

Europsko državljanstvo: razvoj, utjecaj i izazovi

Milan Marković*

Aleksandra Vukašinić**

UDK 342.71(4)EU
341.215.4(4)EU
339.923:061.1](4)EU
Review scientific paper / pregledni znanstveni rad
Received / primljeno: 14. 4. 2016.
Accepted / prihvaćeno: 9. 9. 2016.

»Svaki državljanin države članice je i građanin Unije.
Državljanstvo Unije je dodato nacionalnom
državljanstvu i ne smije ga zamijeniti.«¹

Rad analizira koncept europskog državljanstva, njegove najvažnije aspekte i prava i slobode koje taj koncept podrazumijeva. Proučavaju se najvažniji pravni izvori europskog državljanstva: osnivački ugovori Europske unije, njene regulative i direktive, kao i dugogodišnja sudska praksa koja je imala ključnu ulogu u razvoju ovog koncepta u Europskoj uniji. Posebno se analiziraju prava i slobode europskog dr-

* Prof. dr. sc. Milan Marković, Fakultet političkih nauka i Pravni fakultet Univerziteta Crne Gore (Faculty of Political Science and Faculty of Law, University of Podgorica, Montenegro, e-mail: milanmarkovic33@gmail.com).

** Mr. sc. Aleksandra Vukašinić, šefica kabineta predsjednika Ustavnog suda Crne Gore (chief of Cabinet of the President of the Constitutional Court of Montenegro, e-mail: aleksandra.vukasinovic@ustavisud.me).

¹ U radu koristimo naziv *europsko državljanstvo*, a ne i originalni naziv *građanstvo Unije*, iako znamo da je državljanstvo koncept unutarnjeg (nacionalnog) prava, a građanstvo EU kategorija *sui generis* komunitarnog prava. To činimo da se uporabom termina državljanstvo i građanstvo ne unosi dodatna pometnja kod čitaoca o značenju ta dva pojma (v. Čok, 1999, str. 253-269); rječnik građanstvo/državljanstvo čini se da izaziva »komplikovane reakcije.« (Vajler, 2002, str. 364).

žavljanstva, poput prava na slobodu kretanja i prebivališta. Posebno mjesto u ovom radu zauzimaju i sudski precedenti i predmeti pred Europskim sudom pravde koji su oblikovali primjenu prava o europskom državljanstvu, i njihovom analizom ilustruje se povijesni razvoj i pravna transformacija ovog koncepta. U radu se prikazuje i ideološki aspekt europskog državljanstva: ideju europskog identiteta, njen odnos i utjecaj na koncept europskog državljanstva.

Ključne riječi: europsko državljanstvo, državljanstvo Europske unije, europski identitet, Europska unija, Europski sud pravde, pravo na slobodno kretanje i prebivalište.

1. Uvod

Državljanstvo je poseban pravni odnos koji postoji između države i njenog državljanina, na osnovu kojeg nastaju određena prava, ali i obaveze, kako na strani države tako i na strani pojedinca. Postoje dva široka shvatanja, analitički različita tumačenja državljanstva. Prvi je kao političkog, a drugi kao pravnog koncepta.

Tradicionalno u oba slučaja, tumačeno je kao ekskluzivni atribut »države nacije«. Stoga, uvođenje državljanstva Europske unije (u daljem tekstu: EU) izazvalo je snažno protivljenje država članica, smatrajući da se Europska unija miješa u domen nacionalne politike. Iako su uvjeti za sticanje državljanstva ostali diskreciono pravo države, to nije spriječilo neke zemlje da izraze zabrinutost da europsko državljanstvo može ugroziti njihovu neovisnost (Rostek, Davies, 2006, str. 1).

Europsko državljanstvo je koncept koji evoluirao i razvija se u skladu sa dinamikom razvoja Europske unije. Prvo formalno pravno normiranje europskog državljanstva nastalo je Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. g. (trenutno čl. 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije²). Na osnovu čl. 8a: »Svako lice koje ima državljanstvo države članice je i državljanin Unije«. ³ Od tog dana, prava državljanina Europske unije dostigla su zna-

² Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326, 26.10.2012.

³ Ideja o europskom narodu davno je rođena. Termin europsko državljanstvo je korišten još 1968. od tadašnjeg potpredsjednika Europske komisije koji je naglasio da je »sloboda kretanja ljudi mnogo važnija i uzbudljivija nego sloboda kretanja robe«. Njegov govor

čajan napredak »od pukog deklarativnog, do fundamentalnog i bitnog statusa koji pripada Europljanima« (Stasinopolus, 2011, str. 74). Pored opštih odredbi osnivačkih ugovora i sekundarnog zakonodavstva EU, najveći korak naprijed u »ustavnoj metamorfozi« ovih prava napravljen je kreativnom i obećavajućom jurisprudencijom Suda pravde Europske unije (u daljem tekstu: Sud). Ključni stav izražen u nekoliko presuda Suda da je »državljanstvo Unije predodređeno da bude fundamentalni status državljana država članica« oslikava težnju ka usmjeravanju tih prava na veću razinu autonomije. Ovakav opis državljanstva EU, kao što to sugerira generalni advokat Suda pravde EU *Sharpston*, potencijalno je istog značenja kao i nekadašnji stav u predmetu *Van Gend en Loss* da »Zajednica (Unija) predstavlja novi pravni poredak ... u čiju korist su države ograničile svoja suverena prava ...«⁴

Zaista, europsko državljanstvo postaje jezgro demokratskog legitimiteta Unije (Kochenov & Plander, 2012, str. 383). Prvobitno, namjera njegovog nastanka bila je ukorijenjena u nastojanju da se podstakne pravo na slobodno kretanje ljudi. Ubrzo je bilo jasno da »logika unutarnjeg tržišta neće biti dovoljna da osvoji sve bitne karakteristike onoga šta bi europsko državljanstvo trebalo da bude« (Kochenov & Plander, 2012, str. 383).⁵ Uprkos velikom protivljenju,⁶ Sud pravde Europske unije je u svojim obrazloženjima proširio zaštitu ovih prava čak i na one situacije koje su se ranije činile isključivo rezervirane za države članice. Posljedice ovakvih akcija Suda su dvostruke. *Prvo*, imajući u vidu predmete *Rottmann*⁷ i *Ruiz*

je objavljen u Biltenu Europske komisije, novembra 1968. (v. Towards a Citizens' Europe, 1975; A People's Europe, 1984 – izvještaj sačinjen nakon samita Europskog vijeća u Fontainebleau; O'Keefe, 1994, str. 193).

⁴ *NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* (C-26/62) (1963). *V. Grzelczyk v Centre public d'aide sociale* (C-184/99) (2001), paragraf 31. odluke Suda pravde EU; *D'Hoop v Office national de l'emploi* (C-224/98) (2002), paragraf 28. odluke Suda; *Garcia Avello v Belgian State* (C-148/02) (2003), paragraf 22. odluke Suda; *Schempp v Finanzamt München V* (C-403/03) (2005), paragraf 15. odluke Suda.

⁵ »Bitne pretpostavke na kojima se baziraju tržišne integracije i europsko državljanstvo su različite. Europsko državljanstvo se uvodi sa željom da Unija postane bliža svojim građanima, ... ovo je u suprotnosti sa logikom koja stoji iza osnovnih sloboda, koje su uvedene da olakšaju funkcioniranje unutarnjeg tržišta« (Kochenov & Plander, 2012, str. 383).

⁶ U predmetu *Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi* (ONEm) (C-34/09) (2011), Europska komisija i 9 država koje su posredovale u predmetu su se složile da Sud treba da odbaci predmet.

⁷ *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010).

Zambrano,⁸ postaje jasno da Europsko državljanstvo nije više samo simboličko proklamovanje prava. Udaljavanjem od logike »unutarnjeg tržišta« koja je bila prisutna u ranoj jurisprudenciji Suda rađa se nova paradigma »od tržišno orijentisanih prava do prava orijentisanih ka Uniji«. Posljedično, ta prava ne pripadaju samo Europljanima koji *stricto sensu* igraju ekonomsku ulogu, već svim građanima Europe. Drugo, čini se da primjena prava europskog državljanstva nije ultimativno ovisna od odredbi osnivačkih ugovora ili sekundarnog zakonodavstva EU, već od tumačenja »obima prava Europske unije« od strane Suda. *Ad hoc* tumačenje »povezanosti sa pravom EU« potencijalno može da ugrozi princip pravne predvidivosti kao jednog od osnovnih postulata »vladavine prava«. Tako Sud ima nevjerojatno moćno, i u isto vrijeme opasno oruđe u svojim rukama. U tom smislu, uvođenje više koherentnosti i jasnoće je od najvećeg značaja za budući razvoj europskog državljanstva.

U svijetlu gore navedenog, ovaj rad istražuje najvažnije izazove sa kojima se suočava razvoj europskog državljanstva. Naglašava se njegov značaj kao političke ideje i pravnog koncepta koji igra ključnu ulogu u formiranju Europske unije. Kao što Europska komisija navodi, »europsko državljanstvo je oboje: izvor legitimiteta procesa europskih integracija i osnovni faktor stvaranja osjećaja pripadnosti Europskoj uniji, odnosno postojanja europskog identiteta« (Third Report of the Commission on Citizenship of the Union, 2001).

Fokusrajući se na različite, ali u isto vrijeme komplementarne pojmove nacionalnog i europskog državljanstva, ovaj rad ima cilj da pruži uvid u to kako *de jure* rastući značaj europskog državljanstva utječe na nadležnosti država članica u ovoj oblasti. Da li podržavaju ili stvaraju teret jedno drugom? Da li je borba za moć ta koja će odrediti krajnji rezultat?

2. Europsko državljanstvo između autonomije i ovisnosti

Od svog nastanka, pravna priroda europskog državljanstva je pitanje o kojem se vodi debata. Ovdje postoji potreba složiti se sa *Jo Shaw* koja kaže: »ključna polazna tačka da se shvati uloga državljanstva u okviru Europske unije je da se izbjegne razmišljanje o nacionalnom i europskom državljan-

⁸ *Ruiz Zambrano v Office National de l'Emploi* (C-34/09) (2011).

stvu, kao o dvije odvojene, međusobno nepovezane pojave, iako su zaista različite po svom karakteru« (Shaw, 2011, str. 3). Zvučno objašnjenje ovog odnosa predstavio je generalni advokat Suda pravde EU *Poieres Maduro* u svom mišljenju: »Ta dva koncepta su i neraskidivo povezana i neovisna. Državljanstvo Unije pretpostavlja nacionalnost države članice, ali je isto tako pravni i politički koncept neovisan od nacionalnosti.«⁹ Derivativni pristup ovom statusu ne znači u isto vrijeme i derivativnu prirodu prava europskih državljana. Ili riječima *Kochenova*: »Posebna pravila pristupa statusu nemaju nikakve veze sa postojanjem statusa kao takvog, a kamoli u vezi sa pravima kojim se tim putem proizvode« (Kochenov, 2013).

Državljanstvo Unije, međutim, nije državljanstvo u tradicionalnom smislu te riječi iz razloga što je manjkavo u njegovim mnogim bitnim karakteristikama. Umjesto toga, prelomna tačka njegove analize trebalo bi da počne sa njegovim razumijevanjem kao komplementarnog statusa državljanstva država članica EU (za sličan pristup v. Bernitz, 2006, str. 191). Dopunjavanje nacionalnog državljanstva podrazumijeva prenos dodatnih prava europskog državljanstva, bez ograničavanja, ali ne i bez utjecaja, na spektar prava i obaveza koja su povijesno vezana za nacionalno državljanstvo.

Prema čl. 20/1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (čl. 17/2. Ugovora o Europskoj zajednici): »Državljanstvo Unije dopunjava i ne zamjenjuje nacionalno državljanstvo«. Dakle, europsko državljanstvo je status vezan za državljanine zemalja članica EU i ne može biti dobijeno neovisno od njih. To je ono što pristup europskom državljanstvu čini u potpunosti ovisnim od posjedovanja nacionalnosti jedne od država članica.

S druge strane, kada pojedinac pristupi tom statusu, europsko državljanstvo postaje samostalni pravni koncept sa sopstvenim normativnim sadržajem. U skladu s Dijelom II Ugovora o funkcioniranju Europske unije (čl. 20.-24.) i Povelje o osnovnim pravima EU (dio V.)¹⁰ svaki državljanin Europske unije ima:

- pravo na slobodno kretanje i prebivalište na teritoriji država članica;¹¹

⁹ *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010).

¹⁰ *Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union C 326/391*, 26. 10. 2012.

¹¹ Čl. 21. Ugovora o funkcioniranju Europske unije i čl. 45. Povelje o osnovnim pravima EU.

- pravo da bira i da bude biran na izborima za Europski parlament i na opštinskim izborima u državi članici u kojoj ima prebivalište, pod istim uvjetima kao i državljani te države;
- pravo da na teritoriji treće zemlje u kojoj država članica čiji su državljani nema predstavništvo uživa zaštitu diplomatskih i konzularnih organa bilo koje države članice, pod istim uvjetima kao i državljani te države;
- pravo da podnosi peticije Europskom parlamentu, da se obrati europskom ombudsmanu i institucijama i savjetodavnim organima Unije na bilo kom jeziku Unije i da na istom jeziku dobije odgovor;
- pravo podnošenja zakonske inicijative zajedno sa drugim državljanima EU.

Ova prava mogu se podijeliti u dvije grupe: prava na slobodno kretanje i politička prava. Ostvaruju se u skladu sa čl. 18. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, koji između ostalih oblika diskriminacije zabranjuje i onu po osnovu nacionalnosti. Jasno je da je sadržaj prava europskog državljanstva ograničen odredbama osnivačkih ugovora EU kao i sekundarnim zakonodavstvom. Čl. 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije navodi: »Ta prava se ostvaruju u skladu sa uvjetima i ograničenjima utvrđenim ugovorima i mjerama usvojenim na osnovu tih ugovora.«

2.1. Pravo na slobodno kretanje

Pravo na slobodno kretanje i prebivalište na teritoriji država članica državljana EU i članova njihove porodice je najcjelovitije i pravo koje se najviše povezuje sa europskim državljanstvom. Međutim, iako je sloboda kretanja ljudi je jedna od četiri osnovne slobode na kojima počiva Unija, ona nije neograničena. Pravo na slobodu kretanja i nastanjivanja podliježe uvjetima i ograničenjima navedenim u ugovorima kao i u najznačajnijoj direktivi o državljanstvu, Direktivi 2004/38/EC.¹² Njen osnovni cilj je da državljaninu Europske unije omogući da se slobodno kreće između država članica pod sličnim uvjetima kao što se državljani države članice kreću

¹² Direktiva 2004/38/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 29. 4. 2004. o pravima državljana Unije i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica koja izmjenjuje Regulativu (EEC) broj 1612/68 i ukida direktive 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC i 93/96/EEC, Službeni list Europske unije br. L 158 od 30. 4. 2004.

unutar teritorije svoje zemlje. Svaki dodatni pravni ili administrativni zahtjev treba biti sveden na minimum.

Na osnovu čl. 27. i 28. ove Direktive, pravo na slobodu kretanja i prebivališta može biti ograničeno ukoliko bi njegovo ostvarivanje predstavljalo prijetnju nacionalnoj bezbjednosti, javnom zdravlju ili javnoj politici. Pravo na prebivalište dulje od 3 mjeseca je u najvećoj mjeri ograničeno finansijskim uvjetima. Da li se iz ovog može zaključiti da sekundarno zakonodavstvo ne tretira sve građane Europske unije jednako?

Činjenica je da postoje razlike u tretmanu onih koji su radnici, studenti, samozaposleni, penzioneri i osobe sa neovisnim finansijskim sredstvima. Pored toga, ne postoji pravo da državljanin Unije slobodno boravi dulje od 3 mjeseca u drugoj državi članici ukoliko mu nedostaju finansijska sredstva. Naime, prema čl. 7. Direktive, pravo na prebivalište¹³ u drugoj

¹³ Vrhunac državljanstva Unije ogleda se u pravu na prebivalište u drugoj zemlji članici. Poglavlje IV. Direktive 2004/38/EC propisuje pravo na prebivalište građanima Unije, odnosno pravo na trajno boravište. Državljanin Unije koji zakonito borave u državi članici u periodu od preko 5 uzastopnih godina stiču pravo na prebivalište u toj državi (čl. 16/1. Direktive). Isto pravo se propisuje i za članove porodice državljanina Unije koji nemaju državljanstvo Unije ako su u pratnji tog državljanina (čl. 16/2. Direktive). Pored prava na prebivalište, ova Direktiva ustanovljava i pravo da se napusti država članica i otputuje u drugu državu članicu (čl. 4. Direktive), pravo na ulazak u državu članicu (čl. 5. Direktive), pravo na boravište u državi članici u trajanju do 3 mjeseca (čl. 6. Direktive) i pravo na boravište u državi članici dulje od 3 mjeseca (čl. 7. Direktive) za državljane Europske unije i članove njihove porodice. Svako od ovih prava može se ostvarivati sa zakonitom identifikacionom ili putnom ispravom države članice odnosno druge države ako je u pitanju član porodice koji nema državljanstvo Unije. Ova prava državljanina EU nisu bila konstituisana Direktivom, već su ona u vrijeme donošenja Direktive prethodno neposredno ustanovljena Ugovorom o osnivanju Europske zajednice (Košutić, 2010, str. 116). Pravo na prebivalište se može steći i prije ovog opšteg uvjeta ako je građanin stekao pravo na penziju u zemlji prebivališta, ako je građaninu prestao radni odnos uslijed trajne nemogućnosti rada a ima prebivalište u državi članici u trajanju od najmanje 2 godine, ili ako građanin uđe u novi radni odnos u drugoj državi članici a prije tog zaposlenja je imao prebivalište u državi članici u trajanju od 3 godine (pod uvjetom da ne promijeni državu prebivališta i da se vraća u državu prebivališta najmanje jednom nedjeljno). Ako je nemogućnost za rad nastupila zbog prirode posla ili nesreće na poslu, neće se zahtijevati vremenski period prebivališta u trajanju od 2 godine. Ako državljanin radi u drugoj državi članici, vrijeme provedeno na poslu u drugoj državi smatraće se provedenim u državi prebivališta. Vremenski period nezaposlenosti nastale bez krivice građanina smatraće se vremenom provedenim u radnom odnosu za potrebe ostvarivanja prava na prebivalište (čl. 17/1. Direktive). Kontinuitet trajanja prebivališta potreban za ostvarivanje prava neće biti prekinut odsustvom građanina Unije iz zemlje prebivališta za period manji od ukupno 6 mjeseci godišnje. Odsustvo u trajanju od najviše 12 mjeseci zbog trudnoće, ozbiljne bolesti, studiranja, stručnog usavršavanja ili drugih važnih razloga se neće smatrati prekidom kontinuiteta. Odsustvo u slučaju služenja vojne obaveze neće se smatrati prekidom kontinuiteta bez obzira na trajanje odsustva (čl. 16/3. Direktive). Priznato pravo građanina Unije na prebivalište može biti oduzeto samo u slučaju odsustva iz zemlje prebivališta u trajanju od preko 2 uzastopne godine (čl. 16/4.).

državi članici dulje od od tri mjeseca može biti odobreno samo u slučaju da građanin EU ili njegova porodica dokaže materijalnu samodovoljnost i zdravstveno osiguranje kako ne bi postali teret sistema socijalne pomoći. To znači da državljanstvo Unije nije besklasni koncept. Ostvarivanje prava na slobodu kretanja i nastanjanja je visoko ovisno od stupnja bogatstva.¹⁴ Stoga, državljani Europske unije koji su ekonomski marginalizovani su, izgleda, lišeni mogućnosti da koriste ovo važno pravo. Rezultati ovog ograničenja u dalekoj budućnosti mogu kreirati »superiornu« ili »inferiornu« klasu državljanstva. Onemogućili bi da državljani Unije koji nemaju dovoljno finansijskih sredstava traže nove mogućnosti u nekoj drugoj državi članici. Ovo se može posmatrati kao apsolutno nespojivo sa duhom državljanstva čija je osnovna vrijednost jednakost (za dalje istraživanje o državljanstvu i jednakosti White, 2005).

Imajući u vidu ekonomske i tržišne razlike između država članica, spomenuta ograničenja su logički opravdana i prihvatljiva u ovom trenutku. Sa druge strane, veliko razilaženje među nacionalnim zakonima koji regulišu državljanstvo nijesu od pomoći u rješavanju sadašnjih i budućih izazova (Evers, Guillemard, 2012).¹⁵ Trenutno postoji 28 država članica, odnosno dvadeset i osam načina sticanja istog statusa »europskog državljanstva« koje je primjenljivo u svim zemljama EU. Postoje ogromne razlike između zakona o državljanstvu u svim državama članicama (Kochenov, 2009, str. 182-186). Posljedice ovih odstupanja mogu rezultirati nemogućnošću efikasnog regulisanja pitanja pristupa državljanstvu EU (za više v. Kochenov, 2006; Bernitz, 2006).¹⁶ Kako je državljanstvo u većini zemalja veoma

¹⁴ »Sloboda kretanja ... ne može biti osigurana dok se ne ukinu sve one mjere koje propisuju neopravdani teret na one koje vrše ovo pravo« – generalni advokat *Jakobs* u predmetu *Pusa v Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö (C-224/02)* (2004), para. 21. odluke Suda.

¹⁵ »Ususret različitim, često veoma povjerljivim, ekonomskim, socijalnim, političkim institucionalnim i nacionalnim interesima, kao i različitim načinima komunikacije među akademskim, administrativnim, političkim i civilnim sektortom, veliki je izazov za europsko upravljanje da nađe *modus* izgradnje i poboljšavanja uvjeta za efikasno europsko državljanstvo.« (Evers, Guillemard, 2012, str. 58).

¹⁶ »Različitost nacionalnih zakona u europskim državama ima više posljedica na nivou Europske unije. Jedna od posljedica je npr. da pojedinac koji ispunjava uvjete za sticanje državljanstva u jednoj ne ispunjava uvjete u drugoj državi članici. Jednako postupanje i pravičnost postaju sporni, imajući u vidu da ne postoje zajedničke smjernice prema kojima se osobe kvalifikuju kao državljani Unije. Državljanima Unije koji koriste svoje pravo na slobodu kretanja mogu takode da se susretnu sa teškoćama u dobijanju državljanstva neke od država članica jer ne ispunjavaju uvjete koji su propisani, npr. neprekidno boravište radi sticanja državljanstva.« (Bernitz, 2006, str. 195).

osjetljivo pitanje povezano sa suverenitetom, bilo koja ideja usklađivanja nacionalnih zakona bila bi previše ambiciozna.

Pored ovoga, državljani EU koji ostvaruju pravo na slobodu kretanja često se susreću sa dugim i nejasnim administrativnim procedurama u praksi. Europska komisija je 2013. uvela dvanaest novih akcija koje imaju cilj uklanjanje prepreka koje stoje na putu građaninu do uživanja njegovih prava (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Citizenship Report 2013, 2013).¹⁷ Čl. 35. Direktive izričito predviđa da svako ograničenje na fundamentalnu slobodu kretanja i boravka mora da bude opravdano i srazmjerno svakom pojedinačnom slučaju.

Povremeno u praksi je teško naći ravnotežu između nacionalnih mjera koje imaju cilj da spriječe zlouporabu prava na slobodu kretanja i boravka i cilja Unije »da svaki zahtjev u cilju ostvarivanja ovih prava treba biti sveden na minimum.« Državljanima EU i članovima njihovih porodica koje koriste svoje pravo na slobodu kretanja i nastanjanja uživaju jaku zaštitu prava EU. Kao i u bilo kojoj drugoj oblasti prava, i ovdje postoje zlouporabe kako bi se izbjegli nacionalni imigracioni propisi. U tom kontekstu, države članice mogu da preduzmu neophodne mjere da spriječe slučajevne zlouporabe prava na slobodno kretanje kao što su npr. u slučajevima »braka iz interesa«.¹⁸ Međutim, svaka mjera preduzeta od nacionalnih vlasti treba da bude nediskriminatorna, opravdana i proporcionalna. Mogućnost ograničavanja ove fundamentalne slobode ne smije biti posmatrana kao opšta mogućnost da se ograniči pravo na slobodu kretanja na kojem počiva cijelokupni poredak EU.¹⁹

¹⁷ »Gotovo jedan od pet pojedinaca anketiranih 2012. u javnim konsultacijama susreće se sa problemima prilikom korištenja svog prava na slobodu kretanja, često zbog dugih i nejasnih administrativnih procedura.« (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Citizenship Report 2013, 2013).

¹⁸ Brak iz interesa (*marriage of convenience*) partnerstvo je ugovoreno bez namjere da se formira trajna porodična zajednica. Takvi brakovi su ugovoreni iz strateških razloga ili lične koristi. U smislu prava EU, brak iz interesa predstavlja partnerstvo između europskog i neeuropskog državljanina u svrhu obezbjeđivanja prava boravka i slobode kretanja unutar Europske unije.

¹⁹ Države članice do sada nijesu pružile vjerodostojne dokaze o procentu »brakova iz interesa« (Privremeni nacrt priručnika o rješavanju pitanja navodnih brakova iz interesa između državljanina EU i onih koji nijesu državljani EU u kontekstu slobode kretanja europskih državljanina, 2013).

2.2. Politička prava

Suvremeno tumačenje državljanstva ukorijenjeno je u ideji političke participacije (Pitkin, 1972). Što je još važnije, nivo političke participacije jedan je od pokazatelja kvaliteta demokratije u zajednici. Naime, osnovni princip demokratskog legitimiteta odluka pripisuje se činjenici da svaki pojedinac koji je subjekt političke nadležnosti mora imati utjecaj na taj proces. Politička prava koja uživaju državljani EU su takode ograničenog dometa. Od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora i uvođenja prava podnošenja zakonske inicijative od strane državljana EU²⁰ reprezentativnost pravnog

²⁰ Europska građanska inicijativa je pravo specifično za državljane zemalja članica EU odnosno pravo državljana EU. Propisuje se članom 24. Ugovora o funkcioniranju EU i članom 11. stavovima 3. i 4. Ugovora o Europskoj uniji (*Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, C 326, 26. 10. 2012.*) i dalje se uređuje Regulativom 211/2011 o građanskoj inicijativi (*Regulation 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16. 2. 2011 on the citizen's initiative, Official Journal of the European Union L 65/1, 11. 3. 2011, amended by Commission Delegated Regulation 268/2012 of 25. 1. 2012, OJ L 89/1, 27. 3. 2012, Council Regulation 517/2013 of 13. 5. 2013, OJ L158/1, 10. 6. 2013, Commission Delegated Regulation 531/2014 of 12. 3. 2014, OJ L 148/52, 20. 5. 2014 and Commission Delegated Regulation 887/2013 of 11. 7. 2013, OJ L 247/11, 18. 9. 2013.*). Građanska inicijativa jeste inicijativa podnijeta Europskoj komisiji kojom se ona poziva da pripremi i podnese prijedlog legislativnog akta odgovarajući instituciji EU u cilju implementacije odredbi Ugovora u određenoj oblasti. Inicijativa se odnosi na oblast za koju se smatra da ju je neophodno urediti pravnim aktom i mora imati podršku najmanje jednog miliona potpisnika iz najmanje četvrtine država članica Unije (čl. 2/1. Regulative). Potpisnici jesu građani koji su dali podršku inicijativi popunjavanjem izjave i podršci u određenoj formi. Organizatori inicijative jesu fizička lica odgovorna za pripremu i podnošenje inicijative Europskoj komisiji. U tom cilju, organizatori su dužni osnovati komitet od najmanje sedam članova odgovoran za pripremu inicijative i njeno podnošenje. Potpisnici i organizatori ove inicijative mogu biti samo građani Unije sa pravom glasa na izborima za Europski parlament (čl. 2. i 3. Regulative). Inicijativa mora biti registrirana kod Europske komisije sa podacima o oblasti prema kojoj je usmjerena, ciljevima koji se žele postići tom inicijativom i drugim relevantnim podacima. Inicijativa mora biti unutar nadležnosti Europske komisije, ne smije biti pokrenuta sa ciljem zlorabice i ne smije biti u suprotnosti sa osnovnim vrijednostima utemeljenim u Ugovoru o Europskoj uniji (čl. 4. Regulative). Sa ovolikim brojem traženih potpisnika postavljena obaveza naizgled predstavlja pretjeran zahtjev. Sa druge strane, trenutni broj stanovnika svih zemalja članica EU je oko 500 miliona (Demography Report, 2015: 4). Imajući u vidu navedeno, ostvarivanje europske građanske inicijative zahtijeva angažovanje samo 0,2% građana Unije (Hancock et al., 2012, str. 655). U poređenju, Ustav Crne Gore predviđa da pravo predlaganja zakona Skupštini ima 6000 birača, odnosno građana Crne Gore (*Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore br. 01/07 od 25.10.2007., čl. 93/2.*). S obzirom da je broj stanovnika Crne Gore oko 620 000 (Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine, 2011), inicijativa za prijedlog zakona zahtijeva angažovanje oko 1% cjelokupnog stanovništva Crne Gore. Pritom, broj građana sa pravom glasa je znatno manji od ukupnog stanovništva Crne Gore, što znači da je zahtijevani procenat građana znatno veći. Crnu Goru navodimo kao primjer zbog njenog malog broja stanovnika. Postoje određena ograničenja u podnošenju građanske inicijative. Prvo, propisuje se obavezan broj građana iz svake države članice da bi inicijativa bila zakonita (Aneks I Regulative). I drugo, tražena podrška inicijativi mora biti prikupljena u roku od 12 mjeseci od

poretka Unije trebala bi da bude ojačana. Iako je suviše rano zaključiti da će pravo na podnošenje inicijative postati efikasan instrument za učešće građana, ovu novinu treba pozdraviti jer predstavlja veliki korak u razvoju više demokratske i inkluzivne Unije (za više o Europskoj inicijativi Saurruger 2010, str. 471–495; Isin & Saward, 2015). Jedna od građanskih inicijativa koju treba pomenuti u smislu građanske svijesti o ograničenju europskih političkih prava je Inicijativa »Pustite me da glasam«, podnijeta 1. 4. 2012. Europskoj komisiji. Inicijativa izražava zabrinutost koja proističe iz ograničenih izbornih prava koja pripadaju državljanima Unije.²¹ Naime, svi državljani EU prema članu 22. Ugovora o funkcioniranju EU, imaju pravo glasanja i kandidovanja na lokalnim izborima i izborima za Europski parlament pod istim uvjetima kao i državljani te države članice, dok regionalni i nacionalni domen političkog učešća ostaje nepokriven.

Ova zabrinutost je potpuno opravdana imajući u vidu isključenje državljanina EU iz učešća u nacionalnim i regionalnim izborima u državi članici njihovog prebivališta. Takođe ovo ograničenje predstavlja suprotnost gore navedenom principu da svaki pojedinac koji je subjekt političke nadležnosti mora imati utjecaj na zakonodavni proces. Veliki dio zakonodavne vlasti Unije leži u Vijeću ministara čiji su članovi direktno odgovorni nacionalnim parlamentima. Isključenje državljanina EU koji živi u drugoj državi članici da glasa na nacionalnim izborima nije od pomoći u prevazilaženju jaza koji postoji između Unije i njenog demokratskog legitimiteta i kontrole.

Za sada učešće na izborima za Europski parlament ostaje primarni način za građane da doprinesu stvaranju politike EU (Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Citizenship Report 2013, 2013, str. 23). U tom smislu, treba napomenuti da je procenat građana Unije koji glasaju za Europski parlament u konstantnom padu.²² Ovo treba posmatrati kao alarm za jačanje veza između Unije i njenog naroda.²³

registracije inicijative kod Europske komisije (čl. 5/5. Regulative). Sa druge strane, imajući u vidu karakter i širinu same inicijative, ovakvo rješenje se smatra opravdanim.

²¹ <http://www.letmevote.eu/en/initiative>

²² U skladu sa statistikama, izlaznost na izbore za Europski parlament u 1979. godini, kada je tadašnja EZ brojala 9 zemalja – EU (9), bila je 61,99%, u 1984. EU (10) bila je 58,98%, u 1989. EU (12) bila je 58,41%, u 1994. EU (12) bila je 56,67%, u 1999. EU (15) bila je 49,51%, u 2004. EU (25) bila je 45,47%, i u 2009. EU (27) bila je 43% ([http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)).

²³ Prema Eurobarometarovo anketi, 81% ispitanika svjesni su svog statusa kao državljanina Unije, 88% su upoznati sa svojim pravom o slobodnom kretanju, 82% su svjesni zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti, 89% su svjesni svog prava da se obrate

Kada je riječ o daljim koracima koje treba preduzeti u cilju postizanja veće inkluzivnosti Unije, obrazovanje treba da bude od ključnog značaja (Co-creating European Union citizenship, A Policy Review, 2013, str. 40). Nedostatak znanja među građanima je problem koji do izvjesnog stupnja može odrediti budućnost Unije (Herrero, 2010).²⁴

Razvoj političkih prava EU prate dvije suprotne tendencije. Na jednoj strani postoji ideja da bi politički značaj tih prava bio ključ za rješavanje problema demokratskog deficita EU, dok na drugoj strani države članice ostaju suviše osjetljive prema mogućnošću glasanja nedržavljana na nacionalnim izborima.

Štaviše, čl. 22. Ugovora o funkcioniranju EU, odnosno pravo aktivnog i pasivnog glasa, pruža mogućnost derogacije, jer su određene države članice upozorile da je ovo pravo proturječno njihovim ustavnim tradicijama.²⁵ Dakle, ovo je još jedno potencijalno diskriminatorско pravo.

Izborna prava državljana EU ostvaruju se u skladu sa podzakonskim aktima usvojenim u ovoj oblasti. Direktiva 93/109/EC o izborima za Europski parlament²⁶ i Direktiva 94/80/EC o lokalnim izborima²⁷ propisuju detaljnije uvjete pod kojima državljani EU koji borave u drugoj državi članici mogu da ostvare svoja izborna prava.

Pojedinci imaju mogućnost da koriste navedena izborna prava ukoliko su državljani EU i ukoliko imaju prebivalište u jednoj od država članica, pri čemu moraju poštovati uvjete koji su propisani nacionalnim zakono-

institucijama Europske unije, ali samo 36% ispitanika smatra da su dobro informirani o svojim pravima kao državljana EU (Flash Eurobarometer 365: European Union Citizenship Report, 2013; v. European Citizenship: Awareness growing about EU guaranteed rights but people want to know more, 2013).

²⁴ »Činjenica da ljudi nemaju dovoljno znanja o Europskoj uniji je prerasla u to da nemaju dovoljno interesovanja, a time i manjak posvećenosti.« (Herrero, 2010).

²⁵ »Državljanstvo Unije je politički i pravni koncept koji je u potpunosti različit od koncepta državljanstva u smislu Ustava Kraljevine Danske i danskog pravnog sistema. Ništa u ugovorima EU ne podrazumjeva, niti predviđa obavezu stvaranja državljanstva Unije u smislu državljanstva država nacija. Pitanje da Danska učestvuje u takvom razvoju se, stoga, i ne diskutuje.«

²⁶ Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 329/34, 30.12.1993.

²⁷ Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 368/38, 31.12.1994.

davstvom. Često, nacionalna zakonodavstva ne dozvoljavaju državljanima Unije da postanu članovi nacionalnih političkih partija (Co-creating European Union Citizenship, A Policy Review, 2013, str. 32).²⁸

Svrha ovih direktiva nije usklađivanje izbornih sistema država članica, već osiguravanje da svi državljani EU pod istim uvjetima mogu da ostvare svoje aktivno i pasivno biračko za Europski parlament i lokalnu zajednicu.²⁹ Direktive pružaju mogućnost odstupanja država članica u kojima procenat građana Unije (koji nemaju državljanstvo države prebivališta) sa pravom glasa prelazi 20% ukupnog biračkog tijela (Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on granting a derogation pursuant to Article 19(1) of the EC Treaty, presented under Article 12(4) of Directive 94/80/EC on the right to vote and stand as a candidate in municipal elections, 2005). Ovakva situacija je za sada jedino zabilježena u Luksemburgu. U principu sve države članice pravilno sprovode ove direktive (White, 2005).

3. Europsko državljanstvo u praksi Suda

Normativni potencijal Europskog državljanstva iza neperspektivnih odredbi u Ugovoru najbolje se vidi u praksi Suda pravde Europske unije (Lenaerts, 2011). U rukama Suda državljanstvo Unije dobilo je veći značaj od percepcije pojedinca kao čisto ekonomskog aktera kako je to podvučeno odredbama Ugovora i sekundarnog zakonodavstva. Tradicionalno, primjena odredbi Ugovora o državljanstvu EU uvjetovana je postojanjem prekograničnog kretanja pojedinca (*cross border element*) ili postojanjem ekonomske aktivnosti.³⁰ Situacije koje nijesu ispunile pomenute kriterije smatrane su čisto rezerviranim za unutarnji pravni poredak država članica,

²⁸ »Samo državljani Latvije mogu biti osnivači političke partije.« (Co-creating European Union Citizenship, A Policy Review, 2013, str. 32).

²⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/l23026_en.htm

³⁰ *The Queen v Saunders* (C-175/78) (1979); *Morson v State of the Netherlands and Head of the Plaatselijke Politie within the meaning of the Vreemdelingenwet*; *Jhanjan v State of the Netherlands* (C-35/82; 36/82) (1982), združeni predmeti; *Steen v Belgian State* (C-132/93) (1994), poznat i pod nazivom *Steen II*; *Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen* (C-64/96; 65/96) (1997); *Babeten Metock and Others* (C-127/08) (2008).

a time su ispadale iz djelokruga prava Europske unije.³¹ U svjetlu ovoga, vrijedi se podsjetiti predmeta *Uecker and Jacquet* iz 1997., gdje je Sud jasno naveo: »Pravo Unije (zajednice) u pogledu slobode kretanja radnika ne može da se primijeni na situaciju radnika koji nikad nije koristio pravo na slobodu kretanja u okviru Unije ... U tom smislu, mora se napomenuti da državljanstvo Unije ... nema cilj da proširi obim *ratione materiae* Ugovora na unutarnje situacije koje nemaju poveznicu (*link*) sa pravom EU.« (Kochenov & Plander, 2012, str. 369).

Sljedeći paragrafi ovog rada imaju cilj da analiziraju kako je Europski sud pravde oblikovao postojanje situacija koje imaju poveznicu sa pravom EU. Tri osnovna postulata, na kojima je bila zasnovana rana jurisprudencija, sada su pred izazovom. Prvo, postojanje prekograničnog kretanja i ekonomske aktivnosti, iako još uvijek relevantan element, ne određuje primjenu prava državljanstva EU (Lary, 1996, str. 276). Drugo, predmet *Rottmann* otvara mogućnost da uvjeti za sticanje i gubitak nacionalnog i kasnije državljanstva EU »zbog njihovih posljedica« mogu pasti u okvir prava EU. Tako, tradicionalni pristup da utvrđivanje državljanstva spada u isključivu nadležnost država članica sada je doveden u pitanje. Treće, sudski stav da »državljanstvo Unije ... nema cilj da proširi obim *ratione materiae* Ugovora« izgleda više ne važi. Što je šire tumačenje situacija koje imaju »poveznicu sa pravom EU«, to je i obim prava Europske unije u ovom pogledu veći. Sljedeći predmeti su tumačeni kao prekretnica razvoja državljanstva EU.

3.1. Državljanstvo EU više od koncepta zasnovanog na zajedničkom tržištu (europski identitet)

Dugo vremena koncept državljanstva EU kritikovan je kao isuviše slabog sadržaja. Tvrdilo se da je to samo potvrda već postojećeg imigracionog prava EU u kojem je pojam »radnik« zamijenjen simboličnim pojmom »državljanin Unije« (Weiler, 1999). Uprkos činjenici da je čl. 20. Ugovora o funkcioniranju EU naglasio njegov komplementarni karakter, mnogi su osjećali potrebu da izraze zabrinutost da uvođenje europskog državljanstva neminovno vodi ka stvaranju »europske superdržave« koja prijeti nacionalnim identitetima (Hofstede, 1994).

³¹ *Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen* (C-64/96; 65/96) (1997), stav 17. i 23. odluke Suda od 5. 6. 1997.

Suprotno, europsko državljanstvo takođe je analizirano kao dodatni nivo, koji ne ometa razvoj nacionalnog identiteta, kroz tkz. koncept »višestrukog demosa«, koji ukazuje da istovremeno možete pripadati različitim nivoima zajednice. Mogućnost da se kombinuju različiti stupnjevi identiteta potvrđeno je u izvjesnoj mjeri istraživanjima Eurobarometra, koja pokazuju da više od polovice Europljana prepoznaju europske elemente svog identiteta.³² Po tom tumačenju, državljanstvo EU nije samo puki odraz nacional-

³² Državljanstvo predstavlja puno i odgovorno članstvo u državi koje obuhvata jednakost pred zakonom, pravo na svojinu, slobodu govora i pravo na minimum ekonomskog i socijalnog standarda. Ova prava mogu imati i nedržavljeni, pri čemu se ističe da samo državljani mogu imati pravo glasa, mogu vršiti određene vojne i druge javne dužnosti, ne mogu biti prognani iz svoje države i imaju pravo na zaštitu te države izvan njenih granica. Državljeni imaju osjećanje pripadnosti svojoj državi. Očigledno, ne može se poistovjećivati državljanstvo EU i državljanstvo države članice Unije (McCormic, 2011, str. 51; Košutić, 2010, str. 114-115). Zajednički europski identitet odnosi se na emotivnu pripadnost građana država članica zajedničkom entitetu. Državljanstvo, zastava i himna Europske unije su uvedeni u ugovore država članica sa ciljem da se kreira jača politička zajednica u EU i umanju demokratski deficit Unije (Zimmermann & Dur, 2012, str. 95). Sa druge strane, razliku između državljanstva Unije i državljanstva države nalazimo i u činjenici da ne postoji putna isprava Europske unije, odnosno pasoš (Djurović, 2012, str. 525). Ipak, pasoši država članica sačinjavaju se u istoj boji i sadrže oznake EU pored oznaka države članice (McCormic, 2011, str. 51). Od sedamdesetih godina prošlog stoljeća pa do danas koncept europskog identiteta javljao se u 4 oblika. Prvi oblik jeste identitet koji su formulisali ministri spoljnih odnosa država članica EU u kontekstu hladnog rata, odnosno u odnosima sa SSSR-om. Radi jačanja jedinstva tadašnje Europske zajednice (koju je činilo 9 država članica) u međunarodnim odnosima postavlja se europski identitet kao jedan od elemenata spoljne politike i uspješne politike proširenja Zajednice (Zimmermann & Dur, 2012, str. 96–97). Drugi oblik nalazimo u normama i ustanovljenoj praksi Europske unije u razvoju ekonomskog i socijalnog uređenja Unije. Nakon hladnog rata, Europska ekonomska i monetarna unija ustanovila je zajedničku valutu Europske unije, euro. Euro na taj način postaje odlučan korak u pravcu »sve bliže Unije« i simbol europskog identiteta, a ne samo sredstvo olakšane privredne razmjene (Zimmermann & Dur, 2012, str. 98-99). Treći oblik predstavljaju različite političke ideje o Europi, odnosno Europskoj uniji, u kojima nalazimo europski identitet kao njihov element. U praksi, ovo se ogledalo u jačanju ideje ujedinjene Europe u nacionalnim političkim programima i prijedlogu Ustava Europske unije početkom 21. stoljeća. Sa druge strane, mnogi politički programi i ideje bili su međusobno suprotstavljeni u drugim segmentima, poput ekonomskog, političkog i socijalnog uređenja Unije, što je dovelo do neuspjeha u ratifikaciji Ustava EU (Zimmermann & Dur, 2012, str. 99-100). Konačno, četvrti i najistaknutiji oblik u kojem europski identitet dolazi do izražaja jeste transnacionalna mobilnost građana i njihovih aktivnosti kao državljana Unije. U ovom obliku ogleđa se veza između državljanstva EU i europskog identiteta. Državljanstvo EU se povezuje sa pravima i slobodama jedinstvenog europskog tržišta i pravima i obavezama država članica, odnosno s pravom na slobodno kretanje. Mobilnost građana se intenzivira daljim proširenjem Unije i formiraju se organizacije europskog građanskog društva kao predstavnici građana. Uvođenjem i europske građanske inicijative otvaraju se značajne nove mogućnosti u razvoju europskog identiteta kroz državljanstvo Unije (Zimmermann & Dur, 2012, str. 97–102). Postavlja se pitanje da li Europa može imati kulturološki identitet. Imajući u vidu sve karakteristike ovog pojma, kao i raznolikost europskih država i njihovih međusobnih odnosa, odgovor je jedno oprezno »da«.

nog državljanstva, niti pravni status koji je predodređen da prijete nacionalnom identitetu. Europsko državljanstvo postaje status koji građani uživaju u svojstvu njihove nacionalnosti, dajući im prava koja prevazilaze granice države, bez obzira na to da li su ili nisu uključeni u ekonomske aktivnosti ili prekogranično kretanje. Dakle, status prava vezanih za Europljane ima tendenciju da bude tumačen na dva suprotna načina, kao prijetnja ili kao nova mogućnost koja ima cilj da poboljša kvalitet života svih.

Imajući u vidu razvoj državljanstva EU u postmastihtskom periodu, podržanim širokim sudskim tumačenjem čl. 21. Ugovora o funkcioniranju EU u kombinaciji sa principom nediskriminacije (čl. 19. Ugovora o funkcioniranju EU), čini se da argumenti koji kažu da je EU državljanstvo »nova retorika starog koncepta slobodnog kretanja radnika« nemaju više dovoljno podrške. Postojanje prekograničnog kretanja ili ekonomske aktivnosti nijesu više preduvjeti za uživanje prava državljanstva EU ako postoje drugi elementi koje Sud može ocijeniti kao dovoljan faktor za povezivanje sa pravom EU.

*Martines Sala*³³ jedan je od prvih predmeta koji je oblikovao razvoj ovog trenda. Naime, *Martines Sala* španska je državljanka sa prebivalištem u Njemačkoj. Dakle, ona je već ispunila element prekograničnog kretanja. Sa druge strane nije bila ekonomski aktivna, već ovisna od socijalne pomoći. Najvećim dijelom svog boravka u Njemačkoj *Martines Sala* je posjedovala rezidencijalnu dozvolu. Od 1984. nadalje imala je samo dokumente u kojima se navodi da je predala zahtjev za produženje boravka. Godine 1993., u trenutku kada nije posjedovala rezidencijalnu dozvolu, Njemačkoj vladi podnijela je zahtjev za dječiji dodatak za novorođenče. Njen zahtjev je odbijen sa argumentima da ona nije posjedovala njemačko državljanstvo niti rezidencijalnu dozvolu. *Martines Sala* je tvrdila da ovo pitanje spada u djelokrug prava Europske unije.

Njemačka vlada zauzela je poziciju da činjenično stanje predmeta ne spada u okvir prava EU, jer *Martines Sala* nije bila niti radnik niti ekonomski samodovoljna osoba, što je predviđeno Direktivom 90/364/EEC koja je bila na snazi u to vrijeme.

Međutim Sud pravde EU procijenio je da je odbiljanje zahtjeva za dodjelu dječjeg dodatka *Martines Sala* u suprotnosti sa pravom EU i predstav-

Prilikom sagledavanja europskog identiteta neophodno je imati u vidu ono što je zajedničko svim državama i građanima Europe i ono što ih odvaja od drugih. Između ostalog, to obuhvata posvećenost ljudskim pravima i demokratiji, socijalnu solidarnost, zajedničku povijest, zajedničke vrijednosti i princip uzajamne pomoći država članica Unije (Joas & Wiegandt, 2008, str. 358, 368).

³³ *Martines Sala v Freistaat Bayern* (C-85/96) (1998).

lja diskriminaciju na osnovu nacionalnosti: »Iz toga slijedi da državljanin Unije, koji zakonito boravi na teritoriji druge države članice ... spada u djelokrug *ratione materiae* prava Zajednice ... Sa obzirom na to da je u pitanju nejednako postupanje, ono spada u djelokrug Ugovora Zajednice, i ne može se smatrati opravdanim: ovo predstavlja diskriminaciju zasnovanu na nacionalnosti podnosioca žalbe.«³⁴

Najupečatljiviji doprinos ovog rezonovanja je omogućavanje državljanima Unije opšteg prava na nediskriminaciju u oblastima koje su do tada bila rezervirane isključivo za ekonomski aktivna lica, kao što su radnici, pružaoци usluga, studenti sa dovoljnim finansijskim sredstvima ... itd. (Craig & De Burca, 2011, str. 758). Tumačenje prava državljanstva Unije zajedno sa principom nediskriminacije zaista je korisno za udaljavanje od logike unutarnjeg tržišta. *Martines Sala* je nesumnivo dala ključni doprinos u stvaranju političkog i solidarnog koncepta državljanstva, a ne samo ekonomskog. Prije predmeta *Martines Sala* pretpostavljalo se da ekonomski neproduktivni građani nemaju pravo rezidencije koje proizilazi direktno iz Ugovora, već samo iz sekundarnog zakonodavstva. Europski sud pravde je potvrdio da čl. 21. Ugovora o funkcioniranju EU koji omogućava pravo na slobodno kretanje i boravak ima direktan efekat i ograničeno je sekundarnim zakonodavstvom samo kada je takvo ograničenje proporcionalno.

Ovo je dalje potvrđeno u predmetu *Baumbast and R*,³⁵ gdje je Sud istakao sljedeće: »Ograničenja i uvjeti koji su navedeni u čl. 18. Ugovora o EZ i utvrđeni direktivom 90/364/EEC zasnovani su na ideji da ostvarivanje prava na boravak državljanina Unije može biti ograničeno legitimnim interesima država članica. U tom smislu, korisnici prava na prebivalište ne smiju postati nerazuman teret za javne finansije zemlje domaćina – države članice. Međutim, ta ograničenja i uvjeti moraju se primijeniti u skladu sa ograničenjima koje nameće pravo Unije i u skladu sa opštim principima tog prava, posebno principom proporcionalnosti. To znači da nacionalne mjere usvojene u tom pogledu moraju biti odgovarajuće i neophodne za postizanje željenog cilja.«

Sud dalje razvija europsko državljanstvo u predmetu *Grzelczyk* iz 1999. godine.³⁶ *Grzelczyk* je francuski državljanin koji živi i studira u Belgiji. Posljednje godine svog studiranja on se prijavio za socijalnu pomoć »Mi-

³⁴ *Martines Sala v Freistaat Bayern* (C-85/96) (1998), stavovi 63. i 64. odluke Suda.

³⁵ *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* (C413/99) (2002), stavovi 85.-95. odluke Suda.

³⁶ *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale* (C-184/99) (2001).

nimalac«. Belgija je odbila njegov zahtjev sa obrazloženjem da on nije državljanin Belgije, a time nema pravo na isplatu minimalca. Ključno pitanje koje se ovdje postavlja je: da li je načelo zabrane diskriminacije na osnovu nacionalnosti i odredbe o državljanstvu EU obuhvataju pravo na materijalni dodatak?

Sud je zauzeo isti stav kao u predmetu *Martines Sala*, tvrdeći da odbijanje nadoknade *Grzelczyk* predstavlja diskriminaciju na osnovu nacionalnosti. Kao i u st. 63. predmeta *Martines Sala*, citiranom u gornjem tekstu, Sud je potvrdio da državljanin Europske unije koji zakonito boravi na teritoriji jedne od država članica može da se pozove na član 18. Ugovora o funkcioniranju EU u svim situacijama koje spadaju u obim *ratione materiae* prava EU. Sud je u ovom predmetu imao sličan pristup kao u predmetu *Martines Sala*, ali sa dalekosežnijim posljedicama, imajući u vidu stav 31. odluke koji se najviše citira: »Državljanstvo Unije predodređeno je da bude fundamentalni status državljana zemalja članica, omogućavajući onima koji se nalaze u istoj situaciji da uživaju isti tretman u pravu, bez obzira na njihovu nacionalnost, i samo pod izuzecima koji su izričito predviđeni.«

U narednim predmetima Sud je potvrdio i izgradio takvu logiku.³⁷ Nesumnjivo, usvajanje Direktive 2004/38/EC nije ograničilo interpretativna ovlašćenja Suda. Zabrana diskriminacije nije više samo instrument u službi onih koji su ekonomski aktivni. Sud ovo pravo povezuje sa političkim statusom državljanstva EU, ostavljajući logiku unutarašnjeg tržišta po strani. Kao što je G. A. *Maduro* primijetio, princip nediskriminacije po osnovu državljanstva je »u srcu koncepta državljanstva Unije i nameće obavezu državama članicama da građane Unije tretira na isti način kao svoje državljane.«³⁸

Ovakvim tumačenjem Sud smanjuje razliku među građanima koju je postavilo sekundarno zakonodavstvo. Prekid u interpretiranju prava europskog državljanstva kao isključivog atributa unutarnjeg tržišta predstavlja izuzetan doprinos izgradnji fundamentalne zaštite osnovnih prava na nivou EU. Kao što se može vidjeti iz sudske prakse, u situacijama gdje je sloboda kretanja već ostvarena, spoljna ograničenja zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti faktički ne postoje (Wollenschlager, 2011).

Zabrinutost izaziva određivanje granice obima zabrane diskriminacije u primjeni prava europskog državljanstva u tkz. »čisto unutarnjim situacija-

³⁷ *D'Hoop v Office national de l'emploi* (C-224/98) (2002), st. 28. odluke Suda; *Garcia Avello v Belgian State* (C-148/02) (2003), st. 22. odluke Suda; *Schempp v Finanzamt München V* (C-403/03) (2005), stav 15. odluke Suda.

³⁸ *Huber v Bundesrepublik Deutschland* (C-524/06) (2008), st. 18. odluke Suda.

ma«. U mnogim predmetima element prekograničnog kretanja korespondira sa korištenjem prava EU državljanstva. Na drugoj strani, ostvarivanje ovih prava nije nužno povezano sa fizičkim prekograničnim kretanjem. U predmetima *Garcia Avello*,³⁹ *Zhu i Chen*⁴⁰ i *Ruiz Zambrano*⁴¹ element prekograničnog kretanja gotovo da ne postoji. U ovim predmetima Sud je napravio sljedeći korak u udaljavanju od svog stava koji je imao u predmetu *Steen II*: »Suočen sa pitanjem iz unutarnjeg prava, samo sud države članice ima ovlaštenja da utvrdi da li postoji diskriminacija na osnovu zakona, i ako postoji, kako da bude eliminisana.«⁴²

U predmetu *Garcia Avello* iz 2002. Sud je suzio situacije gdje se pravo EU ne primjenjuje. Naime, *Garcia Avello* je španski državljanin u braku sa *Weber*, državljanom Belgije, oboje sa prebivalištem u Belgiji. Njihova djeca imaju dvojno, belgijsko i špansko državljanstvo. Belgijski zakon nalaže da djeca nose prezime oca. Na oba izvoda iz matične knjige rođenih djeca su registrovana kao *Garcia Avello*. Španski običaj je da djeca uzmu prvo prezime oba roditelja, sa tim što je očevo prezime prvo, a majčino drugo po redosledu. U skladu sa tim običajem roditelji su zatražili od belgijskih vlasti da promijene prezime njihove djece sa *Garcia Avello* u *Garcia Weber*. Belgijske vlasti su odbile ovakav zahtjev, uz obrazloženje da je u suprotnosti sa njihovom nacionalnom praksom.

U spomenutom predmetu oba djeteta su rezidenti Belgije od njihovog rođenja, a time i nije postojalo prekogranično kretanje, sa obzirom na to da djeca nikad nisu napuštala Belgiju. Sud je zaključio da je belgijski zakon u suprotnosti sa čl. 18. i 20. Ugovora o funkcioniranju EU, stavljajući djecu sa dvojnim državljanstvom u nepovoljan položaj. Dakle, pojedinac može da se osloni na prava iz europskog državljanstva i ako nije ostvario pravo na slobodu kretanja. Čini se da je moguća inspiracija iz ove odluke da su djeca dvojnog državljanstva »potencijalni« korisnici prava na slobodno kretanje.

Ali u predmetu *Ruiz Zambrano* iz 2009. Sud ne spominje ni »stvarno, ni potencijalno, ni buduće, ni hipotetičko« (Kochenov, 2011) prekogranično kretanje. To ostavlja prostor za zaključak da Sud namjerava da primijeni pravo EU državljanstva, naročito pravo na slobodno kretanje u čisto »unutarnjim situacijama«; djelujući kao suzbijač tkz. »obrnute diskriminacije« u

³⁹ *Garcia Avello v Belgian State* (C-148/02) (2003).

⁴⁰ *Zhu and Chen v Secretary of State for the Home Department* (C-200/2) (2004).

⁴¹ V. bilj. 8.

⁴² *Steen v Belgian State* (C-132/93) (1994), stav 10. odluke Suda.

situaciji kada takva diskriminacija može da utječe na ostvarivanje prava iz EU državljanstva.

Ruiz Zambrano i njegova žena državljani su Kolumbije. Stigli su u Belgiju 1999. zajedno sa svojim prvim djetetom. Posjedovali su vizu koju je izdalo konzularno odjeljenje Kraljevine Belgije u Bogoti. Nedelju kasnije *Ruiz Zambrano* je podnio zahtjev za azil u Belgiji. Ovaj zahtjev je odbijen 2000. On je nastavio boravak u Belgiji bez posjedovanja rezidencijalne dozvole, i u isto vrijeme bio zaposlen u belgijskoj kompaniji. U međuvremenu, njegova žena je rodila drugo i treće dijete u Belgiji, i time su belgijski državljani, sa obzirom na to da roditelji nijesu preduzeli neophodne korake da ih upišu kao državljane Kolumbije. U 2005. radni ugovor *Ruiza Zambranoa* je bio suspendovan i on je podnio prijavu Nacionalnom birou za zaposlenje za privremenu finansijsku pomoć za nezaposlene. Ovaj zahtjev je odbijen sa obrazloženjem da ne posjeduje radnu dozvolu. Ključno pitanje ovdje je da li je u suprotnosti sa pravom EU odbijanje prava boravka i radne dozvole državljaninu treće države članice od koga zavise njegova maloljetna djeca koja imaju državljanstvo EU.

Sud se i prethodno bavio sličnim činjeničnim stanjem u predmetu *Zhu and Chen* iz 2002., kada je zaključio da državljani treće države mogu posjedovati pravo na boravak na osnovu svoje djece koja su državljani EU, uprkos činjenici da ne zavise od njih, nego obrnuto. U oba predmeta Sud se bavio pitanjem prava europskih državljana koji su djeca ovisna od rođaka državljana trećih zemalja i koja nisu koristila pravo na slobodno kretanje, ali samo predmet *Ruiz Zambrano* se bavio državljanima EU koji žive u državama članicama čiji su državljani. Druga razlika je ta da u predmetu *Zhu and Chen* Sud ističe da je rođak u tom slučaju imao dovoljno materijalnih sredstava i time nije predstavljao teret za nacionalne javne finansije. Ovaj element je takođe nedostajao u predmetu *Ruiz Zambrano*. Posljedično, Sud je morao da se bavi posebnom situacijom koja bi mogla imati ozbiljne posljedice u smislu određivanja granice između prava Unije i prava država članica u osjetljivim pitanjima.

Uprkos činjenici da su sve države koje su posredovale u predmetu zajedno sa Europskom komisijom imale stav da *Ruiz Zambrano* situacija pada u isključivu nadležnost unutarnjeg pravnog sistema Belgije, Sud je odlučio suprotno: »Bilo koja nacionalna mjera koja ima efekat lišavanja građana Unije istinskog uživanja biti prava koja su im dodjeljena na osnovu njihovih statusa kao državljana Unije ...«⁴³ spada u domen EU prava. Zbog toga je

⁴³ *Ruiz Zambrano v Office National de l'Emploi* (C-34/09) (2011), stav 42. odluke Suda.

u suprotnosti sa pravom EU da država članica EU ne odobri boravak državljanima trećih država članica koji imaju maloljetnu djecu koja zavise od njih, gdje kao rezultat oni nijesu u mogućnosti da koriste bitna prava koja su im povjerena na osnovu njihovog statusa državljana EU (Spaventa, 2008).

Da rezimiramo, Europski sud pravde u mnogim je predmetima odlučio da prekogranično kretanje ili angažovanje u nekoj ekonomskoj aktivnosti nije potrebno da bi se situacija našla u okvir prava Europske unije. Prava koja proizilaze iz europskog državljanstva pripadaju svakom državljaninu Europske unije, ali samo u slučaju ako »nacionalna mjera ima za posljedicu uskraćivanje istinskog uživanja biti prava datih na osnovu njihovog statusa kao državljana Unije.«

3.2. Imaju li države članice EU pravni monopol da odluče ko su državljani Unije?

Državljanin unije je svako lice koje ima državljanstvo jedne od država članica Europske unije. Posljedično, države članice EU imaju u velikoj mjeri neograničeno pravo da način sticanja svog državljanstva uredi nacionalnim zakonom, i na taj način odrede ko su državljani Europske unije. Međutim, odlukom Suda u predmetu *Rottmann*⁴⁴ iz 2010. potvrđeno je da države članice nemaju pravni monopol u ovom pogledu, već da prilikom utvrđivanja državljanstva moraju imati u vidu pravo Europske unije, odnosno prava koja proizilaze iz europskog državljanstva.

Predmet *Rottmann* predstavlja revouluciju u razvoju prava europskog državljanstva. *Rottmann* je Austrijanac rođenjem, a stekao je njemačko državljanstvo prijemom. Međutim, Njemačka odlučuje da retroaktivno oduzme stečeno njemačko državljanstvo, sa obrazloženjem da je dobijeno ilegalno, odnosno da je podnosilac skrivao informaciju da je predmet sudske istrage u Austriji. Sa druge strane, austrijski Zakon o državljanstvu ne dozvoljava dvojno državljanstvo, pa je stoga sticanje njemačkog državljanstva, rezultiralo gubitkom austrijskog.

U žalbenom postupku protiv presude drugostupanjskog suda u sporu između Bavorske i *Rottmanna*, Njemački savezni upravni sud je postavio pitanje Sudu pravde Europske unije da li je gubitak njemačkog državljanstva u skladu sa pravom EU. Odnosno da li čl. 20. Ugovora o funkcioniranju Europske unije dozvoljava oduzimanje državljanstva ako je posljedica tog

⁴⁴ *Rottmann v Freistaat Bayern (C-135/08) (2010).*

oduzimanja gubitak i državljanstva Unije pa lice na taj način ostaje bez ikakvog državljanstva?

Na prvom mjestu, nacionalni sud je pitao da li gubitak statusa državljanina Unije spada u domen prava EU. Ako spada, koja država članica je odgovorna za kršenje prava EU? Da li Austrija treba da prilagodi svoje zakonodavstvo tako da Austrijanac ne može postati apatrid ili Njemačka u trenutnim okolnostima treba da spriječi da *Rottmann* ostane bez državljanstva Unije.

U ovom predmetu Europska komisija (uključujući i države članice) sugerirala je da pitanje sticanja i gubitka državljanstva ne spada u okvir prava Europske unije. Njemačka i Austrijska vlada su takođe iznijele stav da činjenično stanje u *Rottmannu* spada u isključivi domen unutarnjeg pravnog poretka. Sličan pristup je preuzeo i generalni advokat *Maduroa* u ovom predmetu. *Maduro* je smatrao da oduzimanje njemačkog državljanstva u predmetu *Rottmann* nema poveznicu sa slobodom kretanja, a time i spada van domena prava EU.

U principu Sud pravde EU je u svojoj odluci podsjetio da su uvjeti za sticanje i prestanak državljanstva u nadležnosti svake države članice, pa sa tim u vezi država članica može oduzeti nelegalno stečeno državljanstvo. Međutim, naglasio je da u vršenju svojih nadležnosti države članice moraju biti u skladu sa načelima prava Europske unije, kad god konkretna situacija spada u taj domen.

Ključno pitanje u ovom predmetu je kako pronaći ravnotežu između »pravog« državljanstva Unije, sa jedne strane, i suvereniteta država članica da regulišu zakonodavstvo u pogledu državljanstva, sa druge strane (Eijken, 2011, str. 65-69).

Europski sud ističe stav koji po mišljenju mnogih akademika predstavlja odskočnicu u daljem razmišljanju o uzajamnom odnosu nacionalnog i europskog državljanstva: »Jasno je da situacija građanina Unije, koji se suočava sa odlukom oduzimanja statusa državljanina, koja je donešena od vlasti jedne od država članica EU, stavljajući ga pri tom u poziciju da gubi status dodijeljen čl. 17. Ugovora o EZ, spada zbog svoje prirode i posljedica u okvir djelokruga prava Europske unije.«⁴⁵

Europski sud je odlučio da je situacija u kojoj se našao *Janko Rottmann* u suprotnosti sa pravom Europske unije, ali nije odgovorio na pitanje da li je Austrija obavezna da povрати oduzeto državljanstvo, već je naglasio da o tom pitanju moraju odlučiti austrijski sudovi, imajući u vidu pravo EU.

⁴⁵ *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010), stav 42. odluke Suda.

Primjetno je da se Europski sud u svojoj odluci fokusira ne na problem »gubljenja statusa državljanina EU«, nego na međunarodni standard »izbjegavanja apatridije«. S tim u vezi potvrđuje i dalje razvija ranije pomenuti stav da je državljanstvo Unije predodređeno da bude fundamentalni status građana država članica EU. Odluka u predmetu *Rottmann* otvara put, a u isto vrijeme postavlja velike izazove u daljem odnosu nacionalnog i europskog državljanstva.

4. Zaključak

Državljanstvo Europske unije i njegova prava povezuju se sa europskim identitetom, demokratskim principima, političkim i ekonomskim pravima i principima Unije. Iako samo dopunjuje postojeća prava koja pruža državljanstvo države članica, državljanstvo Unije sadrži spektar prava od velikog značaja za građane Unije zbog svojih karakteristika. Po svojoj prirodi, državljanstvo Unije sadrži prava čiji su nosioci sami građani država članica, a ne države članice.

Pravo na slobodno kretanje i politička prava koja pruža državljanstvo EU predstavljaju neposredan utjecaj Europske unije na život njenih građana. Europska građanska inicijativa, pravo obraćanja i pokretanja postupka pred institucijama i organima EU, pravo na slobodno kretanje državljana država članica i njihovih porodica, aktivno i pasivno pravo glasanja i dr. predstavljaju prava Europske unije na nivou pojedinca. U njima se ogleđaju benefiti Europske unije za društvo, jer se oni odnose prevashodno na građane, a ne na vlade država članice.

Pravo na slobodno kretanje jeste jedno od osnovnih prava na kojima se zasniva Europska unija, dok politička prava značajno doprinose učešću građana u aktivnostima Unije. Snažan utjecaj na razvoj prava sadržanih u državljanstvu EU imala je praksa Europskog suda pravde koja je omogućila proširenje ovih prava i unaprijeđenje njihove primjene. Daljim proširenjem ovih prava zasnovanim na *acquis communautaireu* smanjuju se razlike između legislativa država članica i Europske unije u oblasti državljanstva. Manje očigledna ali dugoročna posljedica ovakvog razvoja jeste izgradnja koncepta europskog identiteta zasnovanog na zajedničkim vrijednostima i idealima.

Sticanjem državljanstva Europske unije stižu se konkretna prava koja koriste svim građanima, ideja europskog državljanstva doprinosi bliskosti i zajedništvu naroda Europe; ne samo da koristi procesu europskih integra-

cija, već podržava mir i razumijevanje širom kontinenta. Uprkos povijesnim ožiljcima prouzrokovanih sukobima, Europljani imaju mnogo toga zajedničkog što mogu proslaviti ovim europskim zajedništvom.⁴⁶

Kao što smo vidjeli, nacionalno državljanstvo bitno se razlikuje od državljanstva Unije. Prvenstveno što državljanstvo Unije sadrži samo prava, ali ne i obaveze na strani pojedinca. Drugim riječima, odnos između Europske unije i njenih građana nije ni uporedivo blizak pravima i obavezama država članica i njihovih državljana. Državljanstvo unije ostaje neraskidivo vezano za državljanstvo države članice. Posljedično, jedna od njegovih glavnih slabosti je nedostatak samostalnosti. Da bi državljanstvo Unije ojačalo, neophodno je usaglasiti nacionalna zakonodavstva država članica. Da li je to u ovom trenutku razvoja Europske unije moguće, ostaje da se vidi.

U svakom slučaju, europsko državljanstvo, iako se često smatra jednim od najmanje uspješnih projekata Mاستrihta, »koje ima kvalitet boga Janusa« (v. Weiler, 1999: 361-395), ima značajan utjecaj na modernu evoluciju europskih integracija i ideje europskog identiteta, i kao takvo ima neupitnu civilizacijsku vrijednost.

Literatura

- A People's Europe* (1984). COM (84) 446 Final, 24. 9. 1984., Brussels: Commission of the European Communities, <http://aei.pitt.edu/2826/1/2826.pdf>
- Bernitz, H. L. (2006). *No longer Exclusive National Competence. Swedish studies in European Law*, 2006(1), 153-177.
- Co-creating European Union citizenship, A Policy Review* (2013), European Commission, DG for Research and Innovation, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Craig, P. G., & Burca, G. de. (2011). *EU Law; Text, Cases and Materials* (5th edition). Oxford (UK): Oxford University Press.
- Čok, V. (1999). *Pravo na državljanstvo*. Beograd (Srbija): Beogradski centar za ljudska prava, Dosije.
- Demography Report* (2015). European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Djurović, G. (2012). *Evropska unija i Crna Gora – politika proširenja*. Podgorica, Crna Gora: Ekonomski fakultet Univerziteta Crne Gore.

⁴⁶ <http://www.civitas.org.uk/eufacts/OS/CT1.htm>

- Eijken, H. van (2011). European Citizenship and the Competence of Member States to Grant and to Withdraw the Nationality of their Nationals. *Merkourios: Utrecht Journal of International and European Law*, 27(72), 66.-69. <http://www.utrechtjournal.org/articles/abstract/10.5334/ujiel.ak/>
- European Citizenship: Awareness growing about EU guaranteed rights but people want to know more* (2013), Press Release, Brussels: European Commission.
- Evers, A., & Guillemard, A. M. (2012). *Social Policy and citizenship; The changing landscape*. New York (USA): Oxford University Press.
- Flash Eurobarometer 365: European Union Citizenship Report* (2013). Brussels: European Commission.
- Hancock, M. D., et al. (2012). *Politics in Europe* (5th Edition). Washington DC, USA: CQ Press.
- Herrero, L. (2010). *The Cultural Component of Citizenship*. Brussels, Belgium: European House for Culture.
- Hofstede, G. (1994). *Cultures and organizations: Software of Mind*. London, UK: Harper Collins.
- Inis, E. F., & Saward, M. (2015). *Enacting citizenship and democracy in Europe*, New York, USA: Cambridge University Press.
- Joas, H., & Wiegandt, K. (2008). *The Cultural Values of Europe*. Liverpool, UK: Liverpool University Press.
- Kochenov, D. (2013). The essence of EU Citizenship emerging from the last ten years of academic debate: Beyond the cherry blossoms and the moon? *International and Comparative Law*, 2013(62), 97-136.
- Kochenov, D., & Plander, R. R. (2012). EU citizenship: From Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text. *Eur. L. Rev.*, 2012(37), 369-394.
- Kochenov, D. (2011). A Real European citizenship: A new jurisdiction test: a novel chapter in the development of the Union Europe. *Columbia Journal of European Law*, 18(1), 56-109.
- Kochenov, D. (2009). Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights, *Columbia Journal of European Law* 15(2), 171-237. Preuzeto sa <http://ssrn.com/abstract=1352734>
- Kochenov, D. (2006). Rounding up the circle: the mutation of Member States' nationalities under pressure from EU citizenship. *Swedish studies in European Law*, 2010(23), 10-33, Series/Number: EUI RSCAS; 2010/23; EUDO Citizenship Observatory.
- Košutić, B. P. (2010). *Osnovi prava Evropske Unije*. Beograd, Srbija: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Lenaerts, K. (2011). "Civis Europeus sum": from the cross border link to status of citizen of the Union. *Online Journal on Free Movement of Workers within the European Union*, 6(7), 6-19.
- McCormic, J. (2011). *European Union Politics*. New York, USA: Palgrave McMillan.

- O'Keeffe, D. (1994). Union citizenship. U O'Keeffe, David, & Twomey, Patrick M. (eds), *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (str. 29-54). Bath, Velika Britanija: Wiley Chancery.
- O'Leary, S. (1996). *The evolving concept of the Community Citizenship, From free movement of persons to the Union citizenship*. The Hague, Netherlands: Kluwer Law International.
- Pitkin, H. F. (1972). *The Concept of Representation*. Berkely, USA: University California Press.
- Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u Crnoj Gori 2011. godine* (2011). Saopštenje broj 83 od 12. 7. 2011., Podgorica: Monstat, Zavod za statistiku Crne Gore.
- Privremeni nacrt priručnika o rješavanju pitanja navodnih brakova iz interesa između državljana EU i onih koji nijesu državljani EU u kontekstu slobode kretanja europskih državljana* (2013). Brisel: Europska komisija.
- Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: EU Citizenship Report 2013* (2013). COM (2013) 269 Final, 8. 5. 2013., Brussels: European Commission.
- Report from the Commission to the European Parliament and to the Council on granting a derogation pursuant to Article 19(1) of the EC Treaty, presented under Article 12(4) of Directive 94/80/EC on the right to vote and stand as a candidate in municipal elections* (2005), COM/2005/0382 Final, 22. 8. 2005., Brussels: European Commission.
- Rostek, K., & Davies, G. (2006). The impact of Union citizenship on national citizenship policies. *European Integration online Papers* 10(5), 1-54, preuzeto sa stranice <http://ssrn.com/abstract=913960>
- Saurruger, S. (2010). The social construction of the participatory turn: The emergence of a norm in the European Union. *European Journal of Political Research*, 49(4), 471-495, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ejpr.2010.49.issue-4/issuetoc>.
- Shaw, J. (2011). Citizenship: Contrasting dynamics at interface of Integration and Constitutionalism, U P.G. Craig, & de G. Burca (2011), *The Evolution of EU Law (drugo izdanje)*. New York, USA: Oxford University Press.
- Spaventa, E. (2008). Seeing the woods despite the trees? On the scope of the European Union citizenship and its constitutional effect. *Common Market Law Review*, 45(1), 13-45.
- Stasinopolus, P. (2011). EU Citizenship as a battle of the concepts: *Travailler v Citoyen*. *European Journal of Legal Studies*, 4(2), 74-103 <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/20179>
- Third Report of the Commission on Citizenship of the Union* (2001), COM(2001) 506 Final, 7. 9. 2001., Brussels: Commission of the European Communities, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/com_2001_506_en.pdf
- Towards a Citizens' Europe* (1975). Bulletin of the European Communities, Supp. 7, 1975, Brussels: European Commission.

- Vajler, Dž. (2002). *Ustav Evrope*. Beograd, Srbija: Filip Višnjić.
- White, R. C. A. (2005). Citizenship of the Union, Governance and Equality. *Fordham International Law Journal*, 29(4), 790-811.
- Weiler, J. H. H. (1999). To be a European citizen: Eros and Civilization. U I. Manely, & I. Hudson (ed.) *The Constitution of Europe* (Special edition) (str. 2.-52.). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Wollenschlager, F. (2011). A new fundamental freedom beyond the market integration: Union citizenship and its dynamics for shifting the economic paradigm of European integration. *European Journal of Law*, 17(1), 5-13.
- Zimmermann, H., & Dur, A. (2012). *Key Controversies in European Integration*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.

Pravni izvori i odluke

- Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union C 326/391.
- Consolidated version of the Treaty on European Union, Official Journal of the European Union, C 326.
- Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 326.
- Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 329/34, 30.12.1993.
- Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals, OJ L 368/38.
- Direktiva 2004/38/EC Europskog parlamenta i Vijeća od 29. 4. 2004. o pravima državljana Unije i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica koja izmjenjuje Regulativu (EEC) broj 1612/68 i ukida Direktive 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC i 93/96/EEC, Službeni list Europske unije br. L 158.
- Regulation 211/2011 of the European Parliament and of the Council of 16. 2. 2011 on the citizen's initiative, Official Journal of the European Union L 65/1, 11. 3. 2011, amended by Commission Delegated Regulation 268/2012 of 25. 1. 2012, OJ L 89/1, 27. 3. 2012, Council Regulation 517/2013 of 13. 5. 2013, OJ L158/1, 10.06.2013, Commission Delegated Regulation 531/2014 of 12. 3. 2014, OJ L 148/52, 20. 5. 2014 and Commission Delegated Regulation 887/2013 of 11. 7. 2013, OJ L 247/11.
- Ustav Crne Gore, Sl. list Crne Gore 01/07.

- European Court of Justice, *Baheten Metock and Others* (C-127/08) (2008), ECR 2008 I-06241, Luxemburg, 25 July 2008.
- European Court of Justice, *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department* (C413/99) (2002), ECR I7091, Luxemburg, 17 September 2002.
- European Court of Justice, *D'Hoop v Office national de l'emploi* (C-224/98) (2002), ECR 2002 I-6191, Luxemburg, 11 July 2002
- European Court of Justice, *Garcia Avello v Belgian State* (C-148/02) (2003), ECR 2003 I-11613, Luxemburg, 2 October 2003.
- European Court of Justice, *Grzelczyk v Centre public d'aide sociale* (C-184/99) (2001), ECR I-6193, Luxemburg, 20 September 2001.
- European Court of Justice, *Huber v Bundesrepublik Deutschland* (C-524/06) (2008), ECR 2008 I-09705, Luxemburg, 16 December 2008.
- European Court of Justice, *Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen* (C-64/96; 65/96) (1997), ECR 1997 I- 03171, Luxemburg, 5 June 1997.
- European Court of Justice, *Maria Martines Sala v Freistaat Bayern* (C-85/96) (1998), European Court Reports I-02691, Luxemburg, 12 May 1998.
- European Court of Justice, *Morson v State of the Netherlands and Head of the Plaatselijke Politie within the meaning of the Vreemdelingenwet; Jhanjan v State of the Netherlands* (C-35/82; 36/82) (1982), ECR 1982 I-03723, Luxemburg, 27 October 1982.
- European Court of Justice, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration* (C-26/62) (1963), English Special Edition 1963 00001, Luxemburg, 5 February 1963.
- European Court of Justice, *Pusa v Osuuspankkien Keskinäinen Vakuutusyhtiö* (C-224/02) (2004), ECR I-05763, Luxemburg, 29 April 2004.
- European Court of Justice, *Rottmann v Freistaat Bayern* (C-135/08) (2010), ECR I-01449, Luxemburg, 2 March 2010.
- European Court of Justice, *Ruiz Zambrano v Office National de l'Emploi* (C-34/09) (2011), ECR I-01177, Luxemburg, 8 March 2011.
- European Court of Justice, *Schempp v Finanzamt München V* (C-403/03) (2005), ECR 2005 I-6421, Luxemburg, 2 July 2005.
- European Court of Justice, *Steen v Deutsche Bundespost* (C-132/93) (1994) ECR 1994 I-02715, Luxemburg, 16 June 1994.
- European Court of Justice, *The Queen v Saunders* (C-175/78) (1979), ECR 1979 I-01129, Luxemburg, 28 March 1979.
- European Court of Justice, *Zhu and Chen v Secretary of State for the Home Department* (C-200/02) (2004), ECR 2004 I-9925, Luxemburg, 19 October 2004.

Internet izvori

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

<http://eudo-citizenship.eu/>

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/citizenship_of_the_union/l23026_en.htm

[http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-\(1979-2009\).html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/000cdcd9d4/Turnout-(1979-2009).html)

<http://www.letmevote.eu/en/initiative>

EUROPEAN CITIZENSHIP: DEVELOPMENT, INFLUENCE, AND CHALLENGES

Summary

The authors analyse the concept of European citizenship, its most important aspects and the rights and freedoms it encompasses. The most important legal sources of European citizenship are analysed: the founding treaties of the EU, the regulations and directives of the EU institutions, and the long-term judicial practice of the European Court of Justice that has played a key role in the development of this area of EU law. The paper further explores the rights and freedoms of European citizenship, such as the freedom of movement and residence, in order to better comprehend the complexity of European citizenship law. The paper also takes a deeper look into the case law of the ECJ, and the manner it has changed the interpretation of the law on European citizenship. By analysing certain landmark cases, the paper illustrates the historical development and legal transformation the concept has undergone. Finally, the paper explores the ideological aspect of European citizenship – the idea of European identity and its influence on European citizenship – to better understand the driving forces and ideals behind the concept.

Keywords: *European Citizenship, EU Citizenship, European identity, European Union, European Court of Justice, freedom of movement and residence*