

JELENA ČERANIĆ

INSTITUT EVROPSKOG GRAĐANSTVA

– Aktuelna pitanja i perspektive –

U V O D

Institut evropskog građanstva uveden je prvi put Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine. U to vreme, devedesetih godina prošlog veka, proces evropskih integracija bio je na vrhuncu, a Evropska unija nizala pozitivne rezultate na svim poljima. U klimi opšteg zadovoljstva, pokrenute su određene politike i uspostavljeni pojedini instituti u pravcu jačanja demokratskog karaktera Unije prema modelu nacionalne države. Jedan od takvih instituta, svojstven nacionalnim državama, je evropsko građanstvo. Evropsko građanstvo dodaje se nacionalnom državljanstvu, ne zamenjuje ga. Značajna uloga za uspostavljanje instituta evropskog građanstva (građanstva Unije) pripada Sudu pravde EU. Ovaj Sud je najpre u mišljenju iz 1991. godine utvrdio da je “Zajednica postala pravni sistem čiji subjekti nisu samo države članice već i njihovi građani”¹, a zatim kroz brojne presude oblikovao institut građanstva Unije i definisao njegove domete.

Dvadeset godina nakon uvođenja evropskog građanstva, Odlukom Evropskog parlamenta i Saveta 2013. proglašena je za Evropsku godinu građana.² Međutim, atmosfera u vreme obeležavanja Evropske godine građana potpuno je dru-

Dr Jelena Čeranić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banjaluci; Institut za uporedno pravo u Beogradu.

¹ *Opinion 1/91, EEA (1991) ECR I-6079, para 1.*

² *Decision No 1093/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013), Official Journal of the European Union, L 325, 23.11.2012.*

gačija od one koja je vladala početkom devedesetih godina prošlog veka kada je ovaj koncept uveden. U periodu od dvadeset godina, proces evropskih integracija preživeo je brojne lomove, od neuspeha Ugovora o Ustavu EU iz 2005, preko dugotrajnih i veoma komplikovanih pregovora u vezi sa Ugovorom iz Lisabona, pa do najvećeg problema sa kojim se Unija ikada suočila, a to je ekonomska kriza iz 2008. čije su posledice i dalje prisutne. Ekonomska kriza se širila i veoma brzo zahvatila i druge sfere života. S obzirom na to da je nastupila i velika politička kriza, došlo je do erozije ideje evropskih integracija uopšte.

Inače, još krajem osamdesetih godina prošlog veka, Evropske zajednice suočile su se sa demokratskim deficitom. Ova pojava označava osećaj građana da se proces integracija odvija bez njihovog učešća i mimo njihove kontrole. Problem demokratskog deficita vremenom je prerastao u opšte nezadovoljstvo građana EU koje je rezultiralo naglim porastom evroskepticizma u poslednjih par godina. Međutim, ukoliko se pogleda sam tekst Osnivačkih ugovora, uočava se da je sa svakom novom izmenom i dopunom Ugovora, sve više pažnje posvećivano pravima evropskih građana. Od Ugovora iz Mastrihta (1992), Ugovora iz Amsterdama (1997) i Ugovora iz Nice (2001), preko Ugovora o Ustavu EU (2005), pa do Ugovora iz Lisabona (potpisan 13. decembra 2007, a stupio na snagu 1. decembra 2009.) primetna je tendencija jačanja uloge evropskih građana u političkom životu EU. U okviru prvog dela rada ispitana je uloga evropskih građana u demokratskom životu EU na osnovu Ugovora iz Lisabona. U drugom delu razmotreno je stanje evropskog građanstva u vreme krize, dvadeset godina nakon uvođenja ovog instituta. Posebna pažnja posvećena je Odluci da se 2013. proglaši Evropskom godinom građana.

ULOGA EVROPSKIH GRAĐANA U DEMOKRATSKOM ŽIVOTU EU NA OSNOVU UGOVORA IZ LISABONA

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije.³ Analizirajući mesto evropskih građana na političkoj sceni EU, posmatrano kroz prizmu odredbi Ugovora iz Lisabona, može se zaključiti da su oni uključeni u život Unije na dva načina : direktno (neposredno) i indirektno (posredno). Pored toga, građani Unije učestvuju u kreiranju politike EU i kao članovi civilnog društva kome je Ugovorom iz Lisabona i formalno priznata uloga u procesu odlučivanja na nivou Unije.

Direktno učešće evropskih građana u demokratskom životu EU

Ugovorima je ustanovljeno građanstvo Unije. Građanin Unije je svako lice koje ima državljanstvo jedne od država članica. Građanstvo Unije dodaje se naci-

³ Čl. 10, st. 3 Ugovora EU.

onalnom državljanstvu i ne zamenjuje ga.⁴ Dakle, kao derivativni ili “parazitski”⁵ status, evropsko građanstvo je povezano sa državljanstvom država članica, te je nemoguće postati građanin Unije bez državljanstva neke od država članica. Ipak, iako je zasnovano na državljanstvu država članica, evropsko građanstvo garantuje onima koji imaju takav status određeni broj prava koja proizilaze iz pravnog poretku EU i stoga su nezamisliva u okviru čisto nacionalne države.⁶

Građanstvo se u pravnoj literaturi najčešće predstavlja kao jedinstvo dva elementa. Prvi je građanstvo kao status, koje se zasniva na formalnopravnoj vezi koja postoji između bilo koje države ili drugog entiteta (u ovom slučaju EU) i njenih građana. Drugi je građanstvo kao pravo, viđeno kroz prizmu prava koja uživaju članovi zajednice.

Pojam građanstva je u pravnom smislu skup prava i obaveza. Sam Ugovor iz Lisabona nije uneo značajne novine u odnosu na prethodne verzije Ugovora. Prava i obaveze građana Unije grupisane su u četiri kategorije u okviru jednog člana,⁷ a zatim je svako od tih prava detaljno razrađeno u posebnim članovima.

Prvo je pravo građana da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica. Dakle, svaki građanin Unije ima pravo da se slobodno kreće i boravi na teritoriji država članica EU, uz poštovanje ograničenja i uslova koji su predviđeni Ugovorima i merama za njihovu primenu.⁸ Ukoliko se ovaj član tumači zajedno sa principom nediskriminacije na osnovu nacionalnosti, pravo slobode kretanja zapravo znači potpuni “kućni tretman”⁹ u bilo kojoj državi članici gde građanin ima prebivalište.

Ukoliko se ukaže potreba da Unija preduzme neku aktivnost za realizaciju ovog cilja, a Ugovorom joj nije obezbeđena potrebna nadležnost, Evropski parlament i Savet, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, mogu usvajati odredbe u cilju lakšeg ostvarivanja ovog prava.¹⁰ Ovakvo ovlašćenje Evropskog parlamenta i Saveta ukazuje na to da pravo građana da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica ipak nije apsolutno. Može se čak okarakterisati kao “mlako”, pošto postoji mogućnost da bude ograničeno ili uslovljeno Ugovorima i merama koje se usvajaju u cilju njegovog lakšeg ostvarivanja. Inače, veoma je neuobičajeno, pa čak i nelogično, da mogućnost vršenja nekog prava

⁴ Čl. 20, st. 1 Ugovora FEU.

⁵ D. Korchenov, „*Ius Tracrum* of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights“, *The Colombia Journal of European Law*, V 15/no 2, str. 171.

⁶ *Ibid.*, str. 171–172.

⁷ Čl. 20, st 2 Ugovora FEU.

⁸ Čl. 21, st 1 Ugovora FEU.

⁹ D. Korchenov, str. 194.

¹⁰ Čl. 21, st. 2 Ugovora FEU.

koje je sadržano u primarnom zakonodavstvu zavisi od sekundarnog zakonodavstva čiji je cilj praktično ostvarenje ovog prava.¹¹

Drugo, predviđeno je pravo građana da biraju i da budu izabrani na izborima za Evropski parlament, kao i na opštinskim izborima, u državi članici u kojoj imaju prebivalište, pod istim uslovima kao i državljani te države. Ipak, Ugovorima je ostavljena mogućnost da Savet predvidi neke derogativne odredbe kada su opravdane specifičnim problemima neke države članice.¹²

Prilikom ocene dometa političkih prava evropskih građana, moraju se uzeti u obzir tri različita nivoa političkog predstavljanja – opštinski, nacionalni i evropski. Ugovorom su evropskim građanima zagarantovana dva osnovna prava: nediskriminacija na osnovu nacionalnosti prilikom glasanja ili predstavljanja na opštinskim izborima i nediskriminacija na izborima za Evropski parlament u državi članici čiji oni nisu državljani. Međutim, kada je reč o nacionalnom nivou, tj. učesću evropskih građana u političkom životu države članice u kojoj imaju prebivalište, postoje samo određene pravne garancije koje će se primeniti protiv države članice u kojoj ima prebivalište. Budući da evropski građani nemaju ni aktivno ni pasivno biračko pravo na nacionalnom nivou u državi članici u kojoj imaju prebivalište, oni su onemogućeni da se u potpunosti integrišu u politički život tih zemalja.

Treće, predviđeno je pravo građana Unije da na teritoriji neke treće države u kojoj država čiji su oni državljani nije predstavljena, imaju pravo da koriste zaštitu diplomatskih i konzularnih organa svake države članice EU, pod istim uslovima kao državljani te države. Takođe je predviđeno da države članice međusobno utvrđuju posebna pravila i pokreću međunarodne pregovore u cilju obezbeđenja te zaštite.¹³ Ipak, pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu nije novo. Ono je uspostavljeno u evropskoj pravnoj doktrini mnogo godina pre nego što se ovo pravo pojavilo u Ugovorima i uglavnom se primenjivalo na evropske zvaničnike u onim oblastima koje su bile u nadležnosti Unije. Praktična strana ovog prava je, na primer, mogućnost da se dobiju putne isprave od konzularnog predstavništva druge države članice ukoliko ne postoji diplomatsko ili konzularno predstavništvo države čiji je građanin, koji je izgubio ili su mu ukradena dokumenta, državljanin.¹⁴

I četvrto, predviđeno je pravo građana da se peticijom obraćaju Evropskom parlamentu, da se obraćaju Evropskom zaštitniku građana, kao i pravo da se obraćaju institucijama i konsultativnim organima Unije ne jednom od Ugovorima utvrđenih jezika i da na istom jeziku primaju odgovore.

¹¹ D. Korchenov, str. 194.

¹² Čl. 22, st. 1 i 2 Ugovora FEU.

¹³ Čl. 33 Ugovora FEU.

¹⁴ D. Korchenov, str. 205.

Ipak, prilikom ocene dometa ovih prava, trebalo bi imati na umu da se sva ova prava, osim poslednjeg, nalaze na još jednom mestu u Ugovorima, tačnije predviđena su članovima 227 i 228 Ugovora o funkcionisanju EU. S tim u vezi, klasifikacija ovih prava kao prava evropskih građana može se okarakterisati kao sporna, pošto ova dva člana (članovi 227 i 228 Ugovora o funkcionisanju EU) ne dovode u vezu mogućnost uživanja pomenutih prava sa posedovanjem statusa evropskog građanina, već se primenjuju na svako lice koje ima prebivalište ili statutarno sedište u nekoj državi članici EU.¹⁵

Dakle, nakon uvida u prava i obaveze građana Unije predviđenih Ugovorima, dolazi se do zaključka da se teško može govoriti o pravima građanstva kao novim pravima (npr. zabrana diskriminacije po osnovu državljanstva je postojala i ranije). U tom smislu, reč je o pravima koja su postojala i ranije, a koja su samo modifikovana i kodifikovana Ugovorom iz Maastrichta. Štaviše, deo doktrine smatra da je građanstvo jedan od suštinski spornih pojmova. Njegovo značenje je daleko od jasnog, a njegovi neophodni elementi su nesigurni. U literaturi se čak nailazi na stanovište da može biti onoliko koncepata građanstva koliko ima različitih političkih zajednica, ili čak koliko ima različitih političkih tendencija u okviru ovih političkih zajednica.¹⁶

Indirektno učešće evropskih građana u demokratskom životu EU

Budući da svi politički sistemi danas, uključujući i specifičan oblik organizacije država kakva je Evropska unija, počivaju na modelu predstavničke demokratije, evropski građani ostvaruju svoja prava i indirektno, preko demokratski izabranih institucija.

Evropski parlament je svojevremeno lansirao doktrinu o dvostrukom legitimitetu EU. Evropska unija počiva na dva izvora legitimiteta: onoga koji potiče od naroda koji je predstavljen u Evropskom parlamentu i onoga koji potiče od samih država članica koje su predstavljene u Savetu ministara. Za analizu učešća evropskih građana u demokratskom životu EU, značajna je ova prva komponenta – legitimitet koji potiče od evropskog naroda. Ovaj aspekt teorije o dvostrukom legitimitetu EU može se sagledati kroz ulogu tri organa koji su uključeni u funkcionisanje EU. To su : Evropski parlament, nacionalni parlamenti i Komitet regiona. Izraz demokratski deficit prvi put je, u Evropskom parlamentu, upotrebio belgijski poslanik Mišel Tusan (*Michel Toussaint*) u svom izveštaju iz 1988, navodeći da parlamentarni sistem predstavlja najpoznatiji i najbolji način da se volja naro-

¹⁵ *Ibid*, str. 206.

¹⁶ *Ibid*, str. 175.

da preobradi u normativne odluke.¹⁷ U to vreme, zakonodavnu vlast u Evropskim zajednicama vršio je isključivo Savet ministara. Dakle, prema mišljenju M. Tusa-na demokratski deficit pojavio se zato što su nacionalni parlamenti preneli deo svojih ovlašćenja na komunitarni nivo, ali taj prenos nije adekvatno kompenzovan, u smislu da su ta ovlašćenja preneti na komunitarne parlamentarne institucije. Stoga je došlo do birokratizacije i udaljavanja postupka odlučivanja od samih građana Unije. Građani su smatrali da nemaju dovoljno uticaja na donošenje odluka na nivou Unije, drugim rečima odluke koje su se donosile na komunitarnom nivou njima su delovale strano i nepoznato. Kako bi se otklonio, ili bar ublažio, ovaj problem demokratskog deficita, još sedamdesetih godina prošlog veka predložen je postupak tzv. zajedničkog odlučivanja Parlamenta i Saveta. Ovaj predlog naišao je na delimičnu primenu tek tokom devedesetih godina, a doživeo je procvat sa stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009.

Povećanje ovlašćenja Evropskog parlamenta je zapravo refleksija kretanja Evropskih zajednica putem političkih integracija. Od prvih direktnih izbora za Evropski parlament održanih 1979, uloga ove institucije kontinuirano je jačala. Ugovor iz Lisabona, po ugledu na Ugovor o Ustavu EU, predstavlja najznačajniji korak u pravcu povećanja ovlašćenja Evropskog parlamenta, kao predstavnika evropskog naroda. Na osnovu Ugovora iz Lisabona, Evropski parlament prerašao je u ravnopravnog odlučioca sa Svetom, a postupak sa odlučivanja, tj. zajedničkog odlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta postao je redovni zakonodavni postupak.

Što se tiče uloge nacionalnih parlamenata, sve do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, nacionalni parlamenti kontrolisali su rad svojih vlada u vezi sa pitanjima koja se tiču aktivnosti Unije na osnovu ustavne prakse i unutrašnje organizacije svake države članice. Kako bi se povećalo učešće nacionalnih parlamenata u aktivnostima Unije, a u cilju donošenja odluka što je moguće bliže evropskim građanima, Ugovorom iz Lisabona je u okviru Naslova II o demokratskim principima Unije poseban član posvećen aktivnostima nacionalnih parlamenata. Osim toga, uz Ugovor su usvojena i dva protokola kojima se precizira uloga nacionalnih parlamenata u funkcionisanju EU. To su : Protokol (br. 1) o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji i Protokol (br. 2) o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

Predviđeno je da nacionalni parlamenti aktivno doprinose dobrom funkcionisanju Unije tako što : dobijaju informacije od institucija Unije i primaju predloge zakonskih akata u skladu sa Protokolom o ulozi nacionalnih parlamenata; stajaju se da se poštuje princip supsidijarnosti u skladu sa postupcima predviđenim Protokolom o primeni principa supsidijarnosti i proporcionalnosti; učestvuju, u okviru Prostora slobode, bezbednosti i pravde, u mehanizmima za ocenu politika Unije u ovom prostoru, i pridružuju se političkoj kontroli Evropa i oceni aktiv-

¹⁷ *Rapport Toussaint fait au nom de la commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes, Parlement européen, 1/2/1988, Document A 2-076/87.*

nosti Evrojusta; učestvuju u postupku revizije Ugovora; dobijaju obaveštenja o zahtevima za priključenje Uniji i učestvuju u međunarodnopravnoj saradnji koja se ostvaruje između nacionalnih parlamenata i sa Evropskim parlamentom.¹⁸

U skladu sa tendencijom da se odluke donose što je moguće bliže građanima Unije, Ugovorom iz Mاستrihta je, u organizacionu strukturu EU, uveden novi organ – Komitet regiona. Predviđeno je da Komitet regiona bude pomoćni i konsultativni organ EU. Tokom prvih godina postojanja i rada, ovaj organ nije imao značajnijih ovlašćenja. Ipak, kako su u Komitetu regiona predstavljeni sami regioni, a EU poslednjih godina sve više pažnje posvećuje regionalnoj politici, Ugovorom iz Lisabona povećana su ovlašćenja ovog organa.¹⁹ Prvi put je predviđeno da i Komitet regiona može da podnese tužbu Sudu pravde, pre svega, u slučaju nepostojanja principa supsidijarnosti.

Civilno društvo

Pored direktnog i indirektnog učešća evropskih građana kao pojedinaca na političkoj sceni EU, oni su uključeni u demokratski život Unije i kao članovi civilnog društva.

Tokom poslednje decenije prošlog veka, usled rastućeg problema demokratskog deficita, u Uniji je sve više pažnje počelo da se poklanja ulozi civilnog društva u postupku donošenja odluka. Vremenom je civilno društvo postalo jedna od ključnih reči u političkom žargonu EU, tako da nijedna bela knjiga, preporuka, mišljenje ili projekat Unije ne mogu više ignorisati ovog aktera. Uloga civilnog društva kao aktera na političkoj sceni Unije prvi put je priznata Ugovorom iz Lisabona (po ugledu na tekst Ustava EU) u okviru posebnog Naslova VII posvećenog odredbama o demokratskim principima Unije koji sadrži četiri člana. Svakim članom kodifikovan je po jedan demokratski princip, od kojih su pojedini prvi put našli svoje mesto u Ugovorima.

Prvi član ovog naslova VII odnosi se na demokratski princip jednakosti i proglašava jednakost svih evropskih građana. Reč je o političkom principu na osnovu koga su institucije dužne da uzmu u obzir građane nezavisno od veličine, ekonomske ili geografske situacije države članice čiji su oni državljani. Ovaj princip predviđen je i u Povelji o osnovnim pravima koja nije sastavni deo Ugovora, ali joj je priznata ista pravna snaga kao i Ugovorima.

Zatim, predviđeno je da je funkcionisanje Unije je zasnovano na demokratskom predstavljanju.²⁰ Dakle, Ugovorom je proklamovan princip predstavničke demokratije, zasnovan na učešću evropskih građana u javnom životu. Pored principa predstavničke demokratije, Ugovorom iz Lisabona uspostavljen je i princip

¹⁸ Čl. 12 Ugovora EU.

¹⁹ Čl. 305-307 Ugovora FEU.

²⁰ Čl. 10, st. 1 Ugovora EU.

participativne demokratije. Participativna demokratija podrazumeva učešće civilnog društva u procesu donošenja odluka. Ovaj član je značajan zato što je prvi put u istoriji evropskih integracija zvanično, primarnim zakonodavstvom EU, priznata uloga organizacija i udruženja civilnog društva. Dakle, predviđeno je da institucije Unije daju mogućnost građanima i predstavničkim udruženjima da, na pogodan način, javno iznose i razmenjuju mišljenja o svim oblastima aktivnosti Unije.²¹

Ipak, jedan deo doktrine smatra da ovaj član ne doprinosi demokratizaciji i približavanju Unije građanima, već da je reč o “zamci”²² zato što Ugovorima nisu ustanovljeni kriterijumi koji omogućavaju da se određeno udruženje deklarise kao “reprezentativno” na evropskom nivou. Često se kao ilustracija tvrdnje da je reč o zamci navode iskustva sa “otvaranja” rasprava u Evropskom parlamentu kada se ispostavilo da su veliki broj udruženja civilnog društva zapravo bila udruženja koja je finansira Komisija i koja su joj govorila ono što je ona želela da čuje. “To je Brisel koji govori Briselu.”²³

Zatim, Ugovorom iz Lisabona takođe je predviđena evropska građanska inicijativa.²⁴ Prvi put od osnivanja Evropskih zajednica građanima Unije omogućeno je da se neposredno obrate evropskim institucijama i da im upute neki zakonodavni predlog. Predviđeno je da najmanje milion građana Unije, iz većeg broja država članica, može pokrenuti inicijativu kojom pozivaju Evropsku komisiju da, u okviru svojih nadležnosti, utvrdi predlog o nekom pitanju za koje građani smatraju da ga je neophodno regulisati pravnim aktom Unije u cilju primene Ugovora.²⁵ Iako Komisija i dalje zadržava pravo da odluči da li će postupiti po inicijativi građana, sama činjenica da je jedno takvo pravo dodeljeno građanima predstavlja značajan korak ka demokratizaciji Unije, a praksa će pokazati da li će građani ovaj instrument koristiti. Ugovorom je takođe predviđeno da, odlučujući u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, Evropski parlament i Savet usvajaju propise kojima utvrđuju postupke i uslove pod kojima građani mogu pokrenuti inicijativu, što uključuje i određivanje minimalnog broja država članica iz kojih moraju biti državljani koji pokreću tu inicijativu.²⁶

²¹ Čl. 11, st. 1 Ugovora EU.

²² G. Bertu, *L'Europe sans peuple*, François-Xavier de Guibert, Paris, 2005, str. 152.

²³ *Ibid.*

²⁴ Ovaj institut prvi put je predviđen Ugovorom o Ustavu EU. Predložio ga je predstavnik Nemačke u Konvenciji i odmah je naišao na odobrenje kako evropskih tako i nacionalnih poslanika. Komisija se prvobitno protivila bojeći se da će ta neposredna inicijativa građana ugroziti njen monopol inicijative. Ipak, na kraju ga je prihvatila. Budući da je Komisiji ostavljena mogućnost da odluči da li će ili ne predstaviti inicijativu ostalim institucijama na eventualno odobrenje, njena uloga nije oslabljena.

²⁵ Čl. 11, st. 4, tač. 1 Ugovora EU.

²⁶ Čl. 24, st. 1 Ugovora FEU.

Ugovorom iz Lisabona priznat je i značaj socijalnom dijalogu i ulozi predstavničkih udruženja na nivou Unije, uzimajući u obzir različitost nacionalnih sistema. Evropska unija će se angažovati da olakša dijalog među njima, poštujući njihovu autonomiju. Drugim rečima, institucije Unije daju mogućnost građanima i predstavničkim udruženjima da javno iznose i razmenjuju mišljenja o svim oblastima aktivnosti Unije.²⁷

Na posletku, naslovom posvećenim demokratskim principima Unije, predviđen je princip transparentnosti. Na osnovu Ugovora iz Lisabona institucije održavaju otvoren, transparentan i redovan dijalog sa predstavničkim udruženjima i civilnim društvom.²⁸ Osim toga predviđeno je da u cilju obezbeđenja koherentnosti i transparentnosti akcija Unije, Komisija obavlja konsultacije sa predstavničkim udruženjima i civilnim društvom.²⁹

STANJE EVROPSKOG GRAĐANSTVA U VREME KRIZE

Stanje evropskog građanstva danas je mnogo je drugačije od onoga što se od ovog instituta očekivalo pre dvadeset godina kada je uveden. Osim toga što je, uprkos bogatoj jurisprudenciji Suda pravde EU, odnos između građanstva Unije i državljanstva država članica i dalje nedorečen, čini se da je u vreme sveopšte krize koja je zahvatila EU zaboravljeno koja je uopšte uloga, misija evropskog građanstva.

Dvadeset godina nakon uvođenja instituta evropskog građanstva, Evropska komisija je donela odluku da se 2013. proglasi Evropskom godinom građana. Ovom odlukom predviđene su brojne mere kako bi se unapredilo stanje građana Unije u smislu da im se omogući da u potpunosti koriste svoja prava koja su im garantovana Ugovorima.

Uloga evropskih građana u procesu integracija

Evropske zajednice su pedesetih godina počele svoj razvoj kao ekonomske integracije. Osnovni cilj bio je uspostavljanje unutrašnjeg tržišta i u tom kontekstu ustanovljene su četiri slobode. Međutim, u decenijama koje su usledile preusmeren je tok razvoja evropskih integracija kao isključivo ekonomskih integracija, u smislu da su Evropske zajednice krenule putem političkih integracija. Devedesetih godina države članice, kao Gospodari Ugovora, rešile su da unesu jedan institut koji je svojstven nacionalnim državama, a to je građanstvo Unije.

Kako je samim Ugovorima predviđeno da se građanstvo Unije dodaje državljanstvu i da ga ne zamenjuje, moglo bi se zaključiti da evropsko građanstvo

²⁷ Čl. 11, st. 1, tač. 1 Ugovora EU.

²⁸ Čl. 11, st. 2, tač. 1 Ugovora EU.

²⁹ Čl. 11, st. 3, tač. 1 Ugovora EU.

nije autonomno, već zavisi od državljanstva. Međutim, odnos između građanstva Unije i državljanstva država članica predstavlja izuzetno složeno pitanje i predmet je brojnih rasprava i tema naučnih i stručnih radova. Mišljenja su veoma oprečna od onih koji smatraju da građanstvo Unije nije uopšte potrebno do onih koji u njemu vide klicu razvoja Unije put federalne države. S obzirom na kompleksnost, ovo pitanje nije moguće detaljno predstaviti na ograničenom prostoru, stoga su u radu izneti samo pojedini aspekti ove problematike, oni koji su interesantni posmatrano kroz prizmu uloge evropskih građana u procesu integracija.

“U literaturi su prisutne ocene da status građanina EU nije jednostavna nadgradnja na status građanina neke od država članica, već da taj institut ima značajno transformaciono dejstvo u odnosu na staturu građana država članica, kako u pogledu političkog značenja tih instituta, tako i u pogledu njihovih pravnih režima.”³⁰

Jedna od značajnih presuda koja je u poslednjih nekoliko godina doneta u vezi sa statusom građanstva Unije je presuda koju je Sud pravde EU u slučaju *Rottmann v. Freistaat Bayern*³¹ doneo po prethodnom pitanju. Zapravo ono što je posebno zanimljivo, u svetlu analize uloge evropskih građana u procesu integracija, je mišljenje koje je Pravobranilac Madura izneo u ovom slučaju, a u vezi sa odnosom statusa građanstva Unije i državljanstva država članica EU.

“To su dva pojma koji su ujedno neraskidivo povezani i nezavisni. Status građanina Unije pretpostavlja državljanstvo države članice ali je takođe pravni pojam nezavistan od tog državljanstva. Državljanstvo države članice...nas čini građanima Unije. Status građanina Evrope je više od skupa prava koja bi mogla biti priznata i onima koji taj status nemaju. Ono pretpostavlja političku vezu između građana Evrope, ali to nije veza koja pripada određenom narodu. Upravo suprotno, ta politička veza ujedinjuje narode Evrope. Zasnovana je na njihovoj uzajamnoj posvećenosti da otvore svoje političke zajednice ostalim građanima Evrope i da izgrade novi oblik građanske i političke odanosti evropskih razmera. Ne zahteva postojanje jednog naroda, ali je zasnovano na postojanju evropskog političkog prostora iz koga prava i obaveze nastaju. U meri u kojoj ne pretpostavlja postojanje evropskog naroda, status građanina je na pojmovnom planu proizvod odvajanja od državljanstva...Veza sa državljanstvom pojedine države članice predstavlja priznanje činjenice da može postojati (u stvari da postoji) status građanina koji nije uslovljen državljanstvom. To je čudo statusa građanina Unije : taj status jača veze između nas i naših država (budući da smo građani Evrope upravo zato što smo građani svojih država) i, u isto vreme, emancipuje nas od njih (bu-

³⁰ M. Lukić, Presuda Rottmann (2010) – povratna veza od statusa građanina EU ka državljanstvu dave članice“, *Pravni život*, br. 12/2012, str. 538.

³¹ *Rottmann v. Freistaat Bayern (C’135/08), GC (2010) ECR-I-01449.*

dući da smo sada građani mimo i povrh svojih država) To legitimizuje i jača autonomiju i autoritet pravnog sistema Zajednice”³²

Pojedini autori čak idu tako daleko da pojam statusa građanina EU vide kao “potencijalni temelj za izgradnju u većoj meri federalne Evrope”³³

Međutim, čini se da su ovakva viđenja u današnje vreme, imajući na umu sveopštu krizu kroz koju EU prolazi poslednjih nekoliko godina, pomalo nerealna. Ono što je ipak izvesno jeste da su države članice i dalje te koje su gospodari građanstva. S jedne strane, Evropska nije savezna država, već savez država, a s druge strane, u EU ne postoji jedinstveni evropski narod, već evropski narodi koji su oblikovani i politički izraženi kroz državljanstvo.

Stoga se deo naučne misli se pita da li je evropsko građanstvo neophodno evropskim integracijama? Činjenica je da koncept demokratizacije, vladavine prava do sada nije uspeo da nađe svoje mesto u međunarodnim organizacijama. Evropska unija, iako predstavlja specifičan oblik organizacije država članica i nije klasična međunarodna organizacija, ipak jeste međunarodna organizacija. S tim u vezi, da li je potrebno da se na nju primenjuje nešto što je inherentno državi? Elitistička teorija integracija protivi se samom konceptu evropskog građanstva i uopšte demokratizaciji Unije prema modelu nacionalne države. U sedištu elitističke teorije je stanovište da je osnovna karakteristika svakog društva kao političke zajednice podela na one koji vladaju (elita) i one kojima se vlada (masa).³⁴ Jedan od pristalica elitističke teorije bio je i Maks Veber koji je smatrao da je demokratija cilj kome treba težiti, ali je bio svestan koliko je ona nepraktična i teško izvodljiva.³⁵ Dakle, elitistička teorija insistira na tome da se odgovor na ključna pitanja ne traži u bazi, nego na vrhu piramide. Kada se ova teorija dovede u vezu sa evropskim integracijama, nameće se pitanje da li je potrebno da se radi na jačanju demokratskog karaktera Unije i da je potrebno i svrsishodno da sami građani budu ti koji donose najvažnije odluke koje se odnose na budućnost Unije.

Ukoliko s ostave po strani ovakva ekstremna viđenja, mora se konstatovati da se vremenom, u vrtlogu dešavanja u EU, pa samim tim i u literaturi koja se bavila građanstvom Unije, zanemarilo ključno pitanje, a to je koju ulogu bi evropski građani trebalo da odigraju u procesu integracija u vreme ne samo ekonomske nego uopšte krize identiteta EU i da li su oni u stanju da ispune tu ulogu?

³² Opinion of the Advocate General Poirares Maduro, delivered on 30 September 2009, (C 135/08), *Janko Rottmann v. Freistaat Bayern* (navedeno prema M. Lukić, str. 543).

³³ M. Hailbronner, S. Igesias Sanchez, “The European Court of Justice and Citizenship of the Union: New Developments Towards a Truly Fundamental Status”, *Vienna Journal of International Constitutional Law*, Vol. 5, 4/2011, str. 532 (navedeno prema M. Lukić, str. 547).

³⁴ V. Pavlović, “Teorije elita u političkoj sociologiji – klasične i savremene koncepcije”, *Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu*, Beograd, 2001, str. 9.

³⁵ M. Veber, *Priverda i društvo*, I I II tom, Prosveta Beograd, 1976 (navedeno prema: V. Pavlović, str. 71).

U godinama koje slede, misija evropskog građanstva trebalo bi da bude da postane vodeća snaga u daljem razvoju evropskih integracija. Ta integracija koja bi u budućnosti trebalo da dobije legitimitet i potreban nivo demokratije, morala bi zasnivati legitimitet ne samo na državljanstvu (jer će tada zavisiti od država članica), već i na sopstvenom građanstvu. Međutim, kako proklamovana prava građana ne zavise samo od političke volje, nego i od ekonomske pozadine koja je oslikana u unutrašnjem tržištu, stanje građanstva Unije promenljivog je karaktera. Shodno tome, da bi Unija mogla da se posveti stanju evropskog građanstva, mora najpre da reši ono što je ključno, a to je ekonomska situacija. Tek kada ona bude stabilizovana, Unije će moći efikasno da se bavi popunjavanjem sadržine instituta građanstva, ublažavanjem demokratskog deficita i daljom demokratizacijom EU.

Odluka 1093/2012 o Evropskoj godini građana (2013)

Odlukom Evropske komisije broj 1093/2012 predviđeno je da se 2013. proglasi Evropskom godinom građana.³⁶ Opšti cilj Evropske godine građana je da se pojača svest i znanje o pravima i odgovornostima evropskih građana, kako bi se građanima Unije omogućilo da u potpunosti koriste svoja prava da se slobodno kreću i nastanjuju na teritoriji država članica. U tom kontekstu, Evropska godina građana ima takođe za cilj da promovise i druga prava koja su vezana za građanstvo Unije.³⁷

Odlukom su definisani i specifični ciljevi Evropske godine građana. Prvo, da se podigne svest evropskih građana o njihovom pravu da se kreću i nastanjuju slobodno u okviru Unije, i u tom kontekstu, o svim drugim pravima zagarantovanim građanima Unije, bez diskriminacije, uključujući i njihovo pravo da glasaju na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament u bilo kojoj državi članici u kojoj imaju prebivalište. Drugo, da se među građanima Unije podigne svest, uključujući mlade ljude, o tome kako mogu da imaju koristi od prava Unije, kao i o politikama i programima koji postoje kako bi se podržalo vršenje ovih prava. I treće, da se stimuliše rasprava o uticaju i potencijalu prava slobode kretanja i nastanjanja, kao neodvojivog aspekta građanstva Unije, sa ciljem da se stimuliše i ojača aktivno građansko i demokratsko učešće građana Unije, posebno na građanskim forumima o politikama Unije i izborima za Evropski parlament, čime se jača socijalna kohezija, kulturni diverzitet, solidarnost, jednakost između muškaraca i žena, uzajamno poštovanje i osećaj zajedničkog evropskog identiteta među građanima Unije, zasnovan na osnovnim vrednostima Unije, kao što je propisa-

³⁶ *Decision No 1093/2012/EU of the European Parliament and of the Council of 21 November 2012 on the European Year of Citizens (2013)*, *Official Journal of the European Union*, L 325, 23.11.2012.

³⁷ Čl. 2, st. 1 Odluke 1093/2012.

no Ugovorom o EU i Ugovorom o funkcionisanju EU i Poveljom o osnovnim pravima EU.³⁸

Odlukom su takođe predviđene i mere koje treba preduzeti kako bi se postigli ovi ciljevi. Ove mere mogu da uključuju sledeće inicijative organizovane na nivo Unije, nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou, a to su : iniciranje informacija, medijske pokrivenosti, obrazovanja i kampanja za podizanje svesti namenjenih javnosti, kao i određenim grupama; zatim razmena informacija podela iskustava među vlastima Unije, nacionalnim, regionalnim i lokalnim vlastima i drugim javnim organizacijama i organizacijama civilnog društva; organizovanje konferencija, rasprava, uključujući i one putem interneta, i drugih događaja kako bi se promovisala debata i podigla svest o značaju i koristima prava na slobodu kretanja i nastanjivanja, i uopšteno o konceptu građanstva Unije i prava koja su povezana sa njime; korišćenje postojećih višejezičkih sredstava da se stimuliše aktivno uključivanje organizacija civilnog društva i građana u Evropsku godinu građana, uključujući takva direktna demokratska sredstva kao što su građanska inicijativa i javne konsultacije; jačanje uloge i dostupnosti postojećih sredstava za informisanje građana; jačanje uloge i dostupnosti sredstava za rešavanje problema kako bi se osposobili građani Unije da bolje koriste i brane svoja prava na osnovu prava Unije; informisanje građana Unije u vezi sa Odborom Evropskog parlamenta za peticije i Evropskim zaštitnikom građana kako bi se oni osposobili da bolje koriste i brane svoja prava koja imaju kao građani Unije; i promovisanje izveštaja o građanstvu EU, koji treba da se zasnivaju na debatama i aktivnom doprinosu građana i upravljača, i u kojima treba da se identifikuju dalje prepreke koje bi sprečile građane Unije od potpunog vršenja prava građanstva Unije i promovisali odgovarajuće strategije kako bi se otklonile te prepreke.

Predviđeno je takođe da Komisija i države članice mogu identifikovati druge aktivnosti koje bi mogle doprineti ciljevima Evropske godine građana.³⁹ Komisija će blisko saradivati sa državama članicama, Evropskim parlamentom, Ekonomskim i socijalnim komitetom i Komitetom regiona, kao i sa lokalnim i regionalnim vlastima i telima i asocijacijama koje predstavljaju lokalne i regionalne interese.⁴⁰

U skladu sa time, Evropska komisija je 8. maja 2013. donela Izveštaj o stanju evropskog građanstva u kojem je predviđeno dvanaest novih aktivnosti u šest oblasti kako bi se unapredila prava evropskih građana. To su : uklanjanja prepreka za radnike, studente i pripravnike u EU.; smanjenja birokratije u državama članicama; zaštita ranjivijih kategorija lica u EU; uklanjanje prepreka za kupovinu u EU; promovisanje dostupnosti ciljanih informacija o EU i jačanje učešća građana u demokratskom procesu.

³⁸ Čl. 2, st. 2 Odluke 1093/2012.

³⁹ Čl. 3, st. 3 Odluke 1093/2012.

⁴⁰ Čl. 4, st. 1 Odluke 1093/2012.

ZAKLJUČAK

Uprkos tome što je formalno, pre svega Ugovorom iz Lisabona, ali i drugim aktima Unije, unapređen status evropskih građana, mnogo više pažnje posvećeno demokratizaciji Unije i ublažavanju demokratskog deficita, a 2013. proglašena za Evropsku godinu građana, građani Unije su danas mnogo nezadovoljniji nego ranije. Onda kada nije postojalo građanstvo Unije, ni mogućnost da se obraćaju institucijama EU, čak ni direktni izbori za Evropski parlament, niti je on imao značajnu ulogu u procesu donošenja odluka, u to vreme građani su bili mnogo veći evroentuzijasti nego danas. Čini se da što više prava dobijaju na osnovu Ugovora, njihovo nezadovoljstvo raste. Shodno tome, može se uočiti disbalans, tj. neujednačenost, između forme i sadržine.

Ovakva situacija predstavlja svojevrsni paradoks i ukazuje na dve stvari. Prvo da je ekonomski momenat presudan za odnos građana prema procesu integracija. Naime, u vremenu kada je u EU vladalo blagostanje, a građani živeli u izobilju, uopšte im nije bilo važno da li su i u kojoj meri uključeni u politički život EU. Drugo, sveopšte nezadovoljstvo evropskih građana ukazuje na to da zakonske reforme, tj. izmene i dopune Osnivačkih ugovora nisu dovoljne za prevazilaženje ovako složenih problema sa kojima se Unija suočava poslednjih par godina, već je neophodan sveobuhvatan pristup.

Iako je u ovom trenutku teško predvideti kako će se odvijati evropski integracioni proces, sasvim je izvesno da će biti potrebno još mnogo napora na svim nivoima, prvenstveno na polju ekonomije, da se kod evropskih građana povрати vera u projekat zvani Evropska unija.

JELENA ČERANIĆ, Ph.D.,

Assistant professor, Faculty of Law, University of Banja Luka

Research associate at the Institute of Comparative Law in Belgrade

UNION CITIZENSHIP: CURRENT ISSUES AND PERSPECTIVES

Summary

The paper deals with the Union citizenship. The Treaty of Maastricht in 1993 introduced the concept of citizenship of the Union. The Treaty of Amsterdam in 1999 and the Treaty of Lisbon in 2009 further strengthened the rights associated with Union citizenship. The Treaty of Lisbon provides that every person holding the nationality of a Member State is a citizen of the Union. That citizenship of the Union is additional to, and does not replace, national citizenship of a Member State and the citizens of the Union enjoy the rights and are subject to the duties provided for in the Trea-

ties. After introductory notes with regard to the development of the concept of Union citizenship, in the first part of the paper the author examines participation of the Union citizens in democratic life of the European Union according to the Lisbon Treaty. The second part of the article is devoted to the state of the Union citizenship in the period of crises. In November 2012, the European Commission adopted a Decision designating 2013 as the “European Year of Citizens”. Hence, the special attention in the paper is paid to that Decision. The European Year of Citizens would provide a timely opportunity to raise the awareness of the general public about the rights and responsibilities attached to Union citizenship.