

Državljanstvo Europske unije

UDK: 342.71: 347.761(4) EU

UDK: 061.1(4) EU

„U svim aktivnostima, Unija će poštovati načelo jednakosti svojih građana, koji će primiti jednaku pozornost od svojih ustanova, tijela, ureda i agencija. Svaki državljanin države članice bit će građanin Unije. Državljanstvo Unije bit će dodatno nacionalno državljanstvo i ne smije ga zamijeniti“.

Lisabonski ugovor, glava 2, članak 8., 2007.

Sažetak

Državljanstvo Europske unije, poznato i pod nazivom Europsko građanstvo, ustanovljeno je *Ugovorom o Europskoj uniji* sklopljenim u Maastrichtu 7. veljače 1992. godine, a na snazi je od 1. studenog 1993. godine. Državljanstvo Europske unije komplementarni je pojam nacionalnom državljanstvu, koje svi građani Europske unije stječu u svojim matičnim državama. Iz semantičkih razloga kroz rad će se često pojavljivati i pojam građanstvo Europske unije jer Europska unija nije nadržava niti ima klasične elemente države, već je politička zajednica bez države – adržavna tvorevina. U radu ćemo se upoznati s uvođenjem državljanstva Europske unije, stjecanjem i gubitkom navedenog državljanstva, razlikama između nacionalnog i državljanstva Europske unije. Susrest ćemo se s pravima i obvezama državljana Europske unije te načinom na koji je Europski sud u svojim presudama, u pojedinim situacijama, ocijenio ta prava. Govori se o analizi odnosa građana i institucija Europske unije te kome se građani mogu obratiti u slučaju nezadovoljstva. Samim pojmom građanina asocira se na pojedinca koji je privržen zajednici u kojoj živi očekujući od nje zaštitu, jamstvo poštivanja ljudskih prava i prava na sudjelovanje u odlučivanju u javnim poslovima. Na kraju, ovim radom se nastoje ublažiti najčešće isticane bojazni državljana Republike Hrvatske za pristup u punopravno članstvo, koje slijedi u narednim mjesecima, kako bi ulazak u Europsku uniju bio prihvaćen sa što manje sumnje.

Ključne riječi: državljanstvo Europske unije, Ugovor o Europskoj uniji, Europska unija

1. Uvod

Potpisivanjem *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* između Europske Unije i Republike Hrvatske 29. listopada 2001. godine te njegovom ratifikacijom u Hrvatskom saboru

5. prosinca iste godine, Hrvatska se još jednim korakom približila punopravnom članstvu u Europskoj uniji. Time je usklađivanje hrvatskog zakonodavstva sa zakonodavstvom Europske unije u određenim područjima prestalo biti dobrovoljno, djelomično i izborno te je postalo obvezno, sveobuhvatno, postupno i nepovratno. U Hrvatskoj je proces usklađivanja zakonodavstva započeo dobrovoljnom ocjenom stupnja usklađenosti propisa Republike Hrvatske s propisima Europske unije u sklopu Plana integracijskih aktivnosti Republike Hrvatske iz 1999. godine. Ovim činom europsko pravo postaje sve značajnije za pravni poredak Republike Hrvatske zbog čega se svakim danom u Hrvatskoj sve više nameće problem poznavanja europskog prava i institucija koje se u njima javljaju. Jedna od bitnih institucija za ostvarivanje građanskih, političkih, gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava osoba u Europskoj uniji svakako je i državljanstvo Europske unije. U suvremenom pravu državljanstvo je ključni status koji rezultira članstvom i mogućnošću aktivnog sudjelovanja određene osobe u životu nacionalne zajednice. Posjedovanje državljanstva nužan je preduvjet kako boravaka na teritoriju određene države te mogućnosti ulaska na njezin teritorij, tako i posjedovanja brojnih građanskih, političkih, gospodarskih, socijalnih i kulturnih prava u određenoj državi. Tradicionalni, tj. klasični pojam državljanstva usko je vezan uz državu, naciju i narod. Sve do sklapanja *Ugovora o Europskoj uniji (Ugovora iz Maastrichta)*, teško se moglo i pomisliti da u pravu može egzistirati osebujan oblik državljanске pripadnosti pojedinca i to ne u državi, nego u međunarodnoj organizaciji. Činjenica je da je 1. studenog 1993. godine stupanjem na snagu *Ugovora iz Maastrichta*, kojim je i stvorena Europska unija, oko 350 000 000 Europljana dobilo ovaj de iure novi državljanjski položaj. Europska unija je nova politička tvorevina stvorena s ciljem ne samo gospodarske, već i političke integracije europskih država pod jednu novu nadsudnacionalnu Visoku vlast. *Ugovorom i Maastrichta* naglašeno je da Unija tvori novi korak u stvaranju sve prisnije unije između Europe i njenih građana. Kao jedan od načina ostvarenja određenog cilja tim je Ugovorom uvedeno državljanstvo Europske unije.¹

2. Početak državljanstva Europske unije

2.1. Općenito o državljanstvu

U teoriji se državljanstvo uglavnom shvaća kao poseban pravni odnos ili osobita pravna veza koja postoji između pojedinca i države. U osnovi državljanstvo zaista čini specifičan pravni odnos, trajan prema svom karakteru, zasnovan između fizičke osobe i suverene države, na osnovi kojega nastaju određena prava i dužnosti. Sa stajališta pojedinca, postojanje odnosa državljanstva znači vezivanje dotične pravne osobe za konkretnu državu na način da joj se formalnopravno priznaju sva prava (posebno politička prava) u toj državi, ali i nameću određene dužnosti pri čemu, u pravilu, za ostvarivanje prava i ispunjavanje dužnosti nije odlučujuće nalazi li se osoba stvarno na teritoriju države kojoj kao državljanin pripada ili ne. Stoga se u svakoj državi stvaraju posebna pravila kojima država, svaka za sebe samostalno te prema vlastitom shvaćanju i nahođenju, regulira posebna pitanja državljanstva, a osobito ona o kojima ovisi koje će osobe i pod kojim uvjetima smatrati svojim državljanima, odnosno pod kojim uvjetima pojedine osobe prestaju biti njezini državljanin. Osnovno načelo koje se po pitanju državljanstva ističe u teoriji, a i na međunarodnom planu, polazi od potrebe da svaki pojedinac ima državljanstvo i to samo jedno, odnosno da nitko ne može imati dva (ili više) državljanstva.² Državljanin je onaj tko je po zakonima neke države stekao njezino državljanstvo, a nije ga po tim zakonima izgubio. Prema tome, utvrđivanje tko je državljanin neke države ravna se po unutrašnjem zakonodavstvu. No, tu

¹ D. ĐERĐA, O državljanstvu Europske unije, *Pravo i porezi* - 11 (2002), 12, str. 83 - 88.

² I. BORKOVIĆ, *Upravno pravo*, 7. izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2002., str. 165 - 167.

postoje i neka pravila međunarodnog prava koja ograničavaju slobodu zakonodavstva, tj. određuju slučajeve u kojima druge države nisu dužne priznati pravni učinak odredbama nekog stranog zakona, odnosno nisu dužne priznati svojstvo državljanina koje je stečeno po tom zakonu. Tako iz načela o autonomiji zakonodavstva svake države slijedi da država A ne treba priznati da je osoba X stekla državljanstvo države B po zakonima države B ako još nije po zakonima države A prestala biti državljaninom te države. Međunarodno pravo ne dopušta prevelika odstupanja od nekih načela koja se u većini zakonodavstva barem donekle poklapaju, a države napose nisu obvezne priznati stjecanje stranog državljanstva koje je izvedeno s nakanom da se zaobiđu ili izigraju njezini zakoni. U *Općoj deklaraciji o pravima čovjeka*, prihvaćenoj u općoj skupštini Ujedinjenih naroda 10. prosinca 1948. godine, proglašeno je načelo da svatko ima pravo na jedno državljanstvo. Štoviše, rečeno je da nitko ne smije samovoljno biti lišen svojeg državljanstva, niti mu se smije odreći pravo da promijeni svoje državljanstvo.³ Iako je pravo na državljanstvo priznato i na međunarodnoj razini, očigledno je da su načela iz Deklaracije zasad samo ciljevi koje pozitivno međunarodno pravo još nije postiglo.

Državljanstvo je politički determinirano zbog toga što država odlučuje tko može, a tko ne može biti državljanin. Često ta odluka nema demokratsku bazu i isključuje ljude prema rasi, etnitetu, religiji itd. Državljanstvo se isto može sagledati kao pokušaj promjene postojećih relacija moći. Zbog toga se ono interpretira kao kategorija koja omogućava demokraciju ili demokraciju novog tipa. Demokratsko državljanstvo tretira ljude kao individue s jednakim zemaljskim pravima. Demokracija je politički princip koji uključuje pluralizam, različitost i heterogenost. Ako je država izgrađena na temelju tih principa, to znači da ona prepoznaje različitosti.⁴

Hrvatsko državljanstvo, njegovo stjecanje i prestanak uređuje se zakonom. Državljanin Republike Hrvatske ne može biti progнан iz Republike Hrvatske niti mu se može oduzeti državljanstvo, a ne može biti ni izručen drugoj državi, osim kad se mora izvršiti odluka o izručenju ili predaji donesena u skladu s međunarodnim ugovorom ili pravnom stečevinom Europske unije.⁵ Republika Hrvatska štiti prava i interese svojih državljanina koji žive ili borave u inozemstvu i promiče njihove veze s domovinom. Dijelovima hrvatskog naroda u drugim državama jamči se osobita skrb i zaštita Republike Hrvatske.⁶

2.2. Uvođenje državljanstva Europske unije

Prve ideje o uspostavi državljanstva Europske unije⁷ javile su se već 60-tih godina 20. stoljeća, vjerojatno pod utjecajem čl. 48. do 66. *Ugovora o Europskoj ekonomskoj zajednici*, koji je propisujući slobodu kretanja radne snage, osnivanja poduzeća i pružanja usluga, usprkos iznimno gospodarskoj orijentaciji ovog Ugovora, osigurao državljanima država članica određen pravni položaj. Važan korak u uvođenju državljanstva Unije svakako je i osnivanje ad hoc odbora "Europa građana", poznatijeg pod nazivom "Adonino odbor". Ovaj je odbor 1985. godine objavio dva izvješća o kratkoročnim i dugoročnim ciljevima Unije, kojim je ostvarivanjem pojam "europska građanska prava", odnosno "europska državljan-ska prava" dobio svoj puni sadržaj. Upravo je "Europa građana" napokon pokazala kako je

³ J. ANDRASSY; B. BAKOTIĆ; M. SERŠIĆ; B. VUKAS, *Međunarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 2010., 351 - 358.

⁴ J. ZLATKOVIĆ WINTER, *Državljanstvo, nacionalni identitet i migracije*, *Revija za sociologiju*, 32 (2001), 1 - 2, str. 43.

⁵ *Ustav Republike Hrvatske*, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, čl.9.

⁶ *Ibid.* čl. 10.

⁷ *Državljanstvo Europske unije se, u pravilu, naziva građanstvo Europske unije - pojam koji će biti objašnjen u nastavku rada.*

Europa od čisto gospodarske integracije trebala potporu građana za stvaranje Europske unije. Na skupu u Rimu u prosincu 1990. godine, na inicijativu španjolske vlade, Vijeće Europske zajednice je odlučilo uključiti koncept državljanstva među druge planove za stvaranje Europske unije. Konačno, *Ugovor o Europskoj uniji* iz 1992. godine, prepoznat je kao najbolji način uvođenja skupa ustavnih državljanjskih prava. U članku 8. tog Ugovora propisuje se: „Državljanstvo Unije je ovim ustanovljeno“. Državljanstvo Unije uvodi se s ciljem stvaranja prisnije veze između Europske unije i državljana država članica. Da bi se postigla najvažnija svrha državljanstva unije, potrebno je prethodno ostvariti jačanje političke i socijalne dimenzije Europske unije, jačanje javnog mijenja i političkog identiteta Europske unije te jačanje zaštite pojedinca u europskoj uniji. *Ugovor iz Maastrichta* izmijenjen je i konsolidiran *Ugovorom o Europskoj uniji* i *Ugovorom o Europskoj zajednici* iz Amsterdama 1997. godine. Pored osnivačkih ugovora, odredbe koje neposredno ili posredno uređuju pitanja vezana uz državljanstvo Unije nalaze se u brojnim normativnim aktima sekundarnog prava Zajednice kao što su uredbe, smjernice, odluke, mišljenja i preporuke. Pravila o državljanstvu izvode se također i iz opsežne sudske prakse Europskog i Prvostupanjskog suda. Uz navedene propise na razini Zajednice, bitno je napomenuti da su određeni propisi doneseni i na razini država članica. Iako je državljanstvo Unije institut europskog prava, koji bi u cijelosti trebalo pokriti normama na razini Zajednice, njegovo stjecanje i gubitak ovisi o stjecanju i gubitku nacionalnoga državljanstva država članica te svakako treba pridati pozornost i nacionalnim pravnim propisima država članica o stjecanju i gubitku njihova državljanstva.⁸

2.3. Ciljevi uvođenja Državljanstva Europske unije

Najčešće se navodi da je državljanstvo Unije uvedeno s namjerom približavanja Unije njenim građanima, tj. građanima država članica i jačanja veze između samih građana i Europske unije. Ova postavka očita je već iz prvih redaka dokumenta pod nazivom “Europska unija danas i sutra” donesenog na Međuvladinoj konferenciji u Dublinu 1996. godine. Tako ovaj dokument započinje frazom: „Europska unija pripada njezinim državljanima“. No, da bi se postigla ova najvažnija svrha instituta državljanstva Unije, potrebno je postići tri važna cilja (već spomenuta u uvodu): osnažiti političku i socijalnu dimenziju Europske unije, osnažiti javno mijenje i politički identitet Europske unije te osnažiti pravnu zaštitu osoba u Europskoj uniji. Jačanje političke i socijalne dimenzije Unije čini se prvenstveno stavljanjem naglasaka na javnopravne elemente Unije. Ako Europska unija predstavlja stanovit oblik političke zajednice, tada ona mora imati i svoje članove. Jedan od razloga uvođenja državljanstva upravo je definiranje kruga njezinih članova. Državljanstvom Unije želi se pridonijeti i razvoju demokracije u Uniji, što se navodi u Izvješću o državljanstvu Unije, posebno jačanjem demokratskog legitimiteta Unije. Demokratski legitimitet Unije trebalo bi zasnivati na volji članova, odnosno državljana, a ne država članica Unije. Javno mijenje i politički identitet Unije nastoji se ojačati uključenošću građana Unije u politički život. Državljanstvo Unije nastoji stvoriti novi, po karakteru politički, odnos između pojedinca i Unije, što potvrđuje i Europska komisija u Izvješću o državljanstvu Unije, u kojem navodi da *Ugovor iz Maastrichta* stvara neposrednu političku vezu između državljana države članice i Europske unije s ciljem stvaranja identiteta Unije, posebno priznajući državljanima Unije određena politička prava neovisno o državi u kojoj se nalaze. Participacija državljana Unije u njezinom političkom životu, neovisno o tome u kojem dijelu Unije državljanji žive, pridaje Europskoj uniji jedno od značajnih obilježja države. Jačanje prave zaštite osoba u Europskoj uniji izričito je sadržano u *Ugovoru o Europskoj uniji*, koji u članku 2. točka 3. posebno određuje ciljeve Europske unije među kojima je i jačanje zaštite prava i interesa državljana

⁸ DERDA, op. cit. (u bilj. 1), str. 84.

država članica uvođenjem državljanstva Unije. Ono se pridaje određenom krugu osoba kojima se priznaju određena prava te jamči njihova pravna zaštita.⁹

3. Stjecanje državljanstva Europske unije

Ugovor o Europskoj zajednici člankom 17. propisuje: „Državljanin Unije je svaka osoba koja posjeduje državljanstvo države članice“. Ovom odredbom ujedno je jasno određena i ograničena priroda državljanstva Unije. Ona se oslanja na jednu od ključnih ustavnih odredbi *Ugovora o Europskoj uniji* sadržanoj u članku 6. stavka 3. koji određuje: „Unija poštuje nacionalni identitet država članica“. No, iz ovakvog određivanja državljanstva Europske unije nužno proizlaze dvije posljedice. Prvo, državljanstvo Unije učinjeno je ovisnim o državljanstvu država članica Europske unije pa se sukladno tome i stječe stjecanjem državljanstva neke od članica. Drugim riječima, državljanstvo Unije ne može se steći izvorno, već samo posredno, putem državljanstva neke od država članica. Samo osobe državljanici država članica mogu biti i državljanici Unije te nije moguće da neka osoba postane državljanin Unije, a da pri tome nije ujedno i državljanin države članice. Unija svojim zakonodavstvom nije odredila opća pravila stjecanja državljanstva, niti je propisala jednoobrazna pravila o stjecanju državljanstva u državama članicama koja bi te države članice morale primjenjivati. Prema tome, i dalje je na svakoj državi članici da svojim propisima odredi krug osoba koje su njezini državljanici. Ovo se načelo naziva načelo međusobnog priznavanja i nije ga moguće ostvariti na nacionalnoj razini, već isključivo na razini Zajednice.¹⁰ Na isto je gledište stao i Europski sud u slučaju *Micheletti v. Delegacion del Gobierno en Contabria* iz 1992. godine. Međutim, ova presuda znatno odstupa od općeg i običajnog međunarodnog prava prema kojem valjan odnos državljanstva zahtijeva postojanje odgovarajuće efektivne veze između pojedinca u pitanju i države koja mu dodjeljuje državljanstvo. Tom presudom Europskog suda otvoreno je pitanje, može li pojedinac imati državljanstvo države s kojom nema nikakve faktične veze? Štoviše, Europski sud je ovdje učinio presedan postupivši suprotno dotad prihvaćenoj praksi utemeljenoj odlukom Međunarodnog suda 06. travnja 1955. godine u slučaju *Liechtenstein v. Guatemala*.¹¹ U svijetu je prevladavajuće shvaćanje da za stjecanje državljanstva nije dovoljno samo podvođenje određenog činjeničnog stanja pod određenu pravnu normu ili donošenje upravnog akta kojim određena osoba prima u državljanstvo određene države, već je uz to potrebno da između države i njezina državljanina postoji i tzv. efektivna veza. Zanimljivo je primjetiti da ovaj zahtjev nije postavljen kompromisom među državama, određenom međunarodnom konvencijom, već se javio kao rezultat sudske prakse. Ovom odlukom međunarodnog suda međunarodnim se pravom očigledno ograničuje unutrašnje pravo koje ne može svojim aktom nametnuti državljanstvo osobi koja s tim pravnim poretkom nema dovoljno veze. Dakle, Sud se izričito usprotivio stjecanju državljanstva samo na osnovi fiktivne veze između osobe i države, a kojemu bi prvenstveni cilj bio zaobilazanje pravnih propisa. Presudom u slučaju *Micheletti* Europski je sud potvrdio apsolutnu prednost država članica u određivanju kruga svojih državljanica te je utvrdio obvezu drugih država članica da prihvate ovu diskrecijsku ovlast države. No, čini se da doktrina Europskog suda iz ovog slučaja ipak pretpostavlja određena ograničenja apsolutnoj i isključivoj nadležnosti država članica. U komentaru ovog slučaja tvrdi se da se odredbe koje ustanovljuju diskrecijsku ovlast država članica da odlučuju o državljanstvu moraju izvršavati u skladu s pravom Zajednice. Sud je ustanovio načelo poštivanja prava Zajednice kao kriterij za vršenje isključive nadležnosti u polju državljanstva država članica.

⁹ D. ĐERĐA, Državljanstvo Europske unije: magistrski rad, Magistrske radnje branjene je na Pravnom fakultetu u Zagrebu.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Slučaj je poznatiji pod nazivom *Slučaj Nottebohm*.

Poštovanje prava Zajednice protumačeno je kao upozorenje državama članicama da Sud može ograničiti ovo načelo ako postoji vjerojatnost njegova ugrožavanja.¹²

Druga je posljedica navedene odredbe da Europska unija ne može sama odlučivati hoće li određenu osobu primiti u svoje državljanstvo, već to ovisi o volji države članice. Dakle, Europska unija državljanu dobiva posredno, putem država članica. Kad se govori o stjecanju državljanstva Europske unije, nailazi se na ključni problem – neuniformnost državljanstva država članica Unije. U državama članicama Europske unije niti postoje identične odredbe o državljanstvu, niti zajednička pravila o tome kako državljani Unije stječu državljanstvo druge države članice. Tako se razlike između prava državljanstva u različitim državama neposredno odražavaju na sam institut državljanstva Unije. Te razlike proizlaze iz različite političke i pravne tradicije svake države članice. Primjerice, u skandinavskim zemljama primarni način stjecanja državljanstva je *ius sanguinis*¹³, kao i u Njemačkoj i Italiji, dok se britansko državljanstvo stječe kombinacijom načela *ius soli*¹⁴ i *ius sanguinis*. Ako se uzme u razmatranje prirođenje, odnosno primitak u državljanstvo, useljenicima u skandinavskim zemljama je relativno lako steći državljanstvo dok je za useljenike u Njemačkoj to mnogo teže. U Velikoj Britaniji se zahtijevaju različiti kriteriji državljanstva za britanske subjekte koji su rođeni i nastanjeni izvan područja Velike Britanije. Nadalje, pravo državljanstva se razlikuje u pitanjima hoće li dijete čiji roditelji nemaju isto državljanstvo steći državljanstvo oca ili majke, pristupu problemu dvojnog državljanstva, vremenskim ograničenjima, pretpostavkama za stjecanje posebnog odnosa prema državi članici itd.¹⁵

Postoje samo dva načina za stjecanje državljanstva Europske unije i dobivanja EU putovnice:

1. osoba koja je rođena u nekoj od zemalja Europske unije
2. osoba koja živi u nekoj od zemalja Europske unije legalno s boravišnom dozvolom i prolazi kroz naturalizaciju

Najizraženiji simbol državljanstva Unije je europska putovnica koja je u primjeni od 1985. godine. Boje je crvenog vina (*Burgundy red*), nosi oznaku "Europska unija", naziv i grb države članice, te oznaku "Putovnica" na jednom od službenih jezika Europske unije.¹⁶

3.1. Dvojno državljanstvo

Dvojno državljanstvo¹⁷ je stanje osobe koju dvije države po svojim zakonima smatraju svojim državljaninom. Nastaje kad neka osoba rođenjem stekne dva državljanstva (npr. rodi se u državi koja primjenjuje načelo *ius soli*, a od roditelja iz države koja mu priznaje državljanstvo *ius sanguinis*) ili kad neka osoba naknadno stekne novo državljanstvo, bez da je izgubila dotadašnje (npr. nije se pobrinula za otpust iz državljanstva¹⁸). S druge strane, smatramo posebnim slučajem dvojno državljanstvo osoba koje imaju i državljanstvo Europske unije. U Europskoj uniji koja ima nadržavna svojstva i u kojoj se provodi integracija država članica, svaki državljanin jedne od članica postaje ujedno i državljanin Unije. Pri tome se u *Ugovoru iz Maastrichta* pravi terminološka razlika pa se pripadnost državi članici zove „državljanstvo“, a zajednička pripadnost Uniji „građanstvo“. U ovome slučaju razlika je i sadržajna jer „građani“ Unije imaju na cijelom njezinom području samo prava i obveze

¹² ĐERĐA, op. cit. (u bilj. 1), str. 84.

¹³ Stjecanje državljanstva načelom krvne veze.

¹⁴ Stjecanje državljanstva načelom područja (pri tome se misli na područje na kojemu je pojedinac rođen).

¹⁵ ĐERĐA, op. cit. (u bilj. 9)

¹⁶ <http://www.ezadar.hr/clanak/koja-prava-donosi-drzavljanstvo-europske-unije>

¹⁷ Ili bipatridija.

¹⁸ Jedan od načina prestanka državljanstva.

koje im daje *Ugovor iz Maastrichta* (i druga pravila europskog prava), a svaki „državljanin“ i dalje ima u svojoj državi ukupnost prava i obveza koji vezuju svaku državu i njezina pripadnika.¹⁹

Proces dobivanja dvojnog državljanstva u Europskoj uniji nije baš jednostavan, ali opet i nije toliko birokratski koliko bismo **očekivali**. Evo nekoliko uputa kako ga steći:

1. Odlučiti na koji način se želi steći dvojno državljanstvo. Može ga se steći kroz brak ili naturalizacijom.

2. Naučiti što više o zemlji u kojoj se želi steći dvojno državljanstvo. Upitati vladin konzulat o određenim potrebama za naturalizaciju. Mnoge vlade zahtijevaju tečno znanje njihovog jezika, poznavanje nacionalne povijesti i određeni period boravka u toj državi.

3. Provjeriti dopušta li dobivanje dvojnog državljanstva zemlja od koje se to traži. Njemačka, Belgija i Češka Republika rijetko to dopuštaju, dok neke druge zemlje poput Francuske i Italije to čine češće.

4. Sakupiti nešto novaca. Dok mnoge zemlje imaju minimalne zahtjeve u pogledu plaćanja, stjecanju državljanstva u određenim zemljama prethodi plaćanje značajnog novčanog iznosa.

5. Pripremiti se na čekanje. U nekim zemljama, pogotovo onim sa strogim zahtjevima dvojnog državljanstva, proces stjecanja državljanstva može trajati godinama, a ne treba zanemariti ni faktor sreće.²⁰

3.2. Argumenti u prilog državljanstvu Europske unije

- stjecanjem državljanstva Europske unije stječu se konkretna prava koja koriste svim građanima
- ideja europskog državljanstva doprinosi bliskosti i zajedništvu naroda Europe; ne samo da koristi procesu europskih integracija, već podržava mir i razumijevanje diljem kontinenata
- unatoč povijesnim ožiljcima prouzročenih sukobima, Europljani imaju mnogo toga zajedničkog što mogu proslaviti ovim europskim zajedništvom
- načelo europskog državljanstva potiče ljude da dolaze u Europsku uniju na studij ili zbog posla²¹

3.3. Državljanstvo Europske unije sutra

Na razini Europske unije, polako se pojavljuje kultura prava koja su dostupna državljanima trećih zemalja. *Ugovor iz Maastrichta* je stvorio novu institucionalnu strukturu suradnji u pitanjima vezanim za migraciju - treći stup. Novi treći stup osigurao je da aktivna politika prema državljanima trećih zemalja bude od zajedničkog interesa i stoga bi trebala postati predmetom suradnje. *Ugovorom iz Amsterdama* 1997. godine pitanja migracije postala su važna za Zajednicu uvrštavanjem novog poglavlja o vizama, azilu i slobodnom kretanju ljudi. Institucije Europske unije dobile su nadležnost da definiraju uvjete. Godine 1999. Vijeće u Taramperu zaključilo je da se status državljanina trećih država s dužim boravkom mora približiti statusu državljanina država članica, tj. da se mora omogućiti da steknu slična prava. Kritičari su izrazili zabrinutost da je *Ugovor iz Amsterdama* omogućio samo sporedne mjere za osiguranje slobode kretanja. To je očiti pokušaj da se *Ugovorom o uspostavi europskog Ustava* uvrste socijalna i politička prava pojedinaca koji nisu državljanini država članica, dok

¹⁹ ANDRASSY; BAKOTIĆ; SERŠIĆ; VUKAS, op. cit. (u bilj. 3), str. 351-358.

²⁰ <http://www.saznajkako.tv/photo/436/kako+dobiti+dvojno+drzavljanstvo+u+EU>.

²¹ <http://www.civitas.org.uk/eufacts/OS/CT1.htm>.

uključivanje *Povelje temeljnih prava Unije*²² u *Ugovor o uspostavi europskog Ustava* igra važnu ulogu u predstavljanju interesa imigranata u pravu Europske unije. Budući da je sa država niz zajedničkih prava i vrijednosti, smatralo se da će Povelja biti dostupnija građanima. Temeljna prava primjenjuju se na sve pojedince, uključujući i one koji nisu državljani, pri čemu su oni prije svega promatrani kao ljudi, a ne kao državljani određene države. U lipnju 2002. godine Vijeće iz Seville dodatno je priznalo važnost doprinosa državljana trećih zemalja ekonomskom, društvenom i kulturnom životu. *Ugovor o osnivanju europskog Ustava* ne mijenja komplementarnu prirodu građanstva Europske unije. Ipak, kako bi Europska unija svoje državljanstvo učinila što vjerodostojnijim, u posljednjih je deset godina usvojila kulturu prava koja se ponajviše primjenjuje na državljane Europske unije, ali u ograničenom opsegu i na državljane trećih zemalja koji dulje borave u Europskoj uniji. *Ugovoru o osnivanju Europske zajednice* dodano je novo poglavlje „Vize, azil, imigracije i ostale politike vezane uz slobodu kretanja ljudi“, koje proizlazi iz poglavlja „Sloboda kretanja ljudi, pravo nastana i odredbe o uslugama koja se primjenjuju na državljane država članica i članove njihove obitelji bez obzira na državljanstvo“. Davanjem punopravnog europskog građanstva državljanima trećih zemalja, omogućilo bi im da glasuju i natječu se za mjesta na lokalnim i europskim izborima kao i europski građani koji borave u drugoj državi članici čiji nisu državljani. To bi im omogućilo također da žive, studiraju, rade ili imaju pravo na mirovinu u bilo kojoj državi članici na isti način kao i ostali građani Unije. Proširujući građanstvo Europske unije na državljane trećih zemalja legitimizira se de facto oblik građanstva koji je već zaživio korištenjem socijalnih prava, prava na udruživanje u sindikate i kulturnih prava. Takvo de facto građanstvo mora odgovarati zakonskom državljanstvu. Dodjeljivanje jednakih prava svim ljudima koji borave na teritoriju Europske unije, bez obzira na državljanstvo, znači prepoznavanje njihova zakonitog boravka i sudjelovanja u kulturnom, društvenom, radnom i političkom životu Europske unije. To je način zaštite onih koji žele živjeti u demokraciji te braniti nedjeljive i univerzalne vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode, ravnopravnosti i solidarnosti na kojima je utemeljena Europska unija.²³

4. Prava i obveze državljana Europske unije

4.1. Općenito o pravima državljana Europske unije

Prava državljana ne mogu se propisati nacionalnim zakonodavstvom država članica jer države članice ne mogu jednostrano odlučivati o pitanjima sadržaja državljanstva Unije, s obzirom da ono potpada pod domenu prava Zajednice. Prava priznata državljanima isključivo su propisana *Ugovorom o Europskoj zajednici*. Dok državljanstvo Unije daje osobama više posebnih prava, obveze se nigdje ne spominju. Prava koja se vezuju uz državljanstvo Unije po opsegu nisu široka poput prava što ih nacionalne države priznaju svojim državljanima, premda obuhvaćaju ona najvažnija. Državljanstvo Unije dodaje na skupinu nacionalnih prava koja državljani uživaju u matičnoj državi članici, skup prava koja državljani Unije imaju pravo uživati u bilo kojoj državi članici Unije. Državljanstvo Unije postaje relevantno samo ako osoba živi u drugoj državi članici ili se nalazi u trećoj državi.²⁴

Svaka osoba koja ima državljanstvo jedne od zemalja članica Europske unije je ujedno državljanin Europske unije čime ostvaruje sljedeća temeljna prava:

²² Europska povelja o temeljnim pravima sastavni je dio Lisabonskog ugovora i, prema tome, pravno obvezujuća. Ona uključuje ravnopravnost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije na temelju spola, godina, religije, invalidnosti ili seksualne orijentacije, zaštitu osobnih podataka, pravo na azil te važna socijalna prava kao što su zaštita od nezakonitog otkaza i pristup socijalnom osiguranju.

²³ S. VASILJEVIĆ, *Europsko građanstvo, Izazovi sudjelovanja*, Zagreb, 2006., str. 121 - 125.

²⁴ ĐERĐA, op. cit. (u bilj. 1), str. 85.

- pravo boravka, rada i studiranja u drugim zemljama članicama Europske unije
- pravo na jednako postupanje bez obzira na državljanstvo
- prava potrošača (niz prava vezanih uz kupovinu roba i usluga)
- pravo da bira i bude biran na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament
- pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu prilikom putovanja u zemlje izvan Europske unije
- pravo podnošenja pritužbe Europskom pučkom pravobranitelju
- pravo na obraćanja institucijama Europske unije
- pravo na pristup zakonodavstvu Europske unije na bilo kojem službenom jeziku Europske unije
- zabrana diskriminacije na osnovi državljanstva, spola, rasne i etničke pripadnosti, religije uvjerenja, dobi i spolne orijentacije

Uz navedena temeljna prava, Europska unija štiti prava svojih građana i na druge načine, primjerice putem Suda Europske unije i inicijative institucija Europske unije usmjerenih na očuvanje okoliša i ljudskog zdravlja, osnaživanje slabije integriranih društvenih skupina, snižavanje cijena određenih usluga poput troškova roaminga i drugih aktivnosti.

Svi građani Europske unije imaju ista temeljna prava. Izuzetak može biti slobodan protok radnika, odnosno pravo zapošljavanja u drugim državama članicama Europske unije i s tim vezana prava, za koja pojedine zemlje Europske unije mogu uvesti prijelazna razdoblja, odnosno privremeno ograničiti pristup svojim tržištima rada za državljane novih država članica Europske unije. Ukoliko osoba smatra da su joj povrijeđena ljudska prava, najprije se mora obratiti domaćim sudovima, nakon čega se Ustavnom sudu može podnijeti ustavna tužba ukoliko osoba smatra da su joj povrijeđena neka od prava zajamčena Ustavom. Nakon što završi postupak pred domaćim sudovima, sve do najvišeg nadležnog suda, građanin se u roku od šest mjeseci do godine dana od dobivanja konačne odluke može obratiti Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu koji, iako nije institucija Europske unije, predstavlja instituciju kojoj se građani Europske unije mogu obratiti u slučaju kršenja ljudskih prava. U podnošenju tužbe građanima mogu pomoći odvjetnici ili udruge koje se bave zaštitom ljudskih prava.²⁵

Sva prava ostvaruju se u skladu s uvjetima i ograničenjima propisanim ugovorima na kojima se temelji Europska unija te mjerama prihvaćenim na temelju tih ugovora, primjerice ograničenja koja se legitimno mogu postaviti na pravo slobodnog kretanja i boravka specificirana su u čl. 27 - 33. Tri su temeljna razloga za njihovu uporabu: zaštita javnog porretka, javnog zdravlja ili sigurnosti. Ograničenja moraju biti nametnuta u skladu s načelom razmjernosti. To smiju biti samo individualne mjere uperene protiv pojedinca, a ne opće zabrane. Mogu se nametnuti samo u slučaju istinske, trenutne i ozbiljne prijetnje osnovnim interesima društva.²⁶

U Republici Hrvatskoj sva prava zajamčena pravnom stečevinom Europske unije uživaju svi građani Europske unije.²⁷

4.2. Prava državljana država članica Europske unije u praksi Europskog suda pravde

Odluke Europskog suda pravde ne mogu se smatrati izvorom prava državljana Europske unije, ali to im ne oduzima značaj u pogledu tumačenja prava Zajednice uopće. Njihov utjecaj od osobitog je značaja kod prava kretanja i boravka unutar zemlje članice.

²⁵ Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj, 101 pitanje o utjecaju EU na živote građana, 2011., str. 12 - 13.

²⁶ B. LJUBANOVIĆ, Problematika državljanstva Europske unije, Pravni vjesnik, 25(2009), 1; str. 31.

²⁷ Ustav Republike Hrvatske, čl. 141. d.

Jedna od presuda Europskog suda pravde takvog utjecaja je predmet *Uecker i Jacquet*. Naime, oni su bili državljani trećih zemalja, supružnici njemačkih državljana. Pozvali su se na slobodu kretanja na osnovu čl.11. Uredbe Vijeća 1612/68 o slobodi kretanja radnika. No, njemački državljani nikad nisu koristili to pravo. Sud je zaključio da je u ovome slučaju riječ o unutarnjem pitanju države članice (Njemačke) i da problem ne spada pod pravo Europske unije. Ako državljanin države članice nije iskoristio neko svoje pravo, ne može računati na zakonodavstvo Unije. Svrha državljanstva Europske unije nije proširivanje *ratione materiae* europskih sporazuma na predmete koji s tim pravom nemaju veze. Pravo na slobodu kretanja i mjere za lakše vršenje ovoga prava efektivne su samo ako se pravo zaista koristi. Budući da je u ovom slučaju tužbeni zahtjev bio hipotetski, Sud ga je odbio. Slijedeći predmet o pravu slobode kretanja je *Wijsenbeek*, nizozemski državljanin koji je odbio pokazati putovnicu po povratku u svoju zemlju iz druge države članice. Događaj se zbio 17. prosinca 1993. godine, nakon stupanja na snagu *Ugovora iz Maastrichta*, ali prije utjelovljenja *Schengenskog sporazuma* u europsko pravo. Zbog toga je Wijsenbeek osuđen na novčanu kaznu, odnosno dan zatvora. Njegov je glavni argument bio da čl.14. *Ugovora o Europskoj zajednici* ima izravan učinak i stoga zabranjuje granične kontrole unutar područja Unije te je smatrao da mu je povrijeđeno pravo na slobodu kretanja iz čl.18. Prema gledištu Suda podrazumijeva se učinak čl.18., ali to ne znači pravo da se sloboda kretanja ne može podvrci nekim ograničenjima. Sud smatra da je vršenje ovoga prava zavisno od dokazivanja statusa državljana Unije, stoga se granične vlasti pojedine države imaju pravo uvjeriti u činjenicu je li netko državljanin Unije te ima li pravo na slobodu kretanja ili nije državljanin Unije pa tu slobodu ipak nema. Za širenje prava slobode kretanja od važnosti je predmet *Martinez Sala*, španjolske državljanke koja je imala dugotrajno boravište u Njemačkoj, zemlje u kojoj je radila samo povremeno, a od 1989. godine primala je socijalnu pomoć. Posjedovala je i boravišnu dozvolu, no kada je 1993. godine zatražila dječji doplatok nije imala dozvolu, nego samo dokument u kojem je stajalo da je zatražila produljenje iste. Njezin je zahtjev za dječjim doplatkom odbijen jer nije imala valjanu boravišnu dozvolu niti je bila njemačka državljanke. Gospođa Sala je tvrdila da je takav postupak diskriminatoran jer njemački državljani ne moraju imati boravišnu dozvolu kada se prijavljuju za dječji doplatok. Sud se s njome složio. Nije prihvatio tvrdnju njemačke vlade da ovaj slučaj spada pod unutarnje njemačko pravo. Gospođa Sala je državljanke jedne države članice koja legalno boravi na području druge države članice i kao takva potpada pod *ratione personae* odredbi o državljanstvu Europske unije. Sud je povezao čl.17. u kojem se građanima jamče prava i obveze *Ugovora o Europskoj zajednici* s čl.12. kojim se propisuje zabrana diskriminacije na nacionalnoj osnovi. Činjenica da nije imala boravišnu dozvolu je proceduralni propust koji ne utječe na legalnost njezina boravka u Njemačkoj. Na širenje prava slobode kretanja nadovezuje se i slučaj *D'Hoop*, belgijske državljanke koja je srednjoškolsko obrazovanje stekla u Francuskoj. Nakon obrazovanja se vratila u Belgiju gdje je zatražila socijalnu pomoć za mlade. Riječ je o svojevrsnoj pomoći nezaposlenoj mladeži koji su završili svoje obrazovanje i u potrazi su za poslom. Njezin zahtjev je odbijen jer prema belgijskom zakonu takvu vrstu pomoći mogu dobiti samo osobe koje imaju diplomu neke belgijske obrazovne ustanove. Iako je njezino srednjoškolsko obrazovanje u Francuskoj završilo 1991. godine, dakle prije nego što su odredbe o državljanstvu Europske unije stupile na snagu, Sud ih je primijenio i u ovom slučaju. Utvrdio je da su one primjenjive i na situacije koje su nastale prije te je uvažio tužbu uz obrazloženje da nove mogućnosti koje europsko zakonodavstvo pruža ne smiju biti manje dostupne zbog problema s kojima se osoba može suočiti po povratku u domovinu. U ovom je slučaju Sud zabranio diskriminaciju zbog mobilnosti, a situacija je na prvi pogled bila unutarnje pitanje belgijskog prava. Praksa Europskog suda pravde uvelike je imala značaja i kod samog formiranja europskog identiteta. Na ovome području trebamo izdvojiti slučaj *Kaur*, državljanke britanskih prekomorskih teritorija rođene u Keniji, azijskog porijekla, kojoj nije dozvo-

ljen boravak na području Ujedinjenog Kraljevstva. Britansko državljansko pravo poznaje različite kategorije državljanstva, a njeno ne spada pod državljanstvo koje bi se smatralo državljanstvom Europske unije, u skladu s jednostranom deklaracijom koju je Ujedinjeno Kraljevstvo objavilo prilikom pristupanja u Zajednicu. Sud je ocijenio da gospođa Kaur ne spada pod *ratione materiae* europskog prava i ne može se pozivati na prava zajamčena državljanima Europske unije. Države članice same određuju tko je njihov državljanin pa samim time i državljanin Europske unije. U vezi istoga spominje se i slučaj Garcia Avello, španjolskog državljanina oženjenog belgijskom državljanicom sa zajedničkim prebivalištem u Belgiji. Njihovo dvoje djece imaju dvojno državljanstvo (belgijsko i španjolsko). Pri izdavanju rodnog lista belgijske su vlasti u rubriku „prezime“ upisale „Garcia Avello“, dakle prezime njihovog oca. Roditelji s time nisu bili zadovoljni i zatražili su da prezime njihove djece bude kako to predviđa španjolsko pravo,²⁸ što nije odobreno. Sud je prihvatio gledište da iako djeca imaju dvojno državljanstvo, oni su i dalje državljani jedne države članice s prebivalištem u drugoj te kao takvi mogu se pozvati na svoje pravo slobode kretanja. Razlozi zbog kojih je njihov zahtjev odbijen nije relevantan i ne potiče integraciju u belgijsko društvo. Državljanima Europske unije potrebno je dozvoliti nošenje imena koje je u skladu s običajima njihova podrijetla. Postoji mišljenje da ako se državljani Unije osjećaju ujedinjenima u razlikama, osjetiti će se i pripadnost Uniji.²⁹

5. Odnos državljanstva Europske unije i nacionalnog državljanstva

Odnos državljanstva Europske unije i nacionalnog državljanstva posebno je razjasnilo Vijeće nakon prvog referenduma u Danskoj, 2. lipnja 1992. godine, kojim su se Danci izjasnili protiv ratifikacije *Ugovora iz Maastrichta*, posebno zbog bojazni da *Ugovor* smjera umanjiti nacionalni suverenitet i identitet država članica Unije pa tako i Danske. Vijeće je istaknulo da niti jedna odredba Ugovora ni na koji način ne istiskuje nacionalno državljanstvo. To je kasnije uvršteno i u odredbu članka 17. stavka 1. *Ugovora o Europskoj zajednici* koja propisuje: „Državljanstvo Unije ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo, već mu se pridodaje“. Kako se državljani Unije zbog ove činjenice stjecanja, pored nacionalnog i državljanstva Unije, ne smatraju dvojnimi državljanima, ova činjenica ukazuje da državljanstvo Unije nije iste prirode kao i nacionalno državljanstvo te se po svome karakteru od njega razlikuje.³⁰ Građanin Europske unije zadržava i dalje prava i obveze koje proizlaze iz njegovog nacionalnog zakonodavstva, ali uz to se sada, u određenim područjima, uspostavio specifičan odnos prema Uniji. U tom se odnosu izražava načelo izravnosti (pravo boravka na teritoriju Unije, izborna pravo za Europski parlament i na lokalnoj razini, pravo peticije i pravo na žalbu). Za kriterij stalnosti nedostaje Zajednici suvereni teritorij (njega imaju suverene države koje su njene članice). Poveznice kao što su mjesto boravka, mjesto stanovanja i integracija u gospodarske i socijalne strukture uvijek se odnose na države i njihov teritorij na kome se rasprostire njihova suverenost. U stvari se može govoriti temeljem čl. 8a *Ugovora o Europskoj zajednici* o zajamčenoj slobodi i pravu kretanja te nastanjanja unutar Europske unije, u odnosu građanin - Unija, kao o mogućem polaznom obilježju kriterija stabilnosti. Odnos državljanin Unije naspram Zajednici također nije isključiv. Obilježje isključivosti sadrži u sebi obvezu lojalnosti državljanina vlastitoj državi. Da bi državljanstvo Europske unije bilo državljanstvo također nedostaje obilježje efektivnosti, posebice u sferi

²⁸ Španjolsko pravo pruža mogućnost da se prvo upiše prezime oca, zatim prvo prezime majke, a zatim ostala prezimena.

²⁹ LJUBANOVIĆ, op. cit. (u bilj. 26), str. 32 - 36.

³⁰ DERĐA, op. cit. (u bilj. 9)

zaštite prava državljana Europske unije u inozemstvu jer zaštitu pružaju države članice.³¹ Posjeduje li određena osoba državljanstvo (ili građanstvo, zbog razlikovanja od državljanstva države članice) Europske unije ovisi o tome posjeduje li ta osoba državljanstvo neke od država članica Unije pa se pitanje posjedovanja državljanstva države članice javlja kao bitno u određivanju ima li neka osoba i državljanstvo Unije. Ključni instrument kojim se ovo pitanje riješilo jest *Deklaracija o državljanstvu države članice*, priložena *Ugovoru iz Maastrichta*, u kojoj između ostalog stoji da: „svaki put kad se *Ugovor o Europskoj zajednici* bude odnosio na državljane neke države članice, pitanje ima li neka osoba državljanstvo određene države članice regulirat će se isključivo primjenom nacionalnog prava spomenute države“. U *Deklaraciji o državljanstvu države članice* stoji i da: „Države članice mogu oglasiti, s ciljem jasnoće, koje će osobe smatrati svojim državljanima, podnoseći izjavu predsjedavajućem te imaju pravo unositi izmjene u svoje izjave“. Dakle, i u skladu s ovime država je potpuno samostalna u određivanju kruga svojih državljana. Ako u odlučivanju tko je državljanin države članice bude dominantna volja Europske zajednice to će značiti kraj država članica, jer su ključni elementi njihove neovisnosti, suverenitet i postojanje time ugroženi. Čak je i Europski parlament u svojem mišljenju 1993. godine utvrdio isto. U mišljenju Parlamenta navodi se da će potiskivanje državljanstva država članica ugroziti legitimitet država članica te da će se na taj način otvoriti put prije centralističkoj, nego federativnoj državi.³²

5.1. Raspodjela ovlasti između nacionalnog i europskog prava

Europsko pravo i nacionalna prava ne tvore jedinstveni pravni poredak, nego tvore stanovito samostalne pravne poretke. Međutim, vladajuće učenje polazi od pretpostavke prioriteta europskog prava. Sudovi država članica bez izuzetaka preuzeli su koncepciju Europskog suda, što znači da u slučaju spora s nacionalnim pravom europsko pravo ima prednost. Zapravo, ovaj je odnos najuočljiviji kroz tri temeljna načela:

a) Načelo ograničenih pojedinačnih ovlasti

Zajednica ima samo one ovlasti u primjeni prava koje su joj države članice kroz Ugovor prenijele. Zajednica ne posjeduje ovlast, već se za ostvarenje ciljeva mora služiti sredstvima i metodama koji su predviđeni u *Ugovoru*.

b) Načelo supsidijarnosti

Ugovorom iz Maastrichta načelo supsidijarnosti izlikom je uvedeno u područje kontrirajućih ovlasti. Ograničenje načela supsidijarnosti daje do znanja kako se to načelo ne primjenjuje u područjima u kojima Zajednica ima isključive nadležnosti. Države članice moraju na Zajednicu prenijeti one ovlasti koje nisu u stanju učinkovito izvršavati. Znači, u području konkurentne nadležnosti djeluju supsidijarno. Ovlasti Zajednice u području konkurirajućih ovlasti promatraju se kao izuzetak i djeluju tek u slučajevima u kojima samostalno nastupanje država nije svrhovito i djelovanje Zajednice pridonosi cilju. Države članice ocjenjuju ovo načelo kao ograničenje vlastitih ovlasti. U načelu supsidijarnosti države članice prepoznaju kočnicu za snažnije emancipiranje vlastitih politika i ovlasti. Načelu supsidijarnosti nedostaje političkog, ali i znanstvenog konkretiziranja. Također i sudska praksa se treba izjasniti o ovom načelu. Zbog specifične ustavnopravne strukture pojedinih država veliki broj propisa izravno pogađa države s federalnom strukturom (npr. Njemačka).

³¹ N. BODIROGA - VUKOBRAT, *Građanstvo Europske unije*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 36 (1999), 1-2 (53-54), str. 211 - 223

³² ĐERĐA, op. cit. (u bilj. 9)

c) Obveza država članica za poticanje integracije

Za države članice postoji obveza integracije. Osnove za to se nalaze u preambuli *Ugovora iz Maastrichta* čl.1. st. 1. kao i u čl. 5. *Ugovora o Europskoj zajednici*. Države se obvezuju na daljnje prenošenje ovlasti kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi i zadržala funkcionalna sposobnost Zajednice.³³

Područja isključive nadležnosti Unije su carinska unija, pravila tržišnog natjecanja potrebna za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, monetarna politika zemalja članica koje koriste zajedničku valutu euro, očuvanje morskih bioloških resursa unutar zajedničke ribarske politike te zajednička trgovačka politika. Unija ima isključivu nadležnost u sklapanju međunarodnog ugovora kad se zaključak takvog ugovora navodi u zakonskom tekstu Unije ili kada je on potreban da bi se omogućilo da Unija izvršava svoje unutarnje nadležnosti ili kada njegov zaključak može utjecati na zajednička pravila ili može izmijeniti njihov opseg.

Unija ima podijeljenu nadležnost sa zemljama članicama u unutarnjem tržištu, području socijalne politike koja su definirana Ugovorom, gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji, poljoprivredi i ribarstvu (osim očuvanja morskih bioloških resursa), okolišu, zaštiti potrošača, transportu, transeuropskim mrežama, energetici, području slobode, sigurnosti i pravde te zajedničkoj brizi za pitanja sigurnosti u javnom zdravstvu.

Unija ima nadležnost provođenja aktivnosti podrške, koordinacije ili nadopunjavanja aktivnosti koje provode zemlje članice na zaštiti i poboljšanju zdravlja ljudi, industriji, kulturi, turizmu, obrazovanju, strukovnoj izobrazbi, mladima i sportu, zaštiti građana i administrativnoj suradnji.³⁴

5.2. Razlika nacionalnog državljanstva i državljanstva Europske unije

Usprkos pojmovnoj paraleli, državljanstvo Unije bitno se razlikuje od nacionalnog državljanstva. Ono ne sadrži niti usporedivo blizak odnos prava i obveza između pojedinca i njegove države, kao što je to značajka nacionalnog državljanstva. Ukupnost državljanstva Europske unije ne stvara jedinicu političke volje. Kod samog zastupanja putem Europskog parlamenta, predstavništva naroda država članica, državljani Unije su medijalizirani pripadanjem nekoj državi članici u okviru ključa podjele koji vrijedi za pojedine države. Državljanstvo Unije ostaje vezano za državljanstvo neke države članice. Pravo Zajednice ne poznaje ni minimalne standarde za stjecanje državljanstva Unije. Sloboda kretanja i boravljenja državljanstva Unije ne temelji se na nekom državljanском pravu, već na čl.18. *Ugovora o Europskoj zajednici* i to uz pridržaje iz tog ugovora, sekundarnog prava Zajednice i propisa država članica.³⁵

Unatoč razlikama, državljanstvo država članica utječe na državljanstvo Unije. Jedna od glavnih slabosti državljanstva Unije jest nedostatak samostalnosti, jer je u potpunosti utemeljeno na razdvojenim nacionalnim konceptima državljanstva. Vjerojatnost da se postane državljanin Unije ovisi o tome gdje osoba živi. Kako bi se prevladale te razlike i tako ojačalo državljanstvo Unije, potrebno je uskladiti zakone o državljanstvu u državama članicama. No, usklađivanje je u ovome trenutku politički nemoguće. Europsko građanstvo ne zamjenjuje nacionalne, već stvara višestruke identitete jer praksa građanstva obuhvaća sve veći broj ciljanih grupa kao što su radnici, zaposlenici, studenti itd. i stvara pristup određenim socijalnim pravima, novim biračkim pravilima, europskoj putovnici, izmijenjenim pravilima o prelasku granice te praksi koja će pridonijeti stvaranju osjećaja pripadnosti.³⁶

³³ BODIROGA - VUKOBRAT, op. cit. (u bilj. 31), str. 211 - 223.

³⁴ R. JURKOVIĆ, Nadležnosti, temeljna načela funkcioniranja i slobode kretanja u Europskoj uniji, Računovodstvo i financije, 56(2010), 3, str. 146 - 147.

³⁵ LJUBANOVIĆ, op. cit. (u bilj. 26), str. 29.

³⁶ VASILJEVIĆ, op. cit. (u bilj. 23), str. 116.

5.3. Presude Europskog suda glede državljanstva

U dosadašnjoj praksi Europski sud je potvrdio i osnažio čl. 48. st. 1. *Ugovora o Europskoj zajednici* prema kojem je nedopušteno nejednako postupanje naspram državljana država članica. U novijim je presudama išao korak dalje, što najbolje potvrđuje presuda *Michaletti v. Delegacion del Gobierno del Cantabria*. U ovom je sporu primarno pravo obavljanje djelatnosti i pružanje usluga te kako postupati u slučaju dvojnog državljanstva. Sud je u *obiter dictum* utvrdio kako razlozi za stjecanje i gubitak državljanstva spadaju u ovlasti države, ali da oni moraju biti suglasni s međunarodnim pravom uz uvažavanje europskog prava. Europski sud je odlučio u slučajevima dvostrukog državljanstva, kad je jedno od državljanstva državljanstvo države članice, da je i ono djelotvorno sukladno pravu države koja ga je dodijelila. Europsko pravo zabranjuje državama članicama uskraćivanje dozvole boravka i rada osobama koje posjeduju državljanstvo jedne od država članica i neke treće države, iako su po pravu te države te osobe državljani treće države. Od *Michaletti* presude države članice moraju vlastite propise glede državljanstva promatrati u svjetlu propisa europskog prava. Prema tome se treba složiti s prije navedenim tvrdnjama kako je isključiva nadležnost država članica glede državljanstva kroz ekskluzivno tumačenje propisa ipak ograničena.³⁷

6. Ideja europskog građanstva

Ideja Europe građana i europskog građanstva leži u obećanju i jamstvu da će konkretna prava državljanstva pridonijeti boljitku svih, a sa svoje strane pridonosi povezivanju naroda Europe na temelju zajedničke budućnosti. Stoga ideja europskog građanstva ne samo da može pridonijeti procesu europske integracije, već pridonosi ostvarenju mira i međusobnom razumijevanju na cijelom kontinentu. Unatoč povijesti koja je označena brojnim konfliktima, Europljani odbacivanjem negativnog nasljeđa prošlosti mogu izgraditi budućnost u kojoj se neće ponoviti pogreške iz prošlosti pa je stoga imperativ kovanja takvog građanstva međusobno dobro upoznavanje, putovanje kroz Europu bez granica radi takvog međusobnog upoznavanja, razmjene iskustva, mogućnosti zapošljavanja te migracije bez ograničenja.³⁸

Migracije su transformirale mnoge nacionalne države u višenacionalne ili multikulturalna društva u kojima treba doći do promjene definicije državljanstva. Uslijed pritjecanja imigranata članstvo u zajednici nije više samo evidentno i nije više direktno povezano s formalnim državljanstvom. To je svatko onaj tko unutar nacionalnog teritorija, uključujući nedokumentirane imigrante ili posjetioce, na neki način participira u životu zajednice: proizvodi dobra, kupuje, šalje djecu u školu, plaća poreze. Sa stajališta međunarodnih migracija svaka država kontrolira brojne "ulaze" kojima regulira procese ulaska i nastanjanje stranaca. Svaka kategorija stranaca ima različite i nejednake pravne pozicije kad želi prijem u zemlje Europske zajednice. Kontrola prijema se vrši izdavanjem viza, graničnim provjerama, izdavanjem dozvola rada i boravka, internim kontrolama, izdavanjem trajnih dozvola boravka i naturalizacijom. Migracijske politike isto se tako razlikuju s obzirom na porijeklo stranaca.³⁹

6.1. Program „Europa za građane“

Nakon usvajanja *Ugovora o Europskoj uniji*, institucije Unije, dobile su legalnu osnovu za implementaciju koncepcije europskog građanstva. Europska komisija tako je dobila

³⁷ BODIROGA - VUKOBRAT, op. cit. (u bilj. 31), str. 211 - 223.

³⁸ D. GRUBIŠA, Lisabonski ugovor i europsko građanstvo, Politička misao, VOL. 47, 2010, str. 196.

³⁹ ZLATKOVIĆ WINTER, op. cit. (u bilj. 4), str. 42.

zadaću da sustavno prati razvoj koncepcije europskog građanstva i da o tome izvještava Europsku uniju, a izvješća se objavljuju svake tri godine s ocjenom o napretku na tom planu.⁴⁰ Svako od tih izvješća analizira stanje i napredak u ostvarivanju koncepcije građanstva, a istovremeno daje i preporuke za djelovanje institucija i tijela Europske unije. Takve preporuke rezultirale su stvaranjem programa pod imenom „*Europa za građane*“ s ciljem afirmacije koncepcije europskog građanstva. Program se financira iz proračuna Europske unije, a osnovna svrha mu je prevladavanje jaza između Europske unije i njezinih građana, da bi se time stvorile izravne veze između građana i institucija Europske unije, koje se u javnom mnijenju doživljavaju kao tvorbe s birokratskim suficitom. Prvi ciklus trajao je od 2001. do 2006. godine, s time što je Europska komisija 6. travnja 2005. godine usvojila prijedlog novog ciklusa programa za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Zadaća je programa da Uniju opskrbi instrumentima za promicanje aktivnog europskog građanstva, da građane postavi u središte interesa aktivnosti Europske unije i pruži im mogućnost da preuzmu odgovornost europskih građana. Komisija je tim programom propisala da građani moraju biti svjesni svojih prava, ali i dužnosti kao europski građani te da se moraju aktivno uključiti u proces europske integracije. Kao što je Komisija utvrdila u svom zaključku od 27. siječnja 2001. godine, globalni ciljevi takvog programa su: pružiti mogućnost građanima da međusobno djeluju i participiraju u konstrukciji sve tješnje Unije, ujedinjenje i obogaćene kroz kulturne razlike koje u njoj egzistiraju; iskovati europski identitet koji će se zasnivati na prepoznatim zajedničkim vrijednostima, povijesti i kulturi; jačati toleranciju i razumijevanje među europskom građanima poštujući i razvijajući kulturne razlike te pridonoseći interkulturnom dijalogu; kod građana poticati osjećaj vlasništva nad Europskom unijom.

Program „Europa za građane“ u razdoblju od 2007. - 2013. obuhvaća četiri područja akcije:

1. „Aktivni građani za Europu“ - nudi financiranje projekata s ciljem promicanja dijaloga i konfrontacije o europskim pitanjima
2. „Aktivno civilno društvo za Europu“ - nudi projekte kojima se potiču djelovanje i razvoj organizacija civilnog društva na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini
3. „Zajedno za Europu“ - namijenjena značajnim događajima i manifestacijama koje utječu na javno mnijenje, istraživanjima javnog mnijenja i sredstvima informiranja
4. „Aktivna europska memorija“ - namijenjena je održavanju kolektivnog sjećanja na žrtve progona, masakra i masovnih deportacija koje su se dogodile na europskom kontinentu u bližoj povijesti⁴¹

No unatoč svemu, jaz između građana i institucija Europske unije pokazuje da je proces kovanja europskog građanstva još uvijek spor i bremenit proturječnostima. Jedan je od uzroka, unatoč naglom priljevu informacija o suvremenom svijetu, još uvijek informativni deficit o Europskoj uniji.⁴²

6.2. Razlozi udaljenosti europskog građanina od europskih institucija

a) Razlozi objektivne naravi

1. nadnacionalni karakter Europske unije i njezin smještaj na najvišu razinu političkog života

⁴⁰ Prvo izvješće je objavljeno 31. prosinca 1993., a posljednje, peto izvješće, 15. prosinca 2008. godine.

⁴¹ GRUBIŠA, op. cit. (u bilj. 38), str. 196 - 198

⁴² To su jasno pokazali referendum o Europskom ustavu 2005. godine u Francuskoj i Nizozemskoj, te referendum o Lisabonskom ugovoru u Irskoj 2007. godine.

2. način funkcioniranja Unije zasnovan na stalnom pronalaženju ravnoteže i kompromisa, gdje su konflikti smanjeni na minimum

3. skroman učinak Europske unije na vanjskopolitičkom planu, njezina neefikasnost u svjetkim krizama, slabi rezultati u suzbijanju transnacionalnog kriminaliteta, terorizma i korupcijskog mijazma

4. pluralizam centara odlučivanja u Europskoj uniji

b) Razlozi subjektivne naravi

1. razlozi vezani za kvalitetu i ponašanje europskih institucija

- nedostatak ili rijetkost pojave karizmatičkih ličnosti u okviru europskih institucija⁴³
- ograničena sposobnost i faktična nesposobnost europskih političkih stranaka da zauzmu ulogu generatora jedne europske političke svijesti
- gravitiranje europskih političara prema vlastitom javnom mnijenju, a „europska karijera“ doživljava se tek kao tranzicijska faza ili utješna nagrada za neuspjeh u političkoj areni vlastite zemlje

- netransparentnost procedura odlučivanja⁴⁴

2. kvaliteta i ponašanje nacionalnih političkih autoriteta

- skromno poznavanje aktivnosti i institucionalnih mehanizama Unije od strane zajedničkog dijela političke klase, a posebno vodećih garnitura („politika ignorancije“)

- općenita odsutnost europske pedagogije usmjerene na prosvjeđivanje građana o tome zašto i kako iskoristiti potencijal odlučivanja na europskoj razini („politika neobrazovanosti“)

- tendencija vladajuće klase da imputira Bruxellesu težinu i odgovornost nekih političkih odabira, a sebi pripíše zasluge za one političke odabire koji rezultiraju kao prihvatljivi i poželjni za one kojima se vlada („politika hipokrizije“)

- prilično proširena praksa diskreditiranja Unije u ime lokalizma, nacionalizma, populizma, lažnih ideologija i antieuropeizma („politika laži“)

- velika kriza kredibiliteta vlada nekih zemalja koje Europsku uniju doživljavaju kao protivnika ili samo rivala na ekonomskom, političkom i ideološkom planu („politika neodgovornosti“)

3. ponašanje europskih medija

- redukcija medija u javnom vlasništvu i koncentracija nakladništva na komercijalne sadržaje i neposredno lukrativne izdavačke pothvate šteti ozbiljnoj politici uopće

- slab interes za europske teme, osim ako se ne odnose na izuzetno krizne situacije ili na eksternacije nacionalnih političkih ličnosti

- aproksimacija informacija i pogrešne indikacije institucija, tijela i mehanizama odlučivanja⁴⁵

- minimalna pozornost koju nacionalni mediji posvećuju povijesnim, kulturnim, socijalnim i političkim aspektima drugih zemalja Europske unije

4. ponašanje i stavovi samih građana

- stanje izgubljenosti građana u razumijevanju naravi Unije i neprozirnosti, raznih kontradiktornosti i instrumentalizacije političara i medija

⁴³ Hermann Van Rompuy, predsjednik Europskog vijeća, barunica Catherine Ashton, visoka predstavica za vanjsku i sigurnosnu politiku EU i Jose Manuel Barros, predsjednik Europske komisije.

⁴⁴ Deliberativna metoda odlučivanja je najsloženija i najnetransparentnija, a ona dominira na najvišoj razini europskog višerazinskog odlučivanja.

⁴⁵ Na primjer, to dovodi do poistovjećivanja Europskog suda pravde s Europskom sudom za ljudska prava ili Europskog vijeća s Vijećem Europe.

- nepripremljenost u procjeni povezanosti zakonodavne aktivnosti Unije s različitim aspektima njezina svakodnevnog života
- inercija političkog ponašanja i nedostatak civilnog i kulturnog angažmana građana
- tendencija da se odgovornost za probleme i socijalno-političke i ekonomske disfunkcije traži što je moguće više na hijerarhijskoj ljestvici te osporavanje Unije zbog njezinog navodnog miješanja u unutarnje poslove nacionalnih država ili pak nemiješanja⁴⁶

6.3. Nezadovoljstvo radom institucija Europske unije

Europski pučki pravobranitelj je adresa na koju se građani Europske unije trebaju obratiti ukoliko imaju problema s europskom administracijom, ali ne i nacionalnom⁴⁷, i institucijama Europske unije. Europski pučki pravobranitelj se bavi propustima, pogreškama, kašnjenjem, diskriminacijom ili zlouporabom ovlasti institucija Europske unije. Prigovor na rad europskih institucija ulaže se nakon odgovora dobivenog od nadležnih institucija u roku od dvije godine od spornog događaja. Pritužba se podnosi slanjem pisma pučkom pravobranitelju na bilo kojem službenom jeziku Europske unije preko zastupnika u Europskom parlamentu ili putem internetskog obrasca. Pritužba mora biti riješena u roku od godine dana od dana primitka. Pučki pravobranitelj obavještava podnositelje pritužbe o rezultatima istrage. Trenutnom Europskom pučkom pravobranitelju, Nikiforosu Diamandourou, najviše se obraćaju Nijemci i Španjolci, koji su poslali gotovo trećinu (27%) od ukupnog broja pritužbi zaprimljenih 2010. godine.⁴⁸ U većini slučajeva riječ je o tužbama glede izravnih problema građana Europske unije s institucijama Unije. Primjerice, kad Europska komisija obeća potpore, ali kasni ili ih uopće ne isplati. No, Pučki pravobranitelj bavi se i sasvim drugačijim problemima. Tako je primjerice kod Gibraltara došlo do ispadanja sustava nuklearnog rektora na jednoj podmornici. Građanske i političke udruge naposljetku su utvrdile da lokalne vlasti ne poštuju pravo Europske unije. Europsko pravo propisuje mjere za zaštitu zdravlja i informacija za javnost. Pučki pravobranitelj je prenio tužbu Europskoj komisiji i zatražio da odmah ispita slučaj. Ona je to učinila i od tada budno pazi na slične slučajeve. Tipičan primjer za Pučkog pravobranitelja jest i tužba britanskog udruženja „Statewatch“. Organizaciji za građanska prava uskraćen je pristup dokumentima Vijeća Europske unije. Nakon što je Pučki pravobranitelj preuzeo taj slučaj, privatna je organizacija dobila uvid u dokumente. Pučki pravobranitelj je naglasio da se građanima mora osigurati pristup informacijama u što većoj mjeri.⁴⁹

7. Gubitak državljanstva Europske unije

Člankom 17. *Ugovora o Europskoj zajednici* i vezivanjem državljanstva Unije za nacionalno državljanstvo uvedena je bitna notifikacija ovlasti država članica prilikom oduzimanja državljanstva osobama koje su ujedno državljani Unije. Vezivanjem državljanstva Unije za nacionalno državljanstvo države članice su, u pitanjima oduzimanja državljanstva, potpale pod nadzor Zajednice. Ovo oduzimanje sada mora biti u skladu sa standardima o zaštiti ljudskih prava koje štiti Europski sud prema temeljnim načelima prava Zajednice. Nacionalna mjera koja, vrijeđajući temeljna ljudska prava koja štiti Europski

⁴⁶ Kao primjer, možemo uzeti slučaj prigovora Irske da bi Lisabonski ugovor mogao dovesti do jedinstvenih poreza što je, u drugim društvima koji drže da su njihovi porezi pretjerani, itekako poželjno pa u takvim sredinama kritiziraju Europsku uniju zbog nečinjenja.

⁴⁷ Za pritužbe na nacionalnoj razini zadužen je Pučki pravobranitelj u državama članicama.

⁴⁸ Delegacija Europske unije u Republici Hrvatskoj, 101 pitanje o utjecaju EU na živote građana, 2011., str. 79.

⁴⁹ B. W. LAHODYNSKY; O. BIŠČEVIĆ HIDO, Kako funkcionira Europska unija, Ministarstvo vjanskih poslova i europskih integracija RH, Ministarstvo znanosti, obrazovanja i športa RH, Zagreb, 2006., str. 57.

sud, liši svog državljanina nacionalnog državljanstva pa slijedom toga i državljanstva Unije, ili se ne može provesti od strane nacionalnih vlasti, uključujući i sudove, ili jednostavno ne proizvodi učinak lišavanja osobe koja ima državljanstvo Unije niti nacionalnog državljanstva niti državljanstva Unije. Jedine nacionalne mjere izuzete na osnovi temeljnih prava iz nadzora Zajednice jesu one koje ulaze u isključivu nadležnost država članica, a ova se isključiva nadležnost država članica čak ne može uzeti niti kao trajno utvrđena. No, u skladu s *Ugovorom o Europskoj zajednici* ništa ne utječe na sposobnost države da liši državljanstva osobu u okolnostima koje ne vrijeđaju opća načela prava koja štiti Europski sud, iako takvo lišavanje ulazi u okvir prava Zajednice u skladu s člankom 17. *Ugovora*. Osoba koja je *Europskom konvencijom o državljanstvu* ovlaštena na državljanstvo države članice, a kojoj je ovo državljanstvo zbog nekoga razloga uskraćeno, bit će također automatski uskraćeno i državljanstvo Unije. Svako takvo uskraćivanje ulazi u doseg prava Zajednice i tretirat će se kao povreda njezinih općih načela. Ovo će posebno biti slučaj kad uskraćivanje uključuje i povredu prava u pogledu obiteljskog života ili lišavanje osobe prava na državljanstvo. Slična će povreda prava Zajednice postojati i ako država članica osobi ovlaštenoj *Europskom konvencijom o državljanstvu* na povlašteni tretman uskratiti mogućnost stjecanja nacionalnog državljanstva i državljanstva Unije.⁵⁰

8. Zaključak

Pojam državljanstva jedno je aktualnih pitanja današnjice. U Republici Hrvatskoj defini- ra se kao odnos između suverene države i pojedinca na kojem se zasnivaju određena prava i obveze. Načini stjecanja državljanstva su *ius sanguinis* - osoba stječe državljanstvo svojih roditelja, *ius soli* - osoba stječe državljanstvo države u kojoj se rodila i *ius domicilii* - osoba stječe državljanstvo države u kojoj prebiva, a pri gubitku državljanstva najčešće se spominje otpust, odricanje i oduzimanje državljanstva. Stjecanje i gubitak nacionalnog državljanstva od velike je važnosti za nadolazeće nadnacionalno državljanstvo na koje se posredno reflektiraju učinci zakonodavnih propisa matične države. Govoreći o nacionalnom državljanstvu, u suvremeno vrijeme nailazimo na ekspanziju pojma državljanstva na nadnacionalnoj razini - državljanstvo Europske unije o kojem je potrebno više govoriti ne samo zbog njegove sve veće važnosti uopće, već i zbog nadolazećeg učlanjenja Republike Hrvatske u tu europsku zajednicu. Općeprihvaćeno pravilo je da država može samostalno odrediti tko su njezini državljani ispunjavajući određene propisane uvjete, a isto je tako i s Europskom unijom. Naime, treba postojati efektivna veza koja ukazuje na povezanost stanovništva s određenom državom koja se razlikuje s obzirom na ostale države. Samim državljanstvom države članice postaje se državljaninom i Europske unije, s time da je članstvo ponuđeno od strane Europske Zajednice, a izbor učlanjenja države članice je dobrovoljan. Državljanstvo Europske unije uvedeno je *Ugovorom iz Maastrichta* 1992. godine, iako se sama ideja javila početkom šezdesetih godina prošlog stoljeća, s ciljem stvaranja prisnije veze između Europske unije i njenih država članica. Kako bi se ukazalo na razliku nadnacionalnog i nacionalnog državljanstva, često se državljanstvo Europske unije naziva „građanstvo“, a državljanstvo države članice „državljanstvo“. Time se ujedno želi istaknuti kako se stjecanjem državljanstva Europske unije ne gubi nacionalno državljanstvo, već ona postoje usporedno. Time se ukazuje i na nedostatak nekih konstitutivnih elemenata države u Europskoj uniji te se usklađuje s nacionalnom zakonskom odredbom kako svaki pojedinac ima samo jedno državljanstvo, odnosno da nitko ne može imati dva (ili više) državljanstva. Zaključno, stjecanje i prestanak državljanstva Europske unije ovise o nacionalnom zakonodavstvu same države članice. Prava i obveze države članice ostaju i dalje, a njemu se pridodaju prava i obveze Europske unije. *Ugovorom o Europskoj za-*

⁵⁰ ĐERĐA, op. cit. (u bilj. 9)

jednici propisana su prava koja se priznaju državljanima Europske unije dok se obveze ne spominju, što je na prvi pogled dobro za Republiku Hrvatsku kao potencijalnu te svaku drugu već postojeću državu članicu. Može se presumirati kako pojedinci matičnih država prihvaćaju obveze samom svojom pripadnošću Europskoj uniji, ali tom shvaćanju ipak nedostaje legitimitet da se obveze propisuju bez posredovanja država članica. Navodi se pravo slobodnog kretanja i prebivanja na teritoriju država članica (iako će se putovnice još uvijek koristiti kao legitimacija do sklapanja *Schengenskog sporazuma* - primjer je spomenuti slučaj *Wijzenbeek*), što omogućuje olakšano kretanje između granica država članica slobodno od carina i posebnih radnih dozvola. Bit će ostvareno biračko pravo na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament u drugoj državi članici. Među osnovnim pravima nalazi se i pravo obraćanja Europskom pučkom pravobranitelju zbog nepravilnosti rada tijela i institucija Europske unije, osim zakonodavnih i sudbenih tijela, na hrvatskom jeziku te obraćanje Europskom parlamentu. Kao napomenu ističem kako će hrvatski jezik postati jedan od jezika Europske unije te će se uz pravo obraćanja na njemu, imati pravo dobiti odgovor na istome. Uz zaštitu od nepravilnog postupanja europskih institucija, kao pravo države članice ističe se i zabrana diskriminacije na bilo kojoj osnovi pa tako i državljanstva. Iako su države članice, a i sama Republika Hrvatska, donijele svoje antidiskriminacijske zakone, važno je da se i na nadnacionalnoj razini također djeluje na tom području koje je od iznimne važnosti za zaštitu ljudskih prava i dostojanstva. Nadalje se navodi i pravo obavljanja slobodne djelatnosti, pravo na zaštitu podataka, socijalnu politiku te pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu prilikom putovanja u zemlje izvan Europske unije. Iako su prava Europske unije uskogrudnija od naših nacionalnih prava, treba imati na umu da ih ona u matičnoj državi ne degradiraju, već samo postoje uz njih, a isključivo važe jedino ako osoba živi u drugoj državi članici ili se nalazi u nekoj trećoj državi. Postoje prigovori koji govore o ograničenju koje postavlja Europska unija u pitanju gubitka državljanstva države članice. Naime, oduzimanje nacionalnog državljanstva mora biti u skladu sa standardima o zaštiti ljudskih prava koje štiti Europski sud, što se ne mora smatrati lošom stranom vezanosti nacionalnog s nadnacionalnim državljanstvom. Ovakav nadzor proizlazi iz pravnih normi, čime se sprječava svaka zlouporaba ili kršenje ljudskih prava te otklanja povreda istih. U suprotnome, možemo navedeno ograničenje tumačiti samo kao miješanje Europske unije u nacionalno zakonodavstvo države članice. Ograničenja se mogu legitimno postaviti i glede slobodnog kretanja i boravka radi zaštite javnog poretka, javnog zdravlja i sigurnosti, ali samo u slučaju trenutne i ozbiljne prijetnje osnovnim interesima društva protiv pojedinca. Postoje određeni argumenti za i protiv samoga članstva u Europskoj uniji, od kojih su neki navedeni i razrađeni u ovome radu, ali izbor je pojedinca na koji ih način želi interpretirati. Nakon svega iznesenog, može se zaključiti kako je Europska unija politička tvorena (ne i država) koja nudi mnoga posebna prava, ne nameće mnoge obveze, u pravilu se ne miješa u nacionalne propise država članica, a vrijeme će pokazati je li pristupanje Republike Hrvatske toj organizaciji ispravan korak u bolju budućnost.

Summary

Citizenship of the European Union, known also as European citizenship, was established by the European Union Treaty signed in Maastricht on 7 February 1992 and it has been in force since 1 November 1993. Citizenship of the European Union is supplementary to national citizenship acquired by all citizens of the European Union in their home countries. For semantic reasons, the notion of citizens of the European Union will be mentioned frequently in this paper, however, European Union is neither a super-state nor it consists of classical elements of a state; it is a political union without a state - a non-state entity. The introduction of the citizenship of the European Union, the acquisition and loss of the

said citizenship, differences between the national and EU citizenship will be shown in the paper. We will learn of the EU citizens' rights and obligations and of the way in which the European Court of Justice has assessed these rights in its individual judgements. Relations between EU citizens and institutions will be analyzed and bodies will be mentioned that may be contacted by disgruntled citizens. The idea of a citizen is associated with the individual who is loyal to the community of his/her residence and expects protection, assured respect for human rights and the right to participate in the decision-making process of such community's public affairs. This paper will be made also in an effort to defuse most frequently expressed fears of the Croatian citizens in terms of full membership, which will happen in the following months, such that the process of joining the EU may be accepted with the least possible amount of doubt.

Key words: citizenship of the European Union, European Union Treaty, European Union