

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

M. POIARESADA MADURA,
predstavljeni 30. septembra 2009¹

1. V tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe se prvič postavlja vprašanje obsega diskrecijske pravice, ki jo imajo države članice pri določanju svojih državljanov. Ali se lahko – ker je državljanstvo Evropske unije, ki je seveda odvisno od državljanske pripadnosti državi članici, uvedeno s Pogodbo – pristojnost držav članic za določitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva še vedno izvaja brez upoštevanja prava Skupnosti? To je pravzaprav bistvo spora v tej zadevi. V tej zadevi naj bi se pojasnilo vprašanje odnosov med pojmom državljanstva države članice in državljanstva Unije, ki je – kar je treba poudariti – zelo pomembno za naravo Evropske unije.

I – Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

2. J. Rottmann, tožeča stranka v postopku v glavni stvari, se je rodil leta 1956 v Gradcu

¹ – Jezik izvirnika: francoščina.

(Avstrija) in je z rojstvom na ozemlju te države pridobil avstrijsko državljanstvo. Po pristopu Republike Avstrije k Uniji 1. januarja 1995 je kot avstrijski državljan postal tudi državljan Unije.

3. Po preiskavi, ki jo je zvezna policija v Gradcu v zvezi z njim opravila zaradi suma, da je pri opravljanju poklica storil resne goljufije, ga je Landesgericht für Strafsachen (kazensko sodišče) v Gradcu julija 1995 zaslišalo kot obdolženca. Po tem je zapustil Avstrijo in se naselil v Münchnu (Nemčija). Landesgericht für Strafsachen v Gradcu je februarja 1997 zoper njega izdalo evropski nalog za prijetje.

4. Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je februarja 1998 v mestu München zaprosila za pridobitev državljanstva Nemčije. Na

obrazcu, ki ga je moral za to izpolniti, je prikril dejstvo, da je bil v Avstriji proti njemu sprožen kazenski pregon. Listina o podelitvi državljanstva z dne 25. januarja 1999 je bila prosilcu izdana 5. februarja 1999. J. Rottmann je v skladu z avstrijskim pravom o državljanstvu s pridobitvijo nemškega državljanstva izgubil avstrijsko².

5. Avstrijski organi so avgusta 1999 obvestili mesto München, da je zoper J. Rottmanna v Avstriji izdan nalog za prijetje in da ga je Landesgericht für Strafsachen v Gradcu julija 1995 že zaslišalo kot obdolženca. Dežela Bavarska, tožena stranka v postopku v glavni stvari, je na podlagi teh informacij s sklepom z dne 4. julija 2000 tožeči stranki odvzela državljanstvo, ker je prikrila, da je bila v Avstriji predmet sodne preiskave, in je zato s prevaro pridobila nemško državljanstvo. Nemški organi so se za sprejetje odločitve o odvzemu oprli na člen 48(1) zakona o upravnem postopku dežele Bavarske (BayVwVfG), v skladu s katerim se „nezakonit upravni akt, čeprav je postal dokončen, lahko umakne v celoti ali delno z učinkom za naprej ali za nazaj. [...]“.

2 – Člen 27(1) avstrijskega zveznega zakona o državljanstvu (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 1985, str. 311) določa: „Kdor na podlagi prošnje zaradi izjave ali izrecnega soglasja pridobi tuje državljanstvo, izgubi avstrijsko državljanstvo, če mu ni izrecno podeljena pravica, da ga ohrani.“

6. Tožeča stranka je vložila ničnostno tožbo zoper ta sklep in trdila, da je z odvzemu pridobljenega državljanstva ob neupoštevanju mednarodnega javnega prava postala oseba brez državljanstva in zato izgubila tudi državljanstvo Unije, kar je kršitev prava Skupnosti. Ker je bila tožba zavržena v prvostopenjskem in pritožbenem postopku, je J. Rottmann vložil zahtevo za revizijo pri Bundesverwaltungsgericht.

7. Ker je Bundesverwaltungsgericht dvomilo o združljivosti spornega sklepa o odvzemu in sodbe iz pritožbenega postopka s pravom Skupnosti in zlasti s členom 17(1) ES zaradi izgube evropskega državljanstva, ki običajno spremlja izgubo nemškega državljanstva, in posledičnega statusa osebe brez državljanstva, je prekinilo postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašnji:

„1. Ali pravo Skupnosti nasprotuje pravni posledici izgube državljanstva Evropske unije (in s tem povezanih pravic in temeljnih svoboščin), ki nastane zato, ker po veljavnem nacionalnem (nemškem) pravu zakonit odvzem državljanstva države članice (Nemčije), ki

je bilo pridobljeno z zvijačno prevaro, s hkratnim učinkom nacionalnega prava druge države članice (Avstrije), ki ureja državljanstvo – kot je v primeru tožeče stranke zaradi neobnovitve prvotnega avstrijskega državljanstva – vodi do statusa osebe brez državljanstva?

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali mora država članica (Nemčija), ki je državljanu Evropske unije podelila državljanstvo in mu hoče zvijačno pridobljeno državljanstvo odvzeti, ob upoštevanju prava Skupnosti trajno ali začasno opustiti odvzem državljanstva, če ali dokler velja pravna posledica izgube državljanstva Evropske unije, opisane v prvem vprašanju (in s tem povezanih pravic in temeljnih svoboščin), ali pa mora druga država članica (Avstrija), ki je izdala prejšnje državljanstvo, ob upoštevanju prava Skupnosti svoje nacionalno pravo razlagati in uporabiti ali tudi prilagoditi tako, da ta pravna posledica ne nastopi?“

ga podale nekatere države članice in Komisija Evropskih skupnosti, da je obravnavani položaj povsem notranji in da zato ne spada na področje uporabe prava Skupnosti, tako da bi bilo treba predlog za sprejetje predhodne odločbe razglasiti za nedopusten.

9. Res je, da čeprav je državljanstvo Unije „temeljni status državljanov držav članic“³, ni namenjeno razširjanju stvarnega področja uporabe Pogodbe na notranje položaje, ki nimajo nobene zveze s pravom Skupnosti⁴. V takih položajih se ni mogoče sklicevati nanj.

10. Vendar bi bilo očitno napačno sklepati, kot izhaja iz stališč nekaterih držav članic, da gre v tem primeru za povsem notranji položaj, ker naj bi področje, ki je predmet spora, v tem primeru pridobitev in izguba državljanstva,

II – Dopustnost predloga za sprejetje predhodne odločbe

8. Preden poskusim odgovoriti na postavljeni vprašanji, je treba zavriniti ugovor, ki so

3 – Sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk (C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 31) in z dne 11. septembra 2007 v zadevi Schwarz in Gootjes-Schwarz (C-76/05, ZOdl., str. I-6849, točka 86).

4 – Glej sodbe z dne 5. junija 1997 v združenih zadevah Uecker in Jacquet (C-64/96 in C-65/96, Recueil, str. I-3171, točka 23); z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello (C-148/02, Recueil, str. I-11613, točka 26); z dne 12. julija 2005 v zadevi Schempp (C-403/03, ZOdl., str. I-6421, točka 20); z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Tas-Hagen in Tas (C-192/05, ZOdl., str. I-10451, točka 23); z dne 1. aprila 2008 v zadevi Vlada francoske skupnosti in vlada Valonije (C-212/06, ZOdl., str. I-1683, točka 39) in z dne 22. maja 2008 v zadevi Nerkowska (C-499/06, ZOdl., str. I-3993, točka 25).

urejajo izključno nacionalno pravo. Dovolj je spomniti na odločitve, da dejstvo, da so pravila, ki urejajo priimek osebe, v pristojnosti držav članic, ne pomeni nujno, da jih ne ureja pravo Skupnosti.⁵ Seveda nacionalni predpisi o pridobitvi in izgubi državljanstva, razen če širijo področje uporabe Pogodbe, ne morejo spadati na področje uporabe prava Skupnosti samo zato, ker lahko vodijo do pridobitve ali izgube državljanstva Unije. Toda čeprav je položaj povezan s področjem, katerega uređitev je v pristojnosti držav članic, spada na stvarno področje uporabe prava Skupnosti, ker vsebuje tuj element, to je čezmejno razsežnost. Povsem notranji položaj je namreč samo položaj, katerega vsa dejstva se umeščajo znotraj ene same države članice.⁶

11. V zvezi s tem ni mogoče upravičeno izpodbijati obstoja tujega elementa, ker naj bi pravna razmerja tožeče stranke v postopku v glavni stvari z Zvezno republiko Nemčijo, ko končno pridobi nemško državljanstvo, postala pravna razmerja državljana te države in ker je, natančneje, odvzem državljanstva nemški upravni akt, naslovljen na nemškega

državljana s prebivališčem v Nemčiji. To pomeni, da se ne upošteva vzrok položaja J. Rottmanna. J. Rottmann je uveljavljal svobodo gibanja in prebivanja, povezano z državljanstvom Unije, ki ga je imel kot avstrijski državljan, in odšel v Nemčijo, kjer se je naselil leta 1995, da bi začel postopek pridobitve državljanstva. Če je pridobil status nemškega državljana in izgubil status avstrijskega v skladu s pogoji, določenimi v nacionalnem pravu, se je to torej zgodilo šele po uresničevanju temeljne svoboščine,⁷ ki mu jo podeljuje pravo Skupnosti. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da položaje, ki zadevajo uresničevanje temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja Pogodba, zlasti tiste, ki zadevajo uresničevanje pravice do prostega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic, določene v členu 18 ES, ni mogoče obravnavati kot notranje položaje, ki bi bili brez vsakršne povezave s pravom Skupnosti.⁸

12. Tako se je štelo, da na področje uporabe prava Skupnosti spada položaj davčnega zavezanca s prebivališčem v Nemčiji, ki v skladu z nemškimi predpisi od svojega dohodka, obdavčljivega v tej državi članici, ni mogel odtegniti preživnine, ki jo je plačeval nekdanji ženi s prebivališčem v Avstriji, medtem ko bi imel pravico do tega, če bi se prebivala v Nemčiji. Tako je bilo odločeno, čeprav

5 – Glej zgoraj navedeno sodbo Garcia Avello (točke od 20 do 29).

6 – Glej sodbe z dne 16. januarja 1997 v zadevi USSL 47 di Biella (C-134/95, Recueil, str. I-195, točka 23); z dne 11. oktobra 2001 v združenih zadevah Khalil in drugi (od C-95/99 do C-98/99 in C-180/99, Recueil, str. I-7413, točka 69) in z dne 25. julija 2008 v zadevi Metock in drugi (C-127/08, ZOdl., str. I-6241, točka 77).

7 – Kot je Sodišče izrecno opredelilo (glej sodbo z dne 11. julija 2002 v zadevi D'Hoop, C-224/98, Recueil, str. I-6191, točka 29).

8 – Glej zgoraj navedeni sodbi Garcia Avello (točka 24) ter Schwarz in Gootjes-Schwarz (točka 87); sodbo z dne 15. marca 2005 v zadevi Bidar (C-209/03, ZOdl., str. I-2119, točka 33) ter zgoraj navedeni sodbi Schempp (točki 17 in 18) in Nerkowska (točke od 26 do 29).

davčni zavezanec ni izkoristil pravice do svobode gibanja, in sicer ker pravica do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, določena v členu 18 ES, ki jo je izrabila njegova nekdanja žena, nujno učinkuje na njegovo možnost, da bi preživnino, ki jo plačuje njej, odbil od svojega v Nemčiji obdavčljivega dohodka.⁹ Prav tako ni povsem notranji položaj, ko so poljski organi svoji državljanki zavrnilo izplačilo invalidske pokojnine civilnim žrtvam vojne, ker je imela prebivališče v Nemčiji in je zato njeno uresničevanje pravice do svobodnega gibanja in prebivanja, povezanega z državljanstvom Unije, vplivalo na njeno pravico do izplačila te pokojnine.¹⁰

prebivališče prenesel v Nemčijo, je izpolnil pogoje za pridobitev nemškega državljanstva, in sicer običajno redno prebivanje na ozemlju. Obstoj take povezave je dovolj za priznanje povezave s pravom Skupnosti. To je dokazano s tem, da je bila zavrnitev spremembe priimka povezana s pravom Skupnosti, čeprav so belgijski organi tako spremembo zavrnilo otrokoma, ki sta bila rojena in sta vedno stalno prebivala v Belgiji ter imela belgijsko državljanstvo, z obrazložitvijo, da sta bila tudi španska državljana in sta se torej zato lahko obravnavala kot državljana države članice, ki zakonito prebivata na ozemlju druge države članice. Vendar zavrnitev spremembe priimka ni bila povezana s svobodo gibanja, povezano z državljanstvom Unije, ker je bila obrazložena s tem, da se v belgijskem pravu kot priimek otrok tradicionalno upošteva očetov priimek.¹¹

III – Državna ureditev vprašanja državljanstva „ob upoštevanju prava Skupnosti“

13. Res je, da je v obravnavanem primeru povezava med spornim odvzemom državljanstva in temeljno svoboščino Skupnosti manj neposredna: odvzem ni obrazložen z uresničevanjem te svoboščine, temveč z zvižno prevaro, ki jo je storila tožeča stranka v postopku v glavni stvari. Ni dvoma, da je dejstvo, da je J. Rottmann kot državljan Unije uveljavil pravico do gibanja in prebivanja v drugi državi članici, vplivalo na spremembo njegovega osebne stanja: s tem, da je stalno

14. Predlog za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu nanaša na vprašanje, ali pravo Skupnosti omejuje državno pristojnost za

⁹ – Glej zgoraj navedeno sodbo Schempp (točke od 13 do 25).

¹⁰ – Glej zgoraj navedeno sodbo Nerkowska (točke od 20 do 29).

¹¹ – Glej zgoraj navedeno sodbo Garcia Avello (točke od 20 do 39).

urejanje vprašanja državljanstva, kadar se osebi, ki je imela najprej državljanstvo ene države članice in je to izgubila zaradi pridobitve državljanstva druge države članice, to drugo državljanstvo, pridobljeno s prevaro, odvzame ter ta oseba zato ostane brez državljanstva in izgubi državljanstvo Unije. Če je odgovor pritrdilen, kateri pravni red – pravni red prvotnega državljanstva ali pravni red odvzetega državljanstva – mora z vidika prava Skupnosti zagotavljati, da se prepreči pravna posledica, da oseba ostane brez državljanstva?

15. Vprašnji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, temeljita na naslednjih premislekih. Državljanstvo Unije je sekundarno in dopolnjuje nacionalno, kot izhaja iz člena 17(1) ES, po katerem so „[d]ržavljeni Unije [...] vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije dopolnjuje in ne nadomešča nacionalnega državljanstva.“¹² Iz tega je mogoče sklepati, da ne obstaja avtonomen način pridobitve in izgube državljanstva Unije. Pridobitev in izguba državljanstva Unije sta odvisni od pridobitve in izgube državljanstva države članice, saj je pogoj za državljanstvo Unije državljanstvo države članice.

12 – Drugi stavek člena 17 ES je bil dodan z Amsterdamsko pogodbo.

16. To razmerje med obema statusoma (nacionalnim državljanstvom in državljanstvom Unije) izhaja iz same narave in pomena državljanstva Unije. Medtem ko se državljanstvo tradicionalno, skupaj z nacionalnim državljanstvom, razume kot oznaka pravnega in političnega položaja, ki ga uživajo državljani neke države v svoji politični skupnosti, pa se evropsko državljanstvo sklicuje na pravni in politični status, priznan državljanom neke države zunaj njihove državne politične skupnosti. Dejstvo, da je državljanstvo Unije v primerjavi z državljanstvom države članice sekundarno, izhaja iz tega, da se razume kot „meddržavno državljanstvo“¹³, ki državljanom države članice podeljuje pravice v drugih državah članicah, predvsem pravico do gibanja in prebivanja ter pravico do enakega obravnavanja¹⁴, in tudi v razmerju do same Unije. Torej logično državljanstvo neke države iz posameznika naredi državljana te države in hkrati tudi Evropske unije. Državljanom držav članic podeljuje državljanstvo, ki presega državo.

17. V tem okviru se šteje, da je določitev pogojev za pridobitev in izgubo nacionalnega

13 – Glej v zvezi s tem analizo v Schönberger, C., „European Citizenship as Federal Citizenship. Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism“, *REDF* zv. 19, št. 1, 2007, str. 61, in delo istega avtorja: *Unionsbürger: Europas föderales Bürgerrecht in vergleichender Sicht*, Tübingen, 2005.

14 – Glej v zvezi s tem povzetek v Iliopoulou, A., *Libre circulation et non-discrimination, éléments du statut de citoyen de l'Union européenne*, zal. Bruylant, 2008.

državljanstva – in torej državljanstva Unije – v izključni pristojnosti držav članic. Državljanstvo se namreč lahko opredeli kot pravno razmerje javnega prava, ki povezuje posameznika z dano državo, to je razmerje, iz katerega izhaja, da ta posameznik dobi vse pravice in obveznosti. Za to državljanstvo razmerje je značilno, da temelji na posebni solidarnosti do zadevne države in vzajemnosti pravic in obveznosti.¹⁵ Država z državljanstvom opredeljuje svoj narod. S tem državljanstvom razmerjem se oblikuje nacionalna skupnost, zato je logično, da lahko država članica svobodno določi meje, ko določi osebe, ki jih šteje za svoje državljane.

ureja podelitev svojega državljanstva in da ga podeli z naturalizacijo, ki jo njeni organi odobrijo v skladu z zakonodajo.¹⁷ Nazadnje, pred kratkim je bilo v členu 3(1) Evropske konvencije o državljanstvu, ki jo je Svet Evrope sprejel 6. novembra 1997 in je začela veljati 1. marca 2000, ponovljeno, da mora vsaka država v svoji zakonodaji določiti, kdo so njeni državljani.

18. Tako je tradicionalno določeno v mednarodnem pravu. Že Stalno meddržavno sodišče je odločilo, da so vprašanja državljanstva načeloma v izključni pristojnosti držav¹⁶. Meddržavno sodišče je nato potrdilo, da po mednarodnem pravu vsaka država sama

19. Unija ne odstopa od rešitve, sprejete v mednarodnem pravu, ki jo šteje za „načelo mednarodnega običajnega prava“¹⁸. Tako so želele države članice. To je izrecno razvidno iz izjave št. 2 o državljanstvu države članice, ki so jo države članice priložile sklepni listini Pogodbe o Evropski uniji¹⁹, ne da bi bilo mogoče utemeljeno ugovarjati, da izjave, priložene pogodbam, v nasprotju s protokoli

15 – Kot je opozorilo že Sodišče (glej sodbo z dne 17. decembra 1980 v zadevi Komisija proti Belgiji, 149/79, Recueil, str. 3881, točka 10) in pred tem Meddržavno sodišče (glej zadevo Nottebohm (druga faza), sodba z dne 6. aprila 1955, CIJ, Rec. str. 4, zlasti 23: „državljanstvo je pravna vez, ki temelji na naveznem socialnem dejanju, resnični solidarnosti obstoja, interesov in čustev, skupaj z vzajemnostjo pravic in obveznosti“).

16 – Glej posvetovalno mnenje z dne 7. februarja 1923 o dekretih o državljanstvu, razglašeni v Tuniziji in Maroku, serija B, št. 4 (1923), zlasti str. 24.

17 – Glej zgoraj navedeno zadevo Nottebohm (druga faza), zlasti str. 20 in 23.

18 – Sodba z dne 20. februarja 2001 v zadevi Kaur (C-192/99, Recueil, str. I-1237, točka 20).

19 – Glej besedilo (UL 1992, C 191, str. 98): „Konferenca izjavlja, da se vsakokrat, ko Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti omenja državljane držav članic, vprašanje, ali posameznik ima državljanstvo države članice, ureja zgolj s sklicevanjem na nacionalno pravo zadevne države članice. Države članice lahko z izjavo, vloženo pri predsedstvu, v informacijo navedejo, koga je treba šteti za njihovega državljana za namene Skupnosti, in kadar je to potrebno, lahko takšno deklaracijo spreminijo.“

nimajo pravne vrednosti pogodb. Vendar pa jim sodna praksa Skupnosti priznava razlagalno vrednost.²⁰ Dovolj je spomniti, da je bilo za enostransko izjavo Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, v kateri je ta država natančneje navedla, katere osebe je treba šteti za njene državljane v smislu prava Skupnosti, odločeno, da se mora upoštevati pri razlagi Pogodbe in zlasti pri opredelitvi področja uporabe *ratione personae* te pogodbe.²¹ *A fortiori* se podoben pomen pripisuje izjavi, ki jo je sprejela skupnost držav članic, kot je izjava št. 2 o državljanstvu države članice. Poleg tega niso v nobeni aktu sekundarnega prava urejeni postopek in pogoji za pridobitev in izgubo državljanstva države članice ali državljanstva Unije. Nazadnje in predvsem, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je v sedanjem stanju prava Skupnosti to področje v pristojnosti držav članic.²² Natančneje, Sodišče je iz tega sklevalo, da bi Združeno kraljestvo v dveh zaporednih izjavah, priloženih pristopni pogodbi, lahko določilo kategorije britanskih državljanov, ki jih je treba šteti za državljane v smislu in za potrebe izvajanja prava Skupnosti²³.

20. Vendar ostane dejstvo, da države članice, če položaj spada na področje uporabe prava Skupnosti, pri izvajanju pristojnosti, ki so jih ohranile, nimajo diskrecijske pravice. To izvajanje je omejeno z obveznostjo upoštevanja pravil Skupnosti. Sodna praksa v tej smeri je ustaljena in znana. Naj za ponazoritev samo spomnim, da je bilo razsojeno, da morajo vprašanja neposrednega obdavčevanja²⁴, primkov²⁵ in pokojnin za civilne žrtve vojne²⁶, čeprav so v nacionalni pristojnosti, države članice urejati ob upoštevanju prava Skupnosti. Logično rešitev ni drugačna, kar zadeva ureditev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva. Sodišče je v zadevi Micheletti že imelo priložnost natančneje določiti, da se „mora“ tudi državna pristojnost na tem področju „izvajati ob upoštevanju prava Skupnosti“²⁷.

21. Vendar Sodišče do zdaj še ni dovolj natančno opredelilo obsega tega pridržka. Iz njega je samo izpeljalo načelo, da država

20 – O pravnem pomenu izjav glej moje sklepne predloge v zadevi Švedska proti Komisiji (sodba z dne 18. decembra 2007, C-64/05 P, ZOdl., str. I-11389, točka 34).

21 – Glej zgoraj navedeno sodbo Kaur (točka 24).

22 – Glej sodbi z dne 7. julija 1992 v zadevi Micheletti in drugi (C-369/90, Recueil, str. I-4239, točka 10) in z dne 11. novembra 1999 v zadevi Mesbah (C-179/98, Recueil, str. I-7955, točka 29) ter zgoraj navedeno sodbo Kaur (točka 19).

23 – Glej zgoraj navedeno sodbo Kaur.

24 – Glej sodbo z dne 13. decembra 2005 v zadevi Marks & Spencer (C-446/03, ZOdl., str. I-10837, točka 29).

25 – Glej zgoraj navedeno sodbo Garcia Avello (točka 25).

26 – Glej zgoraj navedeni sodbi Tas-Hagen in Tas (točki 21 in 22) in Nerkowska (točka 23).

27 – Zgoraj navedena sodba Micheletti in drugi (točka 10). Za potrditev glej nato zgoraj navedeni sodbi Mesbah (točka 29) in Kaur (točka 19).

članica ne sme omejevati učinkov pridobitve državljanstva druge države članice s tem, da zahteva izpolnitev dodatnega pogoja za priznavanje tega državljanstva v zvezi z ureničevanjem temeljnih svoboščin, določenih s Pogodbo.²⁸

zakonito pridobljenega s statusom državljana prve države članice?

22. Kolikšen je vseeno obseg te obveznosti upoštevanja prava Skupnosti v zvezi z izgubo evropskega državljanstva tožeče stranke v postopku v glavni stvari, če vemo, da je posledica odvzema nemškega državljanstva, pridobljenega s prevaro, in nezmožnosti ponovne pridobitve avstrijskega državljanstva, ki ga je zakonito dobila ob rojstvu? Povedano drugače, kaj je treba iz te obveznosti sklepati v zvezi s predpisi države članice, ki zadevajo samo njeno državljanstvo, in ne državljanstva druge države članice, zlasti kadar je posledica uporabe teh predpisov izguba temeljnega statusa državljana Unije,

23. Če želimo odgovoriti, moramo razumeti razmerja med državljanstvom države članice in državljanstvom Unije. Gre za pojma, ki sta neločljivo povezana in hkrati samostojna²⁹. Državljanstvo Unije predpostavlja državljanstvo države članice, vendar je tudi pravni in politični pojem, ki je neodvisen od pojma nacionalnega državljanstva. Državljanstvo države članice ne daje samo dostopa do uživanja pravic, podeljenih s pravom Skupnosti, temveč iz nas naredi tudi državljane Unije. Evropsko državljanstvo je več kot skupek pravic, ki bi bile lahko same po sebi podeljene tudi tistim, ki nimajo tega državljanstva. Predpostavlja obstoj politične vezi med evropskimi državljani, čeprav ne gre za pripadnost narodu. Nasprotno, ta politična vez združuje narode Evrope. Temelji na njihovi vzajemni zavezi, da omogočijo dostop do svojih političnih skupnosti drugim evropskim državljanom in ustvarijo novo obliko državljanke in politične solidarnosti na evropski ravni. Ne zahteva obstoja naroda, ampak temelji na obstoju evropskega političnega prostora, iz

28 – Glej zgoraj navedeno sodbo Micheletti in drugi. Naj opozorim, da je Kraljevina Španija v tej zadevi zavrnila pravico do svobode ustanavljanja italijanskemu državljanu, ki je imel tudi argentinsko državljanstvo, ker je bil po španski zakonodaji argentinski državljan, saj je imel v tej državi običajno prebivališče. Glej tudi zgoraj navedeno sodbo Garcia Avello (točka 28) in sodbo z dne 19. oktobra 2004 v zadevi Zhu in Chen (C-200/02, ZOdl., str. I-9925, točka 39).

29 – Za temeljito analizo povezav in razlik med nacionalnim in evropskim državljanstvom glej Closa, C., „Citizenship of the Union and Nationality of the Member States“, *CMLRev*, 1995, str. 487.

katerega izhajajo pravice in obveznosti. Ker ne zahteva obstoja evropskega naroda, to državljanstvo pojmovno izhaja iz ločitve od nacionalnega državljanstva. Kot je ugotovil neki avtor, je radikalna inovativnost pojma evropskega državljanstva v tem, da „Unija pripada državljanom in jo sestavljajo državljani, ki po definiciji nimajo istega državljanstva“³⁰. Nasprotno, s tem da so države članice državljanstvo države članice določile kot pogoj za evropsko državljanstvo, so želele opozoriti, da ta nova oblika državljanstva ne ustvarja dvoma o prvotni pripadnosti nacionalnim političnim skupnostim. Tako je ta povezava z državljanstvom različnih držav članic priznanje dejstva, da lahko obstaja (in v resnici obstaja) državljanstvo, ki ni določeno z nacionalnim. To je čudež državljanstva Unije: krepki vezi, ki nas povezujejo z našimi državami (evropski državljani smo prav zato, ker smo državljani svojih držav), in nas hkrati osvobaja teh držav (zdaj smo državljani onkraj svojih držav). Evropsko državljanstvo se dobi z državljanstvom države članice, ki ga ureja nacionalno pravo, vendar je kot vsaka oblika državljanstva temelj novega političnega prostora, iz katerega izhajajo pravice in obveznosti, ki so določene v pravu Skupnosti in niso odvisne od države. To nasprotno daje zakonitost neodvisnosti in avtoriteti pravnega reda Skupnosti. Zato če je državljanstvo države članice res pogoj za dostop do državljanstva Unije, je tudi res, da vse pravice in obveznosti, povezane s tem državljanstvom, ne morejo biti neupravičeno omejene s prvim. Povedano drugače, pravo Skupnosti ne ureja pridobitve in izgube nacionalnega državljanstva (in tako državljanstva Unije) kot takih, vendar morajo biti pogoji za pridobitev in izgubo nacionalnega državljanstva

združljivi s pravili Skupnosti in morajo spoštovati pravice evropskega državljanja.

24. Vendar iz tega ni mogoče razumno sklepati, da je absolutno nemogoče odvzeti nacionalno državljanstvo, če bi ta odvzem povzročil izgubo državljanstva Unije. To bi pomenilo, da države članice niso pristojne za zakonsko urejanje pogojev za državljanstvo svoje države, in bi bila tako ob neupoštevanju člena 17(1) ES v svojem bistvu prizadeta neodvisnost držav članic na tem področju. Tako bi dejansko prišli do paradoksalne rešitve, po kateri bi pomožno določalo glavno: ohranitev državljanstva Unije bi omogočila, da se zahteva ohranitev državljanstva države članice.

25. Podobna rešitev bi bila tudi v nasprotju z obveznostjo Unije, naloženo s členom 6(3) EU, da se spoštuje nacionalna

30 – Weiler, J., *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, str. 344.

identiteta držav članic, katerih sestava nacionalne skupnosti je očitno temeljni element.

ne vpliva pa na pristojnost Unije za določitev pravic in obveznosti svojih državljanov.

26. Nasprotno ni mogoče upravičeno trditi, kot trdijo nekatere države članice, da samo uresničevanje pravic, ki izhajajo iz državljanstva Unije, ki ga oseba dobi zaradi državljanstva države članice, spada na področje nadzora prava Skupnosti, ne pa tudi pogoji za pridobitev in izgubo državljanstva države članice kot taki. Ker uživanje državljanstva države članice določa uživanje državljanstva Unije ter tako uživanje pravic in svoboščin, ki so z njim izrecno povezane na podlagi Pogodbe, in tudi pravico do socialnih prejemkov, za katere lahko zaprosi,³¹ ni mogoče zanikati kakršnega koli vpliva obveznosti upoštevavanja prava Skupnosti na izvajanje pristojnosti držav članic na področju nacionalnega državljanstva. Ta obveznost torej mora delno omejiti državni akt o odvzemu državljanstva, ker ta povzroči izgubo državljanstva Unije,

27. Tako meni pravna stroka³². Iz pojasnil v sodni praksi je že razvidno, da morajo države članice državljanstvo urejati ob upoštevanju prava Skupnosti. Natančneje, Sodišče je zavrnilo, da bi se za izvajanje kadrovskega predpisa upoštevalo italijansko državljanstvo, ki ga je pridobila uradnica z belgijskim državljanstvom, ker ji je bilo na podlagi italijanskega prava vsiljeno zaradi poroke z Italijanom, ne da bi se mu lahko odpovedala, kar je bilo v nasprotju s skupnostnim načelom enakega obravnavanja uradnikov in uradnic.³³

28. Tudi tu bi bilo napačno sklepati, da bi zaradi posebnosti državljankega prava samo nekatera pravila Skupnosti, zlasti

31 – Glej predvsem zgoraj navedeno sodbo D'Hoop, sodbi z dne 23. marca 2004 v zadevi Collins (C-138/02, Recueil, str. I-2703) in z dne 7. septembra 2004 v zadevi Trojani (C-456/02, Z.Odl., str. I-7573); zgoraj navedeno sodbo Bidar ter sodbo z dne 18. novembra 2008 v zadevi Förster (C-158/07, Z.Odl., str. I-8507).

32 – Glej v tem smislu zlasti Hall, S., „Loss of Union Citizenship in Breach of fundamental Rights“, *ELR*, 1996, str. 129; Kotakididis, N., *Von der nationalen Staatsangehörigkeit zur Unionsbürgerschaft: die Person und das Gemeinwesen*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2000, zlasti str. od 305 do 316.

33 – Glej sodbo z dne 20. februarja 1975 v zadevi Airola proti Komisiji (21/74, Recueil, str. 221).

splošna pravna načela in temeljne pravice, lahko nasprotovala izvajanju državne pristojnosti na tem področju. Teoretično se lahko navaja kateri koli standard pravnega reda Skupnosti, če bi bili pogoji za pridobitev in izgubo državljanstva, ki jih določi država članica, v nasprotju z njim.

prava. Vendar je težko ugotoviti, kateri mednarodni pravni standard naj bi bil kršen zaradi odvzema pridobljenega državljanstva, ki se obravnava v tej zadevi. Res je, da tako Konvencija z dne 30. avgusta 1961 o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva kot Evropska konvencija o državljanstvu, ki jo je Svet Evrope sprejel 6. novembra 1997 – in ob domnevi, da se ta akta, čeprav ju niso ratificirale vse države članice Unije, lahko obravnava kot izraz splošnih pravil mednarodnega prava – določata načelo, po katerem se je treba izogibati temu, da bi bile osebe brez državljanstva. Vendar izjemoma dovoljujeta, da države posamezniku odvzamejo državljanstvo, čeprav bi zato ostal brez državljanstva, kadar je bilo državljanstvo – kot v obravnavanem primeru – pridobljeno z goljufovim ravnanjem ali neresničnimi podatki.³⁶

29. Predvsem morajo države članice nedvomno upoštevati mednarodno pravo. Obveznost držav članic, da na področju državljanstva ravnajo v skladu z mednarodnim pravom, je namreč splošno sprejeto pravilo, ki je bilo kodificirano v členu 1 Haaške konvencije z dne 12. aprila 1930 o nekaterih vprašanjih, ki zadevajo konflikte na področju državljanstva³⁴. Pravila splošnega mednarodnega prava in mednarodni običaji so standardi, ki veljajo za Evropsko skupnost in so del pravnega reda Skupnosti³⁵. Od tod izhaja tudi pravilo, ki državam, ki odločajo na področju državljanstva, nalaga upoštevanje mednarodnega

30. Med pravili, ki lahko omejujejo zakonodajno oblast držav članic na področju državljanstva, so tudi standardi primarnega prava Skupnosti in splošna načela prava Skupnosti.

34 – Ta člen namreč določa: „Vsaka država mora v svoji zakonodaji določiti, kdo so njeni državljani. To zakonodajo morajo priznati druge države, če je v skladu z mednarodnimi konvencijami, mednarodnimi običaji in pravnimi načeli, ki se običajno priznavajo na področju državljanstva.“ (Recueil des Traités de la Société des Nations, zv. 179, str. 89).

35 – Glej predvsem sodbi z dne 24. novembra 1992 v zadevi Poulsen in Diva Navigation (C-286/90, Recueil, str. I-6019, točki 9 in 10) in z dne 16. junija 1998 v zadevi Racke (C-162/96, Recueil, str. I-3655, točki 45 in 46).

36 – Glej člen 8(2)(b) Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva in člen 7(1)(b) Evropske konvencije o državljanstvu.

Na tem mestu sta pravna stroka³⁷ in tudi Helenska republika v svojih stališčih omenili skupnostno načelo lojalnosti, določeno v členu 10 ES, ki bi bilo lahko kršeno, če bi država članica brez posvetovanja s Komisijo in svojimi partnerji množično in nepravilno naturalizirala državljane tretjih držav.

prevare in ker je državljanstvo Unije povezano z uživanjem državljanstva države članice.

31. Glede odvzema pridobljenega državljanstva, ki se obravnava v tej zadevi, bi se nekateri lahko sklicevali na načelo varstva pravno utemeljenega pričakovanja do ohranitve statusa državljanstva Unije. Vendar ni jasno, zakaj bi bil ta standard kršen, če pri tožeči stranki, ki je navedla neresnične podatke ali storila prevaro in tako nezakonito pridobila nemško državljanstvo, ni pričakovanja, ki bi zaslužilo varstvo. To velja še toliko bolj, ker – kot sem že pojasnil – mednarodno pravo dovoljuje izgubo nacionalnega državljanstva zaradi

32. Sporni odvzem pridobljenega državljanstva bi bil lahko tudi v nasprotju z določbami Pogodbe o državljanstvu Unije ter pravicami in obveznostmi, povezanimi z njim. Državna pravila o državljanstvu namreč ne morejo brez obrazložitve omejevati uživanja in uresničevanja pravic in obveznosti, ki izhajajo iz državljanstva Unije. Pravna stroka se strinja.³⁸ Zdi se, da je sodna praksa sama po sebi že tako usmerjena. Posebej je treba omeniti obrazložitev rešitve, ki v zadevi Micheletti in drugi izhaja iz obveznosti upoštevanja prava Skupnosti: prepoved, da država članica za uresničevanje temeljne svoboščine, določene v Pogodbi, določi dodaten pogoj za priznanje državljanstva, ki ga je podelila druga država članica, ni temeljila samo na prizadevanju za zaščito pristojnosti države članice za opredelitev statusa državljanca, temveč tudi na prizadevanju, da se prepreči vsakršno spreminjanje osebnega področja uporabe temeljnih svoboščin Skupnosti med državami članicami v skladu s pravili, ki jih te določijo na področju državljanstva.³⁹ Tako bi bilo vsako državno pravilo, ki bi določalo izgubo državljanstva ob preselitvi stalnega prebivališča v drugo državo članico, nedvomno kršitev

37 – Glej Groot, G. R., „The relationship between nationality legislation of the Member States of the European Union and European citizenship“, v La Torre, M., (ur.), *European citizenship: an institutional challenge*, Kluwer Law International 1998, str. 115, zlasti 123 in od 128 do 135; Zimmermann, A., „Europäisches Gemeinschaftsrecht und Staatsangehörigkeitsrecht der Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Probleme mehrfacher Staatsangehörigkeit“, *EuR*, 1995, št. 1/2, str. 54, zlasti 62 in 63.

38 – Glej Groot, G. R., *op. cit.*, zlasti str. od 136 do 146.

39 – Zgoraj navedena sodba Micheletti in drugi (točke od 10 do 12).

pravice do gibanja in prebivanja, podeljene državljanu Unije s členom 18 ES.⁴⁰

33. V tej zadevi odvzem državljanstva ni povezan z uresničevanjem pravic in svobodščin, ki izhajajo iz Pogodbe, pogoj, ki ga je določila Zvezna republika Nemčija in ki je v tem primeru povzročil izgubo državljanstva, pa ne krši nobenega drugega pravila Skupnosti. Nasprotno, zdi se mi, da to, da država članica odvzame državljanstvo, pridobljeno s prevaro, ustreza upravičenemu interesu, ki je zagotavljati lojalnost državljanov. Dokazati lojalnost državi, katere državljanstvo ima, je ena od obveznosti, povezanih s statusom, ki ga ima posameznik kot državljan, in ta obveznost se začne s pridobitvijo državljanstva. Vendar posameznika, ki v postopku pridobivanja državljanstva namerno navede neresnične podatke, ni mogoče šteti za lojalnega do izbrane države. To je razlog, iz katerega mednarodno pravo ne prepoveduje izgube državljanstva v tem primeru, čeprav bi to povzročilo, da oseba ostane brez državljanstva.

34. Nazadnje, pravo Skupnosti glede ponovne pridobitve avstrijskega državljanstva ne nalaga nobene take obveznosti, čeprav brez tega tožeča

stranka v postopku v glavni stvari ostane brez državljanstva in tako brez državljanstva Unije. Če bi odločili drugače, ne bi upoštevali, da je izguba avstrijskega državljanstva posledica osebne odločitve državljan Unije, da zavestno pridobi drugo državljanstvo⁴¹, in da pravo Skupnosti ne nasprotuje avstrijskim predpisom, po katerih Avstrijec izgubi državljanstvo, ko na svojo zahtevo pridobi tuje.⁴² Seveda bi lahko šteli, da ker je odvzem nemškega državljanstva učinkoval za nazaj, ga J. Rottmann ne bi nikoli imel, tako da se dogodek, ki je povzročil izgubo avstrijskega državljanstva, ne bi zgodil. Zato bi imel pravico do samodejne ponovne pridobitve avstrijskega državljanstva. Vendar je odločitev o uporabi takega sklepanja v pristojnosti avstrijskega prava. Tega ne more naložiti nobeno pravilo Skupnosti. Drugače bi bilo samo, če bi bila v avstrijskem pravu že predvidena podobna rešitev v podobnih primerih in v tem primeru v imenu skupnostnega načela enakovrednosti.

41 – Drugačna odločitev bi nekako pomenila tudi, da se prvotna državljanstva vez ni popolnoma izgubila zaradi pridobitve nemškega državljanstva. Povedano drugače, težko bi razumeli, zakaj bi bila Republika Avstrija z izgovorom, da se je treba izogniti statusu osebe brez državljanstva in posledični izgubi državljanstva Unije, edina država članica, za katero bi veljale obveznosti glede ponovne pridobitve državljanstva države članice s strani tožeče stranke v postopku v glavni stvari.

42 – Mogoče bi si bilo predstavljati, da bi se države članice v prihodnosti odločile, da pridobitev državljanstva države članice ne more nikoli povzročiti izgube državljanstva druge države članice. Vendar to ni obveznost, ki bi jo po mojem mnenju lahko izpeljali iz sedanjih pogodb (glej v zvezi z razlogi, ki bi upravičili tako pobudo držav članic, 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)*, govor na 11. bienalni konferenci EUSA, april 2009, Los Angeles CA, še neobjavljen).

40 – Za druge primere glej Groot, G. R., *loc. cit.*

IV – Predlog

35. Ob upoštevanju zgornjih premislekov je treba na vprašanji, ki ju je postavilo Bundesverwaltungsgericht, odgovoriti:

1. Pravo Skupnosti ne nasprotuje izgubi državljanstva Evropske unije (in s tem povezanih pravic in temeljnih svoboščin), ki jo povzroči odvzem državljanstva države članice, tako da zadevna oseba ostane brez državljanstva zaradi neobnovitve prvotnega državljanstva na podlagi veljavnih določb prava druge države, ker odvzem državljanstva ni obrazložen z uresničevanjem pravic in svoboščin, ki izhajajo iz Pogodbe, niti ne temelji na drugem razlogu, prepovedanem s pravom Skupnosti.
2. Pravo Skupnosti ne nalaga ponovne pridobitve prvotnega državljanstva.