

DOI: 10.7251/GFP2313106T

UDC: 316.722(4):341.211(4-672EU)

Pregledni naučni rad*Datum prijema rada:*
22. jun 2023.*Datum prihvatanja rada:*
30. jun 2023.**Test srazmjernosti u funkciji transformacije građanstva Evropske unije iz derivativnog u bazični status**

Rezime: Test srazmjernosti je test posredstvom kojeg Sud pravde Evropske unije utiče na sudove država članica da na individualnoj ravni procjenjuju da li se nacionalnim propisom kojim je, pod određenim uslovima, predviđeno oduzimanje državljanstva fizičkim licima vrši nesrazmjeran uticaj na njihov ili normalan razvoj njihove porodice ili se takav uticaj vrši na njihov profesionalni život. Ustanovivši ovaj test, Sud pravde Evropske unije učinio je da pitanje oduzimanja državljanstva države članice, zbog svoje prirode i svojih posljedica, postane pitanje prava Evropske unije. U ovom radu intenzitet u razvoju testa srazmjernosti istražuje se upotrebom strukturalno-funkcionalne, komparativne i uzročno-posljedične analize pri razmatranju predmeta Rottman, Tjebbes i Landesregierung. Istraživanje pokazuje da predmetni test doprinosi širenju uticaja evropske organizacije na nacionalne propise iz oblasti državljanstva a samim tim i transformaciji građanstva Evropske unije iz derivativnog u bazični status.

Cljučne riječi: međunarodno pravo, pravo Evropske unije, državljanstvo, građanstvo, test srazmjernosti.

Boris Tučić

*Savjetnik srpskog člana
Predsjedništva Bosne i
Hercegovine i docent na
Fakultetu bezbjednosnih nauka
Univerziteta u Banjoj Luci,
boris.tucic@fbn.unibl.org*

Radmila Dragišić

*Zamjenik direktora
Republičkog sekretarijata za
zakonodavstvo i doktorand na
Pravnom fakultetu Univerziteta
u Banjoj Luci,
r.dragisic@rsz.vladars.net*

1. UVOD

Na račun limitiranosti građanstva Evropske unije, od njegovog uspostavljanja u Mastrihtu do danas, upućeno je mnogo kritika, primarno u kontekstu skromnog leksikona prava njime obuhvaćenih, ali i u kontekstu kruga lica na koja se ova prava odnose. Status građanina evropske organizacije namjenjen je isključivo državljanima država članica koje su zadržale pravo i dužnost da uređuju državljanska prava na svojim teritorijama. Isključivo države članice određuju uslove i način (postupak) sticanja i oduzimanja državljanstva, međutim to ne znači da na ravni evropske organizacije nisu napravljeni iskoraci u pravcu harmonizovanja nacionalnih propisa primarno u oblasti oduzimanja državljanstva jer, kako će se pokazati u nastavku ovog rada, razlike u nacionalnim procedurama dovode do diskriminacije građana Unije.

Građanstvo evropske organizacije percipira se kao neodvojiva, izvedena i derivativna pravna kategorija, komplementaran supstrat državljanstvima država članica, koji je inicijalno bio suviše slab da bi djelotvorno doprinio jačanju položaja dr-

žavljana država članica jer *per se* i ne postoji samostalan (autonoman) način sticanja i gubitka građanstva Unije. Građanstvo Evropske unije je decenijama bilo u funkciji ekonomske identifikacije građana sa tom regionalnom međunarodnom organizacijom, međutim nije uspjelo da im omogući političku identifikaciju sa njom, već je izvan sadržine građanstva Unije ostao značajan korpus prava koje države članice rezervišu za vlastite državljane. Iako je riječ o odnosu koji je nedovršen, nesređen i neuporediv sa klasičnim modelom državljanstva, tokom razvoja evropskog integracionog procesa, položaj individue je donekle osnažen kroz sistem prava garantovanih na evropskoj ravni, s tim da je u kontinuitetu ostala izražena disproporcija između ekonomsko – socijalne s jedne, te političke dimenzije pojedinca kao pripadnika nadnacionalne zajednice s druge strane. Disproporcija je rezultat prirode predmetnog procesa, njegove institucionalne strukture a djelimično i odraz karaktera instituta građanstva Evropske unije. Međutim, iako se u punom kapacitetu politička identifikacija građana još uvijek ostvaruje na ravni država članica, a ne na nadnacionalnoj ravni, pojavile su se određene tendencije da građanstvo Evropske unije doprinese jačanju pravnog statusa njenih građana, o čemu svjedoči i test srazmjernosti¹ koji je uveo Sud pravde i na taj način učinio da pitanje oduzimanja državljanstva, zbog svoje prirode i svojih posljedica, postane pitanje prava Evropske unije. Stoga se u nastavku istražuju predmeti Suda pravde² kroz koje se test srazmjernosti, u različitim intenzitetima, iskazuje.

2. STUDIJA PREDMETA „ROTTMAN“

U predmetu *Rottman*³ Sud pravde Evropske unije je prvi put odlučivao o širini diskrecionog prava država članica da određuju ko su njihovi državljani, odnosno da li je, obzirom da je status građanina Evropske unije izveden iz statusa državljanina države članice, nadležnost država članica da propisuju uslove za sticanje i gubitak državljanstva moguće izvršavati bez bilo kakve supervizije od strane komunitarnog prava. Dakle, kroz ovaj predmet zahtijevalo se pojašnjenje veze između koncepata državljanstva države članice i građanstva Unije. Naime, riječ je o prvom predmetu u kojem se član 20 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije pominje (UFEU)⁴ kao nezavisan izvor prava.⁵

Pokretanju postupka pred Sudom pravde prethodila je situacija u kojoj je gospodin Rottman, po rođenju državljanin Austrije i samim tim i građanin Unije, napustio Austriju u vrijeme kada je Savezna policija u Grazu protiv njega provodila istragu zbog teške prevare u obavljanju profesionalne djelatnosti. U julu 1995. godine je gospodin Rottman

¹ U skladu sa strukovnom leksikografijom i diskursom prava Evropske unije, u literaturi se često umjesto izraza „srazmjerno“ koristi izraz „proporcionalno“ koji je indukovano iz engleskog jezika. Autori su se opredijelili da u ovom radu koriste izraz „srazmjerno“ zbog potrebe specijalizovane komunikacije na srpskom jeziku rukovođeni time da je riječ o izrazima koji predstavljaju sinonime.

² U radu se koristi oficijelni metod citiranja prakse Suda pravde EU. Dostupno na: https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_126035/en/ (17.4.2023).

³ Judgment of 2 March 2010, *Rottman*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.

⁴ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal*, C 83, 30.3.2010.

⁵ Van Eijken, H. (2021). Connecting the Dots Backwards, What Did Ruiz Zambrano Mean for EU Citizenship and Fundamental Rights in EU Law?, *European Journal of Migration and Law*, 23(1), 48-67. DOI: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340094>.

ispitan pred Okružnim kaznenim sudom u Grazu⁶, nakon čega je napustio Austriju i koristeći svoje pravo na slobodu nastanjivanja, nastanio se u Münchenu, dok je u februaru 1997. godine taj sud izdao nalog za hapšenje. Njemačko državljanstvo Rottman je stekao naturalizacijom 1999. godine, što je *ex lege* dovelo do gubitka austrijskog državljanstva, s tim da je on zatajio njemačkim vlastima da se protiv njega vodi istraga u Austriji, koja je protiv njega izdala potjernicu. Po saznanju o naprijed navedenom, njemačke vlasti su oduzele gospodinu Rottmanu državljanstvo uz obrazloženje da je ono stečeno prevarom, te se on našao u statusu apatrida, budući da nije mogao povratiti austrijsko državljanstvo, te je samim tim bio izložen gubitku građanstva Evropske unije. Iz navedenog razloga, Rottman je, nakon što je u prvom stepenu njegova tužba bila odbačena i nakon što je po žalbi drugostepeni sud potvrdio prvostepenu odluku, pred njemačkim federalnim upravnim sudom pokrenuo postupak za poništaj odluke o oduzimanju državljanstva tvrdeći da je ona u suprotnosti sa međunarodnim javnim pravom koje zabranjuje apatridiju, ali i pravom Evropske unije jer povlači gubitak statusa građanina ove međunarodne organizacije. Gajeći određene sumnje u vezi sa pravnom valjanošću odluke o oduzimanju državljanstva, kao i presude kojom je ta odluka potvrđena a posebno s obzirom na član 17(1) Ugovora o Evropskoj zajednici (UEZ) Federalni sud je uputio Sudu pravde prethodno pitanje o tome da li je protivno pravu Unije da država članica oduzme državljanstvo građaninu Unije koje je on stekao naturalizacijom, ukoliko to oduzimanje lišava to lice statusa građanina Unije i uživanja prava koja uz njega idu i ostavlja to lice bez državljanstva. Ukoliko je odgovor na ovo pitanje potvrđan, zahtjevan je odgovor na pitanje da li država članica (Njemačka) koja je naturalizovala građanina Unije i sada namjerava da povuče odluku o naturalizaciji, koja je pribavljena prevarom, shodno komunitarnom pravu treba da se suspregne u potpunosti ili privremeno od povlačenja odluke o naturalizaciji toliko dugo dok povlačenje proizvodi pravnu posljedicu gubitka građanstva Unije (i pridruženih prava i osnovnih sloboda) ili je država članica prethodnog državljanstva (Austrija) dužna, u skladu sa komunitarnim pravom, da tumači i primjenjuje ili čak prilagodi svoje nacionalno pravo na način da se izbjegne navedena pravna posljedica.

U svojoj opservaciji, opšti pravobranilac Maduro, konstatuje da su državljanstvo država članica i građanstvo Unije međusobno povezani ali i nezavisni te, tendenciozno oprezno i prilično konfuzno, promišlja da sticanje i gubitak državljanstva pripadaju u nadležnost država članica evropske organizacije ali da nijedna nadležnost država članica nije apsolutna ukoliko se odnosi na oblast koja ulazi u doseg prava Unije, te u paragrafu 10 svog mišljenja, između ostalog, ističe da je u predmetu Rottman prisutan strani element i.e. prekogranična dimenzija, što samo po sebi implicira da je riječ o oblasti koja *ratione materiae* ulazi u doseg komunitarnog prava. S tim u vezi, ističe da samo situacija koja je u svim aspektima vezana za jednu državu članicu konstituše čistu internu situaciju te da korpus prava i obaveza koje prate građanstvo Unije ne može biti neopravdano ograničeno državljanstvom država članica jer bi to dovelo do ugrožavanja nadležnosti organizacije. Istovremeno on apostrofira da lišavanje državljanstva ne može biti protivpravno samo zbog toga što dovodi do gubitka građanstva evropske organizacije jer kada bi to bio slučaj to bi lišilo države članice autonomnosti u toj oblasti koja je garantovana primarnim izvorima njenog prava. Ističe da oduzimanje državljanstva u slučaju Rottman nije u suprotnosti sa međunarodnim i pravom Evropske unije te na taj način demantuje svoju prethodno

⁶ Njem. *Landesgericht für Strafsachen*

iznesenu tvrdnju iz paragrafa 13 Mišljenja o tome da vršenje prava koje gospodin Rottman uživa na osnovu statusa građanina Unije utiče na promjenu njegovog ličnog statusa. Riječ je primarno o njegovom pravu da svoje boravište premjesti u Njemačku kako bi bio u mogućnosti da zadovolji uslove propisane za dobijanje njemačkog državljanstva, primarno one vezane za pravno valjano redovno boravište⁷.

Kada je riječ o međunarodnom pravu, još je Stalni međunarodni sud pravde utvrdio da pitanja državljanstva principijelno pripadaju u „rezervat“ država kao subjekata međunarodnog prava⁸ te da samim tim međunarodno pravo prepušta državama da svojim zakonodavstvom regulišu načine sticanja državljanstva, uključujući i postupak naturalizacije.⁹ Maduro je podsjetio da je u članu 1 Haške konvencije od 12 aprila 1930. godine o određenim pitanjima koja se odnose na sukob zakona o državljanstvu¹⁰ determinisano da svaka država, u skladu sa svojim propisima određuje ko su njeni državljani te da se kada odlučuje o pitanjima državljanstva mora pridržavati međunarodnih konvencija, međunarodnog običaja i opštih pravnih principa koji su priznati u oblasti državljanstva. Evropska unija podliježe pravilima opšteg međunarodnog prava i međunarodnog običaja koja čine dio njenog pravnog poretka.¹¹ Pored navedenog, Konvencija o smanjenju apatridije od 30. avgusta 1961. godine¹² i Evropska konvencija o državljanstvu Savjeta Evrope od 6. novembra 1997. godine¹³ nastoje da uspostave princip da se apatridija mora izbjegavati. Ipak, one utvrđuju, kao izuzetak, da države mogu lišiti pojedinca njegovog državljanstva čak i ako bi ga to lišavanje učinilo apatridom, kada je državljanstvo stečeno kao rezultat obmane ili davanja lažnih informacija.

Bez obzira na određene nedoumice koje karakterišu Mišljenje opšteg pravobranioca, on je u konačnici iznio stav da nije u suprotnosti sa komunitarnim pravom da građanstvo Evropske unije (i njemu pridružena prava i osnovne slobode) budu izgubljeni kao rezultat povlačenja odluke o naturalizaciji u jednoj državi članici uslijed čega određena osoba postaje osoba bez državljanstva jer shodno relevantnim odredbama prava druge države članice ona ne može povratiti svoje originarno državljanstvo. On naime smatra da se odluka o povlačenju naturalizacije ne odnosi na prava i slobode koje proizilaze iz UEZ i ne osniva se na drugim razlozima koji su zabranjeni komunitarnim pravom. Pored toga, Maduro je ocijenio da komunitarno pravo ne zahtijeva vraćanje državljanstva koje je gospodin Rottman originarno imao te je njegovo mišljenje, samim tim što se u njemu i ne pominje test srazmjernosti, dosta rigidnije od pozicije koju je Sud zauzeo u svojoj presudi.

Sud je u svojoj odluci, koju je donio u martu 2010. godine, jasno utvrdio da situacija građanina Unije, koji bi mogao zbog gubitka državljanstva države članice izgubiti građan-

⁷ Dragišić, R. (2022). Koncept redovnog boravišta kroz odabrane izvore međunarodnog privatnog prava i jurisprudenciju Suda pravde Evropske unije - funkcionalni pristup nasuprot striktnog tekstualizma. In: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 61(94).

⁸ Advisory Opinion No. 4, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, 4, Permanent Court of International Justice, 7 February 1923.

⁹ Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 19 55 : I.C. J. Reports 1955, 4.

¹⁰ League of Nations, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, 13 April 1930, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, 89, No. 4137.

¹¹ Judgment of 24 November 1992, *Poulsen*, C-286/90, ECLI:EU:C:1992:453, p. 9; Judgment of 16 June 1998, *Racke*, C-162/96, ECLI:EU:C:1998:293, 45.

¹² Convention on the Reduction of Statelessness, United Nations, *Treaty Series*, vol. 989, 175.

¹³ European Convention on Nationality, Council of Europe, *European Treaty Series* - No. 166.

stvo Evropske unije i s tim povezana prava, spada u doseg prava Evropske unije. Posebno je smatrao da nije u suprotnosti s pravom Unije ili konceptom građanstva Evropske unije da država članica oduzme državljanstvo – čak i ako bi to rezultiralo apatridnošću dotične osobe – sve dok se u odluci o oduzimanju poštuje načelo srazmjernosti. To znači da je potrebno uzeti u obzir posljedice koje odluka podrazumijeva za dotično lice i, ako je relevantno, za članove njegove porodice u pogledu gubitka prava koja uživa svaki građanin Evropske unije. Svoje je rezonovanje Sud potkrijepio slučajem *Micheletti*¹⁴, u kojem je konstatovao da premda oblast sticanja i gubitka državljanstva spada u nadležnost država članica, to ne mijenja činjenicu da, u situacijama obuhvaćenim pravom Unije, nacionalni propisi moraju da se ugledaju na pravo evropske organizacije. Naime, iako je Sud izvršio potvrđivanje pozicije shodno kojoj oduzimanje državljanstva zbog prevare odgovara razlozima javnog interesa i utvrdio da je legitimno da države žele da zaštite poseban odnos solidarnosti i dobre vjere između sebe i svojih državljana te recipročnost prava i obaveza koji tvore osnov državljanjskog odnosa, on je utvrdio da legitimnost koja je sa pozicije međunarodnog prava nesporna ipak obavezuje nacionalni sud da ocijeni da li je takva mjera srazmjerna u pogledu posljedica koje za sobom povlači u svjetlu prava evropske organizacije, ali i nacionalnog prava, ukoliko je to prikladno. Suštinski, prema ocjeni Suda pravde, potrebno je da nacionalni sud uzme u obzir posljedice koje odluka povlači za lice o kome je riječ i za članove njegove porodice imajući u vidu gubitak prava koje uživa svaki građanin Unije, da li je gubitak opravdan u odnosu na težinu potencijalnog prekršaja, protek vremena između odluke o naturalizaciji i odluke o povlačenju i da li je moguće povratiti originarno državljanstvo. Dakle, na generalnoj ravni pristup Suda u predmetu Rottman mogao bi da govori u prilog njegove spremnosti da ospori autonomnost država članica u državljanjskim pitanjima.

Pomenimo još da se, za razliku od Madura, Sud uopšte nije obazirao na Hašku konvenciju ali ni na praksu Stalnog međunarodnog suda pravde koju je identifikovao opšti pravobranilac, dok je pored ostalih izvora međunarodnog prava koje je pomenuo Maduro, naveo Opštu deklaraciju o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija¹⁵ u čijem je članu 15(2) propisano da niko neće arbitrarno biti lišen državljanstva niti će mu se odricati pravo da svoje državljanstvo promijeni. Pored toga, Sud se, za razliku od opšteg pravobranioca, uopšte nije osvrtao na onaj dio zahtjeva za donošenje prethodne odluke koji se odnosi na osnovna prava i slobode pridružene statusu građanstva Evropske unije.

3. STUDIJA PREDMETA „TJEBBES“

Zahtjev za donošenje odluke o prethodnom pitanju u predmetu *Tjebbes*¹⁶ odnosi se na tumačenje čl. 20 i 21 UFEU i člana 7 Povelje o osnovnim pravima Evropske unije¹⁷ a upućen je u okviru spora između četiri fizička lica i holandskog ministarstva spoljnih poslova, budući je ministar spoljnih poslova odbio da razmotri njihove zahtjeve za izdavanje nacionalnog pasoša. Kao razlog za odbijanje izdavanja nacionalnog pasoša, navedeno je da su dotična lica po sili zakona izgubila holandsko državljanstvo na osnovu člana 15(1)(c) ili

¹⁴ Judgment of 7 July 1992, *Micheletti*, C-269/90, ECLI:EU:C:1992:295, 10.

¹⁵ United Nations General Assembly. The Universal Declaration of Human Rights (UDHR). New York: United Nations General Assembly, 1948.

¹⁶ Judgement of 12 March 2019, *Tjebbes*, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.

¹⁷ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, *OJ C* 326, 26.10.2012, 391–407.

člana 16(1)(d) Zakona o državljanstvu. U članu 15(1)(c) propisano je da punoljetna osoba gubi holandsko državljanstvo ako ima i strano državljanstvo i ako je u toku neprekidnog perioda od deset godina za vrijeme svog punoljetstva, dok je imala dvojno državljanstvo, imala redovno boravište izvan Holandije, a u članu 16(1)(d) propisano je da maloljetna osoba gubi holandsko državljanstvo ako njen otac ili majka izgubi holandsko državljanstvo u skladu sa članom 15(1)(c).

Na odluke ministra tužiteljice Tjebbes (od rođenja posjeduje holandsko i kanadsko državljanstvo), Koopman (od rođenja posjeduje holandsko a udajom je stekla i švajcarsko državljanstvo) i Abady (od rođenja posjeduje iransko državljanstvo a na osnovu Kraljevskog dekreta 1999. godine stekla je i holandsko državljanstvo) su izjavile žalbe a budući da ih je ministar odbio, tužiteljice u glavnom postupku podnijele su četiri zasebne tužbe Sudu u Haagu koji je tri tužbe proglasio neosnovanim dok je osnovanom proglasio tužbu tužiteljice Duboux i poništio ministrovu odluku donesenu povodom žalbe, ostavljajući na snazi pravna dejstva te odluke. Tužiteljica Duboux je postala punoljetna u aprilu 2013. godine a holandsko državljanstvo je stekla zbog dvostrukog državljanstva svoje majke Koopman, kao i švajcarsko državljanstvo zbog švajcarskog državljanstva svog oca, s tim da joj nikada nije izdat holandski pasoš ali je kao maloljetno lice bila upisana u pasoš svoje majke koji je izdan u julu 2000. godine i važio do jula 2005. godine. Tužiteljice u glavnom postupku su protiv tih presuda zasebno izjavile pravni lijek holandskom državnom savjetu koji je odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu pravde prethodno pitanje o tome treba li čl. 20 i 21 UFEU, između ostalog s obzirom na član 7 Povelje, tumačiti na način da im se, zato što nije predviđeno da u pojedinačnom slučaju treba glavnom postupku, u skladu sa kojima:

- punoljetna osoba, koja takođe ima državljanstvo treće zemlje, po sili zakona gubi državljanstvo svoje države članice i stoga status građanina Unije jer je u neprekidnom trajanju od deset godina imala redovno boravište u inostranstvu i izvan Unije, iako postoje mogućnosti da se taj rok od deset godina prekine;
- maloljetna osoba zbog gubitka državljanstva svog roditelja u određenim okolnostima po sili zakona gubi državljanstvo svoje države članice i stoga građanstvo Unije.

Postupajući opšti pravobranilac Mengozzi je svoje mišljenje izradio veoma oprezno i sa priličnim zadiranjem u osjetljivu oblast državljanstva koje se smatra ključnom nadležnošću država kao subjekata međunarodnog prava. Svoju elaboraciju ograničio je na procjenu srazmjernosti zakonodavne mjere na generalnoj ravni, a ne na pojedinačno ispitivanje svake upravne odluke, što ga je dovelo do zaključka koji u značajnoj mjeri odstupa od izreke provesti ocjenu na osnovu načela srazmjernosti u pogledu posljedica koje gubitak državljanstva ima na položaj dotične osobe sa pozicije prava Unije, protivne zakonske odredbe, poput onih o kojima je riječ u

presude Suda pravde. Naime, on je smatrao da bi individualna procjena srazmjernosti previše zadirala u pravo i dužnost država članica da utvrđuju uslove za gubitak državljanstva. Međutim, u pogledu maloljetnika, Mengozzi je smatrao da je gubitak državljanstva za njih zbog gubitka državljanstva njihovih roditelja nesrazmjeran s obzirom na cilj osiguranja nacionalnog jedinstva unutar porodice i vodeći računa o najboljem interesu djeteta. Takođe, Mengozzijevo mišljenje je ogrezlo u osvrtanju na prethodno analiziran predmet Rottman, što je sasvim razumljivo budući da se i predmet *Tjebbes* tiče potencijalnog gubitka državljanstvih prava, premda je presuda Suda pravde u poređenju sa analizom pravobranioaca znatno suptilnija i svedenija.

Presuđujući u ovom predmetu gotovo devet godina nakon presude u predmetu *Rottman*, Sud pravde je konstatovao da je legitimno što države članice imaju za cilj spriječiti višestruko državljanstvo i zaštititi posebnu vezu koju država ima sa svojim državljanima. Predmet *Tjebbes* suštinski se ne tiče apatridije jer u konkretnom slučaju nije postojala prijetnja gubitka državljanstva jer je primjena nacionalnih odredbi bila uslovljena posjedovanjem državljanstva treće države kumulativno sa državljanstvom države članice, međutim Sud je ipak ispitao jesu li nacionalne odredbe u skladu sa Konvencijom o smanjenju apatridije i Konvencijom o državljanstvu, kao izvorima međunarodnog prava. U paragrafu 30 svoje presude u predmetu *Tjebbes* Sud podsjeća da je već presudio da, iako određivanje uslova za sticanje i gubitak državljanstva u skladu s međunarodnim pravom spada u nadležnost svake države, činjenica da je neko pitanje u nadležnosti država članica ipak nije prepreka tome da u situacijama na koje se primjenjuje pravo Unije predmetana nacionalna pravila moraju biti u skladu sa pravom Unije. U tom smislu, Sud se referisao na svoju odluku u predmetu *Rottman*, ali i na odluke u predmetima *Micheletti*, *Mesbah*¹⁸, *Garcia Avello*¹⁹ i *Zhu and Chen*²⁰. Konstatovao je da se pravu Unije ne protivi, u načelu, to da se u situacijama poput onih na koje se odnose naprijed navedene odredbe Zakona o državljanstvu, zbog razloga koji se tiču javnog interesa, predvidi gubitak državljanstva čak i kada taj gubitak za određenu osobu ima za posljedicu gubitak njenog statusa građanina Unije. Međutim, Sud je dodatno razradio i konkretizovao test srazmjernosti inaugurisan u presudi *Rottman*, uvodeći obavezu da nacionalni sudovi moraju osigurati da je gubitak državljanstva u skladu s odredbama Povelje o osnovnim pravima EU. U paragrafu 41 svoje presude nedvosmisleno ističe da gubitak državljanstva države članice po sili zakona nije u skladu s načelom srazmjernosti ako relevantna nacionalna pravila ne dozvoljavaju da se u bilo kom trenutku izvrši pojedinačna ocjena posljedica koje taj gubitak ima za određene osobe sa stanovišta prava Unije. Slijedi i dodatno pojašnjenje u paragrafu 42, prema kojem u situaciji u kojoj gubitak državljanstva države članice nastupa po sili zakona i ima za posljedicu gubitak statusa građanina Unije nadležna nacionalna tijela moraju imati mogućnost uzgredno ispitati posljedice gubitka državljanstva i, prema potrebi, povodom zahtjeva određene osobe za izdavanje putne isprave ili bilo koje druge isprave kojom se potvrđuje njeno državljanstvo vratiti toj osobi državljanstvo s dejstvom *ex tunc*. Takvo ispitivanje podrazumjeva procjenu pojedinačnog položaja dotične osobe i položaja njene porodice kako bi se utvrdilo ima li gubitak državljanstava dotične države članice, kada uključuje gubitak statusa građanina Unije, posljedice koje u odnosu na cilj koji želi ostvariti nacionalni zakonodavac nesrazmjerno utiču na normalno odvijanje porodičnog i profesionalnog života sa stanovišta prava Unije. Posebno je važno da se nacionalni sudovi uvjere da je takav gubitak državljanstva u skladu sa osnovnim pravima zajamčenim Poveljom Unije čije poštovanje osigurava Sud pravde, a naročito u skladu sa pravom na poštovanje porodičnog života, kako je propisano u članu 7 Povelje, pri čemu taj član treba tumačiti zajedno sa obavezom uzimanja u obzir interesa djeteta iz člana 24(2) Povelje, o čemu se Sud referiše i u presudi u predmetu *Chavez-Vilchez*²¹. Dakle, van svake sumnje, Sud pravde ovakvim određenjem interveniše u nadležnost država članica, usmjeravajući ih na koji način i u skladu sa kojim kriterijumima nacionalna tijela treba da odlučuju o državljanjskim pravima u respektabil-

¹⁸ Judgment of 11 November 1999, *Mesbah*, C-179/98, ECLI:EU:C:1999:549, 29.

¹⁹ Judgment of 2 October 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539.

²⁰ Judgment of 19 October 2004, *Zhu and Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, 37.

²¹ Judgment of 10 May 2017, *Chavez-Vilchez*, C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354, 70.

nom dijelu, koja su, kako i sam Sud ističe, u skladu sa međunarodnim pravom, u isključivoj nadležnosti država.

Sud pravde, u paragrafu 46 nastupa još rigidnije u skretanju pažnje nacionalnim tijelima, pa tako taksativno nabroja okolnosti koje mogu biti relevantne kod ocjene koju moraju dati – okolnost da bi nakon gubitka po sili zakona holandskog državljanstva i statusa građanina Unije određena osoba bila izložena ograničenjima pri ostvarivanju prava na slobodno kretanje i boravak na državnom području država članica, što, potencijalno, uključuje naročite teškoće kod daljeg putovanja u Holandiju ili u drugu državu članicu kako bi tamo održavala stvarne i redovne veze s članovima svoje porodice, obavljala profesionalnu djelatnost ili preduzimala potrebne mjere za obavljanje te djelatnosti; okolnost da se dotična osoba nije mogla odreći državljanstva treće zemlje te se na nju zato i primjenjuje član 15(1)(c) Zakona o državljanstvu; ozbiljna opasnost od znatnog pogoršanja njene bezbjednosti ili slobode kretanja, čemu bi osoba bila izložena zbog nemogućnosti da na državnom području treće zemlje u kojoj ima boravište uživa konzularnu zaštitu u skladu sa članom 20(2)(c) UFEU; okolnosti iz kojih proizlazi da gubitak holandskog državljanstva dotične maloljetne osobe, koji je nacionalni zakonodavac povezo s gubitkom holandskog državljanstva jednog od njegovih roditelja kako bi se sačuvalo jedinstvo državljanstva unutar porodice²², zbog posljedica koje takav gubitak ima za tu maloljetnu osobu sa stanovišta prava Unije nije u interesu djeteta kako je utvrđeno u članu 24 Povelje. U konačnici, Sud pravde je veoma odvažno utvrdio da član 20 UFEU, u vezi sa čl. 7 i 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 uslovima, predviđa gubitak državljanstva te države članice po sili zakona, koje ima za posljedicu, kada je riječ o licima koja nemaju državljanstvo neke druge države članice, gubitak njihova statusa građanina Evropske unije i s tim povezanih prava pod uslovom da nadležna nacionalna tijela, uključujući, zavisno od slučaja, 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 dejstvom *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 srazmjernosti u pogledu posljedica koje ima na položaj svake dotične osobe te, ovisno o slučaju, na položaj članova njene porodice sa stanovišta prava Unije.

4. STUDIJA PREDMETA „LANDESREGIERUNG“

Postupku pred Sudom pravde u predmetu *Landesregierung*²³ prethodila je situacija u kojoj se estonska državljanka u svrhu pribavljanja austrijskog državljanstva, u skladu sa austrijskim propisima iz oblasti državljanstva, odrekla svog matičnog državljanstva. U međuvremenu je i svoje redovno boravište premjestila u Austriju a odricanju od matičnog državljanstva prethodilo je jemstvo austrijskih vlasti da će joj se dodijeliti austrijsko državljanstvo ako u roku od dvije godine dokaže otpust iz državljanstva Republike Estonije.

²² Van Eijken, H. (2019). Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights: ECJ 12 March 2019, Case C-221/17, M.G. Tjebbes and others v Minister van Buitenlandse Zaken, ECLI:EU:C:2019:189. *European Constitutional Law Review*, 15(4), 726. Doi:10.1017/S1574019619000385

²³ Judgment of 18 January 2022, *Landesregierung*, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34.

Odlukom Bečke zemaljske vlade²⁴ odbijen je zahtjev bivše estonske državljanke, koja je u međuvremenu postala apatrid, za dodjelu austrijskog državljanstva. U obrazloženju te odluke navedeno je da je dotična, nakon što joj je dato jemstvo dodjeljivanja austrijskog državljanstva, počinila dva ozbiljna prekršaja – na svoje vozilo nije stvila naljepnicu o tehničkoj ispravnosti i upravljala je motornim vozilom u alkoholisanom stanju. Dotična je prethodno, u periodu između 2007 i 2013 godine, prije nego što je dato jemstvo, počinila osam prekršaja, te prema ocjeni austrijskih vlasti više nije ispunjavala uslove za dodjeljivanje državljanstva u skladu da austrijskim zakonom o državljanstvu. Protiv navedene odluke tužiteljica je podnijela tužbu, koju je Upravni sud u Beču²⁵ odbio. Budući je predmet stigao na Upravni sud²⁶, taj sud je odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu pravde dva prethodna pitanja. Prvo se odnosi na to da li je situacija osobe koja ima državljanstvo samo jedne države članice te koja se odrekne tog državljanstva i time izgubi svoj status građanina Unije, a kako bi stekla državljanstvo druge države članice, slijedom jemstava koje su dala tijela potonje države članice da će joj se dodijeliti to državljanstvo, obuhvaćena pravom Unije s obzirom na svoju prirodu i posljedice kada je to jamstvo povučeno, čime se tu osobu onemogućuje da ponovo dobije status građanina Unije. Drugo, nacionalni sud pita treba li član 20 UFEU tumačiti na način da su nadležna nacionalna tijela i, ovisno o slučaju, nacionalni sudovi države članice domaćina dužni provjeriti je li odluka o povlačenju jemstva dodjeljivanja državljanstva te države članice, zbog koje je gubitak statusa građanina Unije dotične osobe konačan, u skladu sa načelom srazmjernosti s obzirom na posljedice koje ta odluka ima na situaciju te osobe.

Opšti pravobranilac Szpunar je veoma detaljno promišljao pri izradi mišljenja, na način što je, pored nacionalne legislative i pravne tekovine EU, konsultovao i relevantne međunarodne izvore prava i to Konvenciju UN o smanjenju slučajeva bez državljanstva, Konvenciju o smanjenju slučajeva višestrukog državljanstva iz 1963 godine²⁷, Evropsku konvenciju o državljanstvu, ali i meko pravo poput zaključaka sa sastanka stručnjaka u tumačenju Konvencije o smanjenju slučajeva bez državljanstva, koje je objavio Visoki predstavnik UN za izbjeglice, a koji se odnose na član 7(2) i iz kojih proizilazi da je gubitak državljanstva prihvatljivo dozvoliti samo ako je jemstvo bezuslovno. U skladu sa tim zaključcima, postoji implicitna obaveza na osnovu Konvencije iz 1961 godine prema kojoj se jednom kad se izdaju, jamstva ne mogu povući zato što nisu ispunjeni uslovi za naturalizaciju, što dovodi lice do gubitka državljanstva.

Za razliku od predmeta *Rottman* i *Tjebbes*, u predmetu *Landesregierung*, gotovo da su u potpunosti podudarni zaključak opšteg pravobranioca²⁸ i izreka presude Suda pravde. Jedina tačka u kojoj se Sud nije složio sa mišljenjem opšteg pravobranioca je ona koja se tiče odgovornosti estonskih vlasti. Opšti pravobranilac je smatrao da estonske vlasti ne

²⁴ Njem. *Wiener Landesregierung*

²⁵ Njem. *Verwaltungsgericht Wien*

²⁶ Njem. *Verwaltungsgerichtshof*

²⁷ Kochenov, D., De Groot, D. (2022). Helpful, Convolutd and Ignorant in Principle: EU Citizenship in the Hands of the Grand Chamber in *JY. 47 European Law Review*, 6. Dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=4187331> (27.4.2023).

²⁸ Hyltén-Cavallius, K. (2022). Stateless Union Citizens in a Nationality Conundrum: EU Law Safeguarding Against Broken Promises: ECJ 18 January 2022, Case C-118/20, Wiener Landesregierung (Revocation of an assurance of naturalization), ECLI:EU:C:2022:34. *European Constitutional Law Review*, 18(3), 561. Doi: 10.1017/S1574019622000219

treba kriviti za operacionalizaciju odricanja od estonskog državljanstva jer su one svoju odluku bazirali na „međusobnom povjerenju“, budući da su imali u vidu jemstvo kojim se potvrđuje podobnost za sticanje austrijskog državljanstva. Suprotno ovome, Sud je smatrao da je država porijekla trebala napraviti neki drugi izbor, na primjer osigurati da odluka o odricanju od državljanstva stupi na snagu tek nakon sticanja novog državljanstva.²⁹ Ono u čemu postoji razlika između potonjeg i prethodna dva predmeta je okolnost da su i opšti pravobranilac i Sud pravde prilično rigidni i samouvjereni u svojim stavovima, u smislu da kroz prethodni postupak doslovno presuđuju o tome da je sporna odluka nacionalnih vlasti u suprotnosti sa testom srazmjernosti, čime nacionalni sud stavljaju pred svršen čin. Tako Szpunar u paragrafu 108 Mišljenja postavlja pitanje o tome može li se odluka o povlačenju jemstava koje se odnosi na državljanstvo, zbog koje dotična osoba trajno gubi status građanina Unije, osnivati na prekršajima povezanim s prometnom sigurnošću, dok u paragrafu 109 odgovara na pitanje i ističe: „Mislim da ne može“. Takođe, Sud pravde u paragrafu 73 ističe da, imajući u vidu velike posljedice za situaciju dotične osobe, posebno što se tiče uobičajenog odvijanja njenog porodičnog i profesionalnog života, koje sadrži odluka o povlačenju jemstva dodjeljivanja austrijskog državljanstva, a čija je posljedica konačan gubitak statusa građanina Unije, ta odluka nije srazmjerna ozbiljnosti prekršaja koje je počinila ta osoba.

5. ZAKLJUČAK

Iz naprijed provedenog istraživanja sasvim se jasno razaznaje da Sud pravde nema nedoumica u vezi sa tim da li je pravo Evropske unije primjenjivo u pitanjima državljanstva već potvrđuje da okolnost u kojoj se pojedinac suočava sa gubitkom državljanstva države članice a time i gubitkom građanstva Unije spada zbog svoje prirode i svojih posljedica u područje prava ove organizacije, što implicira da države članice moraju poštovati pravo Unije kada vrše nadležnosti u pitanjima državljanstva. Sud, u vršenju svoje interpretativne uloge, razrađuje prirodu uticaja prava evropske organizacije na ta pitanja tako što kroz prethodni postupak utiče na sadržinu budućih te „na mala vrata“ koristi test srazmjernosti kako bi kritikovao postojeća pravna rješenja u propisima država članica evropske organizacije u sferi državljanskih prava, primarno onih koja se odnose na gubitak državljanstva države članice a koja u kontekstu međunarodnog prava spadaju u isključivu nadležnost država kao subjekata međunarodnog prava. Intervencija Suda pravde u nacionalne propise o državljanstvu, o čemu svjedoče predmeti *Rottman*, *Tjebbes* i *Landesregierung*, govore u prilog tome da će praksa tog suda djelovati u pravcu proizvođenja građanstva Evropske unije iz derivativnog u status bazične prirode. Naravno, kao inicijalna kapisla za navedeno, poslužila je presuda u predmetu *Rottman* kada je Sud aktivirao opciju da se određeni državljanski postulati povezani sa gubitkom građanstva Unije izlože sveobuhvatnom ispitivanju u domenu usklađenosti sa pravom organizacije a što će parcijalno biti iskorišteno u presudi *Tjebbes*, dok će se u presudi *Landesregierung* gotovo u potpunosti „poklopiti“ rigidni i samouvjereni stavi opšteg pravobranioaca i Suda pravde.

²⁹ Gambardella, I. (2022). *JY v Wiener Landesregierung: Adding Another Stone to the Case Law Built Up by the CJEU on Nationality and EU Citizenship. European Papers - A Journal on Law and Integration*, 7(1), 406-407.

LITERATURA

Monografije, članci

- Dragišić, R. (2022). Koncept redovnog boravišta kroz odabrane izvore međunarodnog privatnog prava i jurisprudenciju Suda pravde Evropske unije - funkcionalni pristup nasuprot striktnog tekstualizma. In: *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu*, 61(94).
- Gambardella, I. (2022). JY v Wiener Landesregierung: Adding Another Stone to the Case Law Built Up by the CJEU on Nationality and EU Citizenship. *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 7(1), 406-407.
- Hyltén-Cavallius, K. (2022). Stateless Union Citizens in a Nationality Conundrum: EU Law Safeguarding Against Broken Promises: ECJ 18 January 2022, Case C-118/20, Wiener.
- Landesregierung (Revocation of an assurance of naturalization), ECLI:EU:C:2022:34. *European Constitutional Law Review*, 18(3), 561. Doi: 10.1017/S1574019622000219.
- Kochenov, D., De Groot, D. (2022). Helpful, Convoluted and Ignorant in Principle: EU Citizenship in the Hands of the Grand Chamber in JY. 47 *European Law Review*. Dostupno na: <https://ssrn.com/abstract=4187331> (27.4.2023).
- Van Eijken, H. (2019). Tjebbes in Wonderland: On European Citizenship, Nationality and Fundamental Rights: ECJ 12 March 2019, Case C-221/17, M.G. Tjebbes and others v Minister van Buit- enlandse Zaken, ECLI:EU:C:2019:189. *European Constitutional Law Review*, 15(4), 726. Doi: 10.10117/S15740119619 000385
- Van Eijken, H. (2021). Connecting the Dots Backwards, What Did Ruiz Zambrano Mean for EU Citizenship and Fundamental Rights in EU Law? *European Journal of Migration and Law*, 23(1), 48-67, Doi: <https://doi.org/10.1163/15718166-12340094>

Pravni izvori

- Advisory Opinion No. 4, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, 4, Permanent Court of International Justice, 7 February 1923.
- League of Nations, *Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law*, 13 April 1930, League of Nations, Treaty Series, vol. 179, 89, No. 4137.
- United Nations General Assembly. The Universal Declaration of Human Rights (UDHR). New York: United Nations General Assembly, 1948.
- Convention on the Reduction of Statelessness, United Nations, *Treaty Series*, vol. 989, 175.
- European Convention on Nationality, Council of Europe, European Treaty Series- No. 166.
- Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal*, C 83, 30. 3. 2010.
- Charter of Fundamental Rights of the European Union, *OJ C* 326, 26.10.2012. 391-407.

Sudska praksa

- Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 19 j j : I.C. J. Reports 1955, 4.
- Judgment of 7 July 1992, *Micheletti*, C-269/90, ECLI:EU:C:1992:295, 10.
- Judgment of 11 November 1999, *Mesbah*, C-179/98, ECLI:EU:C:1999:549, 29.
- Judgment of 2 October 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539.
- Judgment of 19 October 2004, *Zhu and Chen*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639, 37.
- Judgment of 12 July 2005, *Schempp*, C-403/03, ECLI:EU:C:2005:446.
- Judgment of 2 March 2010, *Rottman*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104.
- Judgement of 12 March 2019, Tjebbes, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189.
- Judgment of 18 January 2022, *Landesregierung*, C-118/20, ECLI:EU:C:2022:34.

The Proportionality Test in the Function of Transforming the European Union Citizenship From the Derivative to the Basic Status

Summary: The proportionality test is a test that the Court of Justice of the European Union uses to affect courts of the Member States to assess on an individual level whether national regulations which, under certain circumstances, foresee the withdrawal of nationality of natural persons disproportionately impacts their or the normal development of their families or has such impact on their professional lives. By determining this test, the Court of Justice of the European Union made the matter of the withdrawal of nationality of the Member State, due to its nature and its consequences, to become the matter of the European Union law. This paper examines the intensity in the development of the proportionality test by using the structural-functional, comparative, and cause and effect analyses in considering the cases *Rottman*, *Tjebbes* and *Landesregierung*. The research shows that this test contributes to the expansion of the influence of the European organisation on national regulations in the field of nationality and thus to the transformation of the European Union citizenship from a derivative to a basic status.

Key word: International Law, European Union Law, nationality, citizenship, proportionality test.