Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 1. srpnja 2021. [1]

Predmet C-118/20

JY
uz sudjelovanje
Wiener Landesregierung

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Građanstvo Europske unije – Članci 20. i 21. UFEU-a – Područje primjene – Odricanje državljanstva jedne države članice s ciljem dobivanja državljanstva druge države članice u skladu s jamstvom potonje države o prirođenju zainteresirane osobe – Povlačenje tog jamstva zbog razloga javnog poretka – Situacija bez državljanstva – Kriteriji stjecanja državljanstva – Proporcionalnost”

I. Uvod

1. Nacionalno zakonodavstvo omogućuje državi članici da zbog upravnih prekršaja povezanih sa sigurnosti u cestovnom prometu povuče jamstvo dodjeljivanja državljanstva državljaninu koji se, imajući državljanstvo samo jedne države članice, odrekao tog državljanstva i stoga svojeg statusa građanina Europske unije kako bi dobio državljanstvo druge države članice, u skladu s odlukom tijelâ navedene države koja sadržava takvo jamstvo, čime se tu osobu spriječilo da tako ponovno dobije status građanina Unije.

2. U ovom slučaju od Suda se traži da tumači članak 20. UFEU-a u okviru sudske prakse koja proizlazi iz presuda Rottmann [2] i Tjebbes i dr. [3] i da otvori treći dio relativno osjetljivog poglavlja u kojem je riječ o obvezama država članica u pogledu stjecanja i gubitka državljanstva s obzirom na pravo Unije.

[1] Izvorni jezik: francuski

[2] Presuda od 2. ožujka 2010. (C-135/08, u daljnjem tekstu: presuda Rottman, EU:C:2010:104)

[3] Presuda od 12. ožujka 2019. (C-221/17, u daljnjem tekstu: presuda Tjebbes i dr. EU:C:2019:189)

II. Pravni okvir

A. Međunarodno pravo

1. Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva

3. Republika Austrija pristupila je 22. rujna 1972. Konvenciji Ujedinjenih naroda o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, koja je donesena u New Yorku 30. kolovoza 1961. i stupila na snagu 13. prosinca 1975. (u daljnjem tekstu: Konvencija o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva). Tom se konvencijom, u njezinu članku 7. stavcima 2., 3. i 6., predviđa:

„2. Državljanin države ugovornice koji u stranoj zemlji traži prirođenje neće izgubiti svoje državljanstvo osim ako stekne ili mu je zajamčeno stjecanje državljanstva te strane zemlje.

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.

[…]

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.”

4. Člankom 8. stavcima 1. i 3. te konvencije određuje se:

„1. Država ugovornica neće oduzeti osobi njezino državljanstvo ukoliko bi zbog takvog oduzimanja osoba ostala bez državljanstva.

[…]

3. Bez obzira na odredbe stavka 1. ovog članka, država ugovornica može pridržati pravo oduzeti osobi svoje državljanstvo ukoliko u trenutku potpisivanja, ratifikacije ili pristupa posebno odredi da pridržava takvo pravo s jedne ili više od sljedećih osnova, koje u tom trenutku postoje u njezinom unutarnjem pravu:

(a) da je, u suprotnosti sa svojom obvezom lojalnosti prema državni ugovornici, osoba,

[…]

(ii) se ponašala na način koji ozbiljno šteti vitalnim interesima države;

[…]”

2. Konvencija o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva

5. Konvencija o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva i o vojnoj obvezi u slučajevima višestrukog državljanstva, koja je potpisana u Strasbourgu 6. svibnja 1963. i stupila na snagu 28. ožujka 1968., primjenjuje se na Republiku Austriju od 1. rujna 1975.

6. Člankom 1. te konvencije, naslovljenim „Smanjenje slučajeva višestrukog državljanstva”, u njegovu stavku 1. određuje se da „[p]unoljetni državljani ugovornih stranaka koji nakon izričite izjave volje državljanstvo druge stranke stječu prirođenjem, odabirom ili reintegracijom, gube svoje ranije državljanstvo, odnosno ne mogu dobiti dopuštenje da ga zadrže”.

3. Europska konvencija o državljanstvu

7. 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 Republiku Austriju od 1. ožujka 2000.

8. Člankom 4. Konvencije o državljanstvu, naslovljenim „Načela”, predviđa se da pravila o državljanstvu svake države članice treba temeljiti osobito na načelima prema kojima svaki pojedinac ima pravo na državljanstvo, a bezdržavljanstvo treba izbjegavati.

9. Člankom 6. te konvencije, naslovljenim „Stjecanje državljanstva”, u njegovu stavku 3. određuje se da će „[s]vaka […] država stranka osigurati u svom unutarnjem pravu mogućnost stjecanja državljanstva prirođenjem osobama koje zakonito i stvarno prebivaju na njezinom državnom području. Prigodom utvrđivanja uvjeta za stjecanje državljanstva prirođenjem neće se odrediti razdoblje prebivanja prije podnošenja zahtjeva koje prelazi deset godina”.

10. Člankom 7. navedene konvencije, naslovljenim „Gubitak državljanstva *ex lege* ili na poticaj države stranke”, u stavcima 1. i 3. određuje se:

„1. Država stranka ne može svojim unutarnjim pravom propisati gubitak njenog državljanstva *ex lege* ili na poticaj države stranke, osim u sljedećim slučajevima:

a. dobrovoljnog stjecanja drugog državljanstva;

b. stjecanja državljanstva države stranke prijevarnim zaobilaženjem prava, davanjem lažnih podataka ili prikrivanjem bilo koje relevantne činjenice koja se odnosi na podnositelja zahtjeva;

[…]

d. ponašanja koje ozbiljno šteti interesima države stranke;

[…]

3. Država stranka ne može predvidjeti u svom unutarnjem pravu gubitak svog državljanstva prema stavcima 1. i 2. ovog članka, ako bi osoba na koju se to odnosi postala osoba bez državljanstva, osim u slučajevima navedenim u stavku 1. točka b. ovog članka.”

11. Člankom 8. iste konvencije, naslovljenim „Gubitak državljanstva na poticaj pojedinca”, određuje se, među ostalim, da „[s]vaka država stranka dopušta odricanje svog državljanstva pod uvjetom da osoba na koju se to odnosi ne postaje osoba bez državljanstva”.

12. U skladu s člankom 10. Konvencije o državljanstvu, naslovljenim „Rješavanje zahtjeva”, „[s]vaka država stranka osigurat će da se zahtjevi koji se odnose na stjecanje, zadržavanje, gubitak, ponovno stjecanje ili potvrđivanje njezinog državljanstva, rješavaju u razumnom roku”.

13. Člankom 15. navedene konvencije, naslovljenim „Ostali mogući slučajevi višestrukog državljanstva”, predviđa se:

„Odredbe ove Konvencije neće ograničiti pravo države stranke da u svom unutarnjem pravu odredi:

a. hoće li će njezini državljani, koji stječu ili imaju državljanstvo druge države, zadržati ili izgubiti njezino državljanstvo;

b. hoće li stjecanje ili zadržavanje njezinog državljanstva značiti odricanje ili gubitak drugog državljanstva.”

14. Člankom 16. navedene konvencije, naslovljenim „Zadržavanje ranijeg državljanstva”, propisuje se da „[o]dricanje ili gubitak drugog državljanstva država stranka neće odrediti kao uvjet za stjecanje ili zadržavanje njezinog državljanstva ukoliko odricanje ili gubitak nije moguć ili se ne može opravdano tražiti”.

B. Pravo Unije

15. Člankom 20. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije uspostavlja se građanstvo Unije te se predviđa da je „[s]vaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice” građanin Unije. U skladu s člankom 20. stavkom 2. točkom (a) UFEU-a građani Unije imaju „pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica”.

C. Austrijsko pravo

16. Člankom 10. Staatsbürgerschaftsgesetza 1985 (austrijski Zakon o državljanstvu iz 1985.) od 30. srpnja 1985.[4] (u daljnjem tekstu: StbG), naslovljenim „Dodjela”, određuje se:

(1) Državljanstvo se smije dodijeliti strancu, osim ako u ovom saveznom zakonu nije drukčije određeno, i to samo ako on:

[…]

6. svojim dosadašnjim ponašanjem jamči da poštuje Republiku i da ne predstavlja ni opasnost za javni mir, red i sigurnost niti ugrožava ostale javne interese navedene u članku 8. stavku 2. [Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950.];

[…]

(2) Građanstvo se ne smije dodijeliti strancu:

[…]

2. ako je u odnosu na njega izrečena izvršiva osuđujuća presuda zbog ozbiljnog upravnog prekršaja određenog stupnja težine […]

[4] BGBl. br. 311/1985, u verziji objavljenoj u BGBl. I, br. 136/2013

[…]

(3) Strancu koji ima strano državljanstvo ne smije se dodijeliti državljanstvo ako:

1. propusti provesti radnje potrebne za otpust iz svojeg prijašnjeg državljanstva, iako je provedba tih radnji za njega moguća i izvediva […]

[…]”

17. Člankom 20. stavcima 1. do 3. StbG-a predviđa se:

„(1) Strancu se potvrđuje dodjeljivanje državljanstva prije svega u slučaju ako u roku od dvije godine dokaže otpust iz svojeg prijašnjeg državljanstva, i to ako:

1. nije bez državljanstva;

2. ne primjenjuju se članak 10. stavak 6., članak 16. stavak 2. i članak 17. stavak 4., te

3. mu se jamstvom može omogućiti ili olakšati otpust iz njegova prijašnjeg državljanstva.

(2) Jamstvo treba povući ako stranac, uz izuzetak članka 10. stavka 1. točke 7. prestane ispunjavati makar i jedan uvjet potreban za dodjeljivanje državljanstva.

(3) Državljanstvo, čije se dodjeljivanje potvrđuje, treba dodijeliti čim stranac:

1. dobije otpust iz svojeg prijašnjeg državljanstva ili

2. dokaže da izvršavanje radnji koje je trebao poduzeti u pogledu otpusta iz svojeg prijašnjeg državljanstva nije bilo moguće ili izvedivo.”

III. Činjenice u glavnom predmetu, postupak pred Sudom i prethodna pitanja

18. Dopisom od 15. prosinca 2008. osoba JY, tada estonska državljanka, zatražila je dodjelu austrijskog državljanstva.

19. Odlukom od 11. ožujka 2014. Niederösterreichische Landesregierung (vlada savezne zemlje Donje Austrije, Austrija), koji je tada bio nadležan s obzirom na mjesto boravišta osobe JY, jamčio je toj osobi, u skladu s člankom 11.*bis* stavkom 4. točkom 2. u vezi s člancima 20. i 39. StbG-a, da će joj se dodijeliti austrijsko državljanstvo ako u roku od dvije godine dokaže otpust iz državljanstva Republike Estonije.

20. Osoba JY imala je glavno boravište u Beču (Austrija) i u predviđenom je roku podnijela potvrdu Republike Estonije prema kojoj je, odlukom vlade te države članice od 27. kolovoza 2015., dobila otpust iz državljanstva te države. Nakon tog otpusta osoba JY postala je osoba bez državljanstva.

21. Odlukom od 6. srpnja 2017. Wiener Landesregierung (vlada savezne zemlje Beča, Austrija), koji je postao nadležan za ispitivanje zahtjeva osobe JY, poništio je odluku vlade savezne zemlje Donje Austrije u skladu s člankom 20. stavkom 2. StbG-a te je u skladu s člankom 10. stavkom 1. točkom 6. tog zakona odbio zahtjev osobe JY za dodjeljivanje austrijskog državljanstva (u daljnjem tekstu: sporna odluka).

22. Vlada savezne zemlje Beča navela je kao obrazloženje da je osoba JY, s jedne strane, nakon pružanja jamstva dodjele austrijskog državljanstva počinila dva ozbiljna upravna prekršaja, koji uključuju to da na svoje vozilo nije stavila naljepnicu o tehničkoj ispravnosti i da je upravljala motornim vozilom u alkoholiziranom stanju te je, s druge strane, bila odgovorna za osam upravnih prekršaja počinjenih između 2007. i 2013. godine, prije nego što joj je izdano to jamstvo. Slijedom toga, to je upravno tijelo smatralo da osoba JY više ne ispunjava uvjete predviđene člankom 10. stavkom 1. točkom 6. StbG-a. Osoba JY protiv te je odluke podnijela tužbu.

23. Presudom od 23. siječnja 2018. Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču, Austrija) odbio je tužbu, pri čemu je u biti smatrao da valja povući jamstvo dodjeljivanja austrijskog državljanstva, u skladu s člankom 20. stavkom 2. StbG-a, ako razlog za odbijanje nastupi nakon podnošenja dokaza o otpustu iz prijašnjeg državljanstva i ako, u ovom slučaju, nije ispunjen uvjet za dodjeljivanje državljanstva iz članka 10. stavka 1. točke 6. tog zakona. Naime, jedan od dva ozbiljna upravna prekršaja o kojima je riječ mogao je ugroziti zaštitu sigurnosti javnog prometa, a drugi sigurnost ostalih sudionika u prometu. Prema mišljenju tog suda, tim se dvama upravnim prekršajima, zajedno s osam upravnih prekršaja koji su počinjeni od 2007. do 2013. godine, više nije moglo pretpostaviti buduće dobro ponašanje osobe JY, u smislu potonje odredbe, uzimajući u obzir da dugi boravak podnositelja revizije u Austriji te njegova poslovna i privatna integracija ne mogu dovesti u pitanje taj zaključak.

24. Osim toga, spomenuti je sud smatrao da se presuda Rottmann ne primjenjuje jer je osoba JY u trenutku donošenja sporne odluke već bila bez državljanstva i stoga više nije bila građanin Unije. K tomu, postojanje ozbiljnih prekršaja dovodi do toga da se smatra da su mjere donesene spornom odlukom proporcionalne s obzirom na Konvenciju o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva.

25. Osoba JY podnijela je Verwaltungsgerichtshofu (Visoki upravni sud, Austrija) reviziju protiv te presude.

26. U ovom slučaju, s obzirom na upravne prekršaje koje je osoba JY počinila prije i nakon pružanja jamstva dodjeljivanja austrijskog državljanstva, sud koji je uputio zahtjev naglašava da se u austrijskom pravu ni činjenica da su uvjeti za povlačenje jamstva dodjeljivanja austrijskog državljanstva ispunjeni u smislu članka 20. stavka 2. StbG-a ni odbijanje zahtjeva za dodjeljivanje tog državljanstva u skladu s člankom 10. stavkom 1. točkom 6. tog zakona ne mogu osporavati.

27. S obzirom na navedeno, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da, iako je Verwaltungsgericht Wien (Upravni sud u Beču) ispitao proporcionalnost tog povlačenja uzimajući u obzir situaciju bezdržavljanstva osobe JY s obzirom na Konvenciju o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva te je zaključio da je povlačenje proporcionalno s obzirom na prekršaje koje je počinila ta osoba, taj sud ipak nije proveo nadzor proporcionalnosti, s obzirom na pravo Unije, u pogledu posljedica povlačenja jamstva dodjeljivanja državljanstva za situaciju dotične osobe i, po potrebi, situacije članova njezine obitelji, uzimajući u obzir da presude Rottmann i Tjebbes i dr. nisu primjenjive u ovom slučaju.

28. Stoga, što se tiče prvog pitanja, sud koji je uputio zahtjev najprije navodi da, s obzirom na činjeničnu i pravnu situaciju osobe JY u trenutku donošenja sporne odluke, koja je odlučujuća za ispitivanje osnovanosti presude Verwaltungsgerichta Wien (Upravni sud u Beču), osoba JY nije bila građanin Unije. Za razliku od situacije zainteresiranih osoba u predmetima u kojima su donesene presude Rottmann i Tjebbes i dr., gubitak statusa građanina Unije u ovom slučaju nije povezan sa spornom odlukom. Naprotiv, zbog povlačenja jamstva dodjeljivanja državljanstva koje je povezano s odbijanjem njezina zahtjeva za dodjeljivanje austrijskog državljanstva osoba JY izgubila je uvjetno stečeno pravo na ponovno dobivanje statusa građanina Unije kojeg se prethodno odrekla.

29. Stoga se postavlja pitanje je li takva situacija zbog svoje prirode i svojih posljedica obuhvaćena pravom Unije i je li za donošenje sporne odluke nadležno upravno tijelo trebalo poštovati to pravo. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev, poput Verwaltungsgerichta Wien (Upravni sud u Beču), smatra da takva situacija nije obuhvaćena pravom Unije.

30. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, sud koji je uputio zahtjev pita i trebaju li nadležna nacionalna tijela i sudovi, u skladu sa sudskom praksom Suda, provesti nadzor toga je li povlačenje jamstva dodjeljivanja austrijskog državljanstva, koje sprečava dotičnu osobu da može ponovno dobiti svoj status građanina Unije, s obzirom na posljedice za njezinu situaciju i s gledišta prava Unije, usklađeno s načelom proporcionalnosti. Taj sud smatra da treba zahtijevati takav nadzor proporcionalnosti i u tom pogledu pita je li presudna samo činjenica da se osoba JY odrekla svojeg statusa građanina Unije i time prekinula poseban odnos solidarnosti i odanosti između države članice podrijetla i njezinih državljana, kao i reciprocitet prava i obveza koji su osnova državljanske veze [5].

31. U tim je okolnostima Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odlukom od 13. veljače 2020., koju je Sud zaprimio 3. ožujka 2020., odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li situacija fizičke osobe koja se, poput podnositelja revizije u glavnom postupku, odrekla svojeg jedinog državljanstva države članice Europske unije i stoga svojeg statusa građanina Unije kako bi dobila državljanstvo druge države članice koje je zatražila i koje joj je ta država članica zajamčila, a njezina mogućnost ponovnog stjecanja statusa građanina Unije naknadno joj je oduzeta povlačenjem tog jamstva, zbog svoje naravi i svojih posljedica, obuhvaćena pravom Unije, tako da prilikom povlačenja jamstva dodjeljivanja državljanstva treba uzeti u obzir pravo Unije?

U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje:

2. Trebaju li nadležna nacionalna tijela, uključujući prema potrebi nacionalne sudove, u okviru odlučivanja o povlačenju jamstva dodjeljivanja državljanstva države članice utvrditi je li povlačenje jamstva kojim se oduzima mogućnost ponovnog stjecanja statusa građanina Unije, s obzirom na posljedice tog povlačenja na situaciju dotične osobe, u skladu s načelom proporcionalnosti, sa stajališta prava Unije?”

32. Pisana očitovanja podnijeli su osoba JY, austrijska i francuska vlada te Europska komisija. Iste zainteresirane stranke, kao i estonska i nizozemska vlada bile su zastupane na raspravi održanoj 1. ožujka 2021.

[5] Vidjeti presudu Tjebbes i dr., t. 33.

IV. Pravna analiza

A. Uvodne napomene

33. Člankom 20. stavkom 1. UFEU-a predviđa se da je „[s]vaka osoba koja ima državljanstvo neke države članice […] građanin Unije. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga". Člankom 20. UFEU-a svakoj se osobi koja ima državljanstvo države članice daje status građanina Unije [6], koji je predodređen da bude temeljni status svih državljana država članica [7]. To znači da je državljanstvo države članice preduvjet za uživanje statusa građanina Unije s kojim su povezane sve obveze i prava predviđena UFEU-om [8]. Građanstvo Unije stoga nema samo izvedenu nego i dodatnu prirodu jer građanima Unije daje dodatna prava, kao što su pravo na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica ili aktivno i pasivno biračko pravo na izborima za Europski parlament i na lokalnim izborima [9]. U tom smislu status građanina Unije državljanima država članica daje građanstvo „izvan države" [10].

34. Ovaj predmet, koji je dio tog pravnog konteksta, izravno utječe na temeljni status građanina Unije, a pitanja suda koji je uputio zahtjev nadovezuju se na presude Rottmann i Tjebbes i dr., koje su osobito relevantne u ovom slučaju.

35. U ovom ću mišljenju analizirati, kao prvo, pitanje je li situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku obuhvaćena pravom Unije. U tom ću pogledu iznijeti sudsku praksu koja se odnosi na gubitak statusa građanina Unije, a zatim ću analizirati posljedice sporne odluke s obzirom na tu sudsku praksu (prvo pitanje). Kao drugo, nakon upućivanja na odluku estonske vlade o prestanku državnog odnosa s osobom JY, ispitat ću proporcionalnost te prve odluke (drugo pitanje).

B. Prvo prethodno pitanje: je li situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku obuhvaćena pravom Unije?

36. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li situacija fizičke osobe koja se, imajući državljanstvo samo jedne države članice, odrekla tog državljanstva i stoga svojeg statusa građanina Unije kako bi stekla državljanstvo druge države članice, u skladu s odlukom tijelâ potonje države koja sadržava jamstvo dodjeljivanja tog državljanstva, uzimajući u obzir da je ta odluka zatim ipak povučena i da je njezin zahtjev za dodjeljivanje navedenog državljanstva odbijen, čime se spriječilo tu osobu da ponovno dobije status građanina Unije, zbog svoje prirode i svojih posljedica obuhvaćena pravom Unije.

37. Kao prvo, što se tiče posebnosti ovog predmeta, sud koji je uputio zahtjev navodi da situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku obilježava činjenica da se u trenutku donošenja sporne odluke osoba JY već odrekla svojeg estonskog državljanstva i, prema tome, svojeg statusa građanina

6 Presude od 11. srpnja 2002., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, t. 27.) i novija od 27. veljače 2020., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Bračni drug građanina Unije) (C-836/18, EU:C:2020:119, t. 35.)

7 Vidjeti osobito presudu od 20. rujna 2001., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, t. 31.).

8 Člankom 20. stavkom 2. prvim podstavkom UFEU-a predviđa se da „[g]rađani Unije uživaju prava i podliježu dužnostima predviđenima Ugovorima".

9 Članak 20. stavak 2. prvi podstavak točke (a) i (b) UFEU-a. Vidjeti i članak 20. stavak 2. prvi podstavak točke (c) i (d) UFEU-a. Konkretno, iz članka 20. stavka 2. prvog podstavka točke (c) UFEU-a proizlazi da status građanina Unije nije namijenjen samo državljanima država članica koji borave ili se nalaze na području Unije. Vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2018:572, t. 38.).

10 Vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 16.).

Unije. Stoga, za razliku od situacija u pogledu kojih su donesene presude Rottmann i Tjebbes i dr., gubitak statusa državljanina Unije nije posljedica sporne odluke, a situacija osobe JY nije obuhvaćena pravom Unije.

38. Kao drugo, što se tiče pisanih očitovanja stranaka, austrijska vlada slaže se s mišljenjem suda koji je uputio zahtjev i tvrdi da se osoba JY na vlastitu inicijativu odrekla estonskog državljanstva, a time i građanstva Unije. Međutim, osoba JY naglašava da nikad nije imala namjeru odreći se svojeg svojstva građanina Unije kao temeljnog statusa. Ona je samo željela steći državljanstvo druge države članice, pri čemu je imala legitimno očekivanje, te je u konačnici nesvojevoljno izgubila građanstvo Unije. Osoba JY tvrdi da su austrijska tijela, s obzirom na to da se povlačenje jamstva dodjeljivanja austrijskog državljanstva odnosi na njezina prava kao građanina Unije, bila dužna poštovati pravo Unije u tom pogledu.

39. Francuska vlada i Komisija smatraju da je situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku zbog svoje prirode i svojih posljedica obuhvaćena pravom Unije.

40. K tomu, francuska vlada smatra da je osoba JY, s obzirom na to da se odrekla svojeg izvornog estonskog državljanstva zbog jamstva države članice o dodjeljivanju državljanstva te države, suočena s odlukom o povlačenju tog jamstva čiji je učinak zadržavanje u situaciji bezdržavljanstva, koju obilježava gubitak statusa građanina Unije dodijeljenog člankom 20. UFEU-a i s njim povezanim pravima. U takvoj situaciji države članice dužne su poštovati pravo Unije prilikom izvršavanja svoje nadležnosti u području državljanstva.

41. Komisija priznaje da se situacija iz koje proizlazi spor u glavnom postupku razlikuje od situacija u pogledu kojih su donesene presude Rottmann i Tjebbes i dr. Međutim, Komisija tvrdi da činjenica da građanin Unije koji se želi bolje integrirati u državi članici domaćinu time što traži njezino državljanstvo, usvaja ponašanje koje je u skladu s pravom te države članice i spreman je prihvatiti da privremeno postane osoba bez državljanstva ne može tom građaninu nanijeti štetu, uz obrazloženje da je povlačenje jamstva o dodjeljivanju državljanstva izuzeto iz sudskog nadzora s obzirom na pravo Unije zbog bezdržavljanstva koje se nalaže sustavom stjecanja austrijskog državljanstva.

42. Estonska i nizozemska vlada također su na raspravi tvrdile da je situacija osobe JY obuhvaćena pravom Unije.

43. Stoga ću ispitati je li takva situacija, s obzirom na posebne okolnosti situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku, obuhvaćena područjem primjene prava Unije.

1. Relevantna sudska praksa Suda koja se odnosi na gubitak statusa građanina Unije

44. Sud koji je uputio zahtjev ističe presude Rottmann i Tjebbes i dr. Međutim, čini mi se korisnim započeti analizu relevantne sudske prakse ispitivanjem presude Micheletti i dr. [11].

[11] Presuda od 7. srpnja 1992. (C-369/90, EU:C:1992:295)

a) Presuda Micheletti i dr.: nadležnost država članica u području stjecanja i gubitka državljanstva treba izvršavati u skladu s pravom Unije

45. U presudi Micheletti i dr.[12] Sud je potvrdio da je „određivanje uvjeta za stjecanje i gubitak državljanstva u skladu s međunarodnim pravom u nadležnosti svake države članice, koju treba izvršavati u skladu s pravom Unije". Sud je pojasnio da, s obzirom na to da je država članica u skladu s pravom Unije dodijelila svoje državljanstvo osobi, druga država članica ne može „ograničiti učinke […] time da zahtijeva dodatan uvjet za priznavanje tog državljanstva u svrhu izvršavanja temeljne slobode predviđene Ugovorom"[13].

46. Čini mi se da je u ovoj fazi važno naglasiti da pridržaj koji je Sud iznio u toj presudi, prema kojem valja poštovati pravo Unije, obuhvaća uvjete stjecanja kao i uvjete gubitka državljanstva. Kasnije ću se vratiti na taj aspekt[14].

b) Presude Rottmann i Tjebbes i dr.: potvrđivanje i pojašnjenje načela utvrđenog u presudi Micheletti

47. Načelo koje je Sud propisao u presudi Micheletti i dr.[15] potvrđeno je u presudi Rottmann[16]. U okviru ispitivanja odluke o ukidanju prirođenja koju su donijela njemačka tijela Sud je također pojasnio doseg tog načela[17]. Tako je, nakon što je podsjetio na nadležnost država članica u pogledu stjecanja i gubitka državljanstva[18], Sud ipak istaknuo da „činjenica da je neko pitanje u nadležnosti država članica ne mijenja činjenicu da, u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije, predmetna nacionalna pravila moraju poštovati to pravo"[19]. U tom je pogledu uputio na ustaljenu sudsku praksu koja se odnosi na situacije u kojima se zakonodavstvo doneseno u području obuhvaćenom nacionalnom nadležnosti ocijenilo s obzirom na pravo Unije[20]. Budući da su te situacije obuhvaćene područjem primjene prava Unije, moraju dakle poštovati pravo

[12] Presuda od 7. srpnja 1992. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.). Podsjećam na to da se predmet u kojem je donesena ta presuda odnosio na situaciju građanina s dvojnim talijanskim i argentinskim državljanstvom. Budući da se želio nastaniti u državi članici domaćinu (Španjolska), tijela te države članice su se pozvala na nacionalno pravo te su pritom zadržala državljanstvo mjesta uobičajenog boravišta, odnosno treće države.

[13] Presuda od 7. srpnja 1992., Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 104.). Sud je već iznio tu ideju u presudama od 12. studenoga 1981., Airola/Komisija (72/80, EU:C:1981:267, t. 8. i sljedeće) i od 7. veljače 1979., Auer (136/78, EU:C:1979:34, t. 28.). U prvoj je presudi Sud, za potrebe primjene Pravilnika o osoblju za dužnosnike, odbio uzeti u obzir talijansko prirođenje dužnosnice belgijskog državljanstva uz obrazloženje da joj je ono u skladu s talijanskim pravom bilo neizbježno utvrđeno, a da pritom nije postojala mogućnost da ga se odrekne, zbog braka s građaninom talijanskog državljanstva, protivno načelu jednakog postupanja prema dužnosnicima i dužnosnicama. U drugoj je presudi odlučio da „nijednom odredbom Ugovora ne dopušta se, u njegovu području primjene, različito postupanje prema državljanima države članice, ovisno o trenutku u kojem ili načinu na koji su stekli državljanstvo te države, s obzirom na to da su u trenutku pozivanja na odredbe prava Zajednice državljani jedne od država članica".

[14] Vidjeti točku 56. ovog mišljenja.

[15] Presuda od 7. srpnja 1992. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.)

[16] Točke 39. i 45. Podsjećam na to da je J. Rottmann njemačko državljanstvo prirođenjem stekao prijevarom.

[17] Vidjeti osobito Lagarde, P., „Retrait de la nationalité acquise frauduleusement par naturalisation", *Revue critique de droit international privé*, 2010., str. 540.; Kostakopoulou, D., „European Union citizenship and Member State nationality: updating or upgrading the link?", *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, J. Shaw (ur.), *EUI Working Papers*, RSCAS 2011/62, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, str. 21. do 26. i u tom istom djelu, Kochenov, D., „Two Sovereign States vs. a Human Being: CJEU as a Guardian of Arbitrariness in Citizenship Matters", str. 11. do 16., kao i De Groot, G. R., i Seling, A., „The consequences of the Rottmann judgment on Member State autonomy – The Courts avant gardism in nationality matters", str. 27. do 31.

[18] Presuda Rottmann, t. 39. i navedena sudska praksa

[19] Presuda Rottmann, t. 41. Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u tom predmetu (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 20.): „S obzirom na to da je situacija obuhvaćena područjem primjene prava Zajednice, države članice nemaju diskrecijsko pravo pri izvršavanju zadržanih ovlasti. To je izvršavanje ograničeno obvezom poštovanja pravila Zajednice."

[20] Presuda Rottmann, t. 41. i navedena sudska praksa

Unije te podliježu nadzoru Suda [21]. Naime, status građanina Unije ne smije biti lišen svojeg korisnog učinka te se, stoga, prava koja taj status pruža ne smiju povrijediti donošenjem državnih mjera [22].

48. Sud je u presudi Rottmann [23] stoga izjavio da je, s obzirom na temeljno svojstvo statusa građanina Unije dodijeljenog člankom 20. UFEU-a, situacija građanina Unije koji je 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 navedenog statusa i povezanih prava, zbog svoje prirode i svojih posljedica obuhvaćena pravom Unije.

49. Ta je presuda stoga otvorila mogućnost da se određeni aspekti zakonodavstava o državljanstvu država članica povezanih s gubitkom statusa građanina Unije povrgnu detaljnom ispitivanju s obzirom na pravo Unije [24]. Takva se prilika ukazala devet godina kasnije, u predmetu u kojem je donesena presuda Tjebbes i dr. [25].

50. U toj se presudi ispitivanje s obzirom na pravo Unije odnosilo na opći uvjet za gubitak nizozemskog državljanstva po sili zakona i prema tome statusa građanina Unije zainteresiranih osoba [26]. Sud je potvrdio [27] načelo navedeno u prethodnoj sudskoj praksi [28]. Upućivanjem na točke 42. i 45. presude Rottman, Sud je potvrdio da je situacija građana Unije koji imaju državljanstvo samo jedne države članice i koji se zbog gubitka tog državljanstva suočavaju s

[21] Vidjeti osobito za analizu pravne teorije iz sudske prakse koja se odnosi na to područje, Konstadinides, T., „La fraternité européenne? The extent of national competence to condition the acquisition and loss of nationality from the perspective of EU citizenship", *European Law Review*, 2010., 35(3), str. 401. do 414. i Pudzianowska, D., „Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcie obywatelstwa Unii?", *Ochrona praw obywatelek i obywateli Unii Europejskiej, ur. Baranowska*, G., Bodnar, A., Gliszczyńska-Grabias, A., Varšava, 2015., str. 141. do 154.

[22] Vidjeti o toj presudi Mengozzi, P., „Complémentarité et coopération entre la Cour de justice de l'Union européenne et les juges nationaux en matière de séjour dans l'Union des citoyens d'États tiers", *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013., br. 1, str. 29. do 48., osobito str. 34. Vidjeti i Barbou Des Places, S., „La nationalité des États membres et la citoyenneté de l'Union dans la jurisprudence communautaire: la nationalité sans frontières", *Revue des Affaires européennes*, Bruylant/Larcier, 2011., str. 29. do 50., osobito str. 26.: „Pravo unije ne odnosi se na oduzimanje državljanstva kao takvo, nego na činjenicu da to oduzimanje ima učinak na posjedovanje statusa građanina Unije".

[23] Točka 42. Kao što je to naglasio nezavisni odvjetnik P. Mengozzi u svojem mišljenju u predmetu Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2018:572, t. 34.): „Sud u presudi Rottmann […], za razliku od nezavisnog odvjetnika [vidjeti točku 13. mišljenja nezavisnog odvjetnika M. Poiresa Madura u predmetu Rottman (C-135/08, EU:C:2009:588)], nije tražio povezanost između ukidanja naturalizacije Janka Rottmanna i njegova ostvarivanja prava kretanja u Uniji". Vidjeti presudu od 8. ožujka 2011., Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), čija se točka 42. temelji na točki 42. presude Rottmann.

[24] Vidjeti u tom pogledu Shaw, J., „Setting the scene: the Rottmann case introduced", *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law*?, *op. cit.*, str. 4.

[25] Podsjećam na to da je u toj presudi bila riječ o nizozemskim državljanima koji imaju državljanstvo treće države i koji su pokrenuli postupak pred nizozemskim sudovima nakon što je Ministarstvo vanjskih poslova odbilo ispitati njihove zahtjeve za produljenje nacionalne putovnice. Odbijanje ministra temeljilo se na Zakonu o nizozemskom državljanstvu kojim se osobito predviđalo da punoljetna osoba gubi to državljanstvo ako također ima strano državljanstvo i ako je tijekom neprekinutog razdoblja od deset godina za vrijeme svoje punoljetnosti imala uobičajeno boravište izvan Nizozemske i Europske unije.

[26] A ne na pojedinačnu odluku o oduzimanju državljanstva koja se temelji na ponašanju zainteresirane osobe, kao u predmetu u kojem je donesena presuda Rottmann.

[27] Vidjeti točke 45. do 50. ovog mišljenja.

[28] Presuda Tjebbes i dr., t. 30. i navedena sudska praksa. U svojem mišljenju u predmetu Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2018:572, t. 28.) nezavisni odvjetnik P. Mengozzi smatrao je da tužitelji u glavnom postupku nisu konačno izgubili status građana Unije dodijeljen člankom 20. UFEU-a, nego su stavljeni u „situaciju koja bi mogla dovesti do gubitka tog statusa", pri čemu zaključuje da su situacije o kojima je riječ u tom predmetu obuhvaćene pravom Unije. Sud u svojoj presudi ipak nije analizirao primjenjivost prava Unije.

gubitkom statusa građanina Unije, dodijeljenog člankom 20. UFEU-a kao i povezanih prava, *zbog svoje prirode i svojih posljedica*, obuhvaćena pravom Unije i da države članice stoga u izvršavanju svoje nadležnosti u području državljanstva moraju poštovati pravo Unije [29].

51. S obzirom na taj okvir sudske prakse [30], u ovom se slučaju postavlja sljedeće pitanje: je li situacija osobe JY obuhvaćena područjem primjene prava Unije?

52. Zbog razloga koje ću iznijeti u nastavku smatram da je odgovor na to pitanje potvrdan.

2. Posljedice sporne odluke s obzirom na pravo Unije

a) Primjena načela koja proizlaze iz presuda Rottman i Tjebbes i dr. na situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku

53. Točno je da je, u ovom slučaju, na dan relevantan za ispitivanje osnovanosti tužbe u glavnom postupku, odnosno na dan na koji je donesena sporna odluka [31], osoba JY već postala osoba bez državljanstva te je stoga izgubila svoj status građanina Unije. Također je točno da gubitak tog statusa ne proizlazi izravno iz sporne odluke. Naime, osoba JY dobila je otpust iz državljanstva Republike Estonije odlukom vlade te države članice.

54. K tomu, jasno je da gubitak navedenog statusa ne proizlazi iz uvjeta za gubitak državljanstva [32] nego iz uvjeta za njegovo stjecanje predviđenog austrijskim državljanstvom [33]. Naime, austrijska tijela opravdala su mjere donesene spornom odlukom, pri čemu su se pozvala na činjenicu da osoba JY više ne ispunjava uvjete za stjecanje austrijskog državljanstva, predviđene člankom 10. stavkom 1. točkom 6. StbG-a [34].

55. Kao što sam to već naveo [35], s obzirom na te posebnosti situacija osobe JY razlikuje se od situacija u pogledu kojih su donesene presude Rottmann i Tjebbes i dr. Međutim, smatram da se na temelju tih okolnosti situacija osobe JY ne može isključiti iz područja primjene prava Unije, i to iz sljedećih razloga.

56. Kao prvo, iako se odluke estonske vlade i Wiener Landesregierunga (vlada savezne zemlje Beča) doista temelje na sustavu stjecanja i gubitka državljanstva dvaju različitih nacionalnih pravnih poredaka [36], slažem se ipak s Komisijinim mišljenjem prema kojem povlačenje jamstva o prirođenju osobe bez državljanstva u trenutku takvog povlačenja ne treba razmatrati samostalno nego uzimajući u obzir činjenicu da je ta osoba bila državljanin druge države članice i da je stoga

[29] Presuda Tjebbes i dr., t. 32. Napominjem da iz te točke proizlazi da nisu samo „situacij[e] koje *bi mogl[e] dovesti do gubitka* [tog] statusa" zbog svoje prirode i svojih posljedica obuhvaćene pravom Unije [presuda Rottmann, t. 42.], nego i one situacije u kojima se osobe „*suočavaju s gubitkom* statusa dodijeljenog člankom 20. UFEU-a i s tim povezanih prava". Moje isticanje. Prema mojem mišljenju, opis te druge vrste situacije izravniji je jer označuje situacije u kojima su dotične osobe *prisiljene* suočiti se s gubitkom statusa građanina Unije.

[30] Vidjeti točke 45. do 50. ovog mišljenja.

[31] Vidjeti točku 21. ovog mišljenja.

[32] Neovisno o tome je li riječ o uvjetu za oduzimanje državljanstva stečenog prirođenjem kao u presudi Rottmann ili o uvjetu za gubitak državljanstva po sili zakona kao u presudi Tjebbes i dr.

[33] Vidjeti točku 22. ovog mišljenja.

[34] Vidjeti u tom pogledu točku 26. ovog mišljenja.

[35] Vidjeti točke 28. i 37. ovog mišljenja.

[36] Prva odluka odnosi se na *postupak gubitka* estonskog *državljanstva* dok se sporna odluka odnosi na *postupak stjecanja* austrijskog *državljanstva*.

imala status građanina Unije [37]. Stoga, prema mojem mišljenju, u toj fazi gubitak statusa građanina Unije osobe JY treba ocijeniti ne samo s obzirom na odluku estonskih tijela, nego i s obzirom na austrijski postupak prirođenja razmatran u cijelosti [38].

57. Kao drugo, želio bih se vratiti na prethodno navedeno pitanje, odnosno obuhvaća li pridržaj koji je Sud iznio u presudi Micheletti i dr. [39] uvjete za stjecanje državljanstva kao i uvjete za njegov gubitak. Načelo navedeno u toj presudi potvrđeno je u presudama Rottmann [40] i Tjebbes i dr. [41]. Stoga se to načelo primjenjuje u slučajevima, kao što je onaj u ovom predmetu, koji se odnose na uvjete za stjecanje državljanstva, *s obzirom na to da ti uvjeti za posljedicu imaju gubitak statusa građanina Unije* zainteresirane osobe. Stoga, kada je riječ o građanima Unije, izvršavanje nadležnosti u pogledu gubitka i stjecanja državljanstva, s obzirom na to da ono *utječe na sva prava dodijeljena i zaštićena pravnim poretkom Unije*, može biti predmet sudskog nadzora koji se provodi s obzirom na pravo Unije.

58. U ovom slučaju iz pravnog okvira koji je iznio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je, u skladu s člankom 20. stavkom 1. StbG-a, jamstvo dodjeljivanja austrijskog državljanstva podložno uvjetu *sine qua non* da dotična osoba u roku od dvije godine mora dobiti otpust iz državljanstva države članice podrijetla. Drugim riječima, ta osoba mora prihvatiti ne samo to da postane osoba bez državljanstva nego i izgubiti svoj status građanina Unije [42].

59. U tom pogledu čini mi se da je važno ispitati, s jedne strane, eventualnu dobrovoljnost odricanja državljanstva države članice podrijetla i, s druge strane, pitanje legitimnih očekivanja koja stvara takvo jamstvo.

60. Najprije, što se tiče prirode *uvjeta za odricanje*, prema mišljenju austrijske vlade, osoba JY dobrovoljno se odrekla estonskog državljanstva i stoga statusa građanina Unije. Međutim, može li se takvo odricanje kvalificirati kao „dobrovoljno”?

61. Suprotno onomu što u biti tvrdi austrijska vlada, situacija državljanina države članice koji se, poput osobe JY, odrekao svojeg izvornog državljanstva *samo kako bi ispunio uvjet* za dobivanje jamstva dodjeljivanja austrijskog državljanstva koji se nalaže nacionalnim zakonodavstvom i, prema tome, *samo u svrhu ponovnog dobivanja statusa građanina Unije*, ne može se kvalificirati kao „dobrovoljno odricanje”. Naime, kao što to naglašava Komisija, do takvog je odricanja došlo jer su austrijska tijela osobi JY izdala jamstvo da su, osim otpusta iz prethodnog državljanstva, svi ostali uvjeti koji se odnose na dodjelu austrijskog državljanstva bili ispunjeni. Stoga je očito, kao što to proizlazi iz njezinih očitovanja, da je osoba JY željela zadržati svoj status građanina Unije.

[37] Činjenica da je osoba JY imala estonsko državljanstvo prije nego što ga se odrekla kako bi postupila u skladu s austrijskim zakonodavstvom razlikuje njezinu situaciju od one o kojoj je riječ u predmetu u kojem je donesena presuda od 20. veljače 2001., Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106), u kojoj se M. Kaur, koja nije odgovarala definiciji državljanke Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, nije moglo lišiti prava koja proizlaze iz statusa građanina Unije s obzirom na to da ona nikad nije imala ta prava. Vidjeti u tom pogledu presudu Rottmann, t. 49.

[38] U pogledu odluke estonskih tijela, vidjeti točku 76. i sljedeće ovog mišljenja.

[39] Presuda od 7. srpnja 1992., Micheletti i dr. (C-369/90, EU:C:1992:295, t. 10.). Vidjeti točke 46. i 57. ovog mišljenja.

[40] Točke 39. i 45.

[41] Točke 30. i 32.

[42] U odgovoru na pitanje koje je Sud postavio na raspravi austrijska vlada pojasnila je da su austrijska tijela, u pogledu građana Unije, iako nacionalno zakonodavstvo nije bilo izmijenjeno, ipak izmijenila svoju praksu kako bi izbjegla bezdržavljanstvo.

62. Naime, budući da u okviru jamstva o prirođenju austrijsko zakonodavstvo kao uvjet *sine qua non* zahtijeva odricanje od državljanstva države podrijetla, pri čemu se ipak zadržava mogućnost povlačenja tog jamstva, izvršavanjem takvog povlačenja dotični građanin Unije *sustavno* se suočava s gubitkom svojeg statusa građanina Unije i ta je situacija stoga obuhvaćena pravom Unije.

63. Nadalje, što se tiče *legitimnih očekivanja*, s obzirom na to da se jamstvo dodjeljivanja austrijskog državljanstva uvjetuje odricanjem i gubitkom izvornog državljanstva, očito je da to jamstvo stvara legitimna očekivanja kod zainteresirane osobe [43]. Konkretno, čini mi se da je očito da je u ovom slučaju legitimno očekivanje osobe JY da ponovno dobije svoj status građanina Unije obuhvaćeno zaštitom prava Unije [44]. Stoga su donošenjem odluke o jamstvu o prirođenju austrijska tijela dužna osigurati da državljanin poput osobe JY ne bude lišen statusa građanina Unije, uključujući u slučaju povreda počinjenih prije ili nakon donošenja te odluke, pri čemu mu se olakšava stjecanje zatraženog državljanstva. Kao što to proizlazi iz mojeg prijedloga za drugo prethodno pitanje, smatram da su austrijska tijela u izvršavanju te nadležnosti također dužna uzeti u obzir posebne okolnosti svake situacije, pri čemu primjenjuju načelo proporcionalnosti [45].

64. Bezdržavljanstvo koje se nalaže austrijskim sustavom stjecanja državljanstva suočava državljanina države članice koji želi steći austrijsko državljanstvo, kao što je osoba JY, s *privremenim gubitkom* statusa građanina Unije koji se dodjeljuje člankom 20. UFEU-a. Ali ono tu osobu može zatim suočiti s *trajnim gubitkom* tog statusa s obzirom na to da, kao u ovom slučaju, austrijska tijela mogu povući jamstvo o prirođenju zbog počinjenja povrede, čime mu se uskraćuju *sva prava povezana s tim statusom*.

65. Iz toga slijedi, kao što je to tvrdila Komisija, da se povlačenje jamstva o prirođenju nakon otpusta iz državljanstva države članice podrijetla, zajedno s odbijanjem zahtjeva za prirođenje, s obzirom na njegove posljedice, može usporediti s odlukom o ukidanju prirođenja. U ovom slučaju posljedica je tog povlačenja gubitak statusa građanina Unije.

66. Prema tome, smatram da je situacija osobe koja se, nakon što se odrekla svojeg izvornog državljanstva kako bi ispunila uvjet za dodjelu državljanstva propisan zakonom države članice domaćina, suočava s odlukom o povlačenju jamstva dodjeljivanja državljanstva koju su donijela tijela te države i koja je zbog svoje prirode i svojih posljedica stavlja u situaciju trajnog gubitka statusa građanina Unije i povezanih prava obuhvaćena pravom Unije.

67. Prema mojem mišljenju, taj zaključak ne potkrepljuje samo presuda Tjebbes [46] nego i sudska praksa koja proizlazi iz presuda Ruiz Zambrano [47] i Lounes [48].

[43] O mehanizmima povezanima sa zaštitom legitimnih očekivanja u okviru nacionalnih zakonodavstava u području državljanstva vidjeti de Groot, G. R., i Wautelet, P., „Reflections on Quasi-Loss of Nationality from Comparative, International and European Perspectives", *European Citizenship at the Crossroads. The Role of the European Union on Loss and Acquisition of Nationality*, Carrera Nuñez, S., i de Groot, G. R. (ur.), Wolf Legal Publishers, Oisterwijk, str. 117. do 156., osobito str. 138. i sljedeće.

[44] Što se tiče sporne odluke, u njezinu pogledu moglo bi se pozvati na načelo zaštite legitimnih očekivanja u pogledu zadržavanja statusa građanina Unije, s obzirom na to da je, prema mojem mišljenju, postojalo očekivanje dostojno zaštite u slučaju osobe JY, koja je bila dužna odreći se svojeg izvornog državljanstva. O razlozima neprimjene načela legitimnih očekivanja na J. Rottmanna, vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika M. Poiaresa Madura u predmetu Rottmann (C-135/08, EU:C:2009:588, t. 31.).

[45] Vidjeti točku 102. i sljedeće ovog mišljenja.

[46] Točka 32. Kao što sam to naveo u točki 50. ovog mišljenja, Sud je u njoj uputio na „gubit[ak] statusa dodijeljenog člankom 20. UFEU-a i s tim povezanih prava".

[47] Presuda od 8. ožujka 2011. (C-34/09, EU:C:2011:124). Vidjeti osobito presudu od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 80.) i od 8. svibnja 2018., K. A. i dr. (Spajanje obitelji u Belgiji) (C-82/16, EU:C:2018:308, t. 49.).

[48] Presuda od 14. studenoga 2017. (C-165/16, EU:C:2017:862)

b) Sudska praksa koja proizlazi iz presude Ruiz Zambrano: uskraćivanje stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava koja se dodjeljuju statusom građanina Unije

68. Sud je priznao primjenjivost članka 20. UFEU-a na situaciju državljana države članice koji nisu iskoristili svoje pravo slobodnog kretanja i kojima je zbog odluke te države članice uskraćeno stvarno uživanje bitnog sadržaja prava povezanih sa statusom građanina Unije nakon presude Ruiz Zambrano [49].

69. Iako je Sud u toj presudi odlučio da je predmetna situacija obuhvaćena pravom Unije, ne vidim kako bi se moglo smatrati da situacija kao što je ona osobe JY, u kojoj državljanin države članice zbog sporne odluke suočen s trajnim gubitkom svojeg statusa građanina Unije i, prema tome, ne s gubitkom uživanja *bitnog sadržaja prava* dodijeljenih člankom 20. UFEU-a, nego *cijelog njegova sadržaja*, nije obuhvaćena pravom Unije iako je, za razliku od djece G. Ruiza Zambrana, osoba JY ostvarila svoje pravo na slobodno kretanje time što je zakonito ušla na državno područje druge države članice i na njemu boravila.

70. S obzirom na tu posljednju okolnost, ukratko ću analizirati situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku s obzirom na logiku postupne integracije navedene u presudi Lounes [50].

c) Presuda Lounes: logika postupne integracije

71. Najprije ističem da je, u odgovoru na pitanje koje je na raspravi postavio Sud, osoba JY potvrdila da boravi u Austriji od 1993. godine [51]. Prema tome, nije sporno da je od pristupanja Republike Estonije Uniji 2004. godine kao estonska državljanka boravila i radila u Austriji u svojstvu građanke Unije.

72. Stoga je osoba JY, osim činjenice da nije sporno da je nositelj prava koja su građanima Unije dodijeljena člankom 20. UFEU-a, također nositelj prava dodijeljenih člankom 21. stavkom 1. UFEU-a, u skladu s kojim svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica podložno ograničenjima i uvjetima utvrđenima u Ugovorima i u mjerama usvojenima radi njihove provedbe.

73. U tom pogledu se, prema mišljenju Suda, „pravima koja članak 21. stavak 1. UFEU-a dodjeljuje građaninu Unije, uključujući izvedena prava koja uživaju članovi njegove obitelji, nastoji poticati postupna integracija dotičnog građanina Unije u društvo države članice domaćina" [52]. Naime, građanin Unije, kao što je osoba JY, koji, nakon što se, ostvarujući svoju slobodu kretanja, uselio

[49] Presuda od 8. ožujka 2011. (C-34/09, EU:C:2011:124, t. 42.). U tom pogledu situacija djece G. Ruiza Zambrana, „koja ih može lišiti stvarnog uživanja bitnog sadržaja prava dodijeljenih njihovim statusom građanina Unije", i situacija J. Rottmanna, „koja može dovesti do gubitka statusa dodijeljenog člankom 20. UFEU-a i s tim povezanih prava" (presuda Rottmann, t. 42.), usporedive su u smislu da je u tim dvjema situacijama status građanina Unije bio lišen njegova korisnog učinka. Vidjeti u tom pogledu moje mišljenje u spojenim predmetima Rendón Marín i CS (C-165/14 i C-304/14, EU:C:2016:75, t. 114. i 115.).

[50] Presuda od 14. studenoga 2017. (C-165/16, EU:C:2017:862). Podsjećam na to da je u predmetu u kojem je donesena ta presuda bila riječ o španjolskoj državljanki koja je, nakon što je boravila u Ujedinjenoj Kraljevini od 1996., prirođenjem stekla državljanstvo Ujedinjene Kraljevine tijekom 2009., pri čemu je zadržala i španjolsko državljanstvo. Sklopila je brak s državljaninom treće zemlje 2014. Tijela Ujedinjene Kraljevine odbila su njegov zahtjev za izdavanje boravišne iskaznice u svojstvu bračnog druga građanina Unije zbog toga što je prekoračio dopuštenu duljinu boravka u toj državi članici, protivno zakonu o useljavanju.

[51] Na raspravi je austrijska vlada navela da je prije pristupanja Republike Estonije Uniji osoba JY imala dokaz o nastanu za državljane trećih zemalja.

[52] Presuda od 14. studenoga 2017., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, t. 56.)

na državno područje države članice domaćina, u ovom slučaju Austrije, i tamo na temelju i uz poštovanje članka 7. stavka 1. ili članka 16. stavka 1. Direktive 2004/38/EZ [53] više godina boravio, želi steći državljanstvo te države članice, nastoji se trajno integrirati u društvo te države.

74. Stoga, kao što je presudio Sud, „smatrati da se takav građanin, kojem su dodijeljena prava na temelju članka 21. stavka 1. UFEU-a, zbog ostvarivanja svoje slobode kretanja, mora odreći korištenja tim pravima[…], jer se naturalizacijom u toj državi članici nastojao dublje integrirati u njezino društvo, bilo bi u suprotnosti s logikom postupne integracije koju zagovara ta odredba” [54].

75. S obzirom na sva prethodna razmatranja, kao što sam već naveo, smatram da je situacija o kojoj je riječ u glavnom postupku, zbog svoje prirode i svojih posljedica, obuhvaćena pravom Unije.

3. Odluka Republike Estonije o otpustu osobe JY iz državljanstva

76. Iako iz moje analize koja se odnosi na prvo prethodno pitanje proizlazi da je gubitak statusa građanina Unije osobe JY rezultat austrijskog postupka prirođenja, razmatranog u cijelosti [55], ipak mi se čini da je u toj fazi relevantno kratko objasniti razloge iz kojih smatram, suprotno onomu što tvrdi francuska vlada, da je *u okviru zahtjeva za prethodnu odluku u ovom predmetu* odluka koju treba ispitati s obzirom na pravo Unije sporna odluka, a ne odluka estonskih tijela.

77. Francuska vlada u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da gubitak statusa građanina Unije osobe JY proizlazi iz same odluke estonskih tijela koja su prihvatila njezin zahtjev za otpust iz estonskog državljanstva a da nisu čekala da osoba JY stvarno stekne austrijsko državljanstvo. Prema njezinu mišljenju, prihvaćanje zahtjeva građanina Unije za otpust iz državljanstva države članice mora biti uvjetovano stvarnim stjecanjem državljanstva druge države članice ili treće zemlje kako bi se izbjeglo njegovo stavljanje u situaciju bezdržavljanstva, pa čak i privremeno [56].

78. Estonska vlada, koju su u tom pogledu poduprle nizozemska vlada i Komisija, naglasila je na raspravi da Republika Estonija ne može odbiti prestanak državnog odnosa s osobom JY. Naime, kada estonski državljanin zatraži otpust iz svojeg državljanstva i ispuni uvjete propisane estonskim zakonodavstvom podnošenjem potrebnih dokumenata, osobito jamstvo dodjeljivanja državljanstva koje je izdala dotična država članica kojim se jamči da će taj državljanin dobiti državljanstvo te države, takav zahtjev mu nije moguće odbiti.

79. Slažem se s tim argumentom.

[53] Direktiva 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji na slobodno kretanje i boravište na području države članice, kojom se izmjenjuje Uredba (EEZ) br. 1612/68 i stavljaju izvan snage direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (SL 2004., L 158, str. 77.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 2., str. 42.). Što se tiče situacije o kojoj je riječ u glavnom postupku, ne mogu isključiti da je osoba JY stekla pravo na stalni boravak u toj državi članici, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2004/38. U tom pogledu ističem da je dovoljno da zainteresirana osoba ispunjava uvjete koji omogućuju pravo na stalni boravak, u skladu s pravom Unije, kako bi države članice to pravo prihvatile. Valja naglasiti da se, u skladu s člankom 11.*bis* stavkom 4. točkom 2. StbG-a, ako je dotična osoba državljanin države stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (Sporazum o EGP-u), austrijsko državljanstvo može dodijeliti ako zakonito i neprekidno boravi na saveznom području najmanje šest godina.

[54] Presuda od 14. studenoga 2017., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, t. 58.). Vidjeti i mišljenje nezavisnog odvjetnika Y. Bota u predmetu Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, t. 86.).

[55] Vidjeti točku 56. ovog mišljenja.

[56] Ta je vlada navela da se člankom 23-9. točkom 1. codea civil français (francuski Građanski zakonik) predviđa da gubitak francuskog državljanstva stupa na snagu na dan stjecanja stranog državljanstva, čime se izbjegava situacija bezdržavljanstva. Što se tiče estonske vlade, ona je u odgovoru na pitanje Suda potvrdila da estonsko zakonodavstvo ne zahtijeva prethodno stjecanje novog državljanstva kako bi se odobrio prestanak državne veze s estonskim državljaninom i da nije moguće privremeno ili uvjetno odreći se estonskog državljanstva.

80. Sud je u presudi Rottmann [57] podsjetio na to da se „načela koja proizlaze iz ove presude u pogledu nadležnosti država članica u području državljanstva kao i njihova obveza izvršavanja te nadležnosti u skladu s pravom Unije primjenjuju i na državu članicu prirođenja i na državu članicu podrijetla”, pri čemu je pojasnio da se to odnosi na „okvir ovog zahtjeva za prethodnu odluku”.

81. Točno je da mjera kao što je ona predviđena francuskim Građanskim zakonikom omogućuje da se osigura zadržavanje statusa građanina Unije i da je stoga jedno od sredstava kojima tijela države članice mogu jamčiti da u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku dotična osoba ne izgubi taj status.

82. Međutim, s obzirom na posebnosti ovog predmeta, estonskoj vladi ne može se prigovoriti što je prihvatila zahtjev osobe JY za otpust iz državljanstva te države članice jer je taj otpust uvjet *sine qua non* koji se nalaže postupkom stjecanja austrijskog državljanstva u okviru jamstva koje izdaju austrijska tijela. Kao što sam to već naveo [58], to je jamstvo stvorilo ne samo legitimna očekivanja kod osobe JY, nego i očekivanje kod estonskih tijela dostojno zaštite načelom uzajamnog povjerenja. U tom pogledu, u skladu s očitovanjima koja je estonska vlada iznijela na raspravi, člankom 26. estonskog Zakona o državljanstvu predviđa se da ta vlada ima mogućnost ne oduzeti državljanstvo zainteresiranoj osobi ako to oduzimanje za posljedicu ima situaciju bezdržavljanstva [59]. Budući da su austrijska tijela izdala jamstvo o prirođenju, estonska vlada navodi da joj je bilo nemoguće predvidjeti da će je ta tijela povući [60]. Tako se Republika Estonija oslonila na jamstvo dodjeljivanja državljanstva, pri čemu je smatrala da može imati legitimno očekivanje u činjenicu da će austrijska tijela postupiti u skladu s jamstvom dodjeljivanja državljanstva. U svakom slučaju, ta država članica naglašava da osoba JY ne bi mogla tražiti dodjeljivanje austrijskog državljanstva da joj ona nije odobrila otpust iz državljanstva.

83. Stoga smatram da je u okviru ovog predmeta estonsko pravo, koje se primjenjuje u ovom slučaju, u skladu s pravom Unije.

84. K tomu, sporna odluka nedvojbeno je uzrok trajnog gubitka statusa građanina Unije osobe JY i stoga su austrijska tijela dužna osigurati da državljaninu, kao što je osoba JY, ne bude oduzet status građanina Unije dodijeljenog člankom 20. UFEU-a time što ga lišavaju *svih prava koja su s tim povezana*, protivno načelu proporcionalnosti.

85. Stoga ću analizirati drugo prethodno pitanje, pri čemu ću smatrati da sporna odluka mora poštovati pravo Unije i, prema tome, načelo proporcionalnosti.

[57] Točka 62.

[58] Vidjeti točku 63. ovog mišljenja.

[59] U tom pogledu valja podsjetiti na to da Republika Estonija nije ugovorna stranka Europske konvencije o državljanstvu i stoga ne podliježe obvezama iz njezina članka 8.

[60] Stoga se državi članici koja se nalazi u istoj situaciji kao i Republika Estonija može prigovoriti da je odobrila otpust iako je situacija bezdržavljanstva bila predvidljiva, što u ovom slučaju, barem sa stajališta estonske vlade, nije bilo tako. Naime, odricanje osobe JY od njezina izvornog državljanstva provedeno je kako bi moglo steći austrijsko državljanstvo i ponovno dobiti status građanina Unije. Estonska je vlada k tomu istaknula da je provela ocjenu proporcionalnosti u pogledu svake odluke u području državljanstva i, osobito, pojedinačnih posljedica za zainteresiranu osobu.

C. Drugo prethodno pitanje: usklađenost sporne odluke s načelom proporcionalnosti

86. Očito je da bi, s obzirom na to da je načelo proporcionalnosti okosnica prava Unije, ako Sud odgovori potvrdno na prvo pitanje kao što predlažem, odgovor na drugo pitanje stoga također morao biti potvrdan. S obzirom na navedeno, smatram da sud koji je uputio zahtjev pita Sud ne samo treba li provjeriti je li sporna odluka usklađena s načelom proporcionalnosti, nego i treba li provjeriti je li ta odluka proporcionalna.

87. Zato drugo postavljeno pitanje valja preoblikovati tako da se njime u biti želi saznati jesu li nacionalna nadležna tijela, uključujući i po potrebi nacionalne sudove, dužna provjeriti je li odluka o povlačenju jamstva dodjeljivanja državljanstva države članice, kao i o odbijanju zahtjeva za dodjeljivanje tog državljanstva, usklađena s načelom proporcionalnosti, uzimajući u obzir njezine posljedice na situaciju dotične osobe s obzirom na pravo Unije, odnosno trajni gubitak statusa građanina Unije, i, stoga, usklađenost te odluke sa spomenutim načelom.

88. Kako bih odgovorio na to pitanje, ispitat ću, kao prvo, prirodu razloga općeg interesa koji se nastoji postići člankom 20. stavcima 1. i 2. i člankom 10. stavkom 1. točkom 6. StbG-a, na kojima se temeljilo jamstvo dodjeljivanja državljanstva kao i odluka o povlačenju tog jamstva, a zatim ću, kao drugo, razmotriti poštovanje načela proporcionalnosti u pogledu posljedica koje sporna odluka ima za situaciju osobe JY, kao i za neproporcionalnost odluke kao što je sporna odluka.

1. Razlog općeg interesa koji se nastoji postići zakonodavstvom na kojem se temelji sporna odluka

89. Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da austrijsko pravo državljanstva ima za cilj izbjeći višestruka državljanstva, kao što to osobito proizlazi iz članka 10. stavka 3. točke 1. StbG-a. Sud koji je uputio zahtjev navodi da se na jamstvu iz članka 20. stavka 1. tog zakona temelji pravo na dodjelu državljanstva uvjetovano isključivo dokazom o otpustu iz stranog državljanstva. Pojašnjava da se člankom 20. stavkom 2. tog zakona ipak predviđa povlačenje tog jamstva ako dotična osoba više ne ispunjava jedan od uvjeta koji se zahtijevaju za to dodjeljivanje, kao što je onaj predviđen člankom 10. stavkom 1. točkom 6. navedenog zakona.

90. Austrijska vlada u svojim očitovanjima objašnjava da će se podnositelju zahtjeva za državljanstvo, u skladu s nacionalnim zakonodavstvom, samo ako u roku predviđenom u tu svrhu dokaže prestanak povezanosti sa svojom državom članicom podrijetla te ako i dalje ispunjava druge uvjete za dodjelu, dodijeliti austrijsko državljanstvo.

91. Najprije podsjećam na to da je Sud već odlučio 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 državljanske veze [61]. U tom pogledu članak 20. stavci 1. i 2. i članak 10. stavak 1. točka 6. StbG-a, na kojima se temelje jamstvo dodjeljivanja državljanstva i odluka o povlačenju tog jamstva, obuhvaćeni su izvršavanjem nadležnosti Republike Austrije u pogledu utvrđivanja uvjeta za stjecanje i gubitak austrijskog državljanstva.

[61] Presude Rottmann, t. 51. i Tjebbes i dr., t. 33.

92. Država članica ovlaštena je osigurati pravo na dodjeljivanje državljanstva koje se na temelju nacionalnih odredbi kao što je članak 20. stavak 1. StbG-a uvjetuje samo dokazom o prestanku državnog odnosa s drugom državom članicom ili trećom državom [62]. To osobito pokrepljuje članak 1. Konvencije o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva [63] i tekst članka 7. stavka 2. Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva [64].

93. Što se tiče povlačenja jamstva dodjeljivanja državljanstva na temelju članka 20. stavka 2. i članka 10. stavka 1. točke 6. StbG-a, smatram da se njime u načelu nastoji postići legitiman cilj.

94. Međutim, želim naglasiti da prilikom izvršavanja nadležnosti u području stjecanja i gubitka državljanstva države članice moraju poštovati obveze koje proizlaze iz prava Unije, kao što to proizlazi iz sudske prakse ispitane u okviru moje analize prvog prethodnog pitanja. Štoviše, tu nadležnost treba izvršavati ne samo uz poštovanje prava Unije nego i međunarodnog prava.

95. U tom pogledu, što se tiče članka 7. stavka 2. Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva [65], napominjem da iz zaključaka sa sastanka stručnjaka o tumačenju Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, koje je objavio Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (u daljnjem tekstu: UNHCR), a koji se odnose na članak 7. stavak 2. te konvencije, proizlazi da je „gubitak državljanstva prihvatljivo dopustiti samo *ako je jamstvo bezuvjetno*" [66]. Naime, u skladu s tim zaključcima „postoji implicitna obveza na temelju Konvencije iz 1961. prema kojoj se, *jednom kad se izdaju, jamstva ne mogu povući zato što nisu ispunjeni uvjeti za prirođenje*, što dovodi osobu do bezdržavljanstva" [67]. K tomu, člankom 8. iste konvencije zabranjuje se državama ugovornicama da pojedincu oduzmu državljanstvo „ako ga to oduzimanje čini osobom bez državljanstva". Prema tome, imam dvojbe, s obzirom na međunarodno pravo, u pogledu legitimnosti propisa kao što je članak 20. stavak 2. StbG-a, koji dopušta povlačenje tog jamstva ako dotična osoba više ne ispunjava tek jedan od uvjeta potrebnih za dodjeljivanje državljanstva, kao što je onaj predviđen člankom 10. stavkom 1. točkom 6. navedenog zakona, čime ga se suočava sa situacijom bezdržavljanstva [68].

96. S obzirom na navedeno, napominjem i da su zaključci i vodeća načela u pogledu Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva, koje je objavio UNHCR, obuhvaćeni mekim pravom („*soft law*"), tako da imaju određeni utjecaj, ali nisu obvezujući. U svakom slučaju, sigurno je da ti zaključci sadržavaju korisne naznake za države članice. Međutim, u ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri te elemente.

97. Sad ću ispitati proporcionalnost posljedica sporne odluke za situaciju o kojoj je riječ u glavnom postupku.

[62] Konvencijom o državljanstvu predviđa se u njezinu članku 4. da „propisi o državljanstvu svake države stranke temeljit će se na […] načelima [prema kojima, među ostalim,] svatko ima pravo na državljanstvo [i] izbjegavat će se bezdržavljanstvo".

[63] Vidjeti točku 6. ovog mišljenja.

[64] Vidjeti točku 3. ovog mišljenja. Vidjeti i članak 8. stavak 3. točku (a) podtočku ii. te konvencije.

[65] Vidjeti točku 3. ovog mišljenja. Vidjeti i članak 8. stavak 3. točku (a) podtočku ii. Konvencije o smanjenju slučajeva bezdržavljanstva.

[66] Expert Meeting. Interpreting the 1961 Statelessness Convention and Avoiding Statelessness resulting from Loss and Deprivation of Nationality. Summary Conclusions, UNHCR, Tunis, Tunis, 31. listopada – 1. studenoga 2013., str. 1. do 15., osobito str. 10., odlomak 44. Ti su zaključci dostupni na sljedećoj adresi: https://www.refworld.org/pdfid/533a754b4.pdf. Moje isticanje

[67] *Ibid*., str. 10., odlomak 45.

[68] Vidjeti članak 4. Konvencije o državljanstvu. Vidjeti također članak 15. stavak 2. Opće deklaracije o ljudskim pravima, koju je Glavna skupština Ujedinjenih naroda donijela 24. prosinca 2012., kojim se predviđa da „[n]itko ne smije biti samovoljno lišen svoga državljanstva niti mu se smije uskratiti pravo na promjenu državljanstva".

2. Poštovanje načela proporcionalnosti u pogledu posljedica sporne odluke za situaciju osobe JY

98. Iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da nije proveden nadzor proporcionalnosti sporne odluke s obzirom na pravo Unije.

99. U tom pogledu moram istaknuti da je na nadležnim nacionalnim tijelima i nacionalnim sudovima da provjere je li odluka o povlačenju jamstva dodjeljivanja državljanstva i o odbijanju zahtjeva za stjecanje tog državljanstva, *kada za posljedicu ima trajan 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[69]. Stoga, kako bi takva odluka bila usklađena s načelom proporcionalnosti, relevantna nacionalna pravila moraju omogućiti pojedinačno ispitivanje posljedica koje ima povlačenje jamstva s obzirom na pravo Unije[70].

100. Sud koji je uputio zahtjev pita se može li sama činjenica da se osoba JY odrekla svojeg statusa građanina Unije i na vlastitu inicijativu okončala državni odnos s Republikom Estonijom biti odlučujuća u okviru nadzora proporcionalnosti.

101. Kao što sam to naveo[71], situacija bezdržavljanstva kao i gubitak statusa građanina Unije osobe JY proizlaze iz austrijskog postupka prirođenja razmatranog u cijelosti. Stoga smatram da situacija državljanina države članice kao što je osoba JY, koji se odrekao svojeg izvornog državljanstva samo kako bi ispunio uvjet za dobivanje jamstva dodjeljivanja austrijskog državljanstva koji se nalaže nacionalnim zakonodavstvom[72] i, prema tome, samo u svrhu ponovnog stjecanja građanstva Unije, *nema nikakav utjecaj* kada je riječ o utvrđivanju toga poštuje li se povlačenjem jamstva o dodjeljivanju državljanstva načelo proporcionalnosti. Prema tome, ne može se smatrati da je takvo odricanje relevantan kriterij u okviru provjere okolnosti koje se odnose na pojedinačnu situaciju dotične osobe.

a) Okolnosti koje se odnose na pojedinačnu situaciju dotične osobe

102. Podsjećam na to da iz sudske prakse iz presude Rottmann[73] proizlazi da okolnosti koje se odnose na osobnu situaciju dotične osobe i, ovisno o slučaju, članova njezine obitelji, koje mogu biti relevantne za provjere koje trebaju provesti nadležna tijela i nacionalni sudovi, jesu, među ostalim, težina povrede koju je počinila dotična osoba, vrijeme proteklo od dana odluke o jamstvu do dana njezina povlačenja te mogućnost da ta osoba ponovno dobije svoje državljanstvo[74].

1. Priroda prekršaja

103. Dvojim o opravdanosti sporne odluke s obzirom na prirodu prekršaja koje je počinila osoba JY.

[69] Vidjeti u tom smislu presudu Tjebbes i dr., t. 40. i navedenu sudsku praksu.

[70] Prema mišljenju Suda, to vrijedi i u slučaju gubitka državljanstva, čak i ako je ono stečeno prijevarom. Vidjeti u tom smislu presudu Rottmann, t. 59.

[71] Vidjeti točku 56. ovog mišljenja.

[72] Valja uzeti u obzir činjenicu da se taj uvjet primjenjuje na sve podnositelje zahtjeva za austrijsko državljanstvo.

[73] Točka 56.

[74] Što se tiče tih okolnosti, ističem da se tom sudskom praksom ne uvodi *numerus clausus*.

104. Osobi JY prigovorilo se, s jedne strane, da je nakon što joj je izdano jamstvo dodjeljivanja austrijskog državljanstva počinila dva ozbiljna upravna prekršaja, od kojih se prvi odnosi na to što na svoje vozilo nije stavila naljepnicu o tehničkoj ispravnosti, a drugi na upravljanje motornim vozilom u alkoholiziranom stanju, i, s druge strane, na to da je bila odgovorna za osam upravnih prekršaja počinjenih tijekom razdoblja od 2007. i 2013. godine prije nego što joj je izdano to jamstvo.

105. Što se tiče osam upravnih prekršaja, slažem se s mišljenjem osobe JY i Komisije prema kojem se za te prekršaje znalo u trenutku izdavanja tog jamstva te oni nisu bili prepreka dodjeljivanju tog jamstva. Stoga te prekršaje ne treba uzeti u obzir za utvrđivanje težine povreda koje je počinila osoba JY.

106. Što se tiče dvaju ozbiljnih upravnih prekršaja, sud koji je uputio zahtjev objašnjava da se, u skladu s nacionalnom sudskom praksom, prvim prekršajem ugrožava zaštita sigurnosti javnog prometa, a drugim se posebno ugrožava sigurnost ostalih sudionika u prometu. Potonji prekršaj sam po sebi može biti odlučujući kako bi se utvrdilo da uvjeti za dodjeljivanje državljanstva, predviđeni u članku 10. stavku 1. točki 6. StbG-a, nisu ispunjeni.

107. Austrijska vlada u svojim očitovanjima tvrdi da odredbe članka 20. stavka 2. u vezi s člankom 10. stavkom 1. točkom 6. StbG-a jamče da se jamstvo dodjeljivanja austrijskog državljanstva može povući samo iz ozbiljnog razloga općeg interesa, koji se odnosi na to da dotična osoba svojim dotadašnjim ponašanjem ne jamči (ili više ne jamči) da ne predstavlja ni opasnost za javni mir, red i sigurnost niti ugrožava ostale javne interese navedene u članku 8. stavku 2. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda.

108. Dakako, sasvim se slažem s kažnjivošću takvih ponašanja. Međutim, može li se odluka o povlačenju jamstva koje se odnosi na državljanstvo, zbog koje dotična osoba trajno gubi status građanina Unije, temeljiti na upravnim prekršajima povezanima s cestovnom sigurnošću?

109. Mislim da ne može.

110. Kao prvo, osoba JY u svojim očitovanjima navodi da ni prvi [75] ni drugi [76] ozbiljan prekršaj nisu mogli dovesti do oduzimanja njezine vozačke dozvole. U tom pogledu moram istaknuti da iz odgovora austrijske vlade na pitanje koje je Sud postavio na raspravi proizlazi da se austrijskim pravom ne predviđa oduzimanje vozačke dozvole u slučaju vožnje s razinom alkohola u krvi kakav je imala osoba JY.

111. Kao drugo, kao što sam to objasnio u točki 69. ovog mišljenja, situacija u kojoj je, kao u ovom slučaju, državljanin države članice suočen s trajnim gubitkom svojeg statusa građanina Unije i, prema tome, gubitkom *svih prava dodijeljenih člankom 20. UFEU-a* može se usporediti sa situacijom u kojoj je dotična osoba suočena s *gubitkom uživanja bitnog sadržaja prava dodijeljenih tim člankom* u smislu da je u tim dvjema situacijama status građanina Unije bio lišen svojeg korisnog učinka [77].

[75] Osoba JY navela je da je novčana kazna iznosila 112 eura.

[76] Osoba JY navela je da je novčana kazna za taj prekršaj iznosila 300 eura.

[77] Vidjeti i bilješku 65. ovog mišljenja.

112. Prema tome, smatram da u ovom slučaju valja primijeniti [78] sudsku praksu prema kojoj, kad je riječ o mogućnosti uvođenja ograničenja prava na boravak na temelju članka 20. UFEU-a, ta odredba ne utječe na mogućnost država članica da se pozovu na iznimku koja se osobito odnosi na održavanje javnog poretka i zaštitu javne sigurnosti [79]. U tom pogledu, kao što je to i Sud potvrdio, pojmovi „javni poredak" i „javna sigurnost" kao opravdanje odstupanja od prava na boravak građana Unije ili članova njihovih obitelji moraju se usko tumačiti, tako da njihov doseg ne mogu jednostrano određivati države članice bez nadzora institucija Unije [80]. Sud je tako presudio da pojam „javni poredak", uz narušavanje društvenog poretka koje čini svako kršenje zakona, u svakom slučaju pretpostavlja postojanje stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje koja ugrožava temeljni interes društva. Kad je riječ o pojmu „javna sigurnost", iz te sudske prakse proizlazi da on obuhvaća unutarnju i vanjsku sigurnost države članice pa stoga na javnu sigurnost mogu utjecati ugrožavanje djelovanja institucija i bitnih javnih službi, ugrožavanje opstanka stanovništva, opasnost od teških poremećaja u vanjskim odnosima ili miroljubivom suživotu naroda kao i ugrožavanje vojnih interesa [81].

113. Stoga smatram da se, s obzirom na upravne prekršaje koje je počinila osoba JY, povlačenje jamstva dodjeljivanja državljanstva ne temelji na postojanju stvarne, trenutačne i dovoljno ozbiljne prijetnje za javni poredak ili javnu sigurnost.

2. Vrijeme koje je proteklo od dana izdavanja jamstva do dana njegova povlačenja

114. Što se tiče toga jesu li nadležna tijela i nacionalni sudovi uzeli u obzir vrijeme koje je proteklo od dana izdavanja jamstva do dana njegova povlačenja, podsjećam na to da je odluka o prestanku državnog odnosa između osobe JY i Republike Estonije donesena 27. kolovoza 2015. i da je odluka o povlačenju jamstva o dodjeljivanju austrijskog državljanstva donesena 6. srpnja 2017.

115. Čini mi se da je rok između tih dviju odluka pretjeran osobito s obzirom na posljedice za zainteresiranu osobu koja se tijekom gotovo dvije godine od otpusta iz svojeg izvornog državljanstva našla u situaciji bezdržavljanstva i stoga je bila lišena svih prava povezanih sa svojim statusom građanina Unije, uključujući prava na slobodno kretanje i boravak.

3. Ograničenja u ostvarivanju prava na kretanje i boravka na području cijele Unije

116. Što se tiče ograničenja u ostvarivanju prava na kretanje i boravak na području cijele Unije, nadležna tijela i nacionalni sudovi trebali bi uzeti u obzir činjenicu da, nakon povlačenja jamstva o državljanstvu, dotična osoba, kao što je to slučaj osobe JY, više ne može ponovno dobiti svoj status građanina Unije i da će gubitak tog statusa stoga postati trajan.

117. Ta je osoba, kao u ovom slučaju, osobito suočena s gubitkom svojeg prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica i, ovisno o slučaju, s poteškoćama u pogledu odlaska u druge države članice, osobito u Estoniju, radi održavanja stvarnih i redovitih

78 Skrenut ću pozornost na činjenicu da u toj sudskoj praksi Sud izravno ne upućuje na članke 27. i 28. Direktive 2004/38.

79 Presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 81.)

80 Presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 82.). Vidjeti i presude od 4. prosinca 1974., van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, t. 18.); od 26. veljače 1975., Bonsignore (67/74, EU:C:1975:34, t. 6.); od 28. listopada 1975., Rutili (36/75, EU:C:1975:137, t. 27.); od 27. listopada 1977., Bouchereau (30/77, EU:C:1977:172, t. 33.); od 19. siječnja 1999., Calfa (C-348/96, EU:C:1999:6, t. 23.) i od 29. travnja 2004., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, t. 64. i 65.)

81 Presuda od 13. rujna 2016., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, t. 84.)

veza s članovima svoje obitelji, obavljanja svoje profesionalne djelatnosti u toj državi ili poduzimanja potrebnih koraka za obavljanje takve djelatnosti u Austriji ili u drugim državama članicama.

4. Mogućnost da dotična osoba ponovno dobije svoje izvorno državljanstvo

118. Što se tiče mogućnosti dotične osobe da ponovno dobije svoje izvorno državljanstvo, iz odgovora estonske vlade na pitanje koje je Sud postavio na raspravi proizlazi da je u estonskom pravu to nemoguće nakon prestanka državnog odnosa s tom osobom jer je jedan od uvjeta koje treba ispuniti za stjecanje tog državljanstva osam godina boravka u toj državi članici. Austrijska tijela stoga ne mogu zanemariti takvu situaciju.

5. Normalan razvoj obiteljskog i profesionalnog života

119. Iz sudske prakse Suda proizlazi da je osobito na nadležnim nacionalnim tijelima i, eventualno, nacionalnim sudovima da se uvjere da je gubitak državljanstva predmetne države članice u skladu s temeljnim pravima zajamčenima Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) čije poštovanje osigurava Sud, a osobito u skladu s *pravom na poštovanje obiteljskog života*, kako je propisano u članku 7. Povelje [82].

120. U ovom slučaju, iz očitovanja koja je osoba JY podnijela na raspravi proizlazi da je Agencija za izbjeglice i osobe bez državljanstva ispitala situaciju osobe JY te je u odluci od 7. siječnja 2020. zaključila da se ona nalazi nezakonito u Austriji. Prema tome, osoba JY ima samo dozvolu boravka izdanu u humanitarne svrhe, na temelju članka 55. stavka 2. Zakona o azilu, te je za pristup tržištu rada dužna prethodno ishoditi radnu dozvolu od Agencije za zapošljavanje.

121. U tim okolnostima nadležna tijela i nacionalni sudovi u okviru ispitivanja proporcionalnosti moraju uzeti u obzir i neproporcionalne posljedice kojima će dotična osoba biti izložena i *koje utječu na uobičajeni razvoj njezina obiteljskog i profesionalnog života*.

122. Nacionalna tijela i nadležni nacionalni sudovi prilikom svoje ocjene poštovanja načela proporcionalnosti moraju uzeti u obzir elemente opisane u prethodnim točkama.

b) Dosljednost i prikladnost nacionalnih pravila za postizanje cilja zaštite cestovne sigurnosti

123. Najprije, što se tiče dosljednosti nacionalnog zakonodavstva, postavit ću samo sljedeće pitanje: je li u nacionalnom pravnom poretku dosljedno da se može smatrati da prekršaji povezani s cestovnom sigurnosti nisu dovoljno ozbiljni da dovedu do oduzimanja vozačke dozvole, ali mogu dovesti do povlačenja jamstva o dodjeljivanju državljanstva dotične osobe i gubitka građanstva Unije i svih povezanih prava?

124. Ne vidim na temelju kojeg bi se rasuđivanja moglo zaključiti da ne postoji problem dosljednosti.

[82] Presuda Tjebbes i dr., t. 45. i navedena sudska praksa. Podsjećam na to da je u skladu s člankom 1. Povelje, naslovljenim „Ljudsko dostojanstvo”, „[lj]udsko dostojanstvo […] nepovredivo. Ono se mora poštovati i štititi”.

125. Nadalje, što se tiče prikladnosti tog zakonodavstva za promicanje ciljeva iz članka 10. stavka 1. točke 6. StbG-a, ističem očitu neprikladnost između ozbiljnosti povreda predviđenih nacionalnim zakonodavstvom i posljedica koje ima za situaciju dotične osobe.

126. Na temelju tih razmatranja zaključujem da odluka o povlačenju jamstva dodjeljivanja državljanstva, kao što je sporna odluka, zbog koje je dotična osoba trajno izgubila status građanina Unije, u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, zbog upravnih prekršaja povezanih s cestovnom sigurnosti, osobito onih koji ne mogu dovesti do oduzimanja vozačke dozvole, nije u skladu s načelom proporcionalnosti prava Unije.

127. Za završetak svoje analize navest ću zanimljivo razmatranje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija, koji je u svojem mišljenju u predmetu Tjebbes i dr.[83] smatrao da 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 kažnjivog djela s dramatičnom posljedicom gubitka statusa građanina Unije”.

128. Zaključak

129. S obzirom na sva prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgerichtshof (Visoki upravni sud, Austrija) odgovori na sljedeći način:

1. Situacija fizičke osobe koja se, imajući državljanstvo samo jedne države članice, odrekla tog državljanstva i stoga svojeg statusa građanina Europske unije kako bi stekla državljanstvo druge države članice, u skladu s odlukom tijela potonje države koja sadržava jamstvo da će to državljanstvo biti dodijeljeno, pri čemu je ta odluka ipak zatim povučena, a njezin zahtjev za dodjelu navedenog državljanstva odbijen, čime se tu osobu sprečava da ponovno dobije statusa građanina Unije, zbog svoje je prirode i svojih posljedica obuhvaćena pravom Unije.

2. Članku 20. UFEU-a u vezi s člankom 7. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, u načelu se ne protivi zakonodavstvo države članice, kao što je ono o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se toj državi članici iz razloga općeg interesa omogućuje da povuče jamstvo dodjeljivanja svojeg državljanstva, čak i ako zbog te odluke o povlačenju dotična osoba trajno izgubi status građanina Unije te ona dovede do toga da ta osoba ne može ponovno dobiti taj status i s njime povezana prava, pod uvjetom da nacionalna nadležna tijela, uključujući po potrebi nacionalne sudove, ispitaju usklađenost te odluke s načelom proporcionalnosti, s obzirom na posljedice koje ona ima za situaciju dotične osobe s obzirom na pravo Unije i, stoga, usklađenost te odluke s tim načelom.

   U okviru tog ispitivanja sud koji je uputio zahtjev treba, osobito, provjeriti je li takva odluka opravdana u odnosu na ozbiljnost povreda koje je ta osoba počinila u razdoblju koje je proteklo od dana izdavanja do dana povlačenja jamstva, na ograničenja pri ostvarivanju njezina prava na kretanje i boravak, na mogućnost ponovnog stjecanja njezina izvornog državljanstva i na to je li navedena osoba izložena neproporcionalnim posljedicama koje utječu na normalno odvijanje njezina obiteljskog i profesionalnog života, s obzirom na pravo Unije.

[83] Mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Mengozzija u predmetu Tjebbes i dr. (C-221/17, EU:C:2018:572, t. 88.)

Prema tome, odluka o povlačenju jamstva dodjeljivanja državljanstva, kao što je odluka od 6. srpnja 2017. Wiener Landesregierunga (vlada savezne zemlje Beča, Austrija), zbog koje je dotična osoba trajno izgubila status građanina Unije, u situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, zbog upravnih prekršaja povezanih s cestovnom sigurnosti, osobito onih koji ne mogu dovesti do oduzimanja vozačke dozvole, nije u skladu s načelom proporcionalnosti prava Unije.