



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

© Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava 2015. Ovaj prevod je nastao uz podršku Fiducijarnog fonda za ljudska prava Saveta Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). Tekst prevoda ne obavezuje Sud. Za sve dodatne informacije pročitajte ceo tekst obaveštenja o autorskom pravu na kraju ovog dokumenta.

© Council of Europe/European Court of Human Rights, 2015. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court. For further information see the full copyright indication at the end of this document.

© Conseil de l'Europe Cour européenne des droits de l'homme, 2015. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour. Pour plus de renseignements veuillez lire l'indication de copyright/droits d'auteur à la fin du présent document.

ČETVRTO ODELJENJE

PREDMET PETROPAVLOVSKIS protiv LETONIJE

(Predstavka br. 44230/06)

PRESUDA

STRAZBUR

13. januar 2015.

PRAVOSNAŽNA

01/06/2015

Ova presuda je postala pravosnažna shodno članu 44, st. 2 Konvencije ali može biti predmet redaktorskih izmena

U predmetu Petropavlovskis protiv Letonije,

Evropski sud za ljudska prava (Četvrto odeljenje), zasedajući u Veću u sastavu:

Paivi Hirvela (*Päivi Hirvelä*), Päivi Hirvelä, *President*,

Ineta Ziemele,

Džordž Nikolau (*George Nicolaou*),

Ledi Bianku,

Zdravka Kalaidžijeva (*Kalaydjieva*),

Kšištof Vojtiček (*Krzysztof Wojtyczek*),

Faris Vehabović, *sudije*,

i Fransoaz Elen-Paso (*Françoise Elens-Passos*), *sekretar odeljenja*,

Nakon većanja zatvorenih za javnost 19. novembra i 9. decembra 2014. godine,

Izriče sledeću presudu usvojenu potonjeg dana:

POSTUPAK

1. Predmet je formiran na osnovu predstavke (br. 44230/06) koju je 10. oktobra 2006. protiv Republike Letonije Evropskom sudu za ljudska prava (u daljem tekstu: Sud) podneo „nedržavljanin sa stalnim boravkom“ u Republici Letoniji g. Juris (*Jurijs*) Petropavlovskis (u daljem tekstu: podnosilac predstavke) u skladu sa članom 34 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Konvencija).

2. Podnosioca predstavke je zastupao g. A. Dimitrovs, advokat iz Brisela. Državu Letoniju (u daljem tekstu: Država) su zastupale njene zastupnice pred Sudom, gđa I. Reine a potom gđa K. Līce.

3. Podnosilac predstavke se žalio na povredu članova 10, 11 i 13 Konvencije tvrdeći da je navodno proizvoljno odbijanje vlasti da mu odobre sticanje letonskog državljanstva naturalizacijom predstavljalo kaznenu meru zato što je saopštavao ideje i koristio svoje pravo na mirno okupljanje kako bi kritikovao stanovište vlade.

4. Sud je odlukom od 3. juna 2008. predstavku proglasio prihvatljivom i odlučio da istovremeno razmatra meritum i prigovor Države u kojem je osporavala nadležnost Suda *ratione materiae*.

5. I podnosilac predstavke i Država su podneli dodatne pisane napomene o meritumu (shodno pravilu 59, st. 1 Poslovnika Suda).

ČINJENICE

I. OKOLNOSTI PREDMETA

6. Podnosilac predstavke je rođen 1955. i živi u Rigi.

7. Pre 29. oktobra 1998, kada je letonski Parlament (*Saeima*) usvojio Zakon o obrazovanju, nastava u državnim i opštinskim školama se i dalje odvijala na letonskom i ruskom jeziku, a ta praksa je nasleđena iz sovjetskih vremena. Zakonom o obrazovanju, koji je stupio na snagu 1. juna 1999, je bilo propisano da se nastava u svim državnim i opštinskim školama u Republici Letoniji odvija samo na jednom i to službenom jeziku, odnosno na letonskom jeziku. Po tom zakonu, nastava se takođe mogla odvijati i na nekom drugom jeziku u privatnim školama, državnim i opštinskim školama koje sprovode nastavni plan i program za nacionalne manjine i u drugim obrazovnim ustanovama u skladu sa zakonom. Ministarstvu prosvete je u pogledu državnih i opštinskih škola koje sprovode nastavni plan i program za nacionalne manjine bilo prepušteno da odredi predmete u kojima se nastava odvija na službenom jeziku (član 9, st. 1 i 2) a ministar prosvete je bio u obavezi da obezbedi podnošenje relevantnih propisa Kabinetu ministara do 1. septembra 1999 (prelazne odredbe, stav 3). Tim zakonom je takođe bilo propisano da svi moraju da uče službeni jezik i polože završni ispit iz službenog jezika da bi stekli diplomu osnovne i srednje škole (član 9, st. 3).

8. Podnosilac predstavke je 2003. i 2004. aktivno učestvovao u protestima protiv reforme obrazovanja. Bio je jedan od glavnih vođa pokreta pod nazivom „Štab za zaštitu ruskih škola“ (“*Krievu skolu aizstāvības štābs*” na letonskom), koji je bio uključen u promociju i pozivanje na proteste protiv reforme obrazovanja. Učestvovao je na sastancima i demonstracijama protiv reforme obrazovanja i javno davao izjave u kojima je zagovarao ideje u vezi sa pravom zajednice koja govori ruski jezik na obrazovanje na ruskom jeziku i zadržavanjem škola koje finansira država i u kojima se nastava odvija isključivo na ruskom. Država je Sudu predočila dokaze u obliku medijskih priloga o tim protestima u periodu od 28. juna 2003. do 23. septembra 2005, uključujući izveštaje letonske novinske agencije LETA i članke u dnevnim listovima *Diena* i *Lauku Avīze* i u regionalnim novinama *Novaja gazeta* (koje izlaze na ruskom). Ukupno je objavljeno trinaest izveštaja i članaka.

9. Posle nekoliko velikih sastanaka i demonstracija, Parlament je 5. februara 2004. usvojio izmene i dopune Zakona o obrazovanju. U njima je propisano da, počev od 1. septembra 2004, sve državne i opštinske srednje škole koje sprovode nastavne planove i programe za nacionalne manjine moraju da obezbede nastavu na službenom jeziku u pogledu najmanje 60% nastavnog plana i programa, uključujući i strane jezike, za đake koji polaze u prvi razred srednje škole. Te škole su takođe morale obezbede da se

nastavni plan i program u vezi sa jezikom, identitetom i kulturom manjine sprovodi na jeziku te manjine (prelazne odredbe, stav 3).

10. Podnosilac predstavke je novembra 2003. Odboru za naturalizaciju (*Naturalizācijas Pārvalde*) podneo zahtev za sticanje letonskog državljanstva naturalizacijom. Ispite za naturalizaciju je položio 1. decembra 2003. godine (vidi stav 29 dole u tekstu).

11. Odbor za naturalizaciju je razmotrio dokumenta koja je podnosilac predstavke podneo i, nakon što je zaključio da ispunjava uslove iz članova 11 i 12 Zakona o državljanstvu, uvrstio njegovo ime i prezime u spisak podnosioca zahteva za državljanstvo. Spisak je priložen uz predlog odluke o dodeli državljanstva i prosleđen Kabinetu ministara (*Ministru kabinets*) na konačno odlučivanje.

12. Kabinet ministara je 16. novembra 2004. odlučio da izbriše ime i prezime podnosioca predstavke sa spiska, čime je odbio njegov zahtev za naturalizaciju.

13. Odbor za naturalizaciju je 30. novembra 2004. podnosioca predstavke obavestio o odluci Kabineta ministara.

14. Podnosilac predstavke je 7. decembra 2004. pokrenuo upravni postupak protiv Kabineta ministara. Zatražio je od Okružnog upravnog suda (*Administratīvā rajona tiesa*) da „obaveže Kabinet ministara da donese odluku o njegovom prijemu u letonsko državljanstvo“. Podnosilac predstavke je naveo da odluka o prijemu u letonsko državljanstvo predstavlja upravni akt i da se ne može smatrati političkom odlukom.. Između ostalog je izneo stav da neko lice ispunjava obavezu vernosti ako zadovoljava sve uslove iz Zakona o državljanstvu i ako u odnosu na njega ne važi nijedno ograničenje iz tog Zakona. Smatrao je da je odbijanje vlasti da mu dodeli državljanstvo nezakonito; shodno načelu jednakog postupanja, njegovi stavovi nisu mogli predstavljati osnov za odbijanje njegovog zahteva. Naveo je da je njegovo ime i prezime izbrisano sa spiska zbog njegovog članstva u političkoj stranci pod nazivom „Za ljudska prava u ujedinjenoj Letoniji“ (*„Par cilvēka tiesībām vienotā Latvijā“*, skraćeno PCTVL) i njegovih javnih izjava. PCTVL ga je kandidovala za gradonačelnika Rige, ali mu je odbijanjem zahteva za državljanstvo uskraćeno pravo da se kandiduje na lokalnim opštinskim izborima a to odbijanje je bilo politički motivisano.

15. Podnosilac predstavke je 10. decembra 2004. dao intervju novinaru dnevnog lista *Lauku Avīze*. Na pitanje da li se nada da će dobiti na domaćem i međunarodnom sudu, on je navodno odgovorio:

„Da sam želeo da steknem političku moć, odavno bih se naturalizovao i bio izabran [u Parlament]. Šanse da dobijem na sudu u Letoniji su pola-pola. Ali meni to nije potrebno. Iskreno, potreban nam je veliki međunarodni skandal. To smo ostvarili mojim predmetom vezanim za državljanstvo, a pored toga smo besplatno [izdejstvovali] široku javnu kampanju za PCTVL“

16. Kabinet ministara je u podnescima Okružnom upravnom sudu od 5. januara 2005. naglasio da je ministar pravde ukazao na odredbe Zakona o državljanstvu po kojima podnosilac zahteva za letonsko državljanstvo mora da dokaže vernost Republici Letoniji ne samo obećanjem već i postupcima a da postupci podnosioca predstavke nisu u skladu sa zakletvom na vernost Republici Letoniji. Pošto je razmotrio informacije koje su mu bile na raspolaganju, Kabinet ministara je odlučio da podnosilac predstavke svojim postupcima u predmetno vreme nije ispoljio vernost Republici Letoniji.

17. Kabinet ministara je u dodatnim podnescima Okružnom upravnom sudu od 17. novembra 2005. između ostalog tvrdio da je njegova politička odluka bila zasnovana na postupcima podnosioca predstavke; jasno je da on nije mogao iskreno da se zakune na vernost. To dokazuju i njegove sopstvene javne izjave, koje ukazuju na to da on nema stvarnu vezu sa Republikom Letonijom, da ne želi da uspostavi takvu vezu i da je podneo zahtev za državljanstvo u sklopu političke kampanje kako bi naneo štetu Republici Letoniji. Kabinet je citirao izjave koje je dao tokom intervjuua 10. decembra 2004. godine (vidi stav 15 gore u tekstu). Kabinet se pozvao na načelo „demokratije koja je u stanju da štiti samu sebe“ i tvrdio da nacionalna bezbednost, zaštita drugih, kao i službeni jezik predstavljaju demokratske vrednosti koje država nastoji da štiti. Javne izjave podnosioca predstavke ukazuju na to da su njegovi postupci bili usmereni na destabilizaciju stanja u zemlji i da je taj cilj ležao u osnovi njegove želje da postane državljanin. Njegove izjave i postupci pokazuju da on predstavlja stvarnu opasnost po nacionalnu bezbednost: (i) podnosilac predstavke je vođa organizacije čije je delovanje usmereno na narušavanje javnog reda i sigurnosti¹; (ii) delovanje te organizacije svedoči o mogućnosti upotrebe nasilja²; (iii) izjave podnosioca predstavke ukazuju na to da je on spreman da upotrebi nasilje³; (iv) postupci podnosioca predstavke dokazuju njegovu nespремnost da dozvoli državnim organima da vrše legitimnu kontrolu nad zakonitošću delovanja te organizacije⁴; i (v) stvarni cilj podnosioca predstavke nije da stekne letonsko državljanstvo već da sprovede organizovanu kampanju u cilju izazivanja političkog skandala⁵.

18. Okružni upravni sud je 16. decembra 2005. odlučio da obustavi postupak bez razmatranja merituma predmeta. Taj sud je zaključio da odluka Kabineta ministara o prijemu u letonsko državljanstvo (*lēmums par personas uzņemšanu Latvijas pilsonībā*) predstavlja „političku odluku“ (vidi stav 33 dole u tekstu) te da ne podleže razmatranju nekog suda. Podnosilac predstavke je podneo žalbu u kojoj je, između ostalog, naveo da se Zakon o

1. Kabinet se pozvao na medijske izveštaje od 27. aprila, 28. jula, i 14. i 17. avgusta 2004.

2. Kabinet se pozvao na medijske izveštaje od 21. februara i 13. marta 2004.

3. Kabinet se pozvao na medijske izveštaje od 21. februara, 8. marta i 1. aprila 2004

4. Kabinet se pozvao na medijski izveštaj od 21. februara 2004.

5. Kabinet se pozvao na medijski izveštaj od 10. decembra 2004.

državljanstvu ne može koristiti kao političko oružje i da bi sud trebalo da ima punu nadležnost nad takvim odlukama.

19. Regionalni upravni sud (*Administratīvā apgabaltiesa*) je 13. februara 2006. potvrdio odluku Okružnog upravnog suda i takođe zauzeo stav da odluka Kabineta predstavlja političku odluku. Podnosilac predstavke je podneo žalbu, u kojoj je, između ostalog, naveo da dodela državljanstva ne može da se koristi kao političko oružje i da bi sud trebalo da ima punu nadležnost nad takvim odlukama.

20. Upravno odeljenje Senata Vrhovnog suda (*Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments*) je 11. aprila 2006. potvrdilo odluku Regionalnog upravnog suda. Taj sud je ustanovio da je, prema Zakonu o državljanstvu, Odbor za naturalizaciju dužan da sačini predlog odluke na osnovu utvrđenih pravnih činjenica. Konačnu odluku donosi Kabinet ministara. Kabinet svoju odluku donosi glasanjem, na osnovu predloga odluke Odbora za naturalizaciju. Članovi Kabineta ne moraju da obrazlože svoj glas a u Zakonu nije podrobno propisan postupak odlučivanja o ovom pitanju. Taj sud je, između ostalog, naveo:

„[8.3] ... Kabinet ministara [ima] neograničenu nadležnost u pogledu odobravanja ili odbijanja zahteva za državljanstvo licima za koja Odbor za naturalizaciju potvrdi da su ispunila kriterijume za naturalizaciju. Takva neograničena sloboda delovanja, koja takođe izrazito odudara (*krasi kontrastē*) od podrobnog propisa o odluci Odbora za naturalizaciju, svedoči da Kabinet ministara u ovakvom slučaju ne vrši upravnu već pre ustavnu funkciju. Stoga se Kabinet ministara ne može smatrati javnim organom u smislu upravnog postupka. Dakle, nije osnovan argument naveden u dodatnoj žalbi, da predmetna odluka zadovoljava sve kriterijume upravnog akta.

S obzirom na gore navedeno, ispravan je zaključak [Regionalnog upravnog suda] da se odluka koja je predmet žalbe ne može smatrati upravnim aktom već političkom odlukom.. ...

[10] Po mišljenju Upravnog odeljenja, ako neko lice zadovoljava sve uslove za naturalizaciju i ako u odnosu na njega ne važe nikakva ograničenja vezana za naturalizaciju, on [ima] samo subjektivno pravo na to da Kabinet ministara razmatra predlog odluke u vezi sa sticanjem državljanstva.

[11] Činjenica da u zakonodavstvu nije propisan postupak žalbe na odluku Kabineta ministara ne znači da takva odluka podleže žalbi kao upravni akt shodno Zakonu o upravnom postupku. U Letoniji ne postoji ustaljena praksa izričitog ukazivanja u pravnom aktu na to da se na odluku o kojoj je reč ne može izjaviti žalba. ...

[12] ... Po mišljenju Upravnog odeljenja, zakoni Letonije pružaju mogućnost kontrole (*kontrolēt*) odluka o pitanjima vezanim za naturalizaciju.. To jest, na odluku koju usvoji Odbor za naturalizaciju (upravni akt) se može izjaviti žalba shodno Zakonu o upravnom postupku, dok, ako odluka Kabineta ministara ili njen deo nije u skladu sa zakonom, javni tužilac može da mu podnese zahtev za nadzornu reviziju (*protests*) shodno članu 19 Zakona o tužilaštvu. Stoga nije osnovano pozivanje [podnosioca predstavke] na [član 12] Evropske konvencije o državljanstvu.“

21. Podnosilac predstavke do sada nije ponovo podneo zahtev za sticanje letonskog državljanstva naturalizacijom.

II. RELEVANNO DOMAĆE PRAVO I PRAKSA

A. Ustav (*Satversme*)

22. Shodno članu 4 Ustava, u Republici Letoniji je u službenoj upotrebi letonski jezik.

23. Shodno članu 10 Ustava, svako ima pravo na slobodu izražavanja, koje obuhvata pravo na slobodno primanje, čuvanje i širenje informacija i na izražavanje sopstvenih stavova. Cenzura je zabranjena.

24. Shodno članu 103 Ustava, država štiti slobodu prethodno najavljenih mirnih sastanaka, skupova u pokretu i demonstracija.

25. Shodno članu 116, prava zajemčena, između ostalog, članovima 100, 102 i 103, mogu se ograničiti u okolnostima propisanim zakonom ako je to neophodno radi zaštite prava drugih, demokratskog uređenja države i javne sigurnosti, dobrobiti i morala. I izražavanje verskih uverenja može se ograničiti samo na osnovu uslova propisanih u ovom članu.

B. Zakon o državljanstvu (*Pilsonības likums*) koji je bio na snazi dotično vreme

26. Shodno članu 1, st. 1 Zakona o državljanstvu, letonsko državljanstvo predstavljalo je dugotrajnu zakonsku vezu (*noturīga tiesiska saikne*) između nekog lica i letonske države (*Latvijas valsts*). U letonskom zakonodavstvu se, opšte uzev, povlačila razlika između nekoliko kategorija lica, od kojih je svaka imala poseban status. One su ukratko prikazane u presudi Velikog veća u predmetu *Slivenko protiv Letonije*, predstavka br. 48321/99, st. 50-53, ECHR 2003 X) i odluci Velikog veća o brisanju predstavke u predmetu *Sisojeva i drugi protiv Letonije*, predstavka br. 60654/00, st. 46-47, ECHR 2007 I).

27. U članu 11 su bila nabrojana ograničenja u pogledu sticanja državljanstva naturalizacijom. U njemu je, između ostalog, bilo propisano da se u državljanstvo ne može primiti lice za koje je sud presudom utvrdio da je primenom neustavnih metoda postupalo protiv nezavisnosti Republike Letonije, demokratskog parlamentarnog uređenja države ili postojećeg državnog organa u Letoniji.

28. Prema članu 12:

„(1) Samo lice upisano u Registar stanovništva može biti primljeno u letonsko državljanstvo naturalizacijom pod uslovom da:

1) na dan podnošenja zahteva za naturalizaciju ima stalno prebivalište u Letoniji najmanje pet godina počev od 4. maja 1990. godine (za lica koje su u Letoniju stigla nakon 1. jula 1992. se petogodišnji period računa od dana dobijanja trajne boravišne dozvole);

2) vlada [*prast*] letonskim jezikom;

3) poznaje [*zināt*] osnovna načela Ustava Republike Letonije i Ustavnog zakona [od 10. decembra 1991. godine] o ljudskim i građanskim pravima i obavezama;

4) zna tekst državne himne i istoriju Letonije;

5) ima zakonit izvor prihoda;

6) se zakleo na vernost Republici Letoniji;

7) je podneo izjavu o odricanju od svog ranijeg državljanstva i dobio otpust od države čije je državljanstvo imao ako je takav otpust predviđen zakonom te države ili ima dokument kojim se potvrđuje gubitak državljanstva ili, ako je državljanin bivšeg SSSR sa prebivalištem u Letoniji 4. maja 1990, ima potvrdu da nije stekao državljanstvo neke druge države; i

8) se na njega ne odnose ograničenja vezana za naturalizaciju iz člana 11 ovog Zakona.

(2) Samo lice koje ispunjava sve uslove iz stava 1 ovog člana može biti primljeno u letonsko državljanstvo naturalizacijom. ...

(6) Lice čiji je zahtev vezan za pitanja državljanstva odbijen može ponovo da podnese zahtev nakon godinu dana od dana usvajanja prethodne odluke.“

29. Shodno članu 17, st. 1, Odbor za naturalizaciju je primao i razmatrao zahteve za naturalizaciju. Na odluku Odbora za naturalizaciju o odbijanju zahteva za naturalizaciju se mogla izjaviti žalba sudu (član 17, st. 3). Odluke o prijemu u državljanstvo donosio je Kabinet ministara (član 17, st. 2).

30. U vreme o kojem se radi (pre izmena i dopuna zakonodavstva koje su stupile na snagu 1. oktobra 2013), u članu 18 je bilo propisano da sva lica koja su primljena u letonsko državljanstvo moraju da potpišu sledeću zakletvu na vernost Republici Letoniji:

„Ja, (ime i prezime) rođen (mesto i datum rođenja), se zaklinjem da ću biti veran samo Republici Letoniji.

Obavezujem se da ću u dobroj volji poštovati Ustav i zakone Republike Letonije i ulagati najveće napore da ih štitim.

Obavezujem se da po potrebi i svojim životom branim nezavisnost letonske države (*Latvijas valsts*) i da živim i radim u dobroj volji kako bih povećao blagostanje letonske države i naroda.“

31. Na dan 1. oktobra 2013. godine je na snagu stupilo nekoliko izmena i dopuna Zakona o državljanstvu. One su obuhvatale izmene svih gore navedenih odredaba.

C. Zakon o upravnom postupku (*Administratīvā procesa likums*)

32. Shodno članu 1, st. 3 Zakona o upravnom postupku (koji je bio na snazi od 1. februara 2004. do 30. novembra 2006. godine), upravni akt označava pravni instrument koji izdaje javni organ (*iestāde*) u oblasti javnog prava u pogledu jednog (ili više) konkretnih lica a kojim se uspostavlja,

menja, utvrđuje ili ukida određeni pravni odnos (*tiesiskās attiecības*) ili utvrđuje postojeće stanje. Odluka kojom se utvrđuje, menja ili ukida pravni status ili disciplinski kažnjava službeno lice (*amatpersona*) ili lice koje je naročito podređeno (*īpaši pakļauta persona*) javnom organu, kao i ostale odluke ako znatno zadiru u ljudska prava službenog lica ili lica naročito podređenog javnom organu takođe predstavljaju upravne akte. Odluka ili druga vrsta radnje javnog organa u sferi privatnog prava i interna odluka koja utiče samo na sam javni organ, podređeno telo (*padota institūcija*) ili lice naročito podređeno tom telu ne predstavlja upravni akt; političke odluke (političke izjave, deklaracije, pozivi, obaveštenja o izboru službenih lica i slično) letonskog Parlamenta, predsednika, Kabineta ministara ili gradskih veća lokalnih samouprava (okružnih i parohijskih veća), kao i odluke koje se odnose na krivični postupak i sudske presude takođe ne predstavljaju upravne akte.

D. Uredba br. 34 Kabineta ministara iz 1999. godine, „Prijem i razmatranje zahteva za naturalizaciju“

33. U stavu 32 Uredbe br. 34 Kabineta ministara iz 1999, pod nazivom „Prijem i razmatranje zahteva za naturalizaciju“ (*Naturalizācijas iesniegumu pieņemšanas un izskatīšanas kārtība*), koja je bila na snazi od 5. februara 1999. do 9. jula 2011, bili su propisani određeni razlozi zbog kojih predsednik Odbora za naturalizaciju može odlučiti da odbije zahtev za naturalizaciju. On takvu odluku mora, na primer, doneti ako je pravosnažnom presudom utvrđeno da je podnosilac zahteva namerno dao netačne podatke (stav 32.1) ili ako se utvrdi nakon razmatranja zahteva da ne postoji ili da je prestao da postoji zakonski osnov za naturalizaciju (stav 32.2).

34. Službeno lice Odbora za naturalizaciju uzima u obzir dokumenta u predmetu podnosioca zahteva za naturalizaciju kom treba odobriti naturalizaciju i priprema predlog odluke Kabineta ministara o odobrenju letonskog državljanstva naturalizacijom (stav 33). Odbor za naturalizaciju obaveštava podnosioca zahteva o odluci koju je usvojio Kabinet ministara (stav 34).

E. Praksa Ustavnog suda

35. Ustavni sud (*Satversmes tiesa*) je 13. maja 2010. izrekao presudu u predmetu br. 2009-94-01 o usaglašenosti određenih reči u prvoj rečenici stava 1 Prelaznih odredaba Zakona o državljanstvu i druge rečenice u tom stavu sa članovima 1 i 2 Ustava kao i sa i Preambulom Deklaracije „o obnovi nezavisnosti Republike Letonije“ usvojene 4. maja 1990. Ovaj je predmet Ustavnom sudu prosledilo Odeljenje za upravne predmete Senata Vrhovnog suda (*Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departaments*)

uz pitanje da li su zakonom propisani uslovi za dvojno državljanstvo u skladu sa doktrinom državnog kontinuiteta Letonije. Ustavni sud je utvrdio da je to zakonsko uređenje u skladu sa Ustavom i Deklaracijom. Slede relevantni izvodi iz presude tog suda (reference izostavljene):

„16. Podnosilac je tvrdio da se državljanstvo mora smatrati ljudskim pravom i da sporne odredbe nisu u skladu sa načelima srazmernosti i pravne izvesnosti koja slede iz člana 1 Ustava.

16.1. Ustavni sud je u svojoj praksi potvrdio da iz koncepta demokratske Republike zajemčene članom 1 Ustava sledi da je država u obavezi da poštuje jedan broj osnovnih načela vladavine prava (*tiesiska valsts*), uključujući načela srazmernosti i pravne izvesnosti

Država u oblasti uređenja državljanstva ima široko polje slobodne procene... Ovo polje slobodne procene se, međutim, ne može smatrati neograničenim. Zakonodavac je u okviru doktrine [državnog] kontinuiteta u obavezi da obezbedi da niko ko je zadržao letonsko državljanstvo u vreme okupacije neće biti isključen iz korpusa državljana kao i da su uslovi za ponovno uvođenje državljanstva srazmerni.

Zato Ustavni sud mora da oceni da li je izvesnost koju su lica stekla u pogledu mogućnosti zadržavanja dvojnog državljanstva na osnovu Odluke od 27. novembra 1991. izašla iz okvira polja slobodne procene zakonodavca u oblasti uređenja državljanstva. To znači da Ustavni sud mora da potvrdi da sporne odredbe ne krše pravo nekog lica na državljanstvo određene države.

16.2. U Zahtevu [se ukazuje na to] da državljanstvo ili veza nekog lica sa državom predstavlja ljudsko pravo, jer je obuhvaćeno članom 15 [Univerzalne] deklaracije o ljudskim pravima i, posledično, članom 89 Ustava. Tvrdi se da je određivanje roka nakon čijeg isteka lice koje se upisalo kao letonski državljanin mora da se odrekne državljanstva druge države jednako lišenju državljanstva pa čak i lišenju državljanstva *en masse* ili grupe ljudi koji se mogu identifikovati po određenoj karakteristici.

Ustavni sud konstatuje da Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima predstavlja merodavan izvor ljudskih prava i da je vremenom sadržaj njenih odredaba poboljšana i da one služe kao osnov za razvoj načela i običaja međunarodnog prava. Međutim, potrebno je sprovesti dodatnu procenu kako bi se precizno utvrdio obim člana 15 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, koja je obavezujuća po državu u skladu sa članom 89 Ustava.

Prema članu 15 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, svako ima pravo na državljanstvo. Njime se, međutim, licu daje pravo na državljanstvo određene države. Sadržaj tog člana je i dalje ograničen iako je vremenom pretrpeo izmene i iako je razvoj međunarodnog prava uticao na polje slobodne procene država u pogledu pitanja državljanstva.

U pravnom mišljenju [je ukazano na to] da državljanstvo ne predstavlja prirodno ili neutuđivo pravo jer suštinski sledi iz postojanja suverene države

Član 15 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima trenutno sadrži tri osnovna elementa: pravo na državljanstvo ili izbegavanje apatridije; zabranu proizvoljnog lišenja državljanstva nekog lica (uključujući i masovno lišenje); i pravo lica da promeni državljanstvo. Lišenje državljanstva iz političkih ili drugih diskriminatornih razloga smatra se proizvoljnim lišenjem državljanstva ... Takođe, svako lišenje državljanstva koje za posledicu ima apatridiju se smatra proizvoljnim Zabrana diskriminacije se ne može široko tumačiti; na primer, smatra se da uslov vezan za

vladanje jezikom nije diskriminatoran: Pored toga se može utvrditi postojanje konsenzusa u sledeće dve oblasti: u oblasti rodne ravnopravnosti, što znači smanjenje apatridije u slučaju braka; i, još izrazitije, u pogledu obaveze države da državljanstvo da svakom detetu rođenom na njenoj teritoriji koje bi inače postalo apatrid...“

III. RELEVANTNO MEĐUNARODNO PRAVO I PRAKSA

A. Praksa Stalnog suda međunarodne pravde

36. Stalni sud međunarodne pravde je u svom savetodavnom mišljenju o *Uredbama o državljanstvu usvojenim u Tunisu i Maroku* (od 7. februara 1923) zaključio:

„Čini se da se reči „isključivo u domaćoj nadležnosti“ zapravo tiču određenih pitanja koja u načelu nisu uređena međunarodnim pravom, premda se možda u velikoj meri odnose na interese više od jedne države. Država je jedini sudija u pogledu tih pitanja.

Pitanje da li je određeno pitanje isključivo u nadležnosti neke države je u suštini relativno pitanje; ono zavisi od razvoja međunarodnih odnosa. Stoga, s obzirom na sadašnje stanje međunarodnog prava, pitanja državljanstva se, po mišljenju ovog suda, u načelu nalaze u okviru ovog rezervisanog domena.

U svrhu ovog mišljenja je dovoljno napomenuti da postoji velika verovatnoća da je pravo države da koristi svoje polje slobodne procene u pogledu pitanja poput državljanstva, koje nije u načelu uređeno međunarodnim pravom, ipak ograničeno obavezama koje je preuzela prema drugim državama.“

B. Prakse Međunarodnog suda pravde

37. Međunarodni sud pravde (u daljem tekstu: MSP) je u predmetu *Notebom [Nottebohm Case]* (*Lihtenštajn protiv Gvatemale*, presuda od 6. aprila 1955), zaključio:

„Kao sve suverene države, Lihtenštajn ima slobodu da sopstvenim zakonodavstvom utvrdi pravila vezana za sticanje svog državljanstva i odredi da prijem u to državljanstvo naturalizacijom odobravaju njegovi sopstveni organi u skladu sa tim zakonodavstvom. Nije nužno utvrditi da li međunarodno pravo nameće bilo kakva ograničenja na njegovu slobodu odlučivanja u ovom domenu. Pored toga, državljanstvo ima najneposrednije i najdalekosežnije i, za većinu ljudi, jedine efekte u okviru pravnog sistema države koja ga odobrava. Državljanstvo pre svega služi za utvrđivanje da lice kom je dodeljeno uživa prava i ima obaveze koje pravo države o kojoj je reč daje ili nameće svojim državljanima. Ovo se implicira u širem konceptu po kojem se državljanstvo nalazi u nacionalnoj nadležnosti države. ...

Prema praksi država, arbitražnim i sudskim odlukama i mišljenjima pravnih stručnjaka, državljanstvo predstavlja zakonsku vezu zasnovanu na društvenoj činjenici privrženosti, stvarnu vezu postojanja, interesa i osećanja, zajedno sa postojanjem recipročnih prava i dužnosti. Može se reći da ono predstavlja pravni izraz činjenice da je pojedinac kom je dodeljeno, bilo neposredno zakonom ili aktom vlasti, zapravo bliže povezan sa stanovništvom države koja mu je dala državljanstvo nego sa stanovništvom ijedne druge države. Pošto ga država dodeljuje, ono toj državi daje

samo pravo da pruža zaštitu u odnosu na neku drugu državu ako je njime zakonski ozvaničena veza pojedinca sa državom koja ga je učinila svojim državljaninom. ...

Naturalizacija nije pitanje koje treba olako shvatiti. Podnošenje zahteva za državljanstvo i njegovo sticanje nije nešto što se često dešava u životu jednog ljudskog bića. Ono podrazumeva njegov prekid veze vernosti i uspostavljanje nove veze vernosti. Ono može da ima dalekosežne posledice i podrazumeva duboke promene u sudbini pojedinca koji ga dobije. Ono se odnosi na tog pojedinca lično tako da bi njegov suštinski značaj bio pogrešno shvaćen ako bi se ono razmatralo samo s tačke gledišta reperkusija u vezi sa imovinom tog pojedinca. Kako bi se ocenio njegov međunarodni efekat, nemoguće je prenebreći okolnosti u kojima je odobreno, ozbiljnost koja mu se pridaje, i stvarna i efektivna a ne puka verbalna prednost koju pojedinac koji ga traži daje zemlji koja mu ga odobrava.“

C. Evropska konvencija o državljanstvu (Savet Evrope, Serija ugovora br. 166)

38. Evropska konvencija o državljanstvu, koja je usvojena 6. novembra 1997. i stupila na snagu 1. marta 2000, predstavlja osnovni dokument Saveta Evrope o državljanstvu. Ratifikovalo ju je 20 država članica Saveta Evrope. Letonija je ovu konvenciju potpisala 30. maja 2001. ali je nije ratifikovala.

39. Sledi tekst relevantnih članova ove konvencije:

Član 2 – Definicije

„U smislu ove Konvencije:

„državljanstvo“ označava zakonsku vezu između jednog lica i jedne države i ne ukazuje na etničko poreklo tog lica. ...“

Član 3 – Nadležnosti države

„1. Svaka država u svom vlastitom pravu određuje ko su njeni državljani.

2. Ovo pravo prihvataju druge države u meri u kojoj se ono slaže sa važećim međunarodnim konvencijama, međunarodnim običajnim pravom i opšteprihvaćenim pravnim načelima koja se odnose na državljanstvo.“

Član 4 – Načela

„Pravila o državljanstvu svake države ugovornice zasnivaju se na sledećim načelima:

a. svako ima pravo na državljanstvo;

b. apatridija se izbegava;

c. niko ne sme biti proizvoljno lišen svog državljanstva;

d. ni brak ni razvod braka između državljanina države ugovornice i stranca, niti promena državljanstva jednog od supružnika za vreme braka ne utiče automatski na državljanstvo drugog supružnika.“

40. U Obrazloženju ove konvencije se, između ostalog, u pogledu člana 2 navodi:

Član 2 – Definicije

„22. Međunarodni sud pravde je u predmetu *Notebom* podrobno razmatrao pojam državljanstva. Taj sud je državljanstvo definisao kao „zakonsku vezu zasnovanu na društvenoj činjenici privrženosti, stvarnu vezu postojanja, interesa i osećanja, zajedno sa postojanjem recipročnih prava i dužnosti“ (predmet *Notebom*, Izveštaji MSP 1955, str. 23).

23. „Državljanstvo“ je u članu 2 konvencije definisano kao „zakonska veza između jednog lica i jedne države i ne ukazuje na etničko poreklo teg lica“. Ono se stoga odnosi na specifični pravni odnos između pojedinca i države koji ta država priznaje. Kao što je već ukazano u fusnoti stava 1 ovog obrazloženja, izrazi „državljanstvo“ i „građanstvo“ predstavljaju sinonime u pogledu efekata konvencije.“

D. Praksa Suda pravde Evropske unije

41. Slede izvodi iz presude Suda pravde u predmetu C-135/08 *Janko Rotman protiv Slobodne Države Bavarske* [*Janko Rottmann v Freistaat Bayern*] (izrečene 2. marta 2010) (reference izostavljene):

„45. Stoga države članice moraju da vode računa o pravu Evropske unije prilikom vršenja svojih ovlašćenja u oblasti državljanstva ...

48. Uslovom o vođenju računa o pravu Evropske unije se ne ugrožava načelo međunarodnog prava pomenuto u stavu 39 gore u tekstu, koje je Sud ranije priznao a po kojem države članice treba da imaju moć da propisuju uslove za sticanje i gubitak državljanstva, već se njime jemči načelo da, kada je reč o državljanima unije, vršenje tog prava - u meri u kojoj utiče na prava koja su data i zaštićena pravnim poretom unije, do čega naročito dolazi u slučaju odluke o povlačenju naturalizacije, kao što je ova o kojoj se radi u glavnom postupku - podleže sudskom razmatranju sprovedenom u svetlu prava Evropske unije. ...

55. U takvom je slučaju, međutim, na nacionalnom sudu da utvrdi da li je odluka o povlačenju o kojoj je reč u glavnom postupku u skladu sa načelom srazmernosti u pogledu posledica koje ima na situaciju lica o kojem se radi u svetlu prava Evropske unije, kao i da, po potrebi, razmotri srazmernost te odluke u svetlu nacionalnog prava.“

E. Praksa Interameričkog suda za ljudskih prava

42. Interamerički sud je izjavio sledeće u Savetodavnom mišljenju OC-4/84 (od 19. januara 1984) o *Predlogu amandmana na odredbu o naturalizaciji u Ustavu Kostarike*:

„31. Pitanja koja je postavila država odnose se na dva skupa opštih pravnih problema koje će ovaj sud posebno da razmotri. Prvo se postavlja pitanje vezano za pravo na državljanstvo zajemčeno članom 20 Ustava. Drugi skup pitanja se odnosi na pitanja moguće diskriminacije zabranjene Ustavom.

32. Danas je opšteprihvaćeno da državljanstvo predstavlja inherentno pravo svih ljudskih bića. Državljanstvo predstavlja ne samo osnovni uslov za vršenje političkih prava, već značajno utiče i na poslovnu sposobnost nekog pojedinca.

Stoga, uprkos činjenici da je tradicionalno prihvaćeno da dodeljivanje i uređivanje državljanstva predstavljaju pitanja o kojima svaka država odlučuje, savremena kretanja ukazuju na to da međunarodno pravo zapravo nameće određena ograničenja na široka ovlašćenja koja države uživaju u ovoj oblasti i da se danas ne može smatrati da države imaju isključivu nadležnost za način na koji uređuju pitanja koja utiču na državljanstvo; ta ovlašćenja države su takođe omeđena njihovim obavezama da obezbede punu zaštitu ljudskih prava.

33. Klasično doktrinarno stanovište, po kojem je državljanstvo smatrano atributom koji država dodeljuje svojim podanicama, se postepeno razvijalo do današnjeg poimanja da državljanstvo obuhvata nadležnost države, kao i pitanja ljudskih prava. Ovo je priznato u regionalnom instrumentu, Američkoj deklaraciji o pravima i obavezama čoveka od 2. maja 1948. godine [tekst člana 19]. Shodno drugom instrumentu, Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima ...[tekst člana 15].

34. Pravo svakog ljudskog bića na državljanstvo je kao takvo priznato u međunarodnom pravu. Dva aspekta ovog prava se odražavaju u članu 20 konvencije: prvo, pravom na državljanstvo koje je njome zajemčeno se pojedincu obezbeđuje minimalna mera pravne zaštite u međunarodnim odnosima preko veze koja je njegovim državljanstvom uspostavljena između njega i države o kojoj je reč; i, drugo, njime se pojedincu obezbeđuje zaštita od proizvoljnog lišenja državljanstva, bez kojeg bi praktično bio lišen svih svojih političkih prava, kao i građanskih prava vezanih za državljanstvo pojedinca.

35. Može se smatrati da državljanstvo predstavlja političku i zakonsku vezu koja neko lice vezuje za određenu državu i spaja je sa njom vezama lojalnosti i vernosti, dajući mu pravo na diplomatsku zaštitu te države. Većina država na različite načine nudi pojedincima, koji od početka nemaju njihovo državljanstvo, priliku da ga kasnije steknu, obično izjavom o nameri koju daju nakon što ispune određene uslove. Državljanstvo u tim slučajevima više ne zavisi od slučajnosti rođenja na određenoj teritoriji ili od toga što roditelji poseduju to državljanstvo već je zasnovano na dobrovoljnom činu u cilju uspostavljanja odnosa sa određenim političkim društvom, njegovom kulturom, njegovim načinom života i njegovim vrednostima.

36. S obzirom na to da je država ta koja nudi licima koja su prvobitno bila stranci mogućnost da steknu njeno državljanstvo, prirodno je da se uslovi i postupci za njegovo sticanje prvenstveno uređuju nacionalnim pravom te države. Dok god ta pravila nisu u suprotnosti sa višim normama, država koja daje državljanstvo je ta koja se nalazi u najboljem položaju da prosudi koje će uslove nametnuti kako bi obezbedila postojanje delotvorne veze između podnosioca zahteva za naturalizaciju i sistema vrednosti i interesa društva sa kojim nastoji u potpunosti da se poveže. Ta država je takođe u najboljem položaju da odluči da li su ti uslovi ispunjeni. U okviru tih istih ograničenja, podjednako je logično da odluku svake države da li će u većoj ili manjoj meri omogućiti naturalizaciju određuje njeno viđenje sopstvenih potreba; a s obzirom na to da viđenje potreba države nije statično, sasvim je prirodno da uslovi za naturalizaciju mogu biti liberalizovani ili ograničeni u skladu sa promenjenim okolnostima. Stoga ne iznenađuje mogućnost nametanja novih uslova u određenom trenutku, kako bi se obezbedilo da promena državljanstva nema za cilj da reši neke privremene probleme sa kojima se suočavaju podnosioci zahteva kad nisu uspostavili stvarne i dugotrajne veze sa zemljom koje bi opravdale čin koji je toliko ozbiljan i dalekosežan kao što je promena državljanstva.“

43. Interamerički sud za ljudska prava je u presudi u predmetu *Devojčice Jean i Bosiko protiv Dominikanske Republike [Case of Girls Yean and Bosico v. Dominican Republic]* (izrečenoj 8. septembra 2005) konstatovao (fusnote izostavljene):

„139. U Američkoj konvenciji se priznaju oba aspekta prava na državljanstvo: pravo na državljanstvo iz perspektive pružanja pojedincu „minimalne mere pravne zaštite u međunarodnim odnosima preko veze koja je njegovim državljanstvom uspostavljena između njega i države o kojoj je reč; i drugo, pravo zaštite koja se pruža pojedincu od proizvoljnog lišenja državljanstva bez kojeg bi praktično bio lišen svih svojih političkih prava, kao i građanskih prava vezanih za državljanstvo.“

140. Određivanje ko ima pravo da bude državljanin i dalje potpada pod nacionalnu nadležnost države. Međutim, s evolucijom međunarodnog prava dolazi do postepenog ograničavanja njenih diskrecionih ovlašćenja u ovom pogledu kako bi se obezbedila bolja zaštita pojedinca od proizvoljnih postupaka država. Stoga je ovo ovlašćenje država u sadašnjoj fazi razvoja međunarodnog prava ljudskih prava s jedne strane ograničeno njihovom obavezom da pojedincima pružaju jednaku i delotvornu pravnu zaštitu, a s druge strane, njihovom obavezom da sprečavaju, izbegavaju i smanjuju apatridiju.

141. Sud smatra da, kategorično pravno načelo jednake i delotvorne pravne zaštite i nediskriminacije iziskuje od država da prilikom uređenja mehanizama za dodelu državljanstva moraju da se uzdržavaju od donošenja propisa koji su diskriminatorni ili imaju diskriminatorne posledice na određene grupe stanovništva kada vrše svoja prava. Štaviše, države moraju da suzbijaju diskriminatornu praksu na svim nivoima, naročito u javnim telima, i, konačno, moraju da usvoje afirmativne mere koje su potrebne da bi se svim pojedincima obezbedilo delotvorno pravo na jednaku zaštitu.

142. Države imaju obavezu da ne usvajaju praksu ili zakone vezane za dodelu državljanstva ako njihova primena podstiče povećanje broja apatrida. Ovo stanje proističe iz nemanja državljanstva, kada neki pojedinac ne ispunjava uslove da ga dobije po zakonima države usled proizvoljnog lišenja ili davanja državljanstva koje zapravo nije delotvorno. Apatridija lišava pojedinca mogućnosti da uživa građanska i politička prava i dovodi ga u položaj izrazite ugroženosti.“

44. Načela koja proističu iz prakse Interameričkog suda za ljudska prava u vezi sa pravom na državljanstvo nedavno su potvrđena i u presudi koju je izrekao u predmetu *Proterani Dominikanci i Haićani protiv Dominikanske Republike [Expelled Dominicans and Haitians v. Dominican Republic]* (izrečenoj 28. avgusta 2014, st. 253-264).

PRAVO

I. NAVODNA POVREDA ČLANOVA 10 I 11 KONVENCIJE

45. Podnosilac predstavke se žalio na kršenje njegovih prava iz članova 10 i 11 Konvencije i tvrdio da je navodno proizvoljno odbijanje vlasti da mu odobre sticanje letonskog državljanstva naturalizacijom predstavljalo

kaznenu meru zato što je saopštavao ideje i koristio svoje pravo na mirno okupljanje kako bi kritikovao stanovište vlade. Pored toga se žalio da navedene povrede njegovih prava nisu bile propisane zakonom suprotno članu 10, st. 2 i članu 11, st. 2 Konvencije, da one nisu imale za cilj ostvarenje legitimnog cilja i da nisu bile srazmerne i neophodne u demokratskom društvu. Sledi tekst članova 10 i 11 Konvencije:

Član 10 (sloboda izražavanja)

„1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu posedovanja sopstvenog mišljenja, primanje i saopštavanja informacija i ideja bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad televizijskih, radio i bioskopskih preduzeća.

2. Pošto korišćenje ovih sloboda povlači za sobom dužnosti i odgovornosti, ono se može podvrgnuti formalnostima, uslovima, ograničenjima ili kaznama propisanim zakonom i neophodnim u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, teritorijalnog integriteta ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, zaštite ugleda ili prava drugih, sprečavanja otkrivanja obaveštenja dobijenih u poverenju, ili radi očuvanja autoriteta i nepristrasnosti sudstva.“

Član 11 (sloboda okupljanja i udruživanja)

„1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.

2. Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.“

46. Država je poricala da je došlo do povrede ovih članova.

A. Podnesci strana u postupku

1. Podnosilac predstavke

47. Podnosilac predstavke je istakao da pitanja vezana za državljanstvo nisu u isključivoj nadležnosti država ako utiču na ljudska prava. Tvrdio je da su Savetodavno mišljenje u *Uredbama o državljanstvu usvojenim u Tunisu i Maroku* i presuda u predmetu *Notebom* odražavali situaciju u međunarodnom pravu 1923. odnosno 1955. godine a ne sadašnju situaciju. Tvrdio je da se na međunarodnom nivou formira konsenzus o tome da zakoni i praksa u vezi sa državljanstvom moraju da budu u skladu sa opštim načelima međunarodnog prava, naročito sa pravom ljudskih prava. Diskrecija države da dodeljuje državljanstvo nije u potpunosti neograničena; podnosilac predstavke se pozvao na član 15, st. 1 Univerzalne deklaracije o

ljudskim pravima i tvrdio da odluke u vezi sa državljanstvom treba razmatrati u svjetlu ljudskih prava. Naveo je stavove 32, odnosno 140 dva relevantna predmeta koja je razmatrao Interamerički sud za ljudska prava (vidi stavove 43 i 44 gore u tekstu). Podnosilac predstavke je tvrdio da je pristup Interameričkog suda potvrđen i u Evropi, pri čemu se pozvao na član 4 Evropske konvencije o državljanstvu i njeno Obrazloženje. Podnosilac predstavke je svoj status opisao kao status „nedržavljanina“ a sebe je smatrao „privilegovanim“ apatridom u smislu međunarodnog prava. Pozvao se i na predmet *Notebom* i objasnio da je rođen u Letoniji, da je njegovo prebivalište u Letoniji i da se tu nalazi centar njegovih interesa, kao i da njegova supruga i dve kćeri žive u Letoniji. Tvrdio je da nema nikakvu istinsku ili delotvornu vezu ni sa jednom drugom državom.

48. Podnosilac predstavke je priznao da pravo na državljanstvo određene države kao takvo nije zajemčeno Konvencijom ili Protokolima uz nju i pozvao se na odluku Suda u predmetu *Karasev protiv Finske* ([*Karashev v. Finland*], predstavka br. 31414/96, ECHR 1999-II) i tvrdio da proizvoljno odbijanje države da nekom licu da državljanstvo može u određenim okolnostima dovesti do povrede člana 8 Konvencije zbog efekta koje može imati na njegova prava. Pored toga se pozvao na presudu Suda u predmetu *Denoveze protiv Malte* ([*Genovese v. Malta*], predstavka br. 53124/09, st. 45, izrečenu 11. oktobra 2011), u kojoj je Sud utvrdio povredu člana 14 u sadejstvu sa članom 8 u vezi sa pristupom državljanstvu. Podnosilac predstavke je tvrdio da su i drugi međunarodni forumi utvrdili da države nemaju isključivu nadležnost za uspostavljanje pravila o državljanstvu; kao primer je naveo gore navedeni predmet *Rotman* koji je razmatrao Sud pravde Evropske unije. Takođe je tvrdio da je diskrecija Države u smislu ovog predmeta ograničena obavezom o smanjenju apatridije i pozvao se na presudu Velikog veća u predmetu *Andrejeva protiv Letonije* (predstavka br. 55707/00, st. 88, ECHR 2009), kako bi potkrepio svoju tvrdnju da je Letonija jedina država sa kojom on ima stabilne zakonske veze.

49. Podnosilac predstavke je priznao da po Konvenciji nema pravo na sticanje letonskog državljanstva; izneo je argument da su tokom procesa naturalizacije bila prekršena njegova prava iz članova 10 i 11. Ništa u praksi Suda ne sugerise da se može pokrenuti samo pitanje kršenja prava iz članova 8 i 14. Po njegovom mišljenju, „proizvoljno odbijanje državljanstva“ takođe može dovesti do kršenja članova 10 i 11. Podnosilac predstavke je tvrdio da postoji dovoljna uzročna veza između njegovog učešća u aktivnostima protiv uvođenja službenog jezika Republike Letonije u škole u kojima se nastava odvijala na ruskom jeziku i kasnije odluke Kabineta ministara da odbije njegov zahtev za naturalizaciju. Smatrao je da „uskraćivanje državljanstva“ predstavljalo kaznenu meru koja je primenjena protiv njega u odgovor na njegove aktivnosti i izjave.

50. Podnosilac predstavke se nije složio sa Državom da treba povući razliku između ovog predmeta i predmeta *Ezelin*. Podnosilac predstavke je

tvrdio da priroda i težina primenjene sankcije predstavljaju faktore koje treba uzimati u obzir prilikom procene srazmernosti zadiranja (pozvao se na presudu Velikog veća u predmetu *Surek protiv Turske (br. 1)* ([*Süreç v. Turkey (no. 1)*], predstavka br. 26682/95, st. 64, ECHR 1999-IV). Odbijanje države da mu da letonsko državljanstvo imalo je brojne neposredne posledice. Pomenuo je jedan takav primer: činjenicu da nije mogao da se kandiduje za opštinske izbore održane 2005. godine jer je mogao ponovo da podnese zahtev za naturalizaciju tek posle godinu dana (shodno članu 12, st. 6 Zakona o državljanstvu). Takva posledica nije bila predvidljiva s obzirom na pozitivno mišljenje Bezbednosne policije. Podnosilac predstavke je ostao „nedržavljanin“ i bio onemogućen da u potpunosti učestvuje u političkim procesima. Istakao je da nema pravo glasa a ni da se kandiduje ni na jednim izborima, ni opštinskim ni parlamentarnim, kao ni na izborima za Evropski parlament.

51. Mada se složio da ga sankcije nisu sprečile da se izražava, one su, po njegovom mišljenju, i dalje predstavljale neku vrstu cenzuru koja bi ga verovatno obeshrabrila da iznosi te vrste kritika i ubuduće (pozvao se na presudu Suda u predmetu *Lingens protiv Austrije*, izrečenu 8. jula 1986, st. 44, Serija A br. 103). Podnosilac predstavke je tvrdio da su mere koje su domaći organi preduzeli, opšte uzev, mogle da obeshrabre učešće „nedržavljana“ u raspravama o pitanjima od legitimnog javnog interesa (pozvao se na stav 64 presude Velikog veća u predmetu *Bladet Tromsø i Stensas protiv Norveške [Bladet Tromsø and Stensaas v. Norway]*, predstavka br. 21980/93, ECHR 1999-III).

52. U odgovor na argument Države da nije ispunjavao preduslov vernosti, podnosilac predstavke je povukao razliku između vernosti državi i vernosti vladi. Potvrdio je da uslov vernosti državi može biti legitiman ali je smatrao da se ne treba koristiti radi suzbijanja pluralizma mišljenja kad se takvo mišljenje izražava u skladu sa zakonom (pozvao se na st. 167-168 presude Velikog veća u predmetu *Tanase protiv Moldavije [Tănase v. Moldova]*, predstavka br. 7/08, st. 166-167, ECHR 2010). Podnosilac predstavke je pored toga tvrdio da Država nije predočila dokaze o njegovim navodnim pozivima na rušenje vlade, na upotrebu nasilja i na izazivanje međunarodnog skandala. Podnosilac predstavke je izrazio čuđenje što se Država pozvala na medijske izveštaje kako bi potkrepila svoje tvrdnje kada je mogla da pronade objektivnije dokaze. Pozvao se na pozitivno mišljenje Bezbednosne policije i napomenuo da je samo jednom kažnjen pisanim upozorenjem zbog učešća na jednoj demonstraciji i da protiv njega nikada nisu izrečene nikakve krivične sankcije; medijski izveštaji odražavaju samo mišljenja njihovih autora. Pozvao se na iste izjave u medijima (vidi stav 17 gore u tekstu) kako bi potkrepio svoju tvrdnju da su njegovi protesti bili samo protiv određene vlade koju predvodi premijer i protiv vladajuće koalicije a ne bilo koje legitimne vlade; da nije želeo da primeni bilo kakvo nasilje; poziv na „bokserski turnir u policijskom sportskom klubu“ je uputio

kako bi se izbeglo bilo kakvo nasilje na ulicama. Konačno, izjave koje je dao tokom intervjua 10. decembra 2004. nisu mogle da predstavljaju osnov za odbijanje njegovog zahteva jer ga je dao nakon što je Kabinet ministara odbio da mu dodeli letonsko državljanstvo.

53. U svakom slučaju, sloboda izražavanja takođe obuhvata ideje i izražavanje koje vređa, šokira ili uznemirava (naveo je stav 49 presude Suda u predmetu *Hendisajd protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, [*Handyside v. the United Kingdom*], od 7. decembra 1976, Serija A br. 24) a slobodom okupljanja se štite i demonstracije koje mogu iritirati ili vređati lica koja se protive idejama ili tvrdnjama koje se tokom njih zastupaju (pozvao se na stav 32 presude Suda u predmetu *Pokret Lekari za život protiv Austrije* [*Plattform "Ärzte für das Leben" v. Austria*], od 21. juna 1988, Serija A br. 139). Pored toga, granice kritike su šire u pogledu vlasti nego privatnih građana (pozvao se na stav 46 presude Suda u predmetu *Kastels protiv Španije* [*Castells v. Spain*], izrečene 23. aprila 1992, Serija A br. 236).

2. Država

54. Država je insistirala da pritužba podnosioca predstavke predstavlja prikriveni pokušaj da se žali na činjenicu da je odbijen njegov zahtev za naturalizaciju. Tvrdila je da podnosilac predstavke nije dokazao kako je to odbijanje zadiralo ili na drugi način negativno uticalo na njegova prava i slobode iz članova 10 i 11 Konvencije.

55. Prema Državi, odbijanje naturalizacije ni na koji način nije uticalo na prava i slobode podnosioca predstavke. Država se pozvala na brojne medijske priloge koji su odražavali javne izjave podnosioca predstavke, u kojima je slobodno izražavao svoje stavove i stanovište o reformi obrazovanja, kao i svoje planove i postupke s tim u vezi. Medijski prilozi su takođe ukazivali na učešće podnosioca predstavke na potonjim sastancima i demonstracijama tokom 2005. Postao je pomoćnik članice Evropskog parlamenta gđice Ždanoke i nastavio je da kritikuje politiku vlade u vezi sa obrazovnom reformom. Država je navela konkretne primere sastanaka na kojima je podnosilac predstavke učestvovao otkad je odluka doneta 16. novembra 2004. godine (na primer, sastanak o reformi obrazovanja održan 6. decembra 2004). Pored toga je pomenula da je podnosilac predstavke 2012. bio jedan od organizatora prikupljanja potpisa za inicijativu da se raspiše referendum o državljanstvu za „nedržavljanima“. Podnosilac predstavke je iste godine učestvovao u formiranju tela pod nazivom „Kongres nedržavljanima“ i u okviru njega je 1. juna 2013. izabran za člana samoproglāšenog „Parlamenta nepredstavljenih“. Učestvovao je na brojnim konferencijama, protestima i demonstracijama na kojima je slobodno izražavao svoje mišljenje da „nedržavljanima“ treba automatski dodeliti državljanstvo.

56. Niti je ijedna državna institucija izrekla ikakvu kaznu, kaznila, gonila ili osudila podnosioca predstavke zbog njegovog mišljenja ili javnih

izjava. Država se pozvala na presudu Suda u predmetu *Jokšas protiv Litvanije* (predstavka br. 25330/07, izrečenu 12. novembra 2013), koju je smatrala relevantnom za ovaj predmet jer u tom predmetu Sud nije utvrdio bilo kakvo zadiranje u prava podnosioca predstavke te ni njihovu povredu zato što podnosiocu predstavke nije bila izrečena nikakva disciplinska sankcija, niti je bio gonjen ili osuđivan za svoje javne izjave.

57. Država se nije složila sa podnosiocem predstavke da je odbijanje letonskih vlasti da mu dodele državljanstvo predstavljalo kaznenu meru i povukla je razliku između ovog predmeta i predmeta *Ezelin protiv Francuske* (presuda izrečena 26. aprila 1991, Serija A br. 202). U tom je predmetu podnosiocu predstavke izrečena disciplinska kazna zato što je učestvovao u jednim demonstracijama a ta kazna je imala negativne pravne posledice po njegov posao. Međutim, u ovom predmetu je odbijanje vlasti da podnosiocu predstavke dodele državljanstvo imalo samo jednu neposrednu posledicu – njegovu nemogućnost da u datom trenutku stekne letonsko državljanstvo. Država je ponovila da nikakvih negativnih efekata na prava podnosioca predstavke iz članova 10 i 11 Konvencije nije bilo i da odbijanje nije podnosioca predstavke sprečavalo da podnese novi zahtev u budućnosti.

58. Država je takođe smatrala da treba povući razliku između ovog predmeta i predmeta *Redfern protiv Ujedinjenog Kraljevstva* ([*Redfearn v. the United Kingdom*], predstavka br. 47335/06, presuda izrečena 6. novembra 2012) i *Vogt protiv Nemačke* (presuda izrečena 26. septembra 1995, Serija A br. 323) u kojima su podnosioci predstavki kasnije imali teškoće da nađu posao nakon što su otpušteni. Naprotiv, odbijanje vlasti da podnosiocu predstavke odobre letonsko državljanstvo naturalizacijom u ovom predmetu nije neopozivo podrazumevalo bilo kakve teškoće za podnosioca predstavke jer je mogao ponovo da podnese zahtev za letonsko državljanstvo. Niti je ono imalo negativne posledice na njegovu političku karijeru. Činjenica da podnosilac predstavke nije ponovo podneo zahtev za naturalizaciju dokazuje da nikad nije ni imao stvarnu nameru da stekne letonsko državljanstvo.

59. Država se pozvala na gore navedeno Savetodavno mišljenje u predmetu *Uredbe o državljanstvu usvojenim u Tunisu i Maroku* i predmet *Notebom* i tvrdila da pitanja državljanstva po međunarodnom pravu potpadaju pod isključivu nadležnost država i predstavljaju stvar koja se nalazi isključivo u nacionalnoj nadležnosti država. Uređenje pitanja državljanstva u međunarodnom pravu je i dalje fragmentarno – obuhvata oblasti poput sukoba nadležnosti za odlučivanje o državljanstvu i državne sukcesije, pri čemu nijedna od njih nije relevantna u smislu ovog predmeta. Država je pomenula da su i dalje u toku pokušaji da se razviju jedinstveniji standardi u vezi sa državljanstvom uopšte i ukazala na činjenicu da je samo 16 država bilo ratifikovalo Evropsku konvenciju o državljanstvu u trenutku

kada je ona podnela svoje prve napomene (sada 20 država, vidi stav 39 gore u tekstu).

60. Država se pozvala na strazburšku sudsku praksu (*Porodica K. i V. protiv Holandije* [*Family K. and W. v. the Netherlands*], predstavka br. 11278/84, odluka Evropske komisije za ljudska prava od 1. jula 1985, *Odluke i izveštaji* (DR) 43, str. 216; *Slepčik protiv Holandije i Republike Češke*, predstavka br. 30913/96, odluka Evropske komisije za ljudska prava od 2. septembra 1996, DR 86-B, str. 176; i na odluku u predmetu *Jazvinski protiv Slovačke* [*Jazvinsky v. the Slovak Republic (dec.)*], predstavke br. 33088/96, 52236/99, 52451/99, 52452/99, 52453/99, 52455/99, 52457/99, 52458/99 i 52459/99, usvojenu 7. decembra 2000), i ponovila da pravo na državljanstvo određene države nije jedno od prava zajemčeno Konvencijom ili Protokolima uz nju.

61. Pozvavši se na odluku Ustavnog suda u predmetu br. 2009-94-01, Država je tvrdila da država ima široko polje slobodne procene u pogledu propisivanja pravila o državljanstvu (vidi stav 36 gore u tekstu). Država je ponovila da naturalizacija predstavlja političku odluku države i da svaka država ima mehanizam za identifikaciju građana koji su joj lojalni; država ne može biti u obavezi da državljanstvo dodeljuje licima za koja smatra da nisu integrisane, lojalne i pouzdane.

62. Letonsko pravo ne garantuje pravo na sticanje letonskog državljanstva naturalizacijom; u njemu je samo predviđeno pravo na podnošenje zahteva za državljanstvo, pod uslovom da su ispunjeni određeni uslovi. Država je zatim objasnila dvostepeni proces naturalizacije. Prvo, Odbor za naturalizaciju sprovodi administrativne poslove prijema i razmatranja pojedinačnih zahteva kako bi utvrdio da li oni ispunjavaju zakonom propisane kriterijume a na njegovu se odluku može izjaviti žalba shodno članu 17, st. 3 Zakona o državljanstvu. Drugo, zadatak Kabineta ministara je po svojoj prirodi diskrecioni, a između ostalog podrazumeva uzimanje u obzir političkih faktora, uključujući vernost lica Republici Letoniji. Kabinet ministara je zaključio da su izjave i postupci podnosioca predstavke bili usmereni na destabilizaciju stanja u državi i da je zloupotrebio postupak naturalizacije kako bi ostvario taj cilj (vidi stav 17 gore u tekstu).

63. Štaviše, izjave i postupci podnosioca predstavke nisu bili u skladu sa osnovnim vrednostima Republike Letonije kao demokratske države i on nije ispunjavao preduslov vezan za vernost iz člana 18 Zakona o državljanstvu. Pozvavši se na gore naveden predmet *Notebom*, Država je smatrala da je normalno zahtevati od podnosioca zahteva za naturalizaciju da dokažu stvarnu vezu sa zemljom, uključujući i određeni nivo vernosti Republici Letoniji kada stiču njeno državljanstvo. Premda je priznala da član 10 Konvencije u načelu štiti pravo na izražavanje na način koji vređa, uznemirava ili šokira, Država je takođe primetila da lice koje koristi slobodu izražavanja preuzima na sebe dužnosti i obaveze, čiji obim zavisi od

konkretne situacije (pozvala se na gore navedeni predmet *Hendisajd*, stav 49). Po mišljenju Države, podnosilac predstavke je bio dužan da odabere sredstvo kojim želi da ostvari svoje ciljeve i da se uzdržava od provokativnih izjava u vezi sa mogućnošću upotrebe nasilja, a time i podriivanja osnovnih vrednosti demokratskog društva. Slično tome, napomenula je da članom 11 Konvencije nisu zaštićeni oni koji imaju nasilne namere koje za posledicu imaju remećenje javnog reda (navela je odluku Evropske komisije za ljudska prava u predmetu *G. protiv Savezne Republike Nemačke*, predstavka br. 10833/84, usvojenu 13. oktobra 1987).

64. U ovom se predmetu ne može smatrati da je podnosilac predstavke koristio svoju slobodu izražavanja ili okupljanja kada je zagovarao ideje vezane za zajednicu koja govori ruski i reformu obrazovanju. Odbijanje Kabineta ministara da podnosioca predstavke primi u državljanstvo naturalizacijom nije imalo za cilj da ga kazni za bilo kakvo nepočinstvo, već da zaštiti demokratiju ustanovljenu Ustavom.

65. Konačno, Država je u svojim napomenama podnetim nakon što je predstavka proglašena prihvatljivom napomenula da se podnosilac predstavke nikada u domaćim postupcima nije žalio na bilo kakvo zadiranje ili ograničavanje njegove slobode izražavanja ili okupljanja. On se umesto toga izričito žalio na odluku o odbijanju njegovog zahteva za naturalizaciju i, po njenom mišljenju, ovaj problem treba razlikovati od predmeta *Hajniš protiv Nemačke* [*Heinisch v. Germany*] (predstavka br. 28274/08, ECHR 2011 (izvodi)).

B. Ocena Suda

1. Opšta načela

66. Veliko veće Suda je u presudi u predmetu *Švajcarski raelijanski pokret protiv Švajcarske* [*Mouvement raëlien suisse v. Switzerland*] (predstavka br. 16354/06, st. 48, ECHR 2012 (izvodi)) ponovilo osnovna načela vezana za slobodu izražavanja (pri čemu se pozvalo na presudu Velikog veća u predmetu *Štol protiv Švajcarske* [*Stoll v. Switzerland*], predstavka br. 69698/01, st. 101, ECHR 2007 V, i presudu u predmetu *Stil i Moris protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [*Steel and Morris v. the United Kingdom*], predstavka br. 68416/01, st. 87, ECHR 2005-II):

„(i) Sloboda izražavanja predstavlja jedan od suštinskih temelja demokratskog društva i jedan od osnovnih uslova za njegov napredak i samoostvarenje svakog pojedinca. Kada je u pitanju član 10, stav 2, ona se odnosi ne samo na „informacije“ ili „ideje“ koje naiđu na pozitivan ili ravnodušan prijem ili koje se smatraju neuvredljivim, već i na one koje vređaju, šokiraju ili uznemiruju. To su pretpostavke pluralizma, tolerancije i slobodoumlja bez kojih jedno „demokratsko društvo“ ne može da postoji. Kao što je propisano članom 10, ova sloboda može biti podložna izuzecima, koji, međutim, moraju biti strogo tumačeni a potreba za bilo kakvim ograničenjem mora biti ubedljivo utvrđena. ...

(ii) Pridev „neophodan“, u značenju člana 10, st.2 podrazumeva postojanje „goruće društvene potrebe“. Države ugovornice imaju određeno polje slobodne procene postojanja takve potrebe, ali ono ide ruku pod ruku s evropskim nadzorom i obuhvata i pravo i odluke kojima se ono primenjuje, čak i one koje donese nezavisni sud. Sud je stoga ovlašćen da donese konačnu presudu o tome da li je neko „ograničenje“ u skladu sa slobodom izražavanja i njenom zaštitom iz člana 10.

(iii) Sud tokom sprovođenja svoje nadzorne funkcije nema zadatak da zauzme mesto nadležnih nacionalnih organa, već da na osnovu člana 10 razmotri odluke koje su oni doneli shodno njihovom ovlašćenjima vezanim za slobodnu procenu. Ovo ne znači da je nadzor ograničen na utvrđivanje da li je tužena država svoja diskreciona prava koristila na razuman način, pažljivo i u dobroj veri; ono što Sud mora da učini je da razmotri zadiranje na koje se neko žali u svetlu predmeta u celini i da odluči da li je ono bilo „srazmerno legitimnom cilju kojem se teži“ i da li su razlozi koje su nacionalni organi naveli da bi ga opravdali „relevantni i dovoljni“.... Sud pri tom mora da se uveri da su nacionalni organi primenili standarde koji su u skladu s načelima otelotvorenim u članu 10 i, pored toga, da su zasnovali svoje odluke na prihvatljivoj proceni relevantnih činjenica“

67. Sud takođe ističe „obeshrabrujući efekat“ koji strah od sankcija ima na ostvarivanje slobode izražavanja. Ovaj efekat, koji je štetan po društvo u celini, takođe predstavlja faktor koji se odnosi na srazmernost, a time i opravdanje za sankcije koje se izriču pojedincima (vidi presudu u predmetu *Kudeškina protiv Rusije* [*Kudeshkina v. Russia*], predstavka br. 29492/05, stav 99, izrečenu 26. februara 2009. i presude koje se tu navode).

68. Izuzetke od pravila o slobodi udruživanja navedene u članu 11, kao i one u članu 10, treba strogo tumačiti i samo uverljivi i nepobitni razlozi mogu opravdati ograničenja te slobode. Svako zadiranje u nju mora da odgovara „gorućoj društvenoj potrebi“; stoga se pojam „neophodan“ ne odlikuje fleksibilnošću izraza kao što su „koristan“ i „poželjan“ (vidi presudu Velikog veća u predmetu *Gorzelik i drugi protiv Poljske*, predstavka br. 44158/98, st. 95, ECHR 2004-I).

69. Sud je nedavno ponovio da pluralizam, tolerancija i slobodumlje predstavljaju obeležja „demokratskog društva“. Iako pojedinačni interesi povremeno mogu biti podređeni interesima grupe, demokratija ne znači jednostavno da stavovi većine uvek moraju da prevladaju: mora se ostvariti ravnoteža kojom se obezbeđuje pravično postupanje prema pripadnicima manjina i sprečava svaka zloupotreba dominantnog položaja. Pluralizam i demokratija takođe moraju biti zasnovani na dijalogu i duhu kompromisa koji nužno podrazumeva razne ustupke pojedinaca ili grupa pojedinaca koji su opravdani kako bi se očuvali i unapređivali ideali i vrednosti demokratskog društva. (vidi presudu Velikog veća u predmetu *S.A.S. protiv Francuske*, predstavka br. 43835/11, st. 128, ECHR 2014 (izvodi) i presude koje su tu navedene). Uvažavanje stavova manjine koje država iskazuje tolerisanjem ponašanja koje nije samo po sebi nesaglasno sa vrednostima demokratskog društva ili u potpunosti van normi ponašanja takvog društva ne samo da ne stvara nepravičnu nejednakost ili diskriminaciju, već stvara dosledan i stabilan pluralizam i unapređuje harmoniju i toleranciju u društvu

(vidi, *mutatis mutandis*, presudu Velikog veća u predmetu *Bajatjan protiv Jermenije* [*Bayatyan v. Armenia*], predstavka br. 23459/03, st. 126, ECHR 2011).

70. Sud takođe zauzima stav da „izjava usmerena protiv vrednosti na kojima Konvencija počiva“ ne uživa zaštitu iz člana 10 zbog člana 17 (vidi st. 53 presude u predmetu *Leidu i Isorni protiv Francuske* [*Lehideux and Isorni v. France*], izrečene 23. septembra 1998, Izveštaji 1998-VII, i odluku u predmetu *Garodi protiv Francuske* [*Garaudy v. France*], predstavka br. 65831/01, ECHR 2003-IX). Slobode zajemčene članovima 10 i 11 Konvencije ne mogu da liše vlasti države da štiti svoje institucije koje neko udruženje ugrožava svojim delovanjem. Sud s tim u vezi ističe da je ranije već zauzeo stav da je sistemu Konvencije svojstven neki kompromis između zahteva vezanih za odbranu demokratskog društva i pojedinačnih prava. Za postojanje takve vrste kompromisa je nužno da svaka intervencija vlasti bude u skladu sa stavom 2 člana 11. Sud će biti u mogućnosti da u svetlu svih okolnosti predmeta odluči da li bi trebalo primeniti član 17 Konvencije tek kada okonča to razmatranje (vidi st. 96 presude Velikog veća u predmetu *Refah Partisi (Stranka blagostanja) i drugi protiv Turske* [*Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey*], predstavke br. 41340/98, 41342/98, 41343/98 i 41344/98, ECHR 2003-II).

71. Sud smatra da niko ne bi trebalo da bude ovlašćen da se poziva na odredbe Konvencije da bi oslabio ili uništio ideale i vrednosti demokratskog društva. Zato će država možda morati da preduzme određene mere da se zaštiti, kako bi jemčila stabilnost i delotvornost demokratskog sistema. Svaki put kada država namerava da se pozove na načelo „demokratije koja je u stanju da se brani“ da bi opravdala mešanje u pojedinačna prava, ona mora pažljivo da oceni razmere i posledice mere koju razmatra, kako bi obezbedila ostvarenje gore navedene ravnoteže (vidi st. 99 i 100 presude Velikog veća u predmetu *Ždanoka protiv Letonije*, predstavka br. 58278/00, ECHR 2006-IV).

72. Konačno, Sud ponavlja da ni „pravo na državljanstvo“, slično onom iz člana 15 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, ni pravo na sticanje ili zadržavanje određenog državljanstva nije zajemčeno Konvencijom ili Protokolima uz nju. Sud ipak ne isključuje mogućnost da proizvoljno uskraćivanje državljanstva u određenim okolnostima može dovesti do povrede člana 8 Konvencije zbog efekta koje takvo uskraćivanje ima na privatni život pojedinca (vidi gore navedenu presudu u predmetu *Karasev* i st. 77 odluke Velikog veća u predmetu *Slivenko i drugi protiv Letonije*, predstavka br. 48321/99, ECHR 2002-II). Sud je isto tako konstatovao da ni Konvencija ni Protokoli uz nju ne jemče nikakvo pravo na odricanje od državljanstva; on, međutim, ne može da isključi mogućnost da proizvoljno odbijanje zahteva za odricanje od državljanstva može u određenim veoma izuzetnim okolnostima dovesti do povrede člana 8 Konvencije ako to odbijanje utiče na privatni život pojedinca (vidi st. 153-154 presude u

predmetu *Riner protiv Bugarske* [*Riener v. Bulgaria*], predstavka br. 46343/99, izrečene 23. maja 2006).

73. Sud stoga zauzima stav da u okolnostima u kojima je neka država članica otišla dalje od svojih obaveza iz člana 8 i propisala pravo na državljanstvo poreklom i uspostavila postupak u tom cilju, ta država mora i da obezbedi da je to pravo osigurano bez diskriminacije u značenju člana 14 Konvencije (vidi st. 34 gore pomenute presude u predmetu *Denoveze*).

2. *Primena tih načela na ovaj predmet*

74. Sud konstatuje da je podnosilac predstavke smatrao da je došlo do zadiranja u njegovu slobodu izražavanja i okupljanja zato što je Kabinet ministara usvojio negativnu odluku u pogledu njegovog zahteva za sticanje letonskog državljanstva naturalizacijom i da ga je stoga kaznila zbog njegovih stavova i imala obeshrabrujući efekat na njegovo ostvarivanje sloboda. Država je povukla razliku između odluke da ne dodeli državljanstvo naturalizacijom i prava na slobodu izražavanja, koje je podnosilac predstavke slobodno mogao da ostvaruje bez obzira na to da li ima letonsko državljanstvo.

75. S obzirom na odluku Suda da istovremeno razmatra meritum i prigovor Države u vezi sa nadležnošću *ratione materiae* Suda (vidi stav 4 gore u tekstu), prvo pitanje koje Sud treba da razmotri je da li su članovi 10 i 11 primenjivi u okolnostima ovog predmeta.

76. Podnosilac predstavke je tvrdio da je odbijanje vlasti da mu daju letonsko državljanstvo naturalizacijom predstavljalo kaznenu meru zbog stavova koje je na raznim demonstracijama izražavao protiv reforme obrazovanja. Sud, međutim, konstatuje da je podnosilac predstavke bio u mogućnosti da slobodno izražava svoje stavove, o kojima su masovni mediji naširoko izveštavali u to vreme (vidi stavove 8, 15, 17 i 56 gore u tekstu). Pored toga, on je nastavio da neometano izražava svoje stavove o reformi obrazovanja i nakon što je njegov zahtev za naturalizaciju odbijen (vidi stavove 8 i 15 gore u tekstu). Uz to, podnosilac predstavke je i dalje bio politički aktivan i nastavio da izražava svoje stavove i o drugim pitanjima od javnog interesa (vidi stav 56 gore u tekstu). Sud primećuje da se čini da dostupnost ili odsustvo određenog građanskog statusa nije ometalo građanske aktivnosti podnosioca predstavke. Iako je podnosilac predstavke tvrdio da je odluka o njegovom zahtevu za naturalizaciju uticala na njegovu hrabrost da javno govori i, stoga, osujetila njegovo učešće u raspravama o pitanjima od javnog interesa, Država je predočila brojne dokaze koji su to opovrgavali (vidi stavove 8, 15, 17 i 55 gore u tekstu) a podnosilac predstavke nije dodatno potkrepio svoju tvrdnju ili podneo ikakve dokaze s tim u vezi. Niti se u posedu Suda nalaze ikakve druge informacije koje ukazuju na to da je politika Države u vezi sa državljanstvom mogla da izazove obeshrabrujući efekat kod podnosioca predstavke i onih koji izražavaju slične stavove.

77. Podnosilac predstavke je pomenuo jednu opipljivu posledicu odbijanja njegovog zahteva za naturalizaciju: nije mogao da glasa ni da se kandiduje na opštinskim i parlamentarnim izborima ili izborima za Evropski parlament. Sud, međutim, konstatuje da se pritužba podnosioca predstavke u ovom predmetu ne odnosi na prava propisana članom 3 Protokola br. 1 uz Konvenciju (uporedi sa gore navedenim predmetom *Ždanoka*, st. 73). Niti podnosilac predstavke tvrdi da je prekršen član 8 Konvencije zato što nije mogao da zadrži svoj trenutni građanski status (uporedi sa presudom Velikog veća u predmetu *Kurić i drugi protiv Slovenije*, predstavka br. 26828/06, st. 314, ECHR 2012 (izvodi)). Iznad svega, odlukom Suda o prihvatljivosti ove predstavke je određen obim predmeta koji trenutno razmatra a on ne sadrži nijednu drugu pritužbu osim pritužbe o kršenju članova 10, 11 i 13 Konvencije (vidi stavove 3 i 4 gore u tekstu).

78. Pored toga, sam podnosilac predstavke je priznao da mu nikad nije izrečena krivična sankcija zbog izražavanja mišljenja ili učešća na demonstracijama. Čini se da je dobio jednu opomenu zbog učešća na jednom protestu; on, međutim, nije naveo nikakve dodatne pojedinosti u tom pogledu – vreme, mesto ili kontekst.

79. Sud će sada oceniti da li je odluka o zahtevu za naturalizaciju uopšte bila kaznenog karaktera u pogledu mogućnosti podnosioca predstavke da koristi slobodu izražavanja i okupljanja. U skladu sa međunarodnim pravom, odluke o naturalizaciji ili bilo kom drugom obliku dodele državljanstva predstavljaju pitanja koja prvenstveno potpadaju pod nacionalnu nadležnost države; one su obično zasnovane na raznim kriterijumima usmerenim na utvrđivanje veze između države lica koje traži državljanstvo (vidi stavove 37 i 38 gore u tekstu). Mada Evropsku konvenciju o državljanstvu nisu ratifikovale mnoge države članice Saveta Evrope (vidi stav 39 gore u tekstu), kao što se ukazuje u njenom Obrazloženju, definicija državljanstva se zasniva na tradicionalnom razumevanju veze državljanstva koju je MSP izrazio u predmetu *Notebom* (vidi stavove 40 i 41 gore u tekstu). Izbor kriterijuma koji se primenjuje u postupku naturalizacije u načelu ne podleže nikakvim posebnim pravilima međunarodnog prava i države imaju slobodu da odlučuju o naturalizaciji pojedinaca (vidi stav 38 gore u tekstu). U nekim situacijama, međutim, diskrecija država može biti ograničena načelom nemešanja, prema kojem je državi zabranjeno da se meša u unutrašnje ili spoljne poslove druge države (vidi presudu MSP u predmetu *Vojne i paravojne aktivnosti u i protiv Nikaragve (Nikaragva protiv Sjedinjenih Američkih Država)*, *meritum [Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) Merits]*, od 27. juna 1986, stavovi 202-205). Ipak, ne može se smatrati da je takvo ograničenje od bilo kakvog značaja u ovom predmetu.

80. Podnosilac predstavke je u tom pogledu izneo dva argumenta u prilog tvrdnji da država nema neograničenu diskreciju u pogledu

odobravanja državljanstva. Prvo se pozvao na Univerzalnu deklaraciju o ljudskim pravima i praksu Interameričkog suda za ljudska prava. Međutim, kao što je Sud već konstatovao gore u tekstu, Konvencijom se ne jemči nikakvo „pravo na državljanstvo“ slično onom iz člana 15 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (vidi stav 73 gore u tekstu). Pozivanje podnosioca predstavke na praksu Interameričkog suda za ljudska prava je takođe pogrešno, jer Američka konvencija o ljudskim pravima, koja predstavlja regionalni instrument, izričito jemči pravo na državljanstvo u članu 20 (vidi stavove 43-45 gore u tekstu).

81. Drugi argument podnosioca predstavke je bio da je diskrecija države ograničena obavezom da smanjuje apatridiju. Sud primećuje da podnosilac predstavke pripada kategoriji ljudi koji borave u Letoniji i kojima je nacionalnim pravom dodeljen poseban građanski status „nedržavljana sa stalnim boravkom“ (*nepilsoņi*) – odnosno, kategoriji građana bivšeg SSSR koji su izgubili sovjetsko državljanstvo nakon raspada SSSR ali koji naknadno nisu stekli nijedno drugo državljanstvo iako su na to imali pravo (detaljnije o kategorijama letonskih državljana u gore navedenim presudama u predmetu *Slivenko*, st. 50-53, i u predmetu *Sisojeva i drugi*, st. 46-47). Podnosilac predstavke nije dokazao kako je dostupnost ili nedostupnost određenog statusa u nacionalnom pravu uticala na njegovo uživanje slobode izražavanja i okupljanja.

82. Sud sada prelazi na sistem Konvencije i ponavlja da je u nekim okolnostima presudio da proizvoljne ili diskriminatorne odluke u oblasti državljanstva mogu dovesti do kršenja prava ljudskih prava uopšte i, konkretno, prava iz Konvencije (vidi presude u gore navedenim predmetima *Karasev, Riener*, st. 153, i *Denoveze*, st. 34). Međutim, kao što je napomenuto gore u tekstu, ni u Konvenciji ni u međunarodnom pravu uopšte nije predviđeno pravo na sticanje određenog državljanstva. Podnosilac predstavke ovo prihvata. Sud primećuje da ništa u letonskom Zakonu o državljanstvu ne ukazuje na to da bi podnosilac predstavke mogao bezuslovno da zahteva pravo na letonsko državljanstvo (vidi stavova 20, 29 i 63 gore u tekstu) ili da se negativna odluka Kabineta ministara može smatrati proizvoljnim uskraćivanjem tog državljanstva (uporedi sa gore navedenom presudom u predmetu *Denoveze*, st. 34).

83. Pitanje da li podnosilac predstavke ima dokazivo pravo na sticanje državljanstva neke države se u načelu mora rešiti pozivanjem na domaće pravo te države (vidi odluku u predmetu *Kolosovski protiv Letonije* [*Kolosovskiy v. Latvia*], predstavka br. 50183/99, 29. januar 2004). Slično tome, pitanje da li je nekom licu proizvoljno uskraćeno državljanstvo neke države a na način koji može dovesti do kršenja Konvencije treba rešiti pozivanjem na uslove u domaćem pravu (vidi odluku u predmetu *Feher i Dolnik protiv Slovačke* [*Fehér and Dolnik v. Slovakia*], predstavke br. 14927/12 i 30415/12, st. 41, od 21. maja 2013). Odabir kriterijuma za prijem u državljanstvo naturalizacijom u skladu sa domaćim pravom

povezano je sa prirodom veze između države i pojedinca o kom je reč a koju svako društvo smatra da je nužno obezbediti. Sticanje državljanstva je u mnogim zemljama praćeno davanjem zakletve na vernost kojom se pojedinac zaklinje na vernost državi. Sud se bavio pitanjem vernosti, doduše u nešto drugačijem kontekstu izbornih prava, i povukao razliku između vernosti državi i vernosti vladi (vidi st. 166 gore pomenute presude u predmetu *Tanase*).

84. Sud primećuje da se ocena vernosti radi odlučivanja o naturalizaciji u ovom predmetu ne odnosi na vernost vladi koja vodi državu već na vernost državi i njenom Ustavu. Sud smatra da demokratska država ima pravo da zahteva od lica koja žele da steknu njeno državljanstvo da budu verna toj državi, a naročito ustavnim načelima na kojima se temelji. Podnosilac predstavke ovo nije osporavao. Sud se slaže sa podnosiocem predstavke da prilikom ostvarivanja slobode izražavanja i okupljanja slobodan da se ne slaže sa politikom vlade dok god je ta kritika u skladu sa zakonom; takođe je istina da su granice dopuštene kritike šire kada je usmerena na vladu nego na privatnog građanina, pa čak i političara. To je, međutim, potpuno drugačija stvar od pitanja kriterijuma utvrđenih za naturalizaciju i postupka naturalizacije, a oba ova pitanja se uređuju u domaćem pravu. Uslov vezan za vernost državi i njenom Ustavu se ne može smatrati kaznenom merom koja može da zadire u slobodu izražavanja i okupljanja. Zapravo, on predstavlja kriterijum koji svako lice koje želi da stekne letonsko državljanstvo naturalizacijom mora da ispuni.

85. Sud ne vidi na koji je način podnosilac predstavke bio sprečen da izražava svoje neslaganje sa politikom vlade o pitanju koje ga interesuje. Niti Sud razaznaje bilo koje činjenice koje bi ukazale na to da je bio sprečen da učestvuje na bilo kom sastanku ili pokretu.

86. Shodno tome, članovi 10 i 11 nisu primenjivi u okolnostima ovog predmeta i Sud podržava prigovor Države.

II. NAVODNA POVREDA ČLANA 13 KONVENCIJE

87. Podnosilac predstavke se takođe žalio na povredu člana 13 Konvencije zato što nije na raspolaganju imao nijedan delotvorni pravni lek u vezi sa njegovim navodno prekršenim pravima jer je Senat Vrhovnog suda utvrdio da je odluka Kabineta ministara politička odluka. Smatrao je da zahtev javnog tužioca za nadzornu reviziju ne predstavlja delotvorni lek jer u ovom predmetu nije moguće izjaviti žalbu na odluku potonjeg.

88. Shodno članu 13 Konvencije:

„Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.“

89. Država je izrazila svoje neslaganje.

90. Kao što je Sud u mnogo navrata utvrdio, članom 13 Konvencije se jemči postojanje leka na nacionalnom nivou za primenu suštine prava i sloboda iz Konvencije u kom god obliku oni bili obezbeđeni u domaćem pravnom poretku. Stoga je efekat člana 13 da zahteva obezbeđivanje domaćeg leka za razmatranje suštine „dokazive pritužbe“ o kršenju Konvencije i pruži odgovarajuće zadovoljenje, mada države ugovornice imaju određenu diskreciju u pogledu načina na koji se povinuju svojim obavezama iz Konvencije shodno ovoj odredbi (vidi, na primer, presudu u predmetu *Bazjaks protiv Letonije*, predstavka br. 71572/01, st. 127, izrečenu 19. oktobra 2010, i presudu navedenu u tom stavu).

91. S obzirom na to da je već utvrdio da se članovi 10 i 11 Konvencije ne mogu primeniti na ovaj predmet, Sud donosi isti zaključak i u pogledu člana 13 jer ne postoji „dokaziva pritužba“ o kršenju Konvencije (vidi presudu u predmetu *Bojl i Rajs protiv Ujedinjenog Kraljevstva [Boyle and Rice v. the United Kingdom]*, od 27. aprila 1988, st. 52, Serija A br. 131).

IZ TIH RAZLOGA SUD JEDNOGLASNO

1. *Zaključuje* da članovi 10 i 11 Konvencije nisu primenjivi;
2. *Zaključuje* da član 13 Konvencije nije primenjiv.

Presuda sačinjena na engleskom i francuskom jeziku i prosleđena u pisanom obliku 13. januara 2015. godine, u skladu sa pravilom 77 st. 2 i 3 Poslovnika Suda.

Fransoaz Elen-Paso
Sekretar

Paivi Hirvela
predsednik

© Savet Evrope/Evropski sud za ljudska prava, 2015.

Engleski i francuski predstavljaju službene jezike Evropskog suda za ljudska prava. Ovaj prevod je realizovan uz podršku Trast fonda za ljudska prava Saveta Evrope (www.coe.int/humanrightstrustfund). On ne obavezuje Sud, niti Sud preuzima bilo kakvu odgovornost za njegov kvalitet. Može se preuzeti iz baze podataka sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava HUDOC (<http://hudoc.echr.coe.int>) ili iz bilo koje druge baze podataka kojoj ga je Sud prosledio. Može se objavljivati u nekomercijalne svrhe pod uslovom da se navede ceo naslov predmeta, zajedno sa navedenom naznakom o autorskim pravima i uz pominjanje Trast fonda za ljudska prava. Molimo Vas da kontaktirate publishing@echr.coe.int ukoliko nameravate da koristite bilo koji deo ovog prevoda u komercijalne svrhe.

© **Council of Europe/European Court of Human Rights, 2015.**

The official languages of the European Court of Human Rights are English and French. This translation was commissioned with the support of the Human Rights Trust Fund of the Council of Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). It does not bind the Court, nor does the Court take any responsibility for the quality thereof. It may be downloaded from the HUDOC case-law database of the European Court of human rights (<http://hudoc.echr.coe.int>) or from any database with which the Court has shared it. It may be reproduced for non-commercial purposes on condition that the full title of the case is cited, together with the above copyright indication and reference to the Human Rights Trust Fund. If it is intended to use any part of this translation for commercial purposes, please contact publishing@echr.coe.int.

© **Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme, 2015.**

Les langues officielles de la Cour européenne des droits de l'homme sont le français et l'anglais. La présente traduction a été effectuée avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe (www.coe.int/humanrightstrustfund). Elle ne lie pas la Cour, et celle-ci décline toute responsabilité quant à sa qualité. Elle peut être téléchargée à partir de HUDOC, la base de jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (<http://hudoc.echr.coe.int>), ou toute autre base de donnée à laquelle HUDOC l'a communiquée. Elle peut être reproduite à des fins non commerciales, sous réserve que le titre de l'affaire soit cité en entier et s'accompagne de l'indication de copyright ci-dessus ainsi que de la référence au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Toute personne souhaitant se servir de tout ou partie de la présente traduction à des fins commerciales est invitée à le signaler à l'adresse suivante: publishing@echr.coe.int.