

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

M. POIARES MADURO

prednesené 30. septembra 2009¹

1. Prostredníctvom tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa po prvýkrát kladie otázka rozsahu diskrečnej právomoci členských štátov pri určovaní svojich štátnych príslušníkov. Môžu ešte členské štáty vykonávať právomoc stanovenia podmienok nadobudnutia a straty občianstva bez akejkoľvek povinnosti zohľadňovať právo Spoločenstva vzhľadom na to, že Zmluvou bolo zavedené občianstvo Európskej únie, ktoré závisí od uplatnenia vnútroštátnej podmienky členského štátu? To predstavuje v podstate sporný bod tejto veci, ktorá tak vyzýva na spresnenie vzťahov medzi pojmami, ako sú štátna príslušnosť k členskému štátu a občianstvo Únie, pričom treba zdôrazniť, že ide o otázku, ktorá významne určuje charakter Európskej únie.

prícom tým, že sa narodil na území tohto štátu, nadobudol rakúske štátne občianstvo. Po vstupe Rakúskej republiky do Európskej únie 1. januára 1995 sa ako rakúsky štátny príslušník stal tiež občanom Únie.

3. Po tom, ako začala Bundespolizeidirektion Graz trestné stíhanie proti žalobcovi z dôvodu podozrenia zo spáchania závažného podvodu pri výkone jeho povolania, Landesgericht für Strafsachen Graz (Krajinský súd pre trestné veci Graz) uskutočnil v júni 1995 výsluch žalobcu, ktorý bol v postavení obvineného. Následne žalobca vycestoval z Rakúska a usadil sa v Mníchove (Nemecko). Vo februári 1997 Landesgericht für Strafsachen Graz vydal na žalobcu vnútroštátny zatykač.

I — Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

2. Žalobca vo veci samej, J. Rottmann, sa narodil v roku 1956 v meste Graz (Rakúsko),

4. Žalobca vo februári 1998 podal v meste Mníchov žiadosť o udelenie nemeckého štátneho občianstva. Vo formulári, ktorý

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

musel v tejto súvislosti vyplniť, neuviedol, že v Rakúsku je trestne stíhaný. Doklad o udelení štátneho občianstva z 25. januára 1999 bol žalobcovi vydaný 5. februára 1999. Z dôvodu získania nemeckého štátneho občianstva stratil pán Rottmann v súlade s rakúskym vnútroštátnym právom² rakúske štátne občianstvo.

5. V auguste 1999 rakúske orgány poskytli mestu Mníchov informácie o tom, že v ich krajinách je na pána Rottmanna vydaný zatykač a že bol už v júni 1995 ako obvinený vypočúvaný pred Landesgericht für Strafsachen Graz. Na základe týchto informácií žalovaný účastník konania vo veci samej, Spolková krajina Bavorsko, rozhodnutím zo 4. júla 2000 odňala žalobcovi udelené štátne občianstvo z dôvodu, že žalobca zamlčal trestné stíhanie vedené rakúskymi orgánmi, čím podvodne získal nemecké štátne občianstvo. Rozhodnutie nemeckých orgánov o odňatí bolo prijaté na základe článku 48 ods. 1 bavorského zákona o správnom konaní (BayVwVfG), podľa ktorého „protiprávny správny akt môže byť aj po tom, čo sa stal nenapadnuteľným, celkom alebo čiastočne zrušený s účinnosťou do budúcnosti alebo so spätnou účinnosťou. ...“

2 — Podľa § 27 ods. 1 rakúskeho zákona o štátnom občianstve (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl 1985, s. 311): „Ktokoľvek získa na základe žiadosti z dôvodu vyhlásenia alebo výslovného súhlasu cudzie štátne občianstvo, stratí rakúske štátne občianstvo v prípade, ak mu nebolo výslovne ponechané právo na zachovanie si svojho rakúskeho štátneho občianstva.“

6. Žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu o neplatnosť s tým, že v nej poukázal na skutočnosť, že odňatie udeleného štátneho občianstva by ho v rozpore s medzinárodným verejným právom postavilo do situácie, kedy by zostal bez štátneho občianstva, pričom tento štátút osoby bez štátneho občianstva by mal v rozpore s právom Spoločenstva za následok tiež stratu občianstva Únie. Keďže žaloba pána Rottmanna bola zamietnutá tak na prvom stupni, ako aj v odvolacom konaní, podal na Bundesverwaltungsgericht mimoriadny opravný prostriedok „Revision“.

7. Na základe pochybností o súlade sporného rozhodnutia o odňatí, ako aj o súlade rozsudku v odvolacom konaní s právom Spoločenstva, a to najmä s článkom 17 ods. 1 ES, Bundesverwaltungsgericht rozhodol z dôvodu straty európskeho občianstva, ktoré obyčajne sprevádza stratu nemeckého štátneho občianstva a následne vedie k stavu bez štátneho občianstva, prerušiť konanie vo veci samej a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Odporuje právu Spoločenstva právny následok straty občianstva Európskej únie (a s ním spojených práv a základných slobôd), ktorý vyplýva zo skutočnosti, že odňatie občianstva jedného členského štátu (Nemecko) nadobudnutého na základe úmyselného podvodu, pričom takého odňatie je podľa vnútroštátneho (nemeckého) práva samo osebe oprávnené, vedie k tomu, že dotknutá osoba

sa stane osobou bez štátnej príslušnosti, pretože, tak ako v prípade žalobcu vo veci samej, sa neobnoví jej pôvodné občianstvo z dôvodu uplatniteľných ustanovení vnútroštátneho práva iného členského štátu (Rakúsko)?

ktorú vzniesli niektoré členské štáty a Komisia Európskych spoločenstiev, na základe ktorej predmetná situácia nepatrí do pôsobnosti práva Spoločenstva z dôvodu jej čisto vnútroštátneho rozmeru, a preto návrh na začatie prejudiciálneho konania by mal byť neprípustný.

2. V prípade, že odpoveď na prvú otázku je kladná: nemôže členský štát (Nemecko), ktorý udelil občanovi Európskej únii štátne občianstvo a ktorý chce odňať podvodne nadobudnuté štátne občianstvo, tak urobiť, ak alebo kým by toto odňatie občianstva spôsobilo stratu občianstva Únie (a s ním spojených práv a základných slobôd) alebo je členský štát (Rakúsko), ktorého štátnym príslušníkom bol tento občan pôvodne, povinný na účely dodržania práva Spoločenstva vykladať, uplatniť alebo dokonca prispôbiť svoje vnútroštátne právo v tom zmysle, aby k takému právnomu následku nedošlo?“

9. Okrem toho je tiež pravda, že občianstvo Únie, ktoré predstavuje „základný štatút príslušníkov členských štátov“³, nemá za cieľ rozšíriť rozsah vecnej pôsobnosti Zmluvy na vnútroštátne situácie, ktoré nijako nesúvisia s právom Spoločenstva.⁴ V takýchto situáciách nie je preto možné domáhať sa ho.

10. Bolo by však bezpochyby nesprávne domnievať sa, ako sa zdá, že vyplýva z pripomienok niektorých členských štátov, že ide o čisto vnútroštátnu situáciu pod zámkou, že predmet sporu — t. j. nadobúdanie a strata štátneho občianstva — je upravený

II — O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

8. Pred pokusom o odpoveď na položené otázky je potrebné odmietnuť námietku,

3 — Rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, bod 31, a z 11. septembra 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz, C-76/05, Zb. s. I-6849, bod 86.

4 — Pozri rozsudky z 5. júna 1997, Uecker a Jacquet, C-64/96 a C-65/96, Zb. s. I-3171, bod 23; z 2. októbra 2003, Garcia Avello, C-148/02, Zb. s. I-11613, bod 26; z 12. júla 2005, Schempp, C-403/03, Zb. s. I-6421, bod 20; z 26. októbra 2006, Tas Hagen a Tas, C-192/05, Zb. s. I-10451, bod 23; z 1. apríla 2008, Vláda Francúzskeho spoločenstva a Valónska vláda, C-212/06, Zb. s. I-1683, bod 39; z 22. mája 2008, Nerkowska, C-499/06, Zb. s. I-3993, bod 25.

výlučne vnútroštátnym právom. Stačí pripomenúť, že bolo rozhodnuté, že skutočnosť, že právne predpisy upravujúce priezvisko osoby patria do pôsobnosti členských štátov, ich nutne nevyklučuje z pôsobnosti práva Spoločenstva.⁵ Je isté, že bez toho, aby sa rozšírila pôsobnosť Zmluvy, vnútroštátne ustanovenia týkajúce sa nadobúdania a straty štátneho občianstva nemôžu patriť do pôsobnosti práva Spoločenstva len na základe toho, že môžu mať za následok nadobudnutie alebo stratu občianstva Únie. Ak sa však určitá situácia týka oblasti, ktorej právna úprava patrí do pôsobnosti členských štátov, tak táto situácia, v prípade, že obsahuje cudzí prvok, t. j. ak má cezhraničnú povahu, patrí *ratione materiae* do pôsobnosti práva Spoločenstva. Čisto vnútroštátnu situáciu tak predstavuje len situácia, v ktorej sa všetky skutočnosti obmedzujú len na územie jedného členského štátu.⁶

11. V tejto súvislosti sa nedá právne spochybníť prítomnosť cudzieho prvku z dôvodu, že ak už bolo nemecké štátne občianstvo raz získané, právne vzťahy žalobcu v konaní vo veci samej a Spolkovej republiky Nemecko sa stali vzťahmi príslušníka tohto štátu a najmä že odňatie udeleného štátneho občianstva predstavuje nemecký správny akt určený

nemeckému štátnemu príslušníkovi s bydliskom v Nemecku. Pôvod situácie, v ktorej sa ocitol pán Rottmann, tak nebol zohľadnený. Pán Rottmann odcestoval do Nemecka a v roku 1995 sa tam usadil, aby následne požiadal o udelenie štátneho občianstva práve na základe toho, že ako rakúsky štátny príslušník uplatnil právo na slobodný pohyb a pobyt, ktoré sa viaže k občianstvu Únie. V prípade, že v súlade s podmienkami stanovenými vnútroštátnym právom nadobudol štatút nemeckého štátneho príslušníka a stratil štatút rakúskeho štátneho príslušníka, potom tak k tomu došlo až na základe výkonu jednej zo základných slobôd,⁷ ktoré mu právo Spoločenstva priznáva. Podľa ustálenej judikatúry pritom situácie týkajúce sa výkonu základných slobôd, ktoré sú zaručené Zmluvou, a to najmä tie, na ktoré sa vzťahuje sloboda pohybu a pobytu na území členských štátov, ktorú priznáva článok 18 ES, nemôžu byť považované za vnútroštátne situácie bez väzby na právo Spoločenstva.⁸

12. Za situáciu, ktorá patrí do pôsobnosti práva Spoločenstva, tak bola považovaná situácia, v ktorej sa nachádzal daňovník s bydliskom v Nemecku, ktorý podľa nemeckej právnej úpravy nemohol vykonať zo svojich príjmov podliehajúcich dani v tomto členskom štáte odpočet výživného, ktoré platil svojej bývalej manželke s bydliskom v Rakúsku, pričom v prípade, ak by jeho

5 — Pozri rozsudok Garcia Avello, už citovaný, body 20 až 29.

6 — Pozri rozsudky zo 16. januára 1997, USSL č. 47 di Biella, C-134/95, Zb. s. I-195, bod 23; z 11. októbra 2001, Khalil a i., C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, Zb. s. I-7413, bod 69, a z 25. júla 2008, Metock a i., C-127/08, Zb. s. I-6241, bod 77.

7 — Ako to už Súdny dvor výslovne špecifikoval (pozri rozsudok z 11. júla 2002, D'Hoop, C-224/98, Zb. s. I-6191, bod 29).

8 — Pozri rozsudky Garcia Avello, už citovaný, bod 24, a Schwarz a Gootjes-Schwarz, už citovaný, bod 87; z 15. marca 2005, Bidar, C-209/03, Zb. s. I-2119, bod 33; Schempp, už citovaný, body 17 a 18, a Nerkowska, už citovaný, body 26 až 29.

bývala manželka naďalej bývala v Nemecku, by na tento odpočet mal právo. Bolo tak rozhodnuté, hoci sám daňovník si neuplatnil právo na voľný pohyb, z dôvodu, že výkon práva na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte jeho bývalou manželkou, ktoré jej prináležalo podľa článku 18 ES, ovplyvnilo možnosť jej bývalého manžela vykonať zo svojich príjmov podliehajúcich zdaneniu v Nemecku odpočet výživného, ktoré jej platil.⁹ Čisto vnútroštátnu situáciu nepredstavuje takisto ani odmietnutie vyplácania invalidného dôchodku určeného pre civilné obeť vojny poľskej štátnej príslušníčke zo strany poľských orgánov, vzhľadom na to, že to bolo zdôvodnené tým, že táto štátna príslušníčka sa usadila v Nemecku, a preto jej výkon práva na voľný pohyb a pobyt, ktorý sa viaže na občianstvo Únie, mal dopad na právo na vyplatenie vyššie uvedenej dávky.¹⁰

na zmenu jeho štátnej príslušnosti: práve tým, že sa presťahoval do Nemecka, mohol splniť podmienky pre získanie nemeckého štátneho občianstva, a to konkrétne podmienku dlhodobého pravidelného pobytu na tomto území. Existencia tohto puta stačí na uznanie väzby s právom Spoločenstva. Ako dôkaz slúži skutočnosť, že odmietnutie zmeny priezviska sa spájalo s právom Spoločenstva, aj keď belgické orgány to odmietali vo vzťahu k deťom s belgickou štátnou príslušnosťou, ktoré sa narodili a naďalej bývali v Belgicku z dôvodu, že tieto deti boli zároveň španielskymi štátnymi príslušníkmi, a preto mohli byť považované za štátnych príslušníkov členského štátu s riadnym pobytom na území iného členského štátu. Odmietnutie zmeny priezviska sa pritom nespájalo so slobodou pohybu, ktorá sa viaže na občianstvo Únie, ale zakladalo sa na tom, že belgické právo tradične ponecháva ako priezvisko detí iba priezvisko ich otca.¹¹

III — O vnútroštátnej právnej úprave otázok štátneho občianstva „na účely dodržania práva Spoločenstva“

13. Je pravda, že v konaní vo veci samej je väzba medzi sporným odňatím udeleného štátneho občianstva a základnou slobodou podľa práva Spoločenstva menej priama: odňatie štátneho občianstva nie je odôvodnené uplatnením tejto základnej slobody, ale úmyselným podvodným konaním žalobcu v konaní vo veci samej. Nič to však nemení na tom, že výkon práva na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte, ktoré prináleží pánovi Rottmannovi ako občanovi Únie, mal vplyv

14. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa vo svojej podstate zaoberá otázkou, či právo Spoločenstva obmedzuje štátnu právomoc pri úprave otázok štátneho občianstva v prípade, ak osobe, ktorá mala pôvodne štátne

9 — Pozri rozsudok Schempp, už citovaný, body 13 až 25.

10 — Pozri rozsudok Nerkowska, už citovaný, body 20 až 29.

11 — Pozri rozsudok Garcia Avello, už citovaný, body 20 až 39.

občianstvo jedného členského štátu a ktorá toto štátne občianstvo stratila z dôvodu udelenia štátneho občianstva iného členského štátu, ktoré nadobudla podvodom, bolo toto naposledy uvedené štátne občianstvo odňaté, následkom čoho by sa stala osobou bez štátneho občianstva a stratila občianstvo Únie. V prípade kladnej odpovede, je to právny poriadok štátu pôvodného štátneho občianstva alebo právny poriadok štátu, v ktorom bolo štátne občianstvo odňaté, ktorý musí s ohľadom na právo Spoločenstva dbať na to, aby sa zabránilo právnomu dôsledku, že osoba by sa stala osobou bez štátneho občianstva?

15. Otázky položené vnútroštátnym súdom sa zakladajú na týchto úvahách. Občianstvo Únie má vo vzťahu k štátnemu občianstvu odvodenú a doplnujúcu povahu tak, ako to vyplýva zo znenia článku 17 ods. 1 ES, podľa ktorého „občanom únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo únie nenahrádza, ale dopĺňa štátnu príslušnosť jednotlivca.“¹² Z toho vyplýva absencia samostatného spôsobu nadobúdania a straty občianstva Únie. Nadobúdanie a strata občianstva Únie sú závislé od nadobúdania a straty štátneho občianstva členského štátu; štátne občianstvo členského štátu je predpokladom občianstva Únie.

12 — Druhá veta článku 17 ES bola doplnená Amsterdamskou zmlouvou.

16. Vzťah medzi týmito dvoma štátmi (štátnym občianstvom a občianstvom Únie) sa vysvetľuje samotnou povahou a významom občianstva Únie. Zatiaľ čo občianstvo spolu so štátnou príslušnosťou sú tradične vnímané ako právny a politický stav, ktorý sa priznáva štátnym príslušníkom určitého štátu v rámci politického spoločenstva, európske občianstvo odkazuje na právny a politický štátut priznaný štátnym príslušníkom určitého štátu mimo ich štátneho politického spoločenstva. Odvodená povaha občianstva Únie vo vzťahu k štátnemu občianstvu členského štátu vyplýva z jej ponímania ako „medzištátneho občianstva“,¹³ prostredníctvom ktorého sa štátnym príslušníkom jedného členského štátu priznávajú práva v iných členských štátoch, a to najmä právo na voľný pohyb a pobyt a právo na rovnaké zaobchádzanie.¹⁴ Rovnako to platí aj vo vzťahu k samotnej Únii. Jednoznačne logicky je to práve štátne občianstvo, ktoré z jednotlivca robí zároveň občana tohto štátu a Európskej únie. Štátnym príslušníkom členských štátov priznáva občianstvo presahujúce rámec štátu.

17. V tejto súvislosti to znamená, že stonovanie podmienok nadobudnutia a straty štátneho občianstva, a teda aj občianstva Únie,

13 — K tomuto bodu pozri analýzu SCHÖNBERGER, C.: *European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism*. In: *REDP*, zv. 19, č. 1, 2007, s. 61; SCHÖNBERGER, C.: *Unionsbürger:Europasföderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*. Tübingen, 2005.

14 — K tomuto bodu pozri syntézu ILIOPOULOU, A.: *Libre circulation et non discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*. vyd. Bruylant 2008.

patrí do výlučnej právomoci členských štátov. Je totiž známe, že štátne občianstvo môže byť vymedzené ako verejnoprávny vzťah medzi jednotlivcom a konkrétnym štátom, na základe ktorého sa tento jednotlivec stáva nositeľom súboru práv a povinností. Povaha tohto vzťahu štátneho občianstva je taká, že sa zakladá na zvláštnom vzťahu solidarity voči predmetnému štátu a na vzájomnosti práv a povinností.¹⁵ Štát vymedzuje prostredníctvom štátneho občianstva svoj ľud. Prostredníctvom vzťahu štátneho občianstva ide o ustanovenie národného spoločenstva, z čoho vyplýva, že členský štát môže tým, že určí osoby, ktoré považuje za svojich štátnych príslušníkov, slobodne vymedziť rozsah tohto národného spoločenstva.

potvrdil, že medzinárodné právo ponecháva v pôsobnosti každého štátu právnú úpravu nadobúdania štátneho občianstva a jeho priznávanie prostredníctvom procesu udeľovania štátneho občianstva vlastnými orgánmi v súlade s jeho legislatívou.¹⁷ Napokon nedávno Európsky dohovor o štátnom občianstve prijatý Radou Európy 6. novembra 1997, ktorý vstúpil do platnosti 1. marca 2000, vo svojom článku 3 ods. 1 znovu stanovil, že je na každom členskom štáte, aby prostredníctvom svojich vlastných právnych predpisov stanovil, kto sú jeho štátni príslušníci.

18. Toto tradične upravuje medzinárodné právo. Už štály Medzinárodný súdny dvor rozhodol, že problematika štátneho občianstva v zásade patrí do oblasti, ktorá prináleží štátom.¹⁶ Medzinárodný súdny dvor následne

19. Únia sa neodkláňa od riešenia prijatého v rámci medzinárodného práva, ktoré sa považuje za „zásadu medzinárodného obyčajového práva“. ¹⁸ Členské štáty to chceli rovnako. Výslovne to vyplýva z vyhlásenia č. 2 o štátnom občianstve členského štátu, ktoré členské štáty pripojili k záverečnému aktu Zmluvy o Európskej únii [*neoficiálny preklad*]¹⁹ bez toho, aby bolo možné namietat, že vyhlásenia pripojené k Zmluvám nemajú na rozdiel od protokolov právnú silu. Judikatúra

15 — Ako už uviedol Súdny dvor (pozri rozsudok zo 17. decembra 1980, Komisia/Belgicko, 149/79, Zb. s. 3881, bod 10), rovnako ako predtým Medzinárodný súdny dvor [pozri vec Nottebohm (druhá veta), rozsudok zo 16. apríla 1955, MSD, Zb. s. 4, bod 23, „štátne občianstvo je právnym zväzkom, ktorého základ tvorí spoločenský vzťah, skutočná solidarita existencie, záujmov a citov, spojená so vzájomnosťou práv a povinností“].

16 — Pozri poradné stanovisko zo 7. februára 1923 o dekrétach o štátnom občianstve vyhlásených v Tunisku a v Maroku, séria B č. 4 (1923), najmä bod 24.

17 — Pozri vec Nottebohm (druhá veta), Zb. 1955, už citovaná, najmä body 20 a 23.

18 — Pozri rozsudok z 30. februára 2001, Kaur, C-192/99, Zb. s. I-1237, bod 20.

19 — Pozri text (Ú. v. ES C 191, 1992, s. 98): „Konferencia vyhlasuje, že zakaždým, keď Zmluva o založení Európskeho spoločenstva odkazuje na štátnych príslušníkov členských štátov, sa otázka, ktorého členského štátu má osoba štátne občianstvo, rieši výlučne odkazom na vnútroštátne právo príslušného členského štátu. Členské štáty môžu formou vyhlásenia uloženého na predsedníctve pre informáciu upresniť, ktoré osoby majú byť považované za ich štátnych príslušníkov na účely Spoločenstva; v prípade potreby môžu takéto vyhlásenie zmeniť.“ [*neoficiálny preklad*]

Spoločenstva im totiž priznáva aspoň výkladový význam.²⁰ Stačí predovšetkým pripomenúť, že jednostranné vyhlásenie Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, prostredníctvom ktorého tento štát určil osoby, ktoré mali byť považované za jeho štátnych príslušníkov v zmysle práva Spoločenstva, bolo považované za vyhlásenie, ktoré je potrebné zohľadniť pri výklade Zmluvy — presnejšie na účel určenia jej rozsahu pôsobnosti *ratione personae*.²¹ Podobný význam sa tým viac priznáva vyhláseniu spoločenstva členských štátov, ako je vyhlásenie č. 2 o štátnom občianstve členského štátu. Navyše, žiadne ustanovenie primárneho práva a ani žiadny právny akt sekundárneho práva neupravuje postup a podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva členského štátu a ani občianstva Únie. Ustálená judikatúra napokon a predovšetkým potvrdzuje, že v súčasnom stave práva Spoločenstva patrí táto problematika do právomoci členských štátov.²² Súdny dvor na základe toho dospel najmä k záveru, že Spojené kráľovstvo mohlo vo dvoch po sebe nasledujúcich vyhláseniach priložených k Zmluve o pristúpení slobodne určiť, ktoré kategórie britských občanov mali byť považované za štátnych príslušníkov v zmysle a na účely uplatnenia práva Spoločenstva.²³

20. Stále platí, že pokiaľ situácia spadá do pôsobnosti práva Spoločenstva, výkon právomocí, ktoré si členské štáty zachovali, nemôže mať diskrečný charakter. Tento výkon právomoci je viazaný povinnosťou dodržiavať právne predpisy Spoločenstva. Judikatúra je v tomto zmysle ustálená a známa. Pre názorný príklad si pripomeňme, že bolo prijaté rozhodnutie, že pri úprave otázok priamych daní²⁴, priezviska²⁵, invalidného dôchodku pre obeť vojny²⁶, hoci patriacich do pôsobnosti vnútroštátneho práva, musia členské štáty rešpektovať právo Spoločenstva. Riešenie nie je celkom logicky odlišné ani v prípade právnej úpravy podmienok nadobúdania a straty štátneho občianstva. Súdny dvor mal už príležitosť vo veci Micheletti upresniť, že štátna právomoc v tejto oblasti „musí“ byť tiež „vykonávaná v súlade s právom Spoločenstva“.²⁷

21. Súdny dvor však doposiaľ dostatočne neurčil význam tejto výhrady. Odvodil z nej len zásadu, podľa ktorej členský štát nesmie obmedziť účinky udelenia štátneho občianstva iného členského štátu tým, že stanoví doplňujúce podmienky uznania tohto

20 — Vzhľadom na právny význam vyhlásení pozri moje návrhy vo veci, v ktorej bol vydaný rozsudok z 18. decembra 2007, Švédsko/Komisia, C-64/05 P, Zb. s. I-11389, bod 34.

21 — Pozri rozsudok Kaur, už citovaný, bod 24.

22 — Pozri rozsudky zo 7. júla 1992, Micheletti a i., C-369/90, Zb. I-4239, bod 10; z 11. novembra 1999, Mesbah, C-179/98, Zb. s. I-7955, bod 29, a Kaur, už citovaný, bod 19.

23 — Pozri rozsudok Kaur, už citovaný.

24 — Pozri rozsudok z 13. decembra 2005, Marks & Spencer, C-446/03, Zb. s. I-10837, bod 29.

25 — Pozri rozsudok Garcia Avello, už citovaný, bod 25.

26 — Pozri rozsudky Tas-Hagen a Tas, už citovaný, body 21 a 22, a Nerkowska, už citovaný, bod 23.

27 — Rozsudok Micheletti a i., už citovaný, bod 10. Pre potvrdenie pozri tiež rozsudky Mesbah, už citovaný, bod 29, a Kaur, už citovaný, bod 19.

štátneho občianstva vzhľadom na výkon základnej slobody stanovenej Zmluvou.²⁸

oprávnené nadobudnutý v súvislosti so štátnym občianstvom prvého členského štátu?

22. Aký je však rozsah tejto povinnosti dodržiavať právo Spoločenstva vo vzťahu k strate európskeho občianstva žalobcu v konaní vo veci samej, pokiaľ vieme, že táto strata je dôsledkom odňatia nemeckého štátneho občianstva získaného podvodom a nemožnosti obnovenia rakúskeho štátneho občianstva, ktoré oprávnené nadobudol narodením? Inak povedané, čo môže vyplývať z uvedenej povinnosti, pokiaľ ide o právnu úpravu členského štátu, ktorá sa týka len vlastného štátneho občianstva, a nie občianstva iného členského štátu, a to najmä v prípade, ak uplatnenie tejto právnej úpravy vedie k strate základného štatútu občana Únie, ktorý bol

23. Predpokladom snahy o odpoveď je dobre porozumieť vzťahu medzi štátnym občianstvom a občianstvom Únie. Ide o dva pojmy, ktoré sú na jednej strane neoddeliteľne spojené a na druhej strane samostatné.²⁹ Predpokladom občianstva Únie je štátne občianstvo členského štátu, ale vo vzťahu k štátnemu občianstvu tiež ide o samostatný právny a politický pojem. Štátne občianstvo členského štátu neumožňuje len prístup k uplatňovaniu práv priznávaných právom Spoločenstva, ale robí z nás občanov Európskej únie. Európske občianstvo predstavuje viac než len súbor práv, ktoré by mohli byť aj samostatne priznané tým osobám, ktoré toto občianstvo nemajú. Občianstvo Únie predpokladá existenciu vzťahu medzi európskymi občanmi, ktorý má politickú povahu, aj keď nejde o vzťah príslušnosti k určitému ľudu. Práve naopak tento politický vzťah zjednocuje národy Európy. Spočíva na vzájomnom záväzku otvoriť svoje príslušné politické spoločenstvá ostatným európskym občanom a vytvoriť novú formu občianskej a politickej solidarity na európskej úrovni. Nevyžaduje existenciu akéhosi národa, ale je založené na existencii európskeho politického priestoru, z ktorého vyplývajú určité práva a povinnosti.

28 — Pozri rozsudok Micheletti a i., už citovaný. Pripomínam, že v tejto veci Španielske kráľovstvo odmietlo priznať jednému talianskemu štátnemu príslušníkovi, ktorý mal zároveň argentínske štátne občianstvo, nárok na slobodné usadenie sa, z dôvodu, že španielska právna úprava ho považovala za argentínskeho občana podľa krajiny, v ktorej mal obvyklé bydlisko. Pozri tiež rozsudky García Avello, už citovaný, bod 28, a z 19. októbra 2004, Zhu a Chen, C-200/02, Zb. s. I-9925, bod 39.

29 — Pre bližšiu analýzu väzieb a rozdielov medzi občianstvom členského štátu a občianstvom Únie pozri CLOSA, C.: Citizenship of the Union and Nationality of the Member States. In: *CMLRev*, 1995, s. 487.

V rozsahu, v akom nezahŕňa existenciu európskeho národa, sa občianstvo Únie pojmovovo neviaže na štátne občianstvo. Ako už uviedol jeden autor, celkom nová koncepcia európskeho občianstva spočíva v skutočnosti, že „Únia prináleží a skladá sa z občanov, ktorí z dôvodu určenia ich samotnej podstaty nemajú rovnaké štátne občianstvo“.³⁰ Naopak tým, že štátne občianstvo predstavuje podmienku nadobudnutia štatútu európskeho občana, chceli dať členské štáty najavo, že nová forma občianstva nerobí sporným prvotný vzťah k našim národným politickým spoločenstvám. Táto väzba so štátnym občianstvom jednotlivých členských štátov tak potvrdzuje skutočnosť, že môže existovať (a v skutočnosti existuje) občianstvo, ktoré nie je určené štátnou príslušnosťou. To je zázrak občianstva Únie: občianstvo Únie posilňuje väzby, ktoré nás spájajú s našimi štátmi (v rozsahu, v akom sme európskymi občanmi práve preto, že sme štátnymi príslušníkmi našich štátov), a zároveň nás od týchto väzieb oslobodzuje (v rozsahu, v akom sme v súčasnosti občanmi mimo našich štátov). Prístup k európskemu občianstvu sa uskutočňuje prostredníctvom štátneho občianstva členského štátu, ktoré je upravené vnútroštátnym právom, ale ako každá forma občianstva predstavuje základ nového politického priestoru, z ktorého vyplývajú práva a povinnosti, ktoré sú stanovené právom Spoločenstva a nie sú závislé na štáte. Práve týmto je spätne legitimovaná samostatnosť a záväznosť právneho poriadku Spoločenstva. Práve z tohto dôvodu, hoci platí, že podmienkou prístupu k občianstvu Únie je štátne občianstvo členského štátu, je tiež pravda, že súbor práv a povinností spojených s občianstvom Únie nemôže byť bezdôvodne obmedzený štátnym občianstvom. Inými slovami povedané, nadobúdanie a strata štátneho občianstva (a teda aj občianstva Únie) nie sú ako také upravené právom Spoločenstva, avšak

podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva musia byť zlučiteľné s právnymi predpismi Spoločenstva a musia rešpektovať práva európskeho občana.

24. Na základe toho však nemožno dôvodne dospieť k absolútnej nemožnosti odňatia štátneho občianstva v prípade, kedy by takéto odňatie viedlo k strate občianstva Únie. Viedlo by to k vylúčeniu právomoci členských štátov pri upravovaní podmienok vlastného štátneho občianstva a v rozpore s článkom 17 ods. 1 ES by to tak ovplyvnilo samotnú podstatu samostatnosti členských štátov v tejto oblasti. Tak by sme dospeli k paradoxnému riešeniu, podľa ktorého by vedľajšia vec určovala hlavnú vec: zachovanie občianstva Únie by umožňovalo požadovať zachovanie štátneho občianstva členského štátu.

25. Rovnaké riešenie by bolo tiež v rozpore s povinnosťou, ktorú má Únia podľa článku 6 ods. 3 EÚ, t. j. rešpektovať národnú

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

identitu členských štátov, ktorej podstatnou súčasťou je samozrejme zloženie národného spoločenstva.

toho, aby bola dotknutá právomoc Únie určovať práva a povinnosti svojich občanov.

26. Naopak nie je možné oprávnene tvrdiť tak, ako to robia niektoré členské štáty, že len výkon práv vyplývajúcich z občianstva Únie, ktoré je priznané na základe štátneho občianstva členského štátu, podlieha preskúmaniu zo strany práva Spoločenstva, a nie podmienky nadobudnutia a straty štátneho občianstva členského štátu ako také. V rozsahu, v akom štátne občianstvo členského štátu určuje občianstvo Únie, a teda aj požívanie práv a slobôd, ktoré naň výslovne viaže Zmluva, ako aj sociálne dávky, na ktoré tým vzniká nárok,³¹ nie je možné popierať dosah povinnosti rešpektovať právo Spoločenstva pri vykonávaní právomoci členských štátov v oblasti štátneho občianstva. Táto povinnosť tak musí vo vzťahu k štátnemu aktu odňatia štátneho občianstva, ktorý spôsobuje stratu občianstva Únie, stanoviť obmedzenie bez

27. Právna veda zastáva tento názor.³² Už judikatúra naznačuje, že členské štáty musia pri úprave svojho štátneho občianstva rešpektovať právo Spoločenstva. Na účely uplatnenia služobného poriadku úradníkov Súdny dvor predovšetkým odmietol zobrať do úvahy udelenie talianskeho štátneho občianstva, bez možnosti vzdať sa ho, úradníčke s belgickým štátnym občianstvom z dôvodu, že toto udelenie jej bolo nanútené uplatnením talianskeho práva na základe manželstva s talianskym občanom, a to v rozpore so zásadou rovnosti zaobchádzania s mužskými a ženskými úradníkmi,³³ ktoré je zásadou práva Spoločenstva.

28. V tomto prípade by bolo chybou domnievať sa, že z dôvodu zvláštnej povahy práva štátneho občianstva iba niektoré právne predpisy Spoločenstva, a to predovšetkým

31 — Pozri najmä rozsudky D'Hoop, už citovaný; z 23. marca 2004, Collins, C-138/02, Zb. s. I-2703; zo 7. septembra 2004, Trojani, C-456/02, Zb. s. I-7573; Bidar, už citovaný, a z 18. novembra 2008, Förster, C-158/07, Zb. s. I-8507.

32 — V tomto zmysle pozri predovšetkým HALL, S.: Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights. In: *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 — Pozri rozsudok z 20. februára 1975, Airola/Komisia, 21/74, Zb. s. 221.

všeobecné zásady práva a základné práva, by mohli byť namietané vo vzťahu k výkonu štátnej právomoci v tejto oblasti. V teoretickej rovine je možné odvolávať sa na akúkoľvek normu právneho poriadku Spoločenstva, pokiaľ sa podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva dostanú do rozporu s touto právnou normou.

rešpektovať medzinárodné právo pri rozhodovaní v oblasti štátneho občianstva. Nie je však jednoznačné, ktorá norma medzinárodného práva by odňatím udeleného štátneho občianstva mala byť v predmetnom prípade porušená. Bezpochyby tak Dohovor o redukovani počtu osôb bez štátnej príslušnosti z 30. augusta 1963, ako aj Európsky dohovor o občianstve, prijatý Radou Európy 6. novembra 1997 — pričom oba tieto dohovory by mohli byť, napriek tomu, že neboli ratifikované všetkými členskými štátmi Európskej únie, považované za prejav všeobecných pravidiel medzinárodného práva — upravujú zásadu, podľa ktorej nesmie dochádzať k stavu bez štátneho občianstva. Štátom však vo výnimočných prípadoch dovoľujú odňať určitej osobe jej štátne občianstvo, a to aj napriek tomu, že toto odňatie v jej prípade povedie k stavu bez štátneho občianstva, a to vtedy, ak bolo štátne občianstvo tak, ako je to v konaní vo veci samej, nadobudnuté podvodným konaním alebo na základe nepravdivých informácií.³⁶

29. Členské štáty musia bezpochyby rešpektovať najmä medzinárodné právo. Povinnosť konať v súlade s medzinárodným právom uložená členským štátom v oblasti štátneho občianstva predstavuje v skutočnosti všeobecne prijímané pravidlo, ktoré bolo kodifikované v článku 1 Haagskeho dohovoru z 12. apríla 1930 o niektorých otázkach kolízie zákonov o štátnom občianstve.³⁴ Pravidlá všeobecného medzinárodného práva a medzinárodný obyčaj predstavujú normy, ktoré musí Európske spoločenstvo rešpektovať a ktoré sú súčasťou právneho poriadku Spoločenstva.³⁵ Tak je to aj v prípade, ak ide o pravidlo stanovujúce štátom povinnosť

30. Medzi pravidlá, ktoré by mohli viesť k obmedzeniu zákonodarnej moci členských štátov v oblasti štátneho občianstva, patria aj právne normy primárneho práva a všeobecné

34 — Toto ustanovenie znie: „Je na každom štáte, aby si podľa vlastného zákona stanovil, kto sú jeho občania. Tento zákon musí byť uznaný inými štátmi do tej miery, do akej je zhodný s medzinárodnými dohovormi, medzinárodnými zvyklosťami a všeobecne uznávanými právnymi princípmi o štátnej príslušnosti.“ (*Recueil des Traités de la Société des Nations*, zv. 179, s. 89).

35 — Pozri najmä rozsudky z 24. novembra 1992, Poulsen a Diva Navigation, C-286/90, Zb. s. I-6019, body 9 a 10, a zo 16. júna 1998, Racke, C-162/96, Zb. s. I-3655, body 45 a 46.

36 — Pozri článok 8 ods. 2 písm. b) Dohovoru o redukovani počtu osôb bez štátnej príslušnosti a článok 7 ods. 1 písm. b) Európskeho dohovoru o štátnom občianstve.

zásady Spoločenstva. Prostredníctvom právnej vedy,³⁷ ako aj vo vyjadrení Helénskej republiky tak bola spomenutá zásada lojality Spoločenstva stanovená článkom 10 ES, ktorá by mohla byť porušená v prípade, ak by členský štát bez konzultácie s Komisiou a svojimi partnermi vykonal neodôvodnené hromadné udeľovanie štátneho občianstva štátnym príslušníkom tretích štátov.

31. Pokiaľ ide o odňatie udeleného štátneho občianstva v konaní vo veci samej, nikto by nemohol namietat zásadu ochrany legitímnej dôvery v rámci zachovania štatútu občana Únie. Nie je však jasné, v čom by mala byť táto norma porušená pri absencii legitímne očakávanej ochrany dotknutej osoby, ktorá poskytla nepravdivé informácie alebo sa dopustila podvodného konania, a tým nezákonne získala nemecké štátne občianstvo. Ako už bolo uvedené vyššie, medzinárodné právo pripúšťa stratu štátneho občianstva v prípade podvodu, pričom

občianstvo Únie je viazané na štátne občianstvo členského štátu.

32. Sporné odňatie udeleného štátneho občianstva by mohlo naraziť na ustanovenia Zmluvy týkajúce sa občianstva Únie a práv a slobôd, ktoré sa na toto občianstvo viažu. Vnútroštátne právne predpisy v oblasti štátneho občianstva nemôžu totiž bezdôvodne obmedziť využívanie a výkon práv a slobôd, ktoré zakladajú status občianstva Únie. Právna veda zastáva rovnaký názor.³⁸ Zdá sa, že aj judikatúra sa už orientuje týmto smerom. Je vhodné uviesť najmä odôvodnenie riešenia, ktoré vo veci Micheletti a i. vyplynulo z povinnosti rešpektovať právo Spoločenstva: zákaz uložený členskému štátu na účely výkonu základnej slobody upravenej v Zmluve, t. j. zákaz stanoviť doplnujúce podmienky pre uznanie štátneho občianstva udeleného iným členským štátom sa zakladá nielen na snahe o ochranu právomoci členského štátu pri určovaní svojich štátnych príslušníkov, ale rovnako na snahe zabrániť akýmkoľvek zmenám rozsahu osobnej pôsobnosti základných slobôd Spoločenstva v závislosti na tom, aké pravidlá stanovujú jednotlivé členské štáty v oblasti štátneho občianstva.³⁹ Štátom stanovené pravidlo, ktoré by upravovalo stratu štátneho občianstva v prípade zmeny bydliska do iného členského štátu, by tak bezpochyby predstavovalo porušenie

37 — Pozri DE GROOT, G. R.: The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship. In 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. In: *EuR*, 1995, č. 1/2, s. 54, body 62 a 63.

38 — Pozri DE GROOT, G. R.: c. d., body 136 až 146.

39 — Pozri rozsudok Micheletti a i., už citovaný, body 10 až 12.

práva na voľný pohyb a pobyt, ktoré sa občania Únie priznáva v článku 18 ES.⁴⁰

33. Odňatie udeleného štátneho občianstva nie je v konaní vo veci samej viazané na výkon práv a slobôd vyplývajúcich zo Zmluvy a podmienka stanovená Spolkovou republikou Nemecko, ktorá v tomto prípade viedla k strate štátneho občianstva, neporušuje žiadne pravidlo Spoločenstva. Naopak sa mi zdá, že skutočnosť, že štát žalobcovi štátne občianstvo nadobudnuté podvodom odníme, zodpovedá oprávnenému záujmu, ktorým je zaistiť si vernosť svojich štátnych príslušníkov. Prejaviť vernosť štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, je jednou zo základných povinností vyplývajúcich zo štatútu, ktorý požíva jednotlivec ako štátny príslušník, pričom táto povinnosť vzniká už v okamihu nadobudnutia štátneho občianstva. Preto jednotlivec, ktorý v priebehu konania o nadobudnutí štátneho občianstva zámerne poskytol nepravdivé informácie, nemôže byť považovaný za verného voči konkrétnemu štátu. To je napokon dôvod, na základe ktorého medzinárodné právo v tomto prípade nezakazuje stratu štátneho občianstva, aj keby to viedlo k stavu bez štátneho občianstva.

34. Na záver, pokiaľ ide o obnovenie rakúskeho štátneho občianstva, právo Spoločenstva nestanovuje žiadnu povinnosť tohto typu, a to aj

napriek tomu, že žalobca v konaní vo veci samej zostane bez štátneho občianstva, čím zároveň stratí občianstvo Únie. Iné rozhodnutie by bolo popretím skutočnosti, že strata rakúskeho občianstva je výsledkom osobného rozhodnutia občana Únie nadobudnúť iné štátne občianstvo⁴¹ a že právo Spoločenstva vôbec nebráni rakúskej právnej úprave, podľa ktorej rakúsky občan stratí svoje občianstvo v prípade, ak na základe svojej žiadosti nadobudol cudzie štátne občianstvo.⁴² Bezpochyby je možné domnievať sa, že odňatie udeleného nemeckého štátneho občianstva má spätný účinok a pán Rottmann nemal nikdy nemecké štátne občianstvo a skutočnosť, ktorá viedla k strate rakúskeho štátneho občianstva, nikdy nenastala. V dôsledku toho by mal mať právo na automatickú obnovu rakúskeho štátneho občianstva. V tomto prípade ide o úvahu, o ktorej uplatnení by malo rozhodnúť rakúske právo. Žiadne pravidlo Spoločenstva nestanovuje jej uplatnenie. Inak by to bolo len v prípade, keby rakúske právo už upravovalo rovnaké riešenie v podobných prípadoch, pričom v takom prípade by išlo o uplatnenie zásady ekvivalencie, ktorá je zásadou Spoločenstva.

41 — Iné rozhodnutie by určitým spôsobom rovnako viedlo k úvahe, že nadobudnutím nemeckého štátneho občianstva pôvodná väzba so štátnym občianstvom nezaničila. Inak povedané, je ťažko pochopiteľné, prečo by Rakúsko pod zámienkou vyhnúť sa stavu bez štátneho občianstva a následnej strate občianstva Únie malo byť jediným členským štátom, ktorému by boli stanovené povinnosti vo vzťahu k znovunadobudnutiu štátneho občianstva členského štátu žalobcom v konaní vo veci samej.

42 — Bolo by pochopiteľné, keby členské štáty v budúcnosti rozhodli, že nadobudnutie štátneho občianstva jedného členského štátu nikdy nepovedie k strate štátneho občianstva iného členského štátu. To však podľa môjho názoru nie je povinnosť, ktorá môže vyplývať zo súčasných Zmlúv [pokiaľ ide o dôvody, ktoré vysvetľujú tento zámer členských štátov, pozri 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, zatiaľ neuvěřený].

40 — Pre ďalšie príklady pozri DE GROOT, G. R.: c. d.

IV — Návrh

35. Vzhľadom na tieto vyššie uvedené úvahy je potrebné odpovedať na otázky položené Bundesverwaltungsgericht takto:

1. Právo Spoločenstva nebráni strate občianstva Európskej únie (ako aj práv a základných slobôd, ktoré sú s ním spojené), ktorá vyplýva zo skutočnosti, že odňatie udeleného štátneho občianstva členského štátu má za následok skutočnosť, že dotknutá osoba sa stane osobou bez štátneho občianstva na základe toho, že znovu nenadobudne svoje pôvodné štátne občianstvo z dôvodu uplatnenia právnych predpisov iného členského štátu, pokiaľ odňatie udeleného štátneho občianstva nie je odôvodnené výkonom práv a slobôd vyplývajúcich zo Zmluvy a nie je založené na inom právom Spoločenstva zakázanom dôvode.
2. Právo Spoločenstva nestanovuje povinnosť obnoviť pôvodné štátne občianstvo.