

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 30. září 2009¹

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce poprvé nastoluje otázku rozsahu volného uvážení, jímž disponují členské státy při určování svých státních příslušníků. Může být pravomoc členských států stanovovat podmínky nabývání a pozbývání státního občanství, v rozsahu, v němž je občanství Evropské unie, které ovšem závisí na statutu státního příslušníka členského státu, zavedeno Smlouvou, stále ještě vykonávána bez jakéhokoli dohledu ze strany práva Společenství? Takový je v podstatě předmět sporu v této věci. Tato věc tedy vybízí k upřesnění vztahů mezi pojmy „státní občanství členského státu“ a „občanství Unie“, což je otázka, která – jak ani není třeba zdůrazňovat – ve značném rozsahu určuje povahu Evropské unie.

(Rakousko) a narozením na území tohoto státu nabytí rakouské občanství. Přistoupením Rakouské republiky k Unii dne 1. ledna 1995 se jakožto rakouský státní příslušník stal rovněž občanem Unie.

3. Na základě vyšetřování vedeného proti němu spolkovou policií ve Štýrském Hradci z důvodu podezření na závažné podvodné jednání při výkonu jeho povolání byl v červenci 1995 vyslechnut jako obviněný Landesgericht für Strafsachen (zemským soudem pro trestní věci) ve Štýrském Hradci. Následně opustil Rakousko a usadil se v Mnichově (Německo). V únoru 1997 na něj Landesgericht für Strafsachen ve Štýrském Hradci vydal vnitrostátní zatýkáací rozkaz.

I – Spor v původním řízení a předběžné otázky

2. Žalobce v původním řízení J. Rottmann se narodil v roce 1956 ve Štýrském Hradci

4. V únoru 1998 žalobce v původním řízení požádal v Mnichově o udělení německého státního občanství. Ve formuláři, který

1 — Původní jazyk: francouzština.

k tomuto účelu musel vyplnit, zatajil skutečnost, že proti němu bylo v Rakousku vedeno trestní stíhání. Doklad o udělení státního občanství ze dne 25. ledna 1999 byl žadateli vydán dne 5. února 1999. Udělením německého státního občanství J. Rottmann ztratil rakouské státní občanství v souladu s rakouským právem o státním občanství².

5. V srpnu 1999 rakouské orgány uvědomily město Mnichov, že na J. Rottmanna byl v Rakousku vydán vnitrostátní zatýkácí rozkaz a že byl v červenci 1995 vyslechnut jako obviněný Landesgericht für Strafsachen ve Štýrském Hradci. Na základě těchto informací mu spolková země Bavorsko, žalovaná v původním řízení, odňala rozhodnutím ze dne 4. července 2000 udělené státní občanství z důvodu, že zatajil, že proti němu bylo v Rakousku vedeno vyšetřování, a že v důsledku toho nabyl německé státní občanství podvodem. Německé orgány vydaly rozhodnutí o odnětí státního občanství na základě § 48 odst. 1 správního řádu spolkové země Bavorsko (BayVwVfG), dle něhož „protiprávní správní akt může být i poté, co se stal nenapadnutelným, zcela či částečně zrušen, s budoucím nebo zpětným účinkem. [...]“.

2 — Podle § 27 odstavce 1 rakouského spolkového zákona o státním občanství (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 1985, s. 311): „Kdokoli nabývající na žádost z důvodu prohlášení či výslovného souhlasu cizí státní občanství, ztrácí rakouské státní občanství, pakliže mu výslovně nebyl dán souhlas, aby si zachoval své rakouské státní občanství.“

6. Žalobce podal žalobu na neplatnost tohoto rozhodnutí, když poukázal na to, že odnětí uděleného státního občanství by ho v rozporu s mezinárodním právem veřejným postavilo do situace, kdy by zůstal bez státního občanství, a že status osoby bez státního občanství by dále v rozporu s právem Společenství vedl k pozbytí občanství Unie. Poté, co jeho žaloba byla v řízení před nalézacím soudem a v odvolacím řízení zamítnuta, podal J. Rottmann opravný prostředek k Bundesverwaltungsgericht.

7. Na základě pochybností o slučitelnosti sporného rozhodnutí o odnětí a rozsudku v odvolacím řízení s právem Společenství, a to zejména s čl. 17 odstavcem 1 ES, z důvodu pozbytí evropského občanství, které má doprovázet pozbytí německého státního občanství a stav bez státního občanství, který z toho vyplývá, se Bundesverwaltungsgericht rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání právo Společenství právnímu následku pozbytí občanství Evropské unie (a s ním spojených práv a základních svobod), které vyplývá z toho, že podle vnitrostátního (německého) práva samo o sobě legální odnětí uděleného státního občanství členského státu (Německa), které bylo neoprávněně získáno podvodným jednáním, vede k tomu, že na základě použití vnitrostátních předpisů upravujících státní občanství jiného členského státu (Rakouska) dojde stejně jako v projednávané věci v případě

žalobce v důsledku neobnovení původního rakouského státního občanství k situaci, kdy dotčená osoba zůstane bez státního občanství?

vznesenou některými členskými státy a Komisí Evropských společenství, dle níž dotčená situace pro svůj čistě vnitrostátní rozměr nespadá do působnosti práva Společenství, a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je tudíž nepřijatelná.

- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku: musí s ohledem na právo Společenství ten členský stát (Německo), který občanu Unie udělil státní občanství a který chce na základě podvodu neoprávněně udělené státní občanství opět odejmout, zcela nebo dočasně upustit od odnětí uděleného státního občanství, pokud nebo dokud by toto odnětí mělo za právní následek pozbytí občanství Unie (a s ním spojených práv a základních svobod), anebo je členský stát (Rakousko) dřívějšího státního občanství povinen s ohledem na právo Společenství vykládat, používat nebo i případně přizpůsobit své vnitrostátní právo tak, aby tento právní následek nenastal?“

9. Byť občanství Unie představuje „základní status státních příslušníků členských států“³, nemá popravdě za cíl rozšířit působnost Smlouvy na vnitrostátní situace, které nemají žádnou vazbu na právo Společenství⁴. V takovýchto situacích se jej tudíž nelze dovolávat.

10. Bylo by však zjevně mylné mít za to, jak – zdá se – vyplývá z vyjádření některých členských států, že zde jde o čistě vnitrostátní situaci pod záminkou, že předmět sporu, tedy nabývání a pozbývání státního občanství,

II – K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

8. Dříve, než se pokusím odpovědět na položené otázky, je třeba odmítnout námitku

3 — Rozsudky ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 31), a ze dne 11. září 2007, Schwartz a Gootjes-Schwartz (C-76/05, Sb. rozh. s. I-6849, bod 86).

4 — Viz rozsudky ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 23); ze dne 2. října 2003, Gracia Avello (C-148/02, Recueil, I-11613, bod 26); ze dne 12. července 2005, Schempp (C-403/03, Sb. rozh. s. I-6421, bod 20); ze dne 26. října 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, Sb. rozh. s. I-10451, bod 23); ze dne 1. dubna 2008, Gouvernement de la Communauté française a Gouvernement wallon (C-212/06, Sb. rozh. s. I-1683, bod 39), a ze dne 22. května 2008, Nerkowska (C-499/06, Sb. rozh. s. I-3993, bod 25).

je upraven výlučně vnitrostátním právem. Stačí připomenout, že bylo rozhodnuto, že skutečnost, že pravidla upravující příjmení osoby spadají do pravomoci členských států, je nutně nevyjímá z působnosti práva Společenství⁵. Nemá-li dojít k rozšíření působnosti Smlouvy, pak vnitrostátní ustanovení upravující nabývání a pozbývání státního občanství jistě nemohou spadat do působnosti práva Společenství pouze z toho důvodu, že mohou vést k nabytí či pozbytí občanství Unie. Nicméně, i když se určitá situace týká oblasti, jejíž právní úprava spadá do pravomoci členských států, spadá do působnosti *ratione materiae* práva Společenství tehdy, zahrnuje-li cizí prvek, tj. má-li přeshraniční rozměr. Za čistě vnitrostátní situaci se totiž považuje pouze taková situace, jejíž všechny relevantní prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu⁶.

by znamenalo přehlížet skutečnosti, v nichž má svůj původ situace J. Rottmanna. Janko Rottmann se odebral do Německa a v roce 1995 se tam usadil, aby poté požádal o udělení státního občanství právě na základě toho, že využil svobodu pohybu a pobytu spojenou s občanstvím Unie, které měl jakožto rakouský státní příslušník. K nabytí statusu německého státního příslušníka a pozbytí statusu rakouského státního příslušníka tedy sice došlo v souladu s podmínkami stanovenými vnitrostátním právem, avšak až na základě výkonu jedné ze základních svobod⁷, které právo Společenství dotyčným přiznává. Dle ustálené judikatury přitom situace vztahující se k výkonu základních svobod zaručených Smlouvou, a to zejména situace, na něž se vztahuje svoboda pohybu a pobytu na území členských států přiznaná článkem 18 ES, nemohou být považovány za vnitrostátní situace bez vazby na právo Společenství⁸.

11. V tomto ohledu nelze právem zpochybnit přítomnost cizího prvku z toho důvodu, že jakmile bylo německé státní občanství jednou uděleno, staly se právní vztahy žalobce v původním řízení se Spolkovou republikou Německo právními vztahy příslušníka tohoto státu a zejména, že odnětí uděleného státního občanství je německým správním aktem určeným německému státnímu příslušníkovi, který má bydliště v Německu. To

12. Za náležející do působnosti práva Společenství tak byla považována situace daňového poplatníka s bydlištěm v Německu, který si dle německé právní úpravy nemohl ze svých zdanitelných příjmů v tomto členském státě odečíst výživné, jež vyplácel své bývalé manželce s bydlištěm v Rakousku, zatímco by na to měl nárok, pokud by jeho bývalá

5 — Viz výše uvedený rozsudek Gracia Avello (body 20 až 29).

6 — Viz rozsudky ze dne 16. ledna 1997, USSL č. 47 di Biella (C-134/95, Recueil, s. I-195, bod 23); ze dne 11. října 2001, Khalil a další (C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, Recueil, s. I-7413, bod 69), a ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, Sb. rozh. s. I-6241, bod 77).

7 — Jak již Soudní dvůr výslovně kvalifikoval (viz rozsudek ze dne 11. července 2002, D'Hoop, C-224/98, Recueil, s. I-6191, bod 29).

8 — Viz rozsudky Garcia Avello (bod 24) výše uvedený; Schwartz a Gootjes-Schwartz (bod 87) výše uvedený; ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119, bod 33); Schempp, výše uvedený (body 17 a 18), jakož i Nerkowska, výše uvedený (body 26 až 29).

manželka stále bydlela v Německu. Bylo tak rozhodnuto i přesto, že daňový poplatník sám nevyužil práva volného pohybu, neboť to, že jeho bývalá manželka využila právo volného pohybu a pobytu v jiném členském státě, jež jí náleží dle článku 18 ES, ovlivnilo možnost jejího bývalého manžela si ze svých zdanitelných příjmů v Německu odečíst výživné, které jí vyplácel⁹. Odmítnutí vyplacení invalidního důchodu pro civilní oběti války jedné z polských státních příslušnic polskými orgány, jež bylo odůvodněno skutečností, že tato státní příslušnice se usadila v Německu, a tudíž její výkon práva na volný pohyb a pobyt spjatý s občanstvím Unie měl dopad na právo na vyplacení uvedené dávky, rovněž nepředstavuje čistě vnitrostátní situaci¹⁰.

na tomto území. Existence takovéto spojitosti postačuje pro uznání vazby na právo Společenství. Důkazem budiž to, že byla uznána vazba na právo Společenství v případě odmítnutí změny příjmení, ačkoli tato změna byla belgickými orgány odepřena dětem s belgickou státní příslušností narozeným a vyrůstajícím v Belgii po celý život, z důvodu, že byly zároveň státními příslušníky Španělska, a tudíž mohly být považovány za státní příslušníky jednoho členského státu legálně pobývajících na území jiného členského státu. Odmítnutí změny příjmení přitom nemělo žádnou spojitost se svobodou pohybu, která se pojí s občanstvím Unie, ale bylo založeno na tom, že belgické právo tradičně ponechává jako příjmení pro děti pouze příjmení otce¹¹.

13. Je pravda, že v projednávaném případě je spojitost mezi sporným odnětím uděleného státního občanství a základní svobodou podle práva Společenství méně přímá: odnětí je odůvodněno nikoli využitím této základní svobody, ale úmyslným podvodným jednáním žalobce v původním řízení. To nic nemění na tom, že výkon práva na volný pohyb a pobyt v jiném členském státě, jež náleží J. Rottmannovi jakožto občanu Unie, měl dopad na změnu jeho občanského stavu: právě tím, že přesídlil do Německa, mohl splnit podmínky pro nabytí německého státního občanství, tj. dlouhodobý pravidelný pobyt

III – K tomu, že při státní právní úpravě otázek státního občanství „musí být dodržováno právo Společenství“

14. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se v podstatě zabývá otázkou, zda právo Společenství omezuje státní pravomoc při úpravě

9 — Viz výše uvedený rozsudek Schempp (body 13 až 25).

10 — Viz výše uvedený rozsudek Nerkowska (body 20 až 29).

11 — Viz výše uvedený rozsudek Garcia Avello (body 20 až 39).

otázek státního občanství, když je osobě, která původně měla státní občanství jednoho členského státu a toto pozbyla v důsledku udělení státního občanství jiného členského státu, toto posledně uvedené státní občanství, jehož nabytí bylo způsobeno odnětím původního občanství a pozbytím občanství Unie. Pokud ano, musí na zamezení právního důsledku tkvícího ve stavu bez státního občanství dbát s ohledem na právo Společenství právní řád původního státního občanství, nebo právní řád státu, jehož státní občanství bylo odněto?

15. Otázky vznesené předkládajícím soudem jsou založeny na následujících úvahách. Občanství Unie je ve vztahu ke státnímu občanství odvozené a doplňkové povahy, jak to ostatně vyplývá ze znění čl. 17 odstavce 1 ES, dle něhož „každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji“¹². Z tohoto vyplývá chybějící samostatný způsob nabývání a pozbytí občanství Unie. Nabytí a pozbytí občanství Unie závisí na nabytí a pozbytí státního občanství některého členského státu; občanství Unie předpokládá státní občanství členského státu.

12 — Druhá věta článku 17 ES, jež byla připojena Amsterodamskou smlouvou.

16. Tento vztah mezi těmito dvěma statuty (státním občanstvím a občanstvím Unie) lze vysvětlit samotnou povahou a významem občanství Unie. Zatímco občanství je spolu se státní příslušností tradičně chápáno jako právní a politický stav, jemuž se těší státní příslušníci určitého státu v rámci politického společenství, k němuž náleží, evropské občanství odkazuje na právní a politický status přiznaný státním příslušníkům určitého státu nad rámec jejich státního politického společenství. Odvozená povaha občanství Unie vůči státnímu občanství členského státu vyplývá z jeho chápání jakožto „mezistátního občanství“¹³, které přiznává státním příslušníkům jednoho členského státu práva v dalších členských státech, a to především právo volného pohybu a pobytu a právo na rovné zacházení¹⁴, a rovněž vůči Unii samotné. Je tedy naprosto logické, že je to právě státní občanství, co z jednotlivce činí zároveň občana tohoto státu a občana Evropské unie. Státním příslušníkům členských států propůjčuje občanství jdoucí nad rámec státního občanství.

17. V této souvislosti je zřejmé, že určení podmínek nabývání a pozbytí státního občanství – a tudíž i občanství Unie – patří

13 — K tomuto bodu viz analýza Schönberger, C., „European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism“, REDP, sv. 19, č. 1, 2007, s. 61; od stejného autora, *Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, 2005.

14 — K tomuto bodu viz syntéza Iliopoulou, A., *Libre circulation et non discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, vyd. Bruylant, 2008.

do výlučné pravomoci členských států. Je totiž známo, že státní občanství může být definováno jako veřejnoprávní pouto spojující jedince s daným státem, a to pouto, z něhož vyplývá, že daný jedinec se stává nositelem souboru práv a povinností. Vlastností tohoto vztahu státního občanství je to, že je založen na zvláštním vztahu solidarity vůči danému státu a na vzájemnosti práv a povinností¹⁵. Státním občanstvím stát vymezuje svůj lid. Prostřednictvím vztahu státního občanství jde o ustavení národního společenství a z toho vyplývá, že členský stát si může určením osob, jež považuje za své státní příslušníky, svobodně vytyčit rozsah tohoto národního společenství.

18. Toto tradičně stanoví mezinárodní právo. Již Stálý mezinárodní soudní dvůr rozhodl, že otázky státního občanství v zásadě patří do oblasti vyhrazené státům¹⁶. Mezinárodní soudní dvůr poté potvrdil, že mezinárodní právo ponechává právní úpravu nabývání státního občanství a jeho přiznávání

prostřednictvím procesu udělování státního občanství vlastními orgány na každém členském státu v souladu s jeho právními předpisy¹⁷. Ostatně nedávno Evropská úmluva o státním občanství přijatá Radou Evropy dne 6. listopadu 1997, která vstoupila v platnost dne 1. března 2000, ve svém čl. 3 odst. 1 znovu stanovila, že náleží každému členskému státu, aby si svými právními předpisy určil, kdo jsou jeho státní příslušníci.

19. Unie se neodklání od řešení stanoveného mezinárodním právem, které považuje za „zásadu mezinárodního obyčejového práva“¹⁸. Členské státy projevily stejnou vůli. Toto výslovně vyplývá z prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu, jež bylo přiloženo členskými státy k závěrečnému aktu Smlouvy o Evropské unii¹⁹, aniž by bylo možné platně namítat, že prohlášení připojená ke Smlouvám nemají na rozdíl od protokolů právní

15 — Jak již uvedl i sám Soudní dvůr (viz rozsudek ze dne 17. prosince 1980, Komise v. Belgie, 149/79, Recueil, s. 3881, bod 10), stejně jako dříve také Mezinárodní soudní dvůr (viz věc Nottebohm (druhá fáze), rozsudek ze dne 6. dubna 1955, MSD, Sb. rozh. s. 4, zvláště bod 23: „státní občanství je právním poutem, jehož základ je tvořen vztahem k dané společnosti, skutečnou solidaritou existence, zájmů, citů vázanou na vzájemnost práv a povinností“).

16 — Viz poradní stanovisko ze dne 7. února 1923 o dekretech o státním občanství vyhlášených v Tunisu a Maroku, série B č. 4 (1923), zvláště bod 24.

17 — Viz výše uvedená věc Nottebohm (druhá fáze), zvláště body 20 a 23.

18 — Viz rozsudek ze dne 20. února 2001, Kaur (C-192/99, Recueil, s. I-1237, bod 20).

19 — Viz text (Úř. věst. 1992, C 191, s. 98): „Konference prohlašuje, že všude tam, kde se Smlouva o založení Evropského společenství zmiňuje o státních příslušnících členských států, řeší se otázka, kterého členského státu má jednotlivec státní příslušnost, výlučně odkazem na vnitrostátní právo příslušného členského státu. Členské státy mohou pro informaci upřesnit formou prohlášení uloženého u předsednictví, kdo má být považován za jejich státní příslušníky pro účely Společenství; podle potřeby mohou takové prohlášení změnit.“

sílu. Judikatura Společenství jim totiž přiznává přinejmenším interpretační význam²⁰. Stačí zejména připomenout, že bylo rozhodnuto, že jednostranné prohlášení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, kterým tento stát upřesnil, které osoby mají být považovány za jeho státní příslušníky ve smyslu práva Společenství, musí být vzato v úvahu při výkladu Smlouvy, a přesněji při určení jejího rozsahu působnosti *ratione personae*²¹. Podobný význam je tím spíše přiznáván prohlášení řady členských států, jako je tomu v případě prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu. Navíc žádné ustanovení primárního práva ani žádný právní akt odvozeného práva neupravuje postup a podmínky nabývání a pozbyívání státního občanství členského státu ani občanství Unie. Nakonec a především potvrzuje ustálená judikatura, že při současném stavu práva Společenství tato oblast spadá do pravomoci členských států²². Soudní dvůr z toho zejména dovodil, že si Spojené království mohlo ve dvou po sobě následujících prohlášeních přiložených ke Smlouvě o přistoupení svobodně určit, které kategorie britských občanů budou považovány za státní příslušníky ve smyslu a pro účely použití práva Společenství²³.

20. To nic nemění na skutečnosti, že jakmile daná situace náleží do působnosti práva Společenství, nemůže výkon pravomocí, které si zachovaly členské státy záviset na jejich volné úvaze. Je vázán povinností dodržovat právní pravidla Společenství. Judikatura je v tomto smyslu ustálená a známá. Jen pro dokreslení zde připomenu, že bylo rozhodnuto, že členské státy musejí při úpravě otázek přímého zdanění²⁴, příjmení²⁵, invalidního důchodu pro civilní oběti války²⁶, jakkoli spadajících do působnosti vnitrostátního práva, dodržovat právo Společenství. Řešení je zcela logicky stejné, i když se jedná o právní úpravu podmínek nabývání a pozbyívání státního občanství. Soudní dvůr již dříve upřesnil ve věci *Michelletti*, že také „při výkonu státní pravomoci v této oblasti musí být dodržováno právo Společenství“²⁷.

21. Soudní dvůr však doposud dostatečně neobjasnil dosah této výhrady. Pouze z ní vyvodil zásadu, dle níž členský stát nesmí

20 — K právnímu významu prohlášení, viz mé stanovisko ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Švédsko v. Komise (C-64/05 P, Sb. rozh. s. I-11389, bod 34).

21 — Viz výše uvedený rozsudek *Kaur* (bod 24).

22 — Viz rozsudky ze dne 7. července 1992, *Michelletti* a další (C-369/90, Recueil, s. I-4239, bod 10); ze dne 11. listopadu 1999, *Mesbah* (C-179/98, Recueil, s. I-7955, bod 29), a výše uvedený rozsudek *Kaur*, (bod 19).

23 — Viz výše uvedený rozsudek *Kaur*.

24 — Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2005, *Marks & Spencer* (C-446/03, Sb. rozh. s. I-10837, bod 29).

25 — Viz výše uvedený rozsudek *Garcia Avello* (bod 25).

26 — Viz výše uvedené rozsudky *Tas-Hagen* a *Tas* (body 21 a 22) a *Nerkowska* (bod 23).

27 — Výše uvedený rozsudek *Michelletti* (bod 10). Pro potvrzení viz výše uvedené rozsudky *Mesbah* (bod 29) a *Kaur* (bod 19).

omezit účinky udělení státního občanství jiného členského státu tím, že by stanovoval doplňkové podmínky pro uznávání tohoto státního občanství vzhledem k výkonu základní svobody stanovené Smlouvou²⁸.

občana Unie legálně nabytého v souvislosti se státním občanstvím prvního členského státu?

22. Jaký má však tato povinnost dodržovat právo Společenství význam s ohledem na pozbytí evropského občanství žalobce v původním řízení, když víme, že toto pozbytí je následkem odnětí uděleného německého státního občanství, získaného podvodem, a nemožnosti obnovení rakouského státního občanství nabytého legálně narozením? Jinými slovy, co lze dovodit z uvedené povinnosti, pokud jde o právní úpravu členského státu, která se týká pouze vlastního státního občanství, a nikoli občanství jiného členského státu, zvláště pokud použití této právní úpravy vede k pozbytí základního statusu

23. Pokusit se o odpověď předpokládá dobře porozumět vztahům mezi státním občanstvím členského státu a občanstvím Unie. Jedná se o dva pojmy, které jsou zároveň neoddělitelně spojené i samostatné²⁹. Občanství Unie předpokládá státní občanství členského státu, ale jde také o samostatný právní a politický pojem ve vztahu k pojmu „státní občanství“. Státní občanství členského státu neumožňuje pouze přístup k užívání práv přiznaných právem Společenství, ale činí z nás také občany Unie. Evropské občanství představuje více než jen soubor práv, která by sama o sobě mohla být udělena i těm, kteří toto občanství nemají. Předpokládá existenci pouta politické povahy mezi evropskými občany, ačkoli se nejedná o vztah náležitosti k určitému národu. Toto politické pouto naopak spojuje evropské národy. Spočívá na vzájemném závazku otevřít svá příslušná politická společenství ostatním evropským občanům a vytvořit novou formu občanské a politické solidarity na evropské úrovni. Nevyžaduje existenci národa, ale je založeno na existenci evropského politického prostoru,

28 — Viz výše uvedený rozsudek Micheletti a další. Připomenou, že v této věci Španělské království odmítalo přiznat nárok na svobodné usazování italskému státnímu příslušníkovi, který měl zároveň argentinské státní občanství z důvodu, že jej španělská legislativa považovala za argentinského občana dle země, v níž měl své obvyklé bydliště. Viz rovněž výše uvedený rozsudek Garcia Avello (bod 28) a rozsudek ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, Sb. rozh. s. I-9925, bod 39).

29 — Pro důkladnou analýzu spojitostí a rozdílů mezi občanstvím členského státu a občanstvím Unie, viz Closa, C., „Citizenship of the Union and Nationality of the Member States“, *CMLRev*, 1995, s. 487.

který dává vznik právům a povinnostem. V rozsahu, v němž neznamená existenci jednoho evropského národa, se občanství Unie pojmově odlišuje od státního občanství. Jak uvedl jeden autor, radikálně novátorské pojetí evropského občanství spočívá ve skutečnosti, že „Unie náleží občanům a je složená z občanů, kteří již z podstaty věci nemají stejné státní občanství“³⁰. Naopak tím, že ze státního občanství členského státu činí podmínku k nabytí statusu evropského občana, chtěly dát členské státy najevo, že tato nová forma občanství nezpochybňuje prvotní vztah příslušnosti k našim národním politickým společenstvím. Tato spojitost se státním občanstvím jednotlivých členských států tak představuje uznání skutečnosti, že může existovat (ve skutečnosti, že existuje) občanství, které není předurčeno státním občanstvím. To je zázrak občanství Unie: posiluje pouta, jež nás spojují s našimi státy (jelikož jsme evropskými občany právě proto, že jsme státními příslušníky našich států), a zároveň nás od těchto pout oprostuje (jelikož jsme nyní občany nad rámec našich států). Přístup k evropskému občanství je skrze státní občanství členského státu, které je upraveno vnitrostátním právem, ale jako každá forma občanství představuje základ nového politického prostoru, který dává vznik právům a povinnostem, jež jsou stanoveny právem Společenství a nezávisí na státu. Právě tímto je zpětně legitimována samostatnost a závaznost právního řádu Společenství. Právě z tohoto důvodu sice platí, že státní občanství členského státu podmiňuje přístup k občanství Unie, avšak je také pravda, že soubor práv a povinností vázaných na občanství Unie nemůže být neoprávněně omezován státním občanstvím. Jinými slovy, nabývání a pozbývání státního občanství (a tudíž i občanství Unie) jsou samy o sobě upraveny právem Společenství, ale podmínky nabývání a pozbývání státního občanství musí být slučitelné

s pravidly práva Společenství a respektovat práva evropského občana.

24. Z tohoto však nelze důvodně vyvozovat absolutní nemožnost odnětí státního občanství v případě, kdy by takové odnětí vedlo k pozbytí občanství Unie. Toto by vedlo k vyloučení pravomoci členských států upravovat podmínky vlastního státního občanství, což by v rozporu s čl. 17 odst.1 ES ovlivnilo samu podstatu samostatnosti členských států v této oblasti. Takto bychom totiž došli k paradoxnímu řešení, podle něž by vedlejší věc určovala věc hlavní: zachování občanství Unie by umožnilo požadovat zachování státního občanství členského státu.

30 — Weiler, J. *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, s. 344.

25. Takové řešení by rovněž odporovalo povinnosti, která je Unii stanovena čl. 6

odst. 3 EU, ctít národní identitu členských států, jejíž podstatnou součástí je samozřejmě složení národního společenství.

by byla dotčena pravomoc Unie určovat práva a povinnosti svých občanů.

26. Naopak nelze oprávněně tvrdit, jak to činí některé členské státy, že pod kontrolu podle práva Společenství spadá pouze výkon práv vyplývajících z občanství Unie přiznaného na základě státního občanství členského státu, a nikoli tedy podmínky nabytí a pozbytí státního občanství členského státu jako takové. Jelikož státní občanství členského státu určuje občanství Unie, a tudíž i požívání práv a svobod, jež s ním Smlouva výslovně spojuje, jakož i sociální dávky, na něž tímto vzniká nárok³¹, nelze popřít význam povinnosti dodržovat právo Společenství při vykonávání pravomoci členských států v oblasti státního občanství. Uvedená povinnost tedy musí ve vztahu ke státnímu aktu odnětí udělení státního občanství, který s sebou nese pozbytí občanství Unie, ukládat omezení, neboť jinak

27. Právní nauka je tohoto názoru³². Judikatura již naznačuje, že členské státy musí při úpravě státního občanství dodržovat právo Společenství. Soudní dvůr zejména odmítl přihlídnout pro účely použití služebního řádu úředníků k udělení italského státního občanství úředníci s belgickým státním občanstvím z důvodu, že toto udělení jí bylo vnučeno na základě italského práva z důvodu uzavření sňatku s Italem bez možnosti se jej vzdát, a to v rozporu se zásadou práva Společenství o rovném zacházení s mužskými a ženskými úředníky³³.

28. Bylo by mylné se zde z důvodu zvláštní povahy práva státního občanství domnívat, že výkon státní pravomoci v této oblasti musí být v souladu pouze s některými normami Společenství, především s obecnými právními

31 — Viz zejména výše uvedený rozsudek D'Hoop, rozsudky ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, Recueil, s. I-2703); ze dne 7. září 2004, Trojani (C-456/02, Sb. rozh. s. I-7573); výše uvedený rozsudek Bidar a rozsudek ze dne 18. listopadu 2008, Förster (C-158/07, Sb. rozh. s. I-8507).

32 — V tomto smyslu viz zejména Hall, S. „Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights“, ELR, 1996, s. 129; Kotalakidis, N., *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, body 305 až 316.

33 — Viz rozsudek ze dne 20. února 1975, Airola v. Komise (21/74, Recueil, s. 221).

zásadami a základními právy. Teoreticky se lze dovolávat jakékoli normy právního řádu Společenství, pokud se podmínky nabývání a pozbývání státního občanství s touto právní normou dostaly do rozporu.

mezinárodní právo. Není však zřejmé, která norma mezinárodního práva by odnětím uděleného státního občanství měla být v daném případě porušena. Jistě, jak Úmluva o omezení případů bezdomovectví ze dne 30. srpna 1961, tak i Evropská úmluva o státním občanství, přijatá dne 6. listopadu 1997 Radou Evropy stanoví – za předpokladu, že oba tyto nástroje mohou být i přesto, že nebyly ratifikovány všemi členskými státy Evropské unie, považovány za výraz obecných pravidel mezinárodního práva – zásadu, dle níž nesmí ke stavu bez státního občanství docházet. Nicméně výjimečně dovolují státům odejmout určitému jedinci jeho státní občanství, a to i přesto, že toto odnětí u něj povede ke stavu bez státního občanství, pakliže státní občanství bylo tak, jako je tomu v projednávaném případě, nabyto podvodným jednáním či na základě nepravdivých informací³⁶.

29. Členské státy musí zejména bezvýhradně dodržovat mezinárodní právo. Povinnost dosáhnout v oblasti státního občanství souladu s mezinárodním právem, jež je státům uložena, představuje totiž obecně přijímané pravidlo, které bylo kodifikováno v prvním článku Haagské úmluvy ze dne 12. dubna 1930 upravující některé otázky týkající se kolizních právních norem v oblasti státního občanství³⁴. Pravidla obecného mezinárodního práva a mezinárodní obyčej představují právní normy, kterým podléhá Evropské společenství a které jsou součástí právního řádu Společenství³⁵. Tak je tomu tedy pokud jde o pravidlo ukládající státům dodržovat při rozhodování v oblasti státního občanství

30. Mezi právní pravidla, která by mohla vést k omezení zákonodárné moci členských států v oblasti státního občanství, patří i právní normy primárního práva a obecné zásady

34 — Toto ustanovení je následujícího znění: „Náleží každému státu, aby si svými právními předpisy určil, kdo jsou jeho státní příslušníci. Tyto právní předpisy musí být přijaty ostatními členskými státy, pokud jsou v souladu s mezinárodními úmluvami, mezinárodním obyčejem a právními zásadami obecně uznávanými v oblasti státního občanství“ (Recueil des Traités de la Société des Nations, sv. 179, s. 89).

35 — Viz zejména rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, Recueil, s. I-6019, body 9 a 10), a ze dne 16. června 1998, Racke (C-162/96, Recueil, s. I-3655, body 45 a 46).

36 — Viz čl. 8 odst. 2 písm. b) Úmluvy o omezení případů bezdomovectví a čl. 7 odst. 1 písm. b) Evropské úmluvy o státním občanství.

práva Společenství. Právní naukou³⁷ a ve vyjádření Řecké republiky tak byla zmíněna zásada loajality podle práva Společenství stanovená článkem 10 ES, která by mohla být dotčena za předpokladu, že by členský stát bez konzultace s Komisí a svými partnery přistoupil k neodůvodněnému masovému udělování státního občanství státním příslušníkům třetích států.

a občanství Unie je vázáno na státní občanství členského státu.

31. Co se týče odnětí uděleného státního občanství v projednávané věci, mohlo by být pomýšleno namítnout zásadu ochrany legitimního očekávání, že bude zachován status občana Unie. Nicméně není patrné, v čem by měla být tato právní norma porušena při chybějícím legitimním očekávání dotčené osoby, která poskytla nepravdivé informace nebo se dopustila podvodu, a tímto nelegálně získala německé státní občanství. Jak jsem ukázal výše, mezinárodní právo povoluje pozbytí státního občanství v případě podvodu

32. Sporné odnětí uděleného státního občanství by se mohlo rovněž dostat do střetu s ustanoveními Smlouvy vztahujícími se k občanství Unie a k právům a svobodám, které jsou na něj vázány. Státní pravidla v oblasti státního občanství totiž nemohou neodůvodněně omezit požívání a výkon práv a svobod, které zakládají status občanství Unie. Nauka je téhož názoru³⁸. Zdá se, že i judikatura se již orientuje tímto směrem. Musí být především zmíněno odůvodnění řešení vyvozeného ve věci Micheletti a další z povinnosti dodržovat právo Společenství: zákaz uložený členskému státu stanovit pro účely výkonu základní svobody upravené Smlouvou doplňkové podmínky pro uznání státního občanství uděleného jiným členským státem byl založen nejen na snaze o ochranu pravomoci členského státu určovat, kdo jsou jeho státní příslušníci, ale rovněž snahou zabránit jakýmkoli změnám rozsahu osobní působnosti základních svobod Společenství v závislosti na tom, jaká ten či onen členský stát stanoví pravidla v oblasti státního občanství³⁹. Státem stanovené pravidlo, které by ukládalo pozbytí státního občanství v případě přemístění bydliště do jiného členského státu, by tak nepochybně zakládalo porušení práva

37 — Viz de Groot, G. R., „The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship“ v La Torre, M., (ed.) *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International 1998, s. 115, body 123 a 128 až 135; Zimmermann, A., „Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit“, *EuR*, 1995, č. ½, s. 54, body 62 až 63.

38 — Viz de Groot, G. R., citované dílo, body 136 až 146.

39 — Viz výše uvedený rozsudek Micheletti a další (body 10 až 12).

na volný pohyb a pobyt přiznaného občanu Unie článkem 18 ES⁴⁰.

33. V projednávané věci odnětí uděleného státního občanství není vázáno na výkon práv a svobod vyplývajících ze Smlouvy a podmínka stanovená Spolkovou republikou Německo, která v tomto případě vedla k pozbytí státního občanství, neporušuje žádné právní pravidlo Společenství. Právě naopak se mi zdá, že skutečnost, že stát státní občanství získané podvodem odejme, odpovídá oprávněnému zájmu, kterým je zajištění loajálnosti svých státních příslušníků. Projevit loajálnost vůči státu, jehož je státním příslušníkem, je totiž jednou ze základních povinností vyplývajících ze statutu, jehož jednotlivec požívá jakožto státní příslušník, a tato povinnost vzniká již v okamžiku nabytí státního občanství. Tudíž jednotlivec, který během procesu nabývání státního občanství úmyslně uvede nepravdivé informace, nemůže být považován za loajálního vůči vybranému státu. To je ostatně důvodem, proč v tomto případě mezinárodní právo nezakazuje pozbytí státního občanství, i když povede ke stavu bez státního občanství.

34. A nakonec, co se týče obnovení rakouského státního občanství, právo Společenství

neukládá žádnou povinnost tohoto typu, a to i přesto, že žalobce v původním řízení takto zůstane bez státního občanství, a tudíž pozbude i občanství Unie. Jiné rozhodnutí by bylo přehlížením skutečnosti, že ztráta rakouského občanství je výsledkem osobního rozhodnutí občana Unie záměrně nabytí jiné státní občanství⁴¹ a že právo Společenství nebrání ani rakouské právní úpravě, podle níž Rakušan pozbude své státní občanství, pokud na základě své žádosti nabytí cizí státní občanství⁴². Lze snad sice mít za to, že jelikož má odnětí uděleného německého občanství zpětný účinek, J. Rottmann nikdy německé státní občanství neměl, takže událost, která vedla ke ztrátě rakouského státního občanství, nikdy nenastala. V důsledku toho by měl právo na automatické obnovení rakouského státního občanství. Zde se však jedná o úvahu, o jejíž použitelnosti náleží rozhodnout rakouskému právu. Žádné právní pravidlo Společenství nemůže uložit povinnost se jí řídit. Jinak by tomu bylo pouze v případě, že by rakouské právo již stanovilo podobné řešení v obdobných případech, a v takovém případě by se pak jednalo o uplatnění zásady rovnocennosti upravené právem Společenství.

41 — Jiné rozhodnutí by rovněž znamenalo, že lze mít jistým způsobem za to, že původní pouto státního občanství nezaniklo nabytím německého státního občanství. Jinými slovy, jen stěží lze pochopit, proč by Rakouská republika pod záminkou vyhnutí se stavu bez státního občanství a následnému pozbytí občanství Unie měla být jediným členským státem, kterému by byly uloženy povinnosti vzhledem k opětovnému nabytí státního občanství členského státu žalobcem v původním řízení.

42 — Je myslitelné, aby se v budoucnu členské státy rozhodly, že nabytí státního občanství jednoho členského státu nemůže nikdy vést k pozbytí státního občanství jiného členského státu. Toto však není povinnost, která by, dle mého názoru, mohla být vyvozena ze stávajících Smluv (pokud jde o důvody, jež by odůvodňovaly takovou iniciativu členských států, viz Kochenon, D., *A Glance at State Nationality/EU Citizenship Interaction (Using the Requirement to Renounce One's Community Nationality upon Naturalizing in the Member State of Residence as a Pretext)*, talk at the 11th bi-annual EUSA Conference, duben 2009, Los Angeles CA, dosud nepublikováno).

40 — Pro další příklady, viz de Groot, G.R., na výše cit. místě.

IV – Závěry

35. S přihlédnutím k předcházejícím úvahám je třeba na otázky položené Bundesverwaltungsgericht odpovědět takto:

- „1) Právo Společenství nebrání ztrátě občanství Evropské unie (a s ním spojených práv a základních svobod), která vyplývá ze skutečnosti, že odnětí uděleného státního občanství členského státu má za následek, že dotčená osoba se stane osobou bez státního občanství, neboť na základě platných právních ustanovení druhého členského státu nezíská zpět státní občanství, které měla původně, pokud odnětí uděleného státního občanství není odůvodněno výkonem práv a svobod vyplývajících ze Smlouvy a není založeno ani na jiném důvodu, který je právem Společenství zakázán.

- 2) Právo Společenství neukládá obnovení původního státního občanství.“