



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 12. srpnja 2018.¹

Predmet C-221/17

**M. G. Tjebbes
G. J. M. Koopman
E. Saleh Abady
L. Duboux**

**protiv
Minister van Buitenlandse Zaken**

(zahtjev za prethodnu odluku koju je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Unije – Članak 20. UFEU-a – Članci 7. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Državljanstvo države članice i treće zemlje – Gubitak državljanstva države članice zbog boravka izvan Unije tijekom neprekinutog razdoblja od deset godina – Jedinstvo državljanstva unutar obitelji – Zaštita interesa djeteta”

I. Uvod

1. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odnosi se na tumačenje članka 20. i 21. UFEU-a, kao i članka 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
2. Sud koji je uputio zahtjev u biti se pita o margini prosudbe kojom države članice raspolažu pri određivanju uvjeta za gubitak državljanstva. Sud je već ispitao tu tematiku u presudi od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), ali u drukčijem pravnom i činjeničnom okviru.
3. U ovom se predmetu u biti želi znati protive li se članku 20. UFEU-a odredbe nacionalnog zakonodavstva kojima se predviđa da punoljetni državljanin neke države članice, koji ima još jedno državljanstvo, izgubi državljanstvo te države članice zbog neprekinutog boravka na državnom području treće zemlje duljeg od deset godina. Osim toga, također je postavljeno pitanje je li na temelju statusa građanina Unije i zaštite interesa djeteta državi članici zabranjeno predvidjeti da dijete navedenog državljanina istodobno izgubi državljanstvo te iste države članice.
4. Kao što ću to objasniti u ovom mišljenju, smatram da samo na drugo pitanje valja odgovoriti potvrdno. Što se tiče prvog pitanja, smatram da se ne treba udaljiti od razloga koje je nacionalni zakonodavac odabrao za gubitak građanstva Unije kako bi se ispitalo je li takvo zakonodavstvo u skladu s, među ostalim, načelom proporcionalnosti. Konkretno, poštovanje tog načela, prema mojem mišljenju, ne podrazumijeva ni ispitivanje neizravnih posljedica na situaciju svake dotične osobe do kojih dovodi primjena tog zakonodavstva, ni okolnosti svojstvene svakom slučaju koje nisu povezane s kriterijem povezanosti s dotičnom državom članicom koji je odabrao nacionalni zakonodavac. U skladu

¹ Izvorni jezik: francuski

sa stajalištem koje je grčka vlada zastupala na raspravi pred Sudom, to je rješenje, prema mojem mišljenju, jedino koje omogućuje osiguravanje poštovanja nadležnosti država članica za određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva i za poštovanje dosega nadzora proporcionalnosti nacionalne mjere čiji je učinak gubitak građanstva Unije s obzirom na pravo Unije.

II. Činjenični i pravni okvir i prethodno pitanje

5. Prethodno pitanje koje je upućeno Sudu postavljeno je u okviru sporova između, s jedne strane, M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady i L. Duboux i, s druge strane, Minister van Buitenlandse Zaken (ministar vanjskih poslova, Nizozemska, u daljnjem tekstu: ministar) u pogledu odluke ministra kojom se odbijaju ispitati njihovi zahtjevi za produljenje nacionalne putovnice zbog toga što su te osobe izgubile nizozemsko državljanstvo na temelju primjene odredbi Rijkswet op het Nederlandschap (Zakon o nizozemskom državljanstvu), pri čemu su zadržale državljanstvo treće zemlje na čijem državnom području borave.

6. Naime, iz pravnog okvira koji je iznio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da se člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu predviđa da punoljetna osoba gubi nizozemsko državljanstvo ako također ima strano državljanstvo i ako je tijekom neprekinutog razdoblja od deset godina za vrijeme svoje punoljetnosti, dok je imala dvojno državljanstvo, imala uobičajeno boravište izvan Nizozemske i državnih područja na koja se primjenjuje UEU. U članku 16. stavku 1. točki (d) tog zakona navodi se da maloljetna osoba gubi nizozemsko državljanstvo ako njezin otac ili majka izgubi nizozemsko državljanstvo na temelju, među ostalim, članka 15. stavka 1. točke (c) navedenog zakona.

7. U skladu s člankom IV. Rijkswet van 21 december 2000 tot wijziging Rijkswet op het Nederlandschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlandschap) (Zakon od 2. prosinca 2000. o izmjeni Zakona o nizozemskom državljanstvu (stjecanje, dodjela i gubitak nizozemskog državljanstva)), razdoblje od deset godina iz članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu počinje teći tek od 1. travnja 2003.

8. Usto, iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je, na temelju članka 15. stavka 3. Zakona o nizozemskom državljanstvu, razdoblje koje je predviđeno člankom 15. stavkom 1. tog zakona prekinuto ako zainteresirana osoba tijekom najmanje jedne godine ima uobičajeno boravište u Nizozemskoj ili na državnim područjima na koja se primjenjuje UEU. Isto tako, u skladu s člankom 15. stavkom 4. tog zakona, to je razdoblje prekinuto ako zainteresirana osoba zatraži izdavanje izjave o nizozemskom državljanstvu, putne isprave (putovnica) ili nizozemske osobne iskaznice u smislu Paspoortweta (nizozemski Zakon o putovnicama). Novo razdoblje od deset godina počinje teći od datuma izdavanja neke od tih isprava.

9. Člankom 6. stavkom 1. točkom (f) nizozemskog Zakona o državljanstvu punoljetnim se strancima koji su izgubili nizozemsko državljanstvo u smislu članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu omogućuje da ponovno steknu to državljanstvo na način da tijekom najmanje jedne godine borave u Nizozemskoj ili nekoj drugoj zemlji Kraljevine Nizozemske², pri čemu moraju imati prethodno odobrenje za boravak na neodređeno vrijeme.

10. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev u biti podsjeća da je Zakon o nizozemskom državljanstvu dio međunarodnih obveza koje je preuzela Kraljevina Nizozemska. Tako se u članku 7. stavku 3. Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, koja je sklopljena u New Yorku 30. kolovoza 1961. i stupila na snagu 13. prosinca 1975.³ (u daljnjem tekstu: Konvencija o smanjenju slučajeva

² Taj se izraz osobito odnosi na državno područje Nizozemskih Antila.

³ *Zbirka međunarodnih ugovora*, sv. 989., str. 175. Kraljevina Nizozemska ratificirala je Konvenciju o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva 13. svibnja 1985.

bezdržavljanstva) predviđa da, pridržavajući se osobito stavka 4., državljanin države ugovornice neće izgubiti svoje državljanstvo i tako postati bez državljanstva iz razloga odlaska i prebivanja u inozemstvu. Člankom 7. stavkom 4. te konvencije propisuje se da prirodna osoba može izgubiti svoje državljanstvo zbog prebivanja u inozemstvu tijekom razdoblja koje nije kraće od sedam uzastopnih godina. Štoviše, u članku 7. stavku 1. točki (e) Europske konvencije o državljanstvu, koja je potpisana u Strasbourgu 6. studenoga 1997., donesena u okviru Vijeća Europe i stupila na snagu 1. ožujka 2000.⁴ (u daljnjem tekstu: Europska konvencija o državljanstvu), navodi se da se državljanstvo može izgubiti po sili zakona ako ne postoji stvarna veza između države ugovornice i državljanina koji prebiva u inozemstvu. Osim toga, člankom 7. stavkom 2. te konvencije propisuje se da država stranka može predvidjeti gubitak svojeg državljanstva za djecu čiji roditelji gube to državljanstvo, osim ako ga jedan od roditelja zadrži.

11. Iz činjenica iz glavnih postupaka proizlazi da je M. G. Tjebbes do 31. ožujka 2013. imala nizozemsko i kanadsko državljanstvo na temelju roditeljske veze, da je G. J. M. Koopman imala nizozemsko državljanstvo od rođenja i sklapanjem braka stekla švicarsko državljanstvo, i da je E. Saleh Abady imala iransko državljanstvo, a naturalizacijom stekla nizozemsko državljanstvo. Na dan 1. travnja 2013. M. G. Tjebbes boravila je u Kanadi, G. J. M. Koopman u Švicarskoj, a E. Saleh Abady u Iranu već više od deset godina. Sve su na taj datum bile punoljetne.

12. Ministru su podneseni zahtjevi za produljenje njihovih putovnica, ali ih je on odbio ispitati jer su te tri osobe izgubile nizozemsko državljanstvo na temelju članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu. Istaknuo je da su sve tri tijekom neprekinutog razdoblja od barem deset godina imale uobičajeno boravište izvan Nizozemske ili državna područja na koja se primjenjuje UEU. Ministar je utvrdio da je svaka od njih imala drugo državljanstvo i da im tijekom tog razdoblja nije izdana nijedna nizozemska putna isprava, nizozemska osobna iskaznica ili izjava o nizozemskom državljanstvu.

13. Što se tiče L. Duboux koja je 1. travnja 2013. bila maloljetna kći G. J. M. Koopman i imala nizozemsko i švicarsko državljanstvo, ministar je također odbio njezin zahtjev za putovnicu jer je na taj datum i njoj samoj, s obzirom na to da je njezina majka izgubila nizozemsko državljanstvo, oduzeto nizozemsko državljanstvo na temelju članka 16. stavka 1. točke (d) tog zakona.

14. Tužitelji u glavnom postupku podnijeli su četiri zasebne tužbe pred rechtbank Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska) protiv odluka ministra. Rechtbank Den Haag (Sud u Haagu) zasebnim je presudama proglasio neosnovanima tužbe koje su podnijele M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman i E. Saleh Abady, dok je tužbu koju je podnijela L. Duboux proglasio osnovanom te je poništio odluku ministra koja se odnosila na nju, pri čemu je zadržao njezine pravne učinke. Slijedom toga su tužitelji u glavnom postupku odvojeno podnijeli žalbu protiv tih presuda pred Raad van State (Državno vijeće).

15. Sud koji je uputio zahtjev navodi da je pred njim pokrenuto pitanje je li gubitak nizozemskog državljanstva po sili zakona u skladu s pravom Unije, osobito s člancima 20. i 21. UFEU-a, u vezi s presudom od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Naime, smatra da se ti članci primjenjuju, neovisno o tomu dolazi li do gubitka statusa građanina Unije zbog gubitka državljanstva države članice Unije po sili zakona ili zbog pojedinačne odluke kao što je bio slučaj u presudi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

16. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, način na koji treba provesti ispitivanje proporcionalnosti u situacijama kao što su one iz glavnog postupka ne proizlazi iz presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). U tom se pogledu postavlja pitanje može li se usklađenost nacionalnog propisa na temelju kojeg državljanstvo istječe po sili zakona s načelom proporcionalnosti ispitati općenito ili to načelo nužno podrazumijeva uzimanje u obzir svakog pojedinačnog slučaja.

⁴ ETS br. 166. Kraljevina Nizozemska ratificirala je tu konvenciju 21. ožujka 2001. te je ona stupila na snagu na državnom području te države članice 1. srpnja 2001.

17. Što se tiče situacije *punoljetnih osoba*, sud koji je uputio zahtjev smatra da postoje uvjerljivi argumenti da bi se prihvatilo da je članak 15. stavak 1. točka (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu u skladu s načelom proporcionalnosti, a stoga i s člancima 20. i 21. UFEU-a. Ponajprije, nastanak članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu pokazuje da je cilj nacionalnog zakonodavca bio pridonijeti „međunarodnom propisu” kojim se nastoje ukloniti ili smanjiti slučajevi bez državljanstva i višestrukog državljanstva te je u skladu s člankom 7. Europske konvencije o državljanstvu.

18. Sud koji je uputio zahtjev tvrdi da se člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu predviđa razdoblje od deset godina prije gubitka nizozemskog državljanstva, pri čemu je na temelju tog razdoblja moguće pretpostaviti da zainteresirane osobe više nisu povezane ili su samo slabo povezane s Nizozemskom, a stoga i s Unijom. Usto, nizozemsko državljanstvo može se zadržati na relativno jednostavan način jer je razdoblje od deset godina prekinuto ako zainteresirana osoba tijekom tog razdoblja i tijekom najmanje jedne neprekinute godine boravi u Nizozemskoj ili Europskoj uniji, ili ako joj se izda izjava o nizozemskom državljanstvu, osobna iskaznica ili nizozemska putna isprava u smislu nizozemskog Zakona o putovnicama. Osim toga, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, svaka osoba koja ispunjava potrebne uvjete za iskorištavanje „mogućnosti” u smislu članka 6. Zakona o nizozemskom državljanstvu ima pravo ponovno steći nizozemsko državljanstvo.

19. Naposljetku, iako se moguće pozvati na članak 7. Povelje, koji se odnosi na privatni i obiteljski život, sud koji je uputio zahtjev smatra da se čini da nizozemski zakonodavac nije postupio proizvoljno kad je donio članak 15. stavak 1. točku (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu. Međutim, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, s obzirom na to da nije isključeno da ispitivanje usklađenosti s načelom proporcionalnosti zahtijeva ispitivanje svakog pojedinačnog slučaja, nije sigurno da je opći zakonski sustav, kao što je Zakon o nizozemskom državljanstvu, u skladu s člancima 20. i 21. UFEU-a.

20. Što se tiče situacije *maloljetnih osoba*, sud koji je uputio zahtjev navodi da članak 16. stavak 1. točka (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu odražava stajalište nacionalnog zakonodavca da je jedinstvo državljanstva unutar obitelji važno. S obzirom na presudu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), sud koji je uputio zahtjev ne može ocijeniti je li taj element razlog za oduzimanje državljanstva dotičnoj osobi po sili zakona. Usto, taj se sud pita je li proporcionalno maloljetniku oduzeti status građanina Unije i povezana prava samo radi zadržavanja jedinstva državljanstva unutar obitelji. Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev ističe da maloljetnik ne može puno utjecati na zadržavanje svojeg nizozemskog državljanstva i da mogućnost prekida razdoblja ili izdavanja, na primjer, izjave o nizozemskom državljanstvu nisu razlozi za izuzeće u pogledu maloljetnika. Stoga usklađenost članka 16. stavka 1. točke (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu s načelom proporcionalnosti nije jasno utvrđena.

21. U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeće prethodno pitanje:

„Trebaju li članke 20. i 21. UFEU-a, među ostalim, s obzirom na članak 7. Povelje, tumačiti na način da im se, zato što nije predviđeno da u pojedinačnom slučaju treba provesti ocjenu na temelju načela proporcionalnosti u pogledu posljedica koje gubitak državljanstva ima na položaj dotične osobe sa stajališta prava Unije, protive zakonske odredbe, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, u skladu s kojima:

1. punoljetna osoba, koja također ima državljanstvo treće zemlje, po sili zakona gubi državljanstvo svoje države članice i stoga status građanina Unije jer je tijekom neprekinutog razdoblja od deset godina imala uobičajeno boravište u inozemstvu i izvan Europske unije, iako postoje mogućnosti da se prekine taj rok od deset godina?

2. maloljetna osoba na temelju gubitka državljanstva svojeg roditelja u skladu s navodima u točki 1. u određenim okolnostima po sili zakona gubi državljanstvo svoje države članice i stoga status građanina Unije?”

22. U pogledu tog pitanja pisana očitovanja podnijeli su tužitelji u glavnom postupku, nizozemska, irska i grčka vlada te Europska komisija. M. G. Tjebbes, nizozemska i grčka vlada te Komisija također su saslušane na raspravi održanoj 24. travnja 2018., dok se druge zainteresirane stranke nisu pojavile na raspravi.

III. Analiza

23. Prije ispitivanja postavljenog pitanja u pogledu usklađenosti gubitka državljanstva punoljetnih (dio B) i maloljetnih (dio C) nizozemskih državljana s člankom 20. UFEU-a, uzimajući u obzir navode Suda u presudi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), valja, prema mojem mišljenju, kao prvo, i to unatoč tomu što to ne osporava nijedna zainteresirana strana, provjeriti primjenjivost prava Unije i nadležnost Suda za odgovor na upućeno prethodno pitanje (dio A). Naposljetku ću ukratko ispitati zahtjev nizozemske vlade, istaknut na raspravi, da Sud vremenski ograniči učinke svoje presude koju treba donijeti ako utvrdi neusklađenost relevantnih odredbi nizozemskog Zakona o državljanstvu s člankom 20. UFEU-a (dio D).

A. Primjenjivost prava Unije i nadležnost Suda za odgovaranje na postavljeno prethodno pitanje

24. Kao što sam upravo naveo, primjenjivost prava Unije ne osporava nijedna zainteresirana stranka. Međutim, u tom se pogledu mogu izraziti određene dvojbe. Naime, s jedne strane, valja istaknuti da se pobijane odluke u glavnom predmetu ne odnose na oduzimanje nizozemskog državljanstva te stoga i oduzimanje građanstva Unije tužiteljâ u glavnom postupku, nego na odbijanje izdavanja nizozemskih putovnica jer te osobe više nemaju državljanstvo Kraljevine Nizozemske. S druge strane, iz prikaza činjenica koji je iznio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da svi tužitelji u glavnom postupku borave u trećim zemljama i da, po svemu sudeći, nisu iskoristili svoju slobodu kretanja u okviru Unije.

25. Međutim, te se dvojbe, prema mojem mišljenju, mogu odbaciti.

26. Što se tiče prve točke, točno je da se može smatrati da glavni predmet nije povezan s pravom Unije jer je sud koji je uputio zahtjev pozvan odlučiti isključivo o zakonitosti odluke ministra o odbijanju izdavanja putovnica koje su zatražile državljanke trećih zemalja, kojima je već bilo oduzeto nizozemsko državljanstvo, a stoga i status građanina Unije.

27. Međutim, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da bi prihvaćanje takvog rasuđivanja, koje uostalom, čini se, zastupa i ministar, u nacionalnom pravu imalo za učinak to da se tužiteljima u glavnom postupku uskrati svaka djelotvorna sudska zaštita u pogledu utvrđenja ministra da oni u trenutku podnošenja zahtjevâ za produljenje putovnica više nisu imali nizozemsko državljanstvo. Naime, očito je da nizozemska nadležna tijela u odnosu na tužitelje nisu donijela nikakvu drugu odluku kojom se utvrđuje oduzimanje tog državljanstva. Zbog toga je sud koji je uputio zahtjev, koji je, podsjećam, sud u posljednjem stupnju, smatrao da mora donijeti odluku o pitanju je li ministar odbijanje izdavanja zatraženih putovnica pravilno temeljio na pretpostavci da su u trenutku u kojem je morao donijeti odluku svi tužitelji u glavnom postupku izgubili nizozemsko državljanstvo (a stoga i građanstvo Unije) te je li to utvrđenje, na temelju članka 15. stavka 1. točke (c) i članka 16. stavka 1. točke (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu, u skladu s pravom Unije i osobito s načelom proporcionalnosti navedenim u presudi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

28. Stoga iz stajališta suda koji je uputio zahtjev očito proizlazi da tužitelji u glavnom postupku nisu konačno izgubili status građanina Unije dodijeljen člankom 20. UFEU-a, nego su stavljeni u *situaciju koja bi mogla dovesti do gubitka tog statusa*.

29. Međutim, u skladu s presudom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 42.), takva je situacija po svojoj naravi i posljedicama obuhvaćena pravom Unije.

30. Što se tiče druge točke, ne čini mi se da činjenica da svi tužitelji u glavnom postupku borave u trećoj zemlji i da nisu ostvarili svoje pravo na slobodno kretanje u okviru Unije ima drukčije posljedice.

31. Člankom 20. stavkom 1. UFEU-a svakoj se osobi koja ima državljanstvo neke države članice dodjeljuje status građanina Unije. Sud je u više navrata istaknuo da je status građanina Unije predodređen da bude temeljni status državljana država članica⁵.

32. Sud je tu odredbu tumačio u okolnostima u kojima je bilo očito da je jedina točka povezanosti s pravom Unije bila status građanina Unije.

33. Tako je Sud u presudi od 2. listopada 2003., Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, t. 13. i 27.), već priznao da je s pravom Unije povezana situacija djece koja imaju državljanstvo dviju država članica, rođenih na državnom području jedne od njih i u kojoj zakonito borave, a da pritom nisu nikad ostvarila svoje pravo kretanja.

34. Isto tako, Sud u presudi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), za razliku od nezavisnog odvjetnika⁶, nije tražio povezanost između ukidanja naturalizacije Janka Rottmanna i njegova ostvarivanja prava kretanja u Uniji. Naime, Sud je u točki 42. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) potvrdio takvu povezanost s pravom Unije jer je „situacija građanina Unije koji je, poput [J. Rottmanna], suočen s odlukom o ukidanju naturalizacije koju su donijela tijela države članice zbog koje se, nakon što je izgubio državljanstvo druge države članice koje je prvotno imao, našao u situaciji koja može dovesti do gubitka statusa dodijeljenog člankom 17. UEZ-a [koji je postao članak 20. UFEU-a] i povezanih prava, po svojoj naravi i posljedicama obuhvaćena pravom Unije”.

35. Usto, valja podsjetiti da Sud od presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, t. 42.), priznaje povezanost s pravom Unije i primjenjivost članka 20. UFEU-a u pogledu situacije državljana države članice koji nisu iskoristili svoje pravo kretanja i kojima je zbog odluke navedene države članice uskraćeno stvarno uživanje bitnog sadržaja prava povezanih sa statusom građanina Unije.

36. Točno je da su u ovom slučaju i za razliku od prethodno navedenih predmeta svi tužitelji u glavnom postupku već rezidenti treće zemlje.

37. Međutim, ne čini mi se da zbog te okolnosti situacije u glavnom predmetu nisu obuhvaćene područjem primjene prava Unije.

38. Naime, *status* građanina Unije nije namijenjen samo državljanima država članica koji borave ili se nalaze na području Unije. Prema mojem mišljenju, to je nedvojbeno potvrđeno člankom 20. stavkom 2. točkom (c) UFEU-a jer se njime predviđa da svi građani Unije imaju pravo na diplomatsku ili konzularnu zaštitu bilo koje države članice na državnom području *treće zemlje* u kojoj država članica čiji su državljani nema svoje predstavništvo.

5 Vidjeti presude od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.); od 17. rujna 2002., Baumbast i R (C-413/99, EU:C:2002:493, t. 82.); od 19. listopada 2004., Zhu i Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, t. 25.); od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 43.); od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, t. 41.), kao i od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 69.).

6 Vidjeti točku 13. mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Poiarsa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588).

39. Međutim, ističem da se člankom 15. stavkom 1. točkom (c) i člankom 16. stavkom 1. točkom (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu nizozemskim državljanima koji borave u trećoj zemlji i koji ispunjavaju druge uvjete predviđene tim člancima uskraćuje sam *status* građanina Unije, a stoga i stvarno uživanje, makar i potencijalno, *svih* prava povezanih s tim statusom.

40. Prema mojem bi mišljenju uostalom bilo paradoksalno da Sud zaniječe primjenjivost prava Unije u glavnom predmetu, s obzirom na to da je situacija koju se razmatra jedina u kojoj boravak izvan državnog područja Nizozemske dovodi do gubitka statusa državljanina Unije. Naime, s jedne strane, Zakon o nizozemskom državljanstvu ne primjenjuje se na nizozemske državljane koji imaju drugo državljanstvo i koji borave, čak i više od deset godina, na državnom području neke države članice Unije. S druge strane, kao što je nizozemska vlada potvrdila na raspravi, iako je točno da se članak 15. stavak 1. točka (c) i članak 16. stavak 1. točka (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu primjenjuju na nizozemske državljane koji također imaju državljanstvo druge države članice i koji tijekom neprekinutog razdoblja duljeg od deset godina borave na državnom području treće zemlje, posljedice gubitka nizozemskog državljanstva ne mogu se usporediti jer ti državljani u načelu ostaju građani Unije zbog zadržavanja državljanstva druge države članice⁷.

41. Upravo s obzirom na ta razmatranja smatram da se pravo Unije primjenjuje na situaciju u glavnom predmetu, pri čemu države članice ostaju nadležne za određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva, uz poštovanje prava Unije⁸.

42. U tom pogledu dodajem da odgovor na pitanje suda koji je uputio zahtjev treba pružiti isključivo s obzirom na članak 20. UFEU-a, ali ne i s obzirom na pozivanje na tumačenje članka 21. UFEU-a. Naime, s obzirom na to da se glavni postupak konkretno odnosi na gubitak statusa građanina Unije i da tužitelji u glavnom postupku nisu iskoristili prava povezana sa slobodnim kretanjem unutar Unije, čini mi se da tumačenje članka 21. UFEU-a nije izravno relevantno, a usto i ne dovodi do drukčijeg odgovora od onog koji bi proizašao iz tumačenja samo članka 20. UFEU-a. Čini se da taj pristup proizlazi i iz presuda od 30. lipnja 2016., NA (C-115/15, EU:C:2016:487), od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675) i od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr. (C-133/15, EU:C:2017:354, t. 49. i 57.), u kojima je Sud na pitanja koja su mu bila postavljena odgovorio s obzirom na članak 20. UFEU-a jer predmetne situacije, koje su uključivale građane Unije, nisu bile obuhvaćene primjenom članka 21. UFEU-a⁹.

43. Kao zaključak u pogledu te točke navodim da primjenjivost članka 20. UFEU-a, a stoga i prava Unije u glavnom predmetu nužno podrazumijeva da se tužitelji u glavnom postupku mogu pozivati na temeljna prava priznata Poveljom, odnosno na pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života zajamčeno člankom 7. Povelje, koje navodi sud koji je uputio zahtjev, kao i, što se tiče L. Duboux, na prava koja su djeci priznata na temelju članka 24. Povelje. Naime, kao što sam već dokazao u prethodnim mišljenjima, temeljna prava zaštićena Poveljom, čije se poštovanje nalaže svim tijelima država članica *koja djeluju u okviru prava Unije*, zajamčena su adresatima akata koja je takvo tijelo donijelo *neovisno o svim kriterijima teritorijalnosti*¹⁰.

44. Stoga, kao što je Sud pojasnio u presudi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 46.), smatram da taj sud treba odgovoriti na pitanje suda koji je uputio zahtjev, koje se odnosi na uvjete pod kojima građani Unije zbog gubitka državljanstva države članice mogu izgubiti status građanina Unije, a stoga i povezana prava.

7 Pod uvjetom da, naravno, zakon druge države članice nije potpuno jednak Zakonu o nizozemskom državljanstvu, pri čemu bi se pojavila opasnost da te osobe ostanu bez državljanstva. Međutim, ne čini se da je ta opasnost stvarna.

8 Vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 39. i 45.).

9 Čini se da to proizlazi i iz presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), u kojoj je Sud tumačio isključivo članak 17. UEZ-a (koji je postao članak 20. UFEU-a), iako mu je općenito bilo postavljeno pitanje i o tumačenju „prava Zajednice”, na temelju čega je u svoj odgovor mogao uključiti i članak 18. UEZ-a (koji je postao članak 21. UFEU-a).

10 Vidjeti osobito točku 89. mojeg mišljenja u predmetu X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:93).

45. Sada ću se osvrnuti na prvi dio pitanja suda koji je uputio zahtjev koji se odnosi na gubitak državljanstva punoljetnih nizozemskih državljana.

B. Usklađenost s člankom 20. UFEU-a i člankom 7. Povelje gubitka državljanstva punoljetnih nizozemskih državljana koji je predviđen u članku 15. stavku 1. točki (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu

46. Sud koji je uputio zahtjev u prvom dijelu svojeg prethodnog pitanja u biti pita treba li članak 20. UFEU-a, s obzirom na presudu od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), tumačiti na način da mu se protivi članak 15. stavak 1. točka (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu, u dijelu u kojem se odnosi na punoljetne osobe.

47. Podsjećam da je Sud u presudi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) osobito utvrdio načelo prema kojem odluka o ukidanju naturalizacije državljanina države članice podliježe sudskom nadzoru u pogledu prava Unije.

48. Kao prvo, Sud je u točkama 50. do 54. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) u biti provjerio ima li odluka o ukidanju naturalizacije cilj dostojan zaštite, u ovom slučaju, opoziv državljanstva zbog prijave koju je zainteresirana osoba izvršila u trenutku njegova stjecanja. Sud je u tom pogledu istaknuo da je legitimno da država članica želi zaštititi poseban odnos solidarnosti i odanosti između sebe i svojih državljana, kao i reciprocitet prava i obveza koji su osnova državljanjske veze. Sud je potkrijepio taj zaključak o legitimnosti takve mjere te ga pritom temeljio na općem načelu međunarodnog prava prema kojem državljanstvo nikome ne može biti proizvoljno oduzeto, kao i na relevantnim odredbama Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva i odredbama Europske konvencije o državljanstvu. U točki 54. te presude presudio je da taj zaključak *u načelu* i dalje vrijedi kada oduzimanje državljanstva dotične države članice ima *za posljedicu* gubitak građanstva Unije.

49. Kao drugo, a na temelju toga sud koji je uputio zahtjev postavlja pitanja, Sud je taj načelni zaključak upotpunio ograničenjem prema kojem se u okviru odluke o ukidanju naturalizacije o kojoj je bilo riječ u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) poštuje načelo proporcionalnosti „u pogledu *posljedica* koje ima *na položaj* dotične osobe *sa stajališta prava Unije*”¹¹ ili uzimaju „u obzir *moгуće posljedice* koje ta odluka ima za dotičnu osobu te, ako je relevantno, za članove njezine obitelji u pogledu gubitka prava koja uživaju svi građani Unije”¹².

50. Iako je, kao što ću kasnije pojasniti u ovom mišljenju, doseg nadzora provedenog u točkama 55. do 58. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) teško ocijeniti, ipak smatram da, u skladu s rasuđivanjem koje je Sud slijedio u toj presudi, kako bi se utvrdilo je li oduzimanje državljanstva koje provodi država članica, a koje podrazumijeva gubitak građanstva Unije zainteresirane osobe, u skladu s člankom 20. UFEU-a, valja, kao prvo, ispitati opći interes razloga na kojem se temelji ta mjera i, kao drugo, provjeriti poštovanje načela proporcionalnosti.

1. Razlog u općem interesu kojem teži članak 15. stavak 1. točka (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu

51. Da bi gubitak državljanstva predviđen člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu bio u skladu s pravom Unije, mora se temeljiti na razlogu u općem interesu, što podrazumijeva da se gubitkom može postići željeni cilj i da se uskraćivanje do kojeg dovodi taj članak ne smatra proizvoljnim činom¹³.

¹¹ Presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 55.) (moje isticanje)

¹² Presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 56.) (moje isticanje)

¹³ Vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 51. do 54.).

52. Podsjećam da se člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu predviđa da svaki nizozemski državljanin koji također ima državljanstvo druge države i koji u neprekinutom razdoblju barem deset godina boravi izvan Nizozemske i državna područja na koja se primjenjuje UEU, gubi državljanstvo po sili zakona.

53. U tom se pogledu najprije u potpunosti slažem sa stajalištem koje zastupa nizozemska vlada, prema kojem je država članica pri izvršavanju svoje nadležnosti koja joj omogućuje određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva u biti ovlaštena polaziti od pretpostavke da je državljanstvo odraz stvarne veze između nje i njezinih državljana.

54. Nadalje, smatram da nije nerazumno da nacionalni zakonodavac među različitim čimbenicima koji mogu odražavati gubitak takve stvarne veze odabere uobičajeno boravište svojih državljana na državnom području treće zemlje u dovoljno dugom razdoblju.

55. U tom pogledu valja istaknuti da je takav izbor priznat na međunarodnoj razini. Naime, u članku 7. stavku 4. Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva propisuje se gubitak državljanstva zbog dugotrajnog boravka osobe u inozemstvu, pod uvjetom da ta osoba zbog tog gubitka ne ostane bez državljanstva. Isto tako, člankom 7. stavkom 1. točkom (e) Europske konvencije o državljanstvu predviđa se da se državljanstvo može izgubiti po sili zakona ako ne postoji stvarna veza između države i državljanina koji boravi u inozemstvu. U Izvješću s obrazloženjem te konvencije navodi se da se tom odredbom nastoji omogućiti državi koja to želi učiniti da spriječi da njezini državljanin koji dugo žive u inozemstvu zadrže državljanstvo te države, iako veza s tom državom više ne postoji ili je zamijenjena vezom s drugom državom, pri čemu je, *kao u ovom predmetu*, riječ o osobama koje imaju dvojno državljanstvo te stoga ne postoji opasnost da ostanu bez državljanstva¹⁴.

56. Usto, članak 15. stavak 1. točka (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu temelji se isključivo na kriteriju udaljavanja od područja Unije, neovisno o drugom državljanstvu koje imaju nizozemski državljanin. Naime, kao što je nizozemska vlada potvrdila na raspravi, gubitak po sili zakona, predviđen u članku 15. stavku 1. točki (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu, odnosi se i na nizozemske državljanin koji imaju dvojno državljanstvo treće zemlje i na one koji imaju dvojno državljanstvo druge države članice ako ispunjavaju kriterij neprekinutog boravka od deset godina na državnom području treće zemlje.

57. Naposljetku, kao što je istaknuo sud koji je uputio zahtjev, nijedan element spisa ne dokazuje da je uskraćivanje državljanstva predviđeno člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu proizvoljna mjera.

58. Ne ispitujući u ovoj fazi rasuđivanja proporcionalnost uskraćivanja državljanstva zbog toga što je nizozemski državljanin, koji ima dvojno državljanstvo, dulje od deset godina boravio u trećoj zemlji, to se trajanje ne čini pretjerano kratkim. Nijedna zainteresirana stranka uostalom ne osporava to razdoblje. Osim toga, neovisno o nedostacima na koje se žale tužitelji u glavnom postupku, a koji su utjecali na prethodnu informaciju koju su imali o tom zakonodavstvu, valja istaknuti da je Zakon o izmjenama zakona o nizozemskom državljanstvu donesen 2000. i da je stupio na snagu tri godine kasnije. Stoga smatram da je bi dovoljno predvidljiv. Usto, ovaj postupak dovoljno dokazuje da uskraćivanje državljanstva predviđeno člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu podliježe sudskom nadzoru.

59. Stoga smatram da se uskraćivanjem državljanstva predviđenim člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu nastoji postići legitiman cilj.

¹⁴ Vidjeti točku 70. Izvješća s obrazloženjem Europske konvencije o državljanstvu. To je izvješće dostupno na sljedećoj adresi: <https://rm.coe.int/16800cce80>.

2. Proporcionalnost članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu

60. Iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da se sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li ovlašten samo provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu ili je, štoviše, na temelju načela proporcionalnosti, kako ga Sud tumači u presudi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 55. do 58.), dužan uzeti u obzir *pojedinačne okolnosti* svakog slučaja koje mogu dokazati zadržavanje stvarne veze s dotičnom državom članicom, kao što to tvrde tužitelji u glavnom postupku.

61. Drugim riječima, čini se da potonji tužitelji smatraju da se presudom Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) *općenito zahtijeva* da, neovisno o kriteriju povezanosti koji je zakonodavac neke države članice odabrao za odobravanje ili oduzimanje državljanstva te države članice, nacionalni sud ispita sve *pojedinačne okolnosti* svakog slučaja koje mogu dokazati zadržavanje stvarne veze s navedenom državom članicom, na temelju koje bi zainteresirana osoba mogla zadržati državljanstvo te države članice.

62. Ne slažem se s tim stajalištem.

63. Prije svega, što se tiče načelâ, ne vidim nikakvu prepreku tomu da bi se nakon nadzora proporcionalnosti s obzirom na pravo Unije moglo pokazati da je odredba zakonodavstva države članice općenito u skladu s načelom proporcionalnosti.

64. U tom ću pogledu, ne ulazeći u detalje, samo navesti presudu od 6. listopada 2015., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648) koja se odnosila na primjenu nacionalnog zakonodavstva čiji je učinak bio taj da se građaninu Unije, koji je kazнено osuđen, automatski oduzimalo pravo glasovanja na izborima za Europski parlament.

65. Nakon što je utvrdio da je situacija u tom predmetu obuhvaćena područjem primjene prava Unije, Sud je odlučio provesti nadzor poštovanja oduzimanja prava glasovanja s obzirom na pravo zajamčeno člankom 39. stavkom 2. Povelje, kao i, među ostalim, s obzirom na poštovanje načela proporcionalnosti koje je predviđeno člankom 52. stavkom 1. Povelje.

66. U okviru ispitivanja proporcionalnosti ograničenja prava glasovanja, Sud je smatrao, s jedne strane, da je navedeno ograničenje proporcionalno s obzirom na to da se njime uzimaju u obzir narav i težina počinjenog kaznenog djela, kao i trajanje kazne, pri čemu je podsjetio da se zabrana prava glasovanja na temelju predmetnog nacionalnog zakonodavstva primjenjuje samo na osobe koje su osuđene zbog kaznenog djela za koje je bila predviđena kazna oduzimanja slobode u trajanju od najmanje pet godina do doživotnog zatvora. S druge strane, Sud je istaknuo da se nacionalnim pravom osuđenim pojedincima izričito dopušta da zahtijevaju i ishode ukidanje kazne građanske degradacije koja dovodi do oduzimanja prava na glasovanje. Sud je stoga iz toga zaključio da predmetno nacionalno zakonodavstvo nije protivno načelu proporcionalnosti te je presudio da se članku 39. stavku 2. Povelje ne protivi to zakonodavstvo kojim se po sili zakona iz kategorije nositelja prava na glasovanje na izborima za Europski parlament isključuje kategorija građana Unije kojoj pripada Thierry Delvigne.

67. Stoga se iz tog predmeta može zaključiti da ispitivanje proporcionalnosti nacionalnog zakonodavstva ne treba provoditi s obzirom na pojedinačne okolnosti svakog slučaja na temelju kojih bi se ograničenje predviđeno tim zakonodavstvom moglo izuzeti iz primjene. Sud je u tom pogledu samo naveo da T. Delvigne ispunjava uvjete za primjenu nacionalnog zakonodavstva, odnosno da je osuđen na kaznu oduzimanja slobode u trajanju od pet godina zatvora do doživotnog zatvora, a da pritom nije dalje ispitivao primjerenost ograničenja prava glasovanja pojedinačnoj kazni (dvanaest godina) na koju je T. Delvigne bio osuđen ili *a fortiori* uzeo u obzir eventualne olakotne okolnosti svojstvene situaciji tog pojedinca.

68. Čini mi se da se nadzorom poštovanja načela proporcionalnosti provedenim u presudi Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), unatoč nespornim nejasnoćama u pogledu njegova dosega, nije pobio taj pristup.

69. Najprije ističem da se ni u jednom obrazloženju presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ne navodi uzimanje u obzir *svih* okolnosti svakog slučaja kako bi se provjerila proporcionalnost odluke o ukidanju naturalizacije kao što je ona o kojoj je riječ u ovom predmetu.

70. Točno je da je Sud u tri navrata, u točkama 54. i 55. te prvoj rečenici točke 56. te presude, uputio na posljedice koje ta odluka ima na dotičnu osobu.

71. Čini mi se da sadržaj tih triju točaka presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) nije osobito lako razumjeti.

72. Naime, dok se u točki 54. te presude navodi *izravna* posljedica oduzimanja državljanstva dotičnoj osobi, odnosno *gubitak statusa građanina Unije*, što se čini razumljivim i logičnim, suprotno tomu, čini se da se u točki 55. i prvoj rečenici točke 56. navedene presude predviđaju druge vrste posljedica, manje izravne ili čak „eventualne” i različite od posljedice gubitka građanstva Unije, na temelju kojih nacionalni sud treba provesti nadzor proporcionalnosti odluke o ukidanju naturalizacije ne samo s obzirom na članak 20. UFEU-a, nego i, štoviše, s obzirom na pravo Unije općenito.

73. U tom je pogledu, ako ne griješim, u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), osim gubitka statusa građanina Unije, jedina druga izravna posljedica ukidanja naturalizacije, koja se nalazila u središtu pitanja nacionalnog suda i koja očito uopće nije bila hipotetska, bila opasnost da zainteresirana osoba ne ostane bez državljanstva.

74. Međutim, što se tiče tih dviju izravnih posljedica odluke o ukidanju naturalizacije u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), Sud nije dao nikakvu naznaku koja bi upućivala na to da bi ta odluka mogla biti neproporcionalna. Naime, Sud je u točki 57. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) priznao da država članica čije je državljanstvo stečeno prijevarom na temelju članka 20. UFEU-a nije dužna suzdržati se od ukidanja naturalizacije samo zbog toga što zainteresirana osoba nije ponovno stekla državljanstvo svoje države članice podrijetla, a stoga ni status građanina Unije. Usto, Sud je u točki 58. iste presude na vrlo neobičan način povjerio nacionalnom sudu da sam utvrdi doseg načela proporcionalnosti, pri čemu je naveo da je na tom sudu da ocijeni „*zahtijeva li se [...] poštovanjem načela proporcionalnosti da se zainteresiranoj osobi prije stupanja na snagu takve odluke o ukidanju naturalizacije odobri razuman rok kako bi mogla pokušati ponovno steći državljanstvo svoje države članice podrijetla*”¹⁵.

75. Stoga je teško shvatiti koju je drugu posljedicu odnosno koje je druge posljedice na situaciju zainteresirane osobe nacionalni sud trebao uzeti u obzir pri ispitivanju proporcionalnosti odluke o ukidanju naturalizacije o kojoj je bila riječ u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), kad ni izravne posljedice te odluke nisu mogle dovesti do toga da se njemačka tijela suzdrže od donošenja navedene odluke.

76. Točno je da je sasvim moguće zamisliti da odluka o ukidanju naturalizacije koja dovodi do gubitka statusa građanina Unije može imati višestruke posljedice na situaciju zainteresirane osobe ili članova njezine obitelji, kao što je Sud to naveo u prvoj rečenici točke 56. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). Na primjer, moguće je da gubitak statusa građanina Unije prouzroči prekid ili gubitak isplata socijalnih naknada u korist zainteresirane osobe. Isto tako, gubitak građanstva Unije mogao bi dovesti do toga da se zainteresirana osoba više ne može pozivati na pravo boravka na državnom

¹⁵ Moje isticanje Prema mišljenju Suda, načelom proporcionalnosti stoga se ne zahtijeva ni da se provede postupak u svrhu sprječavanja gubitka građanstva Unije ni da se postupak opoziva naturalizacije odgodi dok zainteresirana osoba stvarno ponovno ne stekne svoje izvorno državljanstvo, na temelju čega bi mogla zadržati građanstvo Unije.

području dotične države članice, ili, u određenim slučajevima, čak i na području Unije. Ako ta zainteresirana osoba ima djecu koja imaju državljanstvo navedene države članice te ima isključivo pravo na skrb o njima, ta bi se djeca tada mogla naći u situaciji kao što je ona ispitana u predmetu Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

77. Međutim, te posljedice ne proizlaze iz odluke o ukidanju naturalizacije zainteresirane osobe, nego iz naknadnih upravnih odluka koje se mogu, ali ne moraju donijeti, i koje u svakom slučaju mogu biti predmet sudskih postupaka i, po potrebi, nadzora proporcionalnosti, uključujući s obzirom na pravo Unije.

78. Stoga ne vidim zašto bi nacionalni sud pred kojim je pokrenut postupak prilikom ispitivanja proporcionalnosti odluke o oduzimanju državljanstva s obzirom na pravo Unije trebao uzeti u obzir takve neizravne, ili čak hipotetske posljedice ako na temelju njih ionako ne može poništiti takvu odluku ili utvrditi da su se nacionalna tijela trebala suzdržati od donošenja te odluke.

79. Stoga, da ponovim jedan od prethodno navedenih primjera, ako se zainteresirana osoba koja bi mogla izgubiti status građanina Unije i članovi njezine obitelji, koji su i sami građani Unije, nalaze u situaciji kao što je ona ispitana u predmetu Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), to ne znači se dotična država članica u pogledu te zainteresirane osobe treba suzdržati od donošenja odluke o oduzimanju državljanstva toj osobi, nego da se mora uvjeriti da zainteresirana osoba može nastaviti boraviti na području Unije kao član obitelji građana Unije.

80. Stoga je moguća jedna od dvije mogućnosti: ili se donošenje odluke o oduzimanju državljanstva može „neutralizirati” zbog gubitka statusa građanina Unije koji se podrazumijeva, što, točno je, uzrokuje određene poteškoće s obzirom na dodatnu narav tog statusa u odnosu na državljanstvo država članica, kako je predviđeno člankom 9. UEU-a i člankom 20. stavkom 1. UFEU-a¹⁶, ali što, prema mojem mišljenju, nije nemoguće¹⁷, ili se donošenje takve odluke ne može „neutralizirati” zbog gubitka statusa građanina Unije, ali mi je tada teško razumjeti zašto bi neizravne, podredne, ili čak hipotetske posljedice na situaciju zainteresirane osobe, koje su manje ozbiljne od gubitka tog temeljnog statusa i povezanih prava, značile da se odluka o oduzimanju državljanstva ne može donijeti.

81. Neka sud ne shvati pogrešno moje riječi. Uopće mi nije namjera uputiti na to da se državu članicu oslobodi nadzora proporcionalnosti odluke o oduzimanju državljanstva ili mjere, kao što su one u glavnom predmetu, kojom se utvrđuje gubitak državljanstva državljanina države članice, koje podrazumijevaju gubitak statusa građanina Unije.

82. Međutim, prema mojem mišljenju i u skladu sa sudskom praksom, u okviru tog nadzora treba samo provjeriti može li se predmetnom mjerom, čija je izravna posljedica gubitak statusa državljanina Unije, jamčiti ostvarenje cilja u općem interesu koji se njome nastoji postići te može li se taj cilj postići manje ograničavajućim mjerama, odnosno prelazi li predmetna mjera ono što je nužno za postizanje navedenog cilja u općem interesu¹⁸.

83. To je tumačenje potkrijepljeno točkom 59. i izrekom presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) u kojima se usklađenost odluke o ukidanju naturalizacije s pravom Unije, osobito s člankom 17. UEZ-a (koji je postao članak 20. UFEU-a), općenito uvjetuje poštovanjem „načela proporcionalnosti”.

16 Da podsjetim, zadnjom rečenicom članka 9. UEU-a i člankom 20. stavkom 1. UFEU-a predviđa se da se „[g]rađanstvo Unije dodaje [...] nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga”.

17 Bilo zbog razloga koji se smatra nezakonitim s obzirom na pravo Unije ili zbog neproporcionalnosti nacionalne mjere, kao što predlažem da se utvrdi u pogledu primjene članka 16. stavka 1. točke (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu na maloljetnike: vidjeti točke 128. do 149. ovog mišljenja.

18 Vidjeti u tom smislu presude od 22. prosinca 2010., Sayn-Wittgenstein (C-208/09, EU:C:2010:806, t. 90. i 93.), kao i od 2. lipnja 2016., Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, t. 72. i 74.).

84. U svakom slučaju, nadzor proporcionalnosti koji je nacionalni sud trebao provesti na poziv Suda iz presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), prema mojem mišljenju, ne obuhvaća *ispitivanje svih okolnosti svakog pojedinačnog slučaja* koje bi, unatoč ispunjavanju uvjeta za primjenu nacionalnog zakonodavstva koji se odnose na oduzimanje državljanstva, mogle dokazati zadržavanje stvarne povezanosti s dotičnom državom članicom.

85. U tom pogledu, ako se u toj fazi zadržim isključivo na elementima koji su izričito navedeni u drugoj rečenici točke 56. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), podsjećam da je Sud zatražio od nacionalnog suda da provjeri, među ostalim, je li gubitak prava koja ima svaki građanin Unije „opravdan s obzirom na težinu kaznenog djela koje je počinio taj građanin, vrijeme koje je proteklo između odluke o naturalizaciji i odluke o njezinu ukidanju, kao i mogućnost da zainteresirana osoba ponovno stekne svoje izvorno državljanstvo.”

86. Očito, iako je tekst druge rečenice točke 56. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) općenit, elementi koje utvrdio Sud, a koje nacionalni sud treba ispitati, ne mogu se nužno prenijeti na sve situacije u kojima je riječ o gubitku državljanstva države članice i građanstva Unije. Konkretno, nadzor proporcionalnosti treba izvršiti *s obzirom na razlog* na kojem se temelji oduzimanje državljanstva i statusa građanina Unije.

87. S obzirom na navedeno, ispitivanje triju elemenata navedenih u drugoj rečenici točke 56. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), prema mojem mišljenju, ne ide u prilog tezi tužiteljâ u glavnom postupku da prilikom ispitivanja proporcionalnosti nacionalne mjere kojom se pojedincu oduzima državljanstvo države članice treba uzeti u obzir sve okolnosti svakog slučaja.

88. To je očito slučaj što se tiče poziva upućenog nacionalnom sudu da provjeri je li gubitak prava povezanih sa statusom građanina Unije „opravdan s obzirom na težinu počinjenog kaznenog djela”. Naime, ispitivanje tog elementa, svojstvenog razlogu (prijevара) na kojem se temelji odluka o ukidanju naturalizacije u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), zahtijeva da se provjeri samo povezanost između gubitka prava povezanih sa statusom građanina Unije i dostatne težine kaznenog djela koje je počinila zainteresirana osoba, koje se u potpunosti može provesti *in abstracto* te stoga ne podrazumijeva ispitivanje *in concreto*¹⁹. Stoga bi u ekstremnom i, nadam se, sasvim hipotetskom slučaju, u kojem bi se zakonodavstvom države članice propisivalo ukidanje naturalizacije pojedinca zbog prometnog prekršaja, koje ima za učinak gubitak građanstva Unije, neproporcionalnost te mjere bila vidljiva s obzirom na neusklađenost niskog stupnja težine kaznenog djela s dramatičnom posljedicom gubitka statusa građanina Unije. Za takav nadzor ne bi bilo potrebno uzeti u obzir pojedinačnu situaciju osobe.

89. To je također nesumnjivo slučaj ispitivanja, koje provodi nacionalni sud, u pogledu pitanja ima li zainteresirana osoba kojoj je uskraćeno državljanstvo države članice „mogućnost da [...] ponovno stekne svoje izvorno državljanstvo”. Takvo se ispitivanje u potpunosti može provesti isključivo s obzirom na mogućnosti predviđene relevantnim nacionalnim odredbama, neovisno o ispitivanju okolnosti svojstvenih pojedincu. Nadalje, zanimljivo je istaknuti da se, iako je taj odlomak presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) dio točke u kojoj se podsjeća na važnost koja se primarnim pravom pridaje statusu građanina Unije, Sud nije usredotočio ni na potrebu da zainteresirana osoba zadrži taj status²⁰, ni na činjenicu da zainteresirana osoba može *stvarno* ponovno steći svoje izvorno državljanstvo, u ovom slučaju, austrijsko, što bi u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) tužitelju omogućilo da također ponovno stekne građanstvo Unije²¹.

19 Kao što je nadzor koji je Sud proveo u presudi od 6. listopada 2015., Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648).

20 Kao ni na potrebu da se izbjegne da zainteresirana osoba ostane bez državljanstva: vidjeti u tom smislu osobito Marinai, S., *Perdita della cittadinanza e diritti fondamentali: profili internazionalistici ed europei*, Giuffrè, Milano, 2017., str. 162.

21 Što je, kao što sam već naveo, potvrđeno u točkama 57. i 58. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104).

90. To je, prema mojem mišljenju, također slučaj ispitivanja, koje je Sud zatražio u drugoj rečenici točke 56. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), u pogledu „vremena koje je proteklo između odluke o naturalizaciji i odluke o njezinu ukidanju”, iako je ono, priznajem, neizvjesnije. Ta provjera koju je nacionalni sud pozvan provesti izaziva dvojbe u pogledu zaključaka koje taj sud mora izvesti iz proteka vremena. Naime, nije jasno je li protek vremena kao takav mogao spriječiti samo donošenje odluke o oduzimanju državljanstva ili je možda samo mogao utjecati, s obzirom na okolnosti predmeta Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), na retroaktivnost te odluke. U predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) protekla je otprilike jedna i pol godina između odluke o naturalizaciji i odluke o njezinu ukidanju. Osim toga, relevantnim njemačkim pravom predviđalo se da se upravni akt dobiven prijevaram u načelu ukida retroaktivno²², čime se nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak ostavljala margina prosudbe u okviru koje je mogao uzeti u obzir određene elemente povezane s ponašanjem zainteresirane osobe tijekom razdoblja koje je proteklo, kao i s postupanjem uprave, osobito s nepostojanjem dužne pažnje pri utvrđivanju prijave. Sud ipak nije dao jasno naznake na temelju kojih bi se moglo smatrati da proteklo vrijeme može „neutralizirati” stjecanje državljanstva na prijearu, a stoga i donošenje retroaktivne odluke o ukidanju naturalizacije. Drugim riječima, iz presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) nipošto ne proizlazi da je nacionalni sud bio pozvan provjeriti je li zainteresirana osoba, unatoč prijeari, s obzirom na vlastite okolnosti tijekom vremena koje je proteklo između odluke o naturalizaciji i odluke o njezinu ukidanju uspostavio dovoljno čvrstu vezu sa Saveznom Republikom Njemačkom koja bi bila prepreka ukidanju naturalizacije.

91. Slijedom toga, s obzirom na presudu Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648) i presudu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), smatram da u glavnom predmetu nadzor proporcionalnosti članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu treba provesti *in abstracto* i, u svakom slučaju, neovisno o posljedicama i pojedinačnim okolnostima čiji bi učinak bio da se iz primjene izuzmu uvjeti za gubitak državljanstva koje je odabrao nizozemski zakonodavac.

92. Sada ću se osvrnuti na ispitivanje proporcionalnosti članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu.

93. U tom pogledu valja, kao prvo, istaknuti da primjena navedenog članka ne dovodi nužno do gubitka građanstva Unije. Naime, kao što sam već istaknuo, gubitak nizozemskog državljanstva koji se predviđa tim člankom primjenjuje se na državljane Kraljevine Nizozemske koji također imaju državljanstvo druge države članice i koji imaju boravište u trećoj zemlji. Unatoč gubitku nizozemskog državljanstva, te osobe zadržavaju status građanina Unije.

94. Kao drugo, kao što je istaknuo sud koji je uputio zahtjev, člankom 15. stavkom 4. Zakona o nizozemskom državljanstvu predviđa se, na temelju jednostavnih pristupa, više mogućnosti za prekid neprekinutog razdoblja boravka od deset godina u trećoj zemlji. Naime, to je razdoblje prekinuto i stoga počinje teći novo razdoblje od deset godina u korist zainteresirane osobe ako se toj osobi izda izjava o nizozemskom državljanstvu ili putna isprava (putovnica), ili pak nizozemska osobna iskaznica.

95. Zainteresirana osoba može, na temelju izdavanja jedne od tih isprava, vlastitom inicijativom izbjeći gubitak nizozemskog državljanstva, kao i, ovisno o slučaju, gubitak građanstva Unije.

96. *Neovisno čak i o gubitku državljanstva*, uopće se ne čini nerazumnim i neproporcionalnim zahtijevati od državljanina države članice da po isteku valjanosti putovnice ili nacionalne osobne iskaznice produlji jedan od tih dokumenata²³.

²² Vidjeti presudu Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, t. 8.).

²³ Isto vrijedi za izdavanje izjave o nizozemskom državljanstvu koju zainteresirana osoba može zatražiti od kuće putem obrasca dostupnog na internetskoj stranici nizozemske vlade.

97. To utvrđenje vrijedi tim više kada osoba bez prekida boravi u trećoj zemlji u kojoj bi veza s njezinom državom članicom podrijetla mogla oslabiti. Naime, u interesu je svake osobe da ima važeće osobne dokumente i/ili putne isprave, tim više ako joj izdavanje neke od tih isprava omogućuje da zadrži svoje državljanstvo, kao i, ovisno o slučaju, status građanina Unije.

98. Kada nizozemski državljanin unutar neprekinutog razdoblja boravka od deset godina u trećoj zemlji zatraži izdavanje jedne od triju isprava navedenih u članku 15. stavku 4. Zakona o nizozemskom državljanstvu, nizozemski zakonodavac pretpostavlja da taj državljanin želi zadržati stvarnu vezu s Nizozemskom.

99. Suprotno tomu, kada dotična osoba ne poduzme korake za dobivanje jednog od tih dokumenata tijekom neprekinutog razdoblja boravka od deset godina u trećoj zemlji, predviđene u članku 15. stavku 1. točki (c) tog zakona, nizozemski zakonodavac pretpostavlja da je ta veza nestala²⁴.

100. Čini se da se tim pretpostavkama ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje cilja koji nizozemski zakonodavac nastoji postići.

101. Kao treće, gubitak nizozemskog državljanstva po sili zakona i, ovisno o slučaju, statusa građanina Unije, nije nepovratan. Naime, na temelju članka 6. stavka 1. točke (f) Zakona o nizozemskom državljanstvu, kada osoba izgubi nizozemsko državljanstvo, može ga ponovno steći pod povoljnijim uvjetima od državljanina koji nikad nije imao nizozemsko državljanstvo. U skladu s onim što je Sud naveo u drugoj rečenici točke 56. presude Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) i s nadzorom poštovanja načela proporcionalnosti koji je proveo u presudi od 6. listopada 2015. Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), smatram da mogućnost ponovnog stjecanja prava povezanih sa statusom građanina Unije ukazuje na proporcionalnost nacionalnog zakonodavstva o kojemu je riječ u ovom predmetu.

102. Podsjećam da u ovom predmetu nijedan od triju glavnih tužitelja ne osporava činjenicu da ispunjavaju uvjete za primjenu članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu i da stoga trebaju izgubiti nizozemsko državljanstvo, kao i, s obzirom na to da nemaju državljanstvo druge države članice, status građana Unije²⁵.

103. Naime, u skladu s elementima koje je prosljedio sud koji je uputio zahtjev, tužitelji u glavnom postupku čekali su, iznimno iznenađujuće, između šest i deset godina prije nego što su zatražili produljenje svojih putovnica, pri čemu su svi podnijeli svoj zahtjev za produljenje tijekom 2014., iako su u skladu s člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu svi izgubili svoje nizozemsko državljanstvo u proljeće 2013.

104. Kao što sam prethodno naveo, tužitelji u glavnom postupku kritiziraju činjenicu da se Zakonom o nizozemskom državljanstvu nacionalnim sudovima zabranjuje da uzmu u obzir *pojedinačne okolnosti* kojima bi se dokazalo da su zadržali stvarnu vezu s Nizozemskom, unatoč kriteriju koji je nizozemski zakonodavac predvidio u članku 15. stavku 1. točki (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu. Drugim riječima, smatraju da se načelom proporcionalnosti nacionalnom sudu nalaže da ne uzme u obzir samo pojedinačne okolnosti na temelju kojih provjerava jesu li ispunjeni uvjeti za primjenu članka 15.

24 Valja napomenuti da je u točki 71. Izvješća s obrazloženjem Europske konvencije o državljanstvu također navedeno da se dokaz o nepostojanju stvarne veze s državom strankom može temeljiti na nepodnošenju, među ostalim, zahtjeva za izdavanje osobnih dokumenata ili putnih isprava ili izjave kojom se izražava želja da se zadrži državljanstvo države stranke.

25 To očito znači da se nacionalni sud uvjerio, s obzirom na okolnosti svojstvene svakom od triju tužitelja u glavnom postupku, da su ispunjeni uvjeti za primjenu članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu. U tom pogledu, prema mojem mišljenju, nema nikakve dvojbe u to da bi nacionalni sud, ako ministar, na primjer, u određenom slučaju ne uzme u obzir radnju koja dovodi do prekida razdoblja od deset godina, trebao poništiti odluku o odbijanju izdavanja zatražene putovnice na temelju neispunjavanja kriterija iz članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu. Isto tako, ako pojedinac navede da *nije bio u mogućnosti* zatražiti produljenje svoje putovnice u razumnom roku nakon isteka valjanosti njegove stare putovnice ili zatražiti izdavanje jednog od drugih dvaju dokumenata koji omogućuju prekid razdoblja od deset godina predviđenog u članku 15. stavku 1. točki (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu, nacionalni sud mora ispitati tu situaciju. Naime, s obzirom na to da se nikoga ne može obvezati na nemoguće, nacionalni se sud stoga treba uvjeriti da je, s obzirom na dokaze koje je podnijela zainteresirana osoba, njezina tvrdnja da nije bila u mogućnosti dobiti dokumente navedene u članku 15. stavku 1. točki (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu, doista osnovana.

stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu, nego i, osobito, pojedinačne okolnosti koje se odnose na druge čimbenike povezanosti koji odražavaju zadržavanje navodne stvarne veze s Nizozemskom, kao što su sposobnost izražavanja na nizozemskom jeziku, održavanje obiteljskih i/ili emocionalnih veza u toj državi članici i ostvarivanje prava glasovanja na nizozemskim izborima.

105. Iako se ta teza može činiti privlačnom, a da se pritom ne upušta u raspravu o doseg presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) i Delvigne (C-650/13, EU:C:2015:648), prema mojem mišljenju, ona ima vrlo opasne posljedice, osobito u pogledu podjele nadležnosti između država članica i Unije.

106. Naime, pod izlikom traženja ispitivanja poštovanja načela proporcionalnosti u pravu Unije, tom se tezom u konačnici želi naložiti nacionalnom sudu da razlog na kojem se temelji gubitak državljanstva i koji je nacionalni zakonodavac odabrao u skladu s međunarodnim pravom, pri čemu se to ne protivi pravu Unije, odbaci u korist kriterija povezanosti s dotičnom državom članicom, koji su, točno je, s teoretskog stajališta ili stajališta druge države članice sasvim mogući, ali koje nacionalni zakonodavac nije odredio kao relevantne za dokazivanje održavanja stvarne veze s dotičnom državom članicom.

107. Međutim, podsjećam da su države članice u skladu sa sudskom praksom nadležne određivati uvjete za stjecanje i gubitak državljanstva i da se, na temelju članka 9. UFEU-a i članka 20. stavka 1. UFEU-a, građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga. Kad bi se Unija složila s argumentacijom tužiteljâ u glavnom postupku, time bi također povrijedila dužnost poštovanja nacionalnog identiteta država članica, navedenu u članku 4. stavku 2. UFEU-a, čiji je sastav nacionalne zajednice nedvojbeno temeljni element²⁶.

108. Kao što sam već istaknuo, ni presuda Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104) ne ide u prilog argumentacije tužiteljâ u glavnom postupku. Naime, tu se presudu, prema mojem mišljenju, ne može tumačiti na način da se njome od nacionalnog suda *zahtijeva* da u okviru ispitivanja poštovanja načela proporcionalnosti provjeri može li se donošenje odluke o oduzimanju državljanstva države članice na temelju razloga u općem interesu koji se nastoji postići nacionalnim propisom, isključiti zbog postojanja okolnosti svojstvenih zainteresiranoj osobi, koje odražavaju zadržavanje stvarne veze s dotičnom državom članicom, neovisno o razlogu na kojem se temelji donošenje te odluke.

109. Usto, u tom pogledu podsjećam da nužnost i proporcionalnost nacionalne mjere, kojom se nastoji postići cilj u općem interesu, nisu isključene samo zbog toga što je država članica odabrala sustav zaštite drukčiji od onoga koji je usvojila druga država članica²⁷ ili zbog toga što postoje druge moguće mjere kojima bi se mogao postići taj cilj, ali je nacionalni zakonodavac, nebitno iz kojeg razloga, odlučio da su one nedostatne za ostvarivanje tog cilja.

110. Štoviše, kad bi se prihvatila argumentacija koju su tužitelji u glavnom postupku iznijeli u ovom predmetu, nacionalni bi sud trebao odrediti koji su kriteriji povezanosti s dotičnom državom članicom relevantni, njihov stupanj intenziteta, kao i njihovo ponderiranje, pri čemu ih ne bi precizno odredio nacionalni zakonodavac.

111. Na primjer, pod pretpostavkom da se sposobnost korištenja nizozemskim jezikom prizna kao relevantan kriterij, kako bi nacionalni sud trebao uzeti u obzir činjenicu da M. G. Tjebbes, kako ona sama navodi u svojim pisanim očitovanjima, ne govori tečno nizozemski te, po potrebi, ponderirati taj kriterij s obzirom na broj njezinih putovanja između Kanade i Nizozemske posljednjih godina ili, po potrebi, s obzirom na moguće obiteljske veze koje održava u toj državi članici i čiji stupanj nije precizno određen?

²⁶ Vidjeti u tom smislu mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 25.).

²⁷ Vidjeti u tom smislu presudu od 2. lipnja 2016., Bogendorff von Wolffersdorff (C-438/14, EU:C:2016:401, t. 73. i navedena sudska praksa).

112. Isto tako, bi li nacionalni sud u slučaju G. J. M. Koopman, koja se poziva na savršeno poznavanje nizozemskog jezika u govoru i pismu i koja, čini se, redovito putuje u Nizozemsku, također trebao uzeti u obzir činjenicu da je, u skladu s očitovanjima G. J. M. Koopman, njezin sin, koji je prije proljeća 2013. postao punoljetan, za razliku od G. J. M. Koopman, poduzeo korake koji mu omogućuju zadržavanje nizozemskog državljanstva, i ako da, koliko je taj element važan?

113. Kad bi se od nacionalnih sudova zahtijevalo takvo postupanje, time bi se pojedince izložilo situaciji pravne nesigurnosti. U svakom slučaju smatram da bi Sud, ako suprotno mojem prijedlogu potvrdi tezu tužiteljâ u glavnom postupku, trebao sam utvrditi doseg načela proporcionalnosti, a stoga i sudu koji je uputio zahtjev naznačiti relevantne kriterije povezanosti s dotičnom državom članicom koje taj sud treba uzeti u obzir i za koje treba provjeriti jesu li ispunjeni u svakoj situaciji iz glavnog predmeta.

114. Ne mogu predložiti Sudu da slijedi taj pristup jer bi se njime zadiralo u nadležnost država članica u pogledu određivanja uvjeta za gubitak državljanstva.

115. Zbog svih tih razmatranja smatram da se člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu ne povređuje načelo proporcionalnosti koje je zaštićeno pravom Unije.

116. Naposljetku, taj zaključak ne može biti doveden u pitanje potrebom da se svakoj osobi zajamči pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života u skladu s člankom 7. Povelje.

117. Naime, primjenom članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o nizozemskom državljanstvu nipošto se nizozemskim državljanima koji su izgubili nizozemsko državljanstvo i, ovisno o slučaju, građanstvo Unije, ne uskraćuje ostvarivanje prava na privatni i obiteljski život. Konkretno, oni i dalje imaju pravo boravka na državnom području treće države čiji su državljani, i dalje putuju i slobodno se kreću zahvaljujući putnim ispravama koje je izdala ta treća zemlja te im je, u granicama propisa o ulasku stranih državljana, dopušten ulazak na državno područje svake druge države, uključujući države članice Unije. Usto, ti pojedinci i dalje u cijelosti uživaju pravo na privatni i obiteljski život, pri čemu ne postoji opasnost da bi morali napustiti državno područje treće zemlje u kojoj borave. Takva ocjena vrijedi u svim slučajevima. Drugim riječima, njome se ne zahtijeva ispitivanje *in concreto* utjecaja gubitka državljanstva i, ovisno o slučaju, gubitka statusa građanina Unije, na pojedinačnu situaciju svake dotične osobe.

118. Stoga predlažem da se na prvi dio pitanja suda koji je uputio zahtjev odgovori na način da se članku 20. UFEU-a i članku 7. Povelje ne protivi zakonodavna odredba, kao što su članak 15. stavak 1. točka (c) i članak 15. stavak 4. Zakona o nizozemskom državljanstvu, na temelju koje punoljetna osoba, koja također ima državljanstvo treće zemlje, po sili zakona gubi državljanstvo države članice, a stoga i status građanina Unije, zbog toga što je tijekom neprekinutog razdoblja od deset godina imala uobičajeno boravište u inozemstvu i izvan Europske unije.

C. Usklađenost s člankom 20. UFEU-a i člankom 24. Povelje gubitka državljanstva maloljetnih nizozemskih državljana koji je predviđen u članku 16. stavku 1. točki (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu

119. Drugi dio prethodnog pitanja suda koji je uputio zahtjev odnosi se na gubitak državljanstva maloljetnih nizozemskih državljana koji je predviđen u članku 16. stavku 1. točki (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu te se u glavnom predmetu odnosi isključivo na situaciju L. Duboux koja je kći G. J. M. Koopman. Kao i u slučaju ispitivanja članka 15. stavka 1. točke (c) navedenog zakona, valja provjeriti nastoji li se gubitkom državljanstva iz članka 16. stavka 1. točke (d) tog zakona postići cilj u općem interesu te prelazi li on ono što je nužno za postizanje tog cilja.

1. Razlog u općem interesu kojem se teži člankom 16. stavkom 1. točkom (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu

120. Na temelju članka 16. stavka 1. točke (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu, maloljetnik gubi nizozemsko državljanstvo ako jedan od njegovih roditelja izgubi to državljanstvo na temelju članka 15. stavka 1. točke (c) navedenog zakona i pod uvjetom da, prema tvrdnjama suda koji je uputio zahtjev, taj maloljetnik ne ostane bez državljanstva²⁸.

121. Što se tiče cilja u općem interesu koji se nastoji postići člankom 16. stavkom 1. točkom (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu, sud koji je uputio zahtjev ističe da iz njegova nastanka proizlazi da se tom odredbom nastoji ponovno uspostaviti jedinstvo državljanstva unutar obitelji.

122. U tom pogledu valja istaknuti da se članak 16. stavak 1. točka (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu temelji na članku 7. stavku 2. Europske konvencije o državljanstvu kojim se predviđa da država stranka te konvencije može predvidjeti gubitak državljanstva za djecu čiji roditelji gube to državljanstvo²⁹. Osim toga, u trećoj uvodnoj izjavi drugog Protokola o izmjeni (europske) Konvencije o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i vojnih obveza u slučajevima višestrukog državljanstva, potpisanog u Strasbourgu 2. veljače 1993.³⁰, navodi se poticanje osiguranja jedinstva državljanstva unutar iste obitelji.

123. Točno je da je, čak i na međunarodnoj razini, legitimnost takvog cilja dovedena u pitanje jer je maloljetnicima potrebno priznati samostalna postupovna i materijalna prava u odnosu na njihove roditelje³¹.

124. Nizozemska vlada u više je navrata u svojim očitovanjima podnesenima u ovom predmetu istaknula, a da pritom nije priznala postojanje takvih prava, da cilj jedinstva državljanstva unutar obitelji treba uključivati uzimanje u obzir (zaštite) interesa djeteta, kao što se priznaje u okviru primjene članka 7. stavka 2. Europske konvencije o državljanstvu³². Ta vlada dodaje da je nacionalni zakonodavac uostalom uzeo u obzir zaštitu interesa djeteta, propisanu člankom 24. stavkom 2. Povelje³³, time što je u članku 16. stavku 2. Zakona o nizozemskom državljanstvu predvidio određen broj iznimaka od gubitka državljanstva u slučaju maloljetnika.

125. Slažem se sa stajalištem nizozemske vlade da u okviru razloga jedinstva državljanstva unutar obitelji nužno treba uzeti u obzir zaštitu interesa djeteta. To je uzimanje u obzir tim važnije što bi maloljetnik, gubitkom nizozemskog državljanstva, također mogao izgubiti status građanina Unije.

126. S obzirom na ta razmatranja, cilj kojim se nastoji osigurati ili ponovno uspostaviti jedinstvo državljanstva unutar obitelji, uključujući pritom uzimanje u obzir zaštite interesa djeteta, prema mojem je mišljenju legitiman cilj kojim se u načelu može opravdati to da maloljetnik izgubi državljanstvo neke države članice, što je gubitak koji pak može dovesti do gubitka građanstva Unije.

²⁸ U skladu s člankom 14. stavkom 6. Zakona o nizozemskom državljanstvu.

²⁹ Također treba navesti da se člankom 6. Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva ne zabranjuje taj razlog za gubitak državljanstva maloljetnika.

³⁰ ETS br. 149. Taj su protokol ratificirale samo dvije države, odnosno Talijanska Republika i Kraljevina Nizozemska.

³¹ Vidjeti osobito izvješće koje su pripremile W. Fuchs-Mair i M. Staudigl, naslovljeno „Convention européenne sur la nationalité – bonnes pratiques pour les enfants”, s 3. europske konferencije o državljanstvu, održane u Strasbourgu 11. i 12. listopada 2004. (dok. CJ-S-NAT (2008) 2).

³² Vidjeti točku 75. Izvješća s obrazloženjem Europske konvencije o državljanstvu u kojoj se navodi da bi se „[d]ržave stranke trebale pri primjeni [članka 7. stavka 2. te konvencije] u svakom slučaju voditi interesom djeteta”.

³³ Podsjećam, člankom 24. stavkom 2. Povelje predviđa se da, u svakom djelovanju koje se odnosi na djecu, bez obzira na to provode li ga tijela javne vlasti ili privatne institucije, primarni cilj mora biti zaštita interesa djeteta. Sud je u više navrata presudio da osigurava poštovanje obveze uzimanja u obzir zaštite interesa djeteta iz članka 24. stavka 2. Povelje: vidjeti osobito presude od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 76. do 78.), kao i od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr. (C-133/15, EU:C:2017:354, t. 60.).

127. Međutim, valja provjeriti je li mjera kojom nizozemski zakonodavac predviđa postizanje tog cilja u skladu s načelom proporcionalnosti.

2. Proporcionalnost članka 16. stavka 1. točke (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu

128. Prema mišljenju nizozemske vlade, uzimanje u obzir zaštite interesa djeteta, koje je građanin Unije, ne znači da gubitak nizozemskog državljanstva, koji dovodi do gubitka građanstva Unije, *nikad* nije moguć. U biti dodaje da se, kada roditelj izgubi stvarnu vezu s Nizozemskom, razumno može pretpostaviti da dijete u načelu više nema stvarnu vezu s tom državom članicom. Tim se argumentom objašnjava zašto je gubitak državljanstva maloljetnikâ u načelu automatski, osim ako je riječ o iznimkama predviđenima člankom 16. stavkom 2. Zakona o nizozemskom državljanstvu.

129. Takvo rasuđivanje ne smatram uvjerljivim.

130. Točno je da nije riječ o osporavanju toga da zaštiti interesa djeteta, koje je građanin Unije, u načelu može biti protivan gubitak državljanstva države članice, a stoga i gubitak građanstva Unije.

131. Međutim, s jedne strane, ističem da je nizozemski zakonodavac krenuo od pretpostavke da se jedinstvo državljanstva unutar obitelji *uvijek* podudara sa zaštitom interesa djeteta, osim u iznimnim slučajevima koje je i sam taj zakonodavac priznao.

132. S druge strane, čini se da nizozemski zakonodavac uopće nije uzeo u obzir činjenicu da maloljetni građani Unije uživaju taj status samostalno. Ipak je očito da status građanina Unije nije namijenjen samo maloljetnicima i da maloljetnici nisu građani Unije drugog reda³⁴. Maloljetnici su u biti nositelji istih prava koja proizlaze iz tog statusa, neovisno o činjenici da ostvarivanje tih prava općenito ovisi o osobama koje osiguravaju roditeljsku skrb. Maloljetnici stoga nemaju građanstvo Unije koje proizlazi iz građanstva njihovih roditelja, koji su i sami građani Unije, nego uživaju status građanina Unije samostalno.

133. Prema mojem mišljenju, autonomnost statusa građanina Unije koji uživaju maloljetnici, kao i potreba uzimanja u obzir zaštite interesa djeteta, podrazumijevaju da, na temelju zakonodavstva neke države članice koje za maloljetne državljane te države uzrokuje gubitak državljanstva, kao i gubitak građanstva Unije, ti maloljetnici moraju moći uživati ista postupovna i materijalna prava kao što su ona koja se priznaju punoljetnim osobama.

134. Međutim, kao što je naveo sud koji je uputio zahtjev, djeca koja su građani Unije, za razliku od punoljetnih osoba, nisu u mogućnosti spriječiti gubitak državljanstva traženjem dokumenata predviđenih u članku 15. stavku 4. Zakona o nizozemskom državljanstvu.

135. Točno je da roditelj, koji je nizozemski državljanin, može poduzeti takve korake.

136. Međutim, ti koraci koji su poduzeti u ime djeteta sustavno su uvjetovani postojanjem usporednih koraka roditelja u vlastito ime. U suprotnom gubitak državljanstva roditelja automatski dovodi do gubitka državljanstva djeteta.

137. Stoga, ako bi roditelj koji je građanin Unije i koji je tijekom 2012., odnosno prije 1. travnja 2013., isključivo za svoje dijete koje je građanin Unije, zatražio i dobio produljenje putovnice, ali je nakon tog datuma izgubio nizozemsko državljanstvo, njegovo bi dijete također automatski od tog datuma izgubilo to državljanstvo i građanstvo Unije, iako ono službeno posjeduje putovnicu koju su nizozemska tijela

³⁴ Jasan je primjer toga sudska praksa koja je osobito proizašla iz presude od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

izdala na pet godina, odnosno do 2017., na temelju čega bi se također moglo smatrati da to dijete može uživati učinke radnje koja dovodi do prekida razdoblja od deset godina predviđene u članku 15. stavku 4. Zakona o nizozemskom državljanstvu, odnosno do 2022., a stoga može i zadržati nizozemsko državljanstvo i građanstvo Unije barem do tog datuma.

138. Nije nezamislivo da bi takva situacija mogla nastati.

139. Naime, sasvim je moguće da bi prije isteka razdoblja od deset godina roditelj, s nizozemskim državljanstvom, maloljetne osobe koja je nizozemski državljanin i građanin Unije, po potrebi uz suglasnost te maloljetne osobe, mogao smatrati da je u interesu njegova djeteta da zadrži nizozemsko državljanstvo, a stoga i status građanina Unije, prije nego što dotični roditelj sam ne bude obvezan produljiti svoju putovnicu ili osobnu iskaznicu kako bi zadržao svoje državljanstvo.

140. Osim toga, isto je tako moguće da, zbog različitih razloga, maloljetnik živi u Uniji, odnosno u Nizozemskoj, odvojeno od svojeg roditelja.

141. Međutim, s jedne strane, nijednom se odredbom Zakona o nizozemskom državljanstvu ne predviđa da je u takvom slučaju automatski gubitak nizozemskog državljanstva maloljetnika zbog gubitka državljanstva njegova roditelja isključen, iako bi se to moglo zahtijevati na temelju zaštite interesa djeteta koje je građanin Unije.

142. Naime, kao što je pojasnio sud koji je uputio zahtjev i kao što i sâm na to podsjećam, članak 15. stavci 3. i 4. Zakona o nizozemskom državljanstvu, koji omogućuju prekid razdoblja boravka od deset godina u trećoj zemlji, primjenjuje se samo na punoljetne osobe. Usto, iako je nizozemski zakonodavac priznao da mogu postojati iznimke od cilja jedinstva državljanstva unutar obitelji, u primjerima koji su prethodno navedeni ne primjenjuje se nijedan od iznimnih slučajeva predviđenih člankom 16. stavkom 2. Zakona o nizozemskom državljanstvu.

143. S druge strane, time što ne uzima u obzir tu vrstu situacija, nizozemski zakonodavac pretpostavlja da je status građanina Unije koji uživa maloljetnik sustavno dodatan statusu koji uživa punoljetna osoba, izuzev određenih iznimnih slučajeva predviđenih člankom 16. stavkom 2. Zakona o nizozemskom državljanstvu.

144. Mjere kojima se manje ugrožavaju zaštita interesa djeteta i status građanina Unije tog djeteta osobito se sastoje, prema mojem mišljenju, od opće odredbe kojom se nacionalnom sudu omogućuje da navedeni interes i navedeni status uzme u obzir u svim slučajevima primjene relevantnih odredbi Zakona o nizozemskom državljanstvu i/ili od mogućnosti nizozemskih državljana da poduzmu korake kojima se prekida razdoblje od deset godina samo za svoju djecu, građane Unije, koja imaju nizozemsko državljanstvo.

145. Štoviše, činjenica da dijete, kad postane punoljetno, može ponovno steći nizozemsko državljanstvo u određenim uvjetima ne može sama po sebi nadomjestiti činjenicu da ta osoba, dok je maloljetna, nikad ne bi ni smjela izgubiti predmetno državljanstvo kad bi se propisno uzeli u obzir zaštita interesa djeteta i status građanina Unije.

146. Slijedom toga, smatram da je nizozemski zakonodavac, time što nije predvidio da se zaštita interesa djeteta, građanina Unije, uzima u obzir *u svim odlukama* koje mogu dovesti do gubitka građanstva Unije tog djeteta, osim u nekoliko iznimnih slučajeva predviđenih člankom 16. stavkom 2. Zakona o nizozemskom državljanstvu, prekoračio ono što je nužno za postizanje cilja jedinstva državljanstva unutar obitelji s obzirom na zaštitu interesa djeteta.

147. Taj zaključak, kojim se poštuje načelna nadležnost nacionalnog zakonodavca za određivanje uvjeta za gubitak državljanstva, očito nije u suprotnosti sa zaključkom za koji predlažem da se usvoji u pogledu punoljetnih osoba. Naime, ovdje nije riječ o odbacivanju kriterija na kojem se temelji gubitak državljanstva dotične države članice i koji je odabrao nacionalni zakonodavac te usvajanju zamjenskog kriterija koji taj zakonodavac nije odredio, nego o tomu da se nadzor ograniči na to prelaze li mjere koje je taj zakonodavac donio radi postizanja željenog cilja ono što je nužno za njegovo ostvarivanje.

148. Drugim riječima, kako bi se izvršio taj nadzor, ne treba uzeti u obzir ni pojedinačne okolnosti kojima bi se dokazalo da dotična osoba održava vezu s dotičnom državom članicom na temelju nekog kriterija koji nije odredio nacionalni zakonodavac, a koji omogućuje izuzimanje iz primjene kriterija koji je taj nacionalni zakonodavac odabrao u okviru svoje nadležnosti za određivanje uvjeta za gubitak državljanstva, ni eventualne konkretne i pojedinačne okolnosti koje bi dovele do gubitka građanstva Unije³⁵.

149. S obzirom na ta razmatranja, predlažem da se na drugi dio pitanja suda koji je uputio zahtjev odgovori na način da se članku 20. UFEU-a i članku 24. Povelje protiv zakonodavna odredba, kao što su članak 16. stavak 1. točka (d) i članak 16. stavak 2. Zakona o nizozemskom državljanstvu, na temelju koje maloljetna osoba po sili zakona, osim u iznimnim slučajevima, gubi državljanstvo svoje države članice, a stoga i status građanina Unije, zbog toga što je njezin roditelj izgubio državljanstvo.

D. Vremensko ograničenje učinaka presude Suda

150. Nizozemska vlada na raspravi je zatražila da se vremenski ograniče učinci presude koju treba donijeti ako Sud presudi da su članak 15. stavak 1. točka (c) i članak 16. stavak 1. točka (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu neproporcionalni.

151. Naime, prema mojem se mišljenju takav zahtjev ne može prihvatiti, čak ni ako Sud dođe do takvog zaključka.

152. Valja podsjetiti da, kako bi se takvo ograničenje moglo uvesti, moraju biti ispunjena dva osnovna kriterija – dobra vjera zainteresiranih osoba i opasnost od ozbiljnih poremećaja³⁶.

153. Konkretnije, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da financijske posljedice koje bi za neku državu članicu mogle proizaći iz presude donesene u prethodnom postupku ne opravdavaju, same po sebi, ograničavanje vremenskih učinaka te presude.

154. Naime, Sud je pribjegavao tom rješenju samo u vrlo jasno određenim okolnostima, primjerice kada je postojala opasnost od teških ekonomskih učinaka koji bi osobito bili posljedica velikog broja pravnih odnosa nastalih u dobroj vjeri na temelju propisa za koji se smatralo da je valjano na snazi i kada se činilo da su pojedinci i nacionalne vlasti bili poticani na to da usvoje praksu koja nije u skladu s pravom Unije zbog objektivne i značajne nesigurnosti u pogledu dosega odredbi prava Unije, kojoj je mogla pridonijeti i sama praksa koju su usvojile druge države članice ili Komisija³⁷.

155. Nizozemska vlada u prilog svojem zahtjevu nije podnijela nijedan dokaz o eventualnim ozbiljnim poteškoćama i teškim gospodarskim posljedicama do kojih bi moglo doći ako Sud utvrdi da zakonodavne odredbe o kojima je riječ u glavnom predmetu nisu u skladu s pravom Unije. Konkretno, ta je vlada samo ukratko navela da su tijekom nekoliko godina brojni nizozemski

³⁵ Stoga, neovisno o osnovanosti njezine tvrdnje, činjenica da L. Duboux navodi da zbog gubitka nizozemskog državljanstva i građanstva Unije ne bi mogla studirati u Europskoj uniji jer švicarski državljani nemaju pravo na stipendiju Erasmus, prema mojem mišljenju, uopće nije relevantna u okviru ispitivanja proporcionalnosti članka 16. stavka 1. točke (d) Zakona o nizozemskom državljanstvu.

³⁶ Vidjeti presudu od 19. listopada 2017., Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, t. 65. i navedena sudska praksa).

³⁷ Vidjeti u tom smislu presudu od 19. listopada 2017., Paper Consult (C-101/16, EU:C:2017:775, t. 66. i navedena sudska praksa).

državljeni izgubili nizozemsko državljanstvo, a da pritom nije podnijela nikakav element na temelju kojeg bi se mogao utvrditi broj dotičnih osoba kao ni koje bi mogle biti poteškoće i eventualne gospodarske posljedice kojima bi Nizozemska bila izložena, a koje bi proizašle iz toga što bi dotični pojedinci ponovno stekli nizozemsko državljanstvo.

156. Stoga u svakom slučaju predlažem da se odbije zahtjev nizozemske vlade da Sud vremenski ograniči učinke presude koju treba donijeti.

IV. Zaključak

157. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem da se na zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska) odgovori kako slijedi:

1. Članak 20. UFEU-a i članak 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se ne protivi zakonodavna odredba, kao što su članak 15. stavak 1. točka (c) i članak 15. stavak 4. Rijkswet op het Nederlandschap (Zakon o nizozemskom državljanstvu), na temelju koje punoljetna osoba, koja također ima državljanstvo treće zemlje, po sili zakona gubi državljanstvo države članice, a stoga i status građanina Unije, zbog toga što je tijekom neprekinutog razdoblja od deset godina imala uobičajeno boravište u inozemstvu i izvan Europske unije.
2. Članak 20. UFEU-a i članak 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da im se protivi zakonodavna odredba, kao što su članak 16. stavak 1. točka (d) i članak 16. stavak 2. Zakona o nizozemskom državljanstvu, na temelju koje maloljetna osoba, koja također ima državljanstvo treće zemlje, po sili zakona, osim u iznimnim slučajevima, gubi državljanstvo svoje države članice, a stoga i status građanina Unije, zbog toga što je njezin roditelj izgubio državljanstvo.