

Stjepan Novak*

Izvorni znanstveni rad
UDK 342.71:341.645(4-67 EU)
DOI: <https://doi.org/10.25234/pv/13652>
Rad primljen: 5. siječnja 2021.
Rad prihvaćen: 25. listopada 2021.

ODNOS NACIONALNIH DRŽAVLJANSTAVA I GRAĐANSTVA EUROPSKE UNIJE U PRAKSI SUDA EU-a

Sažetak: *Građanstvo Unije, formalno uvedeno Ugovorom iz Maastrichta, praksom Suda EU-a postalo je temeljni status državljanina država članica koji omogućuje jednaki pravni tretman svim njegovim nositeljima koji se nađu u istoj situaciji bez obzira na državljanstvo. Cilj rada je istražiti kako je Sud EU-a kroz taj institut širio primjenu prava Unije, u kontekstu odnosa prema nacionalnim državljanstvima država članica, ali i gdje je postavio granice tom širenju u odnosu na nacionalna državljanstva. U tu svrhu, nakon uvodnih razmatranja, analizirat će se problematika stjecanja i gubitka građanstva Unije u interpretaciji Suda EU-a. U trećem dijelu istražiti će se pitanje emancipacije građanstva Unije od nacionalnih državljanstava s obzirom na odredbe UEU-a i UFEU-a te s obzirom na praksu Suda EU-a. Na kraju autor zaključuje kako je Sud EU-a uistinu dao snažan poticaj ekspanziji instituta građanstva Unije, ali i kako je i sam postavio granice toj ekspanziji i to upravo u njegovoj povezanosti s nacionalnim državljanstvima, što je i u skladu s relevantnim odredbama UEU-a i UFEU-a.*

Ključne riječi: *građanstvo Unije, nacionalna državljanstva, emancipacija građanstva Unije, Sud Europske unije*

1. UVOD

Kao dva ključna predmeta Suda EU-a, kada je riječ o nacionalnom državljanstvu i građanstvu Unije, moguće je izdvojiti predmete *Micheletti* i *Rottman*. U predmetu *Micheletti* španjolski se sud obratio Sudu EU-a s pitanjem može li se gospodin Micheletti, zubar s argentinskim i talijanskim državljanstvom, pozvati na slobodu poslovnog nastana u Španjolskoj na temelju svog talijanskog državljanstva, iako bi se, prema španjolskom pravu, prednost trebala dati

* Dr. sc. Stjepan Novak, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske, Ulica grada Vukovara 33, 10000 Zagreb. E-adresa: stjepannovak@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6600-4974>.

njegovom argentinskom državljanstvu. Sud EU-a je odgovorio da je svaka država članica sama ovlaštena odrediti uvjete stjecanja i gubitka vlastita državljanstva, vodeći pritom računa o pravu Zajednice. S tim u vezi, zaključio je da španjolsko pravo koje podvrgava priznavanje državljanstva druge države članice dodatnim uvjetima suprotno pravu tadašnje Zajednice, što je značilo da je Španjolska trebala priznati gospodina Michelettija kao talijanskog državljanina.¹ Odbijajući priznati pravilo istinske povezanosti, Sud EU-a suprotstavio se Međunarodnom sudu i njegovoj odluci u predmetu *Nottebohm*,² iz koje proizlazi da u slučaju nepostojanja takve povezanosti između pojedinca i države čije državljanstvo taj pojedinac ima, druge države nisu u obvezi priznati to državljanstvo. S druge strane, presuda *Micheletti* je značila da u svojoj slobodi uređivanja pitanja državljanstva, države članice nisu neograničene.³

Presuda *Rottman*, donesena 18 godina poslije, značila je i potvrdu i razradu presude⁴ *Micheletti*. Austrijski državljanin gospodin Rottman, 1995. preselio se u Njemačku. Kada je podnio zahtjev za njemačko državljanstvo u veljači 1998. nije naveo da se u Austriji protiv njega vodi kazneni postupak. Njemačko državljanstvo je stekao 1999. slijedom čega je, sukladno austrijskom zakonodavstvu, izgubio austrijsko državljanstvo. Kada su, međutim, austrijske vlasti obavijestile njemačke da je u odnosu na gospodina Rottmana izdan uhiđbeni nalog, njemačke su vlasti donijele odluku o oduzimanju državljanstva s obzirom na to da je isto bilo stečeno prijevarom.⁵ Njemački sud pred kojim se vodio postupak koji je pokrenuo gospodin Rottman, obratio se Sudu EU-a. Sud EU-a potvrdio je svoj stav iz presude *Micheletti* podsjetivši da uvjeti za stjecanje i gubitak državljanstva uz poštovanje prava Unije potpada pod nadležnost svake države članice te da države članice mogu, oduzimanjem svojeg državljanstva određenoj osobi, tu osobu lišiti i građanstva Unije uz poštovanje načela proporcionalnosti.⁶

Ono što proizlazi iz ovih dviju presuda jest da države članice imaju glavnu riječ kada je posrijedi stjecanje i gubitak državljanstva. Ipak, unutar ovih granica, Sud EU-a je svojom praksom jačao institut građanstva Unije te njegovoj primjeni dao dalekosežni doseg.⁷

1 Presuda *Mario Vicente Micheletti i drugi protiv Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90 ECLI:EU:C:1992:295 od 7. srpnja 1992. (*Micheletti*).

2 *Nottebohm* (Liechtenstein v. Guatemala), Judgment of 6 April 1955, Second Phase, ICJ Reports 1955, p. 4., Gospodin Nottebohm bio je njemački državljanin s prebivalištem u Gvatemali, ali ne i gvatemalskim državljanstvom. S početkom Drugog svjetskog rata, gospodin Nottebohm stekao je, pod sumnjivim uvjetima lihtenštajnsko državljanstvo. Gvatemala je, nakon završetka Drugog svjetskog rata, tijekom kojeg je objavila rat Njemačkoj, zabranila gospodinu Nottebohmu ulazak na svoje državno područje te konfiscirala njegovu imovinu. S tim u vezi Međunarodni sud ustvrdio je da Lihtenštajn nema pravo pružanja diplomatske zaštite gospodinu Nottebohmu, praktički negirajući njegovo lihtenštajnsko državljanstvo s obzirom na nepostojanje njegove istinske povezanosti s tom državom kao osnovnog uvjeta za priznavanje državljanstva na međunarodnoj razini. Vidi Macklin, str. 493.

3 Dimitry Kochenov i Aleksejs Dimitrovs 'EU Citizenship for Latvian "Non-Citizens": A Concrete Proposal' (2016) 38(1) *Houston Journal of International Law* 84; Helen Oosterom-Staples, 'The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences' (2018) 65(3) *Netherlands International Law Review* 457.

4 Dimitry Kochenov, 'A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test; A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe' (2013) 18(1) *Columbia Journal of European Law* 77.

5 Presuda *Janko Rottman protiv Freistaat Bayern, Zahtjev za prethodnu odluku: Bundesverwaltungsgericht – Njemačka*, C-135/08, ECLI:EU:C:2010:104 (2. ožujka 2010.) (*Rottman*), para 22.–35.

6 *Rottman*, para 39. i 59.

7 Dimitry Kochenov, 'Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights' (2009) 15(2) *Columbia Journal of European Law* 211.

U ovom radu pokušat će se, prikazom relevantne prakse Suda EU-a, odgovoriti na pitanje daje li građanstvu Unije njegov karakter fundamentalnog statusa⁸ i autonomni status u odnosu na nacionalna državljanstva⁹ te gdje je Sud EU-a postavio granice ekspanzije primjene prava Unije kroz institut građanstva Unije spriječivši kvalifikaciju svojih presuda *ultra vires*.¹⁰ U tom cilju, u sljedećem poglavlju istražiti će se pitanje stjecanja i gubitka građanstva Unije. Nakon toga, istražiti će se stav Suda EU-a prema pitanju osamostaljivanja građanstva Unije u odnosu na nacionalna državljanstva. Na kraju će uslijediti zaključna razmatranja.

2. STJECANJE I GUBITAK GRAĐANSTVA UNIJE: DOSEG PRAVA EUROPSKE UNIJE S OBZIROM NA NACIONALNA DRŽAVLJANSTVA

Europsko je vijeće na sastanku u Edinburgu 11. i 12. prosinca 1992., na inzistiranje Danske, usvojilo Odluku o građanstvu Unije u kojoj je navedeno da odredbe o uspostavljanju građanstva Unije ni na koji način ne zamjenjuju nacionalno državljanstvo. Ponovljeno je da će se pitanje posjeduje li pojedinac državljanstvo države članice rješavati isključivo na temelju pravnih propisa te države članice.¹¹ Isto tako, u jednostranoj izjavi Danske pridružene njezinu ratifikacijskom aktu Ugovora o Europskoj uniji navedeno je kako je građanstvo Unije, u potpunosti drugačiji politički i pravni koncept od koncepta državljanstva u smislu danskog Ustava i njezina pravnog poretka te ni na koji način ne predstavlja pokušaj formiranja građanstva Unije u smislu državljanstva države. Također, navodi se i kako građanstvo Unije ne daje državljaninu druge države članice Unije dansko državljanstvo.¹² Odredbom uvedenom Amsterdamskim ugovorom prema kojoj se građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga, danska specifičnost postala je pravilo za sve države članice.¹³

Sukladno Deklaraciji o državljanstvu države članice, priložene Ugovoru iz Maastrichta, o pitanju je li pojedinac državljanin države članice odlučivat će se isključivo na temelju pravnih propisa te države članice, kao i da države članice deklaracijom mogu pojasniti koje se osobe trebaju smatrati njezinim državljanima.¹⁴ Tako su stanovnici Farskih otoka, iako danski državljanini, isključeni iz doseg građanstva Unije,¹⁵ kako je navedeno i u članku 355. UFEU-a. Zapravo može se reći da ih je Danska odredila nedržavljanima za potrebe prava Unije, odnosno tadašnje

8 Presuda *Rudy Grzelczyk protiv Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 (20. rujna 2001.) (*Grzelczyk*), para 31.

9 Ovako u WT Worster, 'European Union Citizenship and the Unlawful Denial of Member State Nationality' (2020) 43(4) *Fordham International Law Journal* 776.

10 Kochenov (n 4) 74.

11 Zaključci Predsjedništva Europskog vijeća, Edinburg, 11. i 12. 1992. https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december_-_edinburgh_eng_.pdf.

12 Zaključci Predsjedništva Europskog vijeća, Edinburg, 11. i 12. 1992., str. 57. Vidi i WT Worster, 'Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship' (2018) 15(2) *International Organizations Law Review* 350.

13 Oosterom-Staples (n 3) 439.

14 Deklaracija o državljanstvu države članice <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A11992M%2FAFI%2FDCL%2F02>; Maja Glibo, 'Državljanstvo Europske unije' (2013) 46(93) *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja* 92.

15 Worster (n. 12) 359; GR de Groot 'Towards a European Nationality Law' (2004) 8(3) *Electronic Journal of Comparative Law*.

Zajednice.¹⁶ Drugačija je bila situacija s Grenlandom. Iako se ovaj autonomni teritorij Danske povukao iz članstva tadašnje Zajednice 1985., njegovi se stanovnici smatraju građanima Unije s obzirom na to da su i dalje danski državljani koji nisu isključeni od primjene prava Unije, kao što je to slučaj sa stanovnicima Farskih otoka.¹⁷

U tom smislu važno je spomenuti i, kako je Kochenov naziva, dvojbenu¹⁸ presudu Suda EU-a u predmetu *Kaur*. Izjavom iz 1982. Ujedinjena Kraljevina je odredila koje se kategorije osoba trebaju smatrati njezinim državljanima za potrebe primjene prava tadašnje Zajednice. Među tim kategorijama osoba nisu bili i građani britanskih prekomorskih područja. U navedenu kategoriju spadala je i gospođa Kaur, rođena u Keniji dok je Kenija bila britanska kolonija. Kada je gospođa Kaur, s obzirom na kategoriju državljana kojoj je pripadala, izgubila pravo prebivališta na području Ujedinjene Kraljevine, pokrenula je odgovarajuće postupke pred britanskim nadležnim tijelima, pozivajući se i na predmet *Micheletti*.¹⁹ Sud EU-a podržao je Ujedinjenu Kraljevinu zaključivši kako ta država gospođu Kaur nije mogla lišiti nečega što ista gospođa nikad nije ni imala. Ona, naime, nikad nije bila građanka Unije.²⁰

Drugačije je bilo u predmetu *Eman i Sevinger*. Suprotno navodima nizozemske vlade, prema Sudu EU-a, činjenica da nizozemski državljani i građani Unije imaju prebivalište na Arubi, sastavnom dijelu Nizozemske na koji se Ugovori ne primjenjuju, ne može dovesti do lišavanja tih nizozemskih državljana njihova prava da sudjeluju na izborima za Europski parlament.²¹ Razlika u odnosu na gospođu Kaur bila je u činjenici da za ove nizozemske državljane Nizozemska nije navela da se za potrebe primjene prava Unije neće smatrati njezinim državljanima. Posljedično, kao nositeljima građanstva Unije, nije im moguće ograničiti prava koja proizlaze iz tog građanstva samo na osnovi njihova prebivališta, tim više što nizozemski državljani s prebivalištem u bilo kojoj trećoj državi imaju pravo glasa na izborima za Europski parlament.²²

U ovom kontekstu može se postaviti i pitanje Brexita. Neki su autori tako tvrdili da bi gubitak građanstva Unije za britanske državljane predstavljao neproporcionalno kršenje njihovih temeljnih prava suprotno temeljnim vrijednostima Unije, zatim da je nacionalno državljanstvo uvjet samo za stjecanje, ne i gubitak građanstva Unije, uspoređujući Brexit sa spomenutom situacijom Grenlanda.²³ U tom kontekstu, složio bih se s jednostavnim, ali potpuno

16 Vidi Kochenov (n 7) 191.

17 Ovako u Serhii Lashyn, 'Brexit Means Brexit: Does It so When It Comes to EU Citizenship?' (EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2019) <<https://www.ejiltalk.org/brexit-means-brexit-does-it-so-when-it-comes-to-eu-citizenship/>>; Vidi i de Groot (n 15).

18 Dimitry Kochenov, 'The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: Beyond the Cherry Blossoms and The Moon?' (2013) 62(1) International and Comparative Law Quarterly 116.

19 Presuda *The Queen protiv Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, uz sudjelovanje: Justice, Zahtjev za prethodnu odluku: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) – Ujedinjena Kraljevina, C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106* (20. veljače 2001.) (*Kaur*), para 17; Martijn van den Brink i Dimitry Kochenov 'Against "Associate EU Citizenship"' (2019) 57 University of Groningen Faculty of Law Research Paper No. 4/2019, dostupno na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3338435, 1.–24., str. 11.

20 *Kaur*, para 25; Kochenov, Dimitrovs (n 3) 83; Kochenov (n 7) 190.

21 Presuda *M. G. Eman i O. B. Sevinger protiv College van burgemeester en wethouders van Den Haag, Zahtjev za prethodnu odluku: Raad van State – Nizozemska, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545* (12. rujna 2006.), para 26–29; Kochenov (n 7) 220.

22 *Ibid.*, str. 221. Kochenov ovdje otvara mogućnost dodjele prava glasa na izborima za Europski parlament i stanovnicima Farskih otoka vodeći se upravo logikom predmeta *Eman i Sevinger*.

23 Worster (n 12) 360; Lashyn (n 17). Drugačije Jo Shaw, 'EU citizenship: still a fundamental status?' (2018) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2018/14, 10. <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3157556>

točnim zaključkom Kochenova, koji je ustvrdio kako su i UEU i UFEU po ovom pitanju vrlo jasni. Članak 9. UEU-a navodi kako se građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.²⁴ Na taj način *conditio sine qua non* zadržavanja statusa građanina Unije za britanske državljane nakon Brexita jest izmjena Ugovora,²⁵ a uvjet približavanja novostečenog statusa onom ranijem, posebni sporazum Unije i Ujedinjene Kraljevine.²⁶ Osim toga, zadržavanje građanstva Unije nakon Brexita bilo bi upitno i s demokratskog gledišta s obzirom na izraženu volju većine građana da napuste Uniju i status koji im ona nosi.²⁷ Konačno, smatram da je slučaj Ujedinjene Kraljevine neusporediv sa slučajem Grenlanda. U prvom slučaju riječ je o povlačenju države iz Unije posljedica čega je, sukladno članku 50. UEU-a, prestanak primjene Ugovora pa tako i njegovih odredbi o građanstvu Unije. Stanovnici Grenlanda ostali su danski državljani čime je primarni uvjet za uživanje statusa građanina Unije zadovoljen. Pridružimo li tome i pravilo da države same odlučuju koje će svoje državljane smatrati državljanima za potrebe prava Unije nema nikakve zapreke da se i tim danskim državljanima ne prizna građanstvo Unije.

Sud EU-a umalo je dobio priliku dati odgovor na pitanje o statusu britanskih državljana nakon Brexita, tijekom 2018. Nadležni nizozemski sud, u povodu postupka koji su pokrenuli britanski državljani s prebivalištem u Nizozemskoj, odlučio je postaviti pitanje Sudu EU-a znači li povlačenje države članice Unije, gubitak građanstva Unije za njezine državljane. Odluka o postavljanju prethodnog pitanja Sudu EU-a u žalbenom je postupku povučena s obzirom na to da je viši sud zaključio da je ovo preuranjen potez.²⁸ Sud EU-a dobit će još prilika očitovati se o ovom pitanju, s obzirom na to da su mu dva francuska suda, u studenom i prosincu 2020., također postavila prethodna pitanja u vezi s utjecajem Brexita na britanske građane.²⁹ Kako cilj ovog rada nije odgovoriti na pitanja u vezi sa statusom britanskih državljana nakon Brexita, ova se tema neće detaljnije razradivati.

Ipak, za temu ovog rada važno je spomenuti i kako je u predmetu *Shindler*, Komisija navela da se od povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije državljani Ujedinjene Kraljevine koji nemaju državljanstvo države članice Unije više ne smatraju građanima Unije. Slijedom toga, smatrala je da joj Ugovori ne dopuštaju donošenje odluke o zadržavanju, počevši od navedenog povlačenja, građanstva Unije navedenih državljana koji u tom trenutku nemaju državljanstvo države

24 Dimitry Kochenov 'Brexit and Citizenship' (Verfassungsblog, 2016) <<https://verfassungsblog.de/brexit-and-citizenship/>>

25 van den Brink, Kochenov (n 19) 10; Mark Dawson i Daniel Augenstein, 'After Brexit: Time for a further Decoupling of European and National Citizenship?' (Verfassungsblog, 2016) <https://verfassungsblog.de/brexit-decoupling-european-national-citizenship/>.

26 HUU d'Oliveira, 'Brexit, Nationality and Union Citizenship: Bottom Up' (2018) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2018/49 12; Daniel Thym, 'The Case Against an Autonomous 'EU Rump Citizenship'' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24 12.

27 van den Brink, Kochenov (n 19) 16; Dimitry Kochenov, 'More Suffocating Bonds?! Conceptual and Legal Flaws of the Unnecessary Proposal' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 29; Annette Schrauwen, '(Not) losing out from Brexit', (2017) 1(1) *Europe and the World: Law Review* 4.

28 Oliver Garner 'The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status', (2018) 20 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 117; van den Brink, Kochenov (n 19) 11.

29 Steve Peers, 'Litigating Brexit: a guide to the case law' (EU Law Analysis, 2020) <http://eulawanalysis.blogspot.com/p/litigating-brexit-guide-to-case-law.html>.

članice Unije.³⁰ Sud EU-a je potvrdio kako Komisija nije nadležna sama donijeti obvezujući akt kojim se, počevši od povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Unije, zadržava građanstvo Unije određenih državljana Ujedinjene Kraljevine.³¹ Tužba fizičkih osoba u konkretnom slučaju bila je odbačena.

Ono što se može zaključiti iz prikazane prakse jest da je stjecanje i oduzimanje građanstva Unije zapravo odraz *Micheletti* pravila, ali i međunarodnog prava³² prema kojem države same odlučuju tko su njezini državljani, vodeći računa o pravu Unije,³³ kao i o međunarodnom pravu.³⁴

Samo pola godine nakon presude *Micheletti* na snagu je stupio Ugovor iz Maastrichta kojim je uvedeno građanstvo Europske unije. Građanin Europske unije je svaka osoba koja je državljanin države članice. Ovo znači da građanstvo Unije proizlazi iz nacionalnog državljanstva i da je o njemu ovisno. Samim time nacionalna su državljanstva kao specifičnost svake države članice u isključivoj nadležnosti svake države³⁵ došla u središte interesa Suda EU-a. Institut građanstva Unije tako je postao sredstvo jačanja načela zabrane diskriminacije.

Ovo je vidljivo i u predmetu *Martinez Sala*. Španjolska državljanica gospođa Martinez Sala, prebivala je u Njemačkoj gdje je živjela od socijalne pomoći. U trenutku kad je podnijela zahtjev za dječji doplatnik nije posjedovala čak ni važeću dozvolu za boravak, a kako nije imala ni njemačko državljanstvo, zahtjev joj je odbijen. Sud EU-a ovo je smatrao suprotnom pravu Europske unije i načelu zabrane diskriminacije i to s obzirom na status gospođe Martinez Sala kao građanke Unije.³⁶

Martinez Sala primjer je promjene trenda,³⁷ nastavljenog u predmetu *Grzelczyk*. U ovom je predmetu francuskom državljaninu koji je prebivao i studirao u Belgiji odbijeno pravo na socijalnu pomoć jer nije ispunjavao uvjet belgijskog državljanstva. U smislu europskog prava nije ga se moglo smatrati radnikom. Sud EU-a je zaključio kako je jasno da bi belgijski student koji bi se našao u istim ovim okolnostima ispunjavao uvjet za dobivanje minimalne hranarine pa je riječ o diskriminaciji na temelju državljanstva. Nakon toga, Sud EU-a izrekao je važno pravilo prema kojem je građanstvo Unije državljanima država članica namijenjeno kao temeljni status. Upravo taj temeljni status omogućuje jednak pravni tretman svima koji se nađu u istoj situaciji bez obzira na državljanstvo, pod uvjetom da nije riječ o izričito predviđenim iznimkama.³⁸

30 Rješenje Općeg suda, Harry Shindler i dr. protiv Europske komisije, T-627/19, ECLI:EU:T:2020:335 (14. srpnja 2020.) (*Shindler*), para 9.

31 *Shindler*, para 56.

32 Vidi i Kochenov, Dimitrovs (n 3) 79.

33 *Micheletti*, para 10.

34 *Rottman*, para 53. Vidi i Worster (n 9) 780.

35 Oosterom-Staples (n 3) 433.

36 Presuda *María Martínez Sala protiv Freistaat Bayern, Zahtjev za prethodnu odluku: Bayerisches Landessozialgericht – Njemačka*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217 (12. svibnja 1998.), para 61.–65; Eleanor Spaventa, 'Seeing the wood despite the trees? on the scope of Union citizenship and its constitutional effects' (2008) 45(1) *Common market law review* 19.

37 Milan Marković i Aleksandra Vukašinović, 'Europsko državljanstvo: razvoj, utjecaj i izazovi' (2016) 16(3) *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 512.

38 *Grzelczyk*, para 29. i 31.

Potvrdu ovog stava dao je i predmet *Baumbast i R.* Gospodin Baumbast, njemački državljanin, sa svojom suprugom kolumbijskom državljanicom i njihovom djecom kolumbijskog i njemačkog državljanstva, živio je i radio u Ujedinjenoj Kraljevini. Nakon nekog vremena izgubio je posao te više nije uspijevaao naći trajno zaposlenje. Zbog tog razloga nije mu bio odobren stalni boravak na području Ujedinjene Kraljevine. Sud EU-a konstatirao je kako građanin Unije koji više ne uživa pravo boravka u drugoj državi članici kao radnik, uživa to pravo upravo kao građanin Unije. Dakako, on ovo pravo ima u skladu s uvjetima i ograničenjima utvrđenima Ugovorima i mjerama usvojenima na temelju tih Ugovora.³⁹

U svakom slučaju, Sud EU-a puno više slobode državama članicama ostavlja kada je riječ o stjecanju državljanstva, nego kad je riječ o gubitku državljanstva.⁴⁰ Tako je u predmetu *Rottman* Sud EU-a smatrao dopuštenim zakonodavstvo države članice koje bi dovodilo do gubitka državljanstva te posljedično građanstva Unije uz uvjet poštovanja načela proporcionalnosti. Preciznije, načelno ne dirajući u pravo država članica da same postavljaju uvjete za gubitak njihova državljanstva, Sud EU-a odredio je da i u ovim pitanjima države članice moraju voditi računa o pravu Europske unije, ako isto pitanje ulazi u okvire tog prava.

Sud EU-a i ranije je svojom praksom razradio situacije koje, u navedenom kontekstu, ulaze u okvir prava Europske unije.

U predmetu *Saunders*, gospođi Saunders u kaznenom je postupku pred britanskim tijelima bila izrečena mjera zabrane ulaska na područje Engleske ili Walesa u naredne tri godine. Nadležni se britanski sud, s obzirom na njezin status radnika, obratio Sudu EU-a. Unatoč odredbi tome što sloboda kretanja radnika podrazumijeva pravo na slobodno kretanje unutar državnog područja država članica u tu svrhu, Sud EU-a ovo je smatrao potpuno unutarnjom situacijom države, na koju se europsko pravo ne primjenjuje.⁴¹

U drugom predmetu, gospođa Uecker, norveška državljanica, bila je zaposlena kao predavačica norveškog u Njemačkoj gdje je i prebivala sa suprugom, njemačkim državljaninom zaposlenim u Njemačkoj. Na temelju njemačkog zakonodavstva, bila je zaposlena na određeno čime nije bila zadovoljna te je pokrenula odgovarajući postupak pred nadležnim tijelima. Sud EU-a, smatrao je kako je riječ o unutarnjoj situaciji te kako građanstvo Unije nema za svrhu proširiti doseg prava Unije na unutarnje situacije.⁴²

S vremenom, međutim, granice između unutarnjih situacija i onih koje potpadaju pod pravo Europske unije postajale su sve manje očite. U predmetu *Garcia Avello*, španjolski državljanin gospodin Garcia Avello i belgijska državljanica gospođa Weber, bračni par s prebivalištem u Belgiji, tražili su od belgijskih vlasti da imena njihove dvoje djece, s belgijskim i španjolskim državljanstvom, upišu kao Garcia Weber. Ovo je bilo sukladno španjolskom običaju, ali protivno belgijskim zakonima, zbog čega je zahtjev odbijen.⁴³ Unatoč tome što djeca nikad nisu na-

39 Presuda *Baumbast i R protiv Secretary of State for the Home Department*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Immigration Appeal Tribunal – Ujedinjena Kraljevina*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493 (17. rujna 2002.), (*Baumbast*) para 16.–22., 81. i 94.

40 *Worster* (n 12) 360.

41 Presuda *La Reine protiv Vera Ann Saunders*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Crown Court, Bristol – Ujedinjena Kraljevina*, C-175/78, ECLI:EU:C:1979:88 (28. ožujka 1979.); Spaventa(n 36) 16.

42 Presuda *Land Nordrhein-Westfalen protiv Kari Uecker i Vera Jacquet protiv Land Nordrhein-Westfalen*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Landesarbeitsgericht Hamm – Njemačka*, C-64/96 i C-65/96 ECLI:EU:C:1997:285 (5. lipnja 1997.)

43 *Marković, Vukašinić* (n 37) 515.

pustila Belgiju, imajući u vidu njihovo dvojno državljanstvo, kao i ozbiljne neugodnosti koje bi ona mogla imati u slučaju da odluče živjeti u Španjolsku, Sud EU-a zaključio je da ova situacija potpada pod pravo Unije te da je belgijsko zakonodavstvo protivno načelu zabrane diskriminacije na temelju državljanstva. Naime, spomenute ozbiljne neugodnosti mogle bi utjecati na ostvarivanje prava građanina Unije na slobodno kretanje Unijom.⁴⁴

Istu logiku Sud EU-a je koristio i 14 godina poslije u predmetu *Lounes* iz 2017. Gospođa Ormazabal, španjolska državljanka, doselila se u Ujedinjenu Kraljevinu, imala je status radnika te je stekla britansko državljanstvo, zadržavši španjolsko. Sklopila je brak s alžirskim državljaninom, gospodinom Lounesom, koji je u Ujedinjenoj Kraljevini boravio protuzakonito. Kad je gospodin Lounes zatražio izdavanje boravišne iskaznice, dostavljena mu je odluka o protjerivanju s obzirom na to da je prekoračio dopuštenu duljinu boravka u Ujedinjenoj Kraljevini.⁴⁵ Sud EU-a zaključio je kako u konkretnom slučaju gospođu Ormazabal i gospodina Lounes ne štiti Direktiva 2004/38, s obzirom na to da se ta Direktiva odnosi na one građane Unije koji se useljavaju ili borave u državi članici različitoj od one koje su državljani.⁴⁶ S druge strane, štiti ih upravo status građanstva Unije gospođe Ormazabal. Kad to ne bi bilo tako, građanin Unije koji je ostvario svoju slobodu kretanja i, uz svoje izvorno državljanstvo, stekao državljanstvo države članice domaćina, u pogledu svojeg obiteljskog života bio bi stavljen u nepovoljniji položaj od građanina Unije koji je isto ostvario tu slobodu, ali je zadržao samo svoje izvorno državljanstvo.⁴⁷ Sličnost s predmetom *Garcia Avello* sastojala se u tome što je Sud EU-a htio zaštititi pravo gospođe Ormazabal na vođenje normalnog obiteljskog života u državi članici domaćinu, jednako kao što je i djecu Garcia Avello htio zaštititi od ozbiljnih neugodnosti pri korištenju njihovih prava.

Još jedan predmet u kojem se Sud EU-a morao potruditi da, na prvi pogled, unutarnju situaciju dovede u doseg prava Unije bio je *Schempp*. Riječ je bila o njemačkom državljaninu s prebivalištem u Njemačkoj koji je redovito plaćao uzdržavanje svoje bivše supruge koja je, od njihova razvoda, prebivala u Austriji. Zbog primjene njemačkog i austrijskog poreznog zakonodavstva, njemačke vlasti gospodinu Schemppu nisu priznale porezni odbitak koji je tražio na temelju uzdržavanja. Naime, iako su njemačke vlasti priznavale pravo na takav porezni odbitak, to nije bio slučaj s austrijskim zakonodavstvom, slijedom čega od austrijskih vlasti nije mogao pribaviti potrebnu potvrdu za priznavanje odbitka u Njemačkoj. Sud EU-a je zaključio kako u konkretnom slučaju nije bila riječ o diskriminaciji na temelju državljanstva, s obzirom na to da je situacija gospodina Schemppa bila isključiva posljedica poreznog sustava države prebivališta njegove bivše supruge.⁴⁸ Ono što je važno za ovaj slučaj jest da unatoč tome što gospodin Schempp nikad nije iskoristio pravo slobodnog kretanja i boravka na području

44 Presuda *Carlos Garcia Avello protiv Belgijske države, Zahtjev za prethodnu odluku: Conseil d'État – Belgija*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539 (2. listopada 2003.) para 36. i 25; Spaventa (n 36) 28.

45 Presuda *Toufik Lounes protiv Secretary of State for the Home Department*, Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (14. studenog 2017.), (*Lounes*) para 14.–21.

46 Direktiva 2008/34 čl. 3.

47 *Lounes*, para 58–62.

48 Presuda *Egon Schempp protiv Finanzamt München V., Zahtjev za prethodnu odluku: Bundesfinanzhof – Njemačka*, C-403/03, ECLI:EU:C:2005:446 (12. srpnja 2005.) para 32.–36.

države članice, njegova situacija nije bila unutarnja situacija. Poveznica s pravom Unije bila je činjenica da je spomenuto pravo, kao građanka Unije, iskoristila njegova bivša supruga.⁴⁹

Slično je bilo i u predmetu *Chen*. Gospođa Chen, kineska državljanka s prebivalištem u Ujedinjenoj Kraljevini, rodila je na području Sjeverne Irske. Zahvaljujući irskom zakonodavstvu dijete je steklo irsko državljanstvo, ali ne i britansko, s obzirom na to da Ujedinjena Kraljevina više nije prakticirala *ius soli*. Majka i djevojčica nastanile su se u Walesu. Djevojčica je imala odgovarajuće zdravstveno osiguranje, a njezina majka dovoljno financijskih sredstava da uzdržavanje djeteta ne padne na teret Ujedinjene Kraljevine. Kad su im britanske vlasti odbile izdati prebivališnu dozvolu, Sud EU-a je ustvrdio da maloljetni državljanin države članice u ovakvoj situaciji ima pravo boravka na području druge države članice na temelju statusa građanina Unije. Isto tako ovo pravo postoji i za roditelja takvog djeteta koji se o njemu brine.⁵⁰ Zaključak je sličan onom u predmetu *Baumbast i R*. Sud EU-a ovdje je utvrdio da kad dijete građanina Unije ima pravo na boravak u drugoj državi članici u svrhu dovršetka obrazovanja, čak i kad ono samo to nije, ovo znači i pravo njegova roditelja koji o njemu skrbi da boravi s njim u toj državi.⁵¹ U predmetu *Chen*, status građanina Unije se aktivirao ne samo za dijete, već i za djetetovu majku, iako, u ovom slučaju za razliku od predmeta *Baumbast*, prekograničnog elementa jedva da je i bilo.⁵²

U okviru prava Europske unije svakako će spadati situacija u kojoj gubitak državljanstva dotične države članice dovodi i do gubitka građanstva Unije. Kao što je navedeno ovo je bio slučaj i u predmetu *Rottman* u kojem je prekogranični element u potpunosti odstranjen.⁵³ Sud EU-a je utvrdio da situacija u kojoj je građanin Unije suočen s opasnošću gubitka državljanstva države članice te posljedično i građanstva Unije “po svojoj prirodi i posljedicama potpada u područje primjene prava Unije.”⁵⁴

Ovo je pitanje Sud EU-a dodatno pojasnio u predmetu *Tjebbes*. Sud EU-a smatrao je da pravo Unije nije samo po sebi suprotno nacionalno pravo koje predviđa gubitak državljanstva te države članice po sili zakona, koje ima za posljedicu gubitak njihova statusa građanina Unije. Ipak, da bi nacionalno pravo moglo proći ovaj test mora zadovoljiti određene uvjete. Konkretno, mora omogućavati nadležnim tijelima i sudovima ispitivanje je li gubitak državljanstva dotične države članice, kada za posljedicu ima gubitak statusa građanina, u skladu s načelom proporcionalnosti. Osim toga, u povodu zahtjeva tih osoba za izdavanjem isprave kojom se dokazuje državljanstvo, nadležna tijela dužna su razmotriti tu mogućnost. Takvo razmatranje nalaže ocjenu pojedinačnog položaja dotične osobe kao i njezine obitelji s ciljem utvrđivanja ima li gubitak državljanstva odnosno građanstva Unije, posljedice koje u odnosu na cilj koji želi ostvariti nacionalni zakonodavac neproporcionalno utječu na normalno odvijanje obitelj-

49 *Schempp*, para 25.

50 Presuda *Kunqian Catherine Zhu i Man Lavette Chen protiv Secretary of State for the Home Department*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Immigration Appellate Authority – Ujedinjena Kraljevina*, C-200/02, ECLI:EU:C:2004:639 (19. listopada 2004.), para 47; Karolina Rostek i Gareth T Davies, ‘The impact of Union citizenship on national citizenship policies’ (2006) 10 *European Integration online Papers* 19.

51 *Baumbast*, para 63. i 75.

52 Marković, Vukašinić, (n 37) 515.

53 Vidi Koen Lenaerts, ‘EU citizenship and the European Court of Justice s ‘stone-by-stone’ approach’ (2015) *International Comparative Jurisprudence* 1–10 str. 3.

54 *Rottman*, para 22.

skog i profesionalnog života sa stajališta prava Unije.⁵⁵ Na taj način isključiva nadležnost država članica da odlučuju o pitanjima vlastita državljanstva dovedena je u pitanje.⁵⁶

3. EMANCIPACIJA GRAĐANSTVA UNIJE OD NACIONALNIH DRŽAVLJANSTAVA?

Kao što je pokazano u ovom radu, praksa Suda EU-a potvrdila je pravilo da svaka država sama odlučuje tko su njezini državljani, vodeći računa o pravu Europske unije s time da puno više slobode imaju kad je posrijedi stjecanje, nego kad je riječ o gubitku državljanstva. Uzrok ovome jest što gubitak državljanstva države članice, ako osoba ima samo jedno državljanstvo, znači i gubitak građanstva Unije. Zato Sud EU-a nije mogao zažmiriti na slučajeve *Rottman* i *Tjebbes*. S druge strane, kako je i prije Maastrichta državama članicama bila omogućena sloboda određivanja tko su njihovi državljani za potrebe europskog prava, u predmetu *Kaur* Sud EU-a ostavio je Ujedinjenoj Kraljevini odvezane ruke. Ipak, ni određivanje tko su državljani države članice ne može biti bez ikakve kontrole.⁵⁷ Još je u predmetu *Micheletti* utvrđeno kako je ova sloboda država ograničena njihovom obvezom da pri realizaciji te slobode vode računa o pravu Unije, a što je potvrđeno u presudi *Rottman*. Konačno, države članice trebale bi voditi računa i o obvezi lojalne suradnje. Na maltešku politiku prodaje državljanstva za odgovarajuću donaciju toj državi reagirala je Komisija. Ne samo da se Komisija pozivala na logiku presude Međunarodnog suda *Nottebohm* i potrebu postojanja istinske povezanosti između države i državljanina, ona se pozvala i na obvezu lojalne suradnje između država članica kad dodjeljuju državljanstvo.⁵⁸ Krajem 2020. Komisija je pokrenula i postupke protiv Malte i Cipra zbog vođenja ovakve politike. Španjolska je svojom darežljivom politikom naturalizacije prema državljanima trećih država također na sebe privukla kritike drugih država s obzirom na to da je velikom broju ljudi, dodijelivši građanstvo Unije, omogućila da se kreće cijelom Unijom.⁵⁹

Ono što ovi primjeri pokazuju jest da je koncept građanstva Unije uistinu ovisan o nacionalnom državljanstvu te da države članice imaju posljednju riječ u pitanju tko je građanin EU-a.⁶⁰ Konačno, ovo je potvrdio i Sud EU-a u predmetu *Shindler* otklonivši tako pitanja oko mogućnosti da Unija donese odluku da su državljani neke države građani Unije, mimo volje te iste države.⁶¹ Nesporno je, dakle, da i praksa Suda EU-a i UFEU izražavaju načelo prema kojem je građanstvo Unije neodvojivo od državljanstva država članica. Naravno da je ovo ujedno i

55 Presuda M. G. Tjebbes i dr. protiv Minister van Buitenlandse Zaken, Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Nizozemska), C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (12. ožujka 2019.) (*Tjebbes*), para 39.–48.

56 Marković, Vukašinić (n 37) 510.

57 Kochenov (n 7) 182.

58 Oosterom-Staples (n 3) 449;Worster (n 9) 794. Vidi i govor Viviane Reding potpredsjednice Komisije od 15. siječnja 2014. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_18. Krajem 2020. Komisija je pokrenula i postupke protiv Malte i Cipra zbog vođenja ovakve politike. Vidi https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1925.

59 Rostek, Davies (n 50) 16.

60 Oosterom-Staples (n 3) 433.

61 U tom smislu vidi van den Brink, Kochenov (n 19) 5.

Ahilova peta građanstva Unije.⁶² Zbog tog razloga javile su se ideje o emancipaciji građanstva Unije u odnosu na nacionalna državljanstva.⁶³ Neke od tih ideja bile su motivirane željom za rješavanjem pitanja državljanstva trećih država te zaštitom njihovih temeljnih prava prema uzoru na državljane država članica.⁶⁴ Ti prijedlozi sadržavali su scenarije prema kojima bi takvi rezidenti, državljani trećih država, mogli postati građani Unije zadovoljavanjem određenih uvjeta, među kojima ne bi bilo i stjecanje državljanstva neke države članice.⁶⁵ S druge strane, prijedlozi da britanski državljani nakon Brexita zadrže statusa građana Unije, također spadaju u skupinu ovakvih ideja. Konačno, emancipacijom građanstva Unije ne bi se više postavljalo pitanje problematičnih slučajeva u kojima bi države mogle, protivno odredbama međunarodnog ili europskog prava, pojedincima dodijeliti državljanstvo, a time i status građanina Unije, kao i lišiti pojedince tog statusa.

Ipak, odvajanje građanstva Unije od državljanstva država članica suočeno je s nizom nepremostivih problema. Prvo, ono nije moguće bez izmjene Ugovora, s obzirom na to da su odredbe UEU-a i UFEU-a u vezi s tim pitanjem prilično jasne.⁶⁶ Drugi problem ovakvog građanstva Unije jest što na međunarodnopravnom planu, ono ne bi imalo vrijednost kao državljanstvo država članica jer Unija nije država.⁶⁷ Konačno, ne ulazeći u pitanje prirode građanstva Unije i njezine slabosti u odnosu na državljanstvo država članica,⁶⁸ potrebno je ponoviti kako bi države članice na ovo teško pristale.⁶⁹ Naime, pitanje državljanstva jedno je od temeljnih pitanja njihovih suvereniteta,⁷⁰ kao što potvrđuje, primjerice, i praksa tradicionalnog kritičara Unije, njemačkog Ustavnog suda.⁷¹

Sporne situacije koje proizlaze iz Brexita moguće je riješiti na manje bolne načine nego što je izmjena ugovora, odnosno diranje u politiku državljanstva Unije.⁷² Pitanje statusa britanskog državljanstva nakon Brexita, pogotovo onih s prebivalištem u nekoj državi članici rješivo je posebnim

62 Slično i Marković, Vukašinić (n 37) 520.

63 Vidi npr. Martijn van den Brink, 'EU citizenship and (fundamental) rights: Empirical, normative, and conceptual problems' (2019) 25(1) *European Law Journal* 28; Dora Kostakopoulou *Who Should Be a Citizen of the Union? Toward an Autonomous European Union Citizenship* u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 2; Garner (n 28)

64 Vidi točku 2. Direktive 2003/109/EZ o statusu državljanstva trećih zemalja s dugotrajnim boravištem.

65 Oosterom-Staples (n 3) 458.

66 Kochenov (n 27) 29; van den Brink, Kochenov (n 19) 10; Dawson, Augenstein (n 25).

67 Kochenov (n 27) 29

68 van den Brink, primjerice, ističe slabu povezanost Unije i njezinih građana, van den Brink, (n 85) 31.

69 Rostek, Davies (n 50) 30; Ersbøll, E., 'Let Third-Country Nationals Become Citizens of their Host Member State and the European Union' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 18.

70 Dimitris Christopoulos, 'A Relative Dissociation of Union citizenship From Member States Nationality Needs to Mean Something More Than Long Term Residence Status' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 9; Maarten P Vink, 'Limits of European Citizenship: European Integration and Domestic Immigration Policies' (2003) 4 *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State* 3; Michael Becker, 'Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third Country Nationals' (2004) 7(1) *Yale Human Rights and Development Law Journal* 159.

71 Vidi tekst tzv. Lisabonske presude BVerfG, 2 BvE2/08 vom 30. 6. 2009., para 249., 346.-350 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2009/06/es20090630_2bve000208en.html> ; Garner (n 28) 134; Thym (n 26) 12.

72 U tom smislu vidi Thym (n 26).

sporazumima između Unije i Ujedinjene Kraljevine.⁷³ S druge strane, zaštititi položaj državljana trećih država s prebivalištem u Uniji moguće je sekundarnim pravnim izvorima Unije.

4. ZAKLJUČAK

Iako su pri provođenju politike državljanstva države članice vezane pravom Unije,⁷⁴ kao uostalom, i međunarodnim pravom, građanstvo Unije ostaje i treba ostati status koji proizlazi iz državljanstva država članica. Ovo proizlazi iz karaktera Unije kao tvorevine stvorene od država članica s ovlastima koje su joj prenesene, što je i sukladno članku 5. stavku 1. UEU-a.⁷⁵ Worster, primjerice, ističe kako UFEU-a ne sadrži odredbu koja bi izričito propisivala da gubitak državljanstva države članice dovodi do gubitka statusa građanstva Unije,⁷⁶ ali i da je status građanstva Unije ovisan o državljanstvu država članica samo kad je posrijedi njegovo stjecanje. Štoviše, naglašava kako ono zapravo ima nezavisan status koji je samo povezan s državljanstvom države članice kad je riječ o stjecanju.⁷⁷ Ispravnijim djeluje stav Kochenova prema kojem je članak 9. UEU-a vrlo jasan kad kaže da se građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga.⁷⁸ Kako navodi Garner, državljanstvo država članica je temeljni, glavni status u odnosu na status građanstva Unije.⁷⁹

Sud EU-a toga je bio svjestan počevši s presudom *Micheletti*, preko presude *Uecker*, a nezravno i u najnovije vrijeme u predmetu *Shindler*. U kombinaciji s odredbama UEU-a i UFEU-a prema kojima građanstvo Unije dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamjenjuje ga, jasno je da i zakonodavstvo Unije i praksa Suda EU-a ne dopuštaju širenje primjene prava Unije kroz institut građanstva Unije preko granica nacionalnih državljanstva, uz uvjet da države članice, pri provođenju politike vlastitih državljanstva, vode računa o pravu Europske unije. Preciznije, države moraju voditi računa o činjenici da, zbog odnosa nacionalnih državljanstava i građanstva Unije, gubitak prvog može dovesti do gubitka drugog. Ipak, neograničavanje ekspanzije građanstva Unije mimo nacionalnih građanstava, bilo bi suprotno članku 5. stavku 1. UEU-a, dovelo bi u pitanje suverenitet država članica, a zapravo bi predstavljalo *Pirovu pobjedu*. Eman-

73 Thym (n 26).

74 Presuda *Micheletti*, Tako i Worster (n 9) 777.

75 Jelena Džankić 'Eurozenship: Always a Bridesmaid?' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 26. U tom smislu vidi i Richard Bellamy 'On Mushroom Reasoning and Kostakopoulou's Argument for Eurozenship' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 4; Rainer Bauböck, 'If You Want to Make EU Citizenship More Inclusive You Have to Reform Nationality Laws' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 15; Kochenov, Dimitrovs, (n 3) 79, 86; Rostek, Davies (n 50) 6; Marković, Vukašinić (n) 37, 520.

76 Worster (n 9), 771, 797.

77 Worster (n 12) 355, 356. Tako i Lashyn (n 17), a u tom kontekstu i Dawson, Augenstein, (n 25).

78 Kochenov (n 24).

79 Oliver Garner, 'EU Citizenship as an Autonomous Status of Constituent Power' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 32.

cipirano građanstvo Unije bez državljanstva države članice, na međunarodnom pravnom planu, ne bi imalo posebno značenje.⁸⁰

BIBLIOGRAFIJA

ČLANCI

1. Bauböck R, 'If You Want to Make EU Citizenship More Inclusive You Have to Reform Nationality Laws' u Orgad L i Lepoutre J (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
2. Becker M, 'Managing Diversity in the European Union: Inclusive European Citizenship and Third Country Nationals' (2004) 7(1) *Yale Human Rights and Development Law Journal* 132
3. Bellamy R, 'On Mushroom Reasoning and Kostakopoulou's Argument for Eurozship' u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
4. Christopoulos D, 'A Relative Dissociation of Union citizenship From Member States Nationality Needs to Mean Something More Than Long Term Residence Status' u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
5. Džankić J, 'Eurozship: Always a Bridesmaid?' u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
6. Ersbøll, E., 'Let Third-Country Nationals Become Citizens of their Host Member State and the European Union' u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
7. Garner O, 'EU Citizenship as an Autonomous Status of Constituent Power' u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
8. Garner O, 'The Existential Crisis of Citizenship of the European Union: The Argument for an Autonomous Status' (2018) 20 *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 116
9. Glibo M, 'Državljanstvo Europske unije' (2013) 46(93) *Pravnik: časopis za pravna i društvena pitanja* 81
10. de Groot GR, 'Towards a European Nationality Law' (2004) 8(3) *Electronic Journal of Comparative law*
11. Kochenov D, 'A Real European Citizenship; A New Jurisdiction Test; A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe' (2013) 18(1) 56.
12. Kochenov D, 'Ius Tractum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights' (2009) 15(2) *Columbia Journal of European Law* 169

80 Willem Maas, 'Member State and EU Citizenships Should be Strengthened Rather than Disentangled' u Liav Orgad i Jules Lepoutre (eds) *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 36; Kochenov (n 27) 29.

13. Kochenov D, 'More Suffocating Bonds?! Conceptual and Legal Flaws of the Unnecessary Proposal' u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
14. Kochenov D, 'The Essence of EU Citizenship Emerging from the Last Ten Years of Academic Debate: Beyond the Cherry Blossoms and The Moon?' (2013) 62(1) *International and Comparative Law Quarterly* 97
15. Kostakopoulou D, 'Who Should Be a Citizen of the Union? Toward an Autonomous European Union Citizenship' u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
16. Kochenov D i Dimitrovs A, 'EU Citizenship for Latvian "Non-Citizens": A Concrete Proposal' (2016) 38(1) *Houston Journal of International Law* 55
17. Kochenov D i Plender R, 'EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text' (2012) 37(4) *European Law Review* 369
18. Lenaerts K, 'EU citizenship and the European Court of Justice's 'stone-by-stone' approach' (2015) 1(1) *International Comparative Jurisprudence* 1
19. Maas W, Member State and EU Citizenships Should be Strengthened Rather than Disentangled u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
20. Marković M i Vukašinović A, 'Europsko državljanstvo: razvoj, utjecaj i izazovi' (2016) 16(3) *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 479
21. d'Oliveira HUJ, 'Brexit, Nationality and Union Citizenship: Bottom Up' (2018) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2018/49 1
22. Oosterom-Staples H, 'The Triangular Relationship Between Nationality, EU Citizenship and Migration in EU Law: A Tale of Competing Competences' (2018) 65(3) *Netherlands International Law Review* 431
23. Peročević K, 'Pojam radnika u pravu Europske unije' (2017) 67(2) *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 319
24. Rostek K i Davies G, 'The impact of Union citizenship on national citizenship policies' (2006) 10 *European Integration online Papers* 3
25. Schrauwen A, '(Not) losing out from Brexit' (2017) 1(1) *Europe and the World: Law Review* 1
26. Shaw J, 'Concluding thoughts: Rottman in context' u Shaw J(ed), *Has the European Court of Justice Challenged Member State Sovereignty in Nationality Law?* (2011) Working Paper, EUI RSCAS, 2011/62
27. Spaventa E, 'Seeing the wood despite the trees? on the scope of Union citizenship and its constitutional effects' (2008) 45(1) *Common market law review* 13
28. Thym D, 'The Case Against an Autonomous 'EU Rump Citizenship' u Orgad L i Lepoutre J (eds), *Should EU Citizenship Be Disentangled from Member State Nationality?* (2019) Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No. RSCAS 2019/24, 1
29. van den Brink M, 'EU citizenship and (fundamental) rights: Empirical, normative, and conceptual problems' (2019) 25(1) *European Law Journal* 21
30. van den Brink M i Kochenov D, 'Against "Associate EU Citizenship' (2019) University of Groningen Faculty of Law Research Paper No. 4/2019 1, dostupno na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3338435

31. Vink MP, 'Limits of European Citizenship: European Integration and Domestic Immigration Policies' (2003) 4 Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State 1
32. Worster WT, 'Brexit and the International Law Prohibitions on the Loss of EU Citizenship' (2018) 15(2) International Organizations Law Review 341.
33. Worster WT, 'European Union Citizenship and the Unlawful Denial of Member State Nationality' (2020) 43(4) Fordham International Law Journal 768

PRAVNI IZVORI

1. Presuda C-369/ 90 *Mario Vicente Micheletti i drugi protiv Delegación del Gobierno en Cantabria* (1992) ECLI:EU:C:1992:295 (7. srpnja 1992.)
2. Presuda C-135/08 *Janko Rottman protiv Freistaat Bayern, Zahtjev za prethodnu odluku: Bundesverwaltungsgericht – Njemačka* (2010) ECLI:EU:C:2010:104 (2. ožujka 2010.)
3. Presuda *Rudy Grzelczyk protiv Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458 (20. rujna 2001.)
4. Presuda *The Queen protiv Secretary of State for the Home Department, ex parte: Manjit Kaur, uz sudjelovanje: Justice, Zahtjev za prethodnu odluku: High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) - Ujedinjena Kraljevina*, C-192/99, ECLI:EU:C:2001:106 (20. veljače 2001.)
5. Presuda *M. G. Eman i O. B. Sevinger protiv College van burgemeester en wethouders van Den Haag, Zahtjev za prethodnu odluku: Raad van State – Nizozemska*, C-300/04, ECLI:EU:C:2006:545 (12. rujna 2006.)
6. Rješenje Općeg suda, *Harry Shindler i dr. protiv Europske komisije*, T-627/19, ECLI:EU:T:2020:335 (14. srpnja 2020.)
7. Presuda *M.G. Tjebbes i dr. protiv Minister van Buitenlandse Zaken, Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad van State (Nizozemska)*, C-221/17, ECLI:EU:C:2019:189 (12. ožujka 2019.)
8. Presuda *Ian William Cowan protiv Trésor public, Zahtjev za prethodnu odluku: Tribunal de grande instance de Paris – Francuska*, C- 186/87, ECLI:EU:C:1989:47 (2. veljače 1989.)
9. Presuda *Rezguia Adoui protiv Belgijske države i ville de Liège i Dominique Cornuaille protiv Belgijske države, Zahtjevi za prethodnu odluku: Tribunal de première instance de Liège – Belgija*, C-115/81 i 116/81, ECLI:EU:C:1982:183 (18. svibnja 1982.)
10. Presuda *Jean Reyners protiv Belgijske države. Zahtjev za prethodnu odluku: Conseil d'Etat – Belgija*, C-2/74, ECLI:EU:C:1974:68 (21. lipnja 1974.)
11. Presuda *María Martínez Sala protiv Freistaat Bayern, Zahtjev za prethodnu odluku: Bayerisches Landessozialgericht – Njemačka*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217 (12. svibnja 1998.)
12. Presuda *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch protiv Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie i Federación Española Ciclismo, Zahtjev za prethodnu odluku: Arrondissementsrechtbank Utrecht – Nizozemska*, C-36/74. ECLI:EU:C:1974:140 (12. prosinca 1974.)
13. Presuda *I. Bettray protiv Staatssecretaris van Justitie, Zahtjev za prethodnu odluku: Raad van State – Nizozemska*, C-344/87, ECLI:EU:C:1989:226 (31. svibnja 1989.)
14. Presuda *Belgijska država protiv René Humbel i Marie-Thérèse Edel, Zahtjev za prethodnu odluku: Justice de paix de Neufchâteau – Belgija*, C-263/86, ECLI:EU:C:1988:451 (27. rujna 1988.)
15. Presuda *Baumbast i R protiv Secretary of State for the Home Department, Zahtjev za prethodnu odluku: Immigration Appeal Tribunal – Ujedinjena Kraljevina*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493 (17. rujna 2002.)

16. Presuda *La Reine protiv Vera Ann Saunders*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Crown Court, Bristol – Ujedinjena Kraljevina*, C-175/78, ECLI:EU:C:1979:88 (28. ožujka 1979.)
17. Presuda *Land Nordrhein-Westfalen protiv Kari Uecker i Vera Jacquet protiv Land Nordrhein-Westfalen*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Landesarbeitsgericht Hamm – Njemačka*, C-64/96 i C-65/96 ECLI:EU:C:1997:285 (5. lipnja 1997.)
18. Presuda *Carlos Garcia Avello protiv Belgijske države*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Conseil d'État – Belgija*, C-148/02, ECLI:EU:C:2003:539 (2. listopada 2003.)
19. Presuda *Toufik Lounes protiv Secretary of State for the Home Department*, Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), C-165/16, ECLI:EU:C:2017:862 (14. studenog 2017.)
20. Presuda *Egon Schempp protiv Finanzamt München V.*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Bundesfinanzhof – Njemačka*, C-403/03, ECLI:EU:C:2005:446 (12. srpnja 2005.)
21. Presuda *Gerardo Ruiz Zambrano protiv Office national de l'emploi (ONEm)*, Zahtjev za prethodnu odluku: *tribunal du travail de Bruxelles – Belgija*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124 (8. ožujka 2011.)
22. Presuda *Shirley McCarthy protiv Secretary of State for the Home Department*, Zahtjev za prethodnu odluku podnesena po null, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277 (5. lipnja 2011.)
23. Presuda *Murat Dereci i drugi protiv Bundesministerium für Inneres*, Zahtjev za prethodnu odluku: *Verwaltungsgerichtshof – Austrija*, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734 (15. studenog 2011.)
24. Presuda *K.A. i dr. protiv Belgische Staat*, Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Raad voor Vreemdelingenbetwistingen, C-82/16, ECLI:EU:C:2018:308 (8. svibnja 2018.)
25. Presuda *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real protiv RH*, Zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha C-836/18, ECLI:EU:C:2020:119 (27. veljače 2020.)
26. Presuda *Suda O. i drugi protiv Maahanmuuttovirasto i L*, Zahtjevi za prethodnu odluku podnesene po Korkein hallinto-oikeus, C356/11 i C357/11, ECLI:EU:C:2012:776 (6. prosinca 2012.)
27. Zaključci Predsjedništva Europskog Vijeća, Edinburg, 11. i 12. prosinca 1992. https://www.consilium.europa.eu/media/20492/1992_december-edinburgh__eng_.pdf

MREŽNI IZVORI

1. Dawson M i Augenstein D, 'After Brexit: Time for a further Decoupling of European and National Citizenship?' (Verfassungsblog, 2016) <https://verfassungsblog.de/brexit-decoupling-european-national-citizenship/> pristupljeno 28. ožujka 2022.
2. Kochenov D, 'Brexit and Citizenship' (Verfassungsblog, 2016) <https://verfassungsblog.de/brexit-and-citizenship/> pristupljeno 28. ožujka 2022.
3. Lashyn S, 'Brexit Means Brexit: Does It so When It Comes to EU Citizenship?' (EJIL: Talk! Blog of the European Journal of International Law, 2019) <<https://www.ejiltalk.org/brexit-means-brexit-does-it-so-when-it-comes-to-eu-citizenship/>> pristupljeno 28. ožujka 2022.
4. Peers S, 'Litigating Brexit: a guide to the case law' (EU Law Analysis, 2020) <<http://eulawanalysis.blogspot.com/p/litigating-brexit-guide-to-case-law.html>> pristupljeno 28. ožujka 2022.
5. Govor Viviane Reding potpredsjednice Komisije od 15. siječnja 2014. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_14_18

Stjepan Novak*

THE RELATIONSHIP BETWEEN NATIONAL AND EU CITIZENSHIP IN THE CJEU CASE LAW

Summary

The citizenship of the Union, established by the Maastricht Treaty, became, by virtue of CJEU case law, a fundamental status of nationals of the Member States enabling those who find themselves in the same situation to enjoy the same treatment in law irrespective of their nationality. The paper aims to research how the CJEU expanded the EU law application by using the citizenship of the Union and where it set the limits to this expansion. To this end, following the introductory part of the paper, the issues of acquisition and loss of Union citizenship have been analysed. The third part of the paper researches into the CJEU case law regarding expansion of EU law application through the citizenship of the Union. This expansion was first conducted by eliminating both economic and cross-border links as *conditio sine qua non* of EU law application. The fourth part of the paper considers the possibility of emancipation of EU citizenship from the concept of Member State nationality regarding relevant TEU and TFEU provisions and CJEU case law. Finally, the paper concludes that CJEU has greatly encouraged the expansion of citizenship of the Union but has also limited this expansion by attaching it to national citizenship, which is in line with relevant TEU and TFEU provisions.

Keywords: citizenship of the Union, national citizenship, emancipation of EU citizenship, Court of Justice of the European Union



This work is licensed under a Creative Commons
Attribution-NonCommercial 4.0 International License.

* Stjepan Novak, PhD, Ministry of Internal Affairs, Republic of Croatia, Ulica grada Vukovara 33, 10 000 Zagreb. E-mail address: stjepannovak@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6600-4974>.