

УДК: 341.217(4):342.4

Biblid 1451-3188, 25 (2026)

Год XXV, бр. 94-95, стр. 467–502

Изворни научни рад

Рад примљен 19. 05. 2026. године

Рад одобрен 09. 06. 2026. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iire_ez.2026.25.94_95.22

CC BY-SA 4.0

НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ У ПРАВУ ЕУ: ИЗМЕЋУ УСТАВНЕ АУТОНОМИЈЕ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА И ЕФЕКТИВНОСТИ ПРАВА УНИЈЕ У НОВИЈОЈ ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕУ

Марија ВЛАЈКОВИЋ*

Анстракт: Рад анализира улогу и домет одредбе о заштити националног идентитета из члана 4(2) Уговора о Европској унији (УЕУ), са посебним освртом на њен развој у пракси Суда правде ЕУ. Полазећи од претпоставке да национални идентитет не функционише као апсолутна граница примене права ЕУ, већ као правно релевантан аргумент који мора бити део функционалног судског дијалога, рад испитује однос између аутономије правних поредака држава чланица и захтева који произилазе из права ЕУ, нарочито у контексту слободе кретања, статуса грађанства и заштите основних права гарантованих Повељом о основним правима. У првом делу рада анализира се нормативни положај одредбе о заштити националног идентитета, њен развој, као и кључна доктринарна схватања о националном идентитету као конститутивном елементу европског правног простора. Посебна пажња посвећена је поступку претходног одлучивања и обликовању уставног дијалога између националних правних поредака и правног поретка ЕУ. Централни део анализе посвећен је пракси Суда правде ЕУ у предметима који се односе на прекогранично признавање личног и породичног статуса, нарочито у предметима који су

* Универзитет у Београду – Правни факултет. Е-mail: marija.vlajkovic@ius.bg.ac.rs;
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0004-2545-6626>

дошли као резултат претходног питања судова источне Европе. Рад показује да у новијој судској пракси све израженије даје предност делотворном остваривању права која произилазе из статуса грађанина Уније и права гарантованих Повељом о основним правима ЕУ, док аргумент националног идентитета задржава ограничен самостални домет. Истовремено, указује се да Суд правде ЕУ, иако формално признаје значај члана 4(2) УЕУ, не развија довољно јасну методологију за одмеравање између заштите националног идентитета и захтева који произилазе из права ЕУ. У закључку се указује да будући развој односа између националног идентитета и права ЕУ у великој мери зависи од даљег развоја кооперативног судског дијалога између националних судова и Суда правде ЕУ. Рад заступа становиште да члан 4(2) УЕУ не треба посматрати као средство „броне“ праву Уније, већ као механизам кооперативног уставног дијалога који омогућава очување кохезије европског правног простора уз поштовање уставноправних специфичности држава чланица.

Кључне речи: Национални идентитет, Повеља о основним правима, Суд правде ЕУ, слобода кретања, грађанство ЕУ, породичан статус, дијалог судова

1) УВОД

Однос између права ЕУ и националних правних поредака од самог настанка европских заједница обележава континуирано преиспитивање граница европске интеграције. У том контексту, јачање националног аргумента, који се огледа у заштити политичког и (уставно) правног идентитета државе чланице, може се посматрати као „надоградња“ на трајну и појачану бригу за очување суверености националних правних поредака. Уговор о Европској унији (УЕУ) предвиђа обавезу поштовања националног идентитета држава чланица, који је инхерентан њиховим основним политичким и уставним структурама. Управо однос између ова два начела представља једно од кључних питања савременог развоја правног поретка ЕУ и још важније – јачања дијалога судова. Поред тога, снажније позиционирање заштите националног идентитета, отелотворене у члану 4(2) УЕУ има двоструку улогу.¹ С једне стране, њена

¹ Члан 4(2): „Унија поштује једнакост држава чланица пред Уговорима, као и њихов национални идентитет, неодвојив од њихових темељних политичких и уставних система, укључујући и регионалну и локалну самоуправу. Она поштује њихове основне државне функције, укључујући и обезбеђивање територијалног интегритета државе, очување јавног поретка и заштиту националне безбедности.

системска важност видљива је на основу формалне позиције у оквиру „уставног“ текста Уније. С друге стране, све учесталије позивање на ову одредбу утиче и на јачање материјалних елемената овог члана, односно на све прецизније садржинско обликовање онога што се у правном смислу сматра „идентитетом“ државе чланице. Реч је, дакле, о одредби која није више само декларативна, већ која постепено добија оперативни карактер унутар правног поретка ЕУ захваљујући механизму сарадње судова, пре свега у поступцима по претходном питању. Питање које се налази у сржи савременог уставног дијалога између Уније и држава чланица, те добија све већи значај у пракси Суда правде ЕУ, је следеће: Да ли наведена идентитетска одредба представља националну „брану“ примату (супрематии) права ЕУ, посебно у домену остваривања основних слобода које чине саму суштину интеграционог пројекта, или, напротив, представља инструмент који доприноси даљој европској интеграцији тиме што национални идентитет интегрише у унутрашњу структуру права Уније? У овом раду полази се од премисе да национални идентитет не функционише као безусловни вето на примену права ЕУ, већ као правно релевантан аргумент који, када је реч о правилној примени и тумачењу права ЕУ, мора бити уклопљен у структуру права Уније. Такав аргумент може се разматрати искључиво у оквиру основних начела права ЕУ. То, пре свега, обухвата начело примата права ЕУ, начело пропорционалности, забрану дискриминације, слободу кретања и ефективност права која произилазе из статуса грађанства Уније, а надасве заштиту заједничких вредности које су отелотворене у члану 2. УЕУ. У том смислу, национални идентитет, у смислу члана 4(2) УЕУ, упркос тенденцијама појединих држава чланица да га злоупотребе, постаје правно релевантан тек уколико је артикулисан унутар правног оквира ЕУ и подложен судском дијалогу на линији национални суд – Суд правде ЕУ. Иако је последње две деценије, од доношења Уговора из Лисабона, дошло до прогресивне јудикализације одредбе 4(2) УЕУ, средиште наше анализе биће скорашње одлуке Суда правде ЕУ које се односе на признавање личног и породичног статуса у прекограничним ситуацијама у државама чланицама ЕУ. Управо у тим

Нарочито национална безбедност остаје искључива одговорност сваке државе чланице.“ Пречишћена верзија Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању ЕУ, Службени гласник ЕУ, С- 326/13, 26. 10. 2012. Званична верзија на српском језику доступна на сајту Министарства за европске интеграције: <https://www.mei.gov.rs/srl/vesti/1914/detaljnije/w/0/konsolidovana-verzija-ugovora-o-eu-i-ugovora-o-funkcionisanju-eu-dostupna-i-na-srpskom-jeziku/>

предметима долази до директног „судара“ између националних решења, која често одражавају дубоко укоренење друштвене и правне традиције и идентитетске вредности, с једне стране, и захтева права ЕУ, пре свега у погледу слободе кретања и статуса грађанства Уније, с друге стране. Истовремено, управо у овим предметима, а посебно у последњој деценији, долази до судара између области које традиционално припадају језгру националне уставне и друштвене аутономије и захтева који произилазе из јединственог правног простора ЕУ.

У том контексту, линија судске праксе која обухвата предмете *Coman* (Коман), *V.M.A. (B.M.A.)* и најновији предмет *Wojewoda Mazowiecki* (Војевода Мазовјецки) указује на јасан и постепен развој аргументације Суда правде ЕУ од функционалног прилагођавања у циљу обезбеђивања ефективности права Уније, до све израженијег обликовања обавеза држава чланица у погледу признавања правног статуса у прекограничном контексту. Такође, еволуција аргумената Суда правде ЕУ као и мишљења општих правобраниоца у наведеним случајевима праћена је све израженијом улогом Повеље о основним правима ЕУ, чије одредбе, нарочито право на поштовање приватног и породичног живота, као и забрана дискриминације, делују као кључни нормативни ослонац Суда правде ЕУ у балансирању између националног идентитета и захтева права Уније, с циљем обезбеђивања ефективног остваривања основних слобода. На тај начин вредности Уније, утеловљене у Повељи, добијају конкретну операционализацију у судској пракси и постају важан фактор у ограничењу позивања држава чланица на заштиту националног идентитета. Напослетку, важно је истаћи да даљи развој аргументације Суда правде ЕУ, посебно у најновијој пракси, отвара одређена питања која захтевају пажљивију анализу. За разлику од приступа усвојеног у предмету *Коман*, у којем је Суд ограничио обавезу државе чланице на признавање правних ефеката истополног брака у функцији остваривања слободе кретања и борава, у предмету *Војевода Мазовјецки* може се уочити извесно проширење домета те обавезе. Овај помак поставља питање односа између захтева ефективности и ефикасности у примени права ЕУ, с једне стране, и принципа поверених надлежности и заштите националног идентитета, с друге стране. У складу са наведеним, структура рада је следећа: У другом делу анализира се одредба о заштити националног идентитета из члана 4(2) УЕУ и њена улога у правном поретку ЕУ, са посебним освртом на њено место у уставном дијалогу између Суда правде и националних уставних судова. Трећи, централни, део посвећен је анализи праксе Суда правде ЕУ која показује постепени развој аргументације Суда правде. У четвртм делу

анализира се најновија пресуда Суда правде у предмету *Војевода Мазовјецки* (C-713/23), као и оправданост даљег иступања Суда правде ЕУ у правцу јачања обавезе прекограничног признања правног статуса унутар ЕУ, уз све уже прихватање идентитетских ограничења. На крају, у закључним разматрањима, сагледавају се домети ове судске праксе, као и отворена питања која се односе на будући развој односа између националног идентитета и права ЕУ.

2) НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ У ПРАВНОМ ПОРЕТКУ ЕУ – ИЗМЕЂУ УСТАВНЕ АУТОНОМИЈЕ И ИНТЕГРАЦИЈЕ²

Увођење и постепено јачање одредбе о националном идентитету у праву ЕУ може се довести у везу са ширим развојем европске интеграције и све израженијим настојањем држава чланица да очувају сопствене уставне и политичке специфичности унутар заједничког европског правног простора. Како истиче Вејлер, „сувереност је постала *passé*, док је заштита идентитета, кроз инсистирање на уставној специфичности, постала доминантан приступ“, што указује на трансформацију начина на који државе чланице артикулишу своју позицију унутар Уније.³ Међутим, поставља се питање да ли одредба члана 4(2) УЕУ представља искључиво уступак државама чланицама или, напротив, постаје један од темељних елемената плуралистичке конструкције ЕУ. У доктрини се управо указује да ова одредба не треба да се тумачи као средство једностране дерогације права Уније, већ као инструмент који омогућава артикулацију уставних специфичности у оквиру заједничког правног простора. Управо због тога, у наставку рада најпре ће бити анализиран нормативни положај и доктринарна тумачења члана 4(2) УЕУ (2.1.), а затим и развој његове примене у пракси Суда правде ЕУ и дијалогу између националних судова и Суда правде (2.2.).

² Подробније објашњен нормативни развој, као и пракса Суда правде пре и непосредно након доношења Уговора из Лисабона објашњени су детаљно у: Марија Влајковић, „Развој начела заштите националног идентитета у правном поретку ЕУ“, *Европско законодавство* бр. 66/2018, стр. 47–69.

³ “Sovereignty was *passé* whereas identity protection by insisting on constitutional specificity was *à la mode*”, J. H. H. Weiler, “A Constitution for Europe? Some Hard Choices”, *JCMS*, No. 40/2002, p. 569.

Одредба о заштити националног идентитета у Уговору из Лисабона – нормативни оквир и доктринарна схватања

Члан 4(2) Уговора о Европској унији представља једну од кључних норми правне архитектуре ЕУ, будући да експлицитно обавезује Унију да поштује национални идентитет држава чланица, „који је инхерентан њиховим основним политичким и уставним структурама“. Овако формулисана, ова одредба истовремено афирмише уставну аутономију држава чланица и поставља границе деловања права Уније, али и отвара простор за њихову узајамну интеракцију, отелотворујући тако политички мото ЕУ – „Уједињени у различитости“.⁴ Проучавајући улогу националног идентитета у правном поретку ЕУ, долазимо до закључка да је овај концепт истовремено веза и раскрсница између правних поредака: националног и европског. Концепт заштите националног идентитета није новина последњег Лисабонског уговора, већ има своје корене у ранијим фазама европске интеграције. Већ у Уговору из Мастрихта у члану F (1) предвиђа се да „Унија поштује национални идентитет својих држава чланица, чији су системи власти засновани на демократским принципима“,⁵ чиме су „засејане клице заштите националног уставног идентитета“⁶ у праву ЕУ. Међутим, тек са Лисабонским уговором долази до коначног нормативног уобличавања ове одредбе и њеног јаснијег позиционирања као дела општих одредби у самом врху Уговора о ЕУ. Текст члана 4(2) УЕУ, у великој мери преузет је из неуспелог Уговора о Уставу за Европу и потврђује оријентацију ка заштити фундаменталних политичких и уставних структура држава чланица, уз изричито наглашавање да су одређене функције, попут заштите територијалног интегритета, јавног поретка и националне безбедности, у искључивој надлежности држава чланица. Додавање одредбе о заштити националне безбедности, као „искључиве одговорности сваке државе чланице“, представља јасан сигнал да се, упркос продубљивању интеграције, одређени аспекти државне суверености задржавају изван домашаја права Уније. Истовремено, значајну улогу у обликовању садржине ове одредбе

⁴ Званични мото ЕУ од 2000. године.

⁵ Уговор из Мастрихта потписан је 7. фебруара 1992. године, а ступио је на снагу 1. новембра 1993. године.

⁶ François-Xavier Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des Etats membres*, Thèse soumise au jury pour approbation en vue de l'obtention du grade de Docteur en Sciences juridiques de l'European University Institute, European University Institute Département des Sciences juridiques, 2012, p. 212.

имали су и национални уставни судови, који су у контексту ратификације Уговора о Уставу за Европу и касније Лисабонског уговора инсистирали на очувању уставног идентитета као границе интеграције.⁷ Према Барбари Ђустаферио (*Barbara Guastafiero*), члан 4(2) УЕУ почива на три међусобно повезана елемента: поштовању националног идентитета држава чланица, начелу једнакости држава чланица пред Уговорима и гаранцији основних државних функција држава чланица. Међутим, ауторка изричито указује да се ова одредба не може поистоветити са обавезом поштовања државне суверености, нити се може тумачити као њен нормативни еквивалент. Појам националног, односно уставног идентитета који је заштићен чланом 4(2) УЕУ има знатно ужу и прецизније одређену садржину од

⁷ “Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 sur le Traité établissant une Constitution pour l’Europe”. Интернет: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm>; Tribunal Constitucional 13. 12. 2004, Declaration (DTC).

Важно је напоменути да се француски Уставни савет (*Conseil constitutionnel*), у својој аргументацији и оцени, концентрисао на „суштинске услове вршења националне суверености“ (*les conditions essentielles de l’exercice de la souveraineté nationale*), чиме је указано на блиску повезаност, али и међусобну условљеност између поштовања националног идентитета, с једне стране, и државне суверености, с друге стране. Међутим, већ две године касније, у одлуци која се односила на поступак усвајања и уставност Закона о ауторском праву и сродним правима у информационом друштву (*la procédure d’adoption ainsi que la conformité à la Constitution de la Loi relative au droit d’auteur et aux droits voisins dans la société de l’information*), Уставни савет је тежиште своје аргументације изричито поставио у оквир аргумента уставног идентитета, истичући да: „Преношење директиве не може бити у супротности са правилом или принципом који је инхерентан уставном идентитету Француске, осим ако је уставотворац на то пристао“. На тај начин, идентитетски наратив и тест поштовања уставног идентитета, заснован на утврђивању специфичности француског уставноправног поретка, додатно су ојачани у периоду који је претходио ступању на снагу Лисабонског уговора.

Сличан приступ заузео је и шпански Уставни суд (*Tribunal Constitucional*), који је у својој одлуци поводом Уговора о Уставу за Европу истакао да овај европски акт почива на поштовању идентитета држава чланица, њихових основних уставних структура, као и вредности које чине темељ националних устава. Суд је у том контексту ценио постојање усклађености и правне хармоније између одредаба о заједничким вредностима, поштовању националног идентитета и заштити основних права у праву ЕУ, с једне стране, и уставних вредности и принципа шпанског правног поретка, с друге стране. Након спроведене оцене, Уставни суд закључује да би непоштовање основних принципа Устава Шпаније истовремено представљало и повреду члана I–5 Уговора о Уставу за Европу, те потврђује постојање кохерентности између правног поретка ЕУ и шпанског уставноправног поретка.

традиционалног концепта државне суверености, због чега ова два појма не могу бити изједначена.⁸ С друге стране, оно што непосредно произилази из нормативног контекста саме одредбе, а нарочито из њеног положаја у систему Уговора, јесте постојање тесне везе између заштите националног идентитета и питања поделе надлежности у оквиру ЕУ. Наиме, члан 4. УЕУ налази се на самом почетку Уговора, у делу који носи назив „Заједничке одредбе“ заједно са чланом 2. УЕУ који утврђује заједничке вредности Уније. Сам положај ове одредбе указује на то да заштита националног идентитета није периферни или искључиво политички елемент, већ један од конститутивних принципа на којима почива правни поредак ЕУ. Поред тога, први став члана 4. УЕУ полази од претпоставке надлежности држава чланица, чиме се успоставља непосредна веза са чланом 5. УЕУ и начелом додељених надлежности, које уређује разграничење надлежности између Уније и држава чланица. Уколико се чланови 4. и 5. УЕУ посматрају као јединствен нормативни оквир, може се закључити да је прихваћена логика тзв. Кристоферсен групе, према којој заштита идентитетских карактеристика држава чланица мора бити тесно повезана са питањем поделе надлежности и нормативно позиционирана непосредно након претпоставке надлежности држава чланица.⁹ Поред тога, све је присутније схватање да оваква одредба, као и све чешће позивање судова на њу, одражава суштинску промену интеграционе логике ЕУ: национални идентитети више се не посматрају искључиво као препрека даљој интеграцији, већ као њен конститутивни елемент и саставни део судског дијалога унутар ЕУ. Према схватању Баселинка (*Leonard Basselink*), државе чланице у оквиру ЕУ више се не доживљавају као ентитети које европска интеграција постепено треба да превазиђе, већ као делови самог уставног темеља Уније, при чему њихови различити идентитети морају бити поштовани, а не потиснути у корист униформности.¹⁰ Истовремено, Армин ван Богданди (*Armin van Bogdandy*) и Стефан Шил (*Stephan Schill*) одредбу о заштити националног идентитета описују као „градивни елемент сложене

⁸ Barbara Guasterro, "Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause". Интернет: <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP01Guasterro.pdf>, p. 32.

⁹ М. Влајковић, *оп. cit.*, стр. 51.

¹⁰ "[i]nstead of going beyond them, the Member States were made the constitutional foundation; moreover, their different identities had to be respected rather than overcome". Видети: Leonard F. M. Besselink, "Constitutional Identity Before and After the Lisbon Treaty", *Utrecht Law Review*, 2010, p. 41.

уставне структуре ЕУ“, указујући да национални идентитет не представља искључиво категорију националног уставног права већ и део ширег европског уставног идентитета, као вишеслојног нормативног простора у којем се прожимају национални и супранационални елементи.¹¹ Надаље, Ван Богданди и Шил сматрају да се одредба 4(2) УЕУ не сме посматрати као *carte blanche*, већ да она пре свега треба да представља средство дијалога, односно „заједнички подухват“ (*common endeavour*) националних судова и Суда правде ЕУ, уз могућност постављања одређених уставних граница примату права ЕУ.¹² Слично томе, Моника Клаес још изричитоје одбацује схватање према којем би члан 4(2) УЕУ могао представљати основ за унилатералну непримену права ЕУ. Напротив, она сматра да ова одредба доприноси „европеизацији“ односа између правних поредака, али и позиције националних уставних судова, будући да се они, управо позивањем на члан 4(2) УЕУ, крећу унутар правног оквира ЕУ и примењују право Уније као релевантан нормативни параметар.¹³ У доктрини је широко прихваћено становиште да члан 4(2) УЕУ има функцију реконцептуализације односа између правног поретка ЕУ и националних уставноправних система, омогућавајући нијансиранији приступ њиховом међусобном односу.¹⁴ У том смислу, члан 4(2) УЕУ може се посматрати као један од најзначајнијих израза прогресивне конституционализације ЕУ, која не почива на строго хијерархијском односу у којем би правни поредак Уније нужно и апсолутно потискивао националне уставноправне системе. Напротив, сврха ове одредбе јесте да омогући координацију и приближавање различитих правних поредака, односно да обезбеди „хармонично прожимање два различита правна поретка“¹⁵ који, иако све

¹¹ “a building block of the composite constitutional structure of the EU”. Видети: Armin Van Bogdandy, Stephen Schill, *op. cit.*, “Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty”, *Common Market Law Review*, 48/2011, pp. 1428

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Giuseppe Martinico, “What lies behind article 4.2. TEU?”, A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina (yp.), *National constitutional identity and European integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, pp. 93–94.

¹⁵ Rafael Bustos Gisbert, “National Constitutional Identity in European Constitutionalism: Revisiting the Tale of the Emperor’s New Clothes in Spain”, A. Saiz Arnaiz, C. Alcobarro Llivina (yp.), *National constitutional identity and European integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, p. 76.

тешње повезани и изложени снажним међусобним утицајима, и даље задржавају својство одвојених уставноправних система.

Национални идентитет у пракси Суда правде ЕУ и дијалогу судова

Иако је након ступања на снагу Лисабонског уговора члан 4(2) УЕУ добио знатно видљивије место у уставној архитектури ЕУ, његова практична операционализација у судској пракси развијала се постепено и опрезно, „споредним путевима“.¹⁶ Међутим, у претходне две деценије, а нарочито након ступања на снагу Лисабонског уговора, приметна је изрженија афирмација националног идентитета у јуриспруденцији Суда правде ЕУ. С једне стране, до постепене трансформације долази услед еволуције односа између правних поредака држава чланица и правног поретка ЕУ, у оквиру које све значајнију улогу имају национални уставни судови.¹⁷ С друге стране, овај процес условљен је и развојем самог правног система ЕУ, а нарочито прогресивним нормативним јачањем заштите националног, односно уставног идентитета у примарном праву Уније.¹⁸ Наведени развој могао би се посматрати и као постепена релативизација апсолутног поимања начела примата који је Суд правде кроз свој активизам у првим деценијама европске интеграције конзистентно

¹⁶ М. Влајковић, *L'adaptation des bases du système juridique national dans la perspective d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne – Contribution à l'étude des rapports entre droit de l'Union et droit constitutionnel*, докторска дисертација, Универзитет у Лорени – Универзитет у Београду, 2024, стр. 157.

¹⁷ Urteil vom 30. juin 2009 – 2 BvE 2/08.

¹⁸ Жан-Дени Мутон (Jean-Denis Mouton) овакву еволуцију објашњава постојањем двоструког притиска. Први, „унутрашњи“ („stratégie interne“) огледа се у постепеном јачању и нормативном развоју одредбе о националном идентитету у примарном праву ЕУ, као и у све учесталијем позивању Advocates General на овај концепт. Други, „спољашњи“ („stratégie externe“) произилази из деловања националних уставних судова и њиховог утицаја на развој односа између националних правних поредака и права ЕУ. Према Мутону, све учесталије позивање Суда правде на обавезу поштовања националног идентитета држава чланица представља истовремено и показатељ „повратка државе“ у процес европске интеграције, али и знак федералне еволуције саме Уније. Видети: Jean-Denis Mouton, „Le respect de l'identité nationale des états révélateur de la difficulté de construire l'Europe par l'économie“, *Troisièmes journées d'étude de la Maison de Robert Schuman*, Nov 2012, Scy-Chazelles, France, p. 454.

развијао, као и постепени развој сложенијег односа између националних и супранационалног правног поретка.¹⁹ Једна од првих одлука Суда правде која заслужује посебну пажњу, у контексту развоја идентитетског аргумента, јесте пресуда у предмету Гронер (*Groener*), донета поводом претходног питања Вишег суда у Ирској. Овај предмет представља полазну тачку у развоју тзв. „језичке“ судске праксе, будући да је Суд правде по први пут експлицитније прихватио да заштита националног језика може представљати легитиман циљ повезан са очувањем националног идентитета државе чланице. Значај ове одлуке превазилази њен конкретан предмет, јер су ставови формулисани у пресуди *Гронер*²⁰ касније преузимани и даље развијани у низу сродних случајева, укључујући предмете Зајн-Витгенштајн (*Sayn-Wittgenstein*) и Руневич-Вардин (*Runevič-Vardyn*). Истовремено, овај случај значајан је и због тога што Суд правде у њему примењује технику својеврсног „превођења“ националног права у правни поредак ЕУ.²¹ Надаље, у предмету Комисија против Луксембурга

¹⁹ У првим деценијама постојања Европских заједница, концепт националног, односно уставног идентитета, при чему сам Суд правде никада није извршио јасно садржинско нити концептуално разграничење ова два појма, био је тек ограничено присутан у његовој судској пракси. Питање заштите идентитета развијало се, пре свега, у оквиру националних уставноправних дискурса, нарочито кроз настојања уставних судова држава чланица да поставе одређене уставне границе апсолутно схваћеном начелу примата права Заједнице. Одсуство идентитетског аргумента из јуриспруденције Суда правде одговарало је доминантној интеграционој логици првих деценија европске интеграције, у оквиру које се свако одступање држава чланица од остваривања четири основне слободе и продубљивања унутрашњег тржишта, регулисаног *acquis communautaire*-ом, посматрало као изузетак чија се оправданост морала рестриктивно тумачити у светлу основних циљева Европских заједница. Истовремено, управо су уставноправни приговори националних судова допринели постепеном релативизовању апсолутног поимања примата, али и развоју заштите основних права у правном поретку Уније, кроз ослањање на заједничке уставне традиције држава чланица. Ако је више аутора приметило, реферисање Суда на национални идентитет у овом периоду најчешће је било успутно (*in passing*) или сведено на преношење аргументације држава чланица, без озбиљнијег улажења у његов нормативни садржај и правни домет.

²⁰ Arrêt de la Cour du 28 novembre 1989. Anita Groener contre Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee. Affaire C-379/87. *Recueil de jurisprudence* 1989-03967.

²¹ Sorina Doroga, "Understanding Constitutional Identity Through the Language of Courts", A. Mercescu, (yp.), *Constitutional Identities in Central and Eastern Europe*, Peter Lang,

(*Commission v Luxembourg*), Суд правде је по први пут изричито истакао да „заштита националног идентитета држава чланица представља легитиман циљ који правни поредак Заједнице признаје и поштује“.²² Истовремено, Суд је нагласио да се национални идентитет не може тумачити као основ за апсолутно искључење примене основних слобода гарантованих правом ЕУ, већ да националне мере и даље морају бити неопходне, сразмерне и усклађене са основним начелима правног поретка Уније.²³ Посебан значај у постепеном уобличавању идентитетског аргумента у пракси Суда правде имала су мишљења општих правобранилаца, који су пре самог Суда правде започели развој ширег уставноправног разумевања члана 4(2) УЕУ. Док је Суд правде дуго задржавао релативно уздржан приступ према позивању на национални идентитет, општи правобраниоци Мадуро, Кокот и Стикс-Хакл постепено су развијали становиште према којем заштита националног, а нарочито уставног идентитета, представља један од конститутивних елемената правног поретка ЕУ. Тако је општи правобранилац Мадуро, у мишљењу у предмету Миканики (*Michaniki*), истакао да „поштовање уставног идентитета држава чланица представља обавезу за Европску унију“, наглашавајући да европска интеграција не подразумева нестанак националних уставноправних поредака, већ њихово укључивање у шири европски нормативни оквир.²⁴ Истовремено, Мадуро је нагласио да се клаузула о заштити националног идентитета не може тумачити као неограничено овлашћење држава чланица да једнострано одступају од примене права ЕУ, већ да однос између националних и европског правног поретка мора бити заснован на узајамном прилагођавању, сарадњи и

Berlin 2020, p. 16. Реч је о приступу који је Суд већ раније развио у предметима који су се односили на заштиту основних права, попут *Stauder, Nold u Internationale Handelsgesellschaft*, а који подразумева узимање у обзир уставних вредности и права специфичних за правни поредак државе чланице приликом тумачења и примене права Уније.

²² Arrêt du 2. 7. 1996 – Affaire C-473/93 Arrêt de la Cour 2 juillet 1996, Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg. *Recueil de jurisprudence 1996 I-03207*. Видети параграфе 32–35.

²³ *Ibid.*

²⁴ “le respect de l’identité constitutionnelle des États membres constitue pour l’Union européenne un devoir”, Conclusions de l’avocat général Poiras Maduro présentées le 8 octobre 2008. Видети: *Michaniki* AE contre *Ethniko Symvoulío Radiotileorasis et Ypourgos Epikrateias*. Affaire C-213/07. *Recueil de jurisprudence 2008 I-09999*.

континуираном уставносудском дијалогу.²⁵ Исте године, општа правобранитељка Кокот у предмету УТЕКА (UTECA), који се односио на усклађивање културних политика и промоцију националног језика, додатно развија аргументацију о значају националног идентитета у правном поретку ЕУ.²⁶ Годину дана касније, у предмету Ротман (*Rottmann*), Мадуро наставља да развија аргумент заштите националног идентитета, наглашавајући да „састав националне заједнице представља суштински елемент поштовања националног идентитета држава чланица“.²⁷ На тај начин, идентитетски аргумент постепено се измешта из искључиво културног и језичког контекста ка питањима која задиру у уставноправну структуру државе и дефинисање политичке заједнице. Такође, у овом периоду постепено се обликује и специфична подела улога између националних судова и Суда правде ЕУ. Националним уставним судовима оставља се простор да идентификују вредности и принципе који чине срж националног уставног идентитета, док Суд правде задржава надлежност да оцени у којој мери последице таквих националних мера могу бити прихватљиве унутар аутономног правног поретка Уније.²⁸ Пракса Суда

²⁵ Иако је у конкретном случају оценио да је спорно ограничење несразмерно, будући да је интерес на који се држава позивала могао бити ефикасно заштићен другим средствима. *Ibid.*, para. 32.

²⁶ Полазећи од значаја културне и језичке разноликости, Кокот истиче да један од видова испољавања поштовања националног идентитета држава чланица представља управо очување и промоција културне разноврсности. У том контексту она подсећа да „Заједница доприноси развоју култура држава чланица уз поштовање њихове националне и регионалне разноврсности, истовремено истичући заједничко културно наслеђе“, *Conclusions de l'avocat général Kokott présentées le 4 septembre 2008. Unión de Televisiones Comerciales Asociadas (UTECA) contre Administración General del Estado. Affaire C-222/07. Recueil de jurisprudence 2009 I-01407, para. 93.*

²⁷ *Conclusions de l'avocat général M. M. Poiares Maduro présentées le 30 septembre 2009 (1) Affaire C-135/08. Janko Rottmann contre Freistaat Bayern, para. 25*

²⁸ L. M. Basselink, "National Identity Before and After the Lisbon Treaty", Vol. 6, 3/2010, *Utrecht Law Review*, p. 46.

Ова логика постаје нарочито видљива у предмету *Omega*, у којем је Суд правде прихватио да заштита људског достојанства, као фундаменталне вредности немачког уставног поретка, може оправдати ограничење слободе пружања услуга. Међутим, чак и у том случају Суд није признао апсолутну предност аргумента заштите националног уставног идентитета у односу на право ЕУ, већ је коначну оцену легитимности и пропорционалности националних мера задржао у

правде након Лисабонског уговора показује да све учесталије позивање држава чланица на члан 4(2) УЕУ није нужно водило и ширем прихватању идентитетског аргумента од стране самог Суда. Напротив, Суд правде остао је релативно опрезан у признавању националног идентитета као основа за ограничење примене права ЕУ, задржавајући контролу над његовим дometом и правним последицама. Тако је у предмету Тореси (*Torresi*) Суд истакао да позивање на заштиту националног идентитета у конкретном случају не може довести у питање основне политичке и уставне структуре државе чланице у смислу члана 4(2) УЕУ.²⁹ С друге стране, у предмету Ремонидис (*Remondis*) Суд је прихватио да члан 4(2) УЕУ обухвата и заштиту унутрашњих институционалних и политичких структура држава чланица, укључујући и питања расподеле и реорганизације надлежности.³⁰ Посебно значајно место у развоју судског дијалога поводом примене члана 4(2) УЕУ имају предмети Гаувајлер (*Gauweiler*), Бајс (*Weiss*) и М.А.С и М.Б. (*M.A.S. u M.B. – Taricco I, II*),³¹ у којима питање заштите уставног идентитета добија изразитију системску и уставноправну димензију. У наведеним предметима питање националног идентитета више се не поставља преваходно као средство заштите културних или језичких специфичности, већ као аргумент који непосредно отвара питање односа између уставне аутономије држава чланица и аутономије правног поретка ЕУ. Иако су у предметима Гаувајлер и Бајс постојала очекивања да би однос између Савезног уставног суда Немачке и Суда правде ЕУ могао довести до озбиљнијег уставноправног сукоба, ни један ни други суд нису били спремни да судски дијалог претворе у једнострано наметање сопственог ауторитета. Савезни уставни суд Немачке задржао је за себе могућност

оквирима сопствене судске контроле. Види више: М. Влајковић, „Развој начела заштите националног идентитета у правном поретку ЕУ“, *op. cit.*

²⁹ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 17 juillet 2014. Angelo Alberto Torresi et Pierfrancesco Torresi contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata. Affaires jointes C-58/13 et C-59/13. Pt.14.

³⁰ Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 21 décembre 2016 Remondis GmbH & Co. KG Region Nord contre Region Hannover. Affaire C-51/15. ECLI:EU:C:2016:985

³¹ Case C-62/14, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag;

Case C-493/17 – Judgment of the Court (Grand Chamber) of 11 December 2018. Proceedings brought by Heinrich Weiss and Others;

Case C-42/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 December 2017, Criminal proceedings against M.A.S. and M.B.

контроле *ultra vires* аката и заштите уставног идентитета као крајње границе процеса интеграције, али је истовремено испољио извесну судску уздржаност и спремност на сарадњу у оквирима начела лојалне сарадње. С друге стране, Суд правде у овим предметима избегава непосредно и детаљно одређивање садржине самог појма уставног идентитета, настојећи да избегне формулисање општег правила које би државама чланицама омогућило да се редовно позивају на члан 4(2) УЕУ ради искључења примене права Уније. Слична логика присутна је и у предмету *М.А.С. и М.Б. (Тарико II)*, у коме је Уставни суд Италије по први пут изричито повезао заштиту уставног идентитета са границама примене члана 325. УФЕУ. Уместо непосредног активирања сопствене *contralimiti* доктрине и уласка у отворени сукоб са Судом правде ЕУ, италијански Уставни суд одлучио је да кроз поступак претходног питања иницира институционални дијалог са Судом правде ЕУ. Иако Суд правде ни у овом предмету није непосредно разјаснио правни статус и домет уставног идентитета у смислу члана 4(2) УЕУ, прихватио је извесно прилагођавање сопственог приступа како би избегао продубљивање уставноправног конфликта. Управо због се тога предмет *Тарико II* у правној доктрини често посматра као пример кооперативног конституционализма, али истовремено и као „пропуштена прилика“ да Суд правде јасније одреди место и функцију националног уставног идентитета у односима између националних правних поредака и правног поретка ЕУ.³² Међутим, најосетљивији и правнодоктринарно најсложенији аспект примене члана 4(2) УЕУ развио се у предметима који се односе на прекогранично признавање личног и породичног статуса. У овој линији судске праксе Суд правде све израженије усмерава своју анализу ка обезбеђивању делотворног остваривања права која произилазе из статуса грађанина ЕУ, а нарочито права на слободу кретања и права на поштовање приватног и породичног живота. Управо у овим предметима долази до најизраженијег судара између националних уставноправних схватања породице, брака и личног статуса, с једне стране, и захтева правног поретка ЕУ у погледу пуне ефективности права која произилазе из грађанства Уније, с друге стране. За разлику од раније праксе, у којој је идентитетски аргумент најчешће био повезан са заштитом језичких, културних или институционалних специфичности држава чланица, у овим предметима питање националног

³² Robbert Bruggeman, Joris Larik, “The Elusive Contours of Constitutional Identity: Taricco as a Missed Opportunity”, *Utrecht Journal of International and European Law*, 35 (1)/2020, p. 21.

идентитета непосредно се доводи у везу са признавањем личног и породичног статуса, односно са областима које државе чланице традиционално сматрају делом сопствене уставне и друштвене аутономије које самостално нормирају у оквиру сопственог правног поретка.

3) НАЦИОНАЛНИ ИДЕНТИТЕТ, СЛОБОДА КРЕТАЊА И ПОВЕЉА: НОВЕ ИНТЕРАКЦИЈЕ У ПРАКСИ СУДА ПРАВДЕ ЕУ

У предметима који се односе на прекогранично признавање личног и породичног статуса у државама чланицама ЕУ, Суд правде постепено развија интензивнији приступ питањима која су традиционално припадала домену националних правних поредака држава чланица. Иако Суд и даље формално полази од тога да државе чланице задржавају надлежност у области породичног права и личног статуса, новија судска пракса показује све израженију спремност да ограничи могућност позивања на национална нормативна решења у ситуацијама у којима би то довело у питање делотворно остваривање права гарантованих правом ЕУ, а нарочито слободе кретања и боравка грађана Уније, као и права зајемчених Повељом о основним правима ЕУ. Полазећи од степена укључености Суда правде у одређивање исхода спора на националном нивоу, Т. Тридимас разликује предмете у којима Суд правде суштински одређује исход спора (*outcome cases*), предмете у којима националним судовима пружа смернице за примену права Уније (*guidance cases*), као и предмете у којима националним судовима оставља шири простор за процену (*deference cases*).³³ Наведена типологија посебно је значајна у контексту анализе савремене праксе Суда правде у предметима који се тичу личног и породичног статуса, будући да управо у њима постаје видљиво у којој мери Суд правде задржава простор за националну уставну аутономију, а у којој мери сам усмерава исход националних спорова. У том смислу и анализирамо следећу линију одлука Суда правде ЕУ: предмети *Coman (Коман)* и *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“ V.M.A. (В.М.А.)* показују постепену трансформацију приступа Суда правде према националним нормативним решењима у области личног и породичног статуса ка све израженијем стављању у први план ефективности права која произилазе

³³ Takis Tridimas, "Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction", *International Journal of Constitutional Law*, 9(3-4)/2011, pp. 737, 739.

из статуса грађанина ЕУ (3.1). Посебан значај у том развоју има најновија пресуда у предмету *Cupriak-Trojan and Trojan v. Wojewoda Mazowiecki* (Војевода Мазовијески), донета крајем 2025. године, која отвара питање граница до којих Суд правде може ићи у захтевању прекограничног признавања личног статуса унутар правног поретка ЕУ (3.2.).

Coman и V.M.A.: идентитетски дијалог судова Румуније и Бугарске са Судом правде ЕУ

Посебан значај у развоју судске праксе Суда правде ЕУ имају пресуде у предметима *Коман*,³⁴ и *В.М.А.*,³⁵ у којима Суд постепено обликује границе односа између националне надлежности у области личног статуса, с једне стране, и захтева права ЕУ у погледу слободе кретања и заштите основних права, с друге стране. У овим предметима долази до изражаја промена у начину на који Суд правде ЕУ посматра однос између националног уставног идентитета и права која произилазе из статуса грађанина ЕУ. Док је у ранијој пракси Суд био склонији да државама чланицама остави шири простор процене у питањима која задиру у националне институционалне, политичке и културне специфичности, у предметима који се односе на породични статус СПЕУ све израженије настоји да спречи да позивање на национално право доведе до фрагментације правног простора Уније, а посебно правног поретка коју почива на четири основне слободе. Посебно је важно нагласити да се у оба случаја питање националног идентитета појављује у оквиру институционалног дијалога између националних судова и Суда правде, а не као средство отворене конфронтације са правним поретком ЕУ. И румунски и бугарски судови покренули су питање заштите националног односно уставног идентитета, у складу са одредбом 4 (2) Уговора о ЕУ, путем поступка претходног питања, настојећи да у оквиру дијалога са Судом правде пронађу равнотежу између захтева националног поретка и обавеза које произилазе из права Уније. У једном од значајнијих поступака поводом претходног питања, случају *Коман*, који је покренут од стране Уставног суда Румуније, Суд правде ЕУ тумачио је појам „члан породице“, а нарочито појма „супружник“ у смислу Директиве

³⁴ Case C- 673/16, *Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne*.

³⁵ Case C-490/20 *V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'* (Request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad) Judgment of the Court (Grand Chamber), 14 December 2021.

2004/38/ЕЗ Европског парламента и Савета од 29. априла 2004. године о праву грађана Уније и чланова њихових породица да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица.³⁶ Уставни суд Румуније затражио је од Суда правде ЕУ тумачење права на спајање породице у случају истополних супружника, а у складу са наведеном директивом. Поводом конкретног спора, истополни пар је законито закључио брак у Белгији, али су румунске власти одбиле да супружнику румунског држављанина признају право боравка по основу спајања породице, имајући у виду да румунско право није познавало институцију истополног брака. Суд правде је у својој одлуци 2018. године утврдио да овакво поступање румунских власти представља ограничење права гарантованог чланом 21(1) УФЕУ, односно права грађана Уније да се слободно крећу и бораве на територији држава чланица. Истовремено, Суд је нагласио да ограничење слободе кретања може бити оправдано само уколико је засновано на објективним разлозима од општег интереса и ако је сразмерно легитимном циљу који национално право настоји да заштити. Посебно истичемо да Суд правде у образложењу одлуке прави разлику између, с једне стране, признавања постојања брака искључиво ради остваривања права која та лица црпе из права ЕУ и, с друге стране, уређивања саме институције брака у националном правном поретку држава чланица. Суд притом изричито наглашава да оваква обавеза признавања, ограничена искључиво на сврху признавања изведеног права боравка држављанину треће државе, не угрожава национални идентитет нити јавни поредак државе чланице.³⁷ Ипак, специфичност овог предмета огледа се у чињеници да је заштита основних права имала значајну улогу у оцени да ли се национална мера може оправдати заштитом јавног поретка и националног уставног идентитета. Суд правде истиче да национална мера која ограничава слободу кретања може бити оправдана само уколико је у складу са основним правима гарантованим Повељом о основним правима ЕУ. Истовремено, Суд се позива и на Европску конвенцију о људским правима

³⁶ "Directive 2004/38/ec of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC", *Official Journal of the European Communities* L 158/77, 30. 4. 2004.

³⁷ Coman, paras. 45–46.

и праксу Европског суда за људска права.³⁸ На тај начин, у конкретном случају, Суд даје предност заштити основних права у односу на аргументе који се односе на јавни поредак и национални идентитет. Иако је овакав приступ Суда правде оправдано оцењен као значајан са становишта заштите права истополних супружника и ефективности слободе кретања, у доктрини је истовремено указано на извесну недоследност у односу на ранију праксу, нарочито у предмету *Руневић-Вардин*. Међутим, Док је у предмету *Коман* чињеница да су спорна права препозната као основна права у пракси Европског суда за људска права практично определила исход спора, у предмету *Runevič-Vardyn*, Суд је националном суду оставио шири простор да успостави равнотежу између права на поштовање приватног и породичног живота и заштите службеног језика и националних традиција државе чланице. Управо због тога, однос између заштите основних права и заштите националног идентитета остаје недовољно јасно разрађен у пракси Суда правде.³⁹ Суд правде ЕУ је у оквиру свог тумачења додатно истакао да је појам „супружник“ (*spouse*) у смислу Директиве 2004/38 родно неутралан и да, самим тим, може обухватити и истополног супружника грађанина Уније.⁴⁰ Румунски Уставни суд прихватио је тумачење Суда правде и омогућио остваривање права на спајање породице, ослањајући се превасходно на налазе Суда који су се односили на слободу кретања. Ипак, питање односа између члана 4(2) УЕУ и заштите основних права остало је релативно недовољно разрађено у образложењу Суда правде. Имајући у виду сложеност тог односа, Суд је, по нашем мишљењу, требало јасније да образложи баланс који је у конкретном случају спровео између заштите основних права и заштите националног уставног идентитета. Управо се у предмету *Коман* може уочити да Суд правде није наступио уздржано, већ да је његово деловање у дијалогу са румунским судом, у чијем средишту се налазило питање заштите уставног идентитета, било усмерено ка одређивању исхода спора, што овај предмет приближава Тримасовој категорији *outcome cases*, пре него моделу у којем Суд националном суду оставља шири простор процене. Ипак, иако се Суд правде у овој пресуди осврнуо и на питање заштите

³⁸ ECtHR, 7 November 2013, *Vallianatos and Others v. Greece*, CE:ECHR:2013:1107JUD002938109, § 73, and ECtHR, 14 December 2017, *Orlandi and Others v. Italy*, CE:ECHR:2017:1214JUD002643112, § 143.

³⁹ Martijn Van der Brink, “Is the Reasoning in “Coman” as Good as the Result?”, 2018. Интернет: <https://verfassungsblog.de/is-the-reasoning-in-coman-as-good-as-the-result/>.

⁴⁰ Видети параграф 35 пресуде *Coman*.

националног уставног идентитета, тежиште његовог образложења ипак је било усмерено ка заштити основних права и слободе кретања као противтежи националним ограничењима.⁴¹ Само две године касније, питање слободе кретања такозваних „дуга породица“ (*Rainbow Families*)⁴² поново се нашло у средишту судског одлучивања. У предмету *Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo“* (В.М.А.),⁴³ Суд правде ЕУ поново се суочио са питањем односа између слободе кретања, заштите основних права и позивања држава чланица на заштиту националног уставног идентитета. Поводом захтева за претходно одлучивање који је упутио Управни суд града Софије (*Административен сад Софија-град*), Суд правде ЕУ разматрао је одбијање бугарских власти да издају бугарски извод из матичне књиге рођених детету рођеном у Шпанији, са истополним родитељима – две жене, од којих је једна била држављанка Бугарске. Бугарске власти одбиле су упис две мајке, између осталог, услед чињенице да бугарско право није познавало могућност да дете има два родитеља истог пола. Посебан значај овог предмета лежи у чињеници да је сам бугарски суд у захтеву за претходну одлуку изричито отворио питање

⁴¹ Како примећује Стив Пирс (Steve Peers), пресуда у предмету *Коман* није довела у питање надлежност држава чланица да самостално уређују институцију брака у сопственом правном поретку, нити је Суд правде успоставио општу обавезу признавања истополних бракова у државама чланицама. Домет пресуде ограничен је пре свега на питања слободе кретања и права боравка у оквиру права ЕУ. Управо због тога, значај пресуде не лежи у редефинисању националног породичног права, већ у обавези држава чланица да, у мери неопходној за делотворно остваривање права гарантованих правом Уније, признају одређена правна дејства статуса који је законито стечен у другој држави чланици. Видети: Steve Peers, “Love wins in the CJEU: Same Sex Marriages and EU free movement law”, 2018. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/06/love-wins-in-cjeu-same-sex-marriages.html>

⁴² Израз “Rainbow Families” односи се на истополне парове са или без деце. Европски парламент је чак 2021. године објавио студију која је изучавала препреке слободи кретања „породица дуга“ истакавши да у чак 11 држава чланица истополни парови са децом не могу бити правно признати и препознати као родитељи деце. Видети: Европски парламент, *Obstacles to the Free Movement of Rainbow Families in the EU*, 2021. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)671505](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)671505)

⁴³ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 December 2021. V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”. Request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad, Case C-490/20.

примене члана 4(2) УЕУ,⁴⁴ истичући да је неопходно успоставити равнотежу између, с једне стране, уставног и националног идентитета Републике Бугарске и, с друге стране, најбољег интереса детета, права на приватни живот и слободе кретања.⁴⁵ На тај начин, питање заштите националног уставног идентитета није било постављено као средство оспоравања аутономије права ЕУ и остваривања основних слобода, већ као питање које је требало разрешити у оквиру судског дијалога са Судом правде ЕУ. За разлику од Суда правде, који је тежиште своје анализе усмерио пре свега ка заштити основних права и најбољег интереса детета, општа правобранитељка Кокот детаљније је разматрала правне последице позивања на национални идентитет у смислу члана 4(2) УЕУ. Она је истакла да национални идентитет зајемчен наведеном одредбом „не представља само један од легитимних циљева који се могу узети у обзир приликом оцене евентуалног оправдања ограничења права на слободу кретања“,⁴⁶ већ да сам развој судске праксе показује да је члан 4(2) УЕУ конципиран као средство ограничавања дејства права Уније у областима које државе чланице сматрају суштинским за сопствени уставноправни поредак, а не искључиво као вредност коју је потребно одмеравати у односу на друге интересе истог ранга.⁴⁷ У том смислу, предмет *В.М.А.* потврђује тенденцију у пракси Суда правде да у предметима који истовремено покрећу питања заштите основних права и националног уставног идентитета, Суд правде своју анализу превасходно усмерава ка заштити основних права, дајући им предност у односу на детаљније разматрање идентитетског аргумента, а у сврху остваривања основних слобода и права које проистичу из статуса грађана ЕУ. Суд правде је притом и у предмету *В.М.А.*, надовезујући се на приступ из предмета *Коман*, поновио да се појам јавног поретка као оправдање ограничења основних

⁴⁴ У вези са чланом 7. и чланом 24(2) Повеље о основним правима ЕУ.

⁴⁵ Параграфи 29. и 32. *В.М.А.* одлуке: „У смислу да је неопходно успоставити равнотежу између националног и уставног идентитета државе чланице и најбољег интереса детета, имајући у виду да тренутно не постоји консензус, ни са становишта вредности ни са правног становишта, о могућности да се у матични акт о рођењу као родитељи упишу лица истог пола, без навођења да ли је једно од њих, и које, биолошки родитељ детета.“

⁴⁶ Conclusions de l'avocate Générale Mme Juliane Kokott présentées le 15 avril 20211 Affaire C-490/20 *V.M.A. contre Stolichna obshtina, rayon "Pancharevo"* (Commune de Sofia, arrondissement de Pancharevo, Bulgarie), para. 82

⁴⁷ *Ibid.*, para. 86

слобода мора тумачити рестриктивно, те да његов домет не може бити једнострано одређен од стране држава чланица без контроле институција Уније. Истовремено, овај предмет показује да је у бугарском случају позивање на уставни идентитет остало у оквирима институционалног дијалога са Судом правде и конкретног спора, без тенденције ка ширем довођењу у питање примата или аутономије права ЕУ. Као и у предмету *Коман*, Суд правде ни у овом случају није захтевао измену националног породичног права државе чланице (што Суд правде може тумачити као довољно за поштовање идентитета из члана 4(2) УЕУ), већ искључиво обезбеђивање делотворног остваривања права која произилазе из члана 21. УФЕУ и статуса грађанина Уније.⁴⁸ Између, с једне стране, очекиване и легитимне употребе аргумента заштите националног идентитета у односима правних поредака и, с друге стране, његове злоупотребе као средства оспоравања аутономије права ЕУ, могуће је уочити и трећи вид позивања на члан 4(2) УЕУ. Управо такву ситуацију представљају претходно анализирани румунски и бугарски случај, у којима су национални судови покренули питање заштите националног идентитета у оквиру поступка за претходно одлучивање, али у којима Суд правде није прихватио да су аргументи засновани на члану 4(2) УЕУ били довољно основани да оправдају ограничење права гарантованих правом Уније. У наведеним предметима, аргумент заштите националног идентитета употребљен је с циљем оправдавања изузећа од одређених обавеза које произилазе из права ЕУ, али је Суд правде оценио да таквом позивању недостаје довољно убедљиво правно образложење.⁴⁹

***Wojewoda Mazowiecki*: границе признавања личног статуса и домет националне уставне аутономије оличене у заштити националног идентитета**

Пресуда у предмету *Војевода Мазовјецки* у новембру 2025. године представља најновији корак у линији судске праксе која се односи на прекогранично признавање личног и породичног статуса у праву ЕУ. Њен значај превазилази конкретно питање уписа страног извода из матичне књиге венчаних, будући да поново отвара однос између, с једне стране,

⁴⁸ Chiara De Capitani, Rainbow families and the right to freedom of movement – the V.M.A.v Stoliczna obshtina, rayon ‘Pancharevo’ case, 2022. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/01/rainbow-families-and-right-to-freedom.html>

⁴⁹ М. Влајковић, докторска дисертација, *op. cit.*, стр. 213–214.

националне надлежности у области брака и породичног права и, с друге стране, обавезе држава чланица да обезбеде делотворно остваривање права која произилазе из статуса грађанина Уније.⁵⁰ Спор је настао поводом одбијања пољских органа власти да у националне матичне књиге изврше упис немачког извода из матичне књиге венчаних који се односио на истополни брак законито закључен у Немачкој. Јакуб Куприак-Тројан, држављанин Пољске и Немачке, и Матеуш Тројан, држављанин Пољске, закључили су 2018. године брак у Берлину, након чега су наставили заједнички живот у Пољској. Пољске власти одбиле су упис извода, образлажући да пољско право не познаје институцију истополног брака и да би такав упис био супротан основним начелима пољског правног поретка. Након што су ову одлуку потврдили надлежни органи и судови, предмет је доспео пред Врховни управни суд Пољске.⁵¹ Врховни управни суд Пољске упутио је Суду правде захтев за претходну одлуку, питајући да ли чланове 20. и 21. УФЕУ, члан 21(1) Повеље о основним правима ЕУ и Директиву 2004/38 треба тумачити тако да се противе одбијању државе чланице да призна истополни брак и изврши упис страног извода из матичне књиге венчаних у националне матичне књиге, уколико такво одбијање онемогућава тим лицима да у тој држави бораве као брачни пар. Значајно је да се у самом предмету изричито наставља линија судске праксе из предмета *Коман* и *В.М.А.*, нарочито у погледу става да права која грађани Уније уживају на основу права ЕУ обухватају и право да воде нормалан породични живот са члановима своје породице, како у држави чланици домаћину тако и у држави чланици чији су држављани након повратка у њу. Управо зато се пред Судом поставило питање да ли одбијање признавања брачног статуса ограничава право подносилаца захтева да у Пољској воде породични живот као брачни пар.⁵² Иако чињенично стање на први поглед подсећа на предмет *Коман*, разлика је правно значајна. У предмету *Коман* један од супружника био је држављанин треће државе, па је признавање брака било непосредно повезано са изведеним правом боравка. У предмету *Војевода Мазовјецки* оба супружника су грађани Уније, због чега се спор није могао свести само на питање спајања породице у смислу правила о слободи кретања, већ је отворио шире питање признавања брачног статуса ради делотворног остваривања права на

⁵⁰ Judgment Of The Court (Grand Chamber) 25 November 2025 In Case C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki.

⁵¹ *Ibid.*, paras. 20–25.

⁵² *Ibid.*, para. 31.

породични живот и права која произилазе из грађанства Уније.⁵³ Посебан значај за анализу има мишљење општег правобраниоца Ришара де ла Тура.⁵⁴ За разлику од класичног приступа заснованог превасходно на слободи кретања, де ла Тур средиште анализе усмерава ка праву на приватни и породични живот из члана 7. Повеље и члана 8. Европске конвенције о људским правима. Ослањајући се на праксу Европског суда за људска права,⁵⁵ он полази од става да су државе дужне да обезбеде одређени правни оквир за признавање и заштиту истополних заједница, али да из тога не произилази општа обавеза признавања истополног брака као таквог. Општи правобранилац истиче да, када је реч о уживању права која непосредно произилазе из права ЕУ, грађанин Уније не мора доказивати статус брачног лица како би користио право на слободно кретање и боравак на територији држава чланица.⁵⁶ Истовремено, скреће пажњу да се право истополних супружника да воде породични живот без административних препрека односи пре свега на остваривање права која национално законодавство признаје супружницима.⁵⁷

Посматрано у целини, мишљење општег правобраниоца представља покушај успостављања равнотеже између више супротстављених интереса:

⁵³ Helga Luku, "Skirting the Fault Line? AG Richard de la Tour's Opinion in the Wojewoda Mazowiecki case: EU law requires registration of same sex marriages only when no alternatives exist", 2025. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/>

⁵⁴ Opinion of Advocate General Richard De La Tour delivered on 3 April 2025 (1) Case C-713/23 Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki other parties to the proceedings Prokurator Prokuratury Okręgowej w Warszawie, Prokurator Regionalny w Warszawie.

⁵⁵ Przybyszewska and Others v. Poland, Fedotova and Others v. Russia, Orlandi and Others v. Italy и Formela and Others v. Poland

⁵⁶ Opinion of Advocate General Richard De La Tour, *op. cit.*, para. 42.

⁵⁷ *Ibid.*, para. 43. Поред тога, општи правобранилац прави разлику између питања која се односе на лични идентитет лица, попут имена или пола, и питања породичног статуса, као што су брак и родитељство. Посебно је значајно и то што је де ла Тур правиво разлику између, с једне стране, обавезе држава да обезбеде одређени облик правног признавања истополних заједница и, с друге стране, обавезе уписа страног извода из матичне књиге венчаних у националне матичне књиге. Према његовом мишљењу, обавеза уписа могла би постојати само у ситуацији у којој не постоји никакав алтернативни правни оквир за признавање истополних заједница. При томе, упозорио је да би супротно тумачење могло довести до схватања слободе кретања и боравак грађана Уније као права које би се без ограничења простирало и на питања личног статуса, што, према његовом ставу, право ЕУ не предвиђа.

заштите основних права подносилаца захтева, осетљивости породичноправних питања у појединим државама чланицама и очувања поделе надлежности између Уније и држава чланица. Иако де ла Тур прихвата приступ који у већој мери полази од заштите основних права, његов став у погледу уписа страног извода из матичне књиге венчаних остаје опрезан. Полазећи од тога да право Уније не намеће општу обавезу таквог уписа, осим када би без њега признавање било лишено практичног дејства, он ипак не разматра у довољној мери последице које непостојање уписа може имати на свакодневни живот и делотворно остваривање права самих лица.⁵⁸ Када је реч о националном идентитету, де ла Тур настоји да разликује обавезу признавања правних дејстава брака законито закљученог у другој држави чланици од обавезе државе чланице да у свом праву предвиди институцију истополног брака. Према његовом становишту, унутар ЕУ државе чланице које не предвиђају или чак забрањују брак између лица истог пола ипак морају обезбедити одговарајуће поступке за признавање веза законито успостављених у другој држави чланици. При томе се позива на ранији став Суда правде из предмета *Коман*, према којем таква обавеза признавања сама по себи не угрожава национални идентитет нити представља претњу јавном поретку дотичне државе чланице.⁵⁹ Насупрот опрезнијем приступу општег правобраниоца, Суд правде је у пресуди заузео јаснији став у погледу обавезе признавања правних дејстава брака законито закљученог у другој држави чланици. Суд је најпре утврдио да се спор не решава у оквиру Директиве 2004/38, будући да се није односио на услове уласка и боравка у другој држави чланици, већ на признавање брачног статуса у држави чланици чији су подносиоци држављани. Стога је анализу засновао на члановима 20. и 21(1) УФЕУ, тумаченим у светлу чланова 7. и 21(1) Повеље. Суд правде се у великој мери ослонио на случај *Коман*, те поновио да права која грађани Уније уживају на основу члана 21(1) УФЕУ обухватају и право да воде нормалан породични живот са члановима своје породице како у држави чланици домаћину, тако и у држави чланици чији су држављани након повратка у њу. У конкретном предмету то значи да лица која су, користећи слободу кретања, законито закључила брак у другој држави

⁵⁸ Fulvia Ristuccia, "(de) la Tour fait le cavalier One Step Ahead and Two Sideways in AG de la Tour's Opinion in Wojewoda Mazowiecki", 2025. Интернет: <https://verfassungsblog.de/c-713-23-wojewoda-mazowiecki/>

⁵⁹ Case C-713/23, Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki, *op. cit.*, para. 36.

чланици морају имати могућност да у држави свог држављанства остваре правна дејства тог статуса у мери у којој је то потребно за делотворно уживање права која произилазе из права ЕУ. Када је реч о заштити националног идентитета, Суд је подсетио да је Унија, у складу са чланом 4(2) УЕУ, дужна да поштује национални идентитет држава чланица, садржан у њиховим основним политичким и уставним структурама. Истовремено је указао да се право на закључење брака и заснивање породице, у складу са чланом 9. Повеље, гарантује у складу са националним законодавствима која уређују остваривање тих права. На тај начин Суд формално потврђује да уређење брака остаје у надлежности држава чланица.⁶⁰ Ипак, анализа Суда остаје ограничена када је реч о самосталном разматрању националног идентитета, будући да се тежиште аргументације усмерава ка рестриктивном тумачењу јавног поретка и обезбеђивању делотворног остваривања права која произилазе из права Уније. Ослањајући се на ранију праксу, а посебно на бугарски и румунски случај, Суд је поновио да се појам јавног поретка мора тумачити рестриктивно и да његов домет не може бити једнострано одређен од стране држава чланица без контроле институција Уније.⁶¹ Према ставу Суда, на јавни поредак могуће је позвати се искључиво у случају постојања стварне и довољно озбиљне претње основном интересу друштва.⁶² Надаље, Суд правде ЕУ образлаже финални закључак да обавеза признавања истополног брака не угрожава национални идентитет нити представља претњу, односно опасност за јавни поредак државе чланице, на следећи начин: „Обавеза државе чланице порекла да призна брак закључен између грађана Уније истог пола у држави чланици домаћину, приликом остваривања њихове слободе кретања и боравка, како би им се омогућио повратак у државу чланицу чији су држављани и наставак породичног живота у тој држави уз коришћење брачног статуса који је законито стечен у држави домаћину, не угрожава институцију брака у држави чланици порекла, која је одређена националним правом и која спада у надлежност држава чланица“.⁶³ Суд је при томе посебно нагласио да таква обавеза не подразумева увођење институције истополног брака у национално право државе чланице, већ искључиво признавање правних дејстава брака који

⁶⁰ *Ibid.*, paras. 58 и 59.

⁶¹ *Ibid.*, para. 44.

⁶² *Ibid.*, para. 60.

⁶³ *Ibid.* para. 61.

је законито закључен у другој држави чланици, у мери неопходној за делотворно остваривање права која лица уживају на основу права Уније, са посебним освртом на Повељу о основним правима.⁶⁴ На тај начин, Суд правде наставља линију судске праксе започету у предметима *Коман* и *В.М.А.*, у којој формално признаје значај члана 4(2) УЕУ и уставноправних специфичности држава чланица, али истовремено задржава контролу над дометом и правним последицама позивања на национални идентитет. Сама структура аргументације Суда правде ЕУ показује да аргумент националног идентитета у пракси има ограничен самостални значај, односно да му сам Суд не поклања велики значај како би то постало тежиште његове аргументације и анализе приликом балансирања између интереса. Суд не развија засебну уставноправну анализу садржине и домета националног идентитета, већ питање оправданости националних ограничења превасходно посматра кроз призму слободе кретања и основних права гарантованих правом Уније. На тај начин, иако формално не доводи у питање надлежност држава чланица да самостално уређују институцију брака, Суд постепено сужава њихов практични простор за одбијање признавања правних дејстава личног статуса законито стеченог у другој држави чланици. На крају, иако се прогресивност оваквих одлука може поздравити, посебно када је реч у усклађивању са праксом Европског суда за људска права, као и са становишта заштите права гарантованих Повељом о основним правима ЕУ, отвара се и питање граница функционалног ширења дејства права ЕУ у областима које формално остају у надлежности држава чланица. Суд правде инсистира на томе да државама чланицама не намеће обавезу увођења истополног брака у национално право. Међутим, практични ефекти обавезе признавања све више ограничавају могућност држава да се, позивајући се на сопствени национални идентитет, супротставе правним дејствима личног и породичног статуса законито успостављеног у другој држави чланици. Управо због тога остаје отворено питање да ли Суд правде, задржавајући тежиште анализе готово искључиво на слободи кретања и основним правима, у довољној мери разрађује уставноправну димензију члана 4(2) УЕУ и специфичности националних поредака држава чланица.

⁶⁴ *Ibid.*, para. 61. Суд се овом приликом позива на *Coman and Others*, C-673/16, EU:C:2018:385, para. 45, and of 14 December 2021, *Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'*, C-490/20, EU:C:2021:1008, paras. 56–57).

4) ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Развој судске праксе Суда правде ЕУ у погледу примене члана 4(2) УЕУ показује да је питање заштите националног уставног идентитета постало једно од централних питања савременог европског права. Истовремено, овај развој значајно је изменио динамику дијалога судова унутар ЕУ. Док је у ранијој пракси Суд правде ЕУ углавном задржавао доминантну улогу у обликовању граница примата и аутономије права ЕУ, развој одредбе о заштити идентитета омогућио је и националним судовима да активније учествују у обликовању тог односа, па и да први покрену питање граница интеграције у конкретним случајевима. Од ранијих предмета као што су *Omega*, *Sayn-Wittgenstein* и *Runevič-Vardyn*, у којима је Суд правде био спремнији да државама чланицама остави шири простор слободне процене у заштити сопствених уставноправних специфичности, до новије праксе у предметима *Coman*, *V.M.A.* и *Wojewoda Mazowiecki*, видљив је постепени помак ка интензивнијој контроли националних мера које могу ограничити остваривање права гарантованих правом ЕУ, а посебно основних слобода и права гарантованих Повељом о основним правима. У новијој судској пракси интересантно је да Суд правде ЕУ доследно подсећа да је Европска унија, на основу члана 4(2) УЕУ, дужна да поштује национални идентитет држава чланица, који је садржан у њиховим основним политичким и уставним структурама. Међутим, структура судске аргументације показује да национални идентитет у пракси ретко функционише као самосталан и одлучујући основ ограничења примене права ЕУ. То важи чак и у предметима који су резултат кооперативног судског дијалога, у којима национални идентитет није употребљен као средство конфронтације са правом Уније, већ као механизам заштите уставноправних специфичности држава чланица. У предметима које смо анализирали, Суд правде, иако формално признаје значај националног идентитета и уставноправних специфичности држава чланица, све израженије даје предност делотворном остваривању права која произилазе из статуса грађанина Уније и заштити основних права. Нарочито у предметима који се тичу прекограничног признавања личног и породичног статуса, Суд правде ЕУ постепено сужава практични простор државама чланицама да позивањем на јавни поредак и заштиту националног идентитета ограниче дејства статуса законито стеченог у другој држави чланици. Иако су исходи ових пресуда несумњиво значајни са становишта заштите људских права и слободе кретања унутар ЕУ, остаје утисак да је уставноправна димензија члана 4(2) УЕУ у аргументацији Суда

правде често остала недовољно разрађена. То нарочито показује пресуда у предмету *Wojewoda Mazowiecki*, која отвара питање граница интегративног дејства права ЕУ у областима које формално остају у надлежности држава чланица. Иако Суд доследно истиче да државе чланице задржавају надлежност у области брака и породичноправних односа, практични ефекти обавезе признавања правних дејстава личног и породичног статуса законито стеченог у другој држави чланици све израженије утичу на националне правне поретке у областима које државе чланице никада нису пренеле у надлежност Уније. Због тога се поставља питање да ли функционално повезивање слободе кретања, грађанства Уније и основних права постепено доводи до ширења утицаја права ЕУ и на сфере које су традиционално сматране делом националне уставне аутономије, а без озбиљнијег узимања у обзир аргумента заштите националног идентитета државе чланице у питању? Последица оваквог приступа јесте да члан 4(2) УЕУ у пракси остаје нормативно недовољно одређен концепт, чији садржај и лимити нису до краја разјашњени од стране Суда правде ЕУ, чак и када је за то имао прилику, односно у предметима у којима је то питање било изричито и с разлогом постављено. Иако Суд правде доследно потврђује значај националног идентитета у уставној структури ЕУ, у конкретним предметима изостаје јаснија методологија за одмеравање између заштите идентитета држава чланица и захтева који произилазе из слободе кретања, примата права ЕУ и основних права гарантованих Повељом. Недостатак детаљније и нијансираније анализе односа између заштите националног идентитета и основних права оставља простор за различита тумачења и потенцијалне будуће конфликте на европском тлу. Може се закључити да се савремена пракса Суда правде развија у правцу модела у којем национални идентитет остаје релевантан уставноправни концепт, али не и аутономна граница примени права ЕУ. Иако Суд формално признаје уставне и политичке специфичности држава чланица, у конкретним случајевима предност све чешће даје делотворном остваривању права која произилазе из статуса грађанина Уније и заштити основних права. Управо због тога, однос између члана 4(2) УЕУ и аутономије права ЕУ остаје једно од кључних и најотворенијих питања савременог европског уставног права, чији ће даљи развој у великој мери зависити од будућег односа између Суда правде, националних судова и самих држава чланица. Управо зато се као најадекватнији механизам за „преговарање“ националног уставног идентитета у односима правних поредака намеће поступак претходног одлучивања. Судски дијалог у оквиру члана 267. УФЕУ омогућава да

питање националног идентитета буде разматрано у институционалном и кооперативном оквиру, а не кроз једностране акте уставне конфронтације. Међутим, такав модел подразумева обострану одговорност. Национални судови морају бити спремни да питања која се тичу уставног идентитета формулишу кроз дијалог са Судом правде, уз прецизну и аргументовану анализу конкретног уставноправног проблема. Анализирани предмети, а нарочито бугарски и румунски случај, показују да су национални судови били спремни на такав вид кооперативног односа. С друге стране, Суд правде не би требало да занемарује позивања националних судова на члан 4(2) УЕУ, већ да развије убедљивију и систематичнију анализу садржине и граница националног идентитета унутар европског правног поретка. Једино у оквиру таквог модела могуће је избећи оно што је у теорији описано као „дијалог глувих“, односно ситуацију у којој национални и европски судови формално учествују у дијалогу, али без стварног узајамног уважавања аргумената.⁶⁵ Уместо дезинтегративног дејства, члан 4(2) УЕУ требало би да допринесе кооперативном и кохезивном функционисању европског правног простора, у складу са начелом лојалне сарадње као једним од темељних принципа правног поретка ЕУ. На тај начин, члан 4(2) не мора се посматрати, посебно у будућој пракси Суда правде ЕУ, као потпуни антипод прогресивној заштити основних права и слобода гарантованих у праву ЕУ, већ и као механизам кооперативног уставног дијалога унутар европског правног простора који омогућава очување кохезије правног поретка ЕУ.

6) ИЗВОРИ

- Arrêt de la Cour du 28 novembre 1989, *Anita Groener contre Minister for Education and the City of Dublin Vocational Educational Committee*, affaire C-379/87, *Recueil de jurisprudence* 1989, p. I-3967.
- Arrêt de la Cour du 2 juillet 1996, *Commission des Communautés européennes contre Grand-Duché de Luxembourg*, affaire C-473/93, *Recueil de jurisprudence* 1996, p. I-3207.
- Arrêt de la Cour (grande chambre) du 17 juillet 2014, *Angelo Alberto Torresi et Pierfrancesco Torresi contre Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Macerata*, affaires jointes C-58/13 et C-59/13.

⁶⁵ Monica Claes, "The Validity and Primacy of EU Law and the 'Cooperative Relationship' Between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union", *MJ*, 23/2016, p. 134.

- Arrêt de la Cour (troisième chambre) du 21 décembre 2016, *Remondis GmbH & Co. KG Region Nord contre Region Hannover*, affaire C-51/15, ECLI:EU:C:2016:985.
- Basselink, L. M., “National Identity Before and After the Lisbon Treaty”, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, бр. 3, 2010, стр. 46.
- Besselink, Leonard F. M., “Constitutional Identity Before and After the Lisbon Treaty”, *Utrecht Law Review*, Vol. 6, бр. 3, 2010, стр. 41.
- Bruggeman, Robbert, Larik, Joris, “The Elusive Contours of Constitutional Identity: Taricco as a Missed Opportunity”, *Utrecht Journal of International and European Law*, Vol. 35, бр. 1, 2020, стр. 21.
- Bustos Gisbert, Rafael, “National Constitutional Identity in European Constitutionalism: Revisiting the Tale of the Emperor’s New Clothes in Spain”, y: Saiz Arnaiz, Alejandro, Alcoberro Llivina, Carina (yp.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, стр. 76.
- Case C-42/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 5 December 2017, *Criminal proceedings against M.A.S. and M.B.*
- Case C-62/14, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 16 June 2015, *Peter Gauweiler and Others v Deutscher Bundestag*.
- Case C-673/16, *Relu Adrian Coman and Others v Inspectoratul General pentru Imigrări and Ministerul Afacerilor Interne*.
- Case C-490/20, *V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”* (Request for a preliminary ruling from the Administrativen sad Sofia-grad), Judgment of the Court (Grand Chamber), 14 December 2021.
- Capitani, Chiara De, “Rainbow Families and the Right to Freedom of Movement – the V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon ‘Pancharevo’ Case”, 2022. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2022/01/rainbow-families-and-right-to-freedom.html>
- Claes, Monica, “The Validity and Primacy of EU Law and the ‘Cooperative Relationship’ Between National Constitutional Courts and the Court of Justice of the European Union”, *MJ*, Vol. 23, 2016, стр. 134.
- Conclusions de l’avocat général Kokott présentées le 4 septembre 2008, *Unión de Televisión Comerciales Asociadas (UTECA) contre Administración General del Estado*, affaire C-222/07, *Recueil de jurisprudence* 2009, p. I-01407.
- Conclusions de l’avocat général Poiares Maduro présentées le 8 octobre 2008, *Michaniki AE contre Ethniko Symvoulío Radiotileorasis et Ypourgos Epikrateias*, affaire C-213/07, *Recueil de jurisprudence* 2008, p. I-09999.

- Conclusions de l'avocat général M. M. Poiares Maduro présentées le 30 septembre 2009, *Janko Rottmann contre Freistaat Bayern*, affaire C-135/08.
- Conclusions de l'avocate générale Juliane Kokott présentées le 15 avril 2021, *V.M.A. contre Stolichna obshtina, rayon « Pancharevo »*, affaire C-490/20.
- Décision n° 2004-505 DC du 19 novembre 2004 sur le Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Интернет: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2004/2004505DC.htm>
- Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC, *Official Journal of the European Communities*, L 158/77, 30. 4. 2004.
- Doroga, Sorina, "Understanding Constitutional Identity Through the Language of Courts", y: Mercescu, Alexandra (yp.), *Constitutional Identities in Central and Eastern Europe*, Peter Lang, Berlin, 2020, стр. 16.
- ECtHR, 7 November 2013, *Vallianatos and Others v. Greece*, CE:ECHR:2013:1107JUD002938109.
- ECtHR, 14 December 2017, *Orlandi and Others v. Italy*, CE:ECHR:2017:1214JUD002643112.
- European Parliament, *Obstacles to the Free Movement of Rainbow Families in the EU*, 2021. Интернет: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2021\)671505](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2021)671505)
- Fulvia Ristuccia, "(de) la Tour fait le cavalier: One Step Ahead and Two Sideways in AG de la Tour's Opinion in Wojewoda Mazowiecki", 2025. Интернет: <https://verfassungsblog.de/c-713-23-wojewoda-mazowiecki/>
- Giuseppe Martinico, "What Lies Behind Article 4.2. TEU?", y: Saiz Arnaiz, Alejandro, Alcobarro Llivina, Carina (yp.), *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge, 2013, стр. 93-94.
- Guastafarro, Barbara, "Beyond the Exceptionalism of Constitutional Conflicts: The Ordinary Functions of the Identity Clause". Интернет: <http://www.jeanmonnetprogram.org/wp-content/uploads/2014/12/JMWP01Guastafarro.pdf>
- Helga Luku, "Skirting the Fault Line? AG Richard de la Tour's Opinion in the Wojewoda Mazowiecki Case: EU Law Requires Registration of Same-Sex

- Marriages Only When No Alternatives Exist”, 2025. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/04/>
- J. H. H. Weiler, “A Constitution for Europe? Some Hard Choices”, *JCMS*, Vol. 40, 2002, стр. 569.
 - Jean-Denis Mouton, “Le respect de l’identité nationale des États révélateur de la difficulté de construire l’Europe par l’économie”, *Troisièmes journées d’étude de la Maison de Robert Schuman*, Scy-Chazelles, France, 2012, стр. 454.
 - Judgment of the Court (Grand Chamber) of 14 December 2021, *V.M.A. v Stolichna obshtina, rayon “Pancharevo”*, Case C-490/20.
 - Judgment of the Court (Grand Chamber) of 25 November 2025, *Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki*, Case C-713/23.
 - Millet, François-Xavier, *L’Union européenne et l’identité constitutionnelle des États membres*, thèse soumise au jury pour approbation en vue de l’obtention du grade de Docteur en Sciences juridiques de l’European University Institute, European University Institute, Département des Sciences juridiques, 2012, стр. 212.
 - Opinion of Advocate General Richard De La Tour delivered on 3 April 2025, *Jakub Cupriak-Trojan, Mateusz Trojan v Wojewoda Mazowiecki*, Case C-713/23.
 - Peers, Steve, “Love Wins in the CJEU: Same-Sex Marriages and EU Free Movement Law”, 2018. Интернет: <https://eulawanalysis.blogspot.com/2018/06/love-wins-in-cjeu-same-sex-marriages.html>
 - *Przybylska and Others v. Poland; Fedotova and Others v. Russia; Orlandi and Others v. Italy; Formela and Others v. Poland*.
 - Пречишћена верзија Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању ЕУ, *Службени лист ЕУ*, С-326, 26. 10. 2012.
 - Takis Tridimas, “Constitutional Review of Member State Action: The Virtues and Vices of an Incomplete Jurisdiction”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 9, бр. 3–4, 2011, стр. 737, 739.
 - Tribunal Constitucional, Declaration (DTC), 13 December 2004.
 - Urteil vom 30. Juni 2009 – 2 BvE 2/08.
 - Van Bogdandy, Armin, Schill, Stephen, “Overcoming Absolute Primacy: Respect for National Identity under the Lisbon Treaty”, *Common Market Law Review*, Vol. 48, 2011, стр. 1428.

- Van der Brink, Martijn, "Is the Reasoning in "Coman" as Good as the Result?", 2018. Интернет: <https://verfassungsblog.de/is-the-reasoning-in-coman-as-good-as-the-result/>
- Влајковић, Марија, *L'adaptation des bases du système juridique national dans la perspective d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne – Contribution à l'étude des rapports entre droit de l'Union et droit constitutionnel*, докторска дисертација, Универзитет у Лорени – Универзитет у Београду, 2024, стр. 157.
- Влајковић, Марија, „Развој начела заштите националног идентитета у правном поретку ЕУ“, *Европско законодавство*, бр. 66, 2018, стр. 47–69.

**NATIONAL IDENTITY IN EUROPEAN UNION LAW:
BETWEEN THE MEMBER STATES' CONSTITUTIONAL AUTONOMY
AND THE EFFECTIVENESS OF EUROPEAN UNION LAW
IN THE RECENT CASE-LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EU**

Marija VLAJKOVIĆ*

Abstract: This paper analyses the role and scope of the national identity clause enshrined in Article 4(2) of the Treaty on European Union within the contemporary legal order of the European Union, with particular emphasis on the latest developments in the case law of the Court of Justice of the European Union. Starting from the premise that national identity does not operate as an absolute limit to the application of European Union law but rather as a legally relevant argument that must form part of a functional judicial dialogue, the paper examines the relationship between the autonomy of the legal orders of the Member States and the requirements stemming from European Union law, particularly in the context of free movement, EU citizenship, and the protection of fundamental rights guaranteed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The first part of the paper analyses the position of the national identity clause and its normative evolution, as well as the principal doctrinal understandings of national identity as a constitutive element of the European legal order. Particular attention is devoted to the preliminary ruling procedure and the shaping of constitutional dialogue between national legal orders and the legal order of the European Union. The central part of the analysis focuses on the case law of the Court of Justice of the European Union concerning the cross-border recognition of personal and family status, particularly in cases arising from preliminary references submitted by courts in Eastern Europe. This contribution demonstrates that, in its more recent jurisprudence, the Court of Justice increasingly prioritises the effective enjoyment of rights deriving from Union citizenship and the rights guaranteed by the Charter. The national identity argument retains only a limited autonomous scope. At the same time, it is argued that, although the Court formally recognises the importance of Article 4(2) TEU, it has not developed a sufficiently clear methodology for balancing the protection of national identity against the requirements stemming from European Union law. The conclusion argues that the future development of the relationship between national identity and European Union law will largely depend on the further evolution of cooperative judicial dialogue between national courts and

* University of Belgrade – Faculty of Law. E. mail: marija.vlajkovic@ius.bg.ac.rs; ORCID iD: <https://orcid.org/0009-0004-2545-6626>

the Court of Justice of the European Union. The paper advances the view that Article 4(2) TEU should not be perceived as a “shield” against European Union law but rather as a mechanism of cooperative constitutional dialogue capable of preserving the cohesion of the European legal space while respecting the constitutional specificities of the Member States.

Keywords: national identity, Charter of Fundamental Rights, Court of Justice of the European Union, free movement, Union citizenship, family status, judicial dialogue.