

## Građanstvo Europske unije

**Dr.sc. Jagoda Novak, konzultantica za program inkluzije Roma – UNICEF**

Europsko građanstvo, odnosno građanstvo Europske unije (eng. European Union Citizenship), iako nenametljivo, već duže je vrijeme prisutan pojam u domaćoj javnosti. Pokušat ćemo prikazati što zapravo označava, koji su mu stvarni dometi u svakodnevnome životu građana/ki Hrvatske, ali i koje perspektive otvara u toliko potrebnim promišljanjima budućnosti Europske unije.

U svojim počecima Europska se zajednica razvijala prvenstveno mehanizmima gospodarske suradnje, iako su temeljne ideje iza europskog ujedinjenja bile upravo one političke i vizionarske - mir, sigurnost i poštivanje ljudskih prava. No, njih se je otvoreno i nedvosmisleno iznijelo tek u Ugovoru iz Maastrichta potpisanom 1992., iako ih je već i prije u svojim presudama „razotkrivao“ Europski sud pravde (ESP). Tako je ESP je u pojedinačnim presudama građanima EU-a<sup>1</sup> već osamdesetih godina prošlog stoljeća tumačio kako ekonomske slobode ne postoje tek poradi razvoja slobodnoga tržišta roba usluga i kapitala, već prvenstveno služe razvoju pojedinačnih, građanskih - ekonomskih i socijalnih prava Europljana kao građana europske političke zajednice koja razvija individualna prava i slobode, a tu je pravnu i političku logiku nastavio razvijati i u njoj prednjačio među europskim institucijama.

No, temeljni osnivački ugovori EU-a uvode pojam europskoga građanstva Unije tek u tekstu Ugovora iz Maastrichta koji je na snazi od 1993., dodatno ga razvijaju Amsterdamskim ugovorom, koji je stupio na snagu 1999., da bi ga proširili i na prostor tzv. izravne demokracije 2009. Lisabonskim ili Reformskim ugovorom, odnosno Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija, službeni glasnik 2012., C326/47.)<sup>2</sup>.

Naime, europsko građanstvo podrazumijeva „paket“ prava, koje dobivamo automatski time što smo građani jedne od zemalja članica Europske unije, što dakle za građane Hrvatske vrijedi od srpnja 2013. godine. Na taj način svaki građanin ima de facto dvojno građanstvo

---

<sup>1</sup> Ova tvrdnja odnosi se na presude ESP-a u slučajevima: *D.M. Levin v Staatssecretaris van Justitie*; *R. H. Kempf v Staatssecretaris van Justitie*; *Graziana Luisi and Giuseppe Carbone v Ministero del Tesoro*; *Ian William Cowan v Trésor public*; *María Martínez Sala v Freistaat Bayern* itd.

<sup>2</sup> Problematiku europskog građanstva i zabrane diskriminacije Ugovor o funkcioniranju Europske unije regulira u *Dijelu II, čl. 18 do 25* Ugovora.: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovori/111221-lisabonski-prociscena.pdf>

(državljanstvo) – ono nacionalno i ono nadnacionalno - građanstvo *Europske unije*. Svako od dvaju građanstava nosi sa sobom niz prava, kao i niz mehanizama zaštite tih prava. Tako sustav građanskih prava funkcionira paralelno na dvije razine – nacionalnoj i nadnacionalnoj.

Popis prava koja ostvarujemo na nacionalnoj razini daleko je širi, i ona bi trebala biti približno jednaka u svakoj od država članica, budući im osnovu čini *Povelja o temeljnim pravima* Europske unije (eng. Charter of Fundamental Rights of the European Union) koja je od 2010. integralni dio osnivačkih ugovora<sup>3</sup>, pa su je time sve zemlje članice utkale u svoje pravne sustave. Ipak, učinkovitost – brzina, kvaliteta i stvarni „domet“ njihova ostvarivanja ovisi od zemlje do zemlje članice, prvenstveno od kvalitete njihove uprave i pravosuđa, gospodarske snage, ali i razvijenosti demokratske svijesti građana – onoga što nazivamo *demokratsko građanstvo ili aktivno građanstvo*<sup>4</sup>. O izazovima u Hrvatskoj u tome smislu znamo mnogo i to je tema koju valja zasebno obraditi.

Isto tako postoji nešto užo, no ipak važan niz prava i mehanizama koja istovremeno ostvarujemo kao građani i građanke Europske unije. Ona uključuju pet osnovnih područja, zaokruženih cjelina ljudskih prava i to :

### **1. Pravo slobodnog preseljenja, stanovanja i rada unutar EU;**

Ono podrazumijeva pravo slobodnoga kretanja i nastanjenja u čitavoj Uniji građana bilo koje zemlje članice EU-a, uključujući i pravo na zaposlenje i rad, pa i u državnoj službi drugih zemalja, uz neke iznimke vezane za nacionalnu sigurnost.

Načelo Europske unije o slobodnom kretanju radnika podrazumijeva mogućnost zapošljavanja bez obveze ishođenja radne dozvole u bilo kojoj zemlji Europske unije, kao i Norveškoj, Islandu i Lihtenštajnu te Švicarskoj. No, ipak, postoji mogućnost da se primjena ovog načela privremeno odgodi do maksimalno sedam godina, pa su tako ovu mogućnost zadržale su (do nove odluke 30.6.2018.) sljedeće države članice Unije: Austrija, Malta,

---

<sup>3</sup> Povelja se temelji na nizu temeljnih ljudskih prava jamčenih Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava te UN-ovom konvencijom koje odavno potpisuju sve zemlje članice EU-a, no uvodi i neka nova prava, samo EU svojstvena prava, poput prava na dobru (učinkovitu) javnu upravu. Službene stranice EU-a: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html)

<sup>4</sup> Vijeće Europe preferira termin *demokratsko građanstvo*, a niz znanja i vještina koje država mora pružiti građanima kako bi svoja građanstva prava poznavali, ostvarivali, te dalje unaprjeđivali naziva *odgoj i obrazovanje za demokratsko građanstvo i ljudska prava* (eng. *education for democratic citizenship and human rights*). Taj se nastavni sadržaj u unutar obrazovnih sustav često naziva i *građanskim odgojem ili građanskim odgojem i obrazovanjem* (eng. *civic education*).

Nizozemska, Slovenija i Velika Britanija. Kod svih ostalih zemalja članica od 2015. načelo slobodnog kretanja radnika/ca vrijedi u potpunosti i za građane Hrvatske.

## **2. Pravo na zaštitu koju pružaju diplomatske i konzularne vlasti bilo koje druge zemlje EU;**

Ovo pravo podrazumijeva da svaka druga zemlja EU-a građaninu/ki EU, bez obzira na matično-nacionalno državljanstvo mora pružiti svaku zaštitu kada se nađe izvan granica EU. To znači da kada se nađe u zemlji izvan EU-a bilo kom građaninu EU bilo koja zemlja EU-a mora pružiti diplomatsko-konzularnu zaštitu, ukoliko njegova zemlja članica nema veleposlanstvo u toj zemlji, što jest čest slučaj kod mnogih manjih zemalja EU-a, pa tako i kod Hrvatske.

## **3. Pravo glasovanja za kandidate i kandidiranja za Europski parlament i tijekom lokalnih izbora;**

Pravo da biraju i budu birani građani Unije počeli su u velikom postotku koristiti još 1979. na prvim izborima za Europski parlament kada je Uniju tvorilo znatno manje zemalja članica. Nakon toga interes za korištenje ovog ključnog prava – prava na političku participaciju jenjavao je kontinuirano, pa je politička participacija na izborima od 62% na prvim izborima za Europski parlament, palo na 43% 2009.

Ipak, ovaj je trend pada zaustavljen upravo izborima 2014.<sup>5</sup>, u kojima su sudjelovali i hrvatski građani, pa sada stagnira na oko 43% te možemo reći da i dalje vrlo velik broj Europljana politički participira na nadnacionalnoj, EU razini. U Hrvatskoj je izlaznost na europske parlamentarne izbore nešto niža (24,3 %), a u nekim zemljama Istočne Europe poput Slovačke i Češke ispod je 20%. Ovo govori o trendovima umanjivanja entuzijazma Europskom unijom u onim novijim članicama koje se suočavaju s gospodarskom krizom i krizom povjerenja u institucije. Izbori 2014. bili su značajni i po tome što se po prvi puta rezultat izravnoga glasovanja građana EU odrazio na izbor predsjednika Europske komisije. Kao kandidat Europske pučke stranke 2014. godine predsjednikom Europske komisije postao je Jean - Claude Juncker, a građani po prvi puta imali direktan utjecaj na izbor europskog

---

<sup>5</sup> O korištenju ovoga prava kroz izbore za EP 2014. detaljno govori *Report on 2014 EP Elections* koji je načinjen u sklopu promatranja korištenja prava koja proizlaze iz EU građanstva; Službene stranice EU-a: [http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report\\_european\\_parliament\\_elections\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/report_european_parliament_elections_2014_en.pdf)

lidera najmoćnijeg tijela EU, a ne samo na omjer europskih stranaka u Europskome parlamentu i na sastav zastupnika iz svoje zemlje.

#### **4. Pravo žalbe europskom pravobranitelju (ombudsmanu) i pravo podnošenja peticije Europskom parlamentu**

Kao što se na rad državne uprave, pa i svih javnopравниh tijela (od ministarstava i ureda Vlade pa do agencija, zavoda, škola, sveučilišta itd.) u slučaju kada su povrijeđena naša temeljna prava žalimo nacionalnim pravobraniteljima<sup>6</sup>, tako se u slučaju kada smatramo da je naša ljudska prava povrijedilo neko od institucija, tijela, ureda, banaka ili agencija EU-a<sup>7</sup> žalimo europskome ombudsmanu ili pravobranitelju. Trenutno funkciju EU pravobraniteljice ima ugledna nezavisna novinarka i aktivistica za ljudska prava, Emilly O'Reilly koja, osim što njezin ured djeluje po pritužbama građana na lošu EU upravu, kršenje ljudskih prava ili diskriminaciju, upućuje niz inicijativa i ideja tijelima Unije, upozorava na negativne pojavnosti i trendove u kršenju ljudskih prava te daje smjernice razvoja ostvarivanja ljudskih prava u praksi, nastojeći da uprava EU-a bude što transparentnija, odgovornija i učinkovitija. Važno je ipak naglasiti kako Europska pravobraniteljica nema mogućnost nadzora nad pravosuđem, već samo javnom upravom u najširem smislu, što je također praksa koja prati i druge nacionalne pravobranitelje, budući da pravosuđe u pravilu ima svoje neovisne mehanizme kontrole sustava.

Pravo na peticiju pak podrazumijeva mogućnost da svaki građanin pojedinačno, ili zajednički s drugim građanima, jednako kao što to može učiniti tvrtka ili organizacija civilnoga društva -podnese peticiju Europskome parlamentu<sup>8</sup>. Ona može biti u formi pojedinačne žalbe ili zahtjeva – može biti opaska na lošu primjenu zakona, žalba, kritika ili pak komentar na neku pojavu uz zahtjev da se EP očituje stavom o dotičnome pitanju. Pri tome su nam kao građanima EU na portalu koji služi za on-line pokretanje peticija<sup>9</sup>, na uvid sve prošle i

---

<sup>6</sup> U Hrvatskoj je ovaj sustav složeniji pa postoje osim središnje ustavne uloge pučkog pravobranitelja/ice još i posebni pravobranitelji; pravobranitelj/ica za djecu, pravobranitelj/ica za ravnopravnost spolova i pravobranitelj/ica za osobe s invaliditetom

<sup>7</sup> Službene stranice Europskoga ombudsmana: <http://www.ombudsman.europa.eu/home/en/default.htm>.

<sup>8</sup> Prema čl. 227 Sporazuma o funkcioniranju Europske unije i čl. 44 Povelje o temeljnim pravima EU-a koja je na službenim stranicama: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_1.1.6.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.6.html)

<sup>9</sup> Službene stranice EU: <http://www.petiport.europarl.europa.eu/petitions/en/main>

trenutne peticije, pa kao što možemo pokrenuti vlastitu, možemo potpisom poduprijeti neku od peticija koje su pokrenuli drugi. Ovaj je instrument prvi osmišljen kao kontakt zastupnika i djelatnika Europskoga parlamenta – njegovog Odbora za peticije - sa stvarnim svakodnevnim problemima građana Unije.

### **5. Pravo da jedan milijun građana EU izravno zatraži od Europske komisije zakonodavnu inicijativu u okviru svojih ovlasti.**

Ovo je pravo „najmlađe“ pravo koje proizlazi iz EU građanstva, predstavlja svojevrsnu inovaciju i uvedeno je tek Lisabonskim ugovorom pa je u praksi od 2009. Podrazumijeva pokretanje novih propisa i/ili zakonskih odredbi izravno od strane građana i predstavlja doprinos izravnoj demokraciji, između ostalog i zbog ustanovljenog demokratskog deficita Unije, koji se odražava u jazu između građana i njihovih izabраниh zastupničkih struktura, u premalom prostoru direktnog utjecaja građana na zakone koji bi odražavali težnju za zaštitom ili unaprjeđenjem njihovih prava u nekome od područja života koje oni smatraju vitalnim.

Potrebno je prikupiti potpise više od milijun građana EU-a u minimalno 7 od 28 država članica (omjer potpisa također je propisan) i inicijativa je valjana. Inicijativu može pokrenuti minimalno 7 ljudi iz 7 različitih zemalja Unije, a u roku od 3 mjeseca Europska komisija mora pokrenuti legislativni postupak ili pak odgovoriti vrlo snažnim argumentima ukoliko to ne učini. U praksi se do sada zaključene tri inicijative građana po kojima su tijela EU a djelovala, odnosno pokrenula legislativne izmjene. Sve se uspješno pokrenute inicijative tiču unaprjeđenja zaštite individualnih prava u najširem smislu te riječi: uvođenje prava na čistu vodu i sanitaciju kao ljudskoga prava u EU, zabrana i ograničavanje vivisekcije<sup>10</sup>te zaštita od manipulacija ljudskim embrijima. Nekoliko je inicijativa trenutno u proceduri prikupljanja potpisa, a tiču se socijalnih prava, zaštite od korporativne manipulacije i ojačavanja pravne zaštite građana EU-a, po čemu se iščitava koji su problema koji trenutno tište građane Unije u većini zemalja.

Ovih pet osnovnih prava podrazumijevaju i nekoliko dodatnih prava koja možemo svrstati u prva koja se odnose *na dobru i svima jednako pristupačnu upravu*, a uključuju i: **pravo stupanja u kontakt i dobivanja odgovora od bilo koje EU institucije na jednom od**

---

<sup>10</sup> Pokusi nad životinjama u znanstvene svrhe

**službenih jezika EU (dakle, u na hrvatskome jeziku), pravo pristupa dokumentaciji Europskog parlamenta, Europske komisije i Vijeća pod određenim uvjetima, kao i pravo ravnopravnog pristupa državnim službama EU**, koje posljednjih godina uspješno ostvaruju mnogi građani Hrvatske koji se zapošljavaju u različitim institucijama Unije.

Uz to, Ugovor o funkcioniranju EU-a je utemeljen na načelima *jednakoga postupanja*, pa tako Ugovor izriekom zabranjuje *diskriminaciju na temelju nacionalnosti*, a obvezuje se boriti se s diskriminacijom temeljem ostalih 6 osnova<sup>11</sup>. U tom se kontekstu i pravo na jednako postupanje može svrstati u prava koja proizlaze iz građanstva Europske unije.

Budući da birokracija postoji i u najuređenijim zemljama i da ima tendenciju samoumnožavanja koje su svjesni i europski lideri i građani, u EU je formirana i virtualna mreža potpore građanima i poduzećima EU-a SOLVIT<sup>12</sup>, kao što je dostupan i portal za pravnu pomoć *YOUR EUROPE ADVICE* putem kojega možemo dobiti odgovore na pojedinačne upite vezane za ostvarivanje prava EU građanstva, a koji djeluje u sklopu mreže ECAS pod okriljem Europske komisije<sup>13</sup>

Jednako tako, tijela unije obvezna su redovito nadzirati te evaluirati proces ostvarivanja prava koja se tiču građanstva Europske unije, što podrazumijeva periodična istraživanja, kao i izvještaje EK-u. Prvo je provedeno 2010. godine, detektirane su prepreke u ostvarivanju prava te su se institucije EU- a ovlastile da ih otklone.

Drugo takvo istraživanje jest ono iz 2013., koja je proglašena i Godinom europskih građana, a istraživanje se odnosi na provedbu prava u 2012, dakle ne uključuje još iskustva građana RH. U sklopu toga istraživanja prepoznato je i pobrojeno dvanaest problema koje su pretočena u dvanaest novih inicijativa koje Europska komisija mora pokrenuti u nekoliko prioriternih područja, s jasnim vremenskim rokovima, a tiču se osnaživanja europskoga građanstva i prava koja iz njega proističu. Prvenstveno se radi o usklađivanju prava radnika i njihovih obitelji na

---

<sup>11</sup> Naime, u zakonodavstvu Unije koje je transponirano u nacionalne pravne sustave pravna i institucionalna zaštita od diskriminacije nije jednako osigurana za sve osnove (nacionalnost, spol, rasa ili etnicitet, vjeroispovijest, invaliditet i spolna orijentacija), no unutar institucija EU-a radi se na tome da diskriminacija bude jednako snažno zabranjena po svakoj od osnova, kako je već uređeno hrvatskim Zakonom o suzbijanju diskriminacije iz 2008.: <http://www.zakon.hr/z/490/Zakon-o-suzbijanju-diskriminacije>

<sup>12</sup> Službene Internet stranice mreže SOLVIT: [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_hr.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_hr.htm)

<sup>13</sup> Službene Internet stranice mreže pravnih savjetnika YOUR EUROPE ADVICE: [http://europa.eu/youreurope/advice/index\\_en.htm](http://europa.eu/youreurope/advice/index_en.htm)

cijelom teritoriju EU, zaštiti prava najranjivijih skupina poput nezaposlenih, osoba s invaliditetom, pravima osuđenika na cijelom teritoriju EU, usklađivanja postupanja lokalnih vlasti unutar zemalja članica s prvima iz EU građanstva, usklađivanju poreznih propisa, prava potrošača, te napose poticanja političke participacije građana/ki. U sljedećem će krugu istraživanja i zapažanja te iskustva hrvatskih građana u ostvarivanju prava koja proizlaze iz EU građanstva biti uključena u rezultate.

Naposljetku, što bi pojam građanin Europe ili Europske unije mogao značiti sutra, a u svjetlu ideje osnivača unije, današnjeg vala imigranata koji u Europi traže sigurnost, mir, ljudska – građanska, ekonomska i socijalna prava – baš ono što su osnivači i željeli od Europe i vidjeti u budućnosti? Što znači u kontekstu ekonomskih financijskih previranja, a što iz rakursa proširenja na zemlja našega okruženja?

Osim potrebe da se provedba ovih pet osnovnih područja prava potpuno uskladi, kako na horizontalnoj razini – od zemlje do zemlje, tako i na vertikalnoj razini, da je poznaju, poštuju i provode lokalne, nacionalne i nadnacionalne vlasti, potrebno je svakako i mnogo više. Osim tehničkoga, organizacijskoga usklađivanja, i smanjivanja jaza u učinkovitosti provedbe, trebat će temeljito promisliti kako značenje građanstva proširiti i kako ga uskladiti s imigracijskom politikom. Traženja od Europe kao mjesta sigurnosti mira i ljudskih prava sve su veće dolaskom stotina tisuća imigranata iz ratom i siromaštvom pogođenih zemalja Azije, Europe i Afrike, i Unija će morati što prije i efikasnije na njih odgovoriti.

Kako spriječiti humanitarnu krizu ogromnih razmjera, pružiti šansu svima onima koji žele postati građani Europe – kao mjesta poštivanja prava na život, prava na rad, na dostojanstvo, na slobodu mišljenja i izražavanja, prava na zdravlje i obrazovanje - a da se istovremeno osigura dosljedno i usklađeno poštivanje tih prava. Kako prihvaćanjem i integracijom imigranata i novih članica s Istoka Europe ujedno osigurati „kontrolu kvalitete“ temeljnih prava, ključno je Europsko pitanje. Ono jest teško, vjerojatno i najteže u povijesti Unije, no ukoliko mu Europa pokuša izmaći, neće uspjeti održati minimum europskih vrednota – onoga zbog čega postoji i ono po čemu je ostali svijet prepoznaje i zbog čega u njoj želi živjeti. U rješavanju ovoga pitanja po prvi puta ravnopravno mogu i trebaju sudjelovati i hrvatski građani i njihovi politički predstavnici.

**Prijedlog pitanja za raspravu:**

1. Koja su osnovna prava koja hrvatski građani imaju ujedno i kao građani EU-a?
2. Što činimo kada držimo da je neko od naših temeljnih prava prekršilo neko od tijela Europske unije, a što kada je pravo prekršilo neko nacionalno tijelo ili službenik koji u njemu radi?
3. Mogu li se građani RH nastaniti u svakoj od zemalja Europske unije i do kada i u kojim zemljama postoje određena ograničenja za zapošljavanje hrvatskih građana?
4. Kako možemo politički sudjelovati, utjecati na politiku Europske unije i putem kojih izbora? Zna li imena nekih od hrvatskih zastupnika u Europskome parlamentu i iz kojih stranaka dolaze?
5. Što znači pravo na peticiju Europskome parlamentu?
6. Što kada smo u stranoj zemlji u kojoj RH nema svoje veleposlanstvo ili konzulat? Kome se možemo obratiti za pomoć?
7. Što kada želimo uvesti neku novu odredbu u zakonodavstvo EU, proširiti ili unaprijediti neko od naših prava – kako funkcionira procedura prikupljanja potpisa za zakonodavnu inicijativu EU-a, kome se obraćamo i koliko je potpisa potrebno sakupiti?
8. S kojim se problemima EU suočava imigrantskom krizom i mislite li da treba imigrantima dati šansu da postanu ravnopravni građani EU-a? Što odbijanje njihovih zahtjeva može značiti za njih, što za građane EU-a a što za vrijednosti na kojima europsko ujedinjenje počiva?
9. Što znači načelo nediskriminacije ili načelo jednakog postupanja u EU, a koji zakon nas štiti od diskriminacije na nacionalnoj razini?
10. Koje od prava koje imate kao europski građanin/ka osobno vi koristite, koje ćete vjerojatno ili moguće koristiti?