

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 2. marca 2010 *

V zadevi C-135/08,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija) z odločbo z dne 18. februarja 2008, ki je prispela na Sodišče 3. aprila 2008, v postopku

Janko Rottmann

proti

Freistaat Bayern,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, E. Levits, predsedniki senatov, in P. Lindh, predsednica senata, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, E. Juhász, G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Ó Caoimh (poročevalec) in L. Bay Larsen, sodniki,

* Jezik postopka: nemščina.

generalni pravobranilec: M. Poiares Maduro,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. aprila 2009,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za J. Rottmanna W. Meng, professeur, in H. Heinhold, odvetnik,
- za Freistaat Bayern J. Mehler in M. Niese, Oberlandesanwälte,
- za nemško vlado M. Lumma, N. Graf Vitzthum in B. Klein, zastopniki,
- za belgijsko vlado L. Van den Broeck, zastopnica,
- za češko vlado M. Smolek, zastopnik,
- za estonsko vlado L. Uibo, zastopnik,

- za grško vlado K. Georgiadis, S. Alexandridou in G. Papagianni, zastopniki,
- za latvijsko vlado E. Eihmane, U. Dreimanis in K. Drēviņa, zastopniki,
- za avstrijsko vlado E. Riedl in T. Fülöp, zastopnika, skupaj s H. Eberweinom, strokovnjakom,
- za poljsko vlado M. Dowgielewicz, zastopnik,
- za Komisijo Evropskih skupnosti S. Grünheid in D. Maidani, zastopnici,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. septembra 2009

izreka naslednjo

Sodbo

- ¹ Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago določb Pogodbe ES v zvezi z državljanstvom Evropske unije.

- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med J. Rottmannom in Freistaat Bayern, ker je ta tožeči stranki v postopku v glavni stvari odvzela državljanstvo.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Izjava št. 2 o državljanstvu države članice, ki so jo države članice priložile sklepni listini Pogodbe o Evropski uniji (UL 1992, C 191, str. 98), določa:

„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. [...]“

- 4 V delu A Sklepa voditeljev držav oziroma vlad, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta v Edinburghu 11. in 12. decembra 1992, o nekaterih problemih, ki jih je Danska izpostavila glede Pogodbe o Evropski uniji (UL 1992, C 348, str. 1) je določeno:

„Določbe drugega dela Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, ki se nanaša na državljanstvo Unije, dajejo državljanom držav članic dodatne pravice in varstvo, kot je določeno v tem delu. Nikakor ne nadomeščajo nacionalnega državljanstva. O tem,

ali oseba ima državljanstva države članice ali ne, se odloča le na podlagi nacionalne zakonodaje zadevne države članice.“

Nacionalna zakonodaja

Nemška zakonodaja

- 5 Člen 16(1) nemškega temeljnega zakona določa:

„Nemškega državljanstva ni mogoče odvzeti. Državljanstvo se lahko izgubi le na podlagi zakona in proti volji zainteresirane osebe, le če ta zaradi tega ne ostane brez državljanstva.“

- 6 Člen 8 zakona o državljanstvu (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz) v različici, ki je veljala do 31. decembra 1999, je določal:

„Dežela lahko tujca, ki se naseli na nemškem ozemlju, na njegovo prošnjo naturalizira na ozemlju, na katerem prebiva, če

1. [...]

2. ne izpolnjuje pogojev za izgon, določenih v členih 46, od (1) do (4), in 47(1) ali (2) zakona o tujcih [(Ausländergesetz)],

3. je tam, kjer se je naselil, našel neodvisno nastanitev ali zaposlitev.

[...]“

7 V skladu z določbami nemškega prava o državljanstvu, ki veljajo v okviru postopka v glavni stvari, je naturalizacija tujca načeloma odvisna od tega, ali se odpove državljanstvu ali izgubi državljanstvo, ki ga je imel dotlej.

8 Člen 48(1) in (2) zakona o upravnem postopku dežele Bavarske (Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz) določa:

„(1) Nezakoniti upravni akt se lahko, čeprav je postal dokončen, v celoti ali deloma razveljavi ali odpravi. [...]

(2) Nezakonitega upravnega akta, s katerim se dodeli enkratna ali redna denarna dajatev oziroma deljiva dajatev v naravi ali je od njega odvisna dodelitev, ni mogoče razveljaviti oziroma odpraviti, dokler se prejemnik zanese na obstoj navedenega upravnega akta in dokler njegovo zaupanje šteje za vredno varstva glede na javni interes, ki obstaja glede razveljavitve oziroma odprave. [...] Prejemnik se ne more sklicevati na zaupanje, [...]

1. [če] je bil upravni akt sprejet zaradi zvijače, grožnje ali s podkupovanjem,
2. [če] je bil upravni akt sprejet zaradi navajanja napačnih ali nepopolnih podatkov,
3. [če] je bil seznanjen z nezakonitostjo upravnega akta ali zanjo ni vedel zaradi hude malomarnosti.

V [teh] primerih [...] se upravni akt načeloma odpravi.“

Avstrijska zakonodaja

- 9 Člen 27(1) zakona o državljanstvu (Staatsbürgerschaftsgesetz, BGBl. 311/1985, v nadaljevanju: StbG) določa:

„Kdor pridobi tuje državljanstvo na svojo prošnjo, na podlagi izjave ali svojega izrecnega soglasja, izgubi avstrijsko državljanstvo, če mu ni bilo vnaprej odobreno, da [ga] obdrži.“

- 10 Za obdržanje avstrijskega državljanstva se na podlagi člena 28(1), točka 1, StbG predpostavlja, da je to v interesu Republike Avstrije zaradi storitev, ki jih je zadevna oseba

že opravila ali ki jih ta država članica lahko pričakuje od nje, oziroma zaradi razloga, ki ga je še posebej treba upoštevati.

- 11 Iz stališč avstrijske vlade je razvidno, da glede na avstrijsko pravo izguba tujega državljanstva, pridobljenega z naturalizacijo, ne glede na to, ali v skladu s pravnim redom države naturalizacije do nje pride *ex nunc* ali *ex tunc*, ne pripelje samodejno do tega, da zainteresirana oseba, ki je izgubila avstrijsko državljanstvo zaradi pridobitve tega tujega državljanstva, znova retroaktivno dobi avstrijsko državljanstvo.
- 12 Po mnenju te vlade je v enakem primeru avstrijsko državljanstvo mogoče dobiti le z upravnim sklepom in če so izpolnjeni pogoji, ki so v zvezi s tem določeni v členu 10 in naslednjih StbG.
- 13 Člen 10 StbG v različici, ki je začela veljati 23. marca 2006, določa:

„(1) Razen če je v tem zveznem zakonu določeno drugače, je državljanstvo mogoče dodeliti tujcu le:

1. če zakonito in neprekinjeno prebiva na zveznem ozemlju najmanj deset let in se je tu stalno naselil pred vsaj petimi leti;
2. če ni bil pravnomočno obsojen na kazen zapora, ki mu jo je naložilo nacionalno ali tuje sodišče za eno ali več naklepnih kaznivih dejanj, [...]

3. če ni bil pravnomočno obsojen na kazen zapora, ki mu jo je naložilo nacionalno sodišče za finančno kaznivo dejanje;
4. če ni zoper njega sprožen kazenski postopek pred nacionalnim sodiščem [zaradi] naklepne kaznivega dejanja ali [...] finančnega kaznivega dejanja, za katerega je določena zaporna kazen;

[...]

- (2) Državljanstva ni mogoče dodeliti tujcu,

[...]

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

[...]

- (4) Pogoj, naveden v odstavku 1, točka 1, [prav tako kot] ovira za dodelitev, navedena v odstavku 2, točka 2, [...] se ne uporabita

1. za tujca, ki stalno prebiva na zveznem ozemlju in ima državljanstvo neprekinjeno najmanj deset let in je državljanstvo izgubil drugače kot z odvzemom [...];

[...]“

Mednarodno pravo

Splošna deklaracija človekovih pravic

- ¹⁴ Člen 15 Splošne deklaracije človekovih pravic, ki jo je sprejela generalna skupščina Združenih narodov 10. decembra 1948, določa:

„1. Vsakdo ima pravico do državljanstva.

2. Nikomur se ne sme samovoljno vzeti državljanstvo ali zakonita pravica do spremembe državljanstva.“

Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva

- 15 Člen 7 Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, ki je bila podpisana v New Yorku 30. avgusta 1961 in je začela veljati 13. decembra 1975, določa:

„1. a) Če zakonodaja države podpisnice določa odpoved državljanstvu, to za posameznika pomeni izgubo njegovega državljanstva le, če ima ali pridobi drugo državljanstvo;

[...]

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

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

4. Izgubo državljanstva, ki prizadene naturaliziranega posameznika, je mogoče utemeljiti s stalnim prebivanjem v tujini v obdobju, katerega dolžina, ki jo določi država podpisnica, ne sme biti krajša od sedem zaporednih let, če zainteresirana oseba pristojnim organom ne priglasi svojega namena obdržanja svojega državljanstva.

[...]

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

16 Člen 8 te konvencije določa:

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

2. Ne glede na določbo prvega odstavka tega člena se posamezniku lahko odvzame državljanstvo države podpisnice:

- a) v okoliščinah, v katerih je na podlagi odstavkov 4 in 5 člena 7 dopustna izguba državljanstva;
- b) če je to državljanstvo pridobil z lažno izjavo ali drugo prevaro.

[...]

4. Država podpisnica sme uporabiti možnosti odvzema državljanstva posamezniku v okoliščinah, določenih v odstavkih 2 in 3 tega člena, le v skladu z zakonom, ki obsega možnost zainteresirane osebe, da uveljavlja vsa pravna sredstva obrambe pred sodiščem ali drugim neodvisnim organom.“

- ¹⁷ Člen 9 te konvencije določa, da države podpisnice nobenemu posamezniku ali skupini posameznikov ne smejo iz rasnih, etničnih, verskih ali političnih razlogov odvzeti državljanstva.

Evropska konvencija o državljanstvu

- ¹⁸ Evropska konvencija o državljanstvu z dne 6. novembra 1997 je bila sprejeta v okviru Sveta Evrope in je začela veljati 1. marca 2000. Od tega datuma velja v Avstriji, Zvezna republika Nemčija pa jo je ratificirala 11. maja 2005. Člen 3 te konvencije določa:

„1. Vsaka država v svoji zakonodaji določi, kdo so njeni državljani.

2. To zakonodajo morajo priznati druge države, če je v skladu z veljavnimi mednarodnimi konvencijami, mednarodnimi običaji in pravnimi načeli, ki se običajno priznavajo na področju državljanstva.“

19 Člen 4 navedene konvencije določa:

„Predpisi o državljanstvu vsake države podpisnice morajo temeljiti na naslednjih načelih:

- a) vsak posameznik ima pravico do državljanstva;
- b) stanju brez državljanstva se je treba izogniti;
- c) nikomur se ne sme samovoljno vzeti njegovega državljanstva;

[...]“

20 Člen 7 te konvencije določa:

„1. Država podpisnica v svojem notranjem pravu ne sme določiti izgube državljanstva po samem pravu ali na njeno pobudo, razen v naslednjih primerih:

- a) prostovoljna pridobitev drugega državljanstva;

- b) pridobitev državljanstva države podpisnice z zvijačo, z napačnim podatkom ali prikrivanjem upoštevne dejstva s strani prosilca;

[...]

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

- ²¹ Člen 9 evropske konvencije o državljanstvu določa, da mora vsaka država podpisnica za primere in pod pogoji, ki so določeni v njenem notranjem pravu, omogočiti, da osebe, ki so imele njeno državljanstvo in zakonito stalno prebivajo na njenem ozemlju, znova pridobijo njeno državljanstvo.

Spor o glavni stvari in vprašnji za predhodno odločanje

- ²² Tožeča stranka v postopku v glavni stvari se je rodila v Gradcu (Avstrija) in je z rojstvom pridobila avstrijsko državljanstvo.
- ²³ Leta 1995 je svoje stalno prebivališče prenesla v München (Nemčija), potem ko jo je zaslišalo Landesgericht für Strafsachen Graz (deželno sodišče za kazenske zadeve v Gradcu) v okviru preiskave v zvezi z njo, sprožene zaradi suma resne goljufije, povezane z opravljanjem poklica, ki pa ga tožeča stranka izpodbija.

- 24 Landesgericht für Strafsachen Graz je februarja 1997 zoper tožečo stranko v postopku v glavni stvari izdalo nacionalni nalog za prijetje.
- 25 Ta je februarja 1998 zaprosila za nemško državljanstvo. V postopku pridobitve državljanstva na podlagi naturalizacije je prikrila dejstvo, da je bil v Avstriji proti njej sprožen kazenski pregon. Listina o podelitvi državljanstva z dne 25. januarja 1999 ji je bila vročena 5. februarja 1999.
- 26 Ker je tožeča stranka v glavni stvari pridobila državljanstvo v Nemčiji, je v skladu z avstrijskim pravom izgubila avstrijsko državljanstvo.
- 27 Občinski organi iz Gradca so avgusta 1999 obvestili mesto München, da je bil zoper tožečo stranko v postopku v glavni stvari v Gradcu izdan nalog za prijetje. Poleg tega je avstrijski urad državnega tožilstva septembra 1999 obvestil mesto München tudi o tem, da je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari že julija 1995 zaslišana kot obdolženka pred Landesgericht für Strafsachen v Gradcu.
- 28 Freistaat Bayern je glede na okoliščine, potem ko je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari zaslišana, s sklepom z dne 4. julija 2000 retroaktivno odvzela državljanstvo, pridobljeno na podlagi naturalizacije, z obrazložitvijo, da je tožeča stranka prikrila, da je bila v Avstriji v preiskovalnem postopku, in je torej z zvijačo pridobila nemško državljanstvo. Odvzem državljanstva, pridobljenega v Nemčiji na podlagi naturalizacije, še ni dokončen, ker je tožeča stranka v postopku v glavni stvari vložila ničnostno tožbo zoper ta sklep.
- 29 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (upravno sodišče dežele Bavarske), ki odloča na drugi stopnji, je v sodbi z dne 25. oktobra 2005 presodilo, da je odvzem državljanstva tožeči stranki v postopku v glavni stvari, ki temelji na členu 48(1), prvi stavek, zakonika o upravnem postopku dežele Bavarske, v skladu z nemškim pravom,

čeprav bi odvzem, če postane dokončen, povzročil, da zainteresirana oseba ostane brez državljanstva.

- ³⁰ Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je zoper to sodbo z dne 25. oktobra 2005 vložila „revizijo“, o kateri zdaj odloča Bundesverwaltungsgericht (zvezno upravno sodišče).
- ³¹ Predložitveno sodišče poudarja, da je pridobitev državljanstva na podlagi naturalizacije, ki ga je tožeča stranka v postopku v glavni stvari pridobila z zvijačo, že od začetka nezakonita, zato jo pristojni nemški organi lahko razveljavijo oziroma odpravijo na podlagi svoje diskrecijske pravice. Navaja, da na podlagi upoštevni določb avstrijskega prava, in sicer StbG, tožeča stranka v postopku v glavni stvari trenutno ne izpolnjuje pogojev za takojšnjo ponovno pridobitev avstrijskega državljanstva.
- ³² Bayerischer Verwaltungsgerichtshof je v sodbi poudarilo, da v primeru, ko zaradi odvzema državljanstva, ki je bilo pridobljeno z zvijačo, oseba ostane brez državljanstva, zaradi česar izgubi tudi državljanstvo Unije, zadošča – za spoštovanje pridrška, ki ga je navedlo Sodišče v sodbi z dne 7. julija 1992 v zadevi Micheletti in drugi (C-369/90, Recueil, str. I-4239), v skladu s katerim morajo države članice izvajati svoje pristojnosti na področju državljanstva ob upoštevanju prava Unije – da pristojni nemški organi pri izvajanju diskrecijske pravice upoštevajo pomen pravic, dodeljenih na podlagi tega državljanstva Unije. Po mnenju tega sodišča bi domneva o tem, da v pravu Unije obstaja prepoved odvzema državljanstva, ki je bilo pridobljeno z zvijačo, v bistvu vplivala na suverenost držav članic, priznано s členom 17(1) ES, da opredelijo podrobna pravila uporabe svojega prava o državljanstvu.
- ³³ Predložitveno sodišče nasprotno meni, da pomen in obseg tega pridrška iz zgoraj navedene sodbe Micheletti in drugi še nista bila pojasnjena v sodni praksi Sodišča. Sodišče naj bi iz tega pridrška samo izpeljalo načelo, da država članica ne sme omejevati učinkov pridobitve državljanstva druge države članice s tem, da zahteva izpolnitev

dodatnega pogoja za priznavanje tega državljanstva v zvezi z uresničevanjem temeljnih svoboščin, določenih s Pogodbo ES. Po mnenju predložitvenega sodišča ni dovolj jasno, ali sta status osebe brez državljanstva in izguba državljanstva Unije, ki je bilo pred tem zakonito pridobljeno, zaradi odvzema državljanstva, združljiva s pravom Unije, zlasti s členom 17(1) ES.

34 Predložitveno sodišče meni, da je mogoče vsaj to, da je Republika Avstrija kot država članica prvotnega državljanstva tožeče stranke v postopku v glavni stvari na podlagi načela lojalnosti Unije in ob upoštevanju vrednot, zapisanih v konvenciji o zmanjševanju števila oseb brez državljanstva ter v členu 7(1)(b) evropske konvencije o državljanstvu, zavezana razlagati in uporabiti svoje nacionalno pravo ali ga prilagoditi tako, da se izogne temu, da bi zadevna oseba ostala brez državljanstva, ker tako kot v postopku v glavni stvari ta oseba ni mogla obdržati svojega prvotnega državljanstva zaradi pridobitve tujega državljanstva.

35 V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali pravo Skupnosti nasprotuje pravni posledici izgube državljanstva Evropske unije (in s tem povezanih pravic in temeljnih svoboščin), ki nastane zato, ker po nacionalnem (nemškem) pravu zakonit odvzem državljanstva države članice (Zvezne republike Nemčije), ki je bilo pridobljeno z zvičajno prevaro, s hkratnim učinkom nacionalnega prava druge države članice (Avstrije), ki ureja državljanstvo – kot v primeru tožeče stranke zaradi neobnovitve izvirnega avstrijskega državljanstva – vodi do tega, da oseba ostane brez državljanstva?

2. Če je odgovor pritrdilen, ali mora država članica, ki je državljanu Evropske unije podelila državljanstvo in mu ga hoče odvzeti (ker je bilo zvijačno pridobljeno), ob upoštevanju prava Skupnosti trajno ali začasno opustiti odvzem državljanstva, ko ali dokler velja pravna posledica izgube državljanstva Evropske unije [...] (in s tem povezanih pravic in temeljnih svoboščin), oziroma ali mora druga država članica [...], ki je podelila prejšnje državljanstvo, ob upoštevanju prava Skupnosti svoje nacionalno pravo razlagati in uporabiti ali tudi prilagoditi tako, da ta pravna posledica ne nastopi?“

Vprašnji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje in prvi del drugega vprašanja

- ³⁶ Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem in prvim delom drugega vprašanja, ki ju je treba preučiti skupaj, v bistvu sprašuje, ali pravo Unije, zlasti člen 17 ES, nasprotuje temu, da država članica državljanu Unije odvzame državljanstvo te države članice, ki je bilo pridobljeno na podlagi naturalizacije in z zvijačo, če ta odvzem zainteresirani osebi jemlje status državljana Unije in s tem povezane pravice, tako da postane oseba brez državljanstva, ker je zaradi pridobitve državljanstva te države članice na podlagi naturalizacije zadevna oseba izgubila državljanstvo matične države članice.
- ³⁷ Vse vlade, ki so Sodišču predložile stališča, Freistaat Bayern in Komisija Evropskih skupnosti navajajo, da pravila o pridobitvi in izgubi državljanstva spadajo v pristojnost držav članic. Nekatere med njimi iz tega sklepajo, da sklep o odvzemu državljanstva, kot je ta v postopku v glavni stvari, ne more spadati v pravo Unije. V zvezi s tem napotujejo na izjavo št. 2 o državljanstvu države članice, ki so jo države članice priložile sklepni listini Pogodbe EU.

- 38 Nemška in avstrijska vlada tudi navajata, da je bila tožeča stranka v postopku v glavni stvari ob sprejetju sklepa o odvzemu njenega državljanstva nemški državljan, ki je stalno prebival v Nemčiji in na katerega je bil naslovljen upravni akt nemškega organa. Po mnenju teh vlad, ki ju podpira Komisija, gre torej za povsem notranji položaj, ki nikakor ni povezan s pravom Unije, ker se ta ne uporabi zgolj zaradi dejstva, da je država članica sprejela ukrep glede enega od svojih državljanov. Okoliščina, da je v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, zainteresirana oseba uporabila pravico do prostega gibanja pred pridobitvijo državljanstva, ne pomeni čezmejnega elementa, ki bi bil pomemben za odvzem navedenega državljanstva.
- 39 V zvezi s tem je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso opredelitev pogojev pridobitve in izgube državljanstva spada, skladno z mednarodnim pravom, v pristojnost vsake države članice (zgoraj navedena sodba Micheletti in drugi, točka 10; in sodbi z dne 11. novembra 1999 v zadevi Mesbah, C-179/98, Recueil, str. I-7955, točka 29, in z dne 19. oktobra 2004 v zadevi Zhu in Chen, C-200/02, ZOdl., str. I-9925, točka 37).
- 40 Izjavo št. 2 o državljanstvu države članice, ki so jo države članice priložile sklepni listini Pogodbe EU, in Sklep voditeljev držav oziroma vlad, ki so se sestali v okviru Evropskega sveta v Edinburghu 11. in 12. decembra 1992, o nekaterih problemih, ki jih je Danska izpostavila glede Pogodbe o EU, katerih namen je bil pojasniti vprašanje, ki je še zlasti pomembno za države članice, in sicer razmejitev področja uporabe *ratione personae* določb prava Unije, ki se nanašajo na pojem državljana, je nedvomno treba upoštevati kot instrumenta razlage Pogodbe ES, še zlasti za določitev njenega področja uporabe *ratione personae*.
- 41 Vendar dejstvo, da področje spada v pristojnost držav članic, ne preprečuje, da morajo zadevna nacionalna pravila v položajih, za katere velja pravo Unije, to pravo upoštevati (glej v tem smislu sodbe z dne 24. novembra 1998 v zadevi Bickel in Franz, C-274/96, Recueil, str. I-7637, točka 17 (glede nacionalnih predpisov s kazenskega področja in kazenskega postopka); z dne 2. oktobra 2003 v zadevi Garcia Avello, C-148/02, Recueil, str. I-11613, točka 25 (glede nacionalnih pravil o imenu osebe);

z dne 12. julija 2005 v zadevi Schempp, C-403/03, ZOdl., str. I-6421, točka 19 (glede nacionalnih pravil o neposrednem obdavčenju), in z dne 12. septembra 2006 v zadevi Španija proti Združenemu kraljestvu, C-145/04, ZOdl., str. I-7917, točka 78 (glede nacionalnih pravil o določitvi imetnikov volilne pravice in pravice kandidature na volitvah za Evropski parlament)).

- ⁴² Očitno je, da položaj državljana Unije, ki se – tako kot tožeča stranka v postopku v glavni stvari – sooča s sklepom o odvzemu državljanstva, ki so ga izdali organi države članice, zaradi katerega je, potem ko je izgubil državljanstvo druge države članice, ki ga je prvotno imel, v položaju, ki lahko povzroči izgubo statusa, ki ga daje člen 17 ES, in s tem povezanih pravic, po svoji naravi in posledicah spada v pravo Unije.
- ⁴³ Kot je sodišče večkrat poudarilo, je status državljana Unije zasnovan kot temeljni status državljanov držav članic (glej zlasti sodbi z dne 20. septembra 2001 v zadevi Grzelczyk, C-184/99, Recueil, str. I-6193, točka 31, in z dne 17. septembra 2002 v zadevi Baumbast in R, C-413/99, Recueil, str. I-7091, točka 82).
- ⁴⁴ Člen 17(2) ES dodaja statusu državljana Unije dolžnosti in pravice, določene s Pogodbo ES, vključno s pravico sklicevanja na člen 12 ES v vseh okoliščinah, ki spadajo na področje uporabe *ratione materiae* prava Unije (glej zlasti sodbo z dne 12. maja 1998 v zadevi Martínez Sala, C-85/96, Recueil, str. I-2691, točka 62, in zgoraj navedeno sodbo Schempp, točka 17).
- ⁴⁵ Države članice morajo torej pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državljanstva upoštevati pravo Unije (zgoraj navedeni sodbi Micheletti in drugi, točka 10, in Mesbah, točka 29; sodba z dne 20. februarja 2001 v zadevi Kaur, C-192/99, Recueil, str. I-1237, točka 19, in zgoraj navedena sodba Zhu in Chen, točka 37).

- 46 V teh okoliščinah se mora Sodišče izreči o vprašanjih za predhodno odločanje, ki jih je predložitveno sodišče postavilo glede pogojev, pod katerimi lahko državljan Unije zaradi izgube svojega državljanstva izgubi ta status državljana Unije in so mu tako odvzete pravice, ki so s tem povezane.
- 47 Predložitveno sodišče se v zvezi s tem sprašuje predvsem o pridržku, ki ga navaja sodna praksa Sodišča in je naveden v točki 45 te sodbe, v skladu s katerim morajo države članice pri izvajanju svojih pristojnosti na področju državljanstva upoštevati pravo Unije, in o posledicah tega pridržka v položaju, kakršen je ta, ki se obravnava v postopku v glavni stvari.
- 48 Pridržek, v skladu s katerim je treba upoštevati pravo Unije, ne vpliva na načelo mednarodnega prava, ki ga je Sodišče že priznalo in je navedeno v točki 39 te sodbe, v skladu s katerim so države članice pristojne za opredelitev pogojev pridobitve in izgube državljanstva, vendar potrjuje načelo, v skladu s katerim – če gre za državljane Unije – se lahko izvajanje te pristojnosti, če to vpliva na pravice, ki so dane in varovane s pravnim redom Unije – kot v primeru sklepa o odvzemu državljanstva, kot je obravnavani v postopku v glavni stvari – sodno nadzira glede na pravo Unije.
- 49 Tožeča stranka v postopku v glavni stvari je – drugače kot tožeča stranka v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Kaur, ki ji ni bilo mogoče odvzeti pravic, ki izhajajo iz statusa državljana Unije, ker ni ustrezala opredelitvi državljana Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska – neizpodbojno imela avstrijsko in nato nemško državljanstvo in zato tudi navedeni status in z njim povezane pravice.
- 50 Vendar, kot je navedlo več vlad, ki so Sodišču predložile stališča, ker sklep o odvzemu državljanstva, kot je ta, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, temelji na zvijači zainteresirane osebe v okviru postopka pridobitve zadevnega državljanstva, bi lahko bil združljiv s pravom Unije.

- 51 Namreč, sklep o odvzemu državljanstva zaradi zvičajnih ravnanj ustreza razlogu splošnega interesa. V zvezi s tem je namreč legitimno, da država članica želi varovati posebno solidarno in lojalno razmerje s svojimi državljani kot tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljske vezi.
- 52 Ta ugotovitev glede načelne legitimnosti sklepa o odvzemu državljanstva, sprejetega v okoliščinah, kakršne so te v postopku v glavni stvari, je podkrepljena z upoštevnimi določbami konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva. Njen člen 8(2) namreč določa, da se posamezniku lahko odvzame državljanstvo države podpisnice, če je to državljanstvo pridobil z lažno izjavo ali drugo zvijačo. Poleg tega člen 7(1) in (3) evropske konvencije o državljanstvu državi podpisnici ne prepoveduje, da posamezniku odvzame državljanstvo – tudi če ta s tem ostane brez državljanstva – če je bilo to državljanstvo pridobljeno z zvijačo, z napačnim podatkom ali prikrivanjem upoštevnega dejstva s strani tega posameznika.
- 53 Navedena ugotovitev je poleg tega skladna s splošnim načelom mednarodnega prava, v skladu s katerim nikomur ni mogoče samovoljno odvzeti državljanstva in ki je povzeto v členu 15(2) Splošne deklaracije človekovih pravic in v členu 4(c) evropske konvencije o državljanstvu. Namreč, če država osebi odvzame njeno državljanstvo zaradi njenega zvičajnega ravnanja, ki je bilo zakonito dokazano, takega odvzema ni mogoče šteti za samovoljni akt.
- 54 Te ugotovitve o načelni legitimnosti sklepa o odvzemu državljanstva zaradi zvičajnega ravnanja ostanejo načeloma veljavne, če tak odvzem povzroči, da zadevna oseba poleg državljanstva države članice naturalizacije izgubi tudi državljanstvo Unije.
- 55 Vendar mora v takem primeru predložitveno sodišče preveriti, ali je bilo s sklepom o odvzemu, ki se obravnava v postopku v glavni stvari, upoštevano načelo

sorazmernosti glede posledic, ki jih ima za položaj zadevne osebe glede na pravo Unije, in če je treba, preizkusiti sorazmernost tega sklepa glede na nacionalno pravo.

- 56 Glede na pomen, ki ga primarno pravo daje statusu državljanu Unije, je treba pri preizkusu sklepa o odvzemu državljanstva upoštevati morebitne posledice, ki jih ima ta sklep za zainteresirano osebo in eventualno družinske člane, v zvezi z izgubo pravic, ki jih ima vsak državljan Unije. V zvezi s tem je treba zlasti preveriti, ali je ta izguba utemeljena glede na resnost kršitve, ki jo je storila zainteresirana oseba, glede na čas, ki je potekel od odločbe o podelitvi državljanstva do sklepa o odvzemu državljanstva, in glede na možnost zainteresirane osebe, da znova pridobi prvotno državljanstvo.
- 57 Še zlasti glede zadnjega vidika ni mogoče šteti, da je država članica, katere državljanstvo je bilo pridobljeno z zvijačo, na podlagi člena 17 ES zavezana, da se vzdrži odvzema državljanstva zgolj zato, ker zainteresirana oseba ni znova pridobila državljanstva svoje matične države članice.
- 58 Kljub temu mora nacionalno sodišče presoditi, ali glede na vse upoštevne okoliščine upoštevanje načela sorazmernosti zahteva, da se zainteresirani osebi, preden začne tak sklep o odvzemu državljanstva učinkovati, odobri razumen rok, da bi poskusila znova pridobiti državljanstvo svoje matične države članice.
- 59 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje in prvi del drugega vprašanja odgovoriti, da pravo Unije, zlasti člen 17 ES, ne nasprotuje temu, da država članica državljanu Unije odvzame državljanstvo te države, ki ga je pridobil z naturalizacijo in z zvijačo, če ta sklep o odvzemu upošteva načelo sorazmernosti.

Drugi del drugega vprašanja

- ⁶⁰ Predložitveno sodišče z drugim delom drugega vprašanja v bistvu sprašuje, ali je treba – če je državljan Unije, ki je v enakem položaju kot tožeča stranka v postopku v glavni stvari, soočen s sklepom o odvzemu državljanstva, zaradi katerega lahko izgubi status državljan Unije – pravo Unije, zlasti člen 17 ES, razlagati tako, da mora država članica, katere državljanstvo je prvotno imel, razlagati svoje nacionalne predpise tako, da se prepreči ta izguba državljanstva in da se mu omogoči, da znova pridobi državljanstvo te države članice.
- ⁶¹ V obravnavanem primeru je treba poudariti, da odvzem državljanstva, ki ga je tožeča stranka v postopku v glavni stvari pridobila v Nemčiji, ni postal dokončen in da država članica, katere državljanstvo je prvotno imel, namreč Republika Avstrija, ni sprejela nobenega sklepa glede njegovega statusa.
- ⁶² V zvezi s tem predlogom za sprejetje predhodne odločbe je treba opozoriti, da načela, ki izhajajo iz te sodbe glede pristojnosti držav članic na področju državljanstva in njihova obveznost izvajanja te pristojnosti ob upoštevanju prava Unije, veljajo tako za državo članico naturalizacije kot za državo članico prvotnega državljanstva.
- ⁶³ Vendar se Sodišče ne more izreči glede vprašanja, ali pravo Unije nasprotuje sklepu, ki še ni bil sprejet. Kot je avstrijska vlada navedla na obravnavi, bodo avstrijski organi morda morali odločiti glede vprašanja, ali tožeča stranka v postopku v glavni stvari lahko znova pridobi prvotno državljanstvo, in če bo potrebno, bodo avstrijska sodišča morala v smislu načel, ki izhajajo iz te sodbe, presoditi pravilnost te odločitve, ko bo sprejeta.

- ⁶⁴ Glede na navedeno v okviru tega predloga ni treba odločiti o drugem delu drugega vprašanja.

Stroški

- ⁶⁵ Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

Pravo Unije, zlasti člen 17 ES, ne nasprotuje temu, da država članica državljanu Evropske unije odvzame državljanstvo te države, ki ga je pridobil z naturalizacijo in z zvijačo, če ta sklep o odvzemu upošteva načelo sorazmernosti.

Podpisi