



Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

12. ožujka 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članak 20. UFEU-a – Članak 7. i članak 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Državljanstva države članice i treće zemlje – Gubitak po sili zakona državljanstva države članice i građanstva Unije – Posljedice – Proporcionalnost”

U predmetu C-221/17,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 19. travnja 2017., koju je Sud zaprimio 27. travnja 2017., u postupku

M. G. Tjebbes,

G. J. M. Koopman,

E. Saleh Abady,

L. Duboux

protiv

Minister van Buitenlandse Zaken,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: K. Lenaerts, predsjednik, A. Prechal, M. Vilaras, K. Jürimäe i C. Lycourgos (izvjestitelj), predsjednici vijeća, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, L. Bay Larsen i D. Šváby, suci,

nezavisni odvjetnik: P. Mengozzi,

tajnik: M.-A. Gaudissart, zamjenik tajnika,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 24. travnja 2018.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

- za M. G. Tjebbes, A. van Rosmalen,
- za G. J. M. Koopman i L. Duboux, E. Derksen, *advocaat*,
- za E. Saleh Abady, N. van Bremen, *advocaat*,

* Jezik postupka: nizozemski

- za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, M. H. S. Gijzen i J. Langer, u svojstvu agenata,
 - Za Irsku, M. Browne, L. Williams i A. Joyce, u svojstvu agenata,
 - za vladu Helenske Republike, T. Papadopoulou, u svojstvu agenta,
 - za Europsku komisiju, H. Kranenborg i E. Montaguti, u svojstvu agenata,
- saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 12. srpnja 2018.,
donosi sljedeću

Presudu

- 1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 20. i 21. UFEU-a kao i članka 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).
- 2 Zahtjev je upućen u okviru spora između M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady i L. Duboux, s jedne strane, i Minister van Buitenlandse Zaken (ministar vanjskih poslova, Nizozemska; u daljnjem tekstu: ministar), s druge strane, u vezi s odbijanjem potonjeg da razmotri njihove zahtjeve za izdavanje nacionalne putovnice.

Pravni okvir

Međunarodno pravo

Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva

- 3 Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, koja je sastavljena u New Yorku 30. kolovoza 1961. i stupila na snagu 13. prosinca 1975. (u daljnjem tekstu: Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva), primjenjuje se na Kraljevinu Nizozemsku od 11. kolovoza 1985. Članak 6. te konvencije određuje:

„Ukoliko pravo države ugovornice predviđa gubitak njezinog državljanstva supružnika ili djece osobe kao posljedicu toga što je ta osoba izgubila ili joj je bilo oduzeto to državljanstvo, takav gubitak uvjetovan je njihovim posjedovanjem ili stjecanjem drugog državljanstva.”

- 4 Članak 7. stavci 3. do 6. te konvencije predviđa:

„3. Pridržavajući se odredaba stavaka 4. i 5. ovog članka, državljanin države ugovornice neće izgubiti svoje državljanstvo i tako postati bez državljanstva iz razloga odlaska, prebivanja u inozemstvu, propusta pri prijavi ili bilo kojeg drugog razloga.

4. Prirodna osoba može izgubiti svoje državljanstvo zbog prebivanja u inozemstvu tijekom razdoblja, koje nije kraće od sedam uzastopnih godina, određenog pravom dotične države ugovornice, ako propusti prijaviti odgovarajućem tijelu svoju namjeru zadržavanja svog državljanstva.

5. U slučaju državljanina države ugovornice rođenog izvan njezinog državnog područja, pravo te države može zadržavanje njezinog državljanstva nakon isteka godine dana nakon njegovog stjecanja punoljetnosti uvjetovati prebivanjem na državnom području države u tom trenutku ili prijavom odgovarajućem tijelu.

6. Izuzev okolnosti spomenutih u ovom članku, osoba neće izgubiti državljanstvo države ugovornice ukoliko bi zbog takvog gubitka ostala bez državljanstva, bez obzira što takav gubitak nije izričito zabranjen niti jednom drugom odredbom ove Konvencije.”

Konvencija o državljanstvu

5. Europska konvencija o državljanstvu, koja je donesena 6. studenoga 1997. u okviru Vijeća Europe i stupila na snagu 1. ožujka 2000. (u daljnjem tekstu: Konvencija o državljanstvu), primjenjuje se na Kraljevinu Nizozemsku od 1. srpnja 2001. Članak 7. te konvencije određuje:

„1. Država [u]govornica u svojem nacionalnom pravu može predvidjeti gubitak državljanstva po sili zakona ili na vlastitu inicijativu samo u sljedećim slučajevima:

[...]

- (e) ako ne postoji stvarna veza između države [u]govornice i državljanina koji uobičajeno boravi u inozemstvu;

[...]

2. Država [u]govornica može predvidjeti gubitak svojeg državljanstva za djecu čiji roditelji gube to državljanstvo, osim u slučajevima obuhvaćenima stavkom 1. točkama (c) i (d). Međutim, djeca ne gube svoje državljanstvo ako ga zadrži barem jedan od njihovih roditelja.

[...]” [neslužbeni prijevod]

Pravo Unije

6. Članak 20. UFEU-a određuje:

„1. Ovime se ustanovljuje građanstvo Unije. Svaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice građanin je Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.

2. Građani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima. Oni, između ostalog, imaju:

- (a) pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica;

[...]

- (c) pravo, na državnom području treće zemlje u kojoj država članica čiji su državljani nema svoje predstavništvo, na zaštitu od strane diplomatskih i konzularnih tijela bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljani te države;

[...]”

7. U skladu s člankom 7. Povelje, svatko ima pravo na poštovanje svojeg privatnog i obiteljskog života, doma i komuniciranja.

8 Člankom 24. stavkom 2. Povelje predviđa se:

„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.”

Nizozemsko pravo

9 Članak 6. stavak 1. točka (f) Rijkswet op het Nederlanderschap (Zakon o nizozemskom državljanstvu; u daljnjem tekstu: Zakon o državljanstvu) određuje:

„1. (f) Nakon što u tu svrhu podnese pisanu izjavu, nizozemsko državljanstvo stječe na temelju potvrde poput one o kojoj je riječ u stavku 3.: punoljetni strani državljanin koji je u nekom trenutku imao nizozemsko državljanstvo [...] i ima dozvolu boravka na neodređeno vrijeme te boravi u Nizozemskoj najmanje godinu [...], osim ako je nizozemsko državljanstvo izgubio u skladu s člankom 15. stavkom 1. točkama (d) ili (f).”

10 Člankom 15. tog zakona određuje se:

„1. Punoljetna osoba gubi nizozemsko državljanstvo:

[...]

(c) ako također ima strano državljanstvo te 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] [...]

[...]

3. Razdoblje iz prvog stavka točke (c) smatra se neprekinutim ako je predmetna osoba imala uobičajeno boravište u Nizozemskoj [...] ili na državnim područjima na kojima se [UEU] primjenjuje u razdoblju kraćem od jedne godine.

4. Razdoblje iz prvog stavka točke (c) prekida se izdavanjem izjave o posjedovanju nizozemskog državljanstva ili putne isprave ili nizozemske putovnice u smislu (Paspoortweta (Zakon o putovnicama)). Od dana izdavanja počinje teći novi rok od deset godina.”

11 Članak 16. Zakona o državljanstvu određuje:

„1. Maloljetna osoba gubi nizozemsko državljanstvo:

[...]

(d) ako njezin otac ili njezina majka izgubi nizozemsko državljanstvo u skladu s člankom 15. stavkom 1. točkama (b), (c) ili (d) [...]

[...]

2. Nema gubitka nizozemskog državljanstva iz prvog stavka:

(a) ako i sve dok jedan od roditelja posjeduje nizozemsko državljanstvo;

[...]

- (e) ako je maloljetna osoba rođena u zemlji čije je državljanstvo stekla i tamo ima uobičajeno boravište u trenutku stjecanja tog državljanstva [...];
- (f) ako maloljetna osoba ima ili je imala uobičajeno boravište u zemlji čije je državljanstvo stekla u neprekinutom razdoblju od pet godina [...];

[...]”

- 12 Na temelju članka IV. Rijkswet tot wijziging Rijkswet op het Nederlandschap (verkrijging, verlening en verlies van het Nederlandschap) (Zakon o izmjeni Zakona o nizozemskom državljanstvu (stjecanje, dodjela i gubitak nizozemskog državljanstva)) od 21. prosinca 2000., razdoblje od deset godina iz članka 15. stavka 1. Zakona o državljanstvu počinje teći tek od 1. travnja 2003.

Glavni postupak i prethodno pitanje

- 13 M. G. Tjebbes rođena je 29. kolovoza 1984. u Vancouveru (Kanada) te od rođenja posjeduje nizozemsko i kanadsko državljanstvo. Dana 9. svibnja 2003. izdana joj je nizozemska putovnica. Ta je putovnica prestala važiti 9. svibnja 2008. Dana 25. travnja 2014. M. G. Tjebbes nizozemskom je konzulatu u Calgaryju (Kanada) podnijela zahtjev za izdavanje putovnice.
- 14 G. J. M. Koopman rođena je 23. ožujka 1967. u Hoornu (Nizozemska). Dana 21. svibnja 1985. nastanila se u Švicarskoj te se 7. travnja 1988. udala za P. Dubouxa, koji je imao švicarsko državljanstvo. Temeljem tog braka, G. J. M. Koopman stekla je i švicarsko državljanstvo. Ona je imala i nizozemsku putovnicu koja joj je bila izdana 10. srpnja 2000. i koja je važila do 10. srpnja 2005. Dana 8. rujna 2014. G. J. M. Koopman je veleposlanstvu Kraljevine Nizozemske u Bernu (Švicarska) podnijela zahtjev za izdavanje putovnice.
- 15 E. Saleh Abady rođena je 25. ožujka 1960. u Teheranu (Iran). Iranska je državljanica po rođenju. Na temelju Kraljevskog dekreta od 3. rujna 1999. stekla je i nizozemsko državljanstvo. Dana 6. listopada 1999. nizozemska putovnica koja je važila do 6. listopada 2004. izdana joj je posljednji put. Dana 3. prosinca 2002. je zbog iseljenja izbrisana iz registra stanovništva. Od tog datuma E. Saleh Abady je bez prekida imala uobičajeno boravište u Iranu. Dana 29. listopada 2014. je veleposlanstvu Kraljevine Nizozemske u Teheranu (Iran) podnijela zahtjev za izdavanje putovnice.
- 16 L. Duboux rođena je 13. travnja 1995. u Lausannei (Švicarska). Rođenjem je stekla nizozemsko državljanstvo zbog dvostrukog državljanstva svoje majke, G. J. M. Koopman, kao i švicarsko državljanstvo zbog švicarskog državljanstva svojeg oca, P. Dubouxa. L. Duboux nikada nije izdana nizozemska putovnica. Ipak je, kao maloljetna osoba, bila upisana u putovnicu svoje majke koja je bila izdana 10. srpnja 2000. te je važila do 10. srpnja 2005. Dana 13. travnja 2013. L. Duboux je postala punoljetna. Dana 8. rujna 2014. je, istovremeno kad i njezina majka, veleposlanstvu Kraljevine Nizozemske u Bernu (Švicarska) podnijela zahtjev za izdavanje putovnice.
- 17 Četirima odlukama donesenima, redom, 2. svibnja i 16. rujna 2014. kao i 20. siječnja i 23. veljače 2015. ministar je odbio ispitati zahtjeve za izdavanje putovnice koje su podnijele M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman, E. Saleh Abady i L. Duboux. Ministar je, naime, utvrdio da su te osobe po sili zakona izgubile nizozemsko državljanstvo na temelju članka 15. stavka 1. točke (c) ili članka 16. stavka 1. točke (d) Zakona o državljanstvu.
- 18 Budući da je ministar odbio žalbe protiv tih odluka, tužiteljice u glavnom postupku podnijele su četiri zasebne tužbe rechtbank Den Haag (Sud u Haagu, Nizozemska). Presudama od, redom, 24. travnja, 16. srpnja i 6. listopada 2015. rechtbank Den Haag (Sud u Haagu) proglasio je neosnovanima tužbe

koje su podnijele M. G. Tjebbes, G. J. M. Koopman i E. Saleh Abady. Presudom od 4. veljače 2016. taj je sud ipak proglasio osnovanom tužbu koju je podnijela L. Duboux te je poništio ministrovu odluku donesenu povodom žalbe, ostavljajući pritom na snazi pravne učinke te odluke.

- 19 Tužiteljice u glavnom postupku su protiv tih presuda zasebno uložile žalbu Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska).
- 20 Taj sud 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, s obzirom na presudu od 2. ožujka 2010., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104). S tim u vezi smatra da se ti članci primjenjuju na glavni predmet, iako je u tom predmetu gubitak statusa građanina Unije posljedica gubitka državljanstva države članice po sili zakona, a ne izričite pojedinačne odluke koja ima za učinak oduzimanje državljanstva, kao što je to bio slučaj u predmetu u kojem je donesena ta presuda.
- 21 Raad van State (Državno vijeće) pita je li moguće ocijeniti usklađenost s načelom proporcionalnosti, na koje se Sud poziva u točki 55. presude spomenute u prethodnoj točki, nacionalnog propisa kojim se predviđa gubitak državljanstva države članice po sili zakona i, ako jest, na koji način treba izvršiti tu ocjenu. Iako ocjena proporcionalnosti posljedica gubitka nizozemskog državljanstva na položaj dotičnih osoba sa stajališta prava Unije može zahtijevati ocjenu svakog pojedinačnog slučaja, taj sud ipak ne isključuje, kao što je to tvrdio ministar, da takva ocjena proporcionalnosti može biti neodvojivo povezana s općim zakonodavnim uređenjem, odnosno, u ovom slučaju, s onim koje je predviđeno Zakonom o državljanstvu.
- 22 Raad van State (Državno vijeće) smatra, kad je riječ o položaju punoljetnih osoba, da postoje uvjerljivi argumenti koji govore u prilog stavu da je članak 15. stavak 1. točka (c) Zakona o državljanstvu u skladu s načelom proporcionalnosti te da je usklađen s člancima 20. i 21. UFEU-a. Taj sud s tim u vezi ističe da je tom odredbom predviđeno prilično dugo razdoblje od deset godina boravka u inozemstvu prije gubitka nizozemskog državljanstva, na temelju čega se može pretpostaviti da predmetne osobe više nemaju ili imaju samo vrlo slabu vezu s Kraljevinom Nizozemskom te, prema tome, s Europskom unijom. Osim toga, nizozemsko državljanstvo može se relativno jednostavno zadržati s obzirom na to da se to razdoblje od deset godina prekida ako predmetna osoba u tom razdoblju i u neprekinutom razdoblju od barem jedne godine boravi u Nizozemskoj ili Uniji ili ako pribavi izjavu da ima nizozemsko državljanstvo, nizozemsku putnu ispravu ili nizozemsku osobnu iskaznicu u smislu Zakona o putovnicama. Nadalje, sud koji je uputio zahtjev navodi da svaka osoba koja ispunjava potrebne uvjete za iskorištavanje „mogućnosti” u smislu članka 6. Zakona o državljanstvu ima pravo potvrdom steći nizozemsko državljanstvo koje je prethodno imala.
- 23 Usto, Raad van State (Državno vijeće) iznio je preliminarno mišljenje da nizozemski zakonodavac nije postupio arbitrarno kada je donio članak 15. stavak 1. točku (c) Zakona o državljanstvu te da stoga nije povrijedio članak 7. Povelje koji se odnosi na poštovanje privatnog i obiteljskog života.
- 24 Međutim, prema mišljenju Raad van State (Državno vijeće), s obzirom na to da nije isključeno da ocjena proporcionalnosti posljedica gubitka nizozemskog državljanstva na položaj dotičnih osoba zahtijeva ocjenu svakog pojedinačnog slučaja, nije sigurno da je takvo opće zakonodavno uređenje, kao što je ono predviđeno Zakonom o državljanstvu, u skladu s člancima 20. i 21. UFEU-a.
- 25 Što se tiče položaja maloljetnih osoba, sud koji je uputio zahtjev navodi da je članak 16. stavak 1. točka (d) Zakona o državljanstvu odraz važnosti koju nacionalni zakonodavac pridaje jedinstvu državljanstva unutar obitelji. Taj sud s tim u vezi pita je li proporcionalno maloljetnoj osobi oduzeti status građanina Unije i s tim povezana prava samo radi zadržavanja jedinstva državljanstva unutar obitelji i u kojoj mjeri interes djeteta u smislu članka 24. stavka 2. Povelje ima ulogu s tim u vezi. Sud koji je uputio zahtjev ističe da maloljetno dijete ima tek mali utjecaj na zadržavanje svojeg nizozemskog

državljanstva i da mogućnosti prekida nekih rokova ili pribavljanja, na primjer, izjave o nizozemskom državljanstvu nisu razlozi za izuzeće u pogledu maloljetne osobe. Stoga usklađenost članka 16. stavka 1. točke (d) Zakona o državljanstvu s načelom proporcionalnosti nije jasno utvrđena.

- 26 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti 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, protivne zakonske odredbe, poput onih o kojima je riječ u glavnom postupku, u skladu s kojima:

- (a) 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 [Unije], iako postoje mogućnosti da se taj rok od deset godina prekine;
- (b) maloljetna osoba zbog gubitka državljanstva svojeg roditelja u skladu s navodima u točki (a) u određenim okolnostima po sili zakona gubi državljanstvo svoje države članice i stoga građanstvo Unije?”

O prethodnom pitanju

- 27 Svojim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 20. i članak 21. UFEU-a, u vezi s člankom 7. Povelje, tumačiti na način da im se protivi zakonodavstvo države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se, pod određenim uvjetima, predviđa gubitak državljanstva te države članice po sili zakona, koje ima za posljedicu, kad je riječ o osobama koje nemaju državljanstvo neke druge države članice, gubitak njihova statusa građanina Unije i s tim povezanih prava a da nije provedena pojedinačna ocjena, na temelju načela proporcionalnosti, posljedica takvog gubitka na položaj tih osoba sa stajališta prava Unije.
- 28 Na početku treba istaknuti da, s obzirom na to da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ne proizlazi da su tužiteljice u glavnom postupku ostvarivale svoje pravo na slobodno kretanje unutar Unije, nije potrebno odgovoriti na postavljeno pitanje u pogledu članka 21. UFEU-a.
- 29 Nakon ovog pojašnjenja valja utvrditi da Zakon o državljanstvu u članku 15. stavku 1. točki (c) određuje da punoljetna osoba gubi nizozemsko državljanstvo ako također ima strano državljanstvo te 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 UFEU. Nadalje, članak 16. stavak 1. točka (d) tog zakona predviđa da maloljetna osoba, u načelu, gubi nizozemsko državljanstvo ako njezin otac ili njezina majka izgubi nizozemsko državljanstvo na temelju, među ostalim, članka 15. stavka 1. točke (c) navedenog zakona.
- 30 S tim u vezi valja podsjetiti da je Sud već presudio da, iako je određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva, u skladu s međunarodnim pravom, u nadležnosti svake države članice, činjenica da je neko pitanje u nadležnosti država članica ipak nije zapreka tomu da u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije predmetna nacionalna pravila moraju poštovati potonje pravo (presuda od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 39. i 41. i navedena sudska praksa).
- 31 Člankom 20. UFEU-a svakoj se osobi koja ima državljanstvo države članice daje status građanina Unije, koji je predodređen da bude temeljni status državljanina država članica (presuda od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji), C-82/16, EU:C:2018:308, t. 47. i navedena sudska praksa).

- 32 Prema tome, na situaciju građana Unije koji su, poput tužiteljica u glavnom postupku, državljani samo jedne države članice i koji su, zbog gubitka tog državljanstva, suočeni s gubitkom statusa dodijeljenog člankom 20. UFEU-a i s tim povezanih prava se zbog njezine naravi i posljedica primjenjuje pravo Unije. Stoga države članice prilikom ostvarivanja svoje nadležnosti u pitanjima državljanstva moraju poštovati pravo Unije (presuda od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 42. i 45.).
- 33 U tom kontekstu, Sud je već presudio 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 državljanске veze (presuda od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 51.).
- 34 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je donošenjem članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o državljanstvu nizozemski zakonodavac namjeravao uspostaviti sustav kojim se, među ostalim, eliminiraju neželjeni učinci situacije u kojoj jedna osoba ima više državljanstava. Nizozemska vlada u očitovanjima koja je podnijela Sudu nadalje navodi da je među ciljevima Zakona o državljanstvu i onaj o sprečavanju toga da nizozemsko državljanstvo steknu osobe iako nemaju ili više nemaju vezu s Kraljevinom Nizozemskom. Cilj članka 16. stavka 1. točke (d) tog zakona se po njezinu mišljenju sastoji od ponovne uspostave jedinstva državljanstva unutar obitelji.
- 35 Kao što je to nezavisni odvjetnik naveo u točkama 53. i 55. svojeg mišljenja, pri izvršavanju svoje nadležnosti koja joj omogućuje određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva država članica je ovlaštena smatrati da je državljanstvo odraz stvarne veze između nje i njezinih državljana, i kao posljedicu nepostojanja ili prestanka takve stvarne veze odrediti gubitak njezina državljanstva. Država članica jednako je tako ovlaštena štiti jedinstvo državljanstva unutar obitelji.
- 36 S tim u vezi se za kriterij, poput onog predviđenog člankom 15. stavkom 1. točkom (c) Zakona o državljanstvu, koji se zasniva na uobičajenom boravištu državljana Kraljevine Nizozemske tijekom neprekinutog razdoblja od deset godina izvan te države članice i državnih područja na koja se primjenjuje UEU može smatrati da odražava nepostojanja te stvarne veze. Jednako tako se može smatrati, kao što to navodi nizozemska vlada u pogledu članka 16. stavka 1. točke (d) tog zakona, da nepostojanje stvarne veze između roditelja maloljetnog djeteta i Kraljevine Nizozemske, u načelu, upućuje na činjenicu da ne postoji ta veza između tog djeteta i te države članice.
- 37 Načelni legitimitet gubitka državljanstva države članice u takvim situacijama uostalom potvrđuju odredbe članka 6. i članka 7. stavaka 3. do 6. Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, koje, u sličnim situacijama, predviđaju da osoba može izgubiti državljanstvo države ugovornice pod uvjetom da ne postane osoba bez državljanstva. Ta opasnost bezdržavljanstva u ovom je slučaju otklonjena nacionalnim odredbama o kojima je riječ u glavnom postupku s obzirom na to da se one primjenjuju ako dotična osoba, uz nizozemsko državljanstvo, ima i državljanstvo druge države. Jednako tako, članak 7. stavak 1. točka (e) i članak 7. stavak 2. Konvencije o državljanstvu određuje da država članica može predvidjeti gubitak državljanstva, među ostalim, u slučaju punoljetne osobe ako ne postoji stvarna veza između te države i državljanina koji ima uobičajeno boravište u inozemstvu te, u slučaju maloljetne osobe, za dijete čiji roditelji gube državljanstvo te države.
- 38 Taj legitimitet dodatno potkrepljuje činjenica da, kao što to ističe sud koji je uputio zahtjev, ako dotična osoba u razdoblju od deset godina iz članka 15. stavka 1. točke (c) Zakona o državljanstvu zatraži izdavanje izjave o posjedovanju nizozemskog državljanstva, nizozemske putne isprave ili osobne iskaznice, u smislu Zakona o putovnicama, nizozemski zakonodavac smatra da ta osoba time iskazuje namjeru da zadrži stvarnu vezu s Kraljevinom Nizozemskom, kao što to potvrđuje činjenica da se, u skladu s člankom 15. stavkom 4. Zakona o državljanstvu, izdavanjem jednog od tih dokumenata prekida navedeno razdoblje te zbog toga ne dolazi do gubitka nizozemskog državljanstva.

- 39 U tim okolnostima, pravu Unije ne protivi se, u načelu, to da u situacijama poput onih na koje se odnose članak 15. stavak 1. točka (c) Zakona o državljanstvu i članak 16. stavak 1. točka (d) tog zakona država članica, zbog razloga koji se tiču javnog interesa, predvidi gubitak svojeg državljanstva čak i kada taj gubitak za dotičnu osobu ima za posljedicu gubitak njezina statusa građanina Unije.
- 40 Međutim, na nadležnim nacionalnim tijelima i nacionalnim sudovima je da provjere je li gubitak državljanstva dotične države članice, kada za posljedicu ima gubitak statusa građanina Unije i prava koja iz toga proizlaze u skladu s načelom proporcionalnosti u pogledu posljedica koje ima na položaj dotične osobe te, ovisno o slučaju, na položaj članova njezine obitelji sa stajališta prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2010., Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, t. 55. i 56.).
- 41 Gubitak državljanstva države članice po sili zakona nije u skladu s načelom proporcionalnosti ako relevantna nacionalna pravila ne dopuštaju da se u bilo kojem trenutku izvrši pojedinačna ocjena posljedica koje taj gubitak ima za dotične osobe sa stajališta prava Unije.
- 42 Iz toga slijedi da u situaciji, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom predmetu, u kojoj gubitak državljanstva države članice nastupa po sili zakona i ima za posljedicu gubitak statusa građanina Unije nadležna nacionalna tijela i sudovi moraju imati mogućnost uzgredno ispitati posljedice tog gubitka državljanstva i, prema potrebi, povodom zahtjeva dotične osobe za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njezino državljanstvo vratiti toj osobi državljanstvo s učinkom *ex tunc*.
- 43 Sud koji je uputio zahtjev u biti navodi osim toga da su i ministar i nadležni sudovi u skladu s nacionalnim pravom dužni razmotriti mogućnost zadržavanja nizozemskog državljanstva u okviru postupka povodom zahtjeva za produljenje putovnica provođenjem cjelovite ocjene načela proporcionalnosti utvrđenog pravom Unije.
- 44 Takvo razmatranje nalaže ocjenu pojedinačnog položaja dotične osobe kao i položaja njezine obitelji kako bi se utvrdilo ima li gubitak državljanstva dotične države članice, kada uključuje gubitak statusa građanina Unije, posljedice koje u odnosu na cilj koji želi ostvariti nacionalni zakonodavac neproporcionalno utječu na normalno odvijanje obiteljskog i profesionalnog života sa stajališta prava Unije. Takve posljedice ne mogu biti hipotetske ili moguće.
- 45 U kontekstu tog razmatranja proporcionalnosti osobito je na nadležnim nacionalnim tijelima i, eventualno, nacionalnim sudovima da se uvjere da je takav gubitak državljanstva u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom čije poštovanje osigurava Sud, a naročito u skladu s pravom na poštovanje obiteljskog života, kako je propisano u članku 7. Povelje, pri čemu taj članak valja tumačiti zajedno s obvezom uzimanja u obzir interesa djeteta iz članka 24. stavka 2. Povelje (presuda od 10. svibnja 2017., Chavez-Vilchez i dr., C-133/15, EU:C:2017:354, t. 70.).
- 46 Kad je riječ o okolnostima u vezi s pojedinačnim položajem dotične osobe, koje mogu biti relevantne kod ocjene koju nadležna nacionalna tijela i nacionalni sudovi moraju provesti u ovom slučaju, treba spomenuti, među ostalim, činjenicu da bi nakon gubitka po sili zakona nizozemskog državljanstva i statusa građanina Unije dotična osoba bila izložena ograničenjima pri ostvarivanju prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, što, eventualno, uključuje osobite poteškoće kod daljnjeg putovanja u Nizozemsku ili u drugu državu članicu kako bi tamo održavala stvarne i redovite veze s članovima svoje obitelji, obavljala profesionalnu djelatnost ili poduzimala potrebne korake kako bi tamo obavljala tu djelatnost. Također su relevantne, s jedne strane, činjenica da se dotična osoba nije mogla odreći državljanstva treće zemlje te se na nju stoga primjenjuje članak 15. stavak 1. točka (c) Zakona o državljanstvu i, s druge strane, ozbiljna opasnost od znatnog pogoršanja njezine sigurnosti ili slobode kretanja, čemu bi dotična osoba bila izložena zbog nemogućnosti da na državnom području treće zemlje u kojoj ima boravište uživa konzularnu zaštitu u skladu s člankom 20. stavkom 2. točkom (c) UFEU-a.

- 47 Kad je riječ o maloljetnim osobama, nadležna upravna ili sudska tijela prilikom pojedinačnog razmatranja također moraju uzeti u obzir eventualno postojanje okolnosti iz kojih proizlazi da gubitak nizozemskog državljanstva dotične maloljetne osobe, koji je nacionalni zakonodavac povezoao s gubitkom nizozemskog državljanstva jednog od njegovih roditelja kako bi se sačuvalo jedinstvo državljanstva unutar obitelji, zbog posljedica koje takav gubitak ima za tu maloljetnu osobu sa stajališta prava Unije nije u interesu djeteta kako je utvrđen u članku 24. Povelje.
- 48 S obzirom na prethodna razmatranja, na postavljeno pitanje valja odgovoriti tako da članak 20. UFEU-a, tumačen s obzirom na članak 7. i članak 24. Povelje, treba tumačiti na način da mu se ne protivi zakonodavstvo države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se, pod određenim uvjetima, predviđa gubitak državljanstva te države članice po sili zakona, koje ima za posljedicu, kad je riječ o osobama koje nemaju državljanstvo neke druge države članice, gubitak njihova statusa građanina Unije i s tim povezanih prava pod uvjetom da nadležna nacionalna tijela, uključujući, ovisno o slučaju, nacionalne sudove, imaju mogućnost uzgredno ispitati posljedice tog gubitka državljanstva i, eventualno, povodom zahtjeva tih osoba za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njihovo državljanstvo, dotičnim osobama vratiti državljanstvo s učinkom *ex tunc*. Prilikom tog razmatranja ta tijela i sudovi moraju provjeriti je li gubitak državljanstva dotične države članice, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, u skladu s načelom proporcionalnosti u pogledu posljedica koje ima na položaj svake dotične osobe te, ovisno o slučaju, na položaj članova njezine obitelji sa stajališta prava Unije.
- 49 S obzirom na odgovor na postavljeno pitanje, nije potrebno odlučiti o zahtjevu nizozemske vlade, iznesenom na raspravi, da Sud vremenski ograniči učinke buduće presude u slučaju da utvrdi da nizozemsko zakonodavstvo nije u skladu s člankom 20. UFEU-a.

Troškovi

- 50 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

Članak 20. UFEU-a, tumačen s obzirom na članak 7. i članak 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se ne protivi zakonodavstvo države članice, poput onog o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se, pod određenim uvjetima, predviđa gubitak državljanstva te države članice po sili zakona, koje ima za posljedicu, kad je riječ o osobama koje nemaju državljanstvo neke druge države članice, gubitak njihova statusa građanina Europske unije i s tim povezanih prava pod uvjetom da nadležna nacionalna tijela, uključujući, ovisno o slučaju, nacionalne sudove, imaju mogućnost uzgredno ispitati posljedice tog gubitka državljanstva i, eventualno, povodom zahtjeva tih osoba za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njihovo državljanstvo, dotičnim osobama vratiti državljanstvo s učinkom *ex tunc*. Prilikom tog razmatranja ta tijela i sudovi moraju provjeriti je li gubitak državljanstva dotične države članice, koji dovodi do gubitka statusa građanina Unije, u skladu s načelom proporcionalnosti u pogledu posljedica koje ima na položaj svake dotične osobe te, ovisno o slučaju, na položaj članova njezine obitelji sa stajališta prava Unije.

Potpisi