

## ČLANCI I RASPRAVE

Dr Vida ČOK\*

UDK 061.1EC [342.71/.73]  
str. 5 - 21.  
izvorni naučni rad

### EVROPSKO GRAĐANSTVO I DRŽAVLJANSTVO DRŽAVA ČLANICA U POLITICI I PRAVU EVROPSKE UNIJE

#### ABSTRACT

*The new approach to nationality has emerged under the circumstances of the building of the European Union. European integration policy and Community law include the specific concept of EU citizenship as a right of the citizen of the citizen of the European Union. The EU citizenship is conditioned by the nationality of a European member state. The two legal institutes cannot be equalized, but the both, citizenship and nationality primarily, became part of the system of human rights and freedom. In this paper, the EU citizenship is analyzed also as a corpus of rights of the European citizen, particularly, the right to freedom of movement and free choice of residence, the election rights, diplomatic protection in third countries, and the right to petition.*

**Key words:** *Community law, citizenship of the European Union, nationality, rights of the citizen of the European Union.*

---

\* Naučni savetnik u Institutu za uporedno pravo, Beograd.

Ideja o evropskom građanstvu pojavila se znatno pre usvajanja Ugovora o Evropskoj uniji kada je kao pravni institut uvršćena u odredbe Ugovora.<sup>1</sup> Godine 1975, istaknuta je mogućnost da bi 1980. godine zajedničko tržište moglo biti pretvoreno u evropsku uniju, koja bi "služila približavanju naroda". Tada su predviđeni i prestanak kontrole na granicama država, poboljšanje transporta, uprošćavanje plaćanja iz oblasti socijalnog osiguranja u čitavoj Zajednici. Godine 1977, Evropski parlament je doneo rezoluciju o posebnim pravima građana Zajednice, i u njoj naznačio "nova" građanska i politička prava i njihovu zaštitu. Godine 1984, Evropski parlament je usvojio nacrt ugovora o Evropskoj uniji, u kojem je, prvi put definisano građanstvo Unije. Prema članu 3. tog nacrta, "Građani država članica su istovremeno građani Unije. Građanstvo Unije je vezano za svojstvo građanina države članice, ono ne može biti stečeno ili izgubljeno odvojeno". Usledili su predlozi o merama za ostvarivanje evropskog građanstva, a zatim, 1985. godine, data je i prva sinteza prethodnih predloga o pravima evropskog građanina. Kritičke ocene Saveta Evrope (1989. i 1990), doprinele su preduzimanju konkretnih mera u vezi sa utvrđivanjem *corpusera* prava koja evropski građanin stiče na osnovu građanstva Evropske unije.

Ugovorom o Evropskoj uniji, države članice Evropske zajednice su izrazile i potvrdile spremnost i volju da svoju dotadašnju politiku integracije podignu na viši stepen. To je učinjeno "pretvaranjem" Evropske zajednice u Evropsku uniju, a sama ideja regionalnog integrisanja je Ugovorom o Evropskoj uniji unapređena. Između ostalog, uveden je novi pravni institut nazvan građanstvo Evropske unije.<sup>2</sup> Građanstvo Evropske unije postalo je na taj način jedno od osnovnih načela politike Unije. Njime je izražena njena kohezija, zasnovana na državljanstvu građana država članica Evropske unije.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Treaty on European Union, Maastricht, 2. 2. 1992, *Official Journal of the European Communities*, C 224, Vol. 35, 31 August 1992.

<sup>2</sup> Odluka država članica da "ustanove građanstvo svim državljanima" država članica Unije, izražena je u osmom stavu Preambule Ugovora o Evropskoj uniji, dok je sam institut građanstva Unije pravno razrađen u odredbama člana 8. do 8e. Ugovora.

<sup>3</sup> Detaljniju genezu pojave i razvoja ideje o evropskom građanstvu do njenog pretvaranja u normu Ugovora o Evropskoj uniji, prema kojoj su navedeni i gornji podaci, v. Gilles Sebastien: *La Citoyennete de l'Union Europeenne*, *Revue du droit public*, 5/1993, pp. 1263-1289; Paul Craig and Grainne de Burca: *Citizenship*, u: *EC Law, Text, Cases and Materials*, Oxford, 1995.

Bez ukidanja instituta državljanstva kao kategorije unutrašnjeg prava i izraza suvereniteta pojedinih država članica Evropske unije, Ugovorom je "pridodato" građanstvo Evropske unije. Po tom osnovu, građani Evropske unije su stekli nova prava i obaveze. Šta više, u uvođenju evropskog građanstva "viđeno" je ne samo jačanje odnosa među državama članicama Unije, njihovo "bliže" povezivanje, već je evropsko građanstvo tumačeno futuristički, i kao premisa "evropskog naroda". Razlike u pogledima i tumačenjima instituta građanstva Evropske unije i danas se, u pravnoj književnosti, smatraju razlogom koji otežava definisanje statusa građanina Evropske unije. Prava i obaveze koje čine suštinu evropskog građanstva danas su predmet rasprava o samom konceptu tog instituta. Da li je potrebno da građanstvo Evropske unije postane njen ustavnopravni institut? I da li je takvo rešenje uopšte moguće, a da se ne dovedu u pitanje druge osnovne ugovorne kategorije na kojima se Evropska unija temelji? Kao ustavna kategorija, građanstvo Unije bi značilo obavezno proširivanje ljudskih prava u odnosu na ona za koja se danas podrazumeva da već postoje u statusu građanina Evropske unije. Zatim, takvim postupkom bi se "zašlo" u materiju koja tradicionalno pripada nadležnosti države i izraz je njenog personalnog suvereniteta. Ovom drugom prigovoru se dodaje da se ljudska prava i slobode mogu garantovati, ostvarivati i štititi jedino u suverenim državama. Dakle, Evropskoj uniji, kao nadnacionalnoj tvorevini, nedostaje identitet državne zajednice, odnosno "čvršćeg" institucionalnog organizovanja. Stoga se, za sada, ostaje na činjenici da već postoji Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava (1950) i da su države članice Evropske unije, koje su i strane ugovornice te Konvencije, obavezne da je primenjuju, ali da se njene odredbe ne mogu jednostavno preuzimati, "pretvarati" u ustavne odredbe Unije, jer bi se na taj način menjao i sam njen ugovorni karakter. U tom smislu se može govoriti o postojanju neslaganja u tome da li evropsko građanstvo treba da ostane u okvirima koncepta Ugovora ili ga treba razvijati u pravcu njegovog definisanja kao ustavnopravnog instituta kojim se građanstvu Evropske unije pridaje i konstitutivni status.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Takva inicijativa je došla do izražaja 1994. godine u Izveštaju Odbora (Evropskog parlamenta) za institucionalne poslove o Ustavu Evrope, koji je sadržavao ustavni predlog Unije. U njemu je posebno mesto dato građanstvu Unije kao ustavnoj kategoriji, a zatim i ljudskim pravima.

Oba pravna instituta, i građanstvo i državljanstvo, pripadaju istom procesu uspostavljanja odnosa između pojedinca i vlasti koja uređuje njegova prava i obaveze. Vlast utvrđuje osnov njegovog statusa u određenom društvu, ali razlike u terminološkom označavanju ta dva instituta, kako je to učinjeno u Ugovoru o Evropskoj uniji, iako se oni u mnogim elementima podudaraju, čine potrebnim da se, barem ukratko, naznače razlozi za takav postupak.

### Sušтина pojma i pravna terminologija

Ugovor o Evropskoj uniji se koristi dvama različitim terminima: građanstvo (*the citizenship, la citoyennete de l'Union*) i državljanstvo (*nationality; la nationalite*). Prvi termin, građanstvo, upućuje na "čvršće" uspostavljanje veze između lica koja su državljani država članica Evropske unije i građani Evropske unije kao supranacionalne, međunarodne regionalne organizacije. Građaninom Evropske unije se postaje na osnovu činjenice da određeno lice poseduje državljanstvo države članice Evropske unije.<sup>5</sup>

Ta, naizgled jasna situacija izaziva izvesna pitanja u pravnoj terminologiji. Moglo bi se, prigovoriti da se oba ta termina, korišćena u Ugovoru o Evropskoj uniji, zapravo "svode" na pojam državljanstva. U pravnoj književnosti u Jugoslaviji, poslednjih decenija (sve do pojave građanstva Evropske unije), termin "građanstvo" nije korišćen, a nije bilo ni potrebno da se njime koristimo. Sa stanovišta unutrašnjeg prava, reč "državljanstvo" i jezički je u potpunosti pogađala suštinu pojma - odnos pojedinca i države. Moglo bi se reći da je pojam građanstvo, u smislu odnosa pojedinca prema vlasti, "izgubilo" svoje ranije značenje. U prošlosti taj termin je definisan i ovako: "Pošto pojedinac ima prema državnoj vlasti ne samo dužnost već i prava, on nije u državi samo podanik već i građanin. Podanstvo i građanstvo nisu skup tačno određenih dužnosti odnosno prava; to su izvesna pravna stanja, izvesni pravni odnošaji između pojedinca i državne vlasti, na osnovu kojih se tek mogu dobiti dužnosti, odnosno prava ... građanstvo nije

---

<sup>5</sup> "Every person holding the nationality of a Member State shall be a citizen of the Union", član 8, tačka 1. Ugovora.

jedno određeno pravo ili jedan skup prava, nego to je jedna pretpostavka za sticanje prava, jedna vrsta pravne sposobnosti".<sup>6</sup> Ovakva definicija može biti korišćena i kao pokazatelj evolucije samog instituta državljanstva koji je nastao i razvijao se kao kategorija unutrašnjeg prava,<sup>7</sup> ne obazirući se na to što se njegovo tumačenje vezuje i za naciju, u smislu "pripadnosti", porekla pojedinca. Dakle, prema takvom stavu, termin državljanstvo se ne bi mogao koristiti za označavanje odnosa koji je Ugovorom o Evropskoj uniji uspostavljen između te međunarodne organizacije i njenih građana.<sup>8</sup>

Sama pravna priroda Evropske unije, kao supranacionalne regionalne organizacije, navodi na potrebu razlikovanja "građanstva" od "državljanstva".

---

<sup>6</sup> Slobodan Jovanović: *Država I*, Beograd, Geca Kon, A.D. 1936, str. 446 (Deo 21. Podanstvo i građanstvo, str. 210-211).

<sup>7</sup> H. A. C. Sturgess, Arthur R. Hewitt: "Državljanstvo pojedinca je njegovo svojstvo kao subjekta određene države i, stoga, njenog građanina. Nije na međunarodnom, već na unutrašnjem pravu, da utvrđuje ko se smatra, a ko se ne smatra subjektom. A Dictionary of Legal Terms - Statutory Definitions and Citations (Oppenheim: *International Law*, Vol. 1, London, 1939, 1945). Danas, u vezi sa institutom građanstva EU, daju se i ovakve definicije: "Građanstvo je pojam unutrašnjeg javnog (državnog) prava" (D. Lochak); "To je skup prava, u suštini političkih, koja država priznaje licu koje živi na njenoj teritoriji i koje učestvuje u vršenju suvereniteta države na demokratskim izborima" (Gerard Cornu); ali, i, "Građanstvo ima pravno svojstvo na osnovu kojeg, titulari građanstva (određene države) koriste politička i građanska prava" (Gabriel Montagnier). Gilles Sebastien: *Op. cit.* pp. 1270-1271.

<sup>8</sup> U domaćoj pravnoj književnosti koja se bavi pitanjima građanstva EU, autori se različito opredeljuju za upotrebu termina državljanstvo i građanstvo. Izgleda da je termin građanstvo šire prihvaćen (na primer, prevodi Ugovora o Evropskoj uniji, Duško Lopandić i Milutin Janjević (1995); Radovan Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1995; Vida Čok, Građanstvo i državljanstvo u pravu Evropske unije, *Strani pravni život*, 1/1995; prevod knjige T.C. Hartley: *Osnovi prava Evropske zajednice*, Beograd, 1998, prevodilac Obrad Račić; i dr). Po našem mišljenju, to je u skladu sa suštinom ovog pravnog instituta i činjenicom da se termin građanstvo, u pravnom smislu, razlikuje od termina državljanstvo. U pravu, oni nisu identični termini. Ne mogu se izjednačiti državljanstvo, kao kategorija unutrašnjeg prava, i građanstvo EU koja "stvora" sistem "svog", za sada *sui generis*, komunitarnog prava. Zanimljiv je komentar, da se često upotrebom termina državljanstvo i građanstvo u govornom jeziku, uvodi pometnja o značenju ta dva termina. Ali, postoji i mišljenje koje bi trebalo shvatiti kao pokušaj pojednostavljenja čitave stvari: "Termin državljanstvo (*nationalite*) se koristi u međunarodnim instrumentima Saveta Evrope, i u većini država Zapadne Evrope, i njemu odgovara termin građanstvo (*citoyennete*), kojim se koristi većina država Srednje i Istočne Evrope. Gianluca Esposito: The Activity of the Council of Europe in the Field of Justice and Nationality, *Uniform Law Review*, 1/1998, p. 11.

Državljanstvo je usko povezano sa suverenitetom država, ono je jedno od njegovih osnovnih obeležja. Tvorevina Evropske unije ne sadrži taj element.<sup>9</sup> Ali, kao što uvođenje zajedničke monete, tako i građanstvo Unije bitno doprinosi procesu integracije i supranacionalnom organizovanju Evropske unije. Njeno bitno obeležje je da države članice prenose na Uniju deo svog državnog suvereniteta, što se konkretno ispoljava u povećanju nadležnosti Evropske unije kada se regulišu mnogi odnosi koji su ranije bili isključiva nadležnost država.

Ali, između državljanstva i građanstva postoji i veza, koja ih u pravu Evropske unije čini "nerazdruživim" kategorijama. Građanstvo Unije nije autonoman i poseban pojam u odnosu na državljanstvo država, barem na sadašnjem stepenu integracionog procesa. Građanstvo Unije je uslovljeno državljanstvom države članice Evropske unije, i to onoliko koliko proizlazi iz državljanstva priznatog fizičkom licu od strane države, jer samo tim putem ono stiče status građanina Unije. A taj status se definiše i kao "pripadnost sociopolitičkoj zajednici, na osnovu koje je ta zajednica dužna da pruža zaštitu pojedincu".<sup>10</sup> I dalje, građanstvo Unije ne dovodi u pitanje državljanstvo lica, već se stavlja "iznad" različitih državljanstava svake države članice Evropske unije. Građanstvo Unije "upotpunjava" pojedina državljanstva, tj. državljanstva država članica Evropske unije, a njih države utvrđuju kao suverene vlasti. U tom smislu se često ističe "neokrnjenost" suvereniteta država, jer i pored uvođenja građanstva Unije, svaka država članica ostaje nadležna da utvrđuje pravila na osnovu kojih pojedincu odobrava ili odbija državljanstvo.

Građanstvo Unije se može porediti sa državljanstvom država članica Evropske unije na još jednoj osnovi. Državljanstvo stvara razliku između državljanina i stranca, pre svega u pogledu njihovog pravnog položaja. Uvođenjem građanstva Unije, takođe se stvara razlika, ali sada među

---

<sup>9</sup> U vezi sa ovim pitanjem se pojavljuju mišljenja o odustajanju "u poslednji čas" od prihvatanja federalističkog pristupa u organizovanju Evropske unije i stvaranju "evropskog naroda", čime bi došlo i do "nestajanja" državljanstva suverenih država. Philippe Seguin: "Maastricht", Liberation, 1992, 31 aout.

<sup>10</sup> H. Labayle: Vers une citoyenneté européenne? Le point de vue du droit communautaire. *Le Petits Affiches*, 24. 6. 1992, p. 23; Bruno Nascimbene (ed.), *Nationality Laws in the European Union*, Milano, 1996, p. 771.

stanovnicima država članica Evropske unije, jer su neki od njih stekli svojstvo "Evropljanina", dok su drugi, koji ne ispunjavaju uslove građanstva Unije, "neevropljani". Međutim, budući da u Ugovoru o Evropskoj uniji postoje neka zajednička prava za sva lica koja su nastanjena na području Unije, pomenute razlike su blage kada se uporede sa razlikama koje postoje između statusa državljanina i stranca.<sup>11</sup>

U jednom od razmatranja evropskog državljanstva sa stanovišta Evropske unije kao političke, nadnacionalne zajednice, i legitimnosti upotrebe pojma građanstvo u smislu evropske politike, dolazi se i do ovakvih zaključaka: budući da građanstvo podrazumeva direktan odnos individue i zajednice, i da takav odnos u Evropskoj uniji još nije uspostavljen, već se pojam građanstva odnosi samo na jednu političku zajednicu, nacionalnu državu, ni pojedinac "u relacijama Unije nije *citoyen*, već je samo *bourgeois*, posednik privatnih prava preduzetništva ili, pak, određenih javnih korporativnih prava. U doslednom javnopravnom smislu, pojedinac ima status *citoyen*-a samo u svojoj nacionalnoj državi".<sup>12</sup> Na toj osnovi se tumače i posledice ugovornog koncepta evropskog državljanstva, izražene u podeli žitelja Evropske unije na kategoriju "pravih" Evropljana i onih koji to nisu. U ovoj drugoj kategoriji nalaze se mnogi strani radnici koji decenijama žive u Evropi, ali i Evropljani koji žive u nematičnim državama. Najčešće, ili u najboljem slučaju, obe pomenute kategorije se tretiraju kao povlašćeni stranci. Ta pojava se tumači kao "posledica još uvek važećeg diskrecionog prava nacionalne države *vis-a-vis* EZ/EU da uređuje i ostvaruje osnovna prava i slobode svojih građana, te da u skladu sa tim vrši pravnu i političku diskriminaciju na svojoj teritoriji".<sup>13</sup>

O definisanju i suštini pojmova "građanstvo" i "državljanstvo" može se reći mnogo više. Mogao bi se braniti stav da su to zaista dve različite pravne kategorije, iako se obe tiču statusa pojedinca u odnosu na određenu, organizovanu vlast. Ali, moglo bi se dokazivati i da su to u suštini dva termina koja se mogu koristiti za isti pravni odnos. Naše razmišljanje, naznačeno već u samom naslovu, zasnovano je na činjenici da Ugovorom u Matrihtu države

---

<sup>11</sup> Gilles Sebastien: *Idem*.

<sup>12</sup> Slobodan Samardžić: *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Beograd, 1998, str. 71-73.

<sup>13</sup> Slobodan Samardžić: *Idem*.

članice Evropske unije još nisu izrazile volju da stupe u konfederalni odnos i da razlikovanje građanstva (odnosa sa međunarodnopravnim elementom) i državljanstva ("čisto" unutrašnje pravne kategorije) nije slučajno. Njihova međuzavisnost je veoma "tesna". Sticanje građanstva Evropske unije uslovljeno je posedovanjem državljanstva neke od država članica Unije, ali celo pitanje je u oblasti prava državljanstva novo i složenije. Stoga, kategoriju građanstva možemo smatrati pravnim institutom "užim" od državljanstva, u tom smislu što status građanina Evropske unije sadrži manje prava i obaveza u poređenju sa statusom državljanina država članica Unije, uzetih pojedinačno.

Uvođenjem građanstva Evropske unije, "pomerena" je sama suština osnovne ideje ka daljem integrisanju Evrope, i to u korist nečeg višeg od gotovo isključivog područja ekonomskih odnosa. Iako se Ugovor usvojen u Maastrichtu uklapa u politiku Zajednice, koja je već ranije bila označena kao "politika građanina", njime se pokazuje i namera da se Unija gradi na osnovi koja nije isključivo ekonomske prirode. Pod njenim okriljem razvija se i "*civisme europeen*".<sup>14</sup> Pomenuta politika građanina je, već ranije, bila izražena u više oblika. Obeležje građanstva, na primer, imaju evropski pasoš i vozačka dozvola usklađena prema komunitarnom modelu. Zatim, u okviru zajedničkih politika (rađenih u obliku višegodišnjih Programa Evropske zajednice), i pre Maastrichta, preduzimane su aktivnosti u oblasti zdravstva i kulture. Pravnim aktima Evropske zajednice bila su utvrđena i pravila kretanja i boravka penzionisanih lica i studenata. Smatra se, da je "pravo približavanje" građaninu učinjeno "velikom zajedničkom politikom" u oblasti prava potrošača i, naročito, u zaštiti životne sredine. Ali, građanstvo Unije, predstavlja i "simbol širih napora: volju da se izgradi Unija na manje isključivoj ekonomskoj osnovi, tj. na osnovi ekonomskog građanstva".<sup>15</sup>

Ima i uzdržanijih ili, možda, realnijih ocena građanstva Evropske unije. Prema jednoj takvoj oceni, koja se zasniva na tumačenju uloge građanstva u procesu uspostavljanja evropske političke zajednice i njegovih osnovnih svojstava, evropsko građanstvo se vidi samo kao stvaranje

---

<sup>14</sup> Termin Francuske Revolucije; od lat. *civis*, označava načela i ideale "dobrog građanstva", tj. unapređivanja građanskog društva, u savremenom smislu reči.

<sup>15</sup> Louis Cartou et Xavier de Roux: "Maastricht", *Commentaire du Traité sur l'U.e.*, Paris, Ed. Joly, 1992.



evropskog političkog identiteta, sa obeležjima procesa koji nije "tako napredan kako nekima izgleda". Smatra se da širenje nadležnosti Evropske unije, na primer u pitanju bezbednosti građana Unije (Šengenski sporazum), nije dovoljno da bi se stvorila "supstanca evropskog građanstva".<sup>16</sup>

Bez obzira na preterani optimizam ili uzdržanost u odnosu na građanstvo Evropske unije, njime je u unutrašnje i međunarodno pravo uneta novina koja ima mnogo nepoznanica, ne samo u pogledu njegove pravne prirode, već i u pogledu njegovih praktičnih posledica u novim odnosima između Evropske unije, njenih država članica i čoveka, građanina. Naglasak stavljamo na pojmove - građanin, državljanin, odnosno subjekt prava na državljanstvo. Sa stanovišta statusa građanin - državljanin, evropsko građanstvo je, na neki način "dvostepeno", i "drugi stepen", tj. građanstvo Evropske unije, koje danas zavisi od postojanja državljanstva država članica, treba da "popuni svoje nedostatke", pre svega onim ljudskim pravima koja će omogućiti razvoj politike integrisanja u sferi političke i socijalne jednakosti Evropljana. U tom smislu građanstvo Evropske unije povezuje politiku sa pravom.

### **Corpus prava građanina Evropske unije**

Iako je pravna kategorija "građanstvo" uvedena u pravni sistem Evropske unije Ugovorom zaključenim u Matrihtu, tom činu je prethodilo izjašnjavanje država članica Evropske zajednice u obliku Deklaracije o osnovnim pravima i slobodama,<sup>17</sup> mada se u njoj sam pojam građanstva (*citizenship*) još ne pominje. Subjekt većine proglašanih prava je "svako", ali pravo na izbor mesta boravka i na zapošljavanje, sloboda kretanja i pravo učešća na izborima, "rezervisani" su za građane Zajednice.<sup>18</sup> Navedene slobode i prava su iziskivali definisanje pojma "građanin Evropske zajednice", bez obzira na činjenicu da je pravo glasa svrstano među "načela demokratije". Ta definicija je data u okvirima završnih odredbi Deklaracije, koje se tiču

---

<sup>16</sup> Detaljnije, v. Slobodan Samardžić: *op. cit.*, str. 63-74.

<sup>17</sup> Declaration of Fundamental Rights and Freedoms, European Parliament, 12 April 1989.

<sup>18</sup> Član 8. i 17. Deklaracije.

njene primene, i samo se posredno može zaključiti da je došlo do stvaranja nove kategorije prava koja, po svojoj prirodi, pripada problematici prava državljanstva. Prema jednoj odredbi Deklaracije (član 25, tačka 3), "Građanin Zajednice, u smislu te deklaracije, biće svako lice koje ima državljanstvo neke od država članica". U suštini jednaka odredba "preneta" je i u član 8. Ugovora iz Maastrichta.<sup>19</sup> Ali, u nazivu drugog dela, prvog poglavlja Ugovora o Evropskoj uniji, pojavljuje se i termin "građanstvo Unije" (*Citizenship of Union*), dok se u svim odredbama o konkretnim pravima njihovih subjekata, dosledno koristi pojam "građanin Unije" (*Citizen of the Union*).

Neka od tih prava su takođe preuzeta iz pomenute deklaracije. Ali, sada je ne samo promenjena njihova pravna snaga, već su ona, u znatnoj meri, razrađena i jasnije je utvrđen odnos između nadležnosti Evropske unije i nadležnosti njenih država članica u stvarima koje se tiču prava i dužnosti građanina Evropske unije.

Moglo bi se zaključiti da je građanstvo Evropske unije, kao nov institut njenog pravnog sistema, na izvestan način, definisan pravima i dužnostima koji su sadržani u odredbama člana 8. Ugovora o Evropskoj uniji. U Ugovoru, ona su pojedinačno navedena ovim redom:

- Pravo na slobodu kretanja i boravka na čitavoj teritoriji Evropske unije (član 8a);
- aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim i evropskim izborima (član 8b);
- diplomatska zaštita u trećim zemljama pri ambasadama i konzulatima svih država članica Unije (član 8c), i
- pravo peticije Evropskom parlamentu i žalbe Ombudsmanu koga imenuje Evropski parlament (član 8d).

### **Pravo na slobodu kretanja i boravka**

Pravo svakog građanina Evropske unije da se slobodno kreće i da nesmetano boravi na teritoriji država članica Unije, može se smatrati "najstarijim" pravom kojim je bila podstaknuta sama ideja o postepenoj

---

<sup>19</sup> V. belešku 5.

integraciji Evrope. Kao jedna od "četiri velike slobode", to pravo je bilo zastupljeno već u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice (Rimski ugovor, 1957). Njime je započet proces slobodnog kretanja radnika na čitavoj teritoriji Zajednice, na kojoj, bez ikakve diskriminacije, mogu da se zapošljavaju i da uživaju sva prava iz radnog odnosa i u vezi sa radnim odnosom. Na taj način zaposleni radnici su mogli da ostanu na teritoriji države u kojoj su se zaposlili, iako nisu njeni državljani, pod uslovom da poštuju njene zakone. Postojeći institut slobode kretanja proširen je Jedinistvenim evropskim aktom (1986), planiranim za uspostavljanje jedinstvenog unutrašnjeg tržišta koje podrazumeva slobodno kretanje ne samo roba, usluga, kapitala, već i lica, bez obzira na njihovu profesionalnu delatnost. Na taj način su ovim pravom bili obuhvaćeni penzioneri i studenti. Prema Jedinistvenom evropskom aktu, sve to je trebalo da bude postignuto postepeno, do kraja 1992. godine.

Pravo slobode kretanja i boravka na teritoriji država članica ostvaruje se uz poštovanje ograničenja i uslova utvrđenih Ugovorom iz Mastrihta i mera za njegovo sprovođenje. Reč je, dakle, o opštoj klauzili ograničenja, o uslovima koji se mogu uvesti novim aktima Unije i o merama koje donosi Savet radi lakšeg ostvarivanja prava na slobodu kretanja i boravka. Uspostavljeno pravo i moguće izmene pravila o njegovom ostvarivanju, moraju biti u skladu sa osnivačkim ugovorima Evropske zajednice.<sup>20</sup>

### **Aktivno i pasivno biračko pravo**

Građanin Evropske unije ima aktivno pravo glasa na lokalnim izborima ili u državi porekla, odnosno državi čiji je državljanin, ili u drugoj državi članici Unije, u kojoj je nastanjen, odnosno u kojoj je usredsređen

---

<sup>20</sup> U svom trogodišnjem izveštaju (1994-1996) Komisija, kao organ EU koji se stara o primeni Ugovora o EU, je konstatovala da postoje dva pravilnika i devet direktiva koji se neposredno tiču ulaska na teritoriju Evropske unije i boravka na njoj. Ti propisi proizlaze iz više pravnih osnova Ugovora EU i tiču se različitih kategorija korisnika tog prava. Komisija ističe značaj drugih zakonodavnih akata, putem kojih se usaglašavaju unutrašnji pravni režimi socijalnog osiguranja čija primena ima posredan uticaj na pravo boravka. *Deuxieme rapport de la Commission europeenne sur la citoyennete de l'Union*, DG XV.

njegov interes da učestvuje u odlučivanju o stvarima koje se neposredno tiču i njegovog života. Građanin Evropske unije ima i pasivno pravo glasa na lokalnim izborima u mestu u kojem živi. Oba vida biračkog prava, da glasa i da se kandiduje na izborima, građanin Evropske unije ostvaruje pod jednakim uslovima kao i državljanin države u kojoj svoje biračko pravo ostvaruje kao njen državljanin, dok ga građanin ostvaruje po osnovu svojstva građanina Evropske unije.

Isto pravilo je prihvaćeno i u odnosu na izbore koji se vrše za Evropski parlament, putem neposrednih, opštih izbora. Dakle, građanin Evropske unije, koji je državljanin jedne države članice Unije, sa prebivalištem na teritoriji druge članice Unije, ima pravo da se kandiduje i da glasa na lokalnim izborima u državi svog prebivališta i da se u njoj kandiduje na izborima za Evropski parlament. I u ovom slučaju, njegova su prava jednaka pravima državljana države u kojoj građanin Evropske unije ima prebivalište i koristi se svojim biračkim pravom kao građanin Unije.

Međutim, da bi se izbegla mogućnost "dupliranja" biračkog prava, građaninu Evropske unije je dozvoljeno da se tim pravom koristi po svom slobodnom izboru, ali samo u jednoj državi članici Evropske unije.

Za obe navedene mogućnosti, tj. da se građanin Evropske unije koristi svojim aktivnim i pasivnim biračkim pravom u državi svog prebivališta, a ne u državi čiji je državljanin, Ugovorom je predviđeno da će Savet ministara, jednoglasnom odlukom i na predlog Komisije, posle konsultovanja Evropskog parlamenta, doneti posebna pravila u kojima će biti određeni uslovi koji treba da budu ispunjeni u svakom konkretnom slučaju korišćenja navedenog biračkog prava.<sup>21</sup> To da je za usvajanje takvih pravila potrebna jednoglasna odluka Saveta, može se tumačiti kao mera kojom se štite interesi država članica Unije u stvarima izbora. Naime, u određenim okolnostima, te stvari mogu postati osetljivo političko pitanje, recimo sa stanovišta sastava biračkog tela, odnosno širenja aktivnog i pasivnog prava glasa na lica koja su do usvajanja Ugovora o Evropskoj uniji, kao strani državljani, odnosno stranci, imali sasvim ograničena politička prava. Zato se i u samom Ugovoru

---

<sup>21</sup> Savet ministara je jednoglasno, 1993. i 1994. godine doneo dve direktive sa detaljnim odredbama koje treba da budu preuzete u unutrašnje pravo država članica. To su: Direktiva o izborima za Evropski parlament (*Directive 93/109/EC*) i Direktiva o lokalnim izborima (*Directive 94/80/EC*).

o Evropskoj uniji daje mogućnost da se pomenutim pravilima predvidi derogiranje navedenih biračkih prava, i to onda kada takvo rešenje zahtevaju specifični problemi države članice. Može se pretpostaviti, da je u toj stvari ključno pitanje suverenitet država, ali i to da su izuzetno osetljiva i značajna i druga pitanja, kao što su ona koja se tiču izbornog sistema država, čije su osnove postavljene ustavnim odredbama.<sup>22</sup>

### Diplomatska zaštita u trećim zemljama

Ugovorom o Evropskoj uniji uvedeno je pravilo diplomatske i konzularne zaštite za sve građane Evropske unije, koji se mogu naći u neprilici u nekoj trećoj zemlji. Ako u takvoj zemlji, država članica Unije, čiji se državljanin nađe u nevolji i traži zaštitu, nema svoje predstavništvo, to lice ima pravo da zaštitu traži od diplomatskih ili konzularnih vlasti bilo koje države članice Unije, sada kao građanina Unije. To svoje pravo, on ostvaruje pod istim uslovima kao i državljanin države čijem se diplomatskom ili konzularnom predstavništvu obratilo za zaštitu. U datom slučaju, oni su građani države članice Evropske unije.

Zbog ove kategorije prava građanina Unije, predviđeno je da će biti utvrđena pravila neophodna za međusobne odnose država članica u stvarima diplomatske i konzularne zaštite, i da će biti započeti međunarodni pregovori, neophodni da bi se pomenuta zaštita mogla obezbediti.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> U svom trogodišnjem izveštaju (1994-1996) Komisija je u vezi sa ovim pravom utvrdila da obe pomenute direktive, iako se tiču izbora, ostaju u okvirima ovih načela: (a) nije izvršena harmonizacija unutrašnjih propisa o izborima; (b) načelo slobodnog odlučivanja o pravu glasa ograničeno je radi izbegavanja dvostrukog glasanja za Evropski parlament (postoji obaveza izbora između države porekla i države boravka), a u pogledu lokalnih izbora, prepušteno je državama članicama da same regulišu ta pitanja; (c) prema načelu nediskriminacije, jednakost u korišćenju biračkog prava, znači da građani Unije treba da uživaju biračko pravo pod istim uslovima kao i državljani države članice u kojoj borave. *Izvor*: v. belešku 20.

<sup>23</sup> Komisija je u svom trogodišnjem izveštaju (1994-1996) konstatovala da države članice nisu donele "neophodna pravila" za realizaciju utvrđenog prava, ali su usvojena određena pravila o međunarodnoj saradnji država članica u pružanju konzularne i diplomatske zaštite. Na taj način, dolazi i do primene člana J.6. Ugovora o EU. Dakle, predstavnici vlada država članica su pod pokroviteljstvom Saveta EU usvojili dve odluke. Prva se tiče zaštite građana

## Pravo peticije Evropskom parlamentu i žalbe Ombudsmanu

Ugovorom o Evropskoj uniji predviđena je posebna, vansudska zaštita prava građanina Unije. Građanin Unije može podneti peticiju Parlamentu ili se može žaliti Ombudsmanu (zaštitniku i evropskom medijatoru u stvarima ljudskih prava). Već Ugovor o Evropskoj uniji ima razrađena pravila o pravu na podnošenje peticije Parlamentu (član 138d) i o imenovanju Ombudsmana i njegovim ovlašćenjima i dužnostima (član 138e).

Aktivnu legitimaciju u pogledu prava na podnošenje peticije, ima širok krug subjekata. Svaki građanin Unije i svako fizičko i pravno lice koje ima prebivalište ili registrovanu kancelariju u državi članici Unije, ima to pravo. Oni se mogu obratiti Parlamentu pojedinačno ili zajedno sa drugim građanima Unije ili sa drugim licima, i to u stvarima koje ulaze u delokrug Unije, odnosno njenih aktivnosti koje neposredno pogađaju podnosioca peticije. Krug subjekata sa aktivnom legitimacijom da se žalbom obrate Ombudsmanu, isti je kao i u prethodnom slučaju, ali postoji bitna razlika u pogledu povoda, razloga takvog obraćanja. Povod za žalbu može biti loš rad određene institucije ili izvesnog tela Unije, ali Sud pravde i prvostepeni sud, kada postupaju u svojoj sudskoj funkciji, izuzeti su od žalbe na njihov rad.

Ovakav sistem zaštite prava lica sa statusom građanina Evropske unije, u skladu je sa već ranije uspostavljenim sistemom zaštite prava čoveka u Evropi. Posebno mesto u toj zaštiti ima Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950).<sup>24</sup>

---

Unije od strane diplomatskih i konzularnih redstavnika, a druga, načina postupanja koje treba da usvoje konzularni službenici. Radi što boljeg upoznavanja javnosti, države članice i Komisija su zajednički pripremile brošuru "*Konzularna zaštita građana Evropske unije*", sa objašnjenjima o praktičnim postupcima koje građani treba da preduzmu da bi, ako se nađu u nevolji, stupili u vezu sa ambasadom i konzulatom drugih država članica EU. *Izvor*: v. belešku 20.

<sup>24</sup> Izveštaj Komisije o pravu na peticiju je iscrpan. Podaci o pravu peticije Parlamentu (koje je postojalo i pre stvaranja EU) i pravu obraćanja Ombudsmanu dati su odvojeno, ali je kao zajednička pojava navedeno to da građani još nisu u potpunosti shvatili i prihvatili specifične nadležnosti dva pomenuta organa. Zbog toga se nastoji da Parlament i Ombudsman razmenjuju peticije i žalbe, ako nađu da je to oportuno (s tim da to čine uz saglasnost podnosioca). Naveden je i podatak, da je između kraja poslednjeg zasedanja Parlamenta (1993-1994) i prve polovine parlamentarne godine 1996/97, Parlamentu upućena ukupno 4.131

\* \* \*

U zajedničkim odredbama Ugovora o Evropskoj uniji, kao jedan od njenih ciljeva, navedeno je jačanje zaštite prava i interesa državljana država njenih članica putem uvođenja građanstva Unije. Sva prethodna razmatranja se mogu podvesti pod navedeni cilj, jer svako od utvrđenih prava lica sa statusom građanina Evropske unije predstavlja konkretizaciju i razradu tog cilja. U tom pogledu, Ugovor o Evropskoj uniji se približava sličnim međunarodnim dokumentima o ljudskim pravima. Međutim, osobenost pravne prirode Evropske unije, u kojoj se susreću ili čak donekle poklapaju elementi međunarodnog i unutrašnjeg pristupa ljudskim pravima, u punoj meri dolazi do izražaja upravo u materiji građanstva Evropske unije. Institut građanstva može se i mora porediti sa institutom državljanstva. Ali, u organizacionom obliku kakav predstavlja Evropska unija (i kakvih, doduše, do sada nije bilo), kada se klasičnom državljanstvu njenih država članica "doda" još jedno "državljanstvo", to predstavlja novinu i pojavu sa mogućnim dalekosežnim posledicama.

Neminovno je da se stalno preispituje odnos suvereniteta država članica imajući u vidu nadležnosti koje su prenete na Evropsku uniju ili ih je ona "preuzela". Predviđeni su i instrumenti koji bi se mogli tumačiti kao vid zaštite tog suvereniteta. Ali, samo uvođenje građanstva Evropske unije izaziva pitanje da li je pravac kretanja evropske integracije usmeren ka "nestanku" državljanstva država članica Unije? I pre nego što bi se to moglo dogoditi, aktuelniji su mnogi problemi u vezi sa usklađivanjem, harmonizacijom internog prava država članica Unije. Nesklad između rešenja koja su sadržana u Ugovoru o Evropskoj uniji i onih koja predstavljaju deo pozitivnopravnih sistema država članica Unije, postoji čak na nivou Ugovora o Evropskoj uniji i ustava država članica. Sa stanovišta razmatrane materije, najizrazitiji nesklad je, za sada, uočen između rešenja koja se tiču biračkog prava lica po osnovu građanstva Evropske unije, i izbornih sistema država članica Unije. I druga pitanja koja su ne samo načelne prirode, u vezi su sa

---

peticija, a Ombudsman je od početka svoje funkcije (juli 1995) do kraja 1996, primio 1.140 žalbi. *Izvor: v. belešku 20.*

međuzavisnošću građanstva Evropske unije i državljanstva njenih država članica kao i sa primenom relevantnih pravila u praksi. Konkretno posledice problema osećaju građani, subjekti prava na državljanstvo i prava na građanstvo Unije. To ne negira intenciju tvorca ideje o građanstvu Unije i građaninu unije, da bi se i na taj način ne samo ostvarivala politika evropske integracije, već i unapređivali standardi ljudskih prava i uslovi života u poretku Evropske unije.

### **Rezime**

Evropsko građanstvo se javlja kao novi institut komunitarnog prava i kao instrument politike evropske integracije. Sticanje evropskog građanstva je uslovljeno činjenicom da određeno lice poseduje državljanstvo države članice Evropske unije, odnosno svako lice koje poseduje državljanstvo države članice ima status i građanina Unije. Sam pojam evropsko građanstvo predstavlja svojevrsan izazov za savremenu teoriju prava. U ovom radu evropsko građanstvo je razmatrano, pre svega, sa stanovišta prava pojedinaca, građanina Evropske unije, a zatim i kao *corpus* prava tog građanina. Posebno je istaknuto da se građanstvo Evropske unije ne može ni pojmovno ni suštinski izjednačiti sa državljanstvom određene države. Razlike koje postoje između ta dva instituta su očigledne i tiču se, pre svega, vrste i obima prava koje obuhvata status državljanina određene države i status građanina Evropske unije.

U članku su posebno razmatrana ona prava koja proističu iz odredbi člana 8. Ugovora o Evropskoj uniji (Amsterdam, član 17-21), i to: pravo na slobodu kretanja i boravka na čitavoj teritoriji Evropske unije; aktivno i pasivno biračko pravo na lokalnim i evropskim izborima; diplomatska zaštita u trećim zemljama pri ambasadama i konzulatima svih država članica Unije; i pravo peticije Evropskom parlamentu i žalbe Ombudsmanu koga imenuje Evropski parlament.



Vida ČOK, Ph. D.

*EUROPEAN CITIZENSHIP AND NATIONALITY  
OF THE MEMBER STATES IN POLICY AND  
LAW OF THE EUROPEAN UNION*

SUMMARY

*In this paper special attention is paid to the concept of the European citizenship, as a new institute of Community law and the instrument of European integration policy. This institute is formally conditioned by the fact that the bearer of the right of citizenship already has the nationality of a European Union member state. This a topical and challenging issue for legal theory. It has been dealt with, in this paper, primarily as matter of an individual, a citizen of European Union, and of the corpus of citizenship rights. The notion that the EU citizenship cannot be equalized with the nationality of certain state, is discussed too. The connection between the two legal institutes - the EU citizenship and nationality of a state is obvious.*

*European citizenship is analyzed also as a part of human rights and freedoms, and among them, particularly, the right of freedom of movement and free choice of residence, the right to vote and to be elected, diplomatic protection in third countries, and the right to petition to the European Parliament and complaint to the Ombudsman.*