

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL

M. POIARES MADURO

prezentate la 30 septembrie 2009¹

1. Prezenta trimitere preliminară pune pentru prima oară problema întinderii puterii discreționare de care dispun statele membre pentru a-și defini cetățenii. În măsura în care cetățenia Uniunii Europene, care depinde, desigur, de întrunirea calității de cetățean al unui stat membru, este instituită prin tratat, competența statelor membre pentru a fixa condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei poate fi exercitată în afara oricărei posibilități de control din partea dreptului comunitar? Acesta este, în esență, aspectul în litigiu în prezenta cauză. Aceasta invită astfel la precizarea raporturilor dintre conceptele de cetățenie a unui stat membru și cetățenie a Uniunii, problemă, trebuie să subliniem, în mod considerabil determinantă a naturii Uniunii Europene.

I — Litigiul principal și întrebările preliminare

2. Reclamantul din acțiunea principală, domnul Rottmann, s-a născut la Graz (Austria) în

1956 și a dobândit cetățenia austriacă drept efect al nașterii sale pe teritoriul acestui stat. Drept efect al aderării Republicii Austria la Uniunea Europeană, la 1 ianuarie 1995, el a devenit și cetățean al Uniunii în calitatea sa de resortisant austriac.

3. Ca urmare a unei anchete efectuate în privința sa de poliția federală din Graz din cauza unor bănuieli referitoare la desfășurarea unor activități frauduloase grave în exercitarea profesiei sale, a fost audiat în calitate de inculpat, în iulie 1995, de Landesgericht für Strafsachen (instanța penală) din Graz. În perioada următoare, el a părăsit Austria și s-a instalat la München (Germania). În februarie 1997, Landesgericht für Strafsachen din Graz a emis în privința sa un mandat de arestare național.

4. În februarie 1998, reclamantul din acțiunea principală a solicitat autorităților orașului München naturalizarea sa în Germania. În

1 — Limba originală: franceza.

formularul pe care a trebuit să îl completeze în acest scop, el a disimulat faptul că făcea obiectul urmăririi penale în Austria. Documentul de naturalizare din 25 ianuarie 1999 a fost eliberat solicitantului la 5 februarie 1999. Prin efectul dobândirii cetățeniei germane, domnul Rottmann a pierdut cetățenia austriacă, în conformitate cu legislația austriacă privind cetățenia².

5. În august 1999, autoritățile orașului München au fost informate de autoritățile austriece că domnul Rottmann făcea obiectul unui mandat de arestare în Austria și că fusese deja audiat în calitate de inculpat în iulie 1995 de Landesgericht für Strafsachen din Graz. În considerarea acestor informații, pârâta din acțiunea principală, landul Bavaria, a retras naturalizarea prin decizia din 4 iulie 2000, pentru motivul că reclamantul disimulase că făcea obiectul unei instrucții judiciare în Austria și, prin urmare, obținuse în mod fraudulos cetățenia germană. Pentru a adopta această decizie de retragere, autoritățile germane s-au întemeiat pe articolul 48 alineatul (1) din Codul de procedură administrativă al landului Bavaria (BayVwVfG), potrivit căruia „un act administrativ ilegal poate, chiar dacă a rămas definitiv, să fie retras, în tot sau în parte, cu efect pentru viitor sau retroactiv. [...]”

2 — În conformitate cu articolul 27 alineatul (1) din Legea federală austriacă referitoare la cetățenie (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985, p. 311): „Persoana care dobândește, la cerere, ca urmare a unei declarații sau a consimțământului său expres, o cetățenie străină pierde cetățenia austriacă, cu excepția cazului în care dreptul de a păstra cetățenia austriacă i-a fost acordat în mod expres.”

6. Reclamantul a formulat o acțiune în anulare împotriva acestei decizii, arătând că retragerea naturalizării sale l-ar plasa, cu nerespectarea dreptului internațional public, în situație de apatridie și că statutul de apatrid ar antrena de asemenea, cu încălcarea dreptului comunitar, pierderea cetățeniei Uniunii. Întrucât acțiunea sa a fost respinsă în primă instanță și în apel, domnul Rottmann a introdus un recurs în fața Bundesverwaltungsgericht.

7. Nutrind îndoieli cu privire la compatibilitatea deciziei de retragere în litigiu și a hotărârii pronunțate în apel cu dreptul comunitar și în special cu articolul 17 alineatul (1) CE, în considerarea pierderii cetățeniei europene care însoțește în mod normal pierderea cetățeniei germane și apatridia care rezultă din aceasta, Bundesverwaltungsgericht a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul comunitar se opune consecinței juridice a pierderii cetățeniei Uniunii Europene (precum și a drepturilor și libertăților fundamentale care sunt asociate acesteia), care rezultă din faptul că retragerea unei naturalizări într-un stat membru (Germania) obținută prin intermediul unei fraude săvârșite cu intenție, retragere care este, în sine, legală în conformitate cu dreptul național aplicabil (german), are drept

consecință că persoana în cauză devine apatrid deoarece, asemenea reclamantului din speță, ea nu redobândește cetățenia pe care o avea la origine, în considerarea dispozițiilor aplicabile ale legislației celui-lalt stat membru (Austria)?

obiecția ridicată de anumite state membre și de Comisia Comunităților Europene potrivit căreia situația în cauză, în măsura în care nu ar îmbrăca decât o dimensiune pur internă, nu ar ține de domeniul dreptului comunitar, astfel încât trimiterea preliminară ar fi inadmisibilă.

- 2) În cazul în care la prima întrebare se impune un răspuns afirmativ: statul membru (Germania) care a naturalizat un cetățean al Uniunii Europene și intenționează să procedeze la retragerea unei naturalizări obținute în mod fraudulos trebuie să nu procedeze astfel dacă sau atât timp cât această retragere a naturalizării ar avea drept consecință pierderea cetățeniei Uniunii (precum și a drepturilor și libertăților fundamentale care sunt asociate acesteia) sau statul membru (Austria) al cetățeniei inițiale este ținut, pentru a respecta dreptul comunitar, să interpreteze, să aplice sau chiar să adapteze legislația sa națională astfel încât să evite o asemenea consecință juridică?”

9. Este adevărat că cetățenia Uniunii, fie și constitutivă a unui „statut fundamental al resortisanților statelor membre”³, nu are ca obiectiv extinderea domeniului material de aplicare al tratatului la situații interne care nu prezintă niciun punct de legătură cu dreptul comunitar⁴. Prin urmare, ea nu poate fi invocată în asemenea situații.

10. Ar fi, cu toate acestea, în mod indiscutabil greșit să se considere, astfel cum pare să reiasă din observațiile anumitor state membre, că suntem în prezența unei situații pur interne, sub pretextul că materia care face obiectul litigiului, aici dobândirea și pierderea

II — Cu privire la admisibilitatea trimiterii preliminare

8. Înainte de a încerca să dăm un răspuns la întrebările adresate, se impune să înlăturăm

3 — Hotărârea din 20 septembrie 2001, Grzelczyk (C-184/99, Rec., p. I-6193, punctul 31), și Hotărârea din 11 septembrie 2007, Schwarz și Gootjes-Schwarz (C-76/05, Rep., p. I-6849, punctul 86).

4 — A se vedea Hotărârea din 5 iunie 1997, Uecker și Jacquet (C-64/96 și C-65/96, Rec., p. I-3171, punctul 23), Hotărârea din 2 octombrie 2003, García Avello (C-148/02, Rec., p. I-11613, punctul 26), Hotărârea din 12 iulie 2005, Schempp (C-403/03, Rec., p. I-6421, punctul 20), Hotărârea din 26 octombrie 2006, Tas-Hagen și Tas (C-192/05, Rec., p. I-10451, punctul 23), Hotărârea din 1 aprilie 2008, Gouvernement de la Communauté française și Gouvernement wallon (C-212/06, Rep., p. I-1683, punctul 39), și Hotărârea din 22 mai 2008, Nerkowska (C-499/06, Rep., p. I-3993, punctul 25).

cetățeniei, ar fi reglementată exclusiv de dreptul național. Este suficient să amintim că s-a statuat că faptul că normele care guvernează numele unei persoane țin de competența statelor membre nu poate să le scoată în mod necesar de sub autoritatea dreptului comunitar⁵. Desigur, pe lângă lărgirea domeniului tratatului, dispozițiile naționale referitoare la dobândirea și la pierderea cetățeniei nu pot intra în domeniul de aplicare al dreptului comunitar doar pentru motivul că pot conduce la dobândirea sau la pierderea cetățeniei Uniunii. Cu toate acestea, chiar dacă o situație are legătură cu o materie a cărei reglementare ține de competența statelor membre, ea se încadrează în domeniul de aplicare *ratione materiae* al dreptului comunitar, din moment ce implică un element de extraneitate, cu alte cuvinte o dimensiune transfrontalieră. Nu constituie, astfel, o situație pur internă decât o situație în care totalitatea elementelor se limitează la interiorul unui singur stat membru⁶.

german rezident în Germania. Înseamnă a nu ține seama de originea situației domnului Rottmann. Tocmai făcând uz de libertatea de circulație și de ședere atașată cetățeniei Uniunii de care beneficia în calitatea sa de resortisant austriac domnul Rottmann s-a deplasat în Germania și și-a stabilit acolo reședința în 1995, pentru a deschide calea procedurii de naturalizare. Dacă acesta a dobândit statutul de resortisant german și l-a pierdut pe cel de resortisant austriac în conformitate cu condițiile impuse de legislația națională, o asemenea împrejurare a fost posibilă tocmai datorită exercitării unei libertăți fundamentale⁷ pe care i-o conferă dreptul comunitar. Or, potrivit unei jurisprudențe consacrate, situații referitoare la exercitarea libertăților fundamentale garantate prin tratat, în special cele care se referă la libertatea de circulație și de ședere pe teritoriul statelor membre, astfel cum sunt recunoscute prin articolul 18 CE, nu pot fi considerate situații interne fără legătură cu dreptul comunitar⁸.

11. În această privință, nu se poate contesta în mod întemeiat prezența unui element de extraneitate pentru motivul că, odată obținută cetățenia germană, raporturile juridice ale reclamantului din acțiunea principală cu Republica Federală Germania ar fi devenit cele ale unui resortisant al acestui stat și că, în special, retragerea naturalizării este un act administrativ german adresat unui resortisant

12. Astfel, a fost considerată ca intrând în domeniul de aplicare al dreptului comunitar situația unui contribuabil rezident în Germania care nu putea, în virtutea legislației germane, să deducă din venitul său impozabil din acest stat membru pensia alimentară plătită fostei sale soții rezidentă în Austria, deși ar fi avut acest drept dacă aceasta ar fi

5 — A se vedea Hotărârea Garcia Avello, citată anterior (punctele 20-29).

6 — A se vedea Hotărârea din 16 ianuarie 1997, USSL nr. 47 di Biella (C-134/95, Rec., p. I-195, punctul 23), Hotărârea din 11 octombrie 2001, Khalil și alții (C-95/99-C-98/99 și C-180/99, Rec., p. I-7413, punctul 69), și Hotărârea din 25 iulie 2008, Metock și alții (C-127/08, Rep., p. I-6241, punctul 77).

7 — Astfel cum Curtea a calificat-o în mod explicit (A se vedea Hotărârea din 11 iulie 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec., p. I-6191, punctul 29).

8 — A se vedea Hotărârea Garcia Avello, citată anterior (punctul 24), Hotărârea Schwarz și Gootjes-Schwarz, citată anterior (punctul 87), Hotărârea din 15 martie 2005, Bidar (C-209/03, Rec., p. I-2119, punctul 33), și Hotărârile citate anterior Schempp (punctele 17 și 18), precum și Nerkowska (punctele 26-29).

avut încă reședința în Germania. S-a statuat în acest mod, deși contribuabilul nu făcuse uz el însuși de dreptul de liberă circulație, pentru motivul că exercitarea de către fosta sa soție a dreptului, a cărui titulară era în virtutea articolului 18 CE, de liberă circulație și ședere pe teritoriul unui alt stat membru fusese de natură să influențeze posibilitatea fostului său soț de a deduce din venitul său imposabil în Germania pensia alimentară pe care i-o plătea⁹. De asemenea, nu constituie o situație pur internă refuzul autorităților poloneze de a plăti o pensie de invaliditate pentru victimele civile de război uneia dintre resortisantele poloneze, din moment ce acest refuz era justificat prin faptul că resortisanta în cauză își stabilise reședința în Germania și că, prin urmare, exercitarea de către aceasta din urmă a dreptului său de circulație și de ședere asociat cetățeniei Uniunii avusese o incidență asupra dreptului la plata prestației respective¹⁰.

o incidență asupra schimbării statutului său civil: tocmai pentru că și-a transferat reședința în Germania, a putut îndeplini condițiile pentru dobândirea cetățeniei germane, respectiv o ședere legală obișnuită pe teritoriu. Existența unei asemenea legături este suficientă pentru a admite asocierea cu dreptul comunitar. Ca probă, refuzul de a schimba patronimul a fost asociat dreptului comunitar, deși fusese opus de autoritățile belgiene unor copii născuți și rezidenți dintotdeauna în Belgia și care dețineau cetățenia belgiană, pentru motivul că erau și resortisanți spanioli și că puteau, așadar, pe acest temei să fie considerați resortisanți ai unui stat membru cu reședința legală pe teritoriul unui alt stat membru. Cu toate acestea, refuzul de a schimba patronimul nu era legat de libertatea de circulație asociată cetățeniei Uniunii, chiar fondat pe motivul că dreptul belgian nu reținea în mod tradițional decât patronimul tatălui ca nume de familie al copiilor¹¹.

13. Este adevărat că, în speță, legătura dintre retragerea naturalizării în litigiu și libertatea fundamentală comunitară este mai puțin directă: retragerea este motivată nu de exercitarea acesteia, ci de fraudă săvârșită cu intenție de reclamantul din acțiunea principală. Nu este mai puțin adevărat că exercitarea de către domnul Rottmann a dreptului său, în calitate de cetățean al Uniunii, de circulație și de ședere într-un alt stat membru a avut

III — Cu privire la reglementarea etatică a aspectelor referitoare la cetățenie „cu respectarea dreptului comunitar”

14. Trimiterea preliminară privește, în esență, aspectul dacă dreptul comunitar restrânge competența etatică în materie de cetățenie

9 — A se vedea Hotărârea Schempp, citată anterior (punctele 13-25).

10 — A se vedea Hotărârea Nerkowska, citată anterior (punctele 20-29).

11 — A se vedea Hotărârea Garcia Avello, citată anterior (punctele 20-39).

atunci când unei persoane care avea la origine cetățenia unui stat membru și pe care a pierdut-o ca urmare a dobândirii pe cale de naturalizare a cetățeniei unui alt stat membru i se retrage această din urmă cetățenie obținută în mod fraudulos și, pe cale de consecință, devine apatrid și pierde cetățenia Uniunii. În caz afirmativ, care ordine juridică trebuie să vegheze, în raport cu dreptul comunitar, la evitarea consecinței juridice a apatridiei, ordinea juridică a cetățeniei de origine sau cea a cetățeniei retrase?

15. Întrebările instanței *a quo* sunt fondate pe următoarele considerații. Cetățenia Uniunii prezintă un caracter derivat și complementar în raport cu cetățenia unui stat membru, după cum reiese din articolul 17 alineatul (1) CE, potrivit căruia „este cetățean al Uniunii orice persoană care are cetățenia unui stat membru. Cetățenia Uniunii nu înlocuiește cetățenia națională, ci o completează”¹². Rezultă de aici absența unui mod autonom de dobândire și de pierdere a cetățeniei Uniunii. Dobândirea și pierderea cetățeniei Uniunii sunt în funcție de dobândirea și de pierderea cetățeniei unui stat membru; cetățenia Uniunii presupune cetățenia unui stat membru.

12 — A doua teză a articolului 17 CE a fost adăugată prin Tratatul de la Amsterdam.

16. Această relație între cele două statute (cetățenia etatică și cetățenia Uniunii) se explică prin chiar natura și semnificația cetățeniei Uniunii. În timp ce cetățenia era în mod tradițional înțeleasă, în tandem cu naționalitatea, ca desemnând condiția juridică și politică de care se bucură resortisanții unui stat în interiorul comunității lor politice, cetățenia europeană trimite la statutul juridic și politic recunoscut cetățenilor unui stat dincolo de comunitatea lor politică etatică. Caracterul derivat al cetățeniei Uniunii în raport cu cetățenia unui stat membru decurge din înțelegerea acesteia drept o „cetățenie interetatică”¹³, care conferă resortisanților unui stat membru drepturi în celelalte state membre, în principal dreptul de circulație și de ședere și dreptul la egalitate de tratament¹⁴, și totodată în raport cu Uniunea însăși. Este logic, prin urmare, că tocmai datorită cetățeniei unui stat un individ este cetățean atât al acestui stat, cât și, în mod simultan, al Uniunii Europene. Ea conferă resortisanților statelor membre o cetățenie dincolo de stat.

17. În acest context, se înțelege că stabilirea condițiilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei statelor membre – și, prin urmare,

13 — A se vedea, cu privire la acest aspect, analiza efectuată de Schönberger, C., „European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism”, *REDP*, vol. 19, nr. 1, 2007, p. 61; de același autor, *Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, 2005.

14 — A se vedea, cu privire la acest aspect, sinteza lui Iliopoulou, A., *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, ed. Bruylant, 2008.

a cetățeniei Uniunii – ține de competența exclusivă a statelor membre. Se știe, astfel, că cetățenia se poate defini ca legătura juridică de drept public care unește un individ de un stat dat, legătură din care rezultă că individul respectiv devine titularul unui ansamblu de drepturi și de obligații. Caracteristica acestui raport de cetățenie este aceea de a fi fondat pe o legătură specială de solidaritate în privința statului în cauză și pe reciprocitatea drepturilor și a obligațiilor¹⁵. Prin cetățenie, statul își definește poporul. Ceea ce contează, prin intermediul raportului de cetățenie, este constituirea unei comunități naționale și se înțelege, prin urmare, de la sine că un stat membru poate să traseze în mod liber contururile care stabilesc persoanele pe care le consideră resortisanții săi.

18. Astfel prevede în mod tradițional dreptul internațional. Deja Curtea Permanentă de Justiție Internațională declarase că aspectele privind cetățenia sunt, în principiu, cuprinse în domeniul rezervat statelor¹⁶. Curtea Internațională de Justiție a confirmat ulterior

că dreptul internațional lasă fiecărui stat grija de a reglementa atribuirea propriei cetățenii și de a o conferi prin naturalizare acordată de propriile organe în conformitate cu legislația sa¹⁷. În sfârșit, mai recent, Convenția europeană asupra cetățeniei, adoptată la 6 noiembrie 1997 de Consiliul Europei și care a intrat în vigoare la 1 martie 2000, a reiterat, la articolul 3 alineatul 1 că fiecare stat va determina prin legislația proprie care sunt cetățenii săi.

19. Uniunea nu renunță la soluția acceptată în dreptul internațional pe care o apreciază ca fiind constitutivă a unui „principiu de drept cutumiar internațional”¹⁸. Astfel au dorit statele membre. Aceasta reiese în mod explicit din Declarația nr. 2 privind cetățenia unui stat membru, anexată de statele membre la Actul final al Tratatului privind Uniunea Europeană¹⁹, fără să se poată obiecta în mod valabil că declarațiile anexate la tratate, spre deosebire de protocoale, nu împărtășesc valoarea

15 — După cum Curtea însăși a subliniat (a se vedea Hotărârea din 17 decembrie 1980, Comisia/Belgia, 149/79, Rec., p. 3881, punctul 10) și după cum, anterior, Curtea Internațională de Justiție [a se vedea cauza Nottebohm (faza a doua), Hotărârea din 6 aprilie 1955, CIJ, Rec., p. 4, p. 23: „cetățenia este o legătură juridică care are la bază un fapt social de atașament, o solidaritate efectivă a existenței, intereselor, sentimentelor unită cu o reciprocitate a drepturilor și a îndatoririlor”].

16 — A se vedea Avizul consultativ din 7 februarie 1923 cu privire la decretele privind cetățenia promulgate în Tunisia și în Maroc, seria B nr. 4 (1923), p. 24.

17 — A se vedea cauza Nottebohm (faza a doua), citată anterior, p. 20 și 23.

18 — A se vedea Hotărârea din 20 februarie 2001, Kaur (C-192/99, Rec., p. I-1237, punctul 20).

19 — A se vedea textul (JO 1992, C 191, p. 98): „Conferința declară că, ori de câte ori Tratatul de instituire a Comunității Europene face referire la resortisanții statelor membre, problema dacă o persoană are cetățenia unui anume stat membru este soluționată numai prin referire la legislația națională a statului membru în cauză. Statele membre pot preciza, cu titlu informativ, care sunt persoanele care trebuie considerate resortisanți proprii în scopurile urmărite de Comunitate depunând o declarație la președinție; ele pot, dacă este cazul, să își modifice declarația.”

juridică a acestora. Astfel, jurisprudența comunitară le recunoaște cel puțin o valoare interpretativă²⁰. Este suficient a aminti, în particular, că s-a considerat că trebuie să se țină seama de o declarație unilaterală a Regatului Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, prin care acest stat preciza care persoane trebuiau considerate resortisanții săi în sensul dreptului comunitar, pentru interpretarea tratatului și, mai precis, în vederea determinării domeniului de aplicare *ratione personae* a acestuia din urmă²¹. *A fortiori*, o valoare similară este conferită unei declarații care emană de la colectivitatea statelor membre, precum Declarația nr. 2 privind cetățenia unui stat membru. În plus, nicio dispoziție a dreptului primar și niciun act de drept derivat nu reglementează procedura și condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei unui stat membru, nici a cetățeniei Uniunii. În sfârșit și mai ales, o jurisprudență constantă confirmă că, în stadiul actual al dreptului comunitar, această materie ține de competența statelor membre²². Curtea a dedus din aceasta în special că Regatul Unit putuse, în două declarații succesive anexate la tratatul de aderare, să determine în mod liber care erau categoriile de cetățeni britanici care trebuiau considerați resortisanți naționali în sensul și în vederea aplicării dreptului comunitar²³.

20. Nu este mai puțin adevărat că, din moment ce situația intră în domeniul dreptului comunitar, exercitarea de către statele membre a competențelor lor rezervate nu poate fi discreționară, acestea fiind ținute de obligația de a respecta normele comunitare. Jurisprudența în acest sens este constantă și cunoscută. Ne vom mărgini să amintim, cu titlu ilustrativ, că s-a declarat că aspectele referitoare la fiscalitatea directă²⁴, numele patronimic²⁵, pensiile pentru victimele civile ale războiului²⁶, deși intră în domeniul de competență națională, trebuie reglementate de statele membre cu respectarea dreptului comunitar. Logic, soluția nu este diferită în ceea ce privește reglementarea condițiilor de dobândire și de pierdere a cetățeniei. Curtea a avut deja ocazia de a preciza, în cauza Micheletti, că competența etatică în materie „trebuie”, și ea, „să fie exercitată cu respectarea dreptului comunitar”²⁷.

21. Cu toate acestea, pentru moment, Curtea nu a precizat încă suficient întinderea acestei rezerve. Ea a dedus din aceasta numai

20 — Cu privire la valoarea juridică a declarațiilor, a se vedea concluziile noastre prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea din 18 decembrie 2007, Suedia/Comisia (C-64/05 P, Rep., p. I-11389, punctul 34).

21 — A se vedea Hotărârea Kaur, citată anterior (punctul 24).

22 — A se vedea Hotărârea din 7 iulie 1992, Micheletti și alții (C-369/90, Rec., p. I-4239, punctul 10), Hotărârea din 11 noiembrie 1999, Mesbah (C-179/98, Rec., p. I-7955, punctul 29), și Hotărârea Kaur, citată anterior (punctul 19).

23 — A se vedea Hotărârea Kaur, citată anterior.

24 — A se vedea Hotărârea din 13 decembrie 2005, Marks & Spencer (C-446/03, Rec., p. I-10837, punctul 29).

25 — A se vedea Hotărârea Garcia Avello, citată anterior (punctul 25).

26 — A se vedea Hotărârile citate anterior Tas-Hagen și Tas (punctele 21 și 22) și Nerkowska (punctul 23).

27 — Hotărârea Micheletti și alții, citată anterior (punctul 10). Pentru o confirmare, a se vedea în continuare Hotărârile citate anterior Mesbah (punctul 29) și Kaur (punctul 19).

principiul potrivit căruia un stat membru nu trebuie să restrângă efectele atribuirii cetățeniei unui alt stat membru prin impunerea unei condiții suplimentare pentru recunoașterea acestei cetățenii în vederea exercitării unei libertăți fundamentale prevăzute de tratat²⁸.

Uniunii dobândit în mod legal ca resortisant al unui prim stat membru?

22. Care este totuși întinderea acestei obligații de respectare a dreptului comunitar din perspectiva pierderii cetățeniei europene a reclamantului din acțiunea principală, știind că ea rezultă din retragerea naturalizării sale germane obținute prin fraudă și din imposibilitatea redobândirii cetățeniei sale austriece pe care a obținut-o în mod legal prin naștere? În alți termeni, ce trebuie dedus din respectiva obligație referitor la reglementarea unui stat membru care nu privește decât propria cetățenie, și nu pe cea a unui alt stat membru, în particular atunci când aplicarea acestei reglementări conduce la pierderea statutului fundamental de cetățean al

23. A încerca un răspuns presupune buna înțelegere a raporturilor dintre cetățenia unui stat membru și cetățenia Uniunii. Este vorba de două noțiuni deopotrivă inextricabil asociate și autonome²⁹. Cetățenia Uniunii presupune cetățenia unui stat membru, dar înseamnă totodată un concept juridic și politic autonom în raport cu cel al cetățeniei unui stat membru. Cetățenia unui stat membru nu deschide numai accesul la beneficiul drepturilor conferite de dreptul comunitar, ci face din noi cetățeni ai Uniunii. Cetățenia europeană constituie mai mult decât un ansamblu de drepturi care, în sine, ar putea fi acordate chiar celor care nu o dețin. Ea presupune existența unei legături de natură politică între cetățenii europeni, deși nu este vorba de o legătură de apartenență la un popor. Dimpotrivă, această legătură politică unește popoarele Europei și se întemeiază pe angajamentul lor reciproc de a-și deschide comunitățile politice respective altor cetățeni europeni și de a construi o nouă formă de solidaritate civică și politică la scară europeană. Această legătură nu pretinde existența unui popor, ci este fondată pe existența unui spațiu politic

28 — A se vedea Hotărârea Micheletti și alții, citată anterior. Vom aminti că, în această cauză, Regatul Spaniei refuza beneficiul libertății de stabilire unui resortisant italian care deținea în același timp cetățenia argentiniană, pentru motivul că legislația spaniolă îl considera cetățean argentinian, țară în care avea reședința sa obișnuită. A se vedea de asemenea Hotărârea Garcia Avello, citată anterior (punctul 28), și Hotărârea din 19 octombrie 2004, Zhu și Chen (C-200/02, Rec., p. I-9925, punctul 39).

29 — Pentru o analiză aprofundată a legăturilor și diferențelor dintre cetățenia unui stat membru și cetățenia Uniunii, a se vedea Closa, C., „Citizenship of the Union and Nationality of the Member States”, *CMLRev*, 1995, p. 487.

europăean, din care sunt generate drepturi și îndatoriri. În măsura în care nu implică existența unui popor european, cetățenia procedează la nivel conceptual la un decuplaj de naționalitate. Astfel cum a observat un autor, caracterul în mod radical inovator al conceptului de cetățenie europeană rezidă în faptul că „Uniunea aparține, este compusă din cetățeni care, prin definiție, nu au în comun aceeași cetățenie”³⁰. Dimpotrivă, făcând din cetățenia unui stat membru o condiție pentru a fi cetățean european, statele membre au vrut să marcheze faptul că această nouă formă de cetățenie nu pune în discuție apartenența fundamentală la comunitățile noastre politice naționale. În acest mod, această legătură cu cetățenia diferitelor state membre constituie o recunoaștere a faptului că poate exista (de fapt, că există) o cetățenie care nu este determinată de naționalitate. Acesta este miracolul cetățeniei Uniunii: ea întărește legăturile care ne unesc cu statele noastre (în măsura în care suntem cetățeni europeni tocmai pentru că suntem cetățeni ai statelor noastre) și, în același timp, ne eliberează de acestea (în măsura în care suntem în prezent cetățeni mai presus de statele noastre). Accesul la cetățenia europeană trece prin cetățenia unui stat membru, care este reglementată de dreptul național, dar, ca orice formă de cetățenie, constituie baza unui nou spațiu politic, din care sunt generate drepturi și obligații care sunt stabilite de dreptul comunitar și nu depind de stat. În schimb, tocmai aceasta legitimează autonomia și autoritatea ordinii juridice comunitare. Acesta este motivul pentru care, deși este adevărat că cetățenia unui stat membru condiționează accesul la cetățenia Uniunii, este tot atât de adevărat că ansamblul drepturilor și obligațiilor asociate acesteia din urmă nu poate fi limitat în mod nejustificat de prima. În alți termeni, dobândirea și pierderea cetățeniei unui stat membru (și, prin urmare, a cetățeniei Uniunii) nu

sunt, în sine, guvernate de dreptul comunitar, însă condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei trebuie să fie compatibile cu normele comunitare și să respecte drepturile cetățeanului european.

24. Nu se poate, cu toate acestea, deduce de aici în mod rezonabil imposibilitatea absolută de retragere a cetățeniei, în cazul în care respectiva retragere ar conduce la pierderea cetățeniei Uniunii. Aceasta ar echivala cu a exclude competența statelor membre de a reglementa condițiile cetățeniei propriului stat și ar afecta astfel în substanța sa autonomia statelor membre în materie, cu desconsiderarea articolului 17 alineatul (1) CE. S-ar ajunge, astfel, la soluția paradoxală potrivit căreia accesoriul ar determina soarta principalului: menținerea cetățeniei Uniunii ar permite să se pretindă menținerea cetățeniei unui stat membru.

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

25. O asemenea soluție ar contraveni de asemenea obligației, impusă Uniunii prin

articolul 6 alineatul (3) UE, de a respecta identitatea națională a statelor membre, compoziția comunității naționale constituind în mod evident un element esențial.

fără să afecteze competența Uniunii de a stabili drepturile și obligațiile cetățenilor săi.

26. Invers, nu se poate susține în mod întemeiat, asemenea anumitor state membre, că numai exercitarea drepturilor care decurg din cetățenia Uniunii conferită prin deținerea cetățeniei unui stat membru intră sub controlul dreptului comunitar, iar nu condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei unui stat membru ca atare. În măsura în care deținerea cetățeniei unui stat membru determină deținerea cetățeniei Uniunii și, prin urmare, beneficiul drepturilor și libertăților care îi sunt în mod explicit asociate de tratat — și în plus beneficiul prestațiilor sociale care pot fi pretinse³¹ în temeiul acesteia —, nu se poate nega orice efect obligației de a respecta dreptul comunitar în cadrul exercitării competenței statelor membre în materie de cetățenie. Obligația menționată nu poate, așadar, să implice nicio limitare asupra actului etatic de retragere a cetățeniei, din moment ce acesta determină pierderea cetățeniei Uniunii

27. Doctrina este de această părere³². Indicii de natură jurisprudențială lasă deja să se înțeleagă că cetățenia trebuie reglementată de statele membre cu respectarea dreptului comunitar. În special, Curtea a refuzat să țină seama, în vederea aplicării Statutului funcționarilor, de naturalizarea italiană a unei funcționare de cetățenie belgiană, pentru motivul că ea îi fusese impusă, în aplicarea dreptului italian, fără posibilitatea de a renunța la aceasta ca urmare a căsătoriei sale cu un italian, cu încălcarea principului comunitar al egalității de tratament între funcționarii bărbați și femei³³.

28. Și ar fi mai eronat a considera că, datorită specificităților dreptului cetățeniei, numai anumite norme comunitare, mai ales

31 — A se vedea printre altele Hotărârea D'Hoop, citată anterior, Hotărârea din 23 martie 2004, Collins (C-138/02, Rec., p. I-2703), Hotărârea din 7 septembrie 2004, Trojani (C-456/02, Rec., p. I-7573), Hotărârea Bidar, citată anterior, și Hotărârea din 18 noiembrie 2008, Förster (C-158/07, Rep., p. I-8507).

32 — A se vedea în acest sens, în special, Hall, S., „Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights”, *ELR*, 1996, p. 129; Kotalakidis, N., *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, p. 305-316.

33 — A se vedea Hotărârea din 20 februarie 1975, Airola/Comisia (21/74, Rec., p. 221).

principiile generale ale dreptului și drepturile fundamentale, ar fi susceptibile de a se opune exercitării competenței etatice în materie. Teoretic, oricare normă din ordinea juridică comunitară poate fi invocată, în măsura în care condițiile de dobândire și de pierdere a cetățeniei stabilite de un stat membru ar intra în conflict cu aceasta.

statelor care hotărăsc în materie de cetățenie să respecte dreptul internațional. Este, cu toate acestea, dificil de înțeles care normă de drept internațional ar fi încălcată prin retragerea naturalizării în discuție în prezenta cauză. Desigur, chiar dacă s-ar presupune că aceste două texte pot, în absența ratificării de toate statele membre ale Uniunii, să fie considerate expresia unor norme generale ale dreptului internațional, atât Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie din 30 august 1961, cât și Convenția europeană asupra cetățeniei, adoptată la 6 noiembrie 1997 de Consiliul Europei, tind să consacre principiul potrivit căruia apatridia trebuie evitată. Cu toate acestea, pe cale de excepție, ele autorizează statele să îi retragă unui individ cetățenia, chiar și în cazul în care această retragere ar conduce la apatridia sa, atunci când cetățenia a fost dobândită, precum în speța principală, în urma unor manopere frauduloase sau a unor informații false³⁶.

29. Fără îndoială că statele membre trebuie să respecte dreptul internațional. Obligația statelor care hotărăsc în materie de cetățenie de a se conforma dreptului internațional constituie, astfel, o regulă general acceptată, care a făcut obiectul unei codificări la articolul 1 din Convenția de la Haga din 12 aprilie 1930 cu privire la anumite aspecte referitoare la conflictele de legi privind cetățenia³⁴. Or, normele de drept internațional general și cutuma internațională constituie norme cu forță obligatorie pentru Comunitatea Europeană și care fac parte din ordinea juridică comunitară³⁵. Tot astfel norma care impune

30. Printre normele susceptibile a avea caracter obligatoriu pentru puterea legislativă a statelor membre în materie de cetățenie figurează și normele dreptului comunitar primar și principiile generale ale dreptului comunitar.

34 — Textul acestei stipulații prevede următoarele: „Revine fiecărui stat membru obligația de a determina prin intermediul legislației care sunt cetățenii săi. Această legislație trebuie acceptată de celelalte state atât timp cât este conformă cu convențiile internaționale, cutuma internațională și principiile de drept general recunoscute în materie de cetățenie” (a se vedea *Recueil des Traités de la Société des Nations*, vol. 179, p. 89).

35 — A se vedea printre altele Hotărârea din 24 noiembrie 1992, *Poulsen și Diva Navigation* (C-286/90, Rec., p. I-6019, punctele 9 și 10), și Hotărârea din 16 iunie 1998, *Racke* (C-162/96, Rec., p. I-3655, punctele 45 și 46).

36 — A se vedea articolul 8 alineatul 2 litera b) din Convenția privind reducerea cazurilor de apatridie și articolul 7 alineatul 2 litera b) din Convenția europeană asupra cetățeniei.

Astfel, s-a făcut mențiune în doctrină³⁷ și de către Republica Elenă în observațiile sale cu privire la principiul loialității comunitare consacrat de articolul 10 CE, care ar putea fi afectat în ipoteza în care un stat membru ar proceda, fără consultarea Comisiei și a partenerilor săi, la o naturalizare masivă nejustificată a resortisanților statelor terțe.

Uniunii este legată de deținerea cetățeniei unui stat membru.

31. În ceea ce privește retragerea naturalizării în discuție în prezenta cauză, unii ar putea să îi opună principiul protecției încrederii legitime în menținerea statutului de cetățean al Uniunii. Cu toate acestea, nu se înțelege de ce această normă ar fi fost încălcată în absența unei încrederi demne de protecție a persoanei interesate care a furnizat informațiile false sau care s-a făcut vinovată de fraude și care a obținut astfel în mod nelegal cetățenia germană. Cu atât mai mult cu cât, astfel cum am văzut, dreptul internațional autorizează pierderea cetățeniei în caz de fraudă, iar cetățenia

32. Retragerea naturalizării în litigiu ar putea, în particular, să se lovească și de dispozițiile tratatului referitoare la cetățenia Uniunii și la drepturile și libertățile asociate acesteia. Normele etatice în materie de cetățenie nu pot, astfel, să restrângă beneficiul și exercitarea drepturilor și libertăților constitutive ale statutului cetățeniei Uniunii fără justificare. Doctrina susține aceasta³⁸. Jurisprudența însăși pare deja orientată în acest sens. În special, trebuie să fie menționată justificarea soluției deduse, în cauza Micheletti și alții, din obligația respectării dreptului comunitar: interdicția aplicată unui stat membru de a pune, în vederea exercitării unei libertăți fundamentale prevăzute de tratat, o condiție suplimentară pentru recunoașterea cetățeniei atribuite de un alt stat membru a fost fondată nu numai pe preocuparea de a proteja competența unui stat membru de a determina calitatea de resortisant național, ci și pe cea de a evita orice variație a domeniului de aplicare personal al libertăților fundamentale comunitare de la un stat membru la altul potrivit normelor edictate de acestea din urmă în materie de cetățenie³⁹. Astfel, ar constitui fără îndoială o încălcare a dreptului de circulație și de ședere conferit cetățeanului Uniunii de articolul 18 CE o normă etatică în cuprinsul căreia ar fi prevăzută pierderea

37 — A se vedea de Groot, G. R., „The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship”, în La Torre, M. (ed.), *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International 1998, p. 115, p. 123 și 128-135, A. Zimmermann, „Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit”, *EuR*, 1995, nr. 1/2, p. 54, p. 62-63.

38 — A se vedea de Groot, G. R., *op. cit.*, p. 136-146.

39 — A se vedea Hotărârea Micheletti și alții, citată anterior (punctele 10-12).

cetățeniei în cazul transferului de reședință într-un alt stat membru⁴⁰.

33. În speță, retragerea cetățeniei nu este legată de exercitarea drepturilor și libertăților care decurg din tratat, iar condiția stabilită de Republica Federală Germania, care a determinat în speță pierderea cetățeniei, nu încalcă nicio altă normă comunitară. Dimpotrivă, ni se pare că faptul că un stat retrage cetățenia sa obținută prin fraudă corespunde unui interes legitim, care este acela de a se asigura de loialitatea resortisanților săi. Astfel, a dovedi loialitate în privința statului al cărui resortisant este reprezintă una dintre obligațiile care constituie statutul de care se bucură un individ în calitate de cetățean, iar această îndatorire se naște la momentul dobândirii cetățeniei. Or, un individ care, în cadrul procesului de obținere a cetățeniei, furnizează în mod deliberat informații false nu poate fi considerat loial în raport cu statul ales. Acesta este, de altfel, motivul pentru care dreptul internațional nu interzice pierderea cetățeniei în acest caz, chiar atunci când ar conduce la apatridie.

34. În sfârșit, în ceea ce privește redobândirea cetățeniei austriece, dreptul comunitar nu

impune nicio obligație de acest tip, chiar dacă, în lipsa acesteia, reclamantul din acțiunea principală rămâne apatrid și, prin urmare, privat de cetățenia Uniunii. A decide altfel ar însemna a nu recunoaște că pierderea cetățeniei austriece este fructul deciziei personale a cetățeanului Uniunii de a dobândi în mod deliberat o altă cetățenie⁴¹ și că dreptul comunitar nu se opune nici reglementării austriece potrivit căreia un austriac își pierde cetățenia atunci când dobândește, la cerere, o cetățenie străină⁴². Desigur, s-ar putea considera că, întrucât retragerea naturalizării germane are efect retroactiv, domnul Rottmann nu ar fi avut niciodată cetățenia germană, astfel încât evenimentul care a declanșat pierderea cetățeniei austriece nu ar fi avut niciodată loc. În consecință, ar avea un drept la redobândirea automată a cetățeniei austriece. Dar este vorba aici de un raționament pe care numai dreptul austriac poate decide dacă este cazul să îl aplice. Nicio normă comunitară nu poate să impună aceasta. Soluția nu ar fi diferită decât dacă dreptul austriac ar prevedea deja o soluție asemănătoare în cazuri similare și, în acest caz, în numele principiului comunitar al echivalenței.

41 — A hotări altfel ar echivala de asemenea, într-un anume mod, cu a considera că legătura inițială de cetățenie nu a fost anulată în întregime prin dobândirea cetățeniei germane. Altfel, s-ar înțelege cu dificultate motivul pentru care, sub pretextul evitării apatridiei și al pierderii subsecvente a cetățeniei Uniunii, Republica Austria ar fi singurul stat membru supus unor obligații în considerarea redobândirii de către reclamantul din acțiunea principală a cetățeniei unui stat membru.

42 — Ar putea fi de conceput ca, în viitor, statele membre să decidă ca dobândirea cetățeniei unui stat membru să nu poată niciodată să antreneze pierderea cetățeniei unui alt stat membru. Aceasta nu este totuși o obligație care să poată, după părerea noastră, să fie dedusă din tratatele actuale [a se vedea, pentru motivele care ar justifica o asemenea inițiativă a statelor membre, Kochenov, D., *A Glance at State Nationality/EU Citizenship Interaction (Using the Requirement To Renounce One's Community Nationality upon Naturalising in the Member State of Residence as a Pretext)*, talk at the 11th bi-annual EUSA Conference, April 2009, Los Angeles CA, nepublicat încă].

40 — Pentru alte exemple, a se vedea de Groot, G. R., *loc. cit.*

IV — Concluzie

35. Având în vedere considerațiile ce precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate de Bundesverwaltungsgericht după cum urmează:

- „1) Dreptul comunitar nu se opune pierderii cetățeniei Uniunii Europene (precum și a drepturilor și libertăților fundamentale asociate acesteia) care rezultă din faptul că retragerea unei naturalizări într-un stat membru are drept consecință că persoana respectivă devine apatridă din cauză că nu redobândește cetățenia pe care o avea la origine, în considerarea dispozițiilor aplicabile din legislația celui-lalt stat membru, din moment ce retragerea naturalizării nu este motivată prin exercitarea drepturilor și libertăților care decurg din tratat și nici nu este fondată pe un alt motiv interzis de dreptul comunitar.
- 2) Dreptul comunitar nu impune redobândirea cetățeniei deținute inițial.”