

Izvorni znanstveni rad  
UDK 341.171:061.1 EU  
342.72/.73(061.1 EU)  
Primljeno: 2. kolovoza 2010.

---

## Lisabonski ugovor i europsko građanstvo\*

---

DAMIR GRUBIŠA\*\*

### Sažetak

U ovom radu autor analizira inovacije Lisabonskog ugovora koje se, posebno, odnose na status europskog građanstva, odnosno europskih građana. U tu svrhu skreće se pozornost na to da mnogi autori koji istražuju značaj i domašaj Lisabonskog ugovora kao konstitucionalnog surogata previđaju značajne inovacije na polju učvršćenja i razvoja koncepcije europskog građanstva. U prvom dijelu autor prikazuje evoluciju koncepcije europskog građanstva od prvih osnivačkih ugovora Europske zajednice za ugljen i čelik i Europske zajednice da bi konstatirao da se tek Ugovorom o Europskoj Uniji i konstituiranjem Europske Unije kao nadnacionalne političke zajednice *sui generis* koncepcija europskog građanstva počinje realizirati u praksi, prvenstveno kroz *policy*-mjere i pilot-programe, da bi zatim rasprava o Europskom ustavu potaknula prijelaz na višu razinu afirmacije europskog građanstva. Problem europskog građanstva kao političkog projekta izgradnje europskog demosa nailazi na mnoge teškoće i proturječnosti, a Lisabonski ugovor povezuje realizaciju europskog građanstva sa širenjem demokracije koja leži u osnovi europskog integracijskog procesa od prvotno zacrtanog modela reprezentativne demokracije do modela participativne i neposredne (izravne) demokracije. Stoga je "Europska građanska inicijativa" značajna inovacija koja daje novi impuls realizaciji koncepcije europskog građanstva, ali je upitno koliko se ta politička ideja može afirmirati ako se u jednom dijelu država članica EU-a građani još uvijek tretiraju kao državljani, tj. ako ne sudjeluju u javnim poslovima svoje nacionalne države na onoj razini na kojoj bi trebali sudjelovati i na samom vrhu piramide sustava višerazinskog upravljanja kao što je to EU.

*Ključne riječi:* građanstvo, građani, europsko građanstvo, državljanstvo, Lisabonski ugovor, inovacije, reprezentativna demokracija, participacija građana

\* Ovaj rad nastao je u okviru znanstvenog projekta 015-0151680-1343 "Politički sustav EU, europska politika i europeizacija Hrvatske" koji je financirao MZOŠ.

\*\* *Damir Grubiša*, izvanredni profesor na Fakultetu političkih znanosti na predmetima Politička teorija europske integracije, Politički sustav Europske Unije, Komunitarne politike Europske Unije, Komparativna politička korupcija, te na Hrvatskim studijima na predmetima Ideja Europe i Međunarodni odnosi.

## 1. Uvod: inovacije Lisabonskog ugovora u pravnoj i politološkoj perspektivi

Lisabonski ugovor koji je stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine nakon dvogodišnjeg mukotrpnog procesa ratifikacije u kojem je 26 država članica tu ratifikaciju provelo u svojim nacionalnim parlamentima (s odugovlačenjem konačnog potpisa državnog poglavara u slučaju Poljske i Češke), dok je jedna država članica – Irska, ratifikaciju uvjetovala referendumom građana (održanim dva puta: prvi put 12. lipnja 2008. s negativnim ishodom od 53,4% glasača protiv i 46,6% za; drugi put 2. listopada 2009. s pozitivnim ishodom od 67,13% za i 32,87% protiv), uvodi u Europsku Uniju značajne institucionalne i javnopolitičke (*policy*) inovacije. O tim inovacijama (njihovu značaju i dometu) postoji široka suglasnost pravnika, politologa i drugih eksperata koji se bave europskim studijama. Ovdje ćemo, samo kratko, rekapitulirati neke od tih inovacija kako ih elaboriraju Mangenot (2010), Ziller (2007), Rodin, Čapeta i Goldner Lang (2009).

Inovacije u djelovanju EU-a možemo uglavnom grupirati u dvije spomenute skupine: na prvom su mjestu institucionalne, a zatim slijede *policy-inovacije* (inovacije u javnim politikama Unije).

A) Institucionalne inovacije uvedene Lisabonskim ugovorom:

- umjesto na institucionalnom trokutu što ga čine Komisija – Vijeće Europske Unije – Parlament, EU sada leži na “institucionalnom četverokutu”, legaliziranjem Europskog vijeća (samita državnih poglavara i predsjednika vlada zemalja članica) na čijem je čelu stalni predsjednik Vijeća s mandatom od dvije i pol godine (30 mjeseci) koji predstavlja Uniju i ima *agenda-setting* ovlasti (postavljanje prioriteta kroz dnevni red zasjedanja Vijeća);
- uvodi se institucija Visokog predstavnika EU-a za vanjske poslove i sigurnosnu politiku kojom se objedinjuju dvije visoke institucije/dužnosti: Visokog predstavnika za vanjske poslove koji je ujedno bio i glavni tajnik Vijeća ministara EU-a i povjerenika – člana Europske komisije za vanjske poslove, a Visokom predstavniku povjerava se stalno predsjedanje Vijećem ministara EU-a za vanjske poslove (koje je sada nazvano Vijeće za opće poslove – *General Affairs Council*) kao i vođenje Vanjske službe (*External Service*) EU-a, buduće jedinstvene diplomatske službe EU-a;
- Europski parlament uzdiže se na razinu aktera suodlučivanja na jednakoj osnovi s Vijećem Europske Unije u gotovo svim zakonodavnim postupcima, što znači jačanje uloge Europskog parlamenta kao jedinog tijela s demokratskim legitimitetom u EU-u, dok se broj članova Europskog parlamenta ograničava na ukupno 750 zastupnika (nova formula 750 + 1 podrazumijeva da predsjednik Parlamenta, biran i dalje na mandat od 30 mjeseci

naizmjenično iz dviju najvećih stranaka zastupljenih u EP-u, nema pravo glasa);

- uvodi se dvostruka većina prilikom glasovanja u Vijeću ministara (55% država članica i 65% stanovništva cijelog EU-a) koja zamjenjuje dosadašnji sustav glasovanja kvalificiranom većinom, što znači da glasovanje u Vijeću ministara postaje složenijim procesom koji mora voditi računa o dvostrukoj izbalansiranosti glasova država članica, s time da će se ovaj sustav primjenjivati od 2014. godine s prijelaznim razdobljem do 2017. godine, kada će stupiti na snagu nova verzija "Joaninske klauzule" koja će olakšati mogućnost blokiranja jedne nepoželjne odluke od strane manjinske skupine država članica;
- parlamenti država članica imat će značajniju ulogu u usvajanju novih propisa jer će u prethodnoj proceduri, pred usvajanje pravnih akata EU-a, moći formulirati svoje objekcije (odnosno uputiti Europskom parlamentu tzv. *narančasti karton*) i tako preuzeti ulogu kontrolnog mehanizma primjene načela supsidijarnosti. Takav će mehanizam znatno opteretiti rad nacionalnih parlamenata, učinit će proceduru donošenja pravnih akata i odluka EU-a znatno složenijom i sporijom, ali će se time otkloniti jedna od značajnijih primjedbi o birokratskom odlučivanju u EU-u izvan i mimo država članica;
- Lisabonskim ugovorom Europska Unija stječe, na temelju odluke država članica, posebnu pravnu osobnost koja je čini distinktnijom političkom zajednicom *sui generis* i uzdiže je, definitivno, iznad statusa klasične međunarodne organizacije, čime ona stječe ulogu aktivnog protagonista u međunarodnoj zajednici;
- Lisabonskim ugovorom uvedena je i posebna klauzula o istupanju država članica iz članstva Europske Unije, uz poštovanje pomno razrađene procedure i uz predviđene dvogodišnje pregovore tijekom kojih se utvrđuje prebijanje međusobnih obveza, ali se taj proces ne može zaustaviti nakon notifikacije države članice bez obzira na ishod pregovora.

B) Na drugoj strani nalaze se *policy-inovacije* (javnopolitičke inovacije), koje također znače produbljivanje (*deepening*) europske integracije, među kojima su najznačajnije:

- glasovanje kvalificiranom većinom proširuje se na 40 *policy*-područja, posebno na ona područja koja se odnose na pitanja azila, imigracije, suradnje policije i sudske suradnje u kaznenim slučajevima;
- u tekst Ugovora unesene su nove odredbe koje moraju osigurati da tržište energije dobro funkcionira, posebice u odnosu na opskrbu energijom, omo-

gućujući tako veću učinkovitost i štednju energije uz razvoj novih i obnovljivih izvora energije;

- uvodi se nova horizontalna socijalna klauzula po kojoj se u svim javnim politikama i akcijama koje poduzima EU mora osigurati visoka razina zašljavanja, uz prepoznavanje ključne uloge ekonomskih službi kao što su javni transport, telekomunikacije, poštanske usluge te opskrba plinom i električnom strujom;
- u tekst Ugovora unesene su nove odredbe o civilnoj zaštiti, humanitarnoj pomoći i javnom zdravstvu s ciljem da se poveća sposobnost EU-a da odgovori na prijetnje sigurnosti europskih građana.

Međutim, u ovakvoj optici – institucionalno-formalnoj i pravno-proceduralnoj – objektivnoj analizi inovacija koje Lisabonski ugovor unosi u život i funkcioniranje Europske Unije nedostaju dvije značajne inovacije, koje sa svoje strane produbljuju bit europske integracije. To je u prvom redu aktualizacija vrijednosti i ciljeva Europske Unije (o kojima nećemo ovom prigodom raspravljati), a na drugom je mjestu produbljanje značaja *europskog građanstva* kao neposrednog odnosa građana prema Europskoj Uniji i Europske Unije prema građanima. Držimo da je ova posljednja od spomenutih dviju dimenzija inovacije Lisabonskog ugovora vrlo značajna i da se bez nje ne mogu razumjeti ni domašaj Lisabonskog ugovora ni njegove implikacije za budućnost europske *polity sui generis*. Takva optika izmiče autorima koje smo naveli (Mangenot; Ziller; Rodin, Čapeta i Goldner Lang), ali i onim komentatorima Lisabonskog ugovora koji reduciraju njegove inovacije na institucionalne, pravno-proceduralne ili *policy-based* promjene. Tako, primjerice, niti Jean-Claude Piris (2010), direktor pravne službe Europske Unije, iako prikazuje široki povijesni i politički kontekst pravnog poretka utvrđenog ovim Lisabonskim ugovorom, ne valorizira adekvatno značaj produbljanja uloge europskog građanstva i poticanja aktivnog građanstva u Europskoj Uniji, čime se pokušava – ili se bar čini prvi korak u okviru tog pokušaja – odgovoriti na dva ključna pitanja. Prvo je takvo pitanje: ima li Europska Unija kao demokratska politička zajednica svoj *demos* i, drugo, kako prevladati i smanjiti demokratski deficit Europske Unije. Pri čemu su ta dva pitanja prepoznata u političkoj teoriji, posebice u suvremenoj demokratskoj teoriji i u europskim studijama od samog nastanka procesa europske integracije, a osobito nakon usvajanja Ugovora o Europskoj Uniji (Ugovora iz Maastrichta) 1992. godine, kada je uspostavljena Europska Unija ne samo kao jedinstveno tržište i kao ekonomska zajednica već kao politička zajednica (*sui generis*) i kao politički sustav koji se sastoji od svih uobičajenih sastojaka političkog sustava kako to utvrđuje David Easton – od institucija, aktera, vrijednosti i procesa (postupaka) odlučivanja.

Stoga ćemo u ovom radu pokušati analizirati tu specifičnu inovaciju Lisabonskog ugovora, koja već duže zaokuplja pažnju istraživača europskih integracija (vi-

di radove Willema Maasa, 2007; Antjea Winteera, 1998; Ireneusza Pawela Karolewskog, 2009; Richarda Bellamyja i Alexa Warleigha, 2005; Siofre O'Leary, 1997; Alberta Wealea, 2006; Erika Eriksena, 2009; Patrica Dollata i Georgesa Vander-sandena, 2008; Myriam Benlolo Carabot, Patrica Dailliera i Roberta Badintera, 2007; i dr.).

## 2. Pojam građanstva Europske Unije u Ugovoru o Europskoj Uniji (Maastrichtskom ugovoru)

Građanstvo Europske Unije, odnosno europsko građanstvo ustanovljeno je Ugovorom o Europskoj Uniji (tzv. Maastrichtski ugovor) koji je potpisan 7. veljače 1992, a na snazi je od 1. studenoga 1993. Pojam "građanstvo" (*citizenship*) ovdje je upotrijebljen kao komplementarni pojam državljanstvu, koje svi građani Europske Unije stječu u svojim matičnim državama. Jasno je da se iz semantičkih razloga nije mogao upotrijebiti pojam "državljanstvo", jer Europska Unija nije naddržava niti ima klasične atribute države, već je to osebujna politička zajednica bez države – *adržavna tvorevina*, kako je ponekad nazivaju teoretičari europskih integracija koji zastupaju intergovernmentalističku orijentaciju (npr. Moravcsik) ili pak *nedržavna tvorba* – *non-state phenomenon* (Wiener, 1998).

S druge strane, u političkom vokabularu zapadnoeuropskih zemalja pojam građanstvo (engl. *citizenship*, franc. *citoyenneté*, tal. *cittadinanza*) zamijenio je, u recentno vrijeme, pojam *nationality* = pripadnost naciji, tj. državljanstvo, a ovaj je pojam zamijenio prethodni pojam *podanik* (engl. *subject*, franc. *sujet*, tal. *suddito*). Tako u engleskom jeziku možemo egzemplarno pratiti genezu tog pojma, od službene uporabe pojma *podanik*, tj. *subject* (koristi se u službenim dokumentima negdje do Prvog svjetskog rata) preko uporabe pojma *državljanin-državljanstvo* (*national-nationality*), pojam koji je u uporabi negdje do 1981. godine, kada je posebnim zakonom (*Citizenship Act*) uveden pojam *citizen-citizenship* (građanin-građanstvo) kao oznaka pripadnosti jednoj državnoj političkoj zajednici, u ovom slučaju Ujedinjenom Kraljevstvu.

Pojam građanin, prema legalnoj koncepciji revolucionarnog konstitucionalizma, označava pojedinca koji po cijenu svoje privrženosti državi od nje dobiva zaštitu, ali i jamstvo poštovanja ljudskih prava i prava na sudjelovanje u odlučivanju o javnim poslovima. Utoliko je reduktivna definicija hrvatskoga *Pravnog leksikona* koja svodi građanina samo na privrženika državi koji od nje dobiva samo – zaštitu. Još je apsurdnija tvrdnja iznesena u toj autoritativnoj pravnoj enciklopediji, jedinoj u nas, da "koncepcija građanina unutar suvremenog javnoga prava briše razliku između građanina i državljanina te se postupno pojam građanina zamjenjuje pojmom državljanina" (Pezo, 2007: 382). Baš obrnuto: pojam državljanin postupno se zamjenjuje pojmom građanin. Univerzalistička ideja građanstva kulminirala je u

Francuskoj revoluciji i u Deklaraciji o pravima čovjeka i građanina. Glavna teorijska referenca u tom je procesu Jean-Jacques Rousseau koji je i formulirao modernu koncepciju građanina, po kojoj je građanin slobodan i autonoman pojedinac koji sudjeluje u donošenju odluka koje su svi obvezni poštovati. Rousseauova koncepcija građanina proizlazi iz klasične republikanske tradicije i iz moderne kontraktualističke koncepcije, u pokušaju da se republikanska koncepcija političke zajednice poveže s premisama individualizma.

Pojam građanin doživio je, u moderno doba, svoju afirmaciju u doba renesanse, u vrijeme procvata gradova-država na Apeninskom poluotoku, gdje je *status civitatis* značio ono što će 1950. godine utvrditi engleski sociolog Thomas Marshall, a to je da postati jednakim u društvu znači postati građaninom (Leydet, 2006). U renesansnim gradovima-državama građanin je onaj koji kao slobodan čovjek stječe imetak, slobodno obavlja svoju profesiju i odlučuje o javnim poslovima svojeg grada-države, *civitas* odnosno *rei publicae*.

Stoga je ta semantička distinkcija vrlo važna, jer pojam građanin nije i ne može biti jednak pojmu državljanin. Državljanin je pripadnik države, onaj koji ima prava i obveze u državi kojoj pripada; građanin je, u skladu s tradicijom političkog mišljenja, državljanin republike koji ne samo da uživa prava i obveze državljanina već je i konstitutivni čimbenik države u čijem upravljanju aktivno sudjeluje. Nažalost, tu suptilnu semantičku distinkciju rijetko uočavaju prevoditelji službenih dokumenata, pa se tako pojam građanstvo EU-a u nas prevodi, pogrešno, kao “državljanstvo Unije” (prijevod Wessels-Weidenfeldova leksikona o EU-u, a konačno i jedini *Leksikon Europske unije* u nas građanstvo Unije prevodi kao “državljanstvo Unije”; Mileta, 2003). *Leksikon temeljnih pojmova politike* (Prpić, 1990) također brka pojmove državljanin i građanin, ne vodeći računa o tome da je državljanin pripadnik svake države, dok je građanin onaj koji i pripada republikanskoj političkoj zajednici i sudjeluje u oblikovanju i upravljanju tom zajednicom. Tako će distinkciju između državljanina i građanina imati Ustav Republike Hrvatske, ali u specifičnom nakaradnom izdanju gdje se pojam građanin, za razliku od pojma državljanin, rabi samo u slučaju kada se “građanima jamči pravo na lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu” (članci 132-134); u ostalim slučajevima riječ je o “državljanima”, ili pak o “drugim građanima” kada je riječ o “hrvatskom narodu i građanima drugih narodnosti” (Preambula Ustava).

Kada je riječ o procesu europske integracije, valja primijetiti da Ugovoru iz Maastrichta prethode značajne odredbe koje postavljaju osnovu za kasniji razvoj koncepcije “europskog građanstva”. Čak je u *Ugovoru o osnivanju Europske zajednice za ugljen i čelik* (Pariški ugovor) iz 1951. godine ustanovljeno pravo slobodnog kretanja radnika u industriji ugljena i čelika, da bi se Rimskim ugovorom iz 1957. osiguralo slobodno kretanje radnika i usluga. Time je ustanovljena transnacionalna

mobilitet ekonomski aktivnih osoba, ali ne i drugih. Rimskim ugovorom iz 1957. ustanovljene su četiri osnovne slobode na kojima se zasniva Europska ekonomska zajednica: sloboda kretanja roba, sloboda kretanja kapitala, sloboda kretanja ljudi (osoba) i sloboda kretanja usluga.

Sloboda kretanja ljudi unutar Europske zajednice tako predstavlja embrij europskog građanstva, a u simboličkom smislu to je građanstvo najavljeno postizanjem konsenzusa o uvođenju jedinstvene europske putovnice 1981. godine. Iako za to nisu postojale formalne pretpostavke (legalne pretpostavke, utvrđene osnivačkim ugovorom), zajedničkom odlukom predstavnika država članica i Vijeća Europske Unije uvedena je 1981. jedinstvena europska putovnica, standardizirana po podacima, formatu, izgledu i boji korica – burgundski crvenoj. S jedne strane, uvođenje europske putovnice olakšalo je formalnu primjenu slobode kretanja ljudi, a s druge strane simbolički je najavilo proces prijelaza europske integracije iz faze ekonomske u fazu političke integracije.

Ugovorom iz Maastrichta 1992. ustanovljeno je europsko građanstvo: članak 17. ustanovio je europsko građanstvo definirajući ga kako slijedi: “svaka osoba koja je državljanin države članice bit će građanin Unije. Građanstvo Unije bit će komplementarno i neće biti zamjena za nacionalno državljanstvo”.

Na taj način pravo ekonomski aktivnih osoba na slobodno kretanje unutar Europske Unije dopunjeno je pravima za ekonomski ne-aktivne osobe – dakle, svi državljani država članica EU-a stekli su pravo slobodnog kretanja ne samo kao pravo izvedeno iz kompleksa četiriju sloboda (koje predstavljaju temelj europskog neoliberalnog gospodarskog sustava) već i kao posebno pravo koje je prošireno i pravom nastana (stalnog boravka) i pravom poslovnog nastana za državljane država članica EU-a. Tako je uvedeno europsko građanstvo, čime je onda i smisao preliminarnog koraka – uvođenja europske putovnice 1981. – dobio svoju potvrdu. Tako su Ugovorom iz Maastrichta utvrđena sljedeća obilježja europskog građanstva, odnosno građanstva Europske Unije:

- sloboda kretanja i nastana, kao i poslovnog nastana na teritoriju Europske Unije, uključujući i pravo na zapošljavanje u državi nastana, što podrazumijeva i zapošljavanje u državnoj upravi bez diskriminacije na temelju neposjedovanja državljanstva zemlje nastana (naravno, s izuzetkom onih službi koje uključuju posebne ovlasti od općeg interesa za državu ili lokalne vlasti, iako članak 21. *Ugovora o funkcioniranju EU-a* ne definira koje su to službe);
- sloboda glasovanja kao aktivno pravo i sloboda izbora kao pasivno pravo na lokalnim izborima, tj. izborima za lokalnu i područnu samoupravu u zemlji nastana, kao i pravo sudjelovanja u europskim izborima, tj. izborima za Europski parlament pod istim uvjetima kao i državljani države nastana (čla-

nak 22). Tako građanin EU-a u zemlji nastana stječe značajno pravo izbora, aktivno i pasivno, koje je ograničeno samo u slučaju izbora za nacionalni parlament zemlje koja je izabrana za stalni boravak. To je učinjeno zato da se izborom za nacionalni parlament zemlje nastana ne naruši zatečena politička ravnoteža, koja bi u slučajevima većih migracija mogla utjecati na ishod političkih preferencija glasača (npr. u slučaju izbora mjesta boravka nakon umirovljenja, iz klimatskih i zdravstvenih razloga, kao što se dogodilo u slučaju znatnog broja britanskih umirovljenika koji su se nastanili u Španjolskoj);

- pravo na zaštitu diplomatskih i konzularnih vlasti u slučaju da se građanin Europske Unije – državljanin jedne od država članica EU-a nađe u trećoj zemlji u kojoj nema diplomatsko-konzularnog predstavništva njegove zemlje (članak 23). To znači da diplomatsko-konzularna predstavništva onih zemalja koje imaju razgranatu diplomatsko-konzularnu mrežu (velike države članice EU-a) moraju pružiti, u slučaju potrebe, svu pomoć “građanima EU-a”, u ovom slučaju državljanima država članica koje imaju manje razgranatu diplomatsko-konzularnu mrežu, i u svemu ih tretirati kao svoje vlastite građane;
- pravo obraćanja Europskom parlamentu, odnosno pravo podnošenja peticije Parlamentu i pravo obraćanja Ombudsmanu – europskom “pučkom pravobranitelju” s ciljem ulaganja žalbe, tužbe ili pak, jednostavno, upozorenja na slučajeve “loše uprave” (*maladministration*), tj. nefunkcioniranja administracije institucija EU-a i njezinih tijela (članak 24);
- pravo na pristup službenim dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća Europske Unije i Europske komisije, što pretpostavlja da su te institucije i tijela otvoreni za javnost i dužni informirati građane Europske Unije o svojem djelovanju, postupcima i odlukama, a na zahtjev moraju objelodaniti i zapisnike o svojem radu (članak 15). To se pravo donekle kosilo s praksom glavne institucije – zakonodavca EU-a, Vijeća ministara, koje je svoja zasjedanja održavalo iza zatvorenih vrata. Lisabonskim ugovorom i zasjedanja Vijeća ministara postaju javna te predstavnici javnosti mogu neposredno pratiti rasprave i postupke odlučivanja, što je izuzetak u odnosu na praksu vlada država članica, koje još uvijek koriste privilegij *arcana imperii*.
- pravo na obraćanje institucijama Europske Unije na jednom od službenih jezika te pravo da se dobije odgovor na tom istom jeziku (članak 24), što nije bio slučaj do 1993, kada su institucije Europske zajednice radile isključivo na “radnim jezicima” EZ-a, podrazumijevajući da su ti radni jezici engleski, francuski i/ili njemački.



U okviru tih “građanskih prava” spomenuto je i pravo nediskriminacije na temelju državljanstva u svim drugim slučajevima primjene Ugovora o EU-u (članak 18), no to se pravo već podrazumijeva na temelju prethodnih, konkretnih prava i ima, očito, samo deklaratorni karakter.

Uvođenje europskog građanstva nije međutim ostalo samo na Maastrichtskom ugovoru. Nakon Maastrichtskog ugovora i prvih koraka u realizaciji ideje europskog građanstva javila se potreba da se i u sljedećim osnivačkim ugovorima razradi pitanje europskog građanstva, ali isto tako i u sekundarnoj legislativi Unije. Tako je Ugovor iz Amsterdama, koji je stupio na snagu 1. svibnja 1999, proširio katalog građanskih prava i obveza uvođenjem klauzule koja omogućuje institucijama EU-a da poduzmu mjere protiv diskriminacije europskih građana na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, religije ili vjerovanja, invalidnosti, životne dobi ili spolne orijentacije. Amsterdamski ugovor pojačao je pravo slobodnog kretanja ljudi na taj način što je integrirao Schengensku konvenciju u osnivački ugovor. Nadalje, Ugovor je potvrdio i reafirmirao obvezu svake države članice da podigne kvalitetu i ostvari slobodan pristup obrazovanju na nacionalnoj (državnoj) razini, i to na najvišoj mogućoj razini obrazovanja. U Ugovoru iz Nice pak, koji je stupio na snagu 1. veljače 2003. i koji je pripremio teren za peto proširenje EU-a, pojačane su odredbe o slobodnom kretanju i o stalnom nastanu (boravku), uvođenjem kvalificirane većine za odlučivanje iz te materije u Vijeću ministara, što znači da je iz područja intergovernmentalnog (međuvladinskog) odlučivanja ta materija prešla u područje odlučivanja “metodom zajednice” (*méthode communautaire*), dakle u područje nadnacionalnog odlučivanja.

Osnovna prava građana Europske Unije kodificirana su pak u tekstu *Povelje o osnovnim pravima*, koju su na zajedničkom zasjedanju u Nici 11. prosinca 2000. godine proglasili Europski parlament, Europska komisija i Vijeće ministara EU-a. *Povelja* je nakon toga inkorporirana u *Ugovor kojim se ustanovljuje Ustav za Europu*, potpisan 29. listopada 2004, a koji je odbačen referendumima u Francuskoj 29. svibnja i u Nizozemskoj 2. lipnja 2005. godine. U međuvremenu Europski je sud pravde u siječnju 2002. priznao *Povelju o osnovnim pravima* kao pravno obvezujuću za sve države članice Unije, priznavši joj istovremeno značaj izražavanja ustavne tradicije, zajedničke državama članicama, spomenute u članku 6, stavku 2 *Ugovora o Europskoj Uniji*. Nakon neuspjeha s Europskim ustavom, Europski parlament ponovno je proglasio *Povelju o osnovnim pravima* 12. prosinca 2007, u verziji koju je usvojila međuvladina konferencija 2004. godine, a Lisabonski ugovor je, naposljetku, toj Povelji dao jednaku pravnu važnost kao i osnivačkim ugovorima. Ona je značajna utoliko što obuhvaća cjelinu građanskih, političkih, socijalnih i ekonomskih prava koja su zajamčena građanima Europske Unije. Pored toga što je preuzela prava nabrojena u članku 20. *Ugovora o funkcioniranju EU-a*, ona je tim pravima dodala dva prava od kojih je jedno već bilo spomenuto, deklarativno, u *Ugovoru o*

*Europskoj Uniji*, a to je pravo pristupa svim dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća ministara i Europske komisije, dok je drugo, novouvedeno pravo značajno obogatilo registar građanskih prava Unije, a riječ je o pravu na dobru upravu.

Povelja je u odnosu na građanstvo EU-a i njegov odnos prema državljanstvu države članice unijela jednu korekciju. Naime dok je u *Ugovoru o Europskoj Uniji* građanstvo Europske Unije bilo proglašeno komplementarnim državljanstvu države članice EU-a, sada je taj atribut “komplementarno” zamijenjen atributom “dodatno”, čime je jače podcrtana namjera da se nacionalno državljanstvo ne nadomjesti europskim građanstvom, iako je to i bila prvotna namjera koja je dominirala u raspravama između pristaša neofederalističke i socijalno-konstruktivističke struje na jednoj strani i intergovernmentalne struje na drugoj strani, koju su uglavnom zagovarali predstavnici nacionalnih administracija, tj. vlada. Između ostaloga, prijedlog da europsko građanstvo postupno nadomjesti nacionalno državljanstvo podnio je i predsjednik Europske konvencije Valery Giscard d’Estaing koji je u svojem prvom podnesku Konvenciji 24. listopada 2002. godine predložio i da se Europska Unija nazove “Ujedinjenom Europom”.

### **3. Građanstvo Europske Unije u *policy-procesu* Europske Unije**

Iako je građanstvo EU-a u primarnom zakonodavstvu Unije ozakonjeno tek *Ugovorom o Europskoj Uniji*, rasprava o europskom građanstvu razvila se mnogo prije. Sloboda kretanja osoba u Europskoj zajednici ostvarena je relativno rano i ona je, kako smo već primijetili, bila osnovica na kojoj je kasnije izgrađena cijela zgrada europskog građanstva. Razumljivo je, stoga, da se rasprava o europskom građanstvu razbuktala uoči odluke država članica da Europski parlament više ne bude samo demokratska fasada u kojoj sjede predstavnici nacionalnih parlamenata, već da bude konstituiran od predstavnika građana koji bi cijeloj Europskoj zajednici dali demokratski legitimitet i nagovijestili sljedeći korak u razvoju europske integracije – prerastanje Europske zajednice u Europsku Uniju.

Rasprava o direktnom predstavništvu građana u takvom Europskom parlamentu otvorena je 1976. godine, nakon odluke Vijeća EU-a od 20. rujna iste godine, kada je donesen *Akt o uvođenju općih neposrednih izbora za zastupnike u Parlamentu*. Rasprava koja je uslijedila održala se pod geslom “Europa građana”, čime se htjelo naglasiti da projekt europske integracije nije samo projekt europskih elita i nacionalnih političkih klasa, već zajednički projekt u kojem sudjeluju i građani – državljani država članica Europske zajednice. Cilj takve rasprave, projekta nazvanog “Europa građana”, bio je da se ekonomski i pravni položaj pripadnika Europske zajednice detaljno dopuni političkim pravima na europskoj razini.

I u preambuli *Ugovora o EEZ-u* iz 1957. (Rimski ugovor) spomenuta je zadaća postavljanja “prvog kamena temeljca šire i dublje zajednice naroda”. Međutim, sve

do 1979. godine, kada su održani prvi izbori za zastupnike u Europskom parlamentu u svim državama članicama, ta “šira i dublja zajednica naroda” bila je konstituirana na osnovi predstavništva nacionalnih egzekutiva koja su tvorila institucije Europske zajednice ili bila delegirana u njih. Do 1979. u Europskoj zajednici bio je na snazi “deficit naroda”, jer predstavnici političkog naroda nisu bili izravno, nego tek posredno zastupljeni u institucijama i tijelima tadašnje Europske zajednice. Takav je “deficit naroda” izazvao i “demokratski deficit”, opravdano pitanje o demokratskom legitimitetu jedne zajednice koja je, inače, izgrađena na ideološkim temeljima neoliberalnog modela tržišta. Taj su dvostruki deficit uočili ne samo kritičari europske integracije i teoretičari integracijskih procesa već i sami protagonisti, igrači na visokoj političkoj razini koji su se suočili s tim jazom između potrebe za afirmacijom neoliberalnih vrijednosti tržišta i kapitalističkog modela privređivanja i nepostojanja demokratskog legitimiteta, uvjetovanog odsutnošću osnovnog ingredijenta demokratske zajednice – *demosa*.

No projekt “Europe građana” počeo je, ustvari, dvije godine ranije, kada je na Europskom samitu, sastanku šefova država ili vlada u Parizu 1974. godine jednoj radnoj skupini povjeren zadatak da istraži pod kojim uvjetima mogu biti priznata posebna, politička prava državljanima država članica kao građanima Europske zajednice. Rezultat tog izvješća bio je odluka da se započne, u prvoj fazi, s realizacijom političkih prava, i to uglavnom aktivnim i pasivnim biračkim pravom kao i pravom na pristup javnim funkcijama unutar Zajednice. Izvješće je dovelo do uvođenja neposrednih izbora za Europski parlament, ali ne i do ostvarenja daljnjih političkih prava državljana država članica koje se htjelo promovirati u “europske građane”. No i samo uvođenje neposrednog prava glasa za Europski parlament pokrenulo je lančanu reakciju koja se nije mogla zaustaviti. Tako je na sastanku Europskog vijeća (samita) u Fontainebleauu 1984. uspostavljen *ad hoc* Odbor za Europu građana pod predsjedanjem Pietra Adonnina sa zadatkom da raspravi one aspekte europske integracije koji će imati posljedice na svakodnevni život državljana država članica, kao što su odgoj i obrazovanje, putovanja, stručno obrazovanje, migracije, azil i sl. Izvješće tzv. Adonninova odbora pod nazivom *Europa građana* donijelo je, nakon dvije godine rada, preporuke o pojednostavljenju granične kontrole, o međusobnom priznavanju diploma i o radu i boravku na području cijele Zajednice bez ograničenja. Međutim, pored neposrednih ciljeva i zadataka Adonninov odbor pošao je i dalje: ideju Europe građana nije moguće ostvariti bez samih građana, u sklopu širih pokušaja da se stvori poseban europski identitet koji neće biti utemeljen samo na zajedničkim tradicijama, povijesti i kulturnoj baštini koja je zajednička europskim narodima, već će biti okrenut budućem projektu ujedinjenja Europe. Na taj je način u praksi utemeljena ona koncepcija koju će kasnije na teorijskom planu obrazložiti Jürgen Habermas kao identifikaciju europskih građana s “konstitucionalnim patrio-

tizmom”, gdje temelj identiteta nije zadan retrospektivno, već se izgrađuje *pro futuro* širenjem građanskih prava i standarda građanstva na cijeli kontinent uz neprestano obogaćivanje i razvoj tih atributa (Habermas, 1992; 2008).

Ideja Europe građana i europskog građanstva leži u obećanju i jamstvu da će konkretna prava građanstva pridonijeti boljitku svih, a sa svoje strane ideja europskog građanstva pridonosi povezivanju naroda Europe ne na temelju zajedničke prošlosti, već na temelju projicirane zajedničke budućnosti. Stoga ideja europskog građanstva ne samo da može pridonijeti procesu europske integracije već pridonosi ostvarenju mira i međusobnom razumijevanju na cijelom kontinentu. Unatoč povijesti koja je označena brojnim konfliktima, Europljani odbacivanjem negativnog nasljeđa prošlosti mogu izgraditi takvu budućnost u kojoj se neće ponoviti pogreške iz prošlosti, pa je stoga imperativ kovanja takvog građanstva međusobno dobro upoznavanje, putovanje kroz Europu bez granica radi takvog međusobnog upoznavanja, razmjene iskustava i mogućnosti zapošljavanja i migracije bez ograničenja (Berting, 2006).

No takva koncepcija europskog građanstva nije mogla a da ne naiđe na protivljenje i kritike iz redova protivnika europske integracije, ali i iz redova euroskeptika raznih orijentacija. Općenito, te su se kritike usredotočile na suprotnosti između nacionalnog identiteta i ovako “izgrađenog”, umjetno konstruiranog europskog identiteta: ljudi definiraju sebe u odnosu na zemlju u kojoj žive i kulturu kojoj pripadaju, a to se ne može transformirati ni plemenitim idejama ni odredbama osnivačkih ugovora. Europsko građanstvo je prazan pojam, tvrde kritičari, jer bez obzira na brojne sličnosti u identitetima europskih naroda i država, razlike su još značajnije, a simboli tog europskog građanstva mogu samo ugroziti i dovesti u pitanje simbole nacionalnog identiteta, stvarajući tako umjetni amalgam koji možda vrijedi u slučaju američkog *melting-pota* ili švicarskog modela konstitucionalnog patriotizma: no to su izuzeci, a ne pravilo (Coughlan, 2007; Maday, 2007).

Nakon usvajanja *Ugovora o Europskoj Uniji* institucije Unije dobile su legalnu osnovu za implementaciju koncepcije europskog građanstva. Europska komisija tako je dobila zadaću da sustavno prati razvoj koncepcije europskog građanstva i da o tome izvijesti Europsku Uniju. Rezultat su posebna izvješća pod nazivom *Izvješće Europske komisije o građanstvu Unije*. Objavljuju se svake tri godine, s ocjenom o napretku na tom planu. Prvo izvješće objavljeno je 31. prosinca 1993, a posljednje, peto izvješće objavljeno je 15. veljače 2008. godine. Svako od tih izvješća analizira stanje i napredak u ostvarivanju koncepcije građanstva, a istovremeno daje i preporuke za djelovanje institucija i tijela EU-a. Takve preporuke rezultirale su stvaranjem programa pod imenom “Europa za građane” s ciljem afirmacije koncepcije europskog građanstva.

Osnovna je svrha programa “Europa za građane”, koji se financira iz proračuna EU-a te iako nema status jedne od komunitarnih politika EU-a, angažira značajna sredstva EU-a, prevladavanje jaza između Europske Unije i njezinih građana da bi se time stvorile izravne veze između građana i institucija i tijela EU-a, koja se u javnom mnijenju doživljavaju kao tvorbe s “birokratskim suficitom”. Kao i svi programi Europske Unije koji nemaju status komunitarne politike, i ovaj se program izvodi u ciklusima. Prvi je ciklus trajao od 2001. do 2006. godine, s time što je Europska komisija 6. travnja 2005. usvojila prijedlog novog ciklusa programa za razdoblje do 2007. do 2013. Zadaća je programa da Uniju opskrbi instrumentima za promicanje aktivnog europskog građanstva, da građane postavi u središte interesa Unijinih aktivnosti i da im pruži mogućnost da preuzmu odgovornosti europskih građana. Komisija je tim programom propisala da građani moraju biti svjesni svojih prava, ali i dužnosti kao europski građani te da se moraju aktivno uključiti u proces europske integracije. Naravno, to je značilo produbiti u tim programima pojam “aktivnog građanstva”, a to će reći participacije – aktivnog involviranja građana u javne poslove Unije, što je na prvi pogled iluzoran cilj s obzirom na glomaznost političkog tijela (*body politics*) kao što je Europska Unija sa svojim složenim mehanizmom donošenja odluka.

Kao što je Europska komisija utvrdila u svojem zaključku od 27. siječnja 2001. godine, globalni su ciljevi takvog programa:

- pružiti mogućnost građanima da međusobno djeluju i participiraju u konstrukciji sve tješnje Unije, ujedinjene i obogaćene kroz kulturne razlike koje u njoj egzistiraju;
- iskovati europski identitet koji će se zasnivati na prepoznatim zajedničkim vrijednostima, povijesti i kulturi;
- jačati toleranciju i razumijevanje među europskim građanima poštujući i razvijajući kulturne razlike te pridonoseći interkulturalnom dijalogu;
- kod građana poticati osjećaj vlasništva (*sense of ownership*) nad Europskom Unijom.

Kao i svaki program i ovaj se sastoji od artikuliranih aktivnosti, odnosno “akcija”, kako su one nazvane u žargonu Europske Unije. Tako program “Europa za građane” u razdoblju 2007-2013. obuhvaća četiri područja akcije: *Akcija I.* pod nazivom “Aktivni građani za Europu” nudi financiranje projekata s ciljem promicanja dijaloga i konfrontacije o europskim pitanjima; *Akcija II.* pod nazivom “Aktivno civilno društvo za Europu” nudi projekte kojima se potiču djelovanje i razvoj organizacija civilnog društva na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini; *Akcija III.* pod nazivom “Zajedno za Europu” namijenjena je značajnim događajima i manifestacijama koje utječu na javno mnijenje, istraživanjima javnog mnijenja i sredstvima informiranja; *Akcija IV.* pod nazivom “Aktivna europska memorija” namijenjena je

održavanju kolektivnog sjećanja na žrtve progona, masakra i masovnih deportacija koje su se dogodile na europskom kontinentu u bližoj povijesti.

U okviru toga programa koji čini glavnu okosnicu instrumentarija Europske Unije za poticanje aktivnog građanstva artikulirali su se i drugi specifični programi kao što je npr. program “Osnovna prava građana Europske Unije” (2007-2013), čija je svrha podrška razvoju europskog društva zasnovanog na poštovanju osnovnih prava, a kao glavni ciljevi programa istaknuti su: jačanje civilnog društva (ne samo civilnog društva u državama članicama već i u Europskoj Uniji kao cjelini), borba protiv rasizma i ksenofobije, poticanje međureligijskog dijaloga i povećanje razmjene informacija među sudskim i upravnim vlastima država članica.

Na taj način EU je, posebno od 2001. godine, izgradio i svoje posebne instrumente za razvoj i afirmaciju koncepcije europskog građanstva. No unatoč tome jaz između građana i institucija EU-a pokazuje da je taj proces kovanja europskog građanstva još uvijek spor i bremenit proturječnostima. Jedan je od uzroka, unatoč naglom *boomu* globalnih informacija u suvremenom svijetu, još uvijek informativni deficit o Europskoj Uniji. To su jasno pokazali referendum o Europskom ustavu 2005. u Francuskoj i Nizozemskoj te referendum o Lisabonskom ugovoru u Irskoj 2007. godine. Stoga, prije negoli se upustimo u ocjenu kvalitete inovacija Lisabonskog ugovora na području koncepcije građanstva, moramo pokušati rezimirati razloge jaza između europskog (ne još) građanina i europskih institucija.

#### **4. Razlozi udaljenosti europskog građanina od europskih institucija**

Iako istraživanja javnog mnijenja u državama članicama pokazuju da su građani još uvijek udaljeni od europskih institucija i procesa europske integracije, najbolji su pokazatelji referendum o *Ugovoru za uspostavljanje ustava za Europu* iz 2005. (Francuska i Nizozemska) i irski referendum o Lisabonskom ugovoru iz 2007. Na osnovi rasprave koja se pavela nakon tih referenduma mogli bismo zaključiti da se razlozi udaljenosti europskih građana mogu sažeti u dvije vrste:

Prvi su razlozi *objektivne*, dok su drugi razlozi *subjektivne naravi*.

Počet ću od razloga objektivne naravi. Izdvojit ćemo ovdje četiri glavna razloga koja, po mom sudu, uzrokuju i produbljuju udaljenost europskih građana od europskih institucija. Na prvom je mjestu, svakako, sam nadnacionalni karakter Europske Unije i njezin smještaj na najvišu razinu političkog života. Unatoč fenomenima globalizacije i medijalizacije politike Europska je Unija sa svojim institucijama još uvijek najudaljenija politička tvorba od građanina, na samom vrhu europskog višerazinskog konstrukta. Riječju, ona je daleko od očiju i od interesa javnosti u državama članicama, iako mediji detaljno prate ono što se zbiva u institucijama i tijelima EU-a. No to je daleko od interesa građana koji su naviknuti, u

fazi medijskog bombardiranja i spektakularizacije politike, na političke senzacije i gladijatorizaciju politike i svih njezinih patoloških oblika: demagogije, hipokrizije, manipulacije, korupcije, paranoidizacije i političkog nasilja. U takvom mehanizmu formiranja javnog mnijenja, ono što se događa u institucijama i tijelima EU-a djeluje kao dosadna birokratska igra puna taktičkih smicalica, ustupaka i trulih kompromisa.

Na drugom je mjestu sam način funkcioniranja Unije, zasnovan na stalnom pronalaženju ravnoteže i kompromisa, uslijed čega dolazi i do prepletanja (preklapanja) ovlasti i do konsenzualnog i deliberativnog odlučivanja, gdje su konflikti smanjeni na minimum. Tamo gdje nema konflikta, odnosno tamo gdje se konflikt pregovaranjem uspješno transformira u kooperaciju – nema životnih sokova, nema safta političkog života koji bi mogao biti zanimljiv vanjskom promatraču, osim ako on ne pripada nekoj privilegiranoj skupini eksperata ili epistemskoj zajednici.

Na trećem je mjestu skroman učinak Europske Unije na vanjskopolićkom planu, njezina neefikasnost u svjetskim krizama, počam od neadekvatne reakcije na jugoslavensku krizu početkom devedesetih godina prošlog stoljeća pa sve do skromnog sudjelovanja u međunarodnim mirovnim operacijama, ne samo u obliku fizičkog sudjelovanja nego i u smislu sudjelovanja u strateškom odlučivanju. Uz to idu i slabi rezultati u suzbijanju transnacionalnog kriminaliteta, terorizma i korupcijskog mijazma koji je zahvatio svijet krajem prošlog i početkom ovoga stoljeća.

Na četvrtom je mjestu pluralizam centara odlučivanja u Europskoj Uniji, počevši od raspršenosti tzv. europskih prijestolnica (Bruxelles, Strasbourg, Luxembourg) i lokaliteta institucija i tijela EU-a, koji iako predstavljaju jamstveni sustav za sprečavanje centralizacije moći i za otklanjanje eventualnog autoritativnog sindroma, građanima, odnosno državljanima država članica, naviknutim na preciznu fokalizaciju moći u vlastitim državama, izgledaju kao skup brbljaonica i komplementarnih izvora političkih prihoda i alternativnih političkih karijera koje dio političke kaste ne može ostvariti u svojoj zemlji.

Na drugoj strani leže razlozi *subjektivne naravi*, koje bismo također mogli grupirati u četiri skupine: na prvom su mjestu razlozi vezani uz kvalitetu i ponašanje europskih institucija; na drugom su mjestu razlozi vezani za kvalitetu i ponašanje nacionalnih političkih autoriteta; na trećem su mjestu razlozi vezani uz ponašanje europskih medija i na četvrtom su mjestu razlozi vezani za ponašanje i stavove samih građana.

Te četiri skupine razloga valja posebno raščlaniti. Ako je riječ o razlozima vezanim za kvalitetu i ponašanje europskih institucija, onda ćemo među subjektivnim razlozima pronaći, u prvom redu, nedostatak ili rijetkost pojave karizmatičkih ličnosti u okviru europskih institucija. Dovoljno je personalizirati taj problem na primjerima Hermanna Van Rompuya, predsjednika Europskog vijeća, barunice Catherine

Ashton, visoke predstavnice za vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a i Josea Manuela Barrosa, predsjednika Europske komisije. Izbor ključnih osoba na čelo EU-a obavlja se uvijek u dogovoru između nacionalnih birokracija, odnosno vrhova nacionalnih političkih kasti. Rezultat je kompromis koji može izgledati kao namjerni pokušaj depersonalizacije politike, ali u uvjetima visoke medijske izloženosti političara ovaj slučaj bljedunjavih političara na vrhu EU-a djeluje kao kontrapunkt koliko-toliko jakim ličnostima na nacionalnoj razini.

Druga skupina razloga, vezana za kvalitetu i ponašanje europskih institucija, leži u ograničenoj sposobnosti, a faktičkoj nesposobnosti europskih političkih stranaka da zauzmu ulogu generatora jedne europske političke svijesti.

Treća skupina razloga leži u gravitiranju europskih političara još uvijek prema vlastitom javnom mnijenju, a “europska karijera” doživljava se tek kao tranzicijska faza ili utješna nagrada za neuspjeh u političkoj areni vlastite zemlje. Takvo ponašanje nerijetko je obilježeno nacionalističkom konotacijom istupa i intervjuja tih eksponenata europskih institucija pred auditorijem u vlastitoj zemlji.

Na četvrtom je mjestu netransparentnost procedura odlučivanja: deliberativna metoda odlučivanja najsloženija je i najnetransparentnija, a ona dominira na najvišoj razini europskog višerazinskog odlučivanja. Konačno, na posljednjem mjestu u ovoj skupini subjektivnih razloga možemo spomenuti raširenu percepciju o većem demokratskom deficitu nego što on stvarno jest, na temelju očitog demokratskog deficita u prvoj, ekonomskoj fazi europske integracije.

U drugoj skupini subjektivnih razloga spomenut ćemo razloge vezane uz kvalitetu i ponašanje nacionalnih političkih autoriteta. Na prvom je mjestu ovdje skromno poznavanje aktivnosti i institucionalnih mehanizama Unije od strane značajnog dijela političke klase, a posebno vodećih garnitura, što možemo nazvati fenomenom političke ignorancije u odnosu na mehanizme i labirinte Europske Unije (u što, priznajemo, nije lako proniknuti ni političkim ekspertima koji se ne bave europskim studijama). Na drugom je mjestu općenita odsutnost, koju često podržavaju i europske institucije, jedne europske pedagogije usmjerene na prosvjećivanje građana o tome zašto i kako iskoristiti potencijal odlučivanja na europskoj razini. U odnosu na “politiku ignorancije” tu ćemo odsutnost djelovanja nazvati “politikom neobrazovanosti”. Na trećem je mjestu tendencija nacionalne vladajuće klase da imputira Bruxellesu težinu i odgovornost nekih političkih odabira, a da nasuprot tome sebi pripíše zasluge za one političke odabire koji rezultiraju kao prihvatljivi i poželjni za one kojima se vlada. Taj bismo nedostatak mogli nazvati “politikom hipokrizije”. Na četvrtom je mjestu prilično proširena praksa diskreditiranja Unije u ime lokalizama, nacionalizama, populizama, lažnih ideologija i antieuropeizama, što bismo mogli nazvati “politikom laži”. I, konačno, na četvrtom mjestu u ovoj skupini subjektivnih razloga valja spomenuti i veliku krizu kredibiliteta vlada nekih zemalja



koje Europsku Uniju doživljavaju kao protivnika ili samo rivala na ekonomskom, političkom, ali i na ideološkom planu, čime se afirmiraju politike inspirirane interesima malobrojnih elita u tim zemljama, a što izaziva reperkusije u javnom mnijenju u državama članicama koje reaguju zahvaljujući i parcijalnim interesima jednog dijela svoje vladajuće kaste logikom podijeljene lojalnosti i ponašanjem tipičnim za *homo duplexa*. Takvu ćemo politiku nazvati, uvjetno, "politikom neodgovornosti" ili politikom dvostruke lojalnosti ("fige u džepu").

Treća skupina subjektivnih razloga vezana je za ponašanje europskih medija. Redukcija medija u javnom vlasništvu i koncentracija nakladništva na komercijalne sadržaje i neposredno lukrativne izdavačke pothvate šteti tzv. ozbiljnoj politici uopće, ali će najviše naškoditi baš politici na najvišoj razini koja nije komercijalno isplativa niti tržišno utrživa. Druga je skupina razloga vezanih uz medije slab interes za europske teme, osim ako se ne odnose na izuzetno krizne situacije ili na eksternacije nacionalnih političkih ličnosti, iako je Bruxelles sjedište najveće dopisničke zajednice, s više od dvije tisuće akreditiranih novinara prigodom zasjedanja Europskog vijeća. Treća je skupina razloga vezana uz aproksimaciju informacija i pogrešne indikacije institucija, tijela i mehanizama odlučivanja, što rezultira konfuzijom koja, nerijetko i u ozbiljnim medijima, obiluje primjerima brkanja Europskog suda pravde s Europskim sudom za ljudska prava, ili čak Europskog vijeća s Vijećem Europe (kao i u tri izdanja dosada jedinog *Leksikona Europske unije* objavljenog u Hrvatskoj). Na posljednjem je mjestu, iako ne po značaju, minimalna pozornost koju nacionalni mediji posvećuju povijesnim, kulturnim, socijalnim i političkim aspektima drugih zemalja, uz jačanje provincijalizma (parohijalizma) i zatvaranje u vlastite sužene okvire s minimumom komunikacije s kulturama i politikama drugih zemalja u toj istoj Europskoj Uniji.

Četvrta skupina razloga vezana uz ponašanje aktera odnosi se na ponašanje i stavove samih građana. U prvom redu, jedan od glavnih razloga udaljenosti građana od europskih institucija koji je uzrokovan subjektivnim ponašanjem i stavovima građana jest stanje izgubljenosti građana u razumijevanju naravi Unije i neprozirnosti, raznih kontradiktornosti i instrumentalizacije (manipulacije) političara i medija. Na drugom je mjestu nepripremljenost u procjeni povezanosti zakonodavne aktivnosti Unije s različitim aspektima njezina svakodnevnog života (sloboda, okoliš, monetarna stabilnost, blagostanje). Na trećem je mjestu inercija političkog ponašanja (autoritativnog modela) i nedostatak civilnog i kulturnog angažmana građana. Na četvrtom je mjestu tendencija da se odgovornost za probleme i socijalno-političke i ekonomske disfunkcije traži što je moguće više na hijerarhijskoj ljestvici te osporavanje Unije zbog njezina navodnog miješanja u unutarnje poslove nacionalnih država ili pak zbog nemiješanja (kao npr. u slučaju prigovora Irske da bi Lisabonski ugovor mogao dovesti do jedinstvenih poreza, što je u drugim društvima, koja drže

da su njihovi porezi pretjerani, itekako poželjno, pa u takvim sredinama kritiziraju Uniju zbog nečinjenja). Među razlozima subjektivne naravi koje valja pripisati samim građanima nalazi se i otpornost u percipiranju dimenzije europskog građanstva kao najvišeg stadija, pa dakle i najsveobuhvatnijeg, onoga pluraliteta statusa koji veže samog pojedinca uz različite i progresivne razine višerazinskog političkog društva Europske Unije.

Svi ti razlozi, objektivni i subjektivni – pri čemu bi i same adresate tog novog socijalnog i političkog statusa, europske građane, u ovom slučaju valjalo nazvati “ne-još-građani” – upućuju na još jedan deficit koji ugrožava projekt europske integracije, a to je deficit građanske svijesti, koji doista možemo nazvati i – *političkim deficitom par excellence* Europske Unije u kojemu se prelamaju i sažimaju i svi ostali, već spomenuti deficiti.

##### **5. Lisabonski ugovor i aktivizacija statusa europskog građanina**

Iako su tek referendumima u Francuskoj, Nizozemskoj i Irskoj dramatično upozorili na jaz između Europske Unije i njezina perspektivnog *demos*a, ne može se reći da taj problem nije uočen već mnogo ranije. U *Deklaraciji iz Nice* 2000. godine, prigodom proglašenja *Povelje o osnovnim pravima*, spominje se potreba za garancijom demokratskog legitimiteta i transparentnosti Unije i njezinih institucija u svrhu njihova približavanja građanima. Između ostaloga, i zbog toga je pokrenut proces konstitucionalizacije Unije, što se vidi i iz *Deklaracije iz Laekena* iz prosinca 2001. godine, kojom je počeo proces tegobnog formuliranja Europskog ustava koji je tako neslavno završio nasukavši se na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj. I u *Deklaraciji iz Laekena* akcent je stavljen na približavanje institucija, procedura i političkog *modus operandi* Unije i građana da bi građani mogli ovladati procesom i pretvoriti ga u svoje “vlasništvo” (pojam *ownership of the process* novijeg je datuma i podrazumijeva ovladavanje procesom pošto se “proces”, naravno politički, otrgnuo ili se trga od kontrole onih za čije je dobro instauriran odnosno dizajniran). Samo tako, ističe se u *Deklaraciji iz Laekena*, Europa može u međunarodnoj panorami odgovoriti na veliki izazov što ga donosi novi milenij. Za takav zadatak nužno je puno sudjelovanje građana, a ne samo političkih elita. Ističe se, također, i manjak percepcije veze između velikih ciljeva Unije i svakodnevne aktivnosti institucija. Zato je potrebno proširiti i razviti “europski javni prostor”, a to je prostor koji moraju popuniti građani. Postojanje europskog javnog prostora esencijalna je pretpostavka za stvaranje autentične europske svijesti i europskog građanstva *tout court*. No da bi se to ostvarilo, potrebno je pojačati akciju EU-a na području pravde i sigurnosti, poduzeti konkretne zajedničke akcije na polju zapošljavanja, ekonomske i socijalne kohezije te efikasne akcije u očuvanju okoliša i mjera protiv globalnog zatopljenja i ostvariti alimentarnu sigurnost – sigurnost u opskrbi hranom.

Ono što nedostaje, među stanovništvom, jest osjećaj pripadnosti Europi i uključenost u europski projekt, a to smo pokušali obrazložiti razlozima objektivne i subjektivne naravi. Stoga je nakon neuspjeha Ustava za Europu bilo potrebno još jače potvrditi ulogu građanstva u europskom projektu i pružiti okvir za veće uključivanje građana, pogotovo tamo gdje su na djelu oni objektivni i subjektivni razlozi koje smo nabrojili. Zato je Lisabonski ugovor pojačao one norme koje se odnose na europsko građanstvo. A to je moglo biti učinjeno samo povećanjem sudjelovanja građana u demokratskom životu Unije. U Lisabonski ugovor unesena je ključna riječ – participacija, koje nema u prethodnim osnivačkim ugovorima. Europska Unija dosada je bila zasnovana na modelu neoliberalnog tržišta i na njemu pripadajućem političkom modelu reprezentativne demokracije, dok je sudjelovanje – participacija – građana kao aktera političkog sustava bilo prepušteno državama članicama. Ovo se puta eksplicitno ističe da je Europska Unija nemoguća bez političke participacije građana i bez direktne demokracije, što je dosada bilo ostavljeno na volju državama članicama. Reformski ugovor (Lisabonski) tako je reformulirao i dosadašnji *Ugovor o Europskoj Uniji* i *Ugovor o Europskoj zajednici*, koji je dobio novo ime – *Ugovor o funkcioniranju Europske Unije*.

Doduše, u Naslovu II. *Ugovora o Europskoj Uniji* (članak 10) funkcioniranja EU-a i dalje je zasnovano na reprezentativnoj demokraciji, ali se u članku 10. (stavak 3) ističe pravo svakog građanina da sudjeluje (participira) u demokratskom životu Unije te da odluke moraju biti donesene na što otvoreniji način i što bliže samim građanima. Dakle, odmah nakon poziva na načelo reprezentativne demokracije, za koju se specificira da je osnovna karakteristika europske demokracije dvostruka legitimnost, jer su građani predstavljeni izravno u Europskom parlamentu i, posredno, u Europskom vijeću i u Vijeću EU-a preko svojih vlada, koje su opet sa svoje strane demokratski odgovorne svojim nacionalnim parlamentima i građanima/državljanima države članice. Članak o reprezentativnoj demokraciji završava priznanjem doprinosa političkih stranaka na europskoj razini “stvaranju jedne europske političke svijesti i izražavanju volje građana Unije”.

Nakon toga slijedi, kao glavna inovacija, spominjanje načela participativne demokracije. Različiti su oblici kroz koje će Unija poticati participaciju građana: europske institucije daju građanima i njihovim reprezentativnim udruženjima prigodu da objelodane svoje stavove prema različitim sektorima djelovanja Unije, kao i da ta mišljenja razmijene s drugima. Europske su institucije ugovorom obavezane da s tim udruženjima građana i civilnim društvom održavaju otvoreni dijalog, transparentan i redovan, a ne samo prigodan – od krize do krize. Komisija EU-a u tom slučaju, shodno članku 11, stavku 3, preuzima obvezu da održava “široke konzultacije sa zainteresiranim stranama da bi time osigurala koherentno i transparentno djelovanje Unije”.

Institucionalizacija širokih konzultacija s građanima svakako je značajna inovacija u radu Unije, omogućena, između ostaloga, i uvođenjem metoda *e-governamenta*. Europska je komisija već 2009. uvela konzultacije s građanima, prejudicirajući tako obvezu koju sada dobiva osnivačkim ugovorom. Program *European Citizens' Consultations*, ECC 2009 (Konzultacije s europskim građanima), lansiran je 2009. s ciljem da okupi građane iz 27 država članica koji će raspraviti međusobno, a potom i s donositeljima političkih odluka u Uniji sve ključne izazove s kojima se uočava EU, fokusirajući se na ona pitanja koja najviše tište Uniju uoči Europskih parlamentarnih izbora 2009, u okviru glavnog (i vrlo općenitog pitanja): "Što EU može učiniti da bi oblikovao našu ekonomsku i socijalnu budućnost u globaliziranom svijetu?"

Program ECC 2009. spadao je u tzv. pilot-programe EU-a kojima se opipava puls za buduću, dugoročnu i permanentnu akciju na pojedinom polju od interesa za građane i druge aktere političkog sustava EU-a. Tako je ovaj program vodio konzorcij od četrdesetak partnerskih organizacija, na čelu sa Zakladom Kralja Baudoina. U projekt su bile uključene brojne zaklade koje se bave europskim pitanjima, *think-tankovi* (neovisni i javni instituti, istraživački centri zajednice istraživača), sveučilišta i nevladine udruge koje su organizirale takve konzultacije u svakoj od 27 država članica. Zahvaljujući internetu od prosinca 2008. do ožujka 2009. održavane su *on-line* konzultacije u koje su se mogli uključiti svi građani EU-a, koji su mogli predložiti mjere i akcije te replicirati na raspravu koja se vodila ne samo preko interneta već i u medijima. U takvim konzultacijama sudjelovalo je 1500 slučajno izabranih građana čiji je sastav odražavao demografski sastav njihove zemlje. Na kraju su u ožujku 2009. održane krovne konferencije, a te preporuke i sugestije izglasat će *ad hoc* skupština od slučajno izabranih građana. Naposljetku je održan i Europski građanski samit, na kojem je 150 sudionika iz 27 zemalja u svibnju 2009. finaliziralo preporuke i uputilo ih europskim kreatorima politike (*policy-makers*). Program ECC 2009. financiran je u okviru šireg programa "Raspravljati Europu" (*Debate Europe*) i poslužio je kao test za buduće mehanizme konzultacija s građanima.

Međutim, glavna inovacija na polju građanstva jest uvođenje trećeg oblika demokracije, pored reprezentativne i participativne (deliberativna demokracija već je duže vrijeme *modus operandi* Europske komisije), a to je neposredna (direktna ili izravna) demokracija. Članak 14, stavak 4 uvodi u život Unije tzv. građansku inicijativu: ne manje od milijun građana, koji su po slovu ugovora državljanima "značajnog broja država članica" mogu poduzeti inicijativu pozivanja Komisije, u okviru njezinih ovlasti, da podnese bilo koji odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je za njih potreban neki zakonski akt Unije u svrhu implementacije osnivačkih ugovora. To znači, praktički, uvođenje referenduma građana kojim se može potaknuti Europska komisija, koja zasad ima monopol i isključivu ovlast

predlaganja zakonskih akata i *policy-mjera*, da poduzme neku akciju za koju građani drže da je relevantna radi provođenja u život osnivačkih ugovora.

Naravno, kao i u pitanju provedbe referenduma u državama članicama, bitni su provedbeni akti koji razrađuju modalitete održavanja tog referenduma. Očito je da taj milijun glasova – potpisa mora biti skupljen u relevantnom broju država članica, a prema članku 24. *Ugovora o funkcioniranju EU-a* Europskoj je komisiji povjereni da razradi detalje. Takva inicijativa pretpostavlja aktivno i vibrantno civilno društvo i visoku građansku svijest, kao i postojanje razvijenih mreža civilnih udruga koje pokrivaju ako već ne cijelu Uniju, onda bar “značajan broj država članica”. U raspravama koje su održane tim povodom spominje se da bi moralo biti minimalno osam ili devet država članica građanske provenijencije (jedna trećina aktualnih država članica), dok drugi drže da bi taj broj morao obuhvatiti polovicu država članica (*Green Paper*, 2009).

U svakom slučaju, ta značajna inovacija usmjerena je na uvođenje neposredne demokracije u EU, što se još donedavno činilo utopijskom željom: kako je moguće u tako složenu, višerazinsku političku zajednicu uvesti direktnu demokraciju, koja bi morala biti rezultat funkcioniranja načela supsidijarnosti i koja je, bar dosada, bila ostavljena domeni odlučivanja u državama članicama? Ovo je, u povijesti EU-a, prvi put da će građani imati instrument za neposredni utjecaj na javne poslove EU-a. Rezultati pilot-projekta ECC nisu bili obvezni za Europsku komisiju niti za druge institucije EU-a, iako je jasno da nakon prvoga pilot-programa i njegovih rezultata ni institucije ni države članice neće moći zanemariti niti olako prijeći preko rezultata građanskih konzultacija. No građanski referendum postaje sasvim ozbiljna stvar, jer sada apstraktno “europsko građanstvo” ima i jedan konkretan instrument za pokazivanje svoje volje. Na taj je način građanska inicijativa, kako je nazvana u članku 11. *Ugovora o EU-u* i članku 24. *Ugovora o funkcioniranju Europske Unije*, komplementarna već postojećem pravu podnošenja peticije građana Europskom parlamentu i pravu na žalbu i tužbu Europskom ombudsmanu, što je ustanovljeno Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine. No peticije, žalbe i tužbe građana fundamentalno se razlikuju od građanske inicijative, uspostavljene člankom 11. UEU i člankom 24. UFEU, u smislu funkcije, adresata, uvjeta i obveznosti. Praktični aranžmani, uvjeti i procedure građanske inicijative odredit će se provedbenom regulacijom, a Europska je komisija već 11. studenoga 2009. objavila *Zeleni knjigu o građanskoj inicijativi* (COM 2009 622). Javna rasprava o toj *Zeleni knjizi*, kako u institucijama i tijelima EU-a tako i u državama članicama, potrajat će neko vrijeme, nakon čega će se rezultati rasprave pretočiti u službeni dokument pod nazivom “Bijela knjiga” na tu temu.

U međuvremenu, možemo zaključiti da je ta značajna inovacija na planu jačanja europskog građanstva i širenja dometa koncepcije europskog građanstva naišla

na neadekvatnu pozornost, ne samo političkih elita država članica nego i javnosti u EU-u. Posebno čudi odsutnost definitivnih reakcija europskih političkih stranaka, koje moraju voditi računa o tome da bi Europska građanska inicijativa mogla, u stanovitim uvjetima, predstavljati konkurentsku opasnost za političke stranke čiji je položaj čvrsto etabliran, iako te europske stranke djeluju više kao konglomerat nacionalnih političkih stranaka istoga ideološkog predznaka. Zacijelo će uz pomoć građanske inicijative porasti uloga sindikalnih organizacija, a namjera je da ta inicijativa potakne i razvoj i artikulaciju europskoga civilnog društva.

No i pored takvih značajnih inovacija postavlja se jedno osnovno pitanje, koje su postavili i očevi-osnivači talijanske nacije. Kako je to najbolje formulirao Massimo D'Azzeglio, jedan od ideologa talijanskog ujedinjenja (a uzrečicu je preuzeo i sam grof Cavour): "Napravili smo Italiju, sada moramo napraviti Talijane!" Lisabonskim ugovorom konstitucionalizirana je Europska Unija kao politička zajednica *sui generis* (ni federacija, ni konfederacija, a niti međunarodna organizacija, ali sve to pomalo), a sada je potrebno stvoriti europske građane da bi ta konstrukcija mogla djelovati kao demokratska politeja (*democratic polity*). Međutim, to neće biti moguće, po mom sudu, sve dok državljani država članica ne postanu – građani u svojim matičnim zemljama i tamo ne iskuse blagodati građanstva, kao i svu težinu te titule. Upitno je u koliko je država članica EU-a uopće ostvaren ideal "građanina" i "građanstva", a ne samo status državljanina i državljanstva. To je realno pitanje, i očito je da je jedno od "lukavstava uma" graditelja europske konstrukcije da preko modela europskog građanstva potaknu i razvoj građanstva kao koncepcije u okviru država članica. Taj bismo proces mogli nazvati, po uzoru na sličan proces, "europeizacijom građanstva" u državama članicama. Za to je potrebno prevladati demokratski deficit u državama članicama, a koncepcija europskog građanstva u tom smislu može poslužiti i kao katalizator afirmacije i razvoja građanstva na razini država članica. U ovisnosti, naravno, o recepciji i djelovanju aktera na nacionalnoj sceni i njihovoj interakciji sa zagovornicima europskog građanstva u višerazinskom upravljačkom okruženju Europske Unije.

## LITERATURA

- Bellamy, Richard; Warleigh, Alex (ur.), 2005: *Citizenship and Governance in the European Union*, Continuum, London.
- Berting, Jan, 2006: Choices before us: the coming of European citizen, u: *Europe: a Heritage, a Challenge, a Promise*, Eburon Delft, Delft.

- Bonde, Jens-Peter (ur.), 2008: *Consolidated Reader-Friendly Edition of the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)*, Foundation for EU Democracy, Denmark.
- Chaltiel, Florence, 2010: *Le processus européen de décision après le traité de Lisbonne*, La documentation Française, Paris.
- Closa, Carlos, 2007: Constitutional Prospects of European Citizenship and New Forms of Democracy, u: Amato, Giuliano (ur.), *Genesis and Destiny of the European Constitution*, Bruylant, Bruxelles.
- Coughlan, Anthony, 2007: These Boots Are Gonna Walk All Over You: An Analysis of the Lisbon Treaty, *The Brussels Journal*, 13. 12. 2007.
- Diamandouros, Nikiforos P., 2010: The Citizens and their Union after the Lisbon Treaty, *Proceedings of the European Parliament*, Strasbourg.
- Favros, Bertrand i Skouris, Vassilios, 2010: *La charte des droits fondamentaux de L'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Emile Bruylant ed., Paris.
- Garcia, Jorge Juan Fernández; Clayton, Jess E.; Hobley, Christopher (ur.), 2004: "A European Union for EU Citizens", u: *The Student's Guide to European Integration*, Polity, Cambridge.
- Gimbal, Anke, 2005: Državljanstvo Unije, u: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (ur.), *Europa od A do Ž: Priručnik za europske integracije*, Zaklada Konrad Adenauer, Zagreb.
- Granduillot, Dominique, 2008: *L'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Gualino Editeur, Paris.
- Green Paper on a European Citizens' Initiative* (COM(2009)622), 2009: Commission of the European Communities, Bruxelles.
- Habermas, Jürgen, 1992: Citizenship and National Identity; Some reflections on the Future of Europe, *Praxis International*, 12 (1).
- Habermas, Jürgen, 2008: *Eseji o Europi* (prijevod s njemačkog Andy Jelčić), Školska knjiga, Zagreb.
- Janjević, Milutin (prir.), 2008: *Reformski ugovor EU iz Lisabona*, Službeni glasnik, Beograd.
- Karolewski, Ireneusz Pavel, 2009: *Citizenship and Collective Identity in Europe*, Routledge, London.
- Leydet, Dominique, 2006: Citizenship, u: *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/citizenship>
- Maas, Willem, 2007: *Creating European Citizens*, Rowman & Littlefield Publishers Ltd., Lanham, MD.
- Maday, Michael, 2007: European Citizenship: practical vision or empty vessel!?, *Citizenship Foundation*, London, [www.citizenshipfoundation.org.uk](http://www.citizenshipfoundation.org.uk)

- Mangenot, Michel, 2010: Lisabonski ugovor i nove institucije Europske unije, *Politička misao* (47) 1: 151-160.
- Mastrorardi, Francesco i Spanò, Anna Monica, 2009: *Conoscere il Trattato di Lisbona*, Gruppo Editoriale Esselibri – Simone, Napoli.
- Meehan, Elizabeth, 1993: *Citizenship and the European Community*, Sage, London.
- Mileta, Vlatko, 2003: *Leksikon Europske unije*, Politička kultura, Zagreb.
- O'Leary, Siofra, 1996: *The Evolving Concept of Community Citizenship*, Kluwer Law International, The Hague.
- Pezo, Vladimir (gl. ur.), 2007: *Pravni leksikon*, Leksikografski zavod "Miroslav Krleža", Zagreb.
- Piris, Jean-Claude, 2010: *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ponzano, Paolo, 2008: Identitá europea e cittadinanza dell'Unione, u: *Identitá europea e cittadinanza dell'Unione* (zbornik radova), Facoltá di Giurisprudenza e Centro. Documentazioni europee, Università di Verona, Verona.
- Prpić, Ivan; Puhovski, Žarko; Uzelac, Maja (ur.), 1990: *Leksikon temeljnih pojmova politike: abeceda demokracije*, Školska knjiga, Zagreb.
- Rodin, Siniša; Čapeta, Tamara; Iris Goldner Lang (ur.), 2009: *Reforma Europske unije: Lisabonski ugovor*, Narodne novine d.d., Zagreb.
- Rossetto, Jean; Puttler, Adelheid; Cremer, Wolfram; Berramdane, Abdelkhaleq, 2010: *Quel avenir pour l'intégration européenne? Regards croisés franco-allemands sur le traité de Lisbonne*, Université François Rabelais, Tours.
- Rudolf, Davorin (ur.), 2009: *Lisabonski ugovor Europske unije 2007*, Adrias – Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad HAZU u Splitu, Zagreb – Split.
- Shaw, Jo, 2009: *The Treaty of Lisbon and Citizenship*, The Federal Trust for Education and Research, London.
- Van Oudenaren, John, 2005: The Citizens' Europe: An Area of Freedom, Security and Justice, u: *Uniting Europe*, Rowman & Littlefield Publishers Ltd., Lanham, MD.
- Weale, Albert, 2006: *Democratic Citizenship and the European Union*, Manchester University Press, Manchester.
- Wiener, Antje, 1998: *European Citizenship Practice: Building Institutions of a Non-State*, Wetview Press, Boulder.
- Ziller, Jacques, 2007: *Il nuovo Trattato europeo*, Il Mulino, Bologna.



Damir Grubiša

## THE TREATY OF LISBON AND EUROPEAN CITIZENSHIP

*Summary*

In this article the author analyses the innovations in the Treaty of Lisbon, in particular the ones related to the status of European citizenship, i.e. European citizens. Accordingly, he points out the fact that many authors who investigate the significance and reach of the Treaty of Lisbon as a constitutional surrogate fail to see the important innovations related to consolidation and development of the concept of European citizenship. In the first part, the author sketches out the evolution of the European citizenship concept from the first founding treaties of the European Coal and Steel Community and the European Community. He concludes that the Treaty on European Union and the constituting of the EU as a supranational political community *sui generis* marked the beginning of practical realization of the European citizenship concept. This was carried out primarily through policy-measures and pilot-programmes, and then the discussion on the European Constitution incited the shift to a higher level of affirmation of European citizenship. The problem of European citizenship as a political project of construction of an European *demos* encounters many difficulties and contradictions, and the Treaty of Lisbon links the realization of European citizenship with the spreading of democracy, which has been at the roots of the European integration process from the originally projected model of representative democracy to the model of participative and immediate (direct) democracy. For this reason, the "European citizens' initiative" is an important innovation which provides a new stimulus to the realization of the European citizenship concept. It remains uncertain, however, how firmly this political idea can be established if in some of the EU member-states citizens are still treated as nationals, i.e. if they do not participate in public affairs of their nation-state as much as they should participate even at the very top of the pyramid of a multi-level governance system such as the EU.

*Keywords:* citizenship, citizens, European citizenship, nationality, Treaty of Lisbon, innovations, representative democracy, participation of citizens

Kontakt: **Damir Grubiša**, Fakultet političkih znanosti, Lepušićeva 6, 10000 Zagreb. E-mail: [dgrubisa@fpzg.hr](mailto:dgrubisa@fpzg.hr)