

Jelena Čeranić

Naučni saradnik Instituta za uporedno pravo u Beogradu

Docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci

ceranicj@gmail.com

MESTO EVROPSKOG GRAĐANINA NA POLITIČKOJ SCENI EU NA OSNOVU UGOVORA IZ LISABONA¹

Apstrakt. U radu se analizira mesto evropskog građanina na političkoj sceni EU na osnovu Ugovora iz Lisabona. Institut evropskog građanstva predviđen je prvi put Ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine i unapređivan je svim narednim izmenama i dopunama osnivačkih ugovora. Nakon uvodnih napomena o stanju evropskog građanstva dvadeset godina nakon uvođenja ovog instituta, u prvom delu rada predstavljena je uloga evropskog građanina kao pojedinca, koji je u politički život EU uključen direktno i indirektno. Posebna pažnja posvećena je pravima i obavezama evropskog građanina predviđenim Ugovorom iz Lisabona. Pored toga, evropski građanin učestvuje u kreiranju politike EU i kao član civilnog društva. Kako je civilnom društvu, Ugovorom iz Lisabona, i formalno priznata uloga u procesu odlučivanja na nivou Unije, drugi deo rada posvećen je ulozi evropskog građanina kao člana civilnog društva na političkoj sceni EU.

Ključne reči: evropski građanin, Evropska unija, Ugovor iz Lisabona, demokratski deficit, civilno društvo

Abstract. The paper deals with position of the European citizen on the EU political scene under the Lisbon Treaty. 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

1 Rad je rezultat samostalnog istraživanja autora; rukopis podnet 12. novembra 2013.

provided for in the Treaties. After introductory notes with regard to the development of the concept of Union citizenship, in the first part of the paper the author examines the role of the Union citizen, as an individual, in the EU political life. The EU citizen is included in the EU political life directly and indirectly. The special attention is paid to the rights and duties of the EU citizen provided by the Lisbon Treaty. The second part of the article is devoted to the role of the EU citizen, as member of the civil society, in democratic life of the European Union.

Key words: European citizen, European Union, Lisbon Treaty, democratic deficit, civil society

Uvodne napomene

Devedesetih godina prošlog veka, proces evropskih integracija bio je na vrhuncu, a Evropska unija nizala je pozitivne rezultate na svim poljima. U atmosferi opšteg zadovoljstva otpočete su određene aktivnosti u pravcu jačanja demokratskog karaktera Unije prema modelu nacionalne države. U tom smislu, pokrenute su određene politike i uspostavljeni pojedini instituti, a jedan od njih, inače svojstven nacionalnim državama, jeste evropsko građanstvo (građanstvo Unije). Institut evropskog građanstva kodifikovan je Ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine.

Dvadeset godina nakon uvođenja evropskog građanstva, odlukom Evropskog parlamenta i Saveta, godina 2013. proglašena je za „Evropsku godinu građana”.² Opšti cilj „Evropske godine građana” jeste 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 promoviše i druga prava koja su vezana za građanstvo Unije.³

Ipak, raspoloženje u vreme obeležavanja „Evropske godine građana” potpuno je drugačije u odnosu na ono početkom devedesetih godina prošlog veka, kada je institut evropskog građanstva uveden. U periodu od dvadeset godina, proces evropskih integracija preživio je brojne lomove. Neuspeh Ugovora o Ustavu EU iz 2005. godine⁴, dugotrajni pregovori u vezi sa Ugovorom iz Lisa-

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.

3 Čl. 2, st. 1 Odluke 1093/2012.

4 Ovaj ugovor nikada nije stupio na snagu jer ga je najpre francuski, a zatim i holandski narod odbio na referendumu.

bona (potpisan 13. decembra 2007, a stupio na snagu 1. decembra 2009), ekonomska kriza iz 2008. godine čije su posledice i dalje prisutne, samo su neki od problema sa kojima se EU suočila u poslednje dve decenije. Ako se ovome doda i problem demokratskog deficita (osećaj građana da se proces integracija odvija bez njihovog učešća i mimo njihove kontrole), koji se pojavio u Uniji još krajem osamdesetih godina, sasvim je jasno zašto atmosfera u vreme obeležavanja „Evropske godine građana” nije tako pozitivna kao pre dvadeset godina.

Međutim, ono što je veoma zanimljivo jeste da je tokom protekle dve decenije, dok je nezadovoljstvo građana raslo, samim izmenama i dopunama osnivačkih ugovora sve više pažnje posvećivano pravima evropskih građana. Od Ugovora iz Mاستrihta (1992), Ugovora iz Amsterdama (1997) i Ugovora iz Nice (2001), preko Ugovora o Ustavu EU (2005), pa do Ugovora iz Lisabona (2009) primetna je tendencija jačanja uloge evropskih građana u političkom životu EU.

U okviru prvog dela rada ispitana je uloga evropskog građanina kao pojedinca u političkom životu EU. Posebna pažnja posvećena je pravima i obavezama evropskog građanina na osnovu Ugovora iz Lisabona. U drugom delu rada predstavljena je uloga evropskog građanina, kao člana civilnog društva, u demokratskom životu Unije.

Uloga evropskog građanina kao pojedinca u političkom životu EU

Ugovorima je predviđeno da svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije.⁵ Analizirajući mesto evropskog građanina na političkoj sceni EU kroz prizmu odredbi Ugovora iz Lisabona, zaključuje se da je on uključen u demokratski život Unije na dva načina: direktno (neposredno) i indirektno (posredno).

Direktno učešće

Ugovorima je ustanovljeno građanstvo Unije. Građanin Unije je svako lice koje ima državljanstvo jedne od država članica. Građanstvo Unije dodaje se nacionalnom državljanstvu i ne zamenjuje ga.⁶ Budući da je evropsko građanstvo povezano sa državljanstvom država članica, nemoguće je postati građanin Unije bez državljanstva neke od država članica EU. Međutim, uprkos činjenici da je zasnovano na državljanstvu država članica, evropsko građanstvo garantuje

5 Čl. 10, st. 3 Ugovora o Evropskoj uniji (dalje: Ugovor EU).

6 Čl. 20, st. 1 Ugovora o funkcionisanju EU (dalje: Ugovor FEU).

onima koji imaju takav status određeni broj prava koja proizlaze iz samog pravnog poretka EU, drugim rečima, takva prava je nezamislivo ostvariti u okviru nacionalne države.⁷

U pravnom smislu, pojam građanstva je skup prava i obaveza. Inače, sam Ugovor iz Lisabona, u odnosu na prethodne verzije osnivačkih ugovora, počevši od Ugovora iz Mاستrihta pa nadalje, nije uneo značajne novine kada je reč o pravima i obavezama evropskih građana. Ugovorom iz Lisabona prava i obaveze građana Unije grupisane su u četiri kategorije. To su:⁸

- pravo građana da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica;
- 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;
- 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;
- 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 na jednom od Ugovorima utvrđenih jezika i da na istom jeziku primaju odgovore.

Što se tiče prava građana da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da 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.⁹ Ako se ovaj član dovede u vezu sa principom nediskriminacije na osnovu nacionalnosti, pravo slobode kretanja zapravo znači da građanin u potpunosti uživa „kućni tretman” (eng. *home treatment*)¹⁰ u bilo kojoj državi članici gde 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,

7 D. Korchenov, *“Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights”*, *The Colombia Journal of European Law*, Vol 15, No 2, pp. 171–172.

8 Čl. 20, st. 2 Ugovora FEU.

9 Čl. 21, st. 1 Ugovora FEU.

10 D. Korchenov, *“Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights”*, op. cit., p. 194.

mogu usvajati odredbe u cilju lakšeg ostvarivanja ovog prava.¹¹ Dodeljivanje ovakvog ovlašćenja Evropskom parlamentu i Savetu ukazuje da pravo građana da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica ipak nije apsolutno. Budući da postoji mogućnost da ovo pravo bude ograničeno ili uslovljeno Ugovorima i merama koje se usvajaju u cilju njegovog lakšeg ostvarivanja, pojedini autori su ga okarakterisali kao „mlako” pravo.¹² Inače, u praksi EU nije uobičajeno, moglo bi se čak reći i da je nelogično, da mogućnost vršenja nekog prava, koje je sadržano u primarnom zakonodavstvu EU, zavisi od sekundarnog zakonodavstva EU čiji je cilj praktično ostvarenje prava predviđenog primarnim zakonodavstvom.¹³

Ugovorima je takođe predviđeno da, u cilju da svaki građanin Unije ima pravo da se slobodno kreće i boravi na teritoriji država članica, Savet, odlučujući u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, može usvojiti mere koje se odnose na socijalnu sigurnost i socijalnu zaštitu. Savet odlučuje jednoglasno, posle konsultovanja Evropskog parlamenta.¹⁴

Drugo pravo građana Unije predviđeno ugovorima je pravo da biraju i da budu izabrani na opštinskim izborima u državi članici u kojoj imaju prebivalište, pod istim uslovima kao i državljani te države. Ovo pravo ostvarivaće se u skladu sa modalitetima koje utvrđuje Savet, odlučujući jednoglasno u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom i posle konsultovanja Evropskog parlamenta, pri čemu se ovim modalitetima mogu predvideti neke derogativne odredbe zbog opravdanih specifičnih problema neke države članice.¹⁵ Takođe je predviđeno da svaki građanin Unije koji ima prebivalište u nekoj državi članici ima pravo, iako nije njen državljanin, da bira i da bude biran na izborima za Evropski parlament u državi članici u kojoj ima prebivalište, pod istim uslovima kao i državljani te države. To pravo ostvariće se prema modalitetima koje usvaja Savet, odlučujući jednoglasno u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, posle konsultovanja Evropskog parlamenta. Ovim modalitetima mogu se predvideti neke derogativne odredbe kada su opravdane specifičnim problemima neke države članice.¹⁶

11 Čl. 21, st. 2 Ugovora FEU.

12 D. Korchenov, *„Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights”*, op. cit., p. 194.

13 Ibidem.

14 Čl. 21, st. 3 Ugovora FEU.

15 Čl. 22, st. 1 Ugovora FEU.

16 Čl. 22, st. 1 Ugovora FEU.

Prilikom analize opsega političkih prava evropskih građana, trebalo bi uzeti u obzir činjenicu da u svakoj državi članici EU postoje tri različita nivoa političkog predstavljanja – opštinski, nacionalni i evropski. Evropskim građanima je, Ugovorom iz Lisabona, zagarantovana 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. Drugim rečima, građani Unije imaju aktivno i pasivno biračko pravo u državi gde imaju prebivalište na lokalnim izborima i izborima za Evropski parlament. Međutim, kada je reč o nacionalnom nivou, tj. učešću evropskih građana u političkom životu same države članice u kojoj imaju prebivalište, u ugovorima ne postoje slične odredbe, već su samo predviđene određene pravne garancije koje će se primeniti protiv države članice u kojoj ima prebivalište. Dakle, građani Unije nemaju ni aktivno ni pasivno biračko pravo na nacionalnom nivou u državi članici u kojoj imaju prebivalište, te su, na neki način, onemogućeni da se u potpunosti integrišu u politički život te zemlje.

Treće mesto na listi prava i obaveza evropskih građana predviđenih Ugovorom iz Lisabona zauzima 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.¹⁷

Pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu u Evropskoj uniji nije novo. Ovo pravo uspostavljeno je u evropskoj pravnoj doktrini mnogo godina pre nego što je kodifikovano ugovorima. Pravo na korišćenje zaštite diplomatskih i konzularnih organa svake države članice, pod istim uslovima kao i državljani te države, primenjivalo se prevashodno na evropske zvaničnike i to 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.¹⁸

Ipak, i u ovoj oblasti postoji jedna novina uvedena Ugovorom iz Lisabona. Predviđeno je da Savet, odlučujući u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom i posle konsultovanja Evropskog parlamenta, može usvajati direktive

17 Čl. 23, st. 1 Ugovora FEU.

18 D. Korchenov, "Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights", op. cit., p. 205.

kojima utvrđuje potrebne mere za koordinaciju i saradnju da bi olakšao ovu zaštitu.¹⁹

Kao četvrto na listi, 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 na jednom od ugovorima utvrđenih jezika i da na istom jeziku primaju odgovore. 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.

Na osnovu člana 227 Ugovora o funkcionisanju EU svaki građanin Unije, kao i svako fizičko ili pravno lice koje ima svoje prebivalište ili statutarano sedište u nekoj državi članici, ima pravo da podnese, pojedinačno ili zajedno sa drugim građanima ili licima, peticiju Evropskom parlamentu o pitanju iz delokruga aktivnosti Unije, koja se direktno odnosi na građanina Unije.

Članom 228 Ugovora o funkcionisanju EU predviđeno je da je evropski zaštitnik građana, koga bira Evropski parlament, ovlašćen da prima žalbe svakog građanina Unije ili svakog fizičkog ili pravnog lica koje ima prebivalište ili statutarano sedište u nekoj državi članici, i odnose se na slučajeve lošeg rada institucija, organa ili tela Unije, sa izuzetkom Suda pravde EU, u vršenju njihovih funkcija. On proučava ove predloge i sačinjava izveštaj o njihovoj suštini.

S obzirom na postojanje članova 227 i 228 Ugovora o funkcionisanju EU, klasifikacija pomenutih prava (pravo da se peticijom obraćaju Evropskom parlamentu, da se obraćaju Evropskom zaštitniku građana, kao i pravo da se obraćaju institucijama i konsultativnim organima Unije na jednom od ugovorima utvrđenih jezika i da na istom jeziku primaju odgovore) kao prava evropskih građana može se kvalifikovati kao sporna. Naime, 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 statutarano sedište u nekoj državi članici EU.²⁰

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 postojala je i ranije). U tom smislu, reč je o pravima koja su postojala i ranije, a koja su samo kodifikovana Ugovorom iz Mastrihta i modifikovana Ugovorom iz Lisabona.

19 Čl. 23, st. 2 Ugovora FEU.

20 D. Korchenov, "Ius Tracrum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights", op. cit., p. 206.

Indirektno učesće

Svi politički sistemi danas, uključujući i specifičan oblik organizacije kakva je Evropska unija, počivaju na modelu predstavničke demokratije. S tim u vezi, evropski građanin ostvaruje svoja prava i indirektno, preko demokratski izabranih institucija.

Evropski parlament je svojevremeno lansirao doktrinu o dvostrukom legitimitetu EU. Reč je o ustavnom principu na osnovu koga je unija naroda predstavljena u Parlamentu, a unija država u Savetu.²¹ Ova formulacija podseća očigledno na doktrinu o dvostrukom federalnom predstavljanju: naroda SAD i država, naroda Švajcarske i kantona itd. Osnovna ideja je da legitimitet federacije država ima iste izvore kao i federalna država.

Dakle, 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. Da bi se ispitalo mesto evropskog građanina na političkoj sceni EU, trebalo bi razmotriti ovu prvu komponentu – legitimitet koji potiče od evropskog naroda. Ovaj aspekt teorije o dvostrukom legitimitetu EU može se sagledati kroz prizmu tri organa koji su uključeni u funkcionisanje EU. To su: Evropski parlament, nacionalni parlamenti i Komitet regiona.

Evropski parlament je institucija koja je, tokom više od pedeset pet godina razvoja evropskog integracionog procesa, prerasla od konsultativnog u organ odlučivanja EU. Povećanje ovlašćenja Evropskog parlamenta zapravo je refleksija kretanja Evropskih zajednica putem političkih integracija. Od prvih direktnih izbora za Evropski parlament, održanih 1979. godine, uloga ove institucije kontinuirano je jačala. Inače, povećanje ovlašćenja Evropskog parlamenta može se objasniti i kao pokušaj da se ublaži demokratski deficit.

Izraz demokratski deficit prvi put je, u Evropskom parlamentu, upotrebio belgijski poslanik Mišel Tusan (*Michel Toussaint*) u svom izveštaju iz 1988. godine, navodeći da parlamentarni sistem predstavlja najpoznatiji i najbolji način da se volja naroda preobrati u normativne odluke.²² U to vreme, zakonodavnu vlast u Evropskim zajednicama vršio je isključivo Savet ministara. Dakle, prema mišljenju M. Tusana, demokratski deficit pojavio se zato što su nacionalni parlamenti preneli deo svojih ovlašćenja na komunitarni nivo, ali taj prenos nije

21 *Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs: Giogios Dimitrakopoulos et Jo Leinen, 27 mars 2000, A51-0086/2000, p. 6.*

22 *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.*

adekvatno kompenzovan, u smislu da su ovlašćenja prenetna 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. S tim u vezi, 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 procvat je doživeo stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona 2009. godine.

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 prerastao je u ravnopravnog odlučioca sa Svetom, a postupak sa odlučivanja, tj. zajedničkog odlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta postao je redovni zakonodavni postupak.²³

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 da se odluke donose 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; staraju 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 Evropola i oceni aktivnosti Evrojusta; učestvuju u postupku revizije Ugovora; dobijaju obaveštenja o zahtevima za priključenje Uniji i učestvuju u međuna-

23 Čl. 289 i 294 Ugovora FEU.

rođnopravnoj saradnji koja se ostvaruje između nacionalnih parlamenata i sa Evropskim parlamentom.²⁴

U skladu sa tendencijom da se odluke donose što je moguće bliže građanima Unije, krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina prošlog veka, doneta je odluka da se osnuje novi organ – Komitet regiona. Ovaj organ uveden je, u organizacionu strukturu EU, Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine. Predviđeno je da Komitet regiona bude pomoćni i konsultativni organ EU. Tokom prvih godina postojanja i rada, Komitet regiona nije imao značajnijih ovlašćenja. Međutim, tokom više od dve decenije postojanja ovog organa, situacija se promenila. Budući da su u Komitetu regiona predstavljeni sami regioni, a EU poslednjih godina sve više pažnje posvećuje regionalnoj politici, Ugovorom iz Lisabona povećana su ovlašćenja i ovog organa.²⁵ Prvi put je predviđeno da i Komitet regiona može da podnese tužbu Sudu pravde, pre svega, u slučaju nepoštovanja principa supsidijarnosti. Dakle, u skladu sa jačanjem demokratskog karaktera Unije, unapređena je i uloga Komiteta regiona. Zapravo, Komitet regiona je „Evropa odozdo” koju „Evropa odozgo” ne može više ignorisati, jer se radi o njenoj osnovi.²⁶

Uloga evropskog građanina kao člana civilnog društva u političkom životu EU

Pored učešća evropskog građanina kao pojedinca na političkoj sceni EU, on je u demokratski život Unije uključen i kao član 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 Ugovor o Ustavu EU) u okviru posebnog Naslova II Ugovora EU posvećenog odredbama o demokratskim principima Unije.

24 Čl. 12 Ugovora EU.

25 Čl. 305–307 Ugovora FEU.

26 V. Constantinesco, „L'évolution du Comité des régions”, *Le fait régional et la construction européenne*, Bruyant, Bruxelles, 2003, p. 11.

Participativna demokratija

U okviru Naslova II Ugovora EU najpre je predviđeno da je funkcionisanje Unije zasnovano na demokratskom predstavljanju.²⁷ Dakle, Ugovorom je proklamovan princip predstavničke demokratije, zasnovan na učešću evropskih građana u javnom životu. Međutim, ono što predstavlja novinu i što je posebno zanimljivo jeste činjenica da je, pored principa predstavničke demokratije, Ugovorom iz Lisabona uspostavljen i princip participativne demokratije.

Participativna demokratija podrazumeva učešće civilnog društva u procesu donošenja odluka. Ugovorima je predviđeno da institucije Unije daju mogućnost građanima i predstavničkim udruženjima da, na pogodan način, javno iznose i razmenjuju mišljenja o svim oblastima aktivnosti Unije.²⁸ Dakle, Ugovorom iz Lisabona prvi put je u istoriji evropskih integracija zvanično, primarnim zakonodavstvom EU, priznat značaj socijalnom dijalogu i ulozi organizacija i udruženja civilnog društva, uzimajući u obzir različitost nacionalnih sistema. Evropska unija će se angažovati da olakša dijalog među njima, poštujući njihovu autonomiju.

Ovaj član predstavlja refleks, nastavak onoga što se naziva dobra uprava definisana Belom knjigom Komisije.²⁹ Reč je o tome da se uspostavi redovan dijalog između institucija EU i civilnog društva, koji omogućava da se pripremaju dobre odluke. Naime, evropski građani se osećaju odsečenim od aktivnosti Unije. Shodno tome, oni imaju sve manje i manje poverenja u institucije i politiku ili su jednostavno nezainteresovani. Čak i kada Unija deluje efikasno, retko će se ta aktivnost njoj pripisati. Drugim rečima, građani Unije uopšte ne shvataju da su neka prava ili poboljšanje kvaliteta života često rezultat evropskih, a ne nacionalnih odluka. Evropski građani očekuju od Unije da njeno delovanje bude podjednako vidljivo i efikasno kao što je to slučaj sa delovanjem nacionalnih vlada. Evropska komisija je među prvima shvatila značaj poboljšanja evropske uprave. Međutim, ova promena zahteva usklađenu aktivnost svih evropskih institucija, država članica, regionalnih i lokalnih vlasti i na kraju civilnog društva. U tom kontekstu, uloga civilnog društva je ključna da bi se povratilo poverenje građana Unije.

Dakle, povećanje učešća zainteresovanih strana trebalo bi da dovede do toga da način rada Evropske unije bude transparentniji. Budući da demokratija zavisi od sposobnosti građana da učestvuju u javnoj raspravi, trebalo bi napo-

27 Čl. 10, st. 1 Ugovora EU.

28 Čl. 11, st. 1 Ugovora EU.

29 *Commission européenne, Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, 25 juillet 2001, COM (2001) 428.

menuti da institucionalizacija tog oblika učešća građana Unije doprinosi jačanju demokratskog karaktera Ugovora iz Lisabona, pa samim tim i same Evropske unije.

Iako je praktično nezamislivo da se, sledeći ideju demokratizacije i približavanja Unije građanima, izokrene smisao ovog člana o učešću predstavničkih udruženja i civilnog društva u procesu donošenja odluka, pojedini autori smatraju da ovaj član zapravo predstavlja „zamku”.³⁰ Svoj stav obrazlažu time što Ugovorima nisu ustanovljeni kriterijumi koji omogućavaju da se određeno udruženje deklarirše kao „reprezentativno” na evropskom nivou. Često se kao ilustracija tvrdnje da je reč o zamci navode iskustva sa „otvaranja” rasprava u Evropskom parlamentu ili Konvenciji (telo koje je bilo zaduženo za pisanje prvog Ustava EU), kada se ispostavilo da su veliki broj udruženja civilnog društva zapravo bila udruženja koja finansira Evropska komisija i koja su joj govorila ono što je ona želela da čuje. „To je Brisel koji govori Briselu.”³¹

Transparentnost

U okviru Naslova II, posvećenog demokratskom životu EU, predviđen je i princip transparentnosti. Ideja o transparentnosti rada evropskih institucija postojala je i u Deklaraciji iz Lakena³² i Ugovoru o Ustavu EU, kao i u Beloj knjizi Komisije.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona, institucije održavaju otvoren, transparentan i redovan dijalog sa predstavničkim udruženjima i civilnim društvom.³³ Osim toga, predviđeno je da, u cilju obezbeđenja koherentnosti i transparentnosti akcija Unije, Komisija obavlja konsultacije sa predstavničkim udruženjima i civilnim društvom.³⁴

Budući da demokratija zavisi od toga u kojoj su meri građani u mogućnosti da učestvuju u javnoj diskusiji, čini se da je krajnji cilj da način funkcionisanja institucija bude što transparentniji. Kako bi mogli da učestvuju u političkom životu, građanima bi trebalo pružiti mogućnosti da dobiju pouzdane informacije o evropskim pitanjima. Takođe je neophodno da mogu detaljno da prate svaku

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

31 Ibidem.

32 Deklaracija iz Lakena, koja se još naziva i Deklaracija o budućnosti Evropske unije, usvojena je na sastanku Evropskog saveta u Lakenu, 15. decembra 2001. godine, sa vizijom Unije kao demokračičnije, transparentnije i efikasnije zajednice.

33 Čl. 11, st. 2, tač. 1 Ugovora EU.

34 Čl. 11, st. 3, tač. 1 Ugovora EU.

od etapa političkog procesa. Upravo iz tog razloga institucije i države članice EU preuzele su na sebe dužnost da aktivnije informišu širu javnost o evropskim temama.

S obzirom na to da većina građana deli osećanje otuđenosti od evropske konstrukcije, osećaj pripadnosti Evropi može se probuditi samo uz poboljšanje i povećanje komunikacije. Reč je o tome da se stvori klima u kojoj će se svi građani osećati slobodno da pričaju o tome šta za njih predstavlja probleme i izazove evropskih integracija. Politički odlučioici moraju ostati u kontaktu sa evropskim javnim mnjenjem, a ovaj dijalog im može ukazati na to koji će od evropskih projekata naići na pristanak naroda.³⁵

Evropska građanska inicijativa

Na listi najvećih doprinosa demokratizaciji Evropske unije sigurno se nalazi odredba o uvođenju evropske građanske inicijative u osnivačke ugovore. Ova odredba prvi put je predviđena Ugovorom o Ustavu EU, a preuzeta je, tj. našla je svoje mesto i u Ugovoru iz Lisabona. Dakle, Ugovorom iz Lisabona je, prvi put od osnivanja Evropskih zajednica, propisana evropska građanska inicijativa. Reč je o mogućnosti da se građani Unije neposredno obrate evropskim institucijama i upute im neki zakonodavni predlog.

Predlog o uvođenju evropske građanske inicijative prvi put je u Konvenciji izneo predstavnik Nemačke. Ovaj predlog je odmah naišao na odobrenje evropskih i nacionalnih poslanika, dok se Evropska komisija prvobitno protivila uvođenju evropske građanske inicijative, iz straha da će ovakva mogućnost građana Unije ugroziti jednu od njenih osnovnih, ugovorima zagwarantovanih, funkcija, a to je monopol inicijative. Da bi se Komisija složila sa predlogom o uvođenju evropske građanske inicijative, predviđeno je da sama Komisija odlučuje o tome da li će građansku inicijativu uopšte izneti pred ostale institucije EU na odobrenje. Na ovaj način uloga Komisije kao organa inicijative u EU nije oslabljena. Tek nakon što je dobila ovakve garancije, Evropska komisija se složila da se u Predlog Ugovora o Ustavu EU unese odredba kojom se omogućava građanima Unije da se neposredno obraćaju evropskim institucijama i iznose zakonodavne predloge. Dakle, odredba o uvođenju evropske građanske inicijative prvi put je formalno predviđena Ugovorom o Ustavu EU, koji nikada nije stupio na snagu. Ugovor iz Lisabona, koji je inače u velikoj meri preuzeo odredbe Ugovora o Ustavu EU, preuzeo je i odredbu o evropskoj građanskoj inicijativi.

35 E. Poncins, *Vers une Constitution européenne*, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 217.

Na osnovu Ugovora iz Lisabona, najmanje milion građana Unije³⁶, 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.³⁷ Dakle, Komisija i dalje zadržava pravo da odluči da li će postupiti po inicijativi građana. Ipak, sama činjenica da građani imaju pravo da pokrenu inicijativu za utvrđivanje zakonodavnog predloga povodom određenog pitanja predstavlja značajan korak ka demokratizaciji Unije, u smislu da se odluke donose što je moguće bliže građanima EU. Naravno, praksa će pokazati da li će građani ovaj instrument koristiti ili će samo ostati tzv. mrtvo slovo na papiru.

U okviru drugog dela Ugovora o funkcionisanju EU, koji je posvećen nediskriminaciji i državljanstvu Unije, utvrđeni su postupci i uslovi koji su potrebni za podnošenje takve inicijative. Predviđeno je 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.³⁸

Zaključni osvrt

Nakon analize različitih odredbi predviđenih Ugovorom iz Lisabona, može se zaključiti da je samim primarnim zakonodavstvom EU, tj. osnivačkim ugovorima, posvećeno dosta pažnje evropskom građaninu, ublažavanju demokratskog deficita i uopšte jačanju demokratskog karaktera EU. Međutim, u realnosti, uprkos svim formalnim unapređenjima, građani su u velikoj meri izgubili poverenje u Evropsku uniju i uopšte u ideju evropskih integracija. Dakle, ovde se može uočiti disbalans između forme i sadržine, u smislu da građani, što više prava dobijaju na osnovu Ugovora, bivaju, u praksi, sve manje zadovoljni. Takav disbalans najbolje ilustruje činjenica da u vremenu kada nije postojalo ni građanstvo Unije, ni mogućnost da se građani obraćaju institucijama EU, čak ni direktni izbori za Evropski parlament, niti je Evropski parlament imao značajnu ulogu u procesu donošenja odluka, dakle u vremenu kada se uopšte nije

36 Što i nije tako veliki broj ako se ima na umu da Evropska unija ima blizu 500.000.000 ljudi.

37 Čl. 11, st. 4, tač. 1 Ugovora EU.

38 Čl. 24, st. 1 Ugovora FEU.

razmišljalo o demokratizaciji Unije prema modelu nacionalne države, građani su bili mnogo veći evroentuzijasti nego danas.

Ovakva situacija predstavlja svojevrstni paradoks i ukazuje na dve stvari. Prvo da je ekonomski momenat presudan za odnos građana prema procesu evropskih integracija. Naime, u periodu kada je u EU vladalo blagostanje u svakom pogledu, a građani živeli u izobilju, uopšte im nije bilo važno da li su i u kojoj meri uključeni u politički život EU. Drugo, opšte 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 da je potreban mnogo sveobuhvatniji pristup.

Uprkos tome što je danas teško predvideti u kom pravcu će se odvijati evropski integracioni proces, čini se da Unija najpre mora da reši probleme na polju ekonomije, da bi mogla da pristupi ostalima, među kojima je problem demokratskog deficita i uopšte stanja evropskog građanstva.

Literatura

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

Commission européenne, Livre blanc sur la Gouvernance européenne, 25 juillet 2001, COM (2001) 428.

Constantinesco, V., „L'évolution du Comité des régions”, *Le fait régional et la construction européenne*, Bruyant, Bruxelles, 2003.

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.

Korchenov, D., „*Ius Tracrum* of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship Between Status and Rights”, *The Colombia Journal of European Law*, Vol 15, No 2.

Poncins E., *Vers une Constitution européenne*, Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003.

Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs: Giogios Dimitrakopoulos et Jo Leinen, 27 mars 2000, A51-0086/2000.

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.