

## IDEJA EVROPSKOG GRAĐANINA POSLE „PERIODA REFLEKSIJE“ I LISABONSKOG SPORAZUMA<sup>1</sup>

*Apstrakt: U radu se analizira institucionalizacija ideje evropskog građanina u promenama sadržanim u Lisabonskom Ugovoru. Zaključak je da promena ima u odnosu na važeće dokumente koji tvore EU, da se one najbolje mogu razumeti preko „pragmatičkog modela“ analize individualnog i grupnog identiteta i da one impliciraju uvećanje demokratskog potencijala kategorije evropskog građanina.*

*Ključne reči: građanin, evropski građanin, Evropa, identitet, država*

### Uvod

U članku „Pojam evropskog građanina“<sup>2</sup> videli smo da se u društvenoj nauci najčešće nailazi na tri modela konceptualizacije individualnog i grupnog identiteta na nadnacionalnom nivou: utilitaristički, pragmatički i kulturni.<sup>3</sup> Da ponovimo, prema kulturnom modelu, identitet nastaje iz zajedničkog istorijskog, religioznog, jezičkog, etničkog i uopšte kulturnog nasleđa; prema pragmatičkom modelu, identitet nastaje kao posledica solidarnosti individua oko zajedničkog vrednosnog cilja do koga se najčešće dospeva jedino u većoj povezanosti sa drugima (najčešće u jednoj političkoj zajednici); prema utilitarističkom modelu, ljudi se identifikuju sa zajedni-

---

<sup>1</sup> Članak je rezultat rada na projektu „Regionalni i evropski aspekti integrativnih procesa u Srbiji: civilizacijske pretpostavke, stvarnost i izgledi za budućnost“ (br.149031) na Institutu za filozofiju i društvenu teoriju u Beogradu. Projekat finansira Ministarstvo nauke i zaštite životne sredine Republike Srbije.

<sup>2</sup> *Filozofija i društvo* 3/2006.

<sup>3</sup> U prikazu ovih modela oslanjali smo se na rad „Identification in Transnational Political Communities“ kanadskog sociologa Rejmonda Bretona objavljenog u *Rethinking Federalism*, UBC Press, Vancouver, 1995., str.40-58. Ovaj rad je jedan od najcitiranijih radova iz oblasti društvenih nauka koji se odnose na problem razumevanja formiranja grupnog identiteta na nadnacionalnom nivou.

com i njenom organizacijom jer smatraju da će zbog toga imati (ili su već imali) pre svega ekonomske koristi. Breton naglašava da se kod identiteta grupa najčešće radi o mnogostrukom poreklu. Takođe, u članku smo pošli od pretpostavke da politički identitet podrazumeva afektivno-voljnu dimenziju stavova grupe ljudi koji, zbog toga što sebe vide kao članove jedne iste zajednice kojoj su lojalni, prihvataju kako njen poredak tako i njen jedinstveni kolektivni autoritet (ukoliko on iz takvog poretka proizlazi). Zaključili smo da, ako se uopšte može govoriti o identitetu evropskog građanina, objašnjenje njegovog tipa i nastanka treba najpre tražiti u pragmatičkom i utilitarističkom modelu, s tim da se kulturni element ne sme u potpunosti zanemariti.

U našem članku smo takođe videli da institucionalizacija ideje evropskog građanina preko *Mastrihtskog ugovora* i (sada već propalog) *Ustava Evrope*<sup>4</sup> uvažava mogućnost da građani Evrope mogu da uzmu učešća, odnosno da sebe identifikuju sa mnoštvom preklapajućih zajednica koje su u međusobnoj interakciji. Institucionalizacija ideje evropskog građanina dakle ne podrazumeva postojanje jedinstvene, homogene nacionalne kulture koja bi bila osnov za izgradnju nekakvog jedinstvenog evropskog nacionalnog identiteta po modelu izgradnje političkog identiteta nacija-država u 19. veku. Naime, u razumevanju osnovnih dokumenata na kojima počiva Evropska Unija pošli smo od pretpostavke da ne postoji nešto što bismo mogli nazvati „evropski demos“ (sličan, recimo, „francuskom demosu“ francuske nacije-države) što bi moglo da posluži kao temelj u konceptualizaciji političkog identiteta građanina Evrope. Ovo znači da pomenuti Ugovori nisu ograničavali identifikaciju građanstva Evropske Unije samo na nivo nacije-države članice Evropske Unije, već su omogućavali i pothranjivali proširenje ove identifikacije kako „na gore“ (na nadnacionalni nivo) tako i „na dole“ (na podnacionalni-regionalni nivo).<sup>5</sup> Pošto su evropske institucije u stalnoj dinamici, možda možemo govoriti i o dinamici u konstituisanju ideje evropskog građanina u smislu da njegov politički profil **nije dovršena** stvar. Upravo zbog nesvodivosti različitih etničkih, ling-

<sup>4</sup> Predlog teksta *Ustav Evrope*, kao što je poznato, odbijen je na referendumima u Francuskoj i Holandiji 2005. godine.

<sup>5</sup> Na primer, član 8 Mastrihtskog ugovora podržava „identifikaciju na gore“ smatrajući evropsko državljanstvo „kompletiranjem“ državljanstva države članice.

vističkih, regionalnih pa i globalnih identiteta na nacionalni identitet, u normativnoj konstrukciji ideje evropskog građanina, pozivali smo se i na ideju Ulriha Projsa, da ideja građanina Evrope zahteva rekonceptualizaciju pojma građanina, jer taj novi pojam sad ne pretpostavlja zajednicu iz koje se građanstvo kao članstvo u zajednici izvodi, već da ideja građanina na neki način konstituiše samu tu zajednicu.<sup>6</sup> Zadatak ovog članka je da ispita kako su skorašnji politički dogovori u Evropskoj Uniji uticali ili će tek uticati na dinamiku promene značenja pojma evropskog građanina.

Dakle, u onome što sledi, analiziraćemo neke važne političke događaje u Evropskoj Uniji koji su se desili posle francuskog i holandskog „Ne“ 2005. godine o predlogu Evropskog ustava. Oslanjajući se na pomenute modele, cilj nam je da vidimo u kojoj meri ovi događaji utiču na dalje institucionalno razvijanje ideje evropskog građanina u Evropi.

### *Institucionalne promene*

Bez sumnje, najvažniji skorašnji politički događaj u Evropskoj Uniji je potpisivanje dokumenta pod nazivom *Reformski ugovor Evropske Unije iz Lisabona* (skraćeno *Reformski ugovor* ili popularno *Lisabonski ugovor*). Ovaj dokument su potpisali predstavnici zemalja članica EU 13. decembra 2007. godine<sup>7</sup> pošto je prethodno, 19. oktobra, takođe u Lisabonu, o istom dokumentu postignut sporazum između šefova država i vlada zemalja članica. Planirano je da tokom 2008. usledi njegova ratifikacija da bi stupio na snagu januara 2009.

Pomenutom sporazumu iz oktobra 2007. godine prethodio je „period refleksije“ od godinu dana koji su evropski lideri proglasili da bi se na miru razmislilo o prirodi budućih evropskih integracija, pošto dokument *Ugovor o Ustavu za Evropu* iz 2004. godine (popularno nazvan *Ustav Evrope*) nije prošao ratifikaciju zbog francuskog

---

<sup>6</sup> Ulrich Preuss: *Political Studies*, 1996, XVIV, „Two Challenges to European Union“.

<sup>7</sup> Ovaj dokument je pod pomenutim naslovom sa francuskog preveden i objavljen na našem jeziku 2008. godine u prevodu Milutina Janjevića (izdavač je „Službeni Glasnik“ iz Beograda). Prevod je rađen prema dokumentu „Journal officiel de L’Union européenne“, C306/01 od 17. decembra 2007. Za reference u ovom članku koristimo tekst *Reformskog ugovora* u izdanju *Službenog Glasnika*.

i holandskog „Ne“ na referendumima u maju, odnosno, junu 2005. godine. Bilo je predviđeno da *Ustav Evrope* kao pravno autonoman tekst zameni sve prethodne međunarodne ugovore koji konstituišu Evropsku Uniju, što bi značilo da bi Unija počivala na jednom osnovnom zakonu – svom ustavu. Kako ratifikacija *Ustava* nije prošla, a kako je postojala potreba za daljom reformom postojećih ugovora zarad efikasnijeg funkcionisanja institucija EU, na inicijativu Nemačke, koja je početkom 2007. godine preuzela predsedavanje Evropskim Savetom, u martu 2007. proglašen je završetak „perioda refleksije“ i pristupilo se radu na reformi sadržaja važećeg *Ugovora iz Nice* iz 2000. godine, ali tako da novi, reformski dokument, nema prirodu ustava, a da ipak omogući efikasniji rad institucija. Dakle, trebalo je promeniti sadržinu važećeg *Ugovora iz Nice* tako da se sasvim umanjí zahtev za referendumskom potvrdom od strane država članica. Rezultat svega toga je nova sadržina *Reformskog ugovora* koja ne bi trebalo da ima ustavni značaj, jer ne zamenjuje prethodna dokumenta o Evropi, već da predstavlja samo njihovu daljnju modifikaciju.

Pošto nije u pravnom smislu poseban i autonoman tekst, *Reformski ugovor* se sastoji iz niza amandmana na prethodne sporazume koji konstituišu EU i koji su uključeni u *Ugovor iz Nice*, a to su *Ugovor o Evropskoj Uniji* (poznatiji kao *Mastrihtski ugovor*) i *Ugovor o osnivanju Evropske Zajednice* (popularno *Rimski ugovori* iz 1957.). Svi ovi amandmani su sakupljeni u jednu celinu koja se sastoji iz dva dela koji imaju naslove *Ugovor o Evropskoj Uniji* i *Ugovor o funkcionisanju Evropske Unije*. Sasatvni deo *Reformskog ugovora* treba da bude i *Povelja osnovnih prava*. Naime, preko svoje specijalne klauzule, sa *Reformskim ugovorom* automatski je povezana i *Povelja osnovnih prava Evropske Unije* koja je od strane evropskih lidera i građana ponovo promovisana u Evropskom parlamentu u Strazburu 12. decembra 2007. godine neposredno pre potpisivanja *Reformskog ugovora*. Ova *Povelja* postaće pravosnažan i pravno obavezujući dokument za sve članice EU (osim za Britaniju i Poljsku) pošto se završi proces ratifikacije *Reformskog ugovora*. Sva tri pomenuta dokumenta treba da imaju jednaku pravnu snagu.

## Suština Lisabonskog ugovora

### Efikasnost rada institucija

Glavni cilj *Reformskog ugovora* je olakšavanje rada institucija Evropske Unije koja je 2004. i 2007. uvećana učlanjenjem novih država iz Istočne Evrope sa drugačijom političkom prošlošću i ekonomskim nivoom razvoja. Takođe, u novonastajućem multipolarnom i globalizovanom svetu, osetila se potreba za efikasnijim radom institucija EU i bržem donošenju odluka na nivou EU kao jedinstvene političke celine u međunaradnom okruženju. Imajući u vidu ovaj glavni cilj, a takođe i demokratske vrednosti na kojima Unija treba da počiva, pristupilo se njihovom uravnoteženju. Rezultat toga je *Lisabonski Ugovor*. U ovom delu članka prikazaćemo i ukratko objasniti samo neke najvažnije promene koje prema političkim liderima Evrope treba da vode većoj efikasnosti rada institucija EU.

Da bi se postigla veća **efikasnost u donošenju odluka na međunarodnom planu**, *Reformskim ugovorom* su ukinuta „tri stuba“ na kojima počiva EU (po *Mastrihtskom ugovoru*) te je EU postala samostalni pravni subjekt ili „**pravno lice**“<sup>8</sup> što znači da samostalno može potpisivati međunarodne ugovore, postati član međunarodnih organizacija, itd., što je do sada bila privilegija samo Evropskih Zajednica kao „prvog stuba“ EU ali ne i EU kao celine. Ovo je **najvažnija promena** koju donosi *Reformski ugovor* i pitanje je da li se ta promena odnosi samo na efikasnost rada institucija EU ili ona možda pak definiše EU na novi način uvodeći ustavnost, da tako kažemo, „na mala vrata“.<sup>9</sup> Drugi doprinos efikasnosti je predlog da Evropski Savet ima stalnog predsednika koji se bira na dve i po godine, koji predstavlja Uniju u vidu nekakvog „šefa države“ na međunarodnoj sceni i koji koordinira rad i predsedava radom Evropskog Saveta. Treći doprinos bi trebalo da bude spajanje funkcije Visokog predstavnika zajedničke spoljne i bezbednosne politike i funkcije Evropskog komesara za spoljne odnose i politiku sa susedima u funkciju Visokog predstavnika Unije za spoljne odnose i bezbednosnu politiku. Novi Visoki predstavnik bi istovremeno bio i

---

<sup>8</sup> Na primer, videti sledeću rečenicu: „Unija zamenjuje Evropsku zajednicu“, *Reformski Ugovor*, str.20.

<sup>9</sup> O ovom problemu će nešto više biti reči u odeljku „Ponovo o efikasnosti institucija: neke nedoumice o prirodi EU po *Reformskom ugovoru*“.

potpredsednik Evropske komisije, ali i Administrator evropske agencije za odbranu kao i Generalni Sekretar Saveta (Ministara). Ovim bi se automatski smanjio broj članova Komisije, ali i povećala konzistentnost njene spoljne politke. Četvrti doprinos je sadržan u predlogu da se od 2014. godine broj članova Evropske Komisije smanji na dve trećine broja članica EU (kako sada stvari stoje, to bi značilo da bi broj članova komisije pao sa 27 na 18). Iza ovog predloga verovatno stoji pretpostavka da će se smanjenjem obima Komisije doprineti lakšem pronalaženju i definisanju opštih interesa Unije i smanjiti „nacionalizacija“ pitanja koja treba rešavati. Peti doprinos efikasnosti (ali i principu demokratičnosti) je princip duplog kvalifikovanog većinskog odlučivanja u Savetu (Ministara). Da bi predlog prošao u Savetu (Ministara) on treba da ima natpolovičnu većinu ponderisanih glasova njegovih članova tako što natpolovična većina (50%+1glas) mora da predstavi 55% država članica i 65% populacije Evropske Unije. Ovim predlogom bi se olakšalo demokratsko donošenje odluka koje bi bilo proporcionalno veličini država članca.

### *Nestanak nekih osobina ustavnosti*

Kao što smo prethodno naveli, tokom 2007. godine evropski lideri su došli do zaključka da će efikasnost u postupku ratifikacije *Reformskog ugovora* od strane zemalja članica biti povećana ukoliko se umanjí broj onih osobina koji ovaj dokument čine ustavnim dokumentom. Kao što smo videli, zahtev da novi dokument nema prirodu ustava je delimično zadovoljen i time što *Reformski Ugovor* nije autonoman pravni tekst već skup amandmana na postojeće međunarodne Ugovore koji tvore Evropsku Uniju. Dalje, težnja da se pomenuti zahtev postigne je i činjenica da su iz *Reformskog ugovora* izostavljeni ili preformulisani svi termini koji bi mu mogli dati karakter ustavnog dokumenta koji bi bio sličan ustavu neke nacije-države, a koji su inače postojali u *Predlogu Ustava Evrope*. U tekstu se odustalo od korišćenja termina „ustav“, kao i od simbola Unije kao što su zastava, grb i zajednička moneta.<sup>10</sup> Odustalo se takođe od ujednačavanja zakonodavnih akata Unije u zajednički naziv „zakon“, te su zadržani pojmovi uredba, direktiva i odluka. Umesto

---

<sup>10</sup> Ovi simboli su definisani u *Ustavu Evrope* u Naslovu I, član I-8 (*Službeni Glasnik*, Beograd, str.74).

funkcije Ministra inostranih poslova,<sup>11</sup> (funkcija predviđena u *Ustavu Evrope*) zadržana je postojeća funkcija Visokog komesara unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti.<sup>12</sup> Najprostije rečeno, u *Reformskom ugovoru* namerno su žrtvovani svi oni simboli i sadržina pojmova koji potencijalno mogu da budu osnov identifikacije građana zemalja članica Unije sa nadnacionalnim političkim identitetom Evropske Unije na nivou neke posebne i jedinstvene simboličke nadgradnje. Izgleda da se pretpostavljalo da bi ostavljanje evropskih simbola i pravnih pojmova koji podsećaju na simbole nacije-države iziskivalo referendum kao nužne oblike ratifikacije teksta novog ugovora, a u očima evropskih lidera to se već pokazalo kao nepravilno i neuspešno. Možemo zaključiti dakle da **Reformski ugovor ne podrazumeva dublje evropske integracije kao i dalju institucionalnu izgradnju ideje evropskog građanina preko nekog jedinstvenog simbolčko-kulturnog modela koji liči na kulturno-simboličku nadgradnju nacionalne države.**

*Da li je u pitanju samo igra reči?*

Ovo međutim ne znači da je status evropskog građanina *Reformskim ugovorom* oslabljen. Naprotiv, mnogi smatraju da je on donekle ojačan. Da vidimo prvo da li neke direktne tekstualne promene koje se tiču definisanja građanina EU upućuju na takav zaključak, a potom ćemo istražiti da li predlog reforme institucija EU implicira tako nešto.

U Naslovu II, čl. 8 *Reformskog ugovora* stoji da je „građanin Unije svako lice koje ima državljanstvo jedne države članice“ kao i to da se „građanstvo Unije **dodaje** nacionalnom državljanstvu i ne zamenjuje ga“.<sup>13</sup> Ovo određenje građanina ima isto značenje kao i određenje građanstva EU iz odbačenog *Ustava Evrope*<sup>14</sup> ali se, s druge strane gledano, u jednoj reči razlikuje od *Mastrihtskog ugovora* jer tamo stoji da „građanstvo Unije **kompletira**, a ne zamenjuje nacionalno državljanstvo“.<sup>15</sup> Neki smatraju da ova zamena reči

<sup>11</sup> Funkcija je predložena u *Ustavu Evrope*. čl. I-28 (str. 82, *Službeni Glasnik*).

<sup>12</sup> *Reformski ugovor*, Član 9E, str. 29.

<sup>13</sup> Videti, *Reformski ugovor*, Službeni Glasnik, str. 24. (Podvukao M.S.)

<sup>14</sup> Videti *Ustav Evrope*, str. 75.

<sup>15</sup> Uporedi, *Ugovor o Evropskoj Uniji*, u *Reformski ugovor*, str. 292. (Podvukao M.S.)

„kompletira“ rečju „dodaje“ ima dublje značenje u smislu da je evropsko državljanstvo prema *Reformskom ugovoru* „nešto više“ od nacionalnog državljanstva u poređenju sa onim kako to određuju prethodna dokumenta. Po našem mišljenju, osim lingvističke, u ovom delu teksta, bitnijih legalnih i logičkih razlika nema, jer i po *Lisabonskom ugovoru* status evropskog građanina logički i legalno zavisi od državljanstva u zemlji članici i iz njega je izveden.<sup>16</sup> Naime, EU nema suvereni autoritet da dodeli status građanina na onaj način na koji to može da učini nacija država. Štaviše, prema *Mastrihtskom ugovoru*, a i u propalom *Ustavu Evrope*, principijelno gledano, EU je imala možda više ovlašćenja u dodeljivanju statusa građanina nego prema *Reformskom ugovoru*. To je zato što i prema *Mastrihtskom Ugovoru* i prema *Ustavu Evrope* pod „Prvi Stub“, gde EU nastupa kao samostalni legalni entitet, potpadaju one zajedničke politike koje se direktno tiču stausa građanstva EU, a to su politika dodeljivanja azila i politika imigracije (videti sadržinu i nadležnosti „Prvog Stuba“ po Mastrihtskom Ugovoru). Ove dve delatnosti prema *Reformskom Ugovoru* ne potpadaju pod ekskluzivnu nadnacionalnu politiku EU, već u oblast zajedničke kompetencije EU i država članica.<sup>17</sup> Ako Unija po ovom pitanju deli nadležnost sa državama članicama zanimljivo bi bilo razmotriti slučaj rešavanja spora između Unije i zemlje članice oko dodeljivanja državljanstva (naročito u onim slučajevima kada je zemlja članica **za** dodeljivanje državljanstva licima iz trećih zemalja, a EU je **protiv**). Ono što evropsko građanstvo „dodaje“ na nacionalno državljanstvo je definisan prosotor slobode, prava i bezbednosti, omeđen ne samo spoljnim granicama Evropske Unije već i izvan nje (na primer, pravo slobodnog kretanja na teritoriji država članica, pravo na zaštitu konzularnih predstavništava bilo koje države članice na teritoriji treće zemlje, itd.)<sup>18</sup>, i to jeste bez sumnje značajna nadogradnja i mogućnost za dalju integraciju građana Evrope, ali to se odnosi samo na ona lica koja imaju evropsko državljanstvo preko već ustanovljenog nacionalnog državljanstva zemlje članice.

<sup>16</sup> Naime, i u reformskom ugovoru ostaje ona čuvena rečenica iz Mastrihtskog ugovora da je „Građanin Unije svako lice koje ima državljanstvo jedne države članice“.

<sup>17</sup> Vidi str.50 i 51 *Reformskog ugovora* o nadležnosti Unije kao i str. 59 o *Prostoru slobode, bezbednosti i pravde*.

<sup>18</sup> Videti str.55 *Reformskog ugovora*.



## *Smanjivanje „demokratskog deficita“*

Neki drugi delovi teksta ipak upućuju na to da se pojam evropskog građanina dalje proširio u smislu da je status evropskog građanina ojačan *vis-à-vis* samih evropskih institucija i da je dobio veći značaj u pogledu same konceptualizacije demokratskog legitimiteta EU. To se naročito ogleda u onim delovima *Reformskog ugovora* koji su imali za cilj da ublaže „demokratski deficit“ institucija EU.<sup>19</sup>

Napravimo prvo jedno poređenje *Reformskog ugovora* i važećeg teksta (*Ugovora iz Nice*) koje nagoveštava neke supstancialne promene po pitanju tumačenja demokratskog legitimiteta EU mada se na prvi pogled čini da su one samo retoričke. Na primer, ako uporedimo „Odredbe o demokratskim principima“, tj. član 8A *Reformskog ugovora* gde se kaže „da je funkcionisanje Unije zasnovano na demokratskim principima... i da su građani na nivou Unije direktno predstavljeni u Evropskom Parlamentu... i da svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije... i da političke partije na evropskom nivou doprinose formiranju evropske političke svesti i izražavaju volju građana Unije“,<sup>20</sup> sa članom 6 postojećeg *Ugovora o Evropskoj Uniji*<sup>21</sup> gde se kaže da se „Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama“, ne možemo se oteti utisku da se u *Reformskom ugovoru* ne radi samo o retoričkoj promeni koja na nekom stilskom nivou inspiriše novo tumačenje duha demokratske Evrope, već o pokušaju da se napravi jedan kvalitativni pomak u definisanju institucionalne strukture koja sada stavlja akcenat na građanina Evropske Unije kao nosioca demokratskog legitimiteta nezavisno od države članice. Uz ovu konstataciju valja uočiti i to da u *Reformskom ugovoru*, ukoliko govorimo o redosledu pojavljivanja institucija EU u samom tekstu ovog dokumenta, neposredno birani Evropski parlament dolazi u prvi plan. Osvrnimo se sada na neke delove *Lisabonskog Ugovora* čija je funkcija direktno unapređenje demokratskog statusa građana u institucijama EU.

---

<sup>19</sup> O demokratskom deficitu videti Milorad Stupar „Pojam evropskog građanina“, str. 22.

<sup>20</sup> Str. 24, *Reformski ugovor*

<sup>21</sup> Str. 265, *Ugovor o EU, Reformski ugovor*

Na primer, *Reformski ugovor* predviđa da građani imaju pravo da predlože Evropskoj Komisiji „nacrt zakona“ ukoliko sakupe milion potpisa iz određenog broja zemalja članica kao i to da svako fizičko lice ima pravo da podnese peticiju Evropskom parlamentu.<sup>22</sup> Takođe, smatra se da će činjenica da će sednice Saveta Ministara biti javne kada se raspravlja i glasa o zakonodavstvu doprineti većoj transparentnosti rada Saveta Ministara i većoj informisanosti građana. Udaljenost evropskih institucija od građanina treba da se umanj i i uvođenjem onih delova u Zajedničkim odredbama gde se nacionalni parlamenti stavljaju u aktivan odnos prema Uniji u smislu da im se daje pravo da se bave zakonskom regulativom Unije i da budu informisani o radu Evropskog Parlamenta, Saveta i Komisije.<sup>23</sup> Takođe, udaljenost institucija od građanina treba da se umanj i i povećanjem nadležnosti direktno izabranog Evropskog parlamenta u procesu zakonodavnre aktivnosti. Naime, procedura „saodlučivanja“ Parlamenta sa Svetom treba da postane regularna procedura u procesu predlaganja i usvajanja direktiva koje bi imale zakonsku snagu. Značaj parlamenta se proširuje i predlogom da ta institucija ima odlučujuću reč kod usvajanja budžeta EU.

Takođe, prošireno je i pravo građanina da se obrati Sudu Pravde. Svako fizičko lice može pokrenuti postupak protiv odluka koje su protiv njega donete.<sup>24</sup>

Pojam evropskog građanstva dalje se proširuje i preko „Određaba o demokratskim principima“ i „Određbama o demokratskim institucijama“.<sup>25</sup> Kao što je već rečeno, u prvim „Određbama“ se govori o tome da su građani Unije direktno predstavljeni u Evropskom parlamentu, a u drugima je reč o metodu „degresivne proporcionalnosti“ kao načinu osiguranja proporcionalne predstavljenosti građana na nivou Unije s obzirom na veličine država članica. Sve ove nove odredbe *Reformskog ugovora* predstavljaju činjenicu da je značaj pojma evropskog građanina u *Reformskom ugovoru* potvrđen i prilično proširen pa se može zaključiti, bar što se ovog dokumenta tiče, da jačanje identiteta evropskog građanina može ići preko prag-

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, str. 55 i 24.

<sup>23</sup> *Ibid.*, str. 24, Član 8C, kao i str. 127 i 128.

<sup>24</sup> *Ibid.*, str. 102.

<sup>25</sup> *Ibid.*, str. 24 i 25.

matičkog oblika solidarnosti. Da li će do toga i doći, ostaje da se vidi, ali sam predlog *Reformskog ugovora* to omogućuje.

*Ponovo o efikasnosti institucija: Reformski ugovor i neke nedoumice o prirodi EU*

Razmotrimo ponovo one odredbe *Lisabonskog ugovora* koji definišu pravni subjektivitet EU. Njih smo pominjali u kontekstu pokušaja zadovoljenja zahteva za povećanjem efikasnosti rada institucija EU. Ako pogledamo jednu rečenicu iz odeljka „Zajedničke odredbe“<sup>26</sup> koja definiše EU i koja glasi: „Unija zamenjuje i nasleđuje Evropsku zajednicu“, očigledno je da je ovim kreiran novi pravni subjekt i da je Evropska Zajednica (kao rezultat saradnje suverenih država članica) prestala da postoji, jer po ovoj odredbi EU i nastaje kao pravni naslednik ukinute Evropske zajednice. Ako sada uzme-mo u obzir to da po *Reformskom ugovoru* dodeljivanje pravnog subjektiviteta znači slobodu za samostalno učlanjenje u međunarodne organizacije i slobodno pristupanje postojećim međunarodnim ugovorima, da će se funkcija predsednika Evropskog saveta ojačati do tog nivoa da u međunarodnoj areni predstavlja Uniju slično načinu na koji to čini „šef države“ neke nacionalne države, da će Unija imati svog Visokog predstavnika za spoljnu politiku sa priličnim ovlašćenjima, ako se dalje uzme u obzir i konstatacija iz „Deklaracije 17“<sup>27</sup> da „ugovori i pravne norme koje je usvojila Unija... imaju prednost u odnosu na pravo država članica“, onda se čini da je priroda EU prilično promenjena u poređenju sa tim kako je Unija definisana, na primer, nekim delovima *Mastrihtskog ugovora*. Prema drugom članu *Mastrihtskog ugovora*, „Unija se zasniva na Evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim ovim ugovorom“, a zadatak Unije je „da na usklađen i solidaran način organizuje odnose između država članica i između njihovih naroda“.<sup>28</sup> Funkcija Unije i njen odnos je na ovom mestu opisan, vrednosno gledano, prilično neutralnim terminima. Termin „Evropska Unija“ samo opisuje način uređenja postojećih odnosa suverenih

---

<sup>26</sup> Ibid., str. 20.

<sup>27</sup> Ibid., str. 208. Deklaracije su sastavni deo *Reformskog ugovora*.

<sup>28</sup> Ibid., str. 264.

država Evrope i njihovih naroda. Ovakva Unija kao poseban i jedinstven pravni subjekt nije odvojena i superiorna u odnosu na svoje članice, već je samo izraz dogovora o međusobnim odnosima suverenih država i njihovih naroda koji je postignut na jednoj međuvladinoj konferenciji. Ako ova zapažanja imaju smisla, onda izgleda da su ustavne odlike *Reformskog ugovora* donekle ipak zadržane i u priličnoj meri prenete iz *Ustava Evrope*, a način da to bude prihvaćeno od strane evropskih naroda i njihovih nacionalnih parlamenata izveden je preko brisanja onih odlika ustavnosti vezanih za simboličko-kulturnu ravan koji bi Evropljane mogli podsetiti na neku jedinstvenu nacionalnu državu pa time i otežati ratifikaciju Ugovora.

### *Evropske integracije i „utilitaristički model“*

Dosta je teško govoriti o pespektivama daljeg jačanja identiteta evropskog građanina prema tzv. „utilitarističkom modelu“. Što se samog *Lisabonskog ugovora* tiče, Zajedničke odredbe izražavaju zahtev za angažovanjem na stvaranju „privrede visoke konkurentnosti“, ali i za stvaranjem uslova za „ujednačen ekonomski rast“, „punu zaposlenost“, „društveni napredak“ bez „socijalne isključenosti i diskriminacije“.<sup>29</sup> Ovo su, naravno, sve prihvatljivi i pozitivni zahtevi, koji imaju za cilj da uravnoteže načelo slobode i jednakosti u slobodnoj tržišnoj utakmici u Evropi, i tu *Lisabonski ugovor* može da posluži kao osnova za dublju integraciju prema utilitarističkom modelu, jer bi svakom građaninu Evrope ostvarenje ovakvih uslova uvećalo „životne perspektive“, pošto bi pod takvim uslovima gotovo svako tu sebe video kao dobitnika<sup>30</sup>. Problem je u tome što je standard života u Evropi prilično neujednačen. Razlika u prihodu *per capita* je skoro u srazmeri od 11:1. Činjenica je da se Evropa zaista trudi da ne bude podeljena na „stare“ bogate zemlje i novopridošle siromašne bivše komunističke zemlje iz centralne i istočne Evrope. O tome svedoči postojanje čitavog niza evropskih fondova čiji je cilj osposobljavanje privreda kako novopridošlih članica tako i država kandidata za učlanjenje u EU za nastup na evropskom tržištu i bržu integraciju njio-

---

<sup>29</sup> Videti član 2, str. 21.

<sup>30</sup> O uvećanju životnih perspektiva preko zadovoljenja ekonomskih interesa kao osnovi individualne i grupne identifikacije, videti str. 41 i 42 pomenutog Bretonovog teksta. Breton smatra da je ovaj oblik identifikacije najnestabilniji i da zavisi od niza slučajnih okolnosti (str. 42).

vih društava. Ipak, jaz između bogatih i siromašnih je i dalje veliki. Prema statističkim podacima BDP po stanovniku u EU prilično varira: Rumunija i Bugarska imaju oko 33% evropskog proseka, Irska 40% iznad proseka, a u Luksemburgu je BDP po stanovniku više nego dva puta veći od proseka. Imajući ovo u vidu, nije iznenađenje da je ideja evropskog građanina u jednom optimističkom tonu mnogo prisutnija u javnom diskursu država kandidata za učlanjenje u EU i nekih tek pridošlih zemalja nego u zemljama prvobitne EEZ. Potvrde za ovu konstataciju zahtevaju daljnja empirijska istraživanja, a time ćemo se pozabaviti u jednom drugom članku.

Milorad Stupar

THE IDEA OF EUROPEAN CITIZEN AFTER THE “PERIOD  
OF REFLECTION” AND THE *TREATY OF LISBON*

*Summary*

The author analyzes the *Reform Treaty* and comes to the conclusion that there are changes in the concept of European citizen in it, in the sense that its democratic potential has been enhanced. In showing this the author relies on “pragmatic model” for understanding individual and collective identity as it was introduced in social science by sociologist Raymond Breton.

*Keywords:* Citizen, European Citizen, Europe, Identity, State.