbadają, czy taka decyzja jest zgodna z zasadą proporcjonalności ze względu na konsekwencje, jakie ta decyzja ma dla sytuacji osoby zainteresowanej w świetle prawa Unii, a tym samym proporcjonalność samej tej decyzji.

   W ramach tego badania sąd odsyłający ma obowiązek sprawdzenia w szczególności, czy taka decyzja jest uzasadniona w świetle wagi czynów zabronionych popełnionych przez tę osobę, czasu, jaki upłynął pomiędzy datą wydania jej zapewnienia a datą jego cofnięcia, ograniczeń w korzystaniu przez nią z prawa przemieszczania się i pobytu, możliwości odzyskania przez nią obywatelstwa kraju pochodzenia oraz tego, czy będzie ona narażona na niewspółmierne konsekwencje mające wpływ na rozwój jej życia rodzinnego i zawodowego w świetle prawa Unii.

   W związku z powyższym decyzja o cofnięciu promesy nadania obywatelstwa, taka jak decyzja z dnia 6 lipca 2017 r., wydana przez Wiener Landesregierung (rząd kraju związkowego Wiedeń, Austria), która prowadzi do permanentnej utraty przez osobę zainteresowaną obywatelstwa Unii, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, ze względu na popełnienie wykroczeń administracyjnych związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, w szczególności takich, które nie prowadzą do utraty prawa jazdy, nie jest zgodna z zasadą proporcjonalności prawa Unii.

[83] Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Tjebbes i in. (C-221/17, EU:C:2018:572, pkt 88).