



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 18. januarja 2022 *

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Unije – Člena 20 in 21 PDEU – Področje uporabe – Odpoved državljanstvu države članice zaradi pridobitve državljanstva druge države članice na podlagi zagotovila slednje, da bo zadevna oseba naturalizirana – Preklic tega zagotovila iz razlogov javnega reda ali javne varnosti – Načelo sorazmernosti – Položaj osebe brez državljanstva“

V zadevi C-118/20,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija) z odločbo z dne 13. februarja 2020, ki je na Sodišče prispela 3. marca 2020, v postopku

JY

proti

Wiener Landesregierung,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik, A. Arabadjiev, predsednik senata, A. Prechal, K. Jürimäe, predsednici senatov, C. Lycourgos (poročevalec), S. Rodin in I. Jarukaitis, predsedniki senatov, F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, sodniki, in L. S. Rossi, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Szpunar,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 1. marca 2021,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za JY G. Klammer in E. Daigneault, Rechtsanwälte,
- za avstrijsko vlado A. Posch, D. Hudsky, J. Schmoll in E. Samoilova, agenti,
- za estonsko vlado, N. Grünberg, agentka,

* Jezik postopka: nemščina.

- za francosko vlado A.-L. Desjonquères, N. Vincent in D. Dubois, agenti,
- za nizozemsko vlado J. M. Hoogveld, agent,
- za Evropsko komisijo S. Grünheid in E. Montaguti, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 1. julija 2021
izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se v bistvu nanaša na razlago člena 20 PDEU.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med osebo JY in Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj, Avstrija) v zvezi z odločitvijo slednje, da prekliče zagotovilo za podelitev avstrijskega državljanstva osebi JY in zavrne njeno prošnjo za pridobitev avstrijskega državljanstva.

Pravni okvir

Mednarodno pravo

Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva

- 3 Člen 7(2) Konvencije Združenih narodov o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, ki je bila sprejeta 30. avgusta 1961 v New Yorku in je začela veljati 13. decembra 1975 (v nadaljevanju: Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva), določa:

„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.“

Evropska konvencija o državljanstvu

- 4 Evropska konvencija o državljanstvu, ki je bila sprejeta 6. novembra 1997 v okviru Sveta Evrope, je začela veljati 1. marca 2000 in se za Republiko Avstrijo uporablja od tega datuma.
- 5 Člen 4 te konvencije, naslovljen „Načela“, 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;

[...]“

6 Člen 7 navedene konvencije, naslovljen „Izguba državljanstva *ipso iure* ali na pobudo države podpisnice“, določa:

„1. Država podpisnica v svojem notranjem pravu ne sme določiti, da oseba državljanstvo izgubi *ipso iure* ali na pobudo te države, razen v naslednjih primerih:

(a) prostovoljna pridobitev drugega državljanstva;

(b) pridobitev državljanstva države podpisnice z goljufijo, s predložitvijo napačnih podatkov ali prikrivanjem upoštevne dejstva s strani prosilca;

[...]

(d) ravnanje, ki resno ogroža bistvene interese države podpisnice;

[...]

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

7 Člen 8 iste konvencije, naslovljen „Izguba državljanstva na pobudo posameznika“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka država podpisnica mora omogočiti, da se osebe odpovejo svojemu državljanstvu, pod pogojem, da zadevne osebe ne postanejo osebe brez državljanstva.“

8 Člen 15 Evropske konvencije o državljanstvu določa:

„Določbe konvencije ne omejujejo pravice vsake države podpisnice, da v svojem notranjem pravi določi, ali:

(a) njeni državljani, ki so pridobili ali imajo državljanstvo druge države, obdržijo ali izgubijo državljanstvo te države podpisnice;

(b) je pridobitev ali ohranitev njenega državljanstva pogojena z odpovedjo ali izgubo drugega državljanstva.“

9 Člen 16 te konvencije določa:

„Država podpisnica ne sme pridobitve ali ohranitve njenega državljanstva pogojevati z odpovedjo ali izgubo drugega državljanstva, če odpoved ali izguba nista mogoči ali ju je nerazumno zahtevati.“

Pravo Unije

10 Člen 20 PDEU določa:

„1. S Pogodbama se uvede državljanstvo Unije. Državljanji Unije so vse osebe z državljanstvom ene od držav članic. Državljanstvo Unije se doda nacionalnemu državljanstvu in ga ne nadomesti.“

2. Državljeni Unije imajo pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah. Med drugim imajo:

(a) pravico do prostega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic;

[...]“

Avstrijsko pravo

11 Člen 10 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (zakon o državljanstvu iz leta 1985) (BGBl. 311/1985) v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v zadevi v glavni stvari (v nadaljevanju: zakon o državljanstvu), določa:

„(1) Državljanstvo se tujcu, če v tem zveznem zakonu ni določeno drugače, podeli le:

[...]

6. če je iz njegovega dosedanjega ravnanja razvidno, da je naklonjen Republiki in da ne predstavlja nevarnosti niti za javni mir, red in varnost niti za druge javne interese, ki so navedeni v členu 8(2) [Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisane v Rimu 4. novembra 1950];

[...]

(2) Državljanstva ni mogoče podeliti tujcu:

[...]

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

[...]

(3) Tujcu, ki ima tuje državljanstvo, ni dovoljeno podeliti državljanstva, če:

1. ne opravi dejanj, ki so potrebna za odpust iz dosedanjega državljanstva, čeprav bi bilo to mogoče in bi ta dejanja lahko opravil [...]

[...]“

12 Člen 20, od (1) do (3), zakona o državljanstvu določa:

(1) Tujcu se, če v roku dveh let dokaže, da ni več državljan svoje dosedanje države izvora, vnaprej izda zagotovilo za podelitev državljanstva, če:

1. ni brez državljanstva;

2. [...] in

3. mu je mogoče z zagotovitvijo omogočiti ali olajšati odpust iz državljanstva države, katere državljan je.

(2) Zagotovilo je treba preklicati, če tujec, razen člena 10(1), točka 7, ne izpolnjuje več katerega od pogojev za podelitev državljanstva.

(3) Državljanstvo, katerega podelitev je bila zagotovljena, je treba podeliti, takoj ko:

1. tujec ni več državljan svoje dosedanje države izvora ali
2. tujec dokaže, da dejanj, ki so potrebna za prenehanje njegovega dosedanjega državljanstva, ni mogoče opraviti ali da jih ni mogel opraviti.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 13 Oseba JY, ki je bila tedaj estonska državljanica, je v vlogi z dne 15. decembra 2008 zaprosila za podelitev avstrijskega državljanstva.
- 14 Niederösterreichische Landesregierung (vlada zvezne dežele Spodnja Avstrija, Avstrija) je z odločbo z dne 11. marca 2014 osebi JY v skladu s členom 20 zakona o državljanstvu zagotovila, da ji bo podeljeno avstrijsko državljanstvo, če v roku dveh let predloži dokazilo o odpustu iz državljanstva Republike Estonije.
- 15 Oseba JY je kraj svojega stalnega prebivališča predstavila na Dunaj (Avstrija) in je v roku dveh let predložila potrdilo Republike Estonije, da je bila z odločbo vlade te države članice z dne 27. avgusta 2015 odpuščena iz estonskega državljanstva. Od odpusta iz estonskega državljanstva je oseba JY oseba brez državljanstva.
- 16 Z odločbo z dne 6. julija 2017 je Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj, Avstrija), ki je postala pristojna za preučitev vloge osebe JY, na podlagi člena 20(2) zakona o državljanstvu preklicala odločbo Niederösterreichische Landesregierung (vlada zvezne dežele Spodnja Avstrija) z dne 11. marca 2014 in na podlagi člena 10(1), točka 6, tega zakona zavrnila vlogo osebe JY za podelitev avstrijskega državljanstva.
- 17 Wiener Landesregierung (vlada zvezne dežele Dunaj) je to odločbo utemeljila s tem, da je oseba JY, potem ko ji je bilo dano zagotovilo, da ji bo podeljeno avstrijsko državljanstvo, storila hujša prekrška, in sicer na svoje vozilo ni namestila predpisane nalepke o tehnični ustreznosti in je pod vplivom alkohola upravljala motorno vozilo, preden pa ji je bilo to zagotovilo dano, je med letoma 2007 in 2013 storila osem prekrškov. Zato po mnenju tega upravnega organa oseba JY ni več izpolnjevala pogojev za podelitev državljanstva iz člena 10(1), točka 6, zakona o državljanstvu.
- 18 Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju, Avstrija) je s sodbo z dne 23. januarja 2018 tožbo, ki jo je oseba JY vložila zoper to odločbo, zavrnilo. To sodišče je po tem, ko je navedlo, da se lahko zagotovilo za podelitev avstrijskega državljanstva v skladu s členom 20(2) zakona o državljanstvu preklic, tudi če, kot v tem primeru, razlog za zavrnitev nastane po predložitvi dokazila o odpustu iz dosedanjega državljanstva, poudarilo, da sta bila oba hujša prekrška, ki ju je storila oseba JY, takšne narave, da je bila, v prvem primeru, ogrožena varnost javnega prometa, v drugem pa na poseben način ogrožena varnost drugih udeležencev v prometu. Zato po mnenju tega sodišča zaradi teh dveh hujših prekrškov, skupaj z osmimi prekrški, storjenimi med letoma 2007 in 2013, glede osebe JY ni bilo več mogoče podati ugodne napovedi za prihodnost v smislu člena 10(1), točka 6, tega zakona. Dolgotrajno prebivanje osebe JY v Avstriji ter njena poklicna in osebna integracija v tej državi članici ne morejo izpodbiti te ugotovitve.

- 19 Poleg tega je Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) menilo, da je zaradi obstoja teh prekrškov odločba iz postopka v glavni stvari sorazmerna z vidika Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva. To sodišče je menilo tudi, da zadeva iz postopka v glavni stvari ne spada na področje prava Unije.
- 20 Oseba JY je zoper to sodbo vložila revizijo pri Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče, Avstrija).
- 21 To sodišče pojasnjuje, da avstrijsko pravo o državljanstvu temelji med drugim na tem, da se je treba, če je mogoče, izogibati večkratnim državljanstvom. Poleg tega naj različne tuje pravne ureditve zaradi izogibanja stanju brez državljanstva ne bi dovoljevale predhodnega odpusta iz svojega državljanstva. Vendar naj ne bi zahtevale, da se najprej pridobi drugo (v tem primeru avstrijsko) državljanstvo, temveč naj bi se zadovoljile z zagotovitvijo podelitve tega drugega državljanstva.
- 22 Navedeno sodišče navaja, da zagotovilo iz člena 20(1) zakona o državljanstvu daje pravico do podelitve državljanstva, za katero je treba izpolniti le pogoj predložitve dokazila o odpustu iz tujega državljanstva. Vendar je treba v skladu s členom 20(2) tega zakona to zagotovilo preklicati, če tujec ne izpolnjuje več katerega od pogojev, zahtevanih za podelitev državljanstva.
- 23 V obravnavanem primeru pa predložitveno sodišče ob upoštevanju prekrškov, ki jih je oseba JY storila pred in po tem, ko je pridobila zagotovilo za podelitev avstrijskega državljanstva, poudarja, da so bili v skladu z avstrijskim pravom pogoji za preklic tega zagotovila izpolnjeni v smislu člena 20(2) zakona o državljanstvu, ker zadevna oseba ni več izpolnjevala enega od zahtevanih pogojev za podelitev avstrijskega državljanstva, in sicer pogoja, ki je določen v členu 10(1), točka 6, tega zakona.
- 24 Vendar se postavlja vprašanje, ali položaj osebe JY po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije in ali bi moral pristojni upravni organ pri sprejetju odločbe iz postopka v glavni stvari upoštevati to pravo, zlasti načelo sorazmernosti, ki ga to pravo določa.
- 25 Predložitveno sodišče v zvezi s tem – tako kot Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) – meni, da tak položaj ne spada na področje prava Unije.
- 26 Na datum sprejetja odločbe o preklicu iz postopka v glavni stvari, ki je odločilen za preizkus utemeljenosti sodbe Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju), oseba JY ni več imela statusa državljan Unije. Zato naj v nasprotju s položajema, v zvezi s katerima sta bili izdani sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), in z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189), izguba državljanstva Unije ne bi bila posledica te odločbe. Nasprotno, oseba JY naj bi s preklicem zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva v povezavi z zavrnitvijo njene vloge za podelitev tega državljanstva izgubila pogojno pridobljeno pravico do ponovne pridobitve državljanstva Unije, ki se mu je po lastni volji odrekla že pred tem.
- 27 Če primer, kot je primer osebe JY, spada na področje prava Unije, pa se predložitveno sodišče sprašuje, ali morajo pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča v skladu s sodno prakso Sodišča preveriti, ali je preklic zagotovila za podelitev zadevnega državljanstva, ki preprečuje ponovno pridobitev državljanstva Unije, glede na posledice take odločbe za položaj zadevne osebe, z vidika prava Unije združljiv z načelom sorazmernosti. To sodišče meni, da bi bilo v takem primeru logično, da bi se zahtevalo, da se opravi preizkus sorazmernosti, in se sprašuje, ali je v tem primeru v zvezi s tem odločilnega pomena že samo dejstvo, da se je oseba JY

odpovedala svojemu državljanstvu Unije s tem, da je prekinila posebno solidarno in lojalno razmerje z Estonijo ter tudi vzajemnost pravic in dolžnosti s to državo članico, ki so temelj državljske vezi (glej v tem smislu sodbo dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189, točka 33).

28 V teh okoliščinah je Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravo sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali položaj fizične osebe, ki se je, tako kot [vlagateljica revizije] v postopku v glavni stvari, državljanstvu ene same države članice Evropske Unije in s tem svojemu državljanstvu Unije odpovedala zaradi pridobitve državljanstva druge države članice, ker je prejela zagotovilo, da bo ugodeno njeni vlogi za podelitev državljanstva druge države članice, pozneje pa je možnost, da ponovno pridobi državljanstvo Unije, zaradi preklica tega zagotovila odpadla, po svojem bistvu in svojih posledicah spada na področje prava Unije, tako da je pri preklicu zagotovila podelitve treba upoštevati pravo Unije?

Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen:

2. Ali morajo pristojni nacionalni organi, vključno z morebitnimi nacionalnimi sodišči, v okviru odločanja o preklicu zagotovila podelitve državljanstva države članice ugotavljati, ali je preklic zagotovila, ki onemogoča ponovno pridobitev državljanstva Unije, glede na njegove posledice za položaj zadevne osebe z vidika prava Unije združljiv z načelom sorazmernosti?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

29 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali položaj osebe, ki ima državljanstvo samo ene države članice ter se temu državljanstvu odpove, zaradi česar izgubi svoj status državljana Unije, da bi pridobila državljanstvo druge države članice, po tem, ko so organi te zadnjenavedene države članice dali zagotovilo, da ji bo to državljanstvo podeljeno, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije, če je to zagotovilo preklicano, kar tej osebi preprečuje ponovno pridobitev statusa državljana Unije.

30 Uvodoma je treba poudariti, da se v skladu s členom 20(1) zakona o državljanstvu tujcu, ki izpolnjuje pogoje iz te določbe, zagotovi, da mu bo podeljeno avstrijsko državljanstvo, če v dveh letih dokaže, da je njegovo razmerje z državo izvora prenehalo. Iz tega sledi, da je v okviru postopka naturalizacije predhodni pogoj za podelitev avstrijskega državljanstva temu tujcu na podlagi takega zagotovila izguba njegovega prejšnjega državljanstva.

31 Zato je v prvem koraku izguba – vsaj začasna – statusa državljana Unije osebe, kot je JY, ki ima samo državljanstvo svoje izvirne države članice in ki začne postopek naturalizacije, da bi pridobila avstrijsko državljanstvo, neposredna posledica dejstva, da je vlada izvirne države članice to osebo na njeno zahtevo odpustila iz državljanstva izvirne države.

32 Šele v drugem koraku odločba pristojnih avstrijskih organov o preklicu zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva povzroči za takšno osebo dokončno izgubo statusa državljana Unije.

- 33 Zato je oseba JY na datum, na katerega je treba po mnenju predložitvenega sodišča preizkusiti, ali je pravno sredstvo, o katerem odloča, utemeljeno, torej na datum odločbe o preklicu zagotovila o podelitvi avstrijskega državljanstva, že postala oseba brez državljanstva in je torej izgubila svoj status državljana Unije.
- 34 To sodišče in avstrijska vlada na podlagi tega ugotavljata, da položaj iz postopka v glavni stvari ne spada na področje uporabe prava Unije in v zvezi s tem navajata, da se ta položaj razlikuje od položajev, v katerih sta bili izdani sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), in z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi (C-221/17, EU:C:2019:189).
- 35 Vendar je treba, prvič, opozoriti, da je v primeru, kot je primer osebe JY, izguba statusa državljana Unije sicer posledica dejstva, da je država članica izvora osebe na njeno vlogo to osebo odpustila iz državljanstva, vendar je bila ta vloga vložena v okviru postopka naturalizacije za pridobitev avstrijskega državljanstva in je posledica tega, da je ta oseba ob upoštevanju danega zagotovila, da ji bo podeljeno avstrijsko državljanstvo, izpolnila zahteve tako iz zakona o državljanstvu kot iz odločbe o tem zagotovu.
- 36 V teh okoliščinah ni mogoče šteti, da se je oseba, kot je JY, prostovoljno odpovedala statusu državljana Unije. Nasprotno, ker je prejela zagotovilo države članice gostiteljice, da ji bo podeljeno državljanstvo te države članice, je bil namen vloge za odpust iz državljanstva države članice, katere državljanica je bila, to, da se ji omogoči izpolnitev pogoja za pridobitev tega državljanstva in, po pridobitvi tega državljanstva, nadaljnje uživanje statusa državljana Unije in z njim povezanih pravic.
- 37 V zvezi s tem je treba, drugič, opozoriti, da opredelitev pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva v skladu z mednarodnim pravom spada v pristojnost posamezne države članice in da morajo zadevna nacionalna pravila v položajih, za katere velja pravo Unije, to pravo upoštevati (sodba z dne 14. decembra 2021, V. M. A., C-490/20, EU:C:2021:1008, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 38 Poleg tega člen 20(1) PDEU vsem osebam, ki imajo državljanstvo ene od držav članic, priznava status državljana Unije, katerega namen je v skladu z ustaljeno sodno prakso biti temeljni status državljanov držav članic (sodba z dne 15. julija 2021, A (Javna zdravstvena oskrba), C-535/19, EU:C:2021:595, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 39 Če v postopku naturalizacije pristojni organi države članice gostiteljice prekličejo zagotovilo za podelitev državljanstva te države, se zadevna oseba, ki je bila državljan samo ene druge države članice in se je odpovedala svojemu prvotnemu državljanstvu, da bi izpolnila zahteve iz tega postopka, znajde v položaju, v katerem ne more nadaljevati z uveljavljanjem pravic, ki izhajajo iz njenega statusa državljana Unije.
- 40 Zato tak postopek kot celota, tudi če vključuje upravno odločbo države članice, ki ni država članica, za katere državljanstvo se prosi, vpliva na status, ki ga državljanom držav članic podeljuje člen 20 PDEU, saj lahko povzroči, da se osebi v položaju, kot je položaj osebe JY, odvzamejo vse pravice, ki izhajajo iz tega statusa, čeprav je imela ta oseba ob začetku postopka naturalizacije državljanstvo neke države članice in s tem status državljana Unije.
- 41 Tretjič, ni sporno, da je oseba JY kot estonska državljanica s selitvijo v Avstrijo, kjer prebiva že več let, uresničila svojo svobodo gibanja in prebivanja v skladu s členom 21(1) PDEU.

- 42 Sodišče pa je že presodilo, da se želi s pravicami, ki jih ima državljan Unije na podlagi člena 21(1) PDEU, med drugim olajšati postopna vključitev zadevnega državljana Unije v družbo države članice gostiteljice (sodba z dne 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, točka 56).
- 43 Logika postopnega vključevanja, ki jo podpira ta določba Pogodbe DEU, zahteva, da položaj državljana Unije, ki so mu na podlagi te določbe priznane pravice zaradi uresničevanja njegove pravice do prostega gibanja v Uniji in ki ni izpostavljen le izgubi ugodnosti teh pravic, temveč tudi izgubi samega statusa državljana Unije, čeprav se je z naturalizacijo v državi članici gostiteljici želel še bolj vključiti v družbo te države, spada na področje uporabe določb Pogodbe o državljanstvu Unije.
- 44 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da položaj osebe, ki ima državljanstvo samo ene države članice ter se temu državljanstvu odpove, zaradi česar izgubi svoj status državljana Unije, zato da bi pridobila državljanstvo druge države članice, po tem, ko so organi te zadnjenavedene države članice dali zagotovilo, da ji bo to državljanstvo podeljeno, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije, če je to zagotovilo preklicano, kar tej osebi preprečuje ponovno pridobitev statusa državljana Unije.

Drugo vprašanje

- 45 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da morajo pristojni nacionalni organi in morebiti nacionalna sodišča države članice gostiteljice preveriti, ali je odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva te države članice, zaradi katere zadevna oseba dokončno izgubi status državljana Unije, združljiva z načelom sorazmernosti glede na posledice, ki jih ima za položaj te osebe.
- 46 Kot je bilo opozorjeno v točki 38 te sodbe, je namen statusa državljana Unije, ki ga člen 20(1) PDEU podeljuje vsaki osebi z državljanstvom države članice, biti temeljni status državljanov držav članic. V zvezi s tem člen 20(2)(a) PDEU določa, da imajo državljanji Unije pravice in dolžnosti, določene v Pogodbah, in da imajo med drugim pravico do prostega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic.
- 47 Kadar pa država članica v okviru postopka naturalizacije, začetega v tej državi članici, na podlagi svoje pristojnosti, da določi pogoje za pridobitev in izgubo državljanstva, od državljana Unije zahteva, da se odpove državljanstvu svoje izvirne države članice, uresničevanje in polni učinek pravic, ki jih ima ta državljan Unije na podlagi člena 20 PDEU, zahtevata, da ta državljan ne sme biti v nobenem trenutku izpostavljen izgubi svojega temeljnega statusa državljana Unije samo zaradi izvajanja tega postopka.
- 48 Vsaka, tudi začasna, izguba tega statusa namreč pomeni, da je zadevna oseba za nedoločen čas prikrajšana za možnost uživanja vseh pravic, ki izhajajo iz tega statusa.
- 49 V zvezi s tem je treba spomniti, da načela, ki izhajajo iz prava Unije glede pristojnosti držav članic na področju državljanstva, in obveznost držav članic, da te pristojnosti izvajajo ob upoštevanju prava Unije, veljajo tako za državo članico gostiteljico kot za državo članico prvotnega državljanstva (glej v tem smislu sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 62).

- 50 Iz tega sledi, da kadar državljan države članice zaprosi za odpust iz svojega državljanstva, da bi lahko pridobil državljanstvo druge države članice in tako še naprej užival status državljana Unije, izvorna država članica ne bi smela na podlagi zagotovila te druge države članice, da bo zadevna oseba dobila njeno državljanstvo, sprejeti dokončne odločbe o odpustu iz državljanstva izvorne države, ne da bi se prepričala, da ta odločba začne veljati šele takrat, ko se novo državljanstvo dejansko pridobi.
- 51 Vendar je v primeru, v katerem je bil status državljana Unije že začasno izgubljen, ker je v okviru postopka naturalizacije izvorna država članica zadevno osebo odpustila iz svojega državljanstva, preden je ta oseba dejansko pridobila državljanstvo države članice gostiteljice, obveznost zagotavljanja polnega učinka člena 20 PDEU v prvi vrsti naložena slednji državi članici. Ta obveznost nastane zlasti takrat, kadar se navedena država članica odloči preklicati zagotovilo, ki je bilo predhodno dano tej osebi glede podelitve državljanstva, ker lahko ta odločitev povzroči dokončno izgubo statusa državljana Unije. Takšna odločitev je torej lahko sprejeta le na podlagi legitimnih razlogov in ob spoštovanju načela sorazmernosti.
- 52 V zvezi s tem je Sodišče že razsodilo, da je legitimno, da država članica želi varovati posebno solidarno in lojalno razmerje s svojimi državljani kot tudi vzajemnost pravic in dolžnosti, ki so temelj državljanске vezi (sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 51, in z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 33).
- 53 Kot je navedla avstrijska vlada in kot izhaja iz člena 10(3) zakona o državljanstvu je v obravnavanem primeru namen tega zakona predvsem, da se prepreči, da bi ista oseba imela več državljanstev. Člen 20(1) navedenega zakona je ena od določb, ki je namenjena prav doseganju tega cilja.
- 54 V zvezi s tem je treba po eni strani opozoriti, da je legitimno, da država članica, kot je Republika Avstrija, pri izvajanju svoje pristojnosti za določitev pogojev za pridobitev in izgubo njenega državljanstva meni, da se je treba izogniti nezaželenim posledicam položaja, ko ima ista oseba več državljanstev.
- 55 Načelno legitimnost tega cilja potrjuje člen 15(b) Evropske konvencije o državljanstvu, v skladu s katerim določbe te konvencije ne omejujejo pravice vsake države podpisnice, da v svojem notranjem pravu določi, ali je pridobitev ali ohranitev njenega državljanstva pogojena z odpovedjo ali izgubo drugega državljanstva. Kot je generalni pravobranilec v bistvu poudaril v točki 92 sklepnih predlogov, je ta legitimnost dodatno utemeljena s členom 7(2) Konvencije o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva, v skladu s katerim 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 za pridobitev državljanstva te države.
- 56 Po drugi strani člen 20(2) zakona o državljanstvu določa preklic zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva, če tujec ne izpolnjuje več le enega od pogojev, ki so potrebni za podelitev državljanstva. Med temi pogoji je pogoj iz člena 10(1), točka 6, tega zakona, v skladu s katerim zadevna oseba s svojim dosedanjim ravnanjem zagotavlja, da je naklonjena Republikli Avstriji in da ne predstavlja nevarnosti niti za javni mir, red in varnost niti za druge javne interese, ki so navedeni v členu 8(2) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

- 57 Odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva, ker zadevna oseba ni naklonjena državi članici, katere državljanstvo želi pridobiti, in ker njeno ravnanje lahko ogrozi javni red in varnost te države članice, temelji na javnem interesu (glej po analogiji sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 51).
- 58 Glede na to morajo pristojni nacionalni organi in nacionalna sodišča, upoštevajoč pomen, ki se s primarnim pravom pripisuje statusu državljana Unije, ki je, kot je bilo poudarjeno v točkah 38 in 46 te sodbe, temeljni status državljanov držav članic, preveriti, ali je z odločbo o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva, če je posledica te odločbe izguba statusa državljana Unije in pravic, ki iz njega izhajajo, spoštovano načelo sorazmernosti, kar se tiče posledic, ki jih ima ta izguba za položaj zadevne osebe in njenih morebitnih družinskih članov glede na pravo Unije (glej po analogiji sodbi z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točki 55 in 56, in z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 40).
- 59 Preizkus spoštovanja načela sorazmernosti, ki ga določa pravo Unije, zahteva presojo posamičnega položaja zadevne osebe in glede na okoliščine, položaja njene družine, da se ugotovi, ali ima odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva, če ta povzroči izgubo statusa državljana Unije, posledice, ki bi glede na cilj, ki mu sledi nacionalni zakonodajalec, nesorazmerno posegale v običajni razvoj njenega družinskega in poklicnega življenja glede na pravo Unije. Pri tem pa ne sme iti le za hipotetične ali eventualne posledice (glej po analogiji sodbo z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 44).
- 60 V zvezi s tem je treba zlasti preveriti, ali je ta odločba utemeljena glede na težo kršitve, ki jo je storila zadevna oseba in glede na možnost te osebe, da znova pridobi prvotno državljanstvo (glej po analogiji sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 56).
- 61 V okviru tega preizkusa sorazmernosti se morajo pristojni nacionalni organi in morebiti nacionalna sodišča med drugim prepričati, ali je taka odločba v skladu s temeljnimi pravicami iz Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, katere spoštovanje zagotavlja Sodišče, in zlasti s pravico do spoštovanja družinskega življenja, ki jo določa člen 7 te listine, pri čemer je treba ta člen po potrebi razumeti v povezavi z obveznostjo upoštevanja koristi otroka, ki jo priznava člen 24(2) navedene listine (glej po analogiji sodbo z dne 12. marca 2019, Tjebbes in drugi, C-221/17, EU:C:2019:189, točka 45 in navedena sodna praksa).
- 62 V obravnavani zadevi bo v zvezi s, prvič, možnostjo, da oseba JY ponovno pridobi estonsko državljanstvo, predložitveno sodišče moralo upoštevati dejstvo, da po podatkih, ki jih je estonska vlada predložila na obravnavi, estonsko pravo od osebe, ki je bila odpuščena iz državljanstva Republike Estonije, med drugim zahteva, da v tej državi članici prebiva osem let, da bi lahko ponovno pridobila njeno državljanstvo.
- 63 Vendar je treba poudariti, da državi članici ni mogoče preprečiti, da prekliče zagotovilo za podelitev svojega državljanstva samo zato, ker bo zadevna oseba, ki ne izpolnjuje več pogojev za pridobitev tega državljanstva, težko ponovno pridobila državljanstvo svoje izvirne države članice (glej po analogiji sodbo z dne 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, točka 57).
- 64 V zvezi z, drugič, težo kršitev, ki jih je storila oseba JY, je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da ji je bilo očitano, da je po danem zagotvilu, da ji bo podeljeno avstrijsko državljanstvo, storila hujša prekrška, in sicer prvega s tem, da na svoje vozilo ni namestila

predpisane nalepke o tehnični ustreznosti, in drugega s tem, da je pod vplivom alkohola upravljala motorno vozilo ter da je odgovorna za osem prekrškov, ki jih je storila med letoma 2007 in 2013, preden ji je bilo dano to zagotovilo.

- 65 Po eni strani je treba v zvezi z navedenimi osmimi prekrški ugotoviti, da so bili znani v času, ko je bilo dano zagotovilo, in niso preprečili, da bi bilo to zagotovilo dano. Zato teh prekrškov ni več mogoče upoštevati kot podlago za sprejetje odločbe o preklicu istega zagotovila.
- 66 Po drugi strani pa je Verwaltungsgericht Wien (upravno sodišče na Dunaju) prekrška, ki ju je oseba JY storila po tem, ko ji je bilo dano zagotovilo za podelitev avstrijskega državljanstva, obravnavalo kot „ogrožanje varnosti javnega prometa“ oziroma kot „posebno ogrožanje varnosti drugih udeležencev v prometu“. Po mnenju predložitvenega sodišča zadnjenavedeni prekršek pomeni „hudo kršitev varstvenih predpisov, ki so namenjeni varstvu reda in varnosti cestnega prometa“ in lahko „že zgolj ta utemeljuje neizpolnjevanje pogojev za podelitev državljanstva, ki so določeni v členu 10(1), točka 6, zakona o državljanstvu, ne da bi bila odločilna stopnja alkoholiziranosti“.
- 67 Avstrijska vlada je v pisnem stališču navedla, da je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso Verwaltungsgerichtshof (vrhovno upravno sodišče) v okviru postopka iz člena 20(2) zakona o državljanstvu v povezavi s členom 10(1), točka 6, tega zakona upoštevati celovito ravnanje prosilca za državljanstvo, zlasti kršitve, ki jih je storil. Odločilno naj bi bilo, ali gre ob tem za protipravna ravnanja, na podlagi katerih je mogoče sklepati, da bo prosilec tudi v prihodnje kršil pomembne predpise, ki so namenjeni varstvu pred ogrožanjem življenja, zdravja, varnosti, javnega reda in miru ali varstvu drugih pravnih dobrin, ki so navedene v členu 8(2) Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.
- 68 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je treba pojma „javni red“ in „javna varnost“ kot utemeljitev za sprejetje odločbe, ki povzroči izgubo statusa državljanstva Unije, ki je državljanom držav članic podeljen s členom 20 PDEU, razlagati ozko, njunega obsega pa države članice ne morejo določiti enostransko brez nadzora institucij Unije (glej po analogiji sodbo z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 82).
- 69 Sodišče je tako razsodilo, da pojem „javni red“ vsekakor predpostavlja – razen družbene motnje, ki jo pomeni vsaka pravna kršitev – resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo za temeljne družbene interese. V zvezi s pojmom „javna varnost“ je iz sodne prakse Sodišča razvidno, da ta zajema tako notranjo kot zunanjo varnost države članice in da zato ogrožanje delovanja institucij in pomembnih javnih služb ter preživetja prebivalstva, pa tudi tveganje resnih motenj v zunanjih odnosih ali mirnem sožitju med narodi ali ogrožanje vojaških interesov, lahko vplivajo na javno varnost (sodba z dne 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, točka 83 in navedena sodna praksa).
- 70 V tem primeru je treba ugotoviti, da ob upoštevanju narave in teže obeh prekrškov iz točke 66 te sodbe ter zahteve po ozki razlagi pojmov „javni red“ in „javna varnost“ ni razvidno, da bi oseba JY predstavlja resnično, sedanjo in dovolj resno grožnjo za temeljni družbeni interes ali ogrožanje javne varnosti Republike Avstrije. Res je, da ta prekrška pomenita kršitev cestnoprometnih predpisov, ki ogrožata varnost v cestnem prometu. Vendar je iz pisnega stališča, ki ga je predložila oseba JY, in iz odgovora avstrijske vlade na vprašanje Sodišča na obravnavi razvidno, da oba prekrška, za katera sta bili tudi izrečeni sorazmerno nizki kazni v višini 112 EUR in 300 EUR, nista bila tako resna, da bi bilo osebi JY odvzeto vozniško dovoljenje in bi ji bila tako prepovedana vožnja motornega vozila po javnih cestah.

- 71 Glede kršitev cestnoprometnih predpisov, ki se kaznujejo z navadnimi upravnimi denarnimi kaznimi, ni mogoče šteti, da dokazujejo, da oseba, ki jih je storila, pomeni grožnjo za javni red in javno varnost, ki bi lahko upravičevala dokončno izgubo njenega statusa državljana Unije. To velja še toliko bolj, ker so bile v tem primeru za te prekrške izrečene manjše upravne globe in osebi JY ni bila odvzeta pravica do nadaljnje vožnje motornega vozila po javnih cestah.
- 72 Poleg tega je treba dodati, da če bi predložitveno sodišče ugotovilo, da je bilo avstrijsko državljanstvo v skladu z zagotovitvijo za podelitev avstrijskega državljanstva zadevni osebi že podeljeno, takšni prekrški sami po sebi ne bi mogli biti razlog za odvzem državljanstva.
- 73 Glede na pomembne posledice, ki jih ima za položaj osebe JY, zlasti za normalen razvoj njenega družinskega in poklicnega življenja, odločba o preklicu zagotovila za podelitev avstrijskega državljanstva, katere posledica je dokončna izguba statusa državljana Unije, ni sorazmerna s težo kršitev, ki jih je storila ta oseba.
- 74 Glede na zgornje ugotovitve je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 20 PDEU razlagati tako, da morajo pristojni nacionalni organi in morebiti nacionalna sodišča države članice gostiteljice preveriti, ali je odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva te države članice, zaradi katere zadevna oseba dokončno izgubi status državljana Unije, v skladu z načelom sorazmernosti glede na posledice, ki jih ima za položaj te osebe. Ta zahteva po skladnosti z načelom sorazmernosti ni izpolnjena, če je taka odločba utemeljena s kršitvami cestnoprometnih predpisov, za katere je v skladu z veljavnim nacionalnim pravom predpisana zgolj denarna kazen.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (veliki senat) razsodilo:

- 1. Položaj osebe, ki ima državljanstvo samo ene države članice ter se temu državljanstvu odpove, zaradi česar izgubi svoj status državljana Unije, zato da bi pridobila državljanstvo druge države članice, po tem, ko so organi te zadnjenavedene države članice dali zagotovilo, da ji bo to državljanstvo podeljeno, po svoji naravi in posledicah spada na področje prava Unije, če je to zagotovilo preklicano, kar tej osebi preprečuje ponovno pridobitev statusa državljana Unije.**
- 2. Člen 20 PDEU je treba razlagati tako, da morajo pristojni nacionalni organi in po potrebi nacionalna sodišča države članice gostiteljice preveriti, ali je odločba o preklicu zagotovila za podelitev državljanstva te države članice, zaradi katere zadevna oseba dokončno izgubi status državljana Unije, v skladu z načelom sorazmernosti glede na posledice, ki jih ima za položaj te osebe. Ta zahteva po skladnosti z načelom sorazmernosti ni izpolnjena, če je taka odločba utemeljena s kršitvami cestnoprometnih predpisov, za katere je v skladu z veljavnim nacionalnim pravom predpisana zgolj denarna kazen.**

Podpisi