Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MACIEJA SZPUNARJA,
predstavljeni 1. julija 2021 [1]

Zadeva C-118/20

JY,
ob udeležbi
Wiener Landesregierung

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija))

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Evropske unije – Člena 20 in 21 PDEU – Področje uporabe – Odpoved državljanstvu države članice z namenom pridobitve državljanstva druge države članice na podlagi zagotovila slednje, da bo zadevna oseba naturalizirana – Preklic tega zagotovila iz razlogov javnega reda – Status osebe brez državljanstva – Merila za pridobitev državljanstva – Sorazmernost“

Kazalo

I. Uvod . . . 3

II. Pravni okvir . . . 3

A. Mednarodno pravo . . . 3

1. Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva . . . 3

2. Konvencija o zmanjšanju primerov večnacionalnosti . . . 4

3. Evropska konvencija o državljanstvu . . . 4

B. Pravo Unije . . . 5

C. Avstrijsko pravo . . . 6

[1] Jezik izvirnika: francoščina.

III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari, postopek pred Sodiščem in vprašanji za predhodno odločanje . . . 7

IV. Pravna analiza . . . 9

A. Uvodne ugotovitve . . . 9

B. Prvo vprašanje za predhodno odločanje: ali spada položaj v postopku v glavni stvari na področje prava Unije? . . . 10

1. Upoštevna sodna praksa Sodišča v zvezi z izgubo statusa državljana Unije . . . 11

a) Sodba Micheletti in drugi: pristojnost držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva je treba izvajati ob upoštevanju prava Unije . . . 11

b) Sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi: potrditev in pojasnitev načela, določenega v sodbi Micheletti . . . 12

2. Posledice sporne odločbe glede na pravo Unije . . . 13

a) Uporaba načel, ki izhajajo iz sodb Rottmann ter Tjebbes in drugi, za položaj v postopku v glavni stvari . . . 13

b) Sodna praksa, ki izhaja iz sodbe G. Ruiz Zambrano: preprečitev dejanskega izvrševanja bistvene vsebine pravic, podeljenih s statusom državljana Unije . . . 16

c) Sodba Lounes: logika postopne vključitve . . . 17

3. Odločba Republike Estonije o odpustu osebe JY iz estonskega državljanstva . . . 17

C. Drugo vprašanje za predhodno odločanje: skladnost sporne odločbe z načelom sorazmernosti . . . 19

1. Razlog v splošnem interesu, ki se varuje z ureditvijo, na kateri temelji sporna odločba . 19

2. Upoštevanje načela sorazmernosti v zvezi s posledicami sporne odločbe za položaj osebe JY . . . 21

a) Okoliščine v zvezi s posamičnim položajem zadevne osebe . . . 22

1) Narava kršitev . . . 22

2) Čas, ki je potekel med datumom izdaje zagotovila in njegovim preklicem . . . 23

3) Omejitve izvrševanja pravice do gibanja in prebivanja na ozemlju celotne Unije 24

4) Možnost, da zadevna oseba ponovno pridobi svoje prvotno državljanstvo . . . 24

5) Normalni razvoj družinskega in poklicnega življenja . . . 24

b) Skladnost in primernost nacionalnih pravil za doseganje cilja zagotavljanja varnosti v cestnem prometu . . . 25

V. Predlog 25

I. Uvod

1. Nacionalna zakonodaja države članice tej omogoča, da zaradi prekrškov, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, prekliče zagotovilo za podelitev državljanstva državljanu, ki ima državljanstvo ene same države članice ter se je temu državljanstvu in s tem svojemu statusu državljana Evropske unije odpovedal, da bi državljanstvo druge države članice pridobil na podlagi odločbe organov navedene države, ki vsebuje tako zagotovilo; s tem se tej osebi prepreči, da bi ponovno pridobila status državljana Unije.

2. Sodišče je v obravnavanem primeru pozvano, da poda razlago člena 20 PDEU v okviru sodne prakse, ki izhaja iz sodb Rottmann [2] ter Tjebbes in drugi [3], in se loti obravnave tretjega dela sorazmerno občutljivega poglavja o obveznostih držav članic na področju pridobivanja in izgube državljanstva glede na pravo Unije.

II. Pravni okvir

A. Mednarodno pravo

1. Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva

3. Republika Avstrija je 22. septembra 1972 pristopila h Konvenciji Združenih narodov o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, ki je bila sprejeta 30. avgusta 1961 v New Yorku in je začela veljati 13. decembra 1975 (v nadaljevanju: Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva). Ta konvencija v členu 7(2), (3) in (6) določa:

„2. Posameznik, ki ima državljanstvo države podpisnice in ki zaprosi za pridobitev državljanstva v tuji državi, izgubi svoje državljanstvo le, če pridobi ali je prejel zagotovilo o pridobitvi državljanstva te države.

3. Ne glede na določbe iz odstavkov 4 in 5 tega člena nihče ne more izgubiti državljanstva, če bi s tem postal oseba brez državljanstva, ker zapusti državo, katere državljanstvo ima, ker prebiva v tujini, ker se ne prijavi ali iz katerega koli drugega podobnega razloga.

[…]

6. Z izjemo primerov, določenih v tem členu, posameznik ne more izgubiti državljanstva države podpisnice, če bi s tem ostal brez državljanstva, čeprav ta izguba državljanstva ne bi bila izrecno izključena s katero koli drugo določbo te konvencije.“

4. Člen 8(1) in (3) te konvencije določa:

„1. Države podpisnice ne smejo odvzeti državljanstva nobenemu posamezniku, če bi zaradi tega odvzema posameznik ostal brez državljanstva.

[2] Sodba z dne 2. marca 2010 (C-135/08, v nadaljevanju: sodba Rottman, EU:C:2010:104).

[3] Sodba z dne 12. marca 2019 (C-221/17, v nadaljevanju: sodba Tjebbes in drugi, EU:C:2019:189).

[…]

3. Ne glede na določbo iz odstavka 1 tega člena lahko država podpisnica ohrani možnost odvzema državljanstva posamezniku, če ob podpisu, ratifikaciji ali pristopu poda izjavo v ta namen, v kateri je določen en ali več razlogov, ki so na ta datum določeni v njeni nacionalni zakonodaji in spadajo v naslednje kategorije:

(a) če je posameznik pod pogoji, ki kažejo njegovo nelojalnost do države podpisnice,

[…]

(ii) ravnal na način, ki resno ogroža bistvene interese države;

[…]“

2. Konvencija o zmanjšanju primerov večnacionalnosti

5. Konvencija o zmanjšanju primerov večnacionalnosti in vojaške obveznosti v primerih večnacionalnosti, ki je bila podpisana 6. maja 1963 v Strasbourgu in je začela veljati 28. marca 1968, se za Republiko Avstrijo uporablja od 1. septembra 1975.

6. Člen 1(1) te konvencije, naslovljen „Zmanjšanje primerov večnacionalnosti“, določa, da „[p]olnoletni državljani držav podpisnic, ki po izrecni izjavi svoje volje z naturalizacijo, uveljavljanjem opcije ali s ponovno integracijo pridobijo državljanstvo druge podpisnice, izgubijo svoje prejšnje državljanstvo; svojega prejšnjega državljanstva ne smejo obdržati“.

3. Evropska konvencija o državljanstvu

7. Evropska konvencija o državljanstvu, ki je bila sprejeta 6. novembra 1997 v okviru Sveta Evrope in je začela veljati 1. marca 2000 (v nadaljevanju: Konvencija o državljanstvu), se za Republiko Avstrijo uporablja od 1. marca 2000.

8. Člen 4 Konvencije o državljanstvu, naslovljen „Načela“, določa, da morajo predpisi o državljanstvu vsake države podpisnice temeljiti na načelih, da ima vsak posameznik pravico do državljanstva in da se je treba izogibati apatridnosti.

9. Člen 6(3) te konvencije, naslovljen „Pridobitev državljanstva“, določa, da mora „[v]saka država podpisnica […] v svojem notranjem pravu določiti možnost, da osebe, ki zakonito in običajno prebivajo na njenem ozemlju, pridobijo državljanstvo z naturalizacijo. Med pogoji za naturalizacijo ne sme določiti obdobja prebivanja več kot deset let, preden vloži prošnjo za državljanstvo.“

10. Člen 7(1) in (3) navedene konvencije, naslovljen „Izguba državljanstva *ipso iure* ali na pobudo države podpisnice“, določa:

„1. Država podpisnica v svojem notranjem pravu ne sme določiti, da oseba državljanstvo izgubi *ipso iure* ali na pobudo te države, razen v naslednjih primerih:

(a) prostovoljna pridobitev drugega državljanstva;

(b) pridobitev državljanstva države podpisnice z goljufijo, s predložitvijo napačnih podatkov ali prikrivanjem upoštevnega dejstva s strani prosilca;

[…]

(d) ravnanje, ki resno ogroža bistvene interese države podpisnice;

[…]

3. Država podpisnica v svojem notranjem pravu ne sme določiti, da oseba izgubi državljanstvo na podlagi odstavkov 1 in 2 tega člena, če bi ta oseba s tem ostala brez državljanstva, razen v primerih, navedenih v odstavku 1(b) tega člena.“

11. Člen 8 te konvencije, naslovljen „Izguba državljanstva na pobudo posameznika“, med drugim določa, da mora „[v]saka država podpisnica […] omogočiti, da se osebe odpovejo svojemu državljanstvu, pod pogojem, da zadevne osebe ne postanejo osebe brez državljanstva“.

12. Člen 10 Konvencije o državljanstvu, naslovljen „Obravnava vlog“, določa, da mora „[v]saka država podpisnica […] zagotoviti, da bodo vloge za pridobitev, ohranitev, izgubo državljanstva, ponovno pridobitev državljanstva ali izdajo potrdila o državljanstvu obravnavane v razumnem roku“.

13. Člen 15 navedene konvencije, naslovljen „Drugi primeri večnacionalnosti“, določa:

„Določbe Konvencije ne omejujejo pravice vsake države podpisnice, da v svojem notranjem pravi določi, ali:

(a) njeni državljani, ki so pridobili ali imajo državljanstvo druge države, obdržijo ali izgubijo državljanstvo te države podpisnice;

(b) je pridobitev ali ohranitev njenega državljanstva pogojena z odpovedjo ali izgubo drugega državljanstva.“

14. Člen 16 navedene konvencije, naslovljen „Ohranitev prejšnjega državljanstva“, določa, da „[d]ržava podpisnica ne sme pridobitve ali ohranitve njenega državljanstva pogojevati z odpovedjo ali izgubo drugega državljanstva, če odpoved ali izguba nista mogoči ali ju je nerazumno zahtevati“.

B. Pravo Unije

15. Člen 20(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije vzpostavlja državljanstvo Unije in določa, da so državljani Unije „vse osebe z državljanstvom ene od držav članic“. V skladu s členom 20(2)(a) PDEU imajo vsi državljani Unije „pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic“.

C. Avstrijsko pravo

16. Člen 10 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (avstrijski zakon o državljanstvu iz leta 1985) z dne 30. julija 1985[4] (v nadaljevanju: StbG), naslovljen „Podelitev“, določa:

„(1) Državljanstvo se tujcu, če v tem zveznem zakonu ni določeno drugače, podeli le:

[…]

6. če je iz njegovega dosedanjega ravnanja razvidno, da je naklonjen Republiki in da ne predstavlja nevarnosti niti za javni mir, red in varnost niti za druge javne interese, ki so navedeni v členu 8(2) [konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950];

[…]

(2) Državljanstva ni mogoče dodeliti tujcu:

[…]

2. če je bil večkrat pravnomočno obsojen za posebno hudo upravno kršitev […]

[…]

(3) Tujcu, ki ima tuje državljanstvo, ni dovoljeno podeliti državljanstva, če:

1. ne opravi dejanj, ki so potrebna za odpust iz dosedanjega državljanstva, čeprav bi bilo to mogoče in bi ta dejanja lahko opravil […]

[…]“

17. Člen 20, od (1) do (3), StbG določa:

„(1) Tujcu se za primer, da bo v roku dveh let dokazal, da ni več državljan svoje dosedanje države izvora, vnaprej izda zagotovilo za podelitev državljanstva, če:

1. ni brez državljanstva;

2. se ne uporabljajo niti člen 10(6), niti člen 16(2), niti člen 17(4) in

3. mu je mogoče z zagotovilom omogočiti ali olajšati odpust iz državljanstva države, katere državljan je.

(2) Zagotovilo je treba preklicati, če tujec, z izjemo člena 10(1), točka 7, ne izpolnjuje več katerega od pogojev za podelitev državljanstva.

[4] BGBl. št. 311/1985, v različici, objavljeni v BGBI. I, št. 136/2013.

(3) Državljanstvo, katerega podelitev je bila zagotovljena, je treba podeliti, takoj ko:

1. tujec ni več državljan svoje dosedanje države izvora ali

2. tujec dokaže, da dejanj, ki so potrebna za prenehanje njegovega dosedanjega državljanstva, ni mogoče opraviti ali da jih ni mogel opraviti.“

III. Dejansko stanje v postopku v glavni stvari, postopek pred Sodiščem in vprašanji za predhodno odločanje

18. Oseba JY, ki je bila tedaj estonska državljanka, je v vlogi z dne 15. decembra 2008 zaprosila za podelitev avstrijskega državljanstva.

19. Z odločbo z dne 11. marca 2014 je Niederösterreichische Landesregierung (vlada zvezne dežele Spodnja Avstrija, Avstrija), ki je bila tedaj pristojna glede na kraj prebivališča osebe JY, tej osebi v skladu s členom 11a(4), točka 2, v povezavi s členoma 20 in 39 StbG izdala odločbo, ki vsebuje zagotovilo, da ji bo podeljeno avstrijsko državljanstvo, če v roku dveh let predloži dokazilo o odpustu iz državljanstva Republike Estonije.

20. Oseba JY je svoje stalno prebivališče vzpostavila na Dunaju (Avstrija) in je v določenem roku dveh let predložila potrdilo Republike Estonije, da je bila z odločbo vlade te države članice z dne 27. avgusta 2015 odpuščena iz estonskega državljanstva. Od odpusta iz estonskega državljanstva je oseba JY oseba brez državljanstva.

21. Z odločbo z dne 6. julija 2017 je Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj, Avstrija), ki je postala pristojna za preučitev vloge osebe JY, na podlagi člena 20(2) StbG preklicala odločbo Niederösterreichische Landesregierung (deželna vlada Spodnje Avstrije) in na podlagi člena 10(1), točka 6, tega zakona zavrnila vlogo osebe JY za podelitev avstrijskega državljanstva (v nadaljevanju: sporna odločba).

22. Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj) je to odločbo utemeljevala s tem, da je oseba JY, prvič, potem ko ji je bilo dano zagotovilo, da ji bo podeljeno avstrijsko državljanstvo, storila dva hujša prekrška, in sicer na svoje vozilo ni namestila predpisane nalepke o tehnični ustreznosti in je pod vplivom alkohola upravljala motorno vozilo, ter drugič, preden ji je bilo dano to zagotovilo, med letoma 2007 in 2013 storila osem prekrškov. Ta upravni organ je zato menil, da oseba JY ne izpolnjuje pogojev iz člena 10(1), točka 6, StbG. Oseba JY je zoper to odločbo vložila pritožbo.

23. Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija) je s sodbo z dne 23. januarja 2018 tožbo zavrnilo in v bistvu menilo, da je treba na podlagi člena 20(2) StbG zagotovilo za podelitev avstrijskega državljanstva preklicati, kadar razlog za zavrnitev nastopi po predložitvi dokazila o odpustu iz dosedanjega državljanstva, in da v obravnavani zadevi pogoj za podelitev državljanstva iz člena 10(1), točka 6, tega zakona, ni bil izpolnjen. Zadevna hujša prekrška naj bi namreč ogrožala, prvi, varstvo javne prometne varnosti in, drugi, varnost drugih udeležencev v prometu. To sodišče je menilo, da ta hujša prekrška skupaj z osmimi prekrški, ki so bili storjeni med letoma 2007 in 2013, vzbujajo dvom o primernosti vedenja osebe JY v prihodnosti v smislu zadnjenavedene določbe, njeno dolgotrajno bivanje v Avstriji ter njena poklicna in osebna integracija pa te ugotovitve ne morejo ovreči.

24. Poleg tega je to sodišče menilo, da se sodba Rottmann ne uporablja, ker je bila oseba JY na datum sprejetja sporne odločbe že oseba brez državljanstva in torej ni bila več državljanka Unije. Poleg tega naj bi obstoj hujših kršitev privedel do ugotovitve, da so ukrepi, sprejeti v sporni odločbi, sorazmerni glede na Konvencijo o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva.

25. Oseba JY je zoper to sodbo vložila pritožbo pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija).

26. V obravnavanem primeru predložitveno sodišče ob upoštevanju prekrškov, ki jih je oseba JY storila pred zagotovilom za podelitev avstrijskega državljanstva in po njem, poudarja, da v avstrijskem pravu ni mogoče izpodbijati niti dejstva, da so izpolnjeni pogoji za preklic zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva na podlagi člena 20(2) StbG, niti zavrnitve vloge za podelitev tega državljanstva na podlagi člena 10(1), točka 6, tega zakona.

27. Glede na navedeno predložitveno sodišče navaja, da čeprav je Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) preizkusilo sorazmernost tega preklica glede na položaj osebe JY kot osebe brez državljanstva z vidika Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva in ugotovilo, da je preklic sorazmeren, pa to sodišče sorazmernosti posledic preklica zagotovila za podelitev državljanstva za položaj zadevne osebe in po potrebi za položaj njenih družinskih članov ni preizkusilo z vidika prava Unije, saj je menilo, da se sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi v obravnavanem primeru ne uporabljata.

28. Tako predložitveno sodišče v zvezi s prvim vprašanjem najprej navaja, da glede na dejanski in pravni položaj osebe JY na datum sprejetja sporne odločbe, ki je odločilen za preizkus utemeljenosti sodbe Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju), oseba JY ni bila državljanka Unije. V nasprotju s položajem zadevnih oseb v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi, naj v obravnavanem primeru izguba statusa državljana Unije ne bi bila posledica sporne odločbe. Nasprotno, oseba JY naj bi s preklicem zagotovila za podelitev državljanstva v povezavi z zavrnitvijo njene vloge za podelitev avstrijskega državljanstva izgubila pogojno pridobljeno pravico do ponovne pridobitve državljanstva Unije, ki ga je po lastni volji že vrnila.

29. Tako se postavlja vprašanje, ali tak položaj po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije in ali bi moral pristojni upravni organ pri sprejetju sporne odločbe upoštevati to pravo. Predložitveno sodišče v zvezi s tem tako kot Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) meni, da tak položaj ne spada na področje prava Unije.

30. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, se predložitveno sodišče sprašuje tudi, ali morajo pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča v skladu s sodno prakso Sodišča preizkusiti, ali je preklic zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva, ki zadevni osebi preprečuje ponovno pridobitev njenega statusa državljana Unije, glede na posledice za položaj zadevne osebe, z vidika prava Unije združljiv z načelom sorazmernosti. To sodišče meni, da je treba tak preizkus sorazmernosti opraviti in se v zvezi s tem sprašuje, ali je samo dejstvo, da se je oseba JY odpovedala državljanstvu Unije in prekinila posebno solidarno in lojalno razmerje s svojo izvorno državo članico in njenimi državljani ter tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljanske vezi,[5] odločilno.

[5] Glej sodbo Tjebbes in drugi, točka 33.

31. V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) z odločbo z dne 13. februarja 2020, ki je na Sodišče prispela 3. marca 2020, prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali položaj fizične osebe, ki se je, tako kot pritožnica v postopku v glavni stvari, državljanstvu edine države članice Evropske Unije, katere državljanka je bila, in s tem svojemu državljanstvu Unije odpovedala z namenom, da bi pridobila državljanstvo druge države članice, ker je prejela zagotovilo, da bo ugodeno njeni prošnji za podelitev državljanstva druge države članice, pozneje pa je možnost, da ponovno pridobi državljanstvo Unije, zaradi preklica tega zagotovila odpadla, po svojem bistvu in svojih posledicah spada na področje prava Unije, tako da je pri preklicu zagotovila podelitve treba upoštevati pravo Unije?

   Če je odgovor na [prvo] vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen:

2. Ali morajo pristojni nacionalni organi, vključno z morebitnimi nacionalnimi sodišči, v okviru odločanja o preklicu zagotovila podelitve državljanstva države članice ugotavljati, ali je preklic zagotovila, ki onemogoča ponovno pridobitev državljanstva Unije, glede na posledice za položaj zadevne osebe z vidika prava Unije združljiv z načelom sorazmernosti?“

32. Pisna stališča so predložile oseba JY, avstrijska in francoska vlada ter Evropska komisija. Iste zadevne osebe ter estonska in nizozemska vlada so bile zastopane na obravnavi, ki je potekala 1. marca 2021.

IV. Pravna analiza

A. Uvodne ugotovitve

33. Člen 20(1) PDEU določa, da so „[d]ržavljani Unije […] vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti.“ Člen 20 PDEU torej vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije,[6] ki je temeljni status državljanov držav članic.[7] To pomeni, da je državljanstvo ene od držav članic predhodni pogoj za uživanje statusa državljana Unije, s katerim so povezane vse pravice in dolžnosti, določene v Pogodbi DEU.[8] Državljanstvo Unije je tako sekundarno in dopolnjuje nacionalno državljanstvo, ker državljanom Unije priznava dodatne pravice, kot je pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ali pravica voliti in biti voljen v Evropski parlament in na občinskih volitvah.[9] V tem smislu status državljana Unije državljanom držav članic podeljuje državljanstvo, „ki presega državo“[10].

34. Obravnavana zadeva, ki spada v ta pravni okvir, neposredno zadeva temeljni status državljana Unije in vprašanji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, se navezujeta na sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi, ki sta v obravnavanem primeru še posebej upoštevni.

6 Sodba z dne 11. julija 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, točka 27) in novejša sodba z dne 27. februarja 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Zakonec državljana Unije) (C-836/18, EU:C:2020:119, točka 35).

7 Glej zlasti sodbo z dne 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, točka 31).

8 Člen 20(2), prvi pododstavek, PDEU med drugim določa, da imajo „[d]ržavljani Unije […] pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah“.

9 Člen 20(2), prvi pododstavek, točki (a) in (b), PDEU. Glej tudi člen 20(2), prvi pododstavek, točki (c) in (d), PDEU. Iz člena 20(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU posebej izhaja, da status državljana Unije ni pridržan le za državljane držav članic, ki prebivajo na ozemlju Unije, ali so prisotni na njem. V zvezi s tem glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2018:572, točka 38).

10 Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, točka 16).

35. V teh sklepnih predlogih bom analiziral, na prvem mestu, vprašanje, ali zadevni položaj v postopku v glavni stvari spada na področje prava Unije. V zvezi s tem bom predstavil sodno prakso glede izgube statusa državljana Unije, preden bom z njenega vidika analiziral posledice sporne odločbe (prvo vprašanje). Po obravnavanju odločbe estonske vlade o odpustu osebe JY iz njenega državljanstva, bom na drugem mestu preizkusil sorazmernost te prve odločbe (drugo vprašanje).

B. Prvo vprašanje za predhodno odločanje: ali spada položaj v postopku v glavni stvari na področje prava Unije?

36. Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali položaj fizične osebe, ki ima državljanstvo ene same države članice ter se temu državljanstvu in s tem svojemu statusu državljana Unije odpove, da bi pridobila državljanstvo druge države članice, in sicer v skladu z odločbo organov te druge države članice, ki vsebuje zagotovilo, da ji bo to državljanstvo podeljeno, pozneje pa se ta odločba prekliče in njena vloga za podelitev navedenega državljanstva zavrne, kar tej osebi preprečuje ponovno pridobitev statusa državljana Unije, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije.

37. Kar zadeva, na prvem mestu, posebnosti obravnavane zadeve predložitveno sodišče navaja, da je za položaj v postopku v glavni stvari značilno to, da se je oseba JY na datum sprejetja sporne odločbe že odpovedala svojemu estonskemu državljanstvu in s tem svojemu statusu državljanke Unije. Tako naj v nasprotju s položajem oseb v zadevah, v katerih sta bili izdani sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi, izguba statusa državljana Unije ne bi bila posledica sporne odločbe in naj položaj osebe JY ne bi spadal na področje prava Unije.

38. Kar zadeva, na drugem mestu, pisna stališča strank, se avstrijska vlada strinja z mnenjem predložitvenega sodišča in trdi, da se je oseba JY estonskemu državljanstvu in s tem državljanstvu Unije odpovedala na lastno pobudo. Vendar pa oseba JY poudarja, da nikoli ni imela namena odpovedati se svojemu statusu državljanke Unije kot temeljnemu statusu. Želela je le – v upravičenem pričakovanju – pridobiti državljanstvo druge države članice in je nazadnje proti svoji volji izgubila državljanstvo Unije. Oseba JY trdi, da bi morali avstrijski organi, ker preklic zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva zadeva njene pravice kot državljanke Unije, v zvezi s tem upoštevati pravo Unije.

39. Francoska vlada in Komisija menita, da položaj v postopku v glavni stvari po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije.

40. Poleg tega francoska vlada meni, da se oseba JY, ker se je odpovedala svojemu prvotnemu estonskemu državljanstvu zaradi zagotovila države članice, da ji bo podeljeno njeno državljanstvo, sooča z odločbo o preklicu tega zagotovila, katere posledica je, da se ohranja njen status osebe brez državljanstva, za katerega je značilna izguba statusa državljana Unije, priznanega s členom 20 PDEU, in z njim povezanih pravic. V takem položaju bi morale države članice pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državljanstva upoštevati pravo Unije.

41. Komisija priznava, da se položaj v sporu o glavni stvari razlikuje od položajev, v katerih sta bili izdani sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi. Vendar pa trdi, da se dejstvo, da državljan Unije, ki se želi bolje vključiti v državo članico gostiteljico, tako da zaprosi za njeno državljanstvo, ravna v skladu s pravom te države članice in je pripravljen začasno postati oseba brez državljanstva, ne

sme uporabiti v njegovo škodo na način, da bi bil preklic zagotovila za podelitev državljanstva zaradi tega, ker je ta državljan zaradi zahtev, določenih s sistemom za pridobitev avstrijskega državljanstva, ostal brez državljanstva, izvzet iz sodnega nadzora z vidika prava Unije.

42. Tudi estonska in nizozemska vlada sta na obravnavi trdili, da položaj osebe JY spada na področje prava Unije.

43. Zato bom preizkusil, ali glede na posebne okoliščine položaja v postopku v glavni stvari tak položaj spada na področje uporabe prava Unije.

1. Upoštevna sodna praksa Sodišča v zvezi z izgubo statusa državljana Unije

44. Predložitveno sodišče se sklicuje na sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi. Vseeno menim, da je mojo analizo koristno začeti s preučitvijo sodbe Micheletti in drugi [11].

a) Sodba Micheletti in drugi: pristojnost držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva je treba izvajati ob upoštevanju prava Unije

45. Sodišče je v sodbi Micheletti in drugi [12] navedlo, da je „opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva v skladu z mednarodnim pravom v pristojnosti posamezne države članice, vendar je treba to pristojnost izvajati ob upoštevanju prava Unije“. Sodišče je pojasnilo, da če je država članica ob upoštevanju prava Unije osebi podelila svoje državljanstvo, druga država članice ne sme „omejevati učinkov […] s tem, da zahteva izpolnitev dodatnega pogoja za priznavanje tega državljanstva v zvezi z uresničevanjem temeljne svoboščine, določene s Pogodbo“. [13]

46. Na tej stopnji se mi zdi pomembno poudariti, da se pridržek, ki ga je navedlo Sodišče v tej sodbi, da je treba upoštevati pravo Unije, nanaša tako na pogoje za pridobitev državljanstva kot tudi na pogoje za izgubo državljanstva. K tej točki se bom pozneje vrnil. [14]

[11] Sodba z dne 7. julija 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295).

[12] Sodba z dne 7. julija 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10). Naj spomnim, da se je zadeva, v kateri je bila izdana ta sodba, nanašala na položaj državljana, ki je imel dvojno državljanstvo, in sicer italijansko in argentinsko. Ker se je želel nastaniti v državi članici gostiteljici (Španija), so organi te države članice ob sklicevanju na svoje nacionalno pravo določili državljanstvo po kraju običajnega prebivališča, in sicer državljanstvo tretje države.

[13] Sodba z dne 7. julija 1992, Micheletti in drugi (C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10). Sodišče je to zamisel zasnovalo že v sodbah z dne 12. novembra 1981, Airola/Komisija (72/80, EU:C:1981:267, točka 8 in naslednje), in z dne 7. februarja 1979, Auer (136/78, EU:C:1979:34, točka 28). V prvi od teh sodb je Sodišče pri izvajanju Kadrovskih predpisov zavrnilo upoštevanje italijanskega državljanstva, ki ga je pridobila uradnica z belgijskim državljanstvom, ker ji je bilo na podlagi italijanskega prava vsiljeno zaradi poroke z italijanskim državljanom, ne da bi se mu lahko odpovedala, kar je bilo v nasprotju z načelom enakega obravnavanja uradnikov in uradnic. V drugi od teh sodb je presodilo, da „nobena določba Pogodbe na njenem področju uporabe ne dovoljuje različnega obravnavanja državljanov ene države članice glede na obdobje ali način pridobitve državljanstva te države, če imajo v času, ko se sklicujejo na ugodnost določb prava Skupnosti, državljanstvo ene od držav članic“.

[14] Glej točko 56 teh sklepnih predlogov.

b) Sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi: potrditev in pojasnitev načela, določenega v sodbi Micheletti

47. Načelo, ki ga je Sodišče določilo v sodbi Micheletti in drugi[15], je bilo potrjeno v sodbi Rottmann[16]. Sodišče je v okviru preučitve odločbe o odvzemu državljanstva, ki so jo sprejeli nemški organi, pojasnilo tudi obseg tega načela.[17] Potem ko je Sodišče spomnilo na pristojnost držav članic na področju pridobitve in izgube državljanstva,[18] je pojasnilo, da „dejstvo, da področje spada v pristojnost držav članic, ne preprečuje, da morajo zadevna nacionalna pravila v položajih, za katere velja pravo Unije, to pravo upoštevati“.[19] V zvezi s tem se je oprlo na ustaljeno sodno prakso v zvezi s položaji, v katerih se zakonodaja, sprejeta na področju v nacionalni pristojnosti, presoja glede na pravo Unije.[20] Ker ti položaji spadajo na področje uporabe prava Unije, morajo torej upoštevati pravo Unije in so predmet nadzora Sodišča.[21] Statusu državljana Unije se namreč ne sme odvzeti njegov polni učinek in posledično se pravice, podeljene s tem statusom, ne smejo kršiti s sprejetjem državnih ukrepov.[22]

48. Sodišče je torej v sodbi Rottmann[23] ugotovilo, da ob upoštevanju temeljnega statusa državljana Unije, priznanega s členom 20 PDEU, položaj državljana Unije, ki se sooča z odločbo o odvzemu državljanstva, ki so jo izdali organi države članice, zaradi katere je, potem ko je izgubil državljanstvo druge države članice, ki ga je prvotno imel, v položaju, zaradi katerega lahko izgubi navedeni status in s tem povezane pravice, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije.

15 Sodba z dne 7. julija 1992 (C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10).

16 Točki 39 in 45. Naj spomnim, da je J. Rottmann nemško državljanstvo na podlagi naturalizacije pridobil z zvijačo.

17 Glej zlasti Lagarde, P., „Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation“, *Revue critique de droit international privé*, 2010, str. 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*?, Shaw, J., (ur.), EUI Working Papers, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, str. od 21 do 26, in v istem delu Kochenov, D., „Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters“, str. od 11 do 16, in tudi De Groot, G. R., in Seling, A., „The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters“, str. od 27 do 31.

18 Sodba Rottmann, točka 39 in navedena sodna praksa.

19 Sodba z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, točka 41). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v tej zadevi (C-135/08, EU:C:2009:588, točka 20): „Vendar ostane dejstvo, da države članice, če položaj spada na področje uporabe prava Skupnosti, pri izvajanju pristojnosti, ki so jih ohranile, nimajo diskrecijske pravice. To izvajanje je omejeno z obveznostjo upoštevanja pravil Skupnosti.“

20 Sodba Rottmann, točka 41 in navedena sodna praksa.

21 Glej med drugim za pravnoteoretično analizo sodne prakse v zvezi s tem področjem 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), str. od 401 do 414, in Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?“, *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej*, ur. Baranowska, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varšava, 2015, str. od 141 do 154.

22 Glej v zvezi s to sodbo 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, št. 1, str. od 29 do 48, zlasti str. 34. Glej tudi 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, str. od 29 do 50, zlasti str. 26: „Prava Unije ne zanima odvzem državljanstva kot takega, ampak dejstvo, da ima tak odvzem učinek na status državljana Unije.“

23 Točka 42. Kot je poudaril generalni pravobranilec P. Mengozzi v sklepnih predlogih v zadevi Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2018:572, točka 34): „[…] Sodišče v sodbi Rottmann […] v nasprotju z generalnim pravobranilcem [glej točko 13 sklepnih predlogov M. Poiaresa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588)] ni iskalo povezave med odvzemom državljanstva Janku Rottmannu, pridobljen[ega] z naturalizacijo, in izvajanjem njegove pravice do prostega gibanja v Uniji.“ Glej tudi sodbo z dne 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), pri kateri se točka 42 zgleduje po točki 42 sodbe Rottmann.

49. Ta sodba je tako odprla možnost, da se z vidika prava Unije podrobno preučijo nekateri vidiki zakonodaj držav članic v zvezi z državljanstvom, povezani z izgubo statusa državljana Unije.[24] Taka priložnost se je pojavila devet let pozneje z zadevo, v kateri je bila izdana sodba Tjebbes in drugi.[25]

50. V tej sodbi je bila predmet presoje z vidika prava Unije splošna določba, v skladu s katero so zadevne osebe *ipso iure* izgubile nizozemsko državljanstvo in s tem status državljana Unije.[26] Sodišče je potrdilo[27] načelo, opredeljeno v predhodni sodni praksi.[28] Predložitveno sodišče je s sklicevanjem na točki 42 in 45 sodbe Rottmann potrdilo, da položaj državljanov Unije, ki imajo državljanstvo le ene države članice ter se z izgubo tega državljanstva soočajo z izgubo statusa državljana Unije, ki jim je priznan s členom 20 PDEU, in z njim povezanih pravic, *po svoji naravi in posledicah* spada na področje prava Unije, zato morajo države članice torej pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državljanstva upoštevati pravo Unije.[29]

51. Glede na to sodno prakso[30] je vprašanje, ki se postavlja v obravnavani zadevi naslednje: ali položaj osebe JY spada na področje uporabe prava Unije?

52. Iz razlogov, ki jih bom predstavil v nadaljevanju, sem prepričan, da je treba na to vprašanje odgovoriti pritrdilno.

2. Posledice sporne odločbe glede na pravo Unije

a) Uporaba načel, ki izhajajo iz sodb Rottmann ter Tjebbes in drugi, za položaj v postopku v glavni stvari

53. Res je, da je v obravnavani zadevi na upoštevni datum za preučitev utemeljenosti tožbe v postopku v glavni stvari, to je datum sprejetja sporne odločbe,[31] oseba JY že ostala brez državljanstva in s tem izgubila svoj status državljanke Unije. Res je tudi, da izguba tega statusa ne izhaja neposredno iz sporne odločbe. Oseba JY je namreč prenehala biti državljanka Republike Estonije z odločbo vlade te države članice.

[24] Glej v zvezi s tem Shaw, J., „Setting the scene: the Rottmann case introduced“, *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, *op. cit.*, str. 4.

[25] Naj spomnim, da je ta sodba zadevala nizozemske državljane z državljanstvom tretje države, ki so, potem ko jim je ministrstvo za zunanje zadeve zavrnilo preučitev njihove prošnje za podaljšanje nacionalnih potnih listov, zadevo predložili nizozemskim sodiščem. Zavrnitev ministrstva je temeljila na nizozemski zakonodaji, ki je med drugim določala, da polnoletna oseba izgubi nizozemsko državljanstvo, če ima hkrati tuje državljanstvo in ima v času, ko je že polnoletna, neprekinjeno deset let običajno prebivališče zunaj Nizozemske in Evropske unije.

[26] In ne posamična odločba o odvzemu državljanstva, ki temelji na ravnanju zadevne osebe, kot v zadevi, v kateri je bila izdana sodba Rottmann.

[27] Glej točke od 45 do 50 teh sklepnih predlogov.

[28] Sodba Tjebbes in drugi, točka 30 in navedena sodna praksa. Generalni pravobranilec P. Mengozzi je v sklepnih predlogih v zadevi Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2018:572, točka 28), menil, da pritožnice v postopku v glavni stvari niso dokončno izgubile statusa državljana Unije, ki ga daje člen 20 PDEU, vendar pa so „v položaju, ki lahko povzroči izgubo tega statusa“, in sklenil, da položaji, obravnavani v tej zadevi, spadajo na področje prava Unije. Vendar Sodišče v svoji sodbi ni obravnavalo vprašanja uporabe prava Unije.

[29] Sodba Tjebbes in drugi, točka 32. Ugotavljam, da iz te točke izhaja, da na področje prava Unije po svoji naravi in posledicah (sodba Rottman, točka 42) ne spadajo samo „položaj[i], ki *lahko povzroči[jo] izgubo* tega statusa“, ampak tudi položaji, pri katerih se osebe „*srečujejo z izgubo* statusa, ki jim je priznan s členom 20 PDEU, in z njim povezanih pravic“. Moj poudarek. Menim, da je opis te druge vrste položaja bolj neposreden, ker označuje položaje, v katerih so se zadevne osebe *prisiljene* soočiti z izgubo statusa državljana Unije.

[30] Glej točke od 45 do 50 teh sklepnih predlogov.

[31] Glej točko 21 teh sklepnih predlogov.

54. Poleg tega je očitno, da izguba navedenega statusa ne izhaja iz pogoja, ki bi se nanašal na izgubo državljanstva,[32] ampak iz pogoja za njegovo pridobitev, ki ga določa avstrijska zakonodaja.[33] Avstrijski organi so namreč ukrepe, sprejete s sporno odločbo, utemeljevali tako, da so se sklicevali na dejstvo, da oseba JY ne izpolnjuje več pogojev za pridobitev avstrijskega državljanstva iz člena 10(1), točka 6, StbG.[34]

55. Kot sem že navedel,[35] se ob upoštevanju teh posebnosti položaj osebe JY razlikuje od položajev, v katerih sta bili izdani sodbi Rottmann ter Tjebbes in drugi. Vseeno menim, da te okoliščine niso takšne, da bi bil zaradi njih položaj osebe JY izvzet s področja uporabe prava Unije, in to iz naslednjih razlogov.

56. Na prvem mestu, čeprav sta bili odločbi estonske vlade in Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj) sprejeti na podlagi sistemov, s katerima je pridobitev in izguba državljanstva urejena v okviru dveh različnih nacionalnih pravnih redov,[36] se vseeno strinjam z mnenjem Komisije, da se preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije osebi, ki je na datum takega preklica brez državljanstva, ne sme obravnavati ločeno, ampak ob upoštevanju dejstva, da je ta oseba bila državljanka druge države članice in je torej imela status državljana Unije.[37] Zato menim, da bi bilo treba na tej stopnji dejstvo, da je oseba JY izgubila status državljanke Unije, presojati ob upoštevanju ne samo odločbe estonskih organov, ampak tudi postopka naturalizacije v Avstriji v celoti.[38]

57. Na drugem mestu bi se rad vrnil k prej navedeni točki, in sicer, da pridržek Sodišča v sodbi Micheletti in drugi[39] zajema tako pogoje za pridobitev državljanstva kot tudi pogoje za njegovo izgubo. Načelo, navedeno v tej sodbi, je bilo potrjeno v sodbah Rottmann[40] ter Tjebbes in drugi[41]. Zato se to načelo uporablja v primerih, kot je ta v obravnavani zadevi, ki se nanašajo na pogoje za pridobitev državljanstva, *če je posledica teh pogojev*, da zadevna oseba *izgubi status državljana Unije*. Tako je, če gre za državljane Unije, izvajanje pristojnosti na področju izgube in pridobitve državljanstva, kadar *vpliva na vse pravice, priznane in varovane s pravnim redom Unije*, lahko predmet sodnega nadzora glede na pravo Unije.

58. V obravnavanem primeru iz pravnega okvira, ki ga je predstavilo predložitveno sodišče, izhaja, da v skladu s členom 20(1) StbG za zagotovilo za podelitev avstrijskega državljanstva velja pogoj *sine qua non*, da mora zadevna oseba v roku dveh let prenehati biti državljanka države članice izvora. Povedano drugače, ta oseba mora poleg tega, da bo ostala brez državljanstva, sprejeti tudi dejstvo, da bo izgubila svoj status državljana Unije.[42]

32 Ne glede na to, ali gre za pogoj za odvzem državljanstva, pridobljenega z naturalizacijo, kot v sodbi Rottmann, ali za izgubo državljanstva *ipso iure*, kot v sodbi Tjebbes in drugi.

33 Glej točko 22 teh sklepnih predlogov.

34 Glej v zvezi s tem točko 26 teh sklepnih predlogov.

35 Glej točki 28 in 37 teh sklepnih predlogov.

36 Prva odločba se nanaša na *postopek izgube* estonskega *državljanstva*, medtem ko se sporna odločba nanaša na *postopek pridobitve* avstrijskega *državljanstva*.

37 Dejstvo, da je imela oseba JY estonsko državljanstvo, preden se mu je odpovedala zaradi uskladitve z avstrijsko zakonodajo, se razlikuje od položaja, obravnavanega v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 20. februarja 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), v kateri M. Kauri ni bilo mogoče odvzeti pravic, ki izhajajo iz statusa državljana Unije, ker ni ustrezala opredelitvi državljana Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska in takih pravic nikoli ni imela. Glej v zvezi s tem sodbo Rottmann, točka 49.

38 O odločbi estonskih organov glej točko 76 in naslednje teh sklepnih predlogov.

39 Sodba z dne 7. julija 1992, Micheletti in drugi (C-369/90, EU:C:1992:295, točka 10). Glej točki 46 in 57 teh sklepnih predlogov.

40 Točki 39 in 45.

41 Točki 30 in 32.

42 Avstrijska vlada je v odgovoru na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi pojasnila, da čeprav se nacionalna zakonodaja ni spreminjala, so avstrijski organi v zvezi z državljani Unije vseeno spremenili svojo prakso, da bi preprečili apatridnost.

59. V zvezi s tem se mi zdi pomembno preučiti, prvič, prostovoljnost ali neprostovoljnost odpovedi državljanstvu države članice izvora in, drugič, vprašanje upravičenih pričakovanj, ustvarjenih s takim zagotovilom.

60. Najprej, v zvezi s *pogojem odpovedi* avstrijska vlada navaja, da se je oseba JY estonskemu državljanstvu in s tem državljanstvu Unije odpovedala prostovoljno. Vendar ali je tako odpoved mogoče opredeliti kot „prostovoljno“?

61. V nasprotju s tem, kar v bistvu trdi avstrijska vlada, položaja državljana države članice, kot je oseba JY, ki se je odpovedala svojemu prvotnemu državljanstvu *z edinim namenom, da izpolni pogoj* v zvezi z zagotovilom, da bo pridobila avstrijsko državljanstvo, ki ga nalaga nacionalna zakonodaja, in s tem *zgolj zato, da ponovno pridobi državljanstvo Unij*e, ni mogoče opredeliti kot „prostovoljno odpoved“. Kot poudarja Komisija, je namreč oseba JY dala tako odpoved, ker so ji avstrijski organi zagotovili, da so razen odpusta iz prejšnjega državljanstva izpolnjeni vsi drugi pogoji v zvezi s podelitvijo avstrijskega državljanstva. Zato je očitno, kot izhaja iz njenih stališč, da je oseba JY želela obdržati svoj status državljanke Unije.

62. Ker avstrijska zakonodaja v okviru zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije kot pogoj *sine qua non* zahteva odpoved državljanstvu države izvora, pri čemer pa obdrži možnost preklica tega zagotovila, se zaradi takega preklica zadevni državljan Unije *vedno* sooči z izgubo svojega statusa državljana Unije in zato ta položaj spada na področje prava Unije.

63. Kar nadalje zadeva *upravičena pričakovanja*, je očitno, da ker je zagotovilo za podelitev avstrijskega državljanstva pogojeno z odpovedjo in izgubo prvotnega državljanstva, to zagotovilo pri zadevni osebi ustvarja upravičena pričakovanja.[43] Zlasti se mi zdi očitno, da v obravnavani zadevi upravičena pričakovanja osebe JY, da ponovno pridobi svoj status državljanke Unije, izhajajo iz varstva, ki se zagotavlja s pravom Unije.[44] Zato morajo avstrijski organi pri sprejetju odločbe o zagotovilu za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije zagotoviti, da državljan, kot je oseba JY, ne izgubi statusa državljana Unije – vključno v primeru kršitev, storjenih pred sprejetjem te odločbe ali po njej – in mu olajšati pridobitev zaprošenega državljanstva. Kot izhaja iz mojega predloga odgovora na drugo vprašanje za predhodno odločanje, menim, da morajo avstrijski organi pri izvajanju te pristojnosti upoštevati tudi posebne okoliščine posameznega položaja in pri tem uporabiti načelo sorazmernosti.[45]

64. Apatridnost, ki se zahteva z avstrijskim sistemom pridobivanja državljanstva, povzroči, da državljan države članice, ki želi, kot oseba JY, pridobiti avstrijsko državljanstvo, *začasno izgubi* status državljana Unije, priznan s členom 20 PDEU. Vendar pa lahko v nadaljevanju povzroči, da državljan ta status *trajno izgubi*, ker lahko, kot v obravnavani zadevi, avstrijski organi v primeru kršitve predpisov prekličejo zagotovilo za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije in mu tako odvzamejo *vse s tem povezane pravice*.

[43] V zvezi z mehanizmi, povezanimi z varstvom upravičenih pričakovanj v okviru nacionalnih zakonodaj na področju državljanstva, glej de Groot, G. R., in 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., in de Groot, G. R., (ur.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, str. od 117 do 156, zlasti str. 138 in naslednje.

[44] V zvezi s sporno odločbo bi se lahko sklicevali na načelo varstva upravičenega pričakovanja ohranitve statusa državljana Unije, ker menim, da je bilo treba zavarovati pričakovanje osebe JY, ki je bila prisiljena odpovedati se svojemu prvotnemu državljanstvu. O razlogih za neuporabo načela upravičenega pričakovanja J. Rottmanna glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura v zadevi Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, točka 31).

[45] Glej točko 102 in naslednje teh sklepnih predlogov.

65. Iz tega sledi, kot je trdila Komisija, da je preklic zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije – po odpustu iz državljanstva države članice izvora – v povezavi z zavrnitvijo prošnje za naturalizacijo ob upoštevanju njenih posledic primerljiv z odločbo o odvzemu državljanstva, pridobljenega na podlagi naturalizacije. V obravnavani zadevi ima ta preklic za posledico izgubo statusa državljana Unije.

66. Zato menim, da položaj osebe, ki se, potem ko se je odpovedala svojemu prvotnemu državljanstvu, da bi izpolnila pogoj za pridobitev državljanstva, naložen z zakonom države članice gostiteljice, sooča z odločbo o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva, ki so jo sprejeli organi te države ter zaradi katere je tako postavljena v položaj trajne izgube statusa državljana Unije in s tem povezanih pravic, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije.

67. Ta ugotovitev je po mojem potrjena ne samo s sodbo Tjebbes [46], ampak tudi s sodno prakso, ki izhaja iz sodb Ruiz Zambrano [47] in Lounes [48].

b) Sodna praksa, ki izhaja iz sodbe G. Ruiz Zambrano: preprečitev dejanskega izvrševanja bistvene vsebine pravic, podeljenih s statusom državljana Unije

68. Uporabo člena 20 PDEU za položaj državljanov države članice, ki niso izkoristili svoje pravice do prostega gibanja in ki naj bi jim odločba navedene države članice preprečila dejansko izvrševanje bistvene vsebine pravic, povezanih s statusom državljana Unije, je Sodišče priznalo od sodbe Ruiz Zambrano [49] dalje.

69. Glede na to, da je Sodišče v tej sodbi presodilo, da zadevni položaj spada na področje prava Unije, ne razumem, kako bi lahko šteli, da položaj, kot je položaj osebe JY, v katerem se je državljanka države članice zaradi sporne odločbe soočila s trajno izgubo svojega statusa državljanke Unije in s tem ne le z izgubo izvrševanja *bistvene vsebine pravic*, priznanih s členom 20 PDEU, ampak z izgubo *vseh teh pravic*, ne spada na področje prava Unije, in to kljub temu, da je oseba JY v nasprotju z otroki G. Ruiza Zambrana izvrševala svojo pravico do prostega gibanja s tem, da se je preselila na ozemlje druge države članice in na njem zakonito prebivala.

70. Ob upoštevanju zadnjenavedene okoliščine bom na kratko analiziral položaj v postopku v glavni stvari z vidika logike postopne vključitve, navedene v sodbi Lounes [50].

[46] Točka 32. Kot sem že navedel v točki 50 teh sklepnih predlogov, se Sodišče pri tem sklicuje na „izgubo statusa, priznanega s členom 20 PDEU, in z njim povezanih pravic“.

[47] Sodba z dne 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Glej med drugim sodbi z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točka 80), in z dne 8. maja 2018, K.A. in drugi (Združitev družine v Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308, točka 49).

[48] Sodba z dne 14. novembra 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862).

[49] Sodba z dne 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, točka 42). V zvezi s tem je treba ugotoviti, da sta položaj otrok G. Ruiza Zambrana, ki „jim lahko prepreči dejansko izvrševanje bistvene vsebine pravic, ki so jim podeljene zaradi statusa državljana Unije“, in položaj J. Rottmanna, „ki lahko povzroči izgubo statusa, ki ga daje člen 20 PDEU, in s tem povezanih pravic“ (sodba Rottmann, točka 42)), primerljiva v tem smislu, da je v obeh teh položajih statusu državljana Unije bil odvzet njegov polni učinek. Glej v zvezi s tem moje sklepne predloge v združenih zadevah Rendón Marín in CS (C-165/14 in C-304/14, EU:C:2016:75, točki 114 in 115).

[50] Sodba z dne 14. novembra 2017 (C-165/16, EU:C:2017:862). Naj spomnim, da se je zadeva, v kateri je bila izrečena ta sodba, nanašala na špansko državljanko, ki je potem, ko je od leta 1996 prebivala v Združenem kraljestvu, leta 2009 na podlagi naturalizacije pridobila državljanstvo Združenega kraljestva, pri tem pa ohranila svoje špansko državljanstvo. Leta 2014 se je poročila z državljanom tretje države. Organi Združenega kraljestva so mu zavrnili vlogo za izdajo dovoljenja za prebivanje, ki jo je vložil kot zakonec državljana Unije, ker naj bi prekoračil dovoljeno obdobje prebivanja v tej državi članici, s čimer je kršil zakon na področju priseljevanja.

c) Sodba Lounes: logika postopne vključitve

71. Naj takoj poudarim, da je oseba JY v odgovoru na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi, potrdila, da v Avstriji živi od leta 1993.[51] Zato ni sporno, da je od pristopa Republike Estonije k Uniji leta 2004 kot estonska državljanka prebivala in delala v Avstriji kot državljanka Unije.

72. Zato naj bi bila oseba JY poleg nespornega dejstva, da je upravičena do pravic, priznanih državljanu Unije s členom 20 PDEU, upravičena tudi do pravic, priznanih s členom 21(1) PDEU, v skladu s katerim ima vsak državljan Unije pravico prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih s Pogodbama in ukrepi, ki so bili sprejeti za njuno uveljavitev.

73. Sodišče v zvezi s tem meni, „da se želi s pravicami, ki jih ima državljan Unije na podlagi člena 21(1) PDEU, vključno z izvedenimi pravicami, ki jih imajo njegovi družinski člani, olajšati postopna vključitev zadevnega državljana Unije v družbo države članice gostiteljice“.[52] Državljan Unije, ki si tako kot oseba JY, potem ko se je v skladu s pravico do prostega gibanja preselil na ozemlje države članice gostiteljice, v obravnavanem primeru Avstrijo, ter tam na podlagi in ob spoštovanju člena 7(1) ali člena 16(1) Direktive 2004/38/ES[53] več let prebival, želi pridobiti državljanstvo te države članice, se namreč želi trajno vključiti v družbo navedene države.

74. Zato, kot je presodilo Sodišče, „bi bila ugotovitev, da se mora tak državljan, ki so mu bile zaradi uveljavitve pravice do prostega gibanja s členom 21(1) PDEU podeljene pravice, tem pravicam […] odpovedati, ker se je želel z naturalizacijo v družbo te države članice še bolj vključiti, v nasprotju z logiko postopne vključitve, ki ji sledi ta določba“.[54]

75. Na podlagi vseh zgoraj navedenih ugotovitev menim, kot sem že navedel, da položaj v postopku v glavni stvari po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije.

3. Odločba Republike Estonije o odpustu osebe JY iz estonskega državljanstva

76. Čeprav je iz moje analize v zvezi s prvim vprašanjem za predhodno odločanje razvidno, da izguba statusa državljanke Unije osebe JY izhaja iz postopka naturalizacije v Avstriji, obravnavanega kot celota,[55] pa se mi vseeno zdi pomembno na tej stopnji na kratko pojasniti razloge, zaradi katerih v nasprotju s trditvami francoske vlade menim, da je treba *v okviru predhodnega odločanja v obravnavani zadevi* glede na pravo Unije preučiti sporno odločbo in ne odločbo estonskih organov.

[51] Avstrijska vlada je na obravnavi navedla, da je oseba JY pred pristopom Republike Estonije k Evropski uniji imela dokazilo o prebivanju za državljane tretje države.

[52] Sodba z dne 14. novembra 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, točka 56).

[53] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46). Kar zadeva položaj v postopku v glavni stvari, ne morem izključiti možnosti, da je oseba JY pridobila pravico do stalnega prebivanja v tej državi članici v skladu s členom 16(1) Direktive 2004/38. V zvezi s tem poudarjam, da zadostuje, da zadevna oseba izpolnjuje pogoje, ki omogočajo pravico do stalnega prebivanja v skladu s pravom Unije, da države članice sprejmejo to pravico. Poudariti je treba, da če je zadevna oseba državljan države pogodbenice Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (Sporazum EGP), lahko v skladu s členom 11a(4), točka 2, StbG pridobi avstrijsko državljanstvo, če zakonito in neprekinjeno prebiva na zveznem ozemlju vsaj šest let.

[54] Sodba z dne 14. novembra 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, točka 58). Glej tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca Y. Bota v zadevi Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, točka 86).

[55] Glej točko 56 teh sklepnih predlogov.

77. Francoska vlada v svojih pisnih stališčih trdi, da izguba statusa državljana Unije osebe JY izhaja iz same odločbe estonskih organov, ki so sprejeli njeno odpoved estonskemu državljanstvu, ne da bi počakali, da avstrijsko državljanstvo dejansko pridobi. Po mnenju te vlade bi moralo biti sprejetje prošnje za odpoved državljanstvu države članice s strani državljana Unije pogojeno z dejansko pridobitvijo državljanstva druge države članice ali tretje države, da se prepreči, da bi ta oseba, tudi če samo začasno, ostala brez državljanstva. [56]

78. Estonska vlada, ki jo v tej točki podpirata nizozemska vlada in Komisija, je na obravnavi poudarila, da Republika Estonija ni mogla zavrniti odpusta osebe JY iz estonskega državljanstva. Če estonski državljan zaprosi za odpoved svojemu državljanstvu in izpolnjuje pogoje, določene z estonsko zakonodajo, s tem da predloži zahtevana dokazila, med drugim zagotovilo za podelitev državljanstva, ki ga je izdala zadevna država članica in s katerim potrjuje, da bo ta državljan pridobil državljanstvo te države, Republika Estonija take prošnje ne more zavrniti.

79. To trditev razumem.

80. Sodišče je v sodbi Rottmann [57] opozorilo, da „načela, ki izhajajo iz te sodbe glede pristojnosti držav članic na področju državljanstva in njihova obveznost izvajanja te pristojnosti ob upoštevanju prava Unije, veljajo tako za državo članico naturalizacije kot za državo članico prvotnega državljanstva“, hkrati pa je pojasnilo, da se to nanaša na „t[a] predlog[] za sprejetje predhodne odločbe“.

81. Res je, da ukrep, kot ga določa francoski civilni zakonik, omogoča zagotovilo, da bo status državljana Unije ohranjen, in torej pomeni eno od sredstev, s katerimi lahko organi države članice zagotovijo, da v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, zadevna oseba ne izgubi tega statusa.

82. Vendar pa ob upoštevanju posebnosti obravnavane zadeve estonski vladi ni mogoče očitati, da je sprejela prošnjo osebe JY za odpoved državljanstvu te države članice, ker je ta odpoved pogoj *sine qua non*, ki ga nalaga postopek pridobitve avstrijskega državljanstva v okviru zagotovila, ki so ga dali avstrijski organi. Kot sem navedel, [58] je to zagotovilo vzbudilo ne samo upravičena pričakovanja osebe JY, ampak tudi pričakovanje estonskih organov, ki ga je treba zavarovati na podlagi načela medsebojnega zaupanja. Glede na stališča, ki jih je v zvezi s tem predstavila estonska vlada na obravnavi, naj bi člen 26 estonskega zakona o državljanstvu določal, da ima ta vlada možnost, da zadevni osebi ne odvzame državljanstva, če bi zaradi tega ostala brez državljanstva. [59] Estonska vlada navaja, da ker so avstrijski organi dali zagotovilo za podelitev državljanstva na podlagi naturalizacije, ni mogla predvideti, da bodo to zagotovilo preklicali. [60] Tako se je Republika Estonija opirala na zagotovilo za podelitev državljanstva, pri čemer je

[56] Ta vlada je navedla, da člen 23-9, točka 1, francoskega civilnega zakonika določa, da začne izguba francoskega državljanstva veljati z dnem pridobitve tujega državljanstva, s čimer se prepreči apatridnost. Estonska vlada pa je v odgovoru na vprašanje Sodišča potrdila, da estonska zakonodaja za odobritev odpusta iz estonskega državljanstva ne zahteva predhodne pridobitve novega državljanstva in da se estonskemu državljanstvu ni mogoče začasno ali pogojno odpovedati.

[57] Točka 62.

[58] Glej točko 63 teh sklepnih predlogov.

[59] V zvezi s tem je treba opozoriti, da Republika Estonija ni pogodbenica Evropske konvencije o državljanstvu in zato zanjo obveznosti iz člena 8 te konvencije ne veljajo.

[60] Tako bi lahko državi članici, ki je v enakem položaju kot Republika Estonija, očitali, da je odobrila odpust, čeprav je bilo mogoče predvideti, da bo oseba ostala brez državljanstva, kar pa v obravnavani zadevi, vsaj z vidika estonske vlade, ni bilo tako. Odpoved osebe JY svojemu prvotnemu državljanstvu je bila namreč izvedena, da bi lahko pridobila avstrijsko državljanstvo in ponovno pridobila status državljana Unije. Estonska vlada je poleg tega navedla, da presoja sorazmernost vsake odločbe na področju državljanstva in zlasti individualne posledice za zadevno osebo.

menila, da lahko upravičeno pričakuje, da bodo avstrijski organi uresničili zagotovilo za podelitev državljanstva. Ta država članica vsekakor poudarja, da če ne bi odobrila odpusta osebe JY iz estonskega državljanstva, ta ne bi mogla zaprositi za podelitev avstrijskega državljanstva.

83. Zato menim, da je v okviru obravnavane zadeve estonsko pravo, kot se uporablja v obravnavanem primeru, v skladu s pravom Unije.

84. Poleg tega ni sporno, da je oseba JY na podlagi sporne odločbe trajno izgubila status državljanke Unije in da so torej avstrijski organi tisti, ki morajo zagotoviti, da državljan, kot je oseba JY, ne izgubi statusa državljana Unije, priznanega s členom 20 PDEU, ker s tem izgubi *vse s tem povezane pravice*, kar je v nasprotju z načelom sorazmernosti.

85. Drugo vprašanje za predhodno določanje bom torej analiziral ob upoštevanju, da je treba v sporni odločbi upoštevati pravo Unije in posledično načelo sorazmernosti.

C. Drugo vprašanje za predhodno odločanje: skladnost sporne odločbe z načelom sorazmernosti

86. Ker je načelo sorazmernosti v središču prava Unije, je očitno, da če bi Sodišče, kot predlagam, pritrdilno odgovorilo na prvo vprašanje, bi moralo tudi na drugo vprašanje odgovoriti pritrdilno. Ob upoštevanju te očitnosti menim, da predložitveno sodišče Sodišča ne sprašuje samo, ali mora preveriti, ali je sporna odločba v skladu z načelom sorazmernosti, ampak tudi, ali mora preveriti sorazmernost ali nesorazmernost te odločbe.

87. Zato je treba drugo postavljeno vprašanje preoblikovati tako, da se v bistvu nanaša na to, ali morajo pristojni nacionalni organi, vključno z morebitnimi nacionalnimi sodišči, preizkusiti združljivost odločbe o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva države članice – in o zavrnitvi vloge za pridobitev tega državljanstva – z načelom sorazmernosti, glede na posledice te odločbe za položaj zadevne osebe z vidika prava Unije, to je z vidika trajne izgube statusa državljana Unije, ter tako preizkusiti skladnost te odločbe s tem načelom.

88. Da bi dogovoril na to vprašanje, bom preučil, na prvem mestu, razlog v splošnem interesu, ki mu sledita člen 20(1) in (2) in člen 10(1), točka 6, StbG, na katerem sta temeljila zagotovilo za podelitev državljanstva in odločba o preklicu tega zagotovila, preden se bom, na drugem mestu, lotil upoštevanja načela sorazmernosti v zvezi s posledicami, ki jih ima sporna odločba za položaj osebe JY, ter nesorazmernosti odločbe, kot je sporna odločba.

1. Razlog v splošnem interesu, ki se varuje z ureditvijo, na kateri temelji sporna odločba

89. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je namen avstrijskega prava o državljanstvu preprečiti večkratna državljanstva, kot izhaja med drugim iz člena 10(3), točka 1, StbG. Predložitveno sodišče navaja, da daje zagotovilo iz člena 20(1) tega zakona pravico do podelitve državljanstva, za katero je treba izpolniti le še pogoj predložitve dokazila o odpustu iz tujega državljanstva. Pojasnjuje, da člen 20(2) tega zakona vseeno določa preklic tega zagotovila, kadar zadevna oseba ne izpolnjuje več enega od pogojev za to podelitev, kot je pogoj, določen v členu 10(1), točka 6, navedenega zakona.

90. Avstrijska vlada v svoji stališčih pojasnjuje, da se v skladu z nacionalno zakonodajo prosilcu za avstrijsko državljanstvo to podeli le, če v roku, določenem v ta namen, predloži dokazilo o odpustu iz državljanstva države članice izvora in če še naprej izpolnjuje druge pogoje za podelitev tega državljanstva.

91. Naj najprej spomnim, da je Sodišče že presodilo, da je legitimno, da želi država članica varovati posebno solidarno in lojalno razmerje s svojimi državljani kot tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljanske vezi.[61] V zvezi s tem je treba ugotoviti, da člen 20(1) in (2) in člen 10(1), točka 6, StbG, na katerem sta temeljila zagotovilo za podelitev državljanstva in odločba o preklicu tega zagotovila, spadata na področje izvajanja pristojnosti Republike Avstrije v zvezi z opredelitvijo pogojev za pridobitev ali izgubo avstrijskega državljanstva.

92. Legitimno je, da država članica zagotovi pravico do podelitve državljanstva, ki je na podlagi nacionalnih določb, kot je člen 20(1) StbG, pogojena le s predložitvijo dokazila o odpustu iz državljanstva druge države članice ali tretje države.[62] To je potrjeno zlasti s členom 1 Konvencije o zmanjšanju primerov večnacionalnosti[63] in z besedilom člena 7(2) Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva.[64]

93. V zvezi s preklicem zagotovila za podelitev državljanstva na podlagi člena 20(2) in člena 10(1), točka 6, StbG, menim, da ta načeloma sledi zakonitemu cilju.

94. Vendar bi rad poudaril, da morajo države članice pri izvajanju pristojnosti na področju pridobitve in izgube državljanstva upoštevati obveznosti, ki izhajajo iz prava Unije, kot izhaja iz sodne prakse, ki sem jo preučil v okviru analize prvega vprašanja za predhodno odločanje. Poleg tega je treba to pristojnost izvajati ne samo ob upoštevanju prava Unije, ampak tudi mednarodnega prava.

95. V zvezi s tem glede člena 7(2) Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva[65] ugotavljam, da je iz sklepov sestanka strokovnjakov o razlagi Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, ki jih je objavil Visoki komisariat Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju: UNHCR), v zvezi s členom 7(2) te konvencije razvidno, da je „izguba državljanstva sprejemljiva le, če je *zagotovilo brezpogojno*“.[66] Iz teh sklepov je namreč razvidno, da „na podlagi Konvencije iz leta 1961 obstaja implicitna obveznost, da *zagotovil, potem ko so dana, ni mogoče preklicati z obrazložitvijo, da pogoji za pridobitev državljanstva na podlagi naturalizacije niso izpolnjeni*, zaradi česar bi oseba ostala brez državljanstva“.[67] Poleg tega člen 8 te konvencije državam podpisnicam prepoveduje, da bi posamezniku odvzele državljanstvo, „če bi zaradi tega posameznik ostal brez državljanstva“. Zato imam z vidika mednarodnega prava pomisleke glede

[61] Sodbi Rottmann, točka 51, ter Tjebbes in drugi, točka 33.

[62] Člen 4 Evropske konvencije o državljanstvu določa, da morajo „[p]redpisi o državljanstvu vsake države podpisnice […] temeljiti na načelih, da ima vsak posameznik pravico do državljanstva in da se je treba izogibati apatridnosti“.

[63] Glej točko 6 teh sklepnih predlogov.

[64] Glej točko 3 teh sklepnih predlogov. Glej tudi člen 8(3)(a), točka (ii), te konvencije.

[65] Glej točko 3 teh sklepnih predlogov. Glej tudi člen 8(3)(a), točka (ii), te konvencije.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunizija, 31. oktober in 1. november 2013, str. od 1 do 15, zlasti str. 10, točka 44. Ti sklepi so na voljo na spletnem naslovu: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Moj poudarek.

[67] Prav tam, str. 10, točka 45.

legitimnosti predpisa, kot je člen 20(2) StbG, ki dovoljuje preklic tega zagotovila, kadar zadevna oseba ne izpolnjuje več morda le enega od pogojev za podelitev državljanstva, kot je pogoj iz člena 10(1), točka 6, navedenega zakona, in zato ostane brez državljanstva. [68]

96. Zdaj, ko sem to pojasnil, ugotavljam tudi, da sklepi in usmerjevalna načela v zvezi s Konvencijo o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, ki jih je objavil UNHCR, spadajo na področje mehkega prava („soft law“), tako da sicer imajo določeno veljavo, vendar niso zavezujoči. Vsekakor pa je gotovo, da ti sklepi vsebujejo koristne navedbe za države članice. Vseeno pa mora predložitveno sodišče v obravnavanem primeru te elemente preveriti.

97. Zdaj se bom lotil preizkusa sorazmernosti posledic, ki jih ima sporna odločba za položaj v postopku v glavni stvari.

2. Upoštevanje načela sorazmernosti v zvezi s posledicami sporne odločbe za položaj osebe JY

98. Iz predložitvene odločbe izhaja, da preizkus sorazmernosti sporne odločbe z vidika prava Unije ni bil opravljen.

99. V zvezi s tem naj poudarim, da morajo pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča preveriti, ali odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva in zavrnitvi vloge za pridobitev tega državljanstva, *kadar povzroči trajno izgubo statusa državljana Unije in pravic, ki iz tega izhajajo*, upošteva načelo sorazmernosti, kar zadeva posledice, ki jih ima ta odločba za položaj zadevne osebe in njenih morebitnih družinskih članov, z vidika prava Unije. [69] Da bi bila taka odločba združljiva z načelom sorazmernosti, morajo upoštevna nacionalna pravila omogočiti posamično presojo posledic preklica zagotovila z vidika prava Unije. [70]

100. Predložitveno sodišče se sprašuje, ali je lahko samo dejstvo, da se je oseba JY odpovedala svojemu statusu državljanke Unije in na lastno pobudo prenehala biti državljanka Republike Estonije, odločilno v okviru preizkusa sorazmernosti.

101. Kot sem že navedel, [71] tako status osebe brez državljanstva kot tudi izguba statusa državljana Unije osebe JY izhajata iz postopka naturalizacije v Avstriji, obravnavanega kot celota. Zato menim, da položaj državljana države članice, kot je oseba JY, ki se je odpovedal svojemu prvotnemu državljanstvu z edinim namenom, da izpolni pogoj, vsebovan v zagotovilu za podelitev avstrijskega državljanstva, ki ga nalaga nacionalna zakonodaja, [72] in s tem zgolj zato, da ponovno pridobi državljanstvo Unije, *nima nobenega vpliva* na ugotavljanje, ali preklic zagotovila za podelitev državljanstva spoštuje načelo sorazmernosti. Zato takega preklica ni mogoče šteti za upoštevno merilo v okviru preverjanja okoliščin v zvezi s posamičnim položajem zadevne osebe.

[68] Glej člen 4 konvencije o državljanstvu. Glej tudi člen 15(2) Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je 10. decembra 1948 sprejela Generalna skupščina Združenih narodov in določa, da se „[n]ikomur […] ne sme samovoljno odvzeti državljanstva ali odreči pravice do spremembe državljanstva“.

[69] Glej v tem smislu sodbo Tjebbes in drugi, točka 40 in navedena sodna praksa.

[70] Po mnenju Sodišča to velja tudi v primeru izgube državljanstva, čeprav je bilo to pridobljeno z zvijačo. Glej v tem smislu sodbo Rottmann, točka 59.

[71] Glej točko 56 teh sklepnih predlogov.

[72] Upoštevati je treba, da se ta pogoj uporablja za vse prosilce za avstrijsko državljanstvo.

a) Okoliščine v zvezi s posamičnim položajem zadevne osebe

102. Naj spomnim, da iz sodne prakse na podlagi sodbe Rottmann[73] izhaja, da so okoliščine v zvezi s posamičnim položajem zadevne osebe in njenih morebitnih družinskih članov, ki so lahko upoštevne za namene preverjanja, ki ga morajo opraviti pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča, med drugim teža kršitve, ki jo je storila zadevna oseba, čas, ki je potekel od sprejetja odločbe o zagotovilu do sprejetja odločbe o preklicu tega zagotovila, in možnost te osebe, da znova pridobi svoje državljanstvo.[74]

1) Narava kršitev

103. Glede na naravo kršitev, ki jih je storila oseba JY, imam pomisleke o utemeljenosti sporne odločbe.

104. Osebi JY je bilo očitano, prvič, da je po danem zagotovilu, da ji bo podeljeno avstrijsko državljanstvo, storila dva hujša prekrška, in sicer prvega s tem, da na svoje vozilo ni namestila predpisane nalepke o tehnični ustreznosti, in drugega s tem, da je pod vplivom alkohola upravljala motorno vozilo, ter drugič, da je odgovorna za osem prekrškov, ki jih je storila med letoma 2007 in 2013, preden ji je bilo dano to zagotovilo.

105. Kar zadeva osem prekrškov, se strinjam z mnenjem osebe JY in Komisije, da so bili ti prekrški na datum, ko je bilo to zagotovilo dano, poznani in niso ovirali podelitve tega zagotovila. Zato se ti prekrški ne bi smeli upoštevati za opredelitev teže kršitev, ki jih je storila oseba JY.

106. Predložitveno sodišče v zvezi z dvema hujšima prekrškoma pojasni, da naj bi v skladu z nacionalno sodno prakso prva kršitev ogrožala varstvo javne prometne varnosti, druga pa naj bi še posebej ogrožala varnost drugih udeležencev v prometu. Zadnjenavedena naj bi lahko bila sama po sebi odločilna za ugotovitev, da pogoji za podelitev državljanstva iz člena 10(1), točka 6, StbG niso izpolnjeni.

107. Avstrijska vlada v svojih stališčih trdi, da določbe člena 20(2) v povezavi s členom 10(1), točka 6, StbG zagotavljajo, da se lahko zagotovilo za podelitev avstrijskega državljanstva prekliče le zaradi resnega razloga v splošnem interesu, iz katerega izhaja, da na podlagi predhodnega ravnanja zadevne osebe ni (ali ni več) mogoče zagotoviti, da ne bo pomenila nevarnosti za javni mir, red in varnost ter ne ogroža drugih javnih interesov iz člena 8(2) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

108. Seveda s strinjam s sankcioniranjem takega vedenja. Vendar, ali je mogoče odločbo o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva, zaradi katere zadevna oseba trajno izgubi status državljana Unije, utemeljiti s prekrški, povezanimi z varnostjo v cestnem prometu?

109. Menim, da ne.

[73] Točka 56.

[74] V zvezi s temi okoliščinami poudarjam, da ta sodna praksa ne določa *numerus clausus*.

110. Na prvem mestu oseba JY v svojih stališčih navaja, da niti prvi [75] niti drugi hujši prekršek [76] nista taka, da bi bil zanju predpisan odvzem vozniškega dovoljenja. V zvezi s tem moram poudariti, da je iz odgovora avstrijske vlade na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi, razvidno, da avstrijsko pravo v primeru vožnje s tako ravnjo alkohola v krvi, kot ga je imela oseba JY, ne določa odvzema vozniškega dovoljenja.

111. Na drugem mestu, kot sem pojasnil v točki 69 teh sklepnih predlogov, je položaj, v katerem se, kot v obravnavanem primeru, državljan države članice sooča s trajno izgubo statusa državljana Unije in s tem z izgubo *vseh pravic, priznanih s členom 20 PDEU*, primerljiv s položajem, v katerem se zadevna oseba sooča *z izgubo izvrševanja bistvene vsebine pravic, priznanih s tem členom*, v tem smislu, da je bil v obeh položajih statusu državljana Unije odvzet njegov polni učinek. [77]

112. Zato menim, da je treba v obravnavanem primeru uporabiti [78] sodno prakso, iz katere – v zvezi z možnostjo uvedbe omejitev pravice do prebivanja na podlagi člena 20 PDEU – izhaja, da ta določba ne posega v možnost držav članic, da se sklicujejo na izjemo, povezano med drugim z vzdrževanjem javnega reda in varovanjem javne varnosti. [79] Kot je v zvezi s tem zatrdilo tudi Sodišče, je treba pojma „javni red“ in „javna varnost“ kot utemeljitev izjeme od pravice do prebivanja državljanov Unije ali njihovih družinskih članov razumeti ozko, tako da države članice njunega obsega ne smejo določiti enostransko brez nadzora institucij Unije. [80] Sodišče je tako presodilo, da pojem „javni red“ vsekakor predpostavlja – poleg družbene motnje, ki jo pomeni vsaka kršitev prava – resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo za osnovne interese družbe. V zvezi s pojmom „javna varnost“ iz te sodne prakse izhaja, da ta zajema tako notranjo kot zunanjo varnost države članice in da zato na javno varnost lahko vplivajo ogrožanje delovanja institucij in temeljnih javnih služb ter preživetje prebivalstva, pa tudi tveganje resnih motenj v zunanjih odnosih ali mirnem sožitju med narodi ali ogrožanje vojaških interesov. [81]

113. Zato menim, da ob upoštevanju prekrškov, ki jih je storila oseba JY, preklic zagotovila za podelitev državljanstva ne temelji na obstoju resnične, sedanje in dovolj resne grožnje za javni red ali javno varnost.

2) Čas, ki je potekel med datumom izdaje zagotovila in njegovim preklicem

114. Glede upoštevanja časa, ki je potekel med datumom izdaje zagotovila in njegovim preklicem, s strani pristojnih nacionalnih organov in nacionalnih sodišč, naj opozorim, da je bila odločba o odpustu osebe JY iz državljanstva Republike Estonije sprejeta 27. avgusta 2015, odločba o preklicu zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva pa 6. julija 2017.

75 Oseba JY je navedla, da je globa znašala 112 EUR.

76 Oseba JY je navedla, da je globa znašala 300 EUR.

77 Glej tudi opombo 65 teh sklepnih predlogov.

78 Opozarjam na dejstvo, da se v tej sodni praksi Sodišče ne sklicuje neposredno na člena 27 in 28 Direktive 2004/38.

79 Sodba z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točka 81).

80 Sodba z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točka 82). Glej tudi sodbe z dne 4. decembra 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, točka 18); z dne 26. februarja 1975, Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, točka 6); z dne 28. oktobra 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, točka 27); z dne 27. oktobra 1977, Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, točka 33); z dne 19. januarja 1999, Calfa (C -348/96, EU:C:1999:6, točka 23), in z dne 29. aprila 2004, Orfanopoulos in Oliveri (C-482/01 in C-493/01, EU:C:2004:262, točki 64 in 65).

81 Sodba z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, točka 83).

115. Zdi se mi, da je rok med obema odločbama pretiran, zlasti ob upoštevanju posledic za zadevno osebo, ki je po odpovedi svojemu prvotnemu državljanstvu skoraj dve leti ostala brez državljanstva in torej brez vseh pravic, povezanih z njenim statusom državljanke Unije, vključno s pravico do prostega gibanja in prebivanja.

3) Omejitve izvrševanja pravice do gibanja in prebivanja na ozemlju celotne Unije

116. V zvezi z omejitvami izvrševanja pravice do gibanja in prebivanja na ozemlju celotne Unije bi morali pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča upoštevati tudi dejstvo, da zadevna oseba, kot je to v primeru osebe JY, zaradi preklica zagotovila za podelitev državljanstva morda ne bo mogla ponovno pridobiti svojega statusa državljana Unije in bo torej ta status trajno izgubila.

117. Ta oseba bi se, kot v obravnavanem primeru, lahko soočila med drugim z izgubo svoje pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic in morebiti s težavami pri potovanju v druge države članice, zlasti v Estonijo, da tam ohrani dejanske in redne vezi s svojimi družinskimi člani, opravlja svojo poklicno dejavnost oziroma sprejme vse potrebne ukrepe, da bi lahko tako dejavnost opravljala v Avstriji ali drugih državah članicah.

4) Možnost, da zadevna oseba ponovno pridobi svoje prvotno državljanstvo

118. V zvezi z možnostjo, da zadevna oseba ponovno pridobi svoje prvotno državljanstvo, iz odgovora estonske vlade na vprašanje, ki ga je Sodišče postavilo na obravnavi, izhaja, da v estonskem pravu, potem ko je bila oseba odpuščena iz državljanstva, to ni mogoče, ker je eden od pogojev za pridobitev tega državljanstva, da oseba osem let prebiva v tej državi članici. Avstrijski organi torej takega položaja ne smejo prezreti.

5) Normalni razvoj družinskega in poklicnega življenja

119. Iz sodne prakse Sodišča izhaja, da se morajo zlasti pristojni nacionalni organi in po potrebi nacionalna sodišča prepričati, da je izguba državljanstva zadevne države članice združljiva s temeljnimi pravicami iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), spoštovanje katere zagotavlja Sodišče, in zlasti s *pravico do spoštovanja družinskega življenja*, ki jo določa člen 7 Listine. [82]

120. V obravnavani zadevi iz stališč osebe JY, ki jih je predstavila na obravnavi, izhaja, da je agencija za begunce in osebe brez državljanstva preučila njen položaj in z odločbo z dne 7. januarja 2020 sklenila, da v Avstriji prebiva nezakonito. Zato je bila upravičena le do dovoljenja za prebivanje iz humanitarnih razlogov, ki temelji na členu 55(2) zakona o azilu, in bi morala za dostop do trga dela od agencije za zaposlovanje predhodno pridobiti dovoljenje za delo.

121. V teh pogojih bi morali pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča v okviru preizkusa sorazmernosti upoštevati tudi nesorazmerne posledice, ki jim bo izpostavljena zadevna oseba in ki *vplivajo na normalni razvoj njenega družinskega in poklicnega življenja*.

122. Pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča bi morali pri presoji upoštevanja načela sorazmernosti upoštevati elemente, navedene v prejšnjih točkah.

[82] Sodba Tjebbes in drugi, točka 45 in navedena sodna praksa. Naj spomnim, da je v skladu s členom 1 Listine, naslovljenim „Človekovo dostojanstvo“, „[č]lovekovo dostojanstvo […] nedotakljivo. Treba ga je spoštovati in varovati.“

b) Skladnost in primernost nacionalnih pravil za doseganje cilja zagotavljanja varnosti v cestnem prometu

123. Najprej se bom v zvezi s skladnostjo nacionalne zakonodaje omejil le na naslednje vprašanje: ali je nacionalni pravni red, po katerem prekrškov, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, ne bi mogli šteti za dovolj resne za odvzem vozniškega dovoljenja, vendar pa lahko privedejo do preklica zagotovila za podelitev državljanstva zadevni osebi in izgube državljanstva Unije ter vseh z njim povezanih pravic, skladen?

124. Ne vidim razlogov, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da ne gre za problem skladnosti.

125. Kar nato zadeva primernost te zakonodaje za doseganje ciljev iz člena 10(1), točka 6, StbG, ugotavljam, da gre za očitno neustreznost med težo kršitev, določenih v nacionalni zakonodaji, in posledicami teh kršitev za položaj zadevne osebe.

126. Na podlagi teh ugotovitev sklepam, da odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva, kot je sporna odločba, zaradi katere zadevna oseba v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, trajno izgubi status državljana Unije zaradi prekrškov, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, zlasti takih, zaradi katerih ni določen odvzem vozniškega dovoljenja, ni v skladu z načelom sorazmernosti iz prava Unije.

127. Za konec moje analize naj citiram generalnega pravobranilca P. Mengozzija, ki je v svojih sklepnih predlogih v zadevi Tjebbes in drugi[83] navedel, da bi se „v izjemnem – in upam, da tudi povsem hipotetičnem – primeru, v katerem bi bil z zakonodajo države članice določen odvzem državljanstva posamezniku zaradi kršitve cestnoprometnih predpisov, ki bi imel za posledico izgubo državljanstva Unije, nesorazmernost tega ukrepa pokazala glede na neustreznost med majhno težo kršitve in dramatično posledico izgube statusa državljana Unije“.

V. Predlog

128. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanji za predhodno odločanje, ki ju je postavilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija), odgovori:

1. Položaj fizične osebe, ki ima državljanstvo ene same države članice ter se temu državljanstvu in s tem svojemu statusu državljana Evropske unije odpove, da bi pridobila državljanstvo druge države članice, in sicer v skladu z odločbo organov te druge države članice, ki vsebuje zagotovilo, da ji bo to državljanstvo podeljeno, pozneje pa se ta odločba prekliče in njena vloga za podelitev navedenega državljanstva zavrne, kar tej osebi preprečuje ponovno pridobitev statusa državljana Unije, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije.

2. Člen 20 PDEU v povezavi s členom 7 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah načeloma ne nasprotuje zakonodaji države članice, kot je ta v postopku v glavni stvari, ki tej državi članici dovoljuje, da iz razlogov v splošnem interesu prekliče zagotovilo za podelitev svojega državljanstva, čeprav zadevna oseba zaradi te odločbe o preklicu trajno izgubi status državljana Unije ter ne more ponovno pridobiti tega statusa in z njim povezanih pravic, pod pogojem, da pristojni nacionalni organi, po potrebi vključno z nacionalnimi sodišči,

[83] Sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija v zadevi Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2018:572, točka 88).

preizkusijo združljivost odločbe z načelom sorazmernosti glede na posledice, ki jih ima ta odločba za položaj zadevne osebe z vidika prava Unije, in tako skladnost te odločbe s tem načelom.

V okviru tega preizkusa mora predložitveno sodišče z vidika prava Unije med drugim preveriti, ali je taka odločba upravičena glede na težo kršitev, ki jih je ta oseba storila, čas, ki je potekel med datumom, ko ji je bilo izdano zagotovilo, in datumom njegovega preklica, omejitve izvrševanja njene pravice do gibanja in prebivanja, možnost, da ponovno pridobi svoje prvotno državljanstvo, ter to, ali bo izpostavljena nesorazmernim posledicam, ki bi vplivale na normalen razvoj njenega družinskega in poklicnega življenja.

Zato odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva, kot je odločba Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj, Avstrija) z dne 6. julija 2017, zaradi katere zadevna oseba v položaju, kot je ta v postopku v glavni stvari, trajno izgubi status državljana Unije zaradi prekrškov, povezanih z varnostjo v cestnem prometu, zlasti takih, zaradi katerih ni določen odvzem vozniškega dovoljenja, ni v skladu z načelom sorazmernosti iz prava Unije.