

Europsko građanstvo: između pravnog statusa i političke uloge

Medić, Marija

Master's thesis / Diplomski rad

2016

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:926085>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-04-01**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

Marija Medić

EUROPSKO GRAĐANSTVO: IZMEĐU PRAVNOG STATUSA I
POLITIČKE ULOGE

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2016.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

Marija Medić

EUROPSKO GRAĐANSTVO:
IZMEĐU PRAVNOG STATUSA I POLITIČKE ULOGE

DIPLOMSKI RAD

Mentor: dr. sc. Berto Šalaj

Studentica: Marija Medić

Zagreb, lipanj , 2016.

IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da sam diplomski rad (Europsko građanstvo: između pravnog statusa i političke uloge), koji sam predala na ocjenu mentoru (prof. dr.sc. Berti Šalaju) , napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Marija Medić

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentoru, prof. dr. sc. Berti Šalaju na ukazanom strpljenju, razumijevanju i pomoći tijekom pisanja diplomskog rada. Bili ste mi na raspolaganju čitavo vrijeme i Vaši savjeti su mi olakšali cijeli proces stvaranja ovoga rada.

Također, zahvaljujem se ljubaznim djelatnicima Knjižnice Božidara Adžije na uslužnosti tijekom stvaranja ovoga rada u njihovim prostorijama i pomoći oko literature koja je pročitana kako bi oblikovala ideju o temi koju analiziram.

Veliko hvala mojim roditeljima i braći, bez vas ne bih postigla ovo! Hvala vam na ljubavi, potpori, razumijevanju i financiranju tijekom moga školovanja te ohrabrenju i vjeri u mene kada bi stvari krenule suprotno od planiranoga.

Zahvaljujem se i svojim bliskim kolegicama koje su mi tijekom godina postale istinske prijateljice. Mnogi ispiti bili bi puno teže položeni bez vaše podrške i zajedničkog učenja. Uspomene koje smo zajedno stekle na Fakultetu političkih znanosti uvijek će mi izmamiti osmijeh na lice pri pomisli na studentske dane.

Ovaj rad je kruna na samo jedno poglavlje moga školovanja, ali obrazovanju tu nije kraj.

1. UVOD	1
2. EUROPSKI IDENTITET	3
2.1. POLITIČKI IDENTITET	3
2.2. KONCEPT IZGRADNJE EUROPSKE UNIJE I IDENTITETSKI DEFICIT	4
2.3. UJEDINJENA U RAZLIČITOSTI – NACIONALNI I NADNACIONALNI IDENTITET	6
3. EUROPSKO DRŽAVLJANSTVO	8
3.1. O DRŽAVLJANSTVU	8
3.2. UVOĐENJE DRŽAVLJANSTVA EUROPSKE UNIJE	9
3.3. STJECANJE DRŽAVLJANSTVA EUROPSKE UNIJE	11
3.4. PRAVA I OBVEZE DRŽAVLJANA EU	13
4. EUROPSKO GRAĐANSTVO	15
4.1. RAZVOJ KONCEPCIJE EUROPSKOG GRAĐANSTVA	15
4.2. IZVJEŠĆE O GRAĐANSTVU EUROPSKE UNIJE	16
4.3. EUROPA ZA GRAĐANE	19
5. SUDJELOVANJE GRAĐANA U POLITIČKOM ŽIVOTU EUROPSKE UNIJE	23
5.1. AKTIVNO GRAĐANSTVO UNUTAR EUROPSKIH DEMOKRATSKIH OKVIRA	23
5.1.1. O aktivnom građanstvu	23
5.1.2. Obilježja aktivnog građanstva:	24
5.2. AKTIVNO GRAĐANSTVO U ODNOSU NA INSTIUCIJE EU	25
5.2.1. Europska komisija	25
5.2.2. Europsko vijeće	25
5.2.3. Europski parlament	25
5.2.4. Europski gospodarski i socijalni odbor	25
5.2.5. Odbor regija.....	25
5.2.6. Sud pravde Europske unije.....	26
5.2.7. Agencija za temeljna prava	26
5.3. EUROPSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA	26

5.3.1. Uvođenje europske građanske inicijative	26
5.3.2. Postupak provedbe.....	27
5.3.3. Uspješne europske građanske inicijative	28
5.4. ISPITIVANJE ANGAŽMANA GRAĐANA U EU.....	30
6. DEMOKRATSKI DEFICIT EUROPSKE UNIJE.....	32
6.1. DEFINICIJA I RAZVOJ DEMOKRATSKOG DEFICITA	32
6.2. TRI MIŠLJENJA O DEMOKRATSKOM DEFICITU I NJEGOVOM UKLANJANJU	34
6.3. INSTITUCIONALNI DIZAJN RJEŠENJA DEMOKRATSKOG DEFICITA	35
6.4. RAZLOZI UDALJENOSTI GRAĐANA OD EUROPSKE UNIJE.....	37
7. ZAKLJUČAK.....	40
8. LITERATURA.....	43

1. UVOD

Diplomski rad pod nazivom: “Europsko građanstvo: između pravnog statusa i političke uloge” zamišljen je kao analiza samog pojma građanstva Europske unije – njegovog pravnog statusa koji proizlazi iz državljanstva Europske unije te političke uloge, koja obuhvaća postojanje europskog identiteta kao preduvjeta za europski demos i aktivno građanstvo.

Europska unija je još uvijek relativno nepoznat i nedefiniran politički sustav. Takva integracija se nije još pojavila u dosadašnjoj povijesti. Kao politički sustav *sui generis*, odnosno jedinstveni politički sustav, zahtjeva temeljite analize i proučavanja. Dotaknut ću se pitanja o tome kakav je to zapravo sustav i je li se moguće s njime identificirati, tj. je li moguće konstruirati europski politički narod koji se u potpunosti može poistovjetiti s pojmom europskog građanstva.

U prvom poglavlju posvetit ću se razmatranju europskog identiteta budući da se iz identiteta, bilo subjektivnog ili objektivnog oblikuje građanstvo. Naglasit ću važnost formiranja prije svega političkog identiteta EU. Razvoj europskog identiteta ne bi bio moguć bez promjena u nacionalnoj svijesti Europljana. Nacionalni identitet pomalo gubi na važnosti, osobito kada su u pitanju autonomija i suverenitet države-nacije. Država-nacija ne prestaje biti potpuno suverena država, ona samo dio svojih izvršnih ovlasti prebacuje na institucije Europske unije.

U drugom poglavlju dotaknut ću se pojma državljanstva Europske unije i objasniti kako se stječe, iz čega proizlazi te koje su njegove osnovne karakteristike. Europska unija nije nadržava niti ima klasične elemente države, već je politička zajednica bez države – adržavna tvorevina, (Grubiša, 2010:189) stoga je državljanstvo Europske unije komplementarni pojam nacionalnom državljanstvu.

U trećem poglavlju prikazat ću evoluciju koncepcije europskog građanstva od prvih osnivačkih ugovora Europske zajednice za ugljen i čelik, preko Ugovora iz Masstrichta i kasnijeg Lisabonskog ugovora, do Nacrta ustavnog ugovora za Europu. Usto ću prikazati strukturu i obilježja programa „Europa za građane“ pokrenutog od strane Europske komisije.

Sljedeće poglavlje posvetit ću opisivanju aktivnog građanstva unutar europskih demokratskih okvira. Posebnu pozornost posvetiti ću Europskoj građanskoj inicijativi, koja omogućuje građanima EU pravo na podnošenje zakonodavnog prijedloga Europskoj komisiji.

U posljednjem poglavlju kratko ću objasniti problem demokratskog deficita Europske unije i potencijalne načine njegovog prevladavanja. Također ću prikazati objektivne i subjektivne razloge udaljenosti građana od Europske unije.

Diplomski rad završit ću zaključkom u kojem ću iskazati osobna mišljenja s obzirom na sva istraživanja i pročitane literaturu te isticanjem nekih konkretnih odgovora na pitanje ima li Europska unija, kao demokratska politička zajednica svoj demos i je li njegovo postojanje ključni preduvjet za opstanak Europske unije.

2. EUROPSKI IDENTITET

Posljednjih godina u središtu rasprava o Europskoj uniji i njenoj budućnosti našlo se pitanje postojanja europskog političkog identiteta. Pitamo se što nas čini Europljanima? Na koji način i po kojim kriterijima bismo se mogli identificirati s Europskom unijom? Postoji li uopće europski identitet kao takav i ukoliko ne postoji je li ga moguće stvoriti? Što je to što europski identitet čini različitim u odnosu na „druge“? Bitno pitanje je i žele li građani država članica Europske unije imati nadnacionalni europski identitet koji po mišljenju nekih može ugrožavati nacionalni identitet koji imaju unutar nacija - država. Kroz ovo poglavlje pokušat ću dati odgovor na navedena pitanja i objasniti nužnost postojanja europskog identiteta kao temelja za legitimaciju, ali i za sam opstanak Europske unije.

2.1.POLITIČKI IDENTITET

Preduvjet nastanku političkog identiteta je političko zajedništvo, a da bi se identitet održao potrebna je, prema Habermasu, praksa zajedničkog donošenja političkih odluka i djelovanje koje je u cilju većine. Dakle, politički identitet predstavlja ono što je većini zajedničko. Thomas Meyer navodi da je politički identitet sačinjen od različitih elemenata te da postoji u formalnom i neformalnom obliku, na lokalnoj i regionalnoj, kao i na nacionalnoj i globalnoj razini. (Meyer, 2009: 46) Čimbenici koji imaju utjecaj na formiranje političkog identiteta nisu nužno povezani s određenom grupom građana, a time zabranjeni drugim grupama, već je, kad se radi o političkom identitetu, riječ o univerzalnim vrijednostima i normama koje pojedinac ili grupa prihvaćaju. Iz toga zaključujemo da politički identitet ne nastaje kao kulturni iz zajedničkog jezika, povijesti, tradicije i kulturnog nasljeđa, već je prije svega posljedica političke konstrukcije i javnosti. Politički identitet ne može nastati samo iz kulturnog identiteta ili formiranih političkih institucija, no njihovo postojanje može potaknuti stvaranje političkog identiteta. Meyer navodi kako je potrebno da se spoje tri različita elementa da bi se formirao politički identitet zajednice kao što je Europska unija.

Prvi element: Snažna identifikacija sa institucijama demokratske i socijalne pravne države koje su prihvaćene kao okvir zajedničke građanske pripadnosti i obvezujuće su za sve.

Drugi element: Potreban je razvoj političke kulture koja se zasniva na tim institucijama, a obuhvaća cjelokupan politički život.

Treći element: Neophodan je koncept političkog suživota pojedinaca u zajednici i postojanje zajedničkih političkih vrijednosti, kao i političke etike čiji će principi važiti za sve.

Tamo gdje se ljudi usuglase zajedno živjeti u okviru zajedničkih političkih institucija i slože se oko toga što će biti smisao i pravac političkih projekata njihove zajednice, dakle kada izgrade političku etiku, postavljeni su uvjeti za nastanak političkog identiteta. (Meyer 2009:51)

2.2. KONCEPT IZGRADNJE EUROPSKE UNIJE I IDENTITETSKI DEFICIT

Kad se radi o europskom identitetu često se miješa identifikacija s Europom i identifikacija s Europskom unijom. Prije svega europski identitet je širi pojam od identiteta Europske unije jer ga čine i nacije koje nisu u sastavu Europske unije, stoga je moguće da se pojedinac osjeća kao Europljanin, ali da ne osjeća povezanost s Europskom unijom. Usprkos tomu, sklonost miješanju tih dvaju identiteta opravdava se kao odraz važne uloge koju Europska unija ima u definiranju toga što znači pripadati Europi.

„Europa se neće stvoriti odjednom ili prema jednom jedinstvenom planu. Izgradit će se putem konkretnih postignuća koja će prvo stvoriti istinsku solidarnost.“¹

Europska unija je na samom početku svoje izgradnje bila zamišljena prije svega kao međunarodna organizacija koja je trebala osigurati mir nakon Drugog svjetskog rata, a temeljila se na ekonomskoj i trgovinskoj suradnji zemalja članica. U tom trenutku nije razmatrana ideja zajedničkog europskog identiteta. Tek sedamdesetih godina dvadesetog stoljeća pojavljuje se pitanje europskog identiteta među europskim političarima. Deklaracija *Concerning European Identity*, prihvaćena 1973., naglašava vladavinu zakona, poštivanje ljudskih prava i zajedničko tržište kao osnovne karakteristike Europe (Božić -Vrbančić, 2008:10). Tih godina prevladavalo je gledište kako će eurointegracijski procesi legitimirati metode i instrumente koji bi trebali usklađivati različite politike nacionalnih država. Međutim, problem nedostatka europskog identiteta postaje goruća tema rasprava u europskim krugovima i javlja se bojazan da bi ta činjenica mogla potkopati napredak jedinstvenog europskog tržišta. Uvidjelo se kako izgradnja kulturnog i političkog identiteta ne može počivati samo na ekonomskoj integraciji, koja bi efektom prelijevanja trebala dovesti do povezivanja i na širim društvenim razinama. Čepo navodi da je Europska unija, suočena s takvim problemima, shvatila da je za njen opstanak i snažnije integriranje potreban pristanak građana te je krenula u svojevrsnu *ad hoc* izgradnju

¹ Robert Schuman http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_hr.htm (posjećeno 02. 05. 2016.)

zajedničkog identiteta. Uvodi se niz mjera koje su integracijsku ideju trebale približiti građanima i time je legitimirati u njihovim očima. Riječ je o mjerama poput jačanja komunikacijske strategije kojom bi se pokazale prednosti integracijskog projekta, uvođenje programa razmjene na svim razinama obrazovnog i znanstvenog procesa, pa sve do usvajanja koncepta europskog državljanstva, koje bi bilo nadogradnja nacionalnim državljanstvima država članica, ali koje bi potaknulo i stvaranje duha pripadnosti zajedničkome političkom i društvenom sustavu. (Čepo, 2010: 73) Kroz ideju upotrebe zajedničkih simbola kao što su zastava EU, himna i euro također se težilo izgradnji europskog političkog identiteta. Iz toga vidimo intenzivno naglašavanje simbolike u svrhu jače identifikacije građana s EU.

1995. godine na Kongresu Europske unije u Njemačkoj donesena je *Povelja o europskom identitetu*. U povelji se navodi kako je Europska unija ukorijenjena u antici i kršćanstvu koji su tijekom dvije tisuće godina evoluirali u ono što danas smatramo temeljima moderne demokracije, a to su vladavina zakona i civilno društvo. Smatra se da „europski duh“ postoji, ali je nevidljiv iza gomile administrativnih, birokratskih, ekonomskih i drugih struktura, te kako je Europsku uniju potrebno približiti samim građanima. U ovoj povelji se spominju već dobro poznate parole o slobodi, jednakosti, ljudskom dostojanstvu, ravnopravnosti, vladavini zakona i miroljubivom rješavanju sporova.² To su temeljne postavke liberalne demokracije i nalazimo ih i u drugim dijelovima svijeta te stoga ne odražavaju ni političku ni kulturnu posebnost Europske unije na temelju kojih bi mogla biti jedinstvena u svijetu. Jasno je da kad bi Europa imala svoje jednoznačne pretpostavke, tada bi imala i svoj jednoznačni identitet. (Rodin, 2001:14).

2003. godine uslijedila je Europska konvencija koja je sastavila nacrt Ugovora o Ustavu za Europu. Ni u tom ugovoru se direktno ne navode temeljna obilježja europskog kulturnog i političkog identiteta. U preambuli se ponovno spominje kulturno, vjersko i humanističko nasljeđe Europe, iz kojih su se razvile opće vrijednosti nepovredivih i neotuđivih ljudskih prava, slobode, demokracije, jednakosti i vladavine prava. Izražava se nada da su narodi Europe odlučni u namjeri da prevladaju svoje nekadašnje podjele i da, u sve tješnjem savezu, oblikuju svoju zajedničku sudbinu.³

Kulturni identitet se odnosi na vrijednosti, tradiciju, umjetnost, povijesne izvore, stavove, simbole, jezik i običaje. Vidimo da se u gore navedenim dokumentima uglavnom evociraju

² Povelja o europskom identitetu 1995.

³ Nacrt Ustava za Europu

čimbenici koji bi trebali tvoriti europski kulturni identitet. Mogu se složiti da je većina tih pretpostavki zajednička svim zemljama članicama, no ono o čemu se uistinu radi kad raspravljamo o problemu identiteta Europske unije je politički identitet, odnosno svijest kod stanovnika država članica o pripadnosti političkom i društvenom kolektivu Unije. Taj identitet se konstruira demokratskom političkom participacijom građana i postojanjem europskog javnog prostora. Nedostatak takvog političkog identiteta ugrožava legitimitet odluka Europske unije i otežava njeno djelovanje.

2.3. UJEDINJENA U RAZLIČITOSTI – NACIONALNI I NADNACIONALNI IDENTITET

Europsku uniju možemo okarakterizirati kao zajednicu s mnogo lica. U literaturi se isprepliću razne teorijske konceptualizacije Europske unije i dvojbe o njezinoj naravi. Europska Unija razvija nadnacionalni politički sustav stvoren mirnim putem, konsenzusom država članica i njihovih naroda. (Lončar Mrkoci2008: 140). Europska unija ne teži tome da bude formirana po modelu nacionalne države, ili kao savezna nadržava, već je politička zajednica jedinstvena u svijetu gdje države članice dio svojih ovlasti prenose na područja u nadležnosti institucija EU. Maastrichtskim ugovorom uspostavljena je politička unija država članica i njihovih građana. Do tada je Europska zajednica imala isključivo ekonomski karakter, a sada ima za cilj postati unijom koja je sve bliža svojim građanima i postaje važan međunarodni politički akter. Europska integracija rezultirala je proizvodom koji u sebi sadrži elemente međunarodne organizacije, federacije, konfederacije, ekonomskog i vojno - sigurnosnog saveza. Takav karakter jedne zajednice pojavljuje se po prvi puta u povijesti i čini ju jedinstvenom tvorbom u mnogim područjima.

Geslo Europske unije glasi *Ujedinjena u različitosti*, a u Preambuli prijedloga Ustava Europske unije izražava se da je Europa oblikovana kao „jedinstvo različitosti“. Taj moto označava ujedinjenje Europljana u zajednicu temeljenu na miru, blagostanju i napretku koja je sačinjena od mnoštva različitih tradicija, kultura i jezika. Iz toga možemo zaključiti da bi identitet Europske unije trebao biti izgrađen od zbroja identiteta svih zemalja članica. Svi pripadnici pojedinih europskih naroda uspostavljaju nadnacionalni politički identitet na temelju poštivanja zajedničkih normi i vrijednosti, dok istodobno pojedinci ili grupe mogu pripadati različitim identitetima pa tako imamo lokalne, regionalne, nacionalne i konačno nadnacionalne identitete. Prema teoriji kozmopolitske integracije, različitost nije problem već rješenje. Proces europeizacije trebao bi značiti priznavanje razlika s jedne, i integraciju različitih, s druge strane. Za tvorevinu kao što je Europska unija životno je važno aktivno ophođenje s mnoštvom kultura,

tradicija i interesa u isprepletenosti nacionalnih društava. (Beck 2008: 134) Cerrutti navodi da zbog raznolikosti koja je temeljno bogatstvo Unije, zbog postupnog procesa integracije, a ne unifikacije i zbog veličine političke zajednice koju EU čini, institucionalna struktura Unije je daleko od centralizirane moderne ili čak federalne države. (Cerrutti 2003: 110) Odlučivanje se provodi na nekoliko razina, a povezano je pregovorima i natjecanjem te nije podložno vertikalnom lancu zapovijedanja. Mišljenja sam da stvaranjem identiteta Europske unije neće biti zamijenjen nacionalni identitet, već će taj nadnacionalni identitet supostojati uz lokalne, regionalne i nacionalne identitete koje imamo. Eurointegracijom se ne poništavaju nacionalne posebnosti, naprotiv, one se priznaju i tako tvore europski identitet.

U današnje vrijeme nacionalni suverenitet ne može očuvati samo u okvirima nacionalne države, već je neophodna sustavna suradnja među državama u okviru međunarodnih ekonomskih i političkih organizacija. Nacionalne se vlade bore u nacionalnom okviru s prividno nacionalnim problemima i pokušavaju ih riješiti nacionalnim akcijama, ali ne uspijevaju. (Beck 2008: 132) Rješenja bi možda bilo bolje tražiti u europskoj ili globalnoj integraciji gdje se nacionalni interesi mogu bolje ostvariti. Europska unija je takva zajednica koja je formiranjem jedinstvenog europskog tržišta institucionalizirala suradnju među državama u kojoj te države mogu kolektivno razvijati svoju političku i ekonomsku moć.

Kroz ovo poglavlje nastojala sam pokazati probleme s kojima se Europska unija susreće u izgradnji europskog identiteta. Najveći problem koji nedostatak identiteta uzrokuje je demokratski deficit, budući da su identitet i legitimnost institucija međusobno povezani. Trudila sam se objasniti kako je politički identitet različit od kulturnog, za kojeg postoje neki zajednički elementi u svim državama Unije kao što su vrijednosti slobode, jednakosti, solidarnosti, utemeljene na kulturi antike i kršćanstva, a danas počivaju na liberalnoj demokraciji i vladavini prava. Kulturni identitet "lakše" je razviti u naciji - državi i prema Cerruttiju, nije neophodan za razvoj europskog političkog identiteta. Taj tip identiteta razvija se iz civilnog društva i aktivnog građanstva. Novi nadnacionalni identitet može steći moć samo kada građani uvide da neke odluke, koje utječu na njihove živote, sada u Bruxellesu donose politički vođe koji ih predstavljaju na demokratski odgovoran način. (Cerrutti 2003: 113) Ako se osjećamo kao Europljani u nekim pitanjima od općeg značaja i dalje ostajemo Hrvati, Francuzi ili Flamanci kada se radi o nacionalnim ili regionalnim pitanjima.

3. EUROPSKO DRŽAVLJANSTVO

Jedan od bitnih čimbenika za postizanje naših političkih, građanskih, socijalnih i gospodarskih prava u Europskoj uniji između ostalih je i državljanstvo Europske unije. Uvođenjem državljanstva Unija teži stvaranju prisnijih veza između građana i institucija Europske unije. Cilj je razviti identifikaciju s europskim identitetom, povećati europsku političku svijest i razviti osjećaj pripadnosti građana Europskoj uniji, koji mogu kao slobodni i jednaki živjeti među građanima bilo koje države članice EU. Unija je stvorena kao nadnacionalna politička zajednica, no sada je potrebno da ideja europskog građanstva zaživi u praksi. U ovom poglavlju govorit ću o državljanstvu Europske unije, kako se taj koncept razvijao, kako se državljanstvo Unije ostvaruje i koja su to prava koja kao državljani Europske unije imamo.

3.1. O DRŽAVLJANSTVU

Državljanstvo Europske unije odnosno europsko građanstvo, ozakonjeno je Ugovorom o Europskoj uniji, poznatijim pod nazivom Maastrichtski ugovor, 7. veljače 1992. godine.

U literaturi se pojam „građanstvo“ navodi kao komplementaran pojmu državljanstva. Postavlja se pitanje jesu li državljani članica Europske unije ujedno i njezini državljani ili građani. To se pitanje ne može razriješiti na razini prijevoda s engleskog „citizens“⁴ naprosto stoga što se u odnosu na narav same EU ne može ni politologijski ni pravno povući jasna crta između međudržavnog saveza i jedinstvenog etnita s nekim značajkama države. (Štiks 2016:17) U hrvatskom jeziku i institucijama termin „državljanstvo“ upotrebljava se za nacionalnu državu, a „građanstvo“ se odnosi na Europsku uniju. Dakle, Europska unija nije država, već je politička zajednica u kojoj građani unutar svojih matičnih država stječu državljanstvo, a članstvom u Uniji građani dobivaju prošireno nadnacionalno državljanstvo koje se naziva europsko građanstvo.

Bitno je i razlikovati pojmove „državljanin“ i „građanin“. Grubiša objašnjava distinkciju tih dvaju pojmova : Državljanin je formalni pripadnik države, onaj koji ima prava i obveze u državi kojoj pripada; građanin je, u skladu s tradicijom političkog mišljenja, državljaniin republike koji ne samo da uživa prava i obveze državljanina, već je i konstitutivni čimbenik države u čijem

⁴ Engl. građanka/grāđanin u smislu sudjelovanja u državi kao političkoj zajednici

upravljanju aktivno sudjeluje. (Grubiša 2010: 190) Dakle, građani su oni državljani koji aktivno sudjeluju u političkom životu zajednice.

Moderno državljanstvo je pravna poveznica između države i pojedinaca, koja obuhvaća prava koja država jamči svojim državljanima i dužnosti na koje se državljani obavezuju spram svojih država. Oni koji imaju državljanstvo određene države tvore „zajednicu građana“ koja sebe definira isključivanjem nedržavljana. (Štikš 2016: 27) Isključujući karakter državljanstva razlikuje državljane u odnosu na druge, nedržavljanke koji žive u istoj državi ili strance. Pojam državljanstva, prema Štikšu, sa sobom nosi dvije sastavnice: status i kvalitetu. Status državljanstva obuhvaća prava i dužnosti kao što su poštivanje zakona, plaćanje poreza ili vojna služba. Kvaliteta državljanstva počiva na jednakoj političkoj participaciji građana i ključna je za osjećaj članstva i političkog identiteta (prema Štikš 2016:29)

Državljanin je onaj tko je po zakonima neke države stekao njezino državljanstvo, a nije ga po tim zakonima izgubio. (Glibo 2013: 82) Iz toga je vidljivo da davanje odnosno oduzimanje statusa državljanstva spada u ovlasti zakonodavstva određene države.

Osoba državljanstvo stječe na temelju državljanstva svojih roditelja, državljanstva države u kojoj je rođena ili države u kojoj prebiva. Štikš navodi da je državljanstvo povlastica koja se može steći i sklapanjem braka i boravkom u nekoj zajednici određeno vrijeme, davanjem doprinosa životu zajednice, zavrijediti žrtvom ili zaslugom te interesom što ga zajednica pokazuje za pojedine osobe kao što su sportaši ili znanstvenici. (Štikš 2016: 28) U nastavku rada konkretnije ću pričati o razvoju koncepcije europskog državljanstva.

3.2. UVOĐENJE DRŽAVLJANSTVA EUROPSKE UNIJE

Člankom 17. Ugovora iz Maastrichta ustanovljeno je europsko građanstvo definirano u sljedećoj izjavi: „svaka osoba koja je državljanin države članice bit će građanin Unije. Građanstvo Unije bit će komplementarno i neće biti zamjena za nacionalno državljanstvo.“ Međutim, ideje o uvođenju europskog državljanstva javljaju se već 60-tih godina 20. stoljeća u *Ugovoru o europskoj ekonomskoj zajednici* u kojem je propisano pružanje usluga, osnivanje poduzeća i sloboda kretanja radne snage. Sljedeći bitan korak prema uvođenju državljanstva EU bilo je osnivanje *Adonino odbora* ili odbora *Europa građana* u čijem se izvješću pojavljuje koncept *europskih državljanских prava*. 1981. godine dolazi do uvođenja europske putovnice

za sve zemlje članice. Putovnica je tamnocrvene boje, a na omotu je napisana oznaka „Europska unija“, naziv i grb države članice te naziv „Putovnica“ na jednom od službenih jezika Unije. Nadalje, Vijeće Europske zajednice je 1990. godine na sastanku u Rimu između ostalih planova, uvrstilo i koncept europskog državljanstva u viziju buduće Europske unije.

Time konačno dolazimo do Ugovora o Europskoj uniji kojim je državljanstvo Unije ustanovljeno. Državljanstvo Unije uvodi se s ciljem stvaranja prisnije veze između Europske unije i državljana država članica. Da bi se postigla najvažnija svrha državljanstva Unije potrebno je prethodno ostvariti veću političku i socijalnu dimenziju Europske unije, jačanje javnog mijenja i političkog identiteta Europske unije te snažniju zaštitu pojedinca u samoj Uniji (Glibo 2013: 84).

U članku 10 Ugovora o Europskoj uniji ističe se načelo reprezentativne demokracije, prema kojoj su građani predstavljeni izravno u Europskom parlamentu i posredno u Europskom vijeću te u Vijeću EU-a preko svojih nacionalnih vlada. Ideje o reprezentativnoj demokraciji i građanstvu pojavljuju se i u Ugovoru iz Amsterdama koji je dodatno proširio građanska prava, u Ugovoru o funkcioniranju Europske unije koji je reformulirao dotadašnje ugovore i u kojem se eksplicitno ističe da je Europska unija nemoguća bez političke participacije građana i bez direktne demokracije što je do tada bilo ostavljeno na volju državama članicama (Grubiša 2010: 203).

Kao što sam već navela, glavni cilj europskog državljanstva je povezivanje Unije s građanima. Europska unija državljanstvom definira tko su njezini članovi i koji je broj građana koji imaju mogućnost sudjelovati u političkom životu Unije. Sljedeća karakteristika državljanstva jest da jača demokratski legitimitet Unije, ali i pridonosi stvaranju političkog identiteta kroz formiranje europske javne sfere u kojoj građani mogu aktivno participirati i obznaniti svoje stavove prema različitim područjima djelovanja Europske unije. Državljanstvo pruža i pravnu zaštitu osoba u Europskoj uniji. Upravo je veća zaštita prava i interesa državljana država članica Europske unije jedan je od glavnih ciljeva uvođenja državljanstva.

3.3. STJECANJE DRŽAVLJANSTVA EUROPSKE UNIJE

Članak 17. Ugovora o Europskoj zajednici navodi da je „Državljanin Unije svaka osoba koja posjeduje državljanstvo države članice“. Iz te odredbe proizlazi da je državljanstvo Unije predodređeno državljanstvom države članice Europske unije. Samo osobe državljanici država članica mogu biti i državljanici Unije te nije moguće da neka osoba postane državljanin Unije, a da pri tome nije ujedno i državljanin države članice. (Glibo 2013: 85) Države članice se pri davanju statusa državljanstva vode vlastitim zakonodavstvom i propisima, a europsko državljanstvo se u potpunosti temelji na nacionalnim zakonima koji propisuju preduvjete za stjecanje državljanstva. Europska unija nema pravo sudjelovati u određivanju tko su državljanici država članica niti hoće li pojedinoj osobi priznati europsko državljanstvo. Iz toga slijedi da Europska unija svoje državljane stječe posredno, preko državljanstva država članica. Da bi primjerice osoba koja je doseljenik u državu članicu Unije postala europskim građaninom potrebno je da najprije dobije državljanstvo zemlje članice Europske unije.

Kad se govori o stjecanju državljanstva Europske unije, nailazi se na ključni problem – neuniformiranost državljanstva država članica Unije. (Glibo 2013: 86) Budući da državljanstvo spada u nadležnost pojedinih zemalja, nema odredbi od strane Unije o tome kako bi pojedine države trebale urediti tu tematiku i koji bi se uvjeti trebali ispuniti za dobivanje državljanstva. Među državama članicama Europske unije postoje znatne razlike u pravilima o tome kako osobe stječu državljanstvo pojedine zemlje. Razlike postoje i u odredbama za dobivanje državljanstva druge države članice ukoliko smo već državljanici Europske unije. Tako je primjerice u Švedskoj relativno jednostavan postupak stjecanja državljanstva, dok je useljenicima u Njemačkoj ili Velikoj Britaniji taj postupak nešto kompliciraniji.

Neke države članice Unije kao što su na primjer Mađarska, Bugarska, Rumunjska ili Hrvatska imaju olakšan postupak dobivanja državljanstva za osobe iz drugih zemalja koje nisu članice Europske unije. U tim slučajevima za dobivanje državljanstva nije nužno prebivalište u državi čije se državljanstvo traži, već se dobiva na temelju podrijetla, povijesnih korijena ili zajedničke kulture. Primjer su Hrvati u Bosni i Hercegovini koji hrvatsko državljanstvo imaju na temelju hrvatske nacionalne pripadnosti. Time dolazi do situacije da se povećava broj državljanica Europske unije koji onda mogu ostvarivati sva prava koja im taj status osigurava.

Postoje samo dva načina za stjecanje državljanstva Europske unije i dobivanja EU putovnice:

1. Osoba koja je rođena u nekoj od zemalja Europske unije
2. Osoba koja živi u nekoj od zemalja Europske unije legalno s boravišnom dozvolom i prolazi kroz naturalizaciju.⁵

U slučaju Republike Hrvatske, hrvatsko državljanstvo stječe se podrijetlom, rođenjem na području Hrvatske, prirođenjem i po međunarodnim ugovorima.⁶

Člankom 17. Ugovora o Europskoj zajednici propisuju se i ovlasti država članica Unije u slučaju oduzimanja državljanstva osobama koje su također državljani Europske unije. U oduzimanju državljanstva država članica mora poštivati standarde o zaštiti ljudskih prava za zaštitu kojih je zadužen Europski sud. Prema već navedenom Ugovoru ništa ne sprječava državu članicu da oduzme državljanstvo osobi ukoliko time ne krši opća načela zaštite ljudskih prava. Osoba koja je *Europskom konvencijom o državljanstvu* ovlaštena na državljanstvo države članice, a kojoj je ovo državljanstvo zbog nekoga razloga uskraćeno, bit će također automatski uskraćeno i državljanstvo Unije. (Glibo 2013: 98) Iz toga možemo zaključiti da je gubitak europskog državljanstva povezan s gubitkom nacionalnog državljanstva te da podliježe propisima države članice sve dok ona ne krše opća načela zaštite ljudskih prava.

⁵ M. Glibo, Državljanstvo Europske unije, *Pravnik*, 46. 1 (93) , 2013, str 86.

⁶ Zakon o hrvatskom državljanstvu

3.4. PRAVA I OBVEZE DRŽAVLJANA EU

Prava državljana Europske unije propisana su *Ugovorom o Europskoj zajednici*. Ta prava su po sadržaju uža od onih koje nacionalne države osiguravaju svojim državljanima, no ipak sadrže ona temeljna prava. Dok se kod prava državljana u nacionalnim državama spominju i određene obveze, u državljanstvu Europske unije to nije slučaj. Državljanstvo Europske unije je zapravo nadogradnja nacionalnog državljanstva pa samim time nadograđuje skup nacionalnih prava koja državljanici nacionalnih država imaju, sa dodatnim skupom prava koja kao državljanici Unije mogu imati u bilo kojoj drugoj državi članici Europske unije.

Stjecanjem državljanstva Europske unije državljanici ostvaruju sljedeća prava :

- pravo putovati, raditi, živjeti ili studirati slobodno u nekoj drugoj državi članici Unije
- pravo na jednako postupanje bez obzira na državljanstvo
- pravo glasovati i biti biran na lokalnim i europskim izborima u zemlji prebivališta, kao i u državi članici u kojoj državljanin ima boravište, pod istim uvjetima kao i državljanici te države
- niz prava potrošača vezanih za kupovinu roba i usluga
- diplomatska i konzularna zaštita druge države članice kada je državljanin EU u nekoj trećoj državi (državi koja nije članica EU) u kojoj vlastita država članica nema zastupništvo
- pravo pisati institucijama Europske unije na jednom od njenih službenih jezika te dobiti odgovor na tom jeziku
- pravo podnositi predstavke Europskome parlamentu o predmetima u nadležnosti Europske Unije
- pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije pod određenim uvjetima
- pravo podnijeti pritužbu europskome pučkom pravobranitelju protiv lošeg rada administracije u europskim institucijama
- zabrana diskriminacije na osnovi državljanstva, spola, rasne i etničke pripadnosti, religije, uvjerenja, dobi i spolne orijentacije⁷

⁷ T. Venables, T. Joshi, 50 pitanja i odgovora o pravima građana Europske unije, 2013., str 8.

Svi državljani Europske unije imaju jednaka temeljna prava. Europska unija može uvesti i određena ograničenja koja su propisana ugovorima, a tiču se slobode kretanja i boravka. Tri su temeljna razloga za njihovu uporabu: zaštita javnog poretka, javnog zdravlja ili sigurnosti. (Glibo 2013: 89) U slučaju da osoba smatra da su joj prekršena zajamčena prava može se najprije obratiti domaćim sudovima, ukoliko se radi o Ustavom zajamčenim pravima može podnijeti ustavnu tužbu te konačno, građani se mogu obratiti Europskom sudu za ljudska prava u Strasbourgu. U Republici Hrvatskoj sva prava zajamčena pravnom stečevinom Europske unije uživaju svi građani Europske unije.⁸

Posjedovanjem državljanstva države članice, automatski se ostvaruje i državljanstvo Europske unije, a članstvo u Uniji je dobrovoljno. Dobivanjem državljanstva Europske unije državljanin se ne odriče državljanstva nacionalne države već dobiva još jedno, nadnacionalno. Stjecanjem europskog državljanstva dobivaju se specifična prava koja su u interesu svih građana, a sam koncept europskog državljanstva vodi osjećaju bliskosti i zajedništvu europskih građana. Osjećaj pripadnosti Europskoj uniji polako će se razvijati kako građani budu shvaćali što Unija čini za njih i kada uoče opipljive rezultate toga rada.

⁸ Ustav RH čl. 141. d

4. EUROPSKO GRAĐANSTVO

Ideja europskog građanstva počiva na obećanju da će prava koja imamo na temelju europskog državljanstva biti na dobrobit svih i da će doprinjeti većoj povezanosti europskih naroda. Europsko građanstvo jamči održavanje mira i razumijevanja među državljanima unije i time doprinosi procesu europske integracije. Europska unija želi potaknuti Europljane da aktivnije koriste svoja građanska prava i time sudjeluju u političkom životu Unije. Kroz izgradnju europskog građanstva promiču se aktivnosti kojima je cilj formiranje Europske unije kao "prijateljice Europljana". Europska unija više nije samo gospodarska i trgovinska zajednica, usmjerena na očuvanje mira i sigurnosti, već želi svoje građane uključiti u politički život potičući formiranje javne sfere i aktivnog građanstva.

Kroz ovo poglavlje govorit ću o ideji europskog građanstva, što znači aktivno europsko građanstvo unutar europskih demokratskih okvira i o projektu *Europa za građane* kao prostoru za ostvarenje političkih prava državljana država članica Unije.

4.1. RAZVOJ KONCEPCIJE EUROPSKOG GRAĐANSTVA

Iako je ideja europskog građanstva dobila pravno priznanje tek Maastrichtskim ugovorom, njene začetke nalazimo u uvođenju slobode kretanja osoba u Europskoj zajednici. Sljedeći korak bilo je prerastanje Europske zajednice u Europsku uniju kada dolazi do reformi u instituciji Europskog parlamenta koji više nije sačinjen samo od predstavnika nacionalnih parlamenata, već se uvodi građansko predstavništvo svih država članica. Ideja europskog građanstva konačno je ozakonjena *Maastrichtskim ugovorom* i od tada je znatno napredovala, najprije izmjenama u *Ugovoru iz Amsterdama*, a kasnije u nacrtu *Ustava za Europu* u koji je ugrađena *Povelja o temeljnim pravima*.⁹Iako je Europski ustav doživio neuspjeh, Lisabonskim ugovorom je prihvaćena *Povelja o temeljnim pravima* i dan joj je jednak značaj kao i osnivačkim ugovorima. Ona postaje referentna točka ne samo za institucije Europske unije pri sastavljanju zakonodavnih akata, nego i za sudove na europskoj i nacionalnoj razini te tako

⁹ Europska povelja o temeljnim pravima sastavni je dio Lisabonskog ugovora i prema tome pravno obvezujuća. Ona uključuje ravnopravnost pred zakonom i zaštitu od diskriminacije na temelju spola, godina, religije, invalidnosti ili seksualne orijentacije, zaštitu osobnih podataka, pravo na azil te važna socijalna prava kao što su zaštita od nezakonitog otkaza i pristup socijalnom osiguranju.

temeljna prava za građane Europe postaju dio stvarnosti.¹⁰ Posljednjih godina izazovi s kojima se Europa suočava ostavljaju dubok trag na ideji europskog građanstva, samoj vjeri građana i društvenim vrijednostima. Nužno je da građani ponovno steknu povjerenje u Europu te da se angažiraju i uključe u projekt koji je šest zemalja započelo na podijeljenom i razorenom kontinentu prije više od 60 godina.¹¹ Važno je da građani shvate kako Europska unija postoji zbog njih. Institucije Unije jamče poštivanje i zaštitu temeljnih građanskih prava, ali isto tako rješavanje svakodnevnih problema s kojima se građani susreću. Jedan od temeljnih ciljeva Europske unije, naglašen u Lisabonskom ugovoru, je izgradnja istinskog europskog područja slobode, pravde i sigurnosti u službi građana.

4.2. IZVJEŠĆE O GRAĐANSTVU EUROPSKE UNIJE

Europsko građanstvo razvija se otkad je 1993. godine prvi put zakonski formirano, no još uvijek nije doseglo svoju punu zrelost. Građani još uvijek nailaze na probleme pri ostvarivanju svojih prava u svakodnevnom životu. Europska komisija dobila je zadaću sustavno pratiti razvoj koncepcije europskog građanstva i o tome izvijestiti Europsku uniju. Rezultat su posebna izvješća pod nazivom *Izvješće Europske komisije o građanstvu Unije*. (Grubiša 2010: 196) Izvješće se objavljuje svaku treću godinu i ima zadatak izvijestiti Uniju o napretku na tom području. Prvo *Izvješće Europske komisije o građanstvu Unije* objavljeno je 1993. godine, a Komisija trenutno priprema Izvješće za 2016. godinu. Posljednje Izvješće o građanstvu Komisija je donijela 2013. godine. U *Izvješću o građanstvu Europske unije* za 2013. godinu navodi se dvanaest konkretnih mjera za uklanjanje prepreka na koje građani nailaze pri ostvarivanju svojih prava u Uniji. Te mjere su:

1. Predložiti reviziju uredbe o usklađivanju sustava socijalne sigurnosti i ispitati mogućnosti prijenosa davanja za nezaposlenost u drugu državu u razdoblju duljem od obvezna tri mjeseca kako bi se građanima olakšalo traženje posla u drugoj državi članici EU. Snažno potaknuti države članice da maksimalno iskoriste mogućnosti trenutnih propisa kako bi se tražiteljima zaposlenja omogućilo da dok posao traže u drugoj državi članici, naknadu za nezaposlenost dobivaju u razdoblju do šest mjeseci.
2. Razvojem kvalitetnog okvira za osposobljavanje pomoći mladim građanima EU u stjecanju vještina i ulasku na tržište rada. Pokrenuti inicijativu za moderniziranje mreže Europskog portala za radnu mobilnost kako bi se omogućila važnija uloga i veći učinak

¹⁰Izvješće o aktivnostima EU 2013. str 122.

¹¹Opće izvješće o aktivnostima EU 2013. str 17.

službi za zapošljavanje na nacionalnoj razini te poboljšala koordinacija mobilnosti radne snage u EU. Pokrenuti pilot – inicijativu za poboljšanje razmjene informacija o mogućnostima osposobljavanja i učenja preko EURES-a.¹²

3. Posvetiti se pronalasku rješenja za uklanjanje prepreka na koje nailaze građani EU i članovi njihovih obitelji koji žive u državi članici EU koja nije njihova matična zemlja, u vezi s osobnim i boravišnim ispravama koje izdaju države članice.
4. Pokrenuti inicijative kojima bi se promicala najbolja praksa oporezivanja u prekograničnim situacijama te osigurala pravilna primjena prava EU kako bi se europskim građanima koji se kreću ili posluju preko granica olakšala primjena različitih poreznih propisa, a posebno da bi im se omogućilo da izbjegnu dvostruko oporezivanje.
5. Nastavljajući djelovanje u pogledu poboljšanja sigurnosti građanima EU na cestama, Komisija će poduzeti konkretne mjere kako bi se uspostavila zajednička „platforma s informacijama o vozilima“ kojom bi se olakšalo priznavanje potvrda o tehničkoj ispravnosti, čime će se građanima omogućiti jednostavnije i sigurnije putovanje automobilom u drugu državu članicu.
6. Osobama s invaliditetom omogućiti bolju mobilnost unutar EU tako što će se poduprijeti uvođenje EU invalidske iskaznice koju bi države članice međusobno priznavale i kojom bi se tim osobama omogućilo jednako uživanje određenih povlastica unutar EU.
7. Predložiti paket pravnih instrumenata kako bi se dalje ojačala prava građana u postupku ako su osumnjičeni ili optuženi, uzimajući u obzir poseban položaj djece i ranjivih društvenih skupina.
8. Komisija namjerava revidirati europski postupak za sporove male vrijednosti kako bi se olakšalo rješavanje sporova u vezi s kupnjom u drugoj državi članici EU.
9. U tijesnoj suradnji s nacionalnim provedbenim tijelima i odgovarajućim dionicima razviti model prikazivanja ključnih zahtjeva na internetu kako bi se informacije o digitalnim proizvodima učinilo jasnijima i jednostavnijima za usporedbu. Na razini Europske unije pokrenuti namjensku kampanju za podizanje svijesti o pravima potrošača.
10. Komisija će poduzeti mjere kojima se osigurava da lokalna uprava na raspolaganju ima instrumente za potpuno razumijevanje prava slobode kretanja građana EU.
11. Praktičnim smjernicama dostupnima na središnjem portalu Europa pobrinuti se da građanima bude jasnije i lakše saznati kome se obratiti za zaštitu svojih prava.

¹² Europski portal za mobilnost pri zapošljavanju

12. Promicati svijest građana o pravima koja imaju kao građani Europske unije, a posebno o njihovim biračkim pravima, tako što će na Dan Europe objaviti priručnik u kojem se jasnim i jednostavnim jezikom predstavljaju njihova prava u EU. Predložiti konstruktivne načine na koje će se građanima EU koji žive u drugoj državi članici Unije omogućiti da, zadržavanjem prava glasanja na nacionalnim izborima u svojoj matičnoj državi, u potpunosti sudjeluju u demokratskom životu Europske unije. Istražiti kako na temelju postojećih nacionalnih i europskih struktura ojačati i razviti europski javni prostor kako bi se uklonila trenutačna prekogranična rascjepkanost javnog mnijenja.¹³

Ovo Izvješće o građanstvu Europske unije za 2013. godinu dalo je doprinos u događanjima tijekom 2014., europske godine građana, posebice u dijalozima s građanima i javnom savjetovanju o tada nadolazećim izborima za Europski parlament.

Prema posljednjoj analizi Eurobarometra o europskom građanstvu i izbornim pravima, koju je Europska komisija objavila 15. ožujka 2016., više Europljana no ikada upoznati su s njihovim statusom europskog građanina (87%). Građani su najbolje upoznati s pravom o slobodnom kretanju i pravom na podnošenje pritužbi Europskom parlamentu, Komisiji ili Pučkom pravobranitelju. Unatoč tim pozitivnim pokazateljima, analiza pokazuje da postoji potencijal za dodatno povećanje građanske svijesti i znanja o njihovim europskim pravima, kao i potreba za promicanjem političke participacije. Otprilike samo četvrtina građana (26 %) izjasnilo se da su dovoljno informirani o tome kako bi trebali postupiti u slučaju da osjećaju kako su im povrijeđena građanska prava u EU. Velika većina ispitanika (84 %) smatra da bi bolje informacije o tome kako Europska unija utječe na svakodnevni život građana potaknule veći odaziv na europskim izborima.¹⁴

Iz ovog istraživanja zaključujemo kako je porasla svijest o europskom građanstvu i pravima koje ono sa sobom nosi, no još uvijek postoji širok prostor za napredak. Institucije Europske unije rade na povećavanju građanskih prava i trude se osigurati građanima mogućnost uživati u njima u svakodnevnom životu. Također, potiču sudjelovanje građana u političkom životu Unije. Jačajući svoje pravo glasa i stvaranjem europskog javnog prostora građani mogu izraziti svoje ideje, zamisli i brige o razvoju Europske unije.

¹³ Opće izvješće o aktivnostima EU 2013. 128.str

¹⁴http://ec.europa.eu/justice/newsroom/citizen/news/160314_en.htm (Posjećeno 07.05.2016.)

4.3. EUROPA ZA GRAĐANE

Programom *Europa za građane* teži se promicanju aktivnog europskog građanstva s primarnim ciljem prevladavanja jaza između građana i Europske unije financijskim instrumentima koji potiču aktivno europsko građanstvo. Programu je namjera potaknuti suradnju između građana i organizacija iz različitih zemalja i razviti osjećaj pripadnosti zajedničkim europskim vrijednostima te promicati proces europskih integracija.

Nakon usvajanja *Ugovora o Europskoj uniji* institucije Unije dobile su legalnu osnovu za implementaciju koncepcije europskog građanstva. Europska komisija tako je dobila zadaću sustavno pratiti razvoj koncepcije europskog građanstva i o tome izvijestiti Europsku uniju. Rezultat su posebna izvješća pod nazivom *Izvješće Europske komisije o građanstvu Europske unije*. Ta izvješća rezultirala su stvaranjem programa pod imenom *Europa za građane* s ciljem afirmacije koncepcije europskog građanstva. (Grubiša 2010:196)

Ovaj Program provodi se u ciklusima. Od 2001. do 2006. godine trajao je prvi ciklus, a 6. travnja 2005. Europska komisija usvojila Program novog ciklusa koji se provodio od 2007. do 2013. godine. Trenutno je u tijeku Program ciklusa od 2014. do 2020. godine. Program Europa za građane financira se iz proračuna Europske unije, ali nema status jedne od komunitarnih politika. Ukupni proračun Programa za razdoblje od 2007. do 2013. iznosio je 215 milijuna eura, dok za razdoblje od 2014. do 2020. godine taj iznos 185,47 milijuna eura.¹⁵

Program Europa za građane važno je sredstvo kojim se želi postići da 500 milijuna europskih građana ima veću ulogu u razvoju Unije. Putem financijskih programa i aktivnosti u kojima građani mogu participirati, Programom se želi razviti svijest o zajedničkoj europskoj povijest i vrijednostima te se potiče osjećaj odgovornosti za način na koji će se Europa u budućnosti razvijati. Zadaća Programa je da se građani nađu u središtu interesa Europske unije i dobiju mogućnost aktivnog uključivanja u proces europske integracije. Program se sastoji od općih i posebnih ciljeva. Opći ciljevi su: pridonijeti da građani razumiju Uniju, njezinu povijest i različitosti, promicati europsko građanstvo i unaprijediti građansko sudjelovanje na razini Unije. Posebni ciljevi provode se na transnacionalnoj razini, a usmjereni su na podizanje svijesti u pogledu sjećanja, zajedničkih povijesti, vrijednosti i ciljeva Unije, kojima se promiču mir i dobrobit njezinih naroda poticanjem rasprava, promišljanja i razvoja mreža. Posebni cilj je i

¹⁵<http://europski-fondovi.eu/program/europa-za-gra-ane> (Posjećeno 09.05.2016.)

poticanje demokratskog i građanskog sudjelovanja na razini Unije, razvojem građanskog razumijevanja postupaka donošenja politika Unije i promicanje mogućnosti društvenog te međukulturnog angažiranja i volontiranja na razini Unije.¹⁶ Aktivnosti financirane Programom 2007. – 2013. bile su podijeljene na četiri cjeline.

1. cjelina– *Aktivni građani za Europu* bila je izravno usmjerena na sudjelovanje građana. U bilateralnim ili multilateralnim projektima bratimljenja okupljali su se građani lokalnih zajednica diljem Europe kako bi se promicala tolerancija i uzajamno razumijevanje različitosti, razmjenjivala iskustva i dobre prakse, međusobno upoznavale druge kulture u Europi te osnaživao europski identitet.
2. cjelina – *Aktivno civilno društvo* u Europi bila je usmjerena na organizacije civilnoga društva, od lokalnih građanskih inicijativa do mreža udruga koje djeluju na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili europskoj razini, organizacije koje se bave istraživanjem europskih javnih politika, sindikate te obrazovne i istraživačke institucije. Cilj ove aktivnosti bio je potaknuti organizacije civilnoga društva na zajednički rad tako da zajednički djeluju, raspravljaju i promišljaju o zajedničkim pitanjima vezanima uz europsko građanstvo.
3. cjelina – *Zajedno za Europu* provodila je Europska komisija radi šireg uključivanja građana na europskoj razini u aktivnosti koje jačaju vidljivost djelovanja EU-a, organizirajući velike europske skupove o različitim područjima rada Europske unije (npr. u suradnji sa zemljama koje predsjedaju Vijećem EU-a), provodeći istraživanja i studije koje doprinose boljem razumijevanju sudjelovanja građana te informiranjem o aktivnostima i postignućima u sklopu Programa.
4. cjelina – *Aktivno europsko sjećanje* bila je usmjerena na projekte očuvanja spomen - područja masovnih pogubljenja i deportacija, koncentracijskih logora i drugih mjesta stradanja iz doba nacizma i staljinizma, kao i drugih totalitarnih režima, te projekte vezane uz odavanje počasti žrtvama masovnih pogubljenja i masovnih deportacija.¹⁷

Struktura aktualnog Programa je ponešto izmijenjena u odnosu na Program 2007. -2013. Program se sastoji od dvije cjeline:

- 1) *Europsko sjećanje* čiji je zadatak podizanje svijesti o sjećanju, zajedničkoj povijesti, vrijednostima te ciljevima Unije. Ovom se cjelinom podupiru aktivnosti koje pozivaju na

¹⁶Programski vodič Program Europa za građane 2014-2020 str 6.

¹⁷<http://europazagradane.hr/> (Posjećeno 10.05.2016.)

promišljanje europske kulturne raznolikosti i zajedničkih vrijednosti u najširem smislu, a prioritet se daje sljedećim temama:

- projekti koji promišljaju o uzrocima totalitarnih režima u suvremenoj povijesti Europe te oni koji odaju počast žrtvama njihovih zločina
- drugi prijelomni trenuci koji su odredili noviju europsku povijest i referentne točke u europskoj povijesti

2) *Demokratski angažman i građansko sudjelovanje* kojoj je cilj potaknuti demokratsko i građansko sudjelovanje građana na razini Unije. Ova cjelina obuhvaća tri mjere:

- Bratimljenje gradova – svrha mjere je okupiti građane bratimljenih gradova kako bi se raspravljalo o europskim političkim temama i razvile prilike za angažman građana i volontiranje na razini EU-a.
- Umrežavanje gradova - kao zadatak ima potaknuti gradove na dugoročnu suradnju s drugim gradovima kako bi istražili dogovorene teme, dijelili resurse i interese, stekli utjecaj ili suočili se sa zajedničkim izazovima.
- Projekti civilnoga društva - kroz projekte civilnog društva građanima se pruža mogućnost da učinkovito sudjeluju u oblikovanju politika na razini EU-a i to poticanjem rasprava i predlaganjem praktičnih rješenja zahvaljujući suradnji na europskoj razini.¹⁸

U programu Europa za građane sudjeluje 28 zemalja članica Europske unije, zemlje kandidatkinje za članstvo te zemlje EFTA-e. Program obilježava ravnopravnost u pristupu aktivnostima, povezivanje transnacionalne i lokalne dimenzije, međukulturni dijalog i volontiranje kao izraz aktivnog europskog građanstva. Glavni korisnici Programa su javna tijela ili neprofitne organizacije s pravnom osobnošću. Program Europa za građane financira se iz općeg proračuna Unije, a iznos dodijeljen Odlukom o bespovratnim sredstvima predstavlja najviši iznos koji ne može biti uvećan. Unutar Programa razlikujemo dvije vrste bespovratnih sredstava. Bespovratna sredstva za aktivnosti koja se mogu dodijeliti projektima, a odnose se na aktivnosti ograničenog vijeka trajanja tijekom kojega se provode predloženi projekti. Druga vrsta su operativna bespovratna sredstva koja se razlikuju od bespovratnih sredstava za aktivnosti po tome što financijski pokrivaju troškove pravilnog vođenja uobičajenih i trajnih aktivnosti neke organizacije.¹⁹ Europska komisija odgovorna je za razvoj Programa te utvrđuje ciljeve, strategije i prioritete, kao i proračun te samo praćenje i vrednovanje provedbe

¹⁸<http://europa.eu/> (Posjećeno 11.05.2016.)

¹⁹Programski vodič Program Europa za građane 2014-2020

cjelokupnog programa. Odlukom Komisije osnovana je i Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA) koja je odgovorna za upravljanje cjelokupnim ciklusom projekata, uključujući raspisivanje natječaja, odabir projekata, potpisivanje ugovora, dodjele financijskih sredstava, praćenje projekata te provjere na licu mjesta. Kako bi informacije došle što bliže samim dionicima Programa, Europska komisija osnovala je tzv. nacionalne kontakt točke, koje su odgovorne za ciljano i učinkovito širenje praktičnih informacija o provedbi Programa, njegovim aktivnostima i mogućnostima financiranja.²⁰

Republika Hrvatska u Programu Europa za građane sudjeluje od listopada 2007. godine, a interes različitih dionika iz Hrvatske za sudjelovanjem u Programu svake godine se povećava. Brojnim aktivnostima u okviru Programa potiče se aktivno europsko građanstvo, solidarnost i društvena povezanost među europskim građanima što dovodi do jačanja europskog identiteta i stvaranja europskog javnog prostora. Program Europa za građane ima važnu ulogu u povezivanju i jačanju međusobnog razumijevanja Europljana te njihovom poticanju na sudjelovanje u razvoju Europske unije.

²⁰<http://europazagradane.hr/o-programu/> (Posjećeno 11.05.2016.)

5. SUDJELOVANJE GRAĐANA U POLITIČKOM ŽIVOTU EUROPSKE UNIJE

Osim što Europu treba približiti građanima, potrebno im je omogućiti i konkretniju ulogu u donošenju odluka na nadnacionalnoj razini. Na taj bi se način građani osjetili važnijima i odgovornijima znajući da rade na projektima vezanim uz vlastitu budućnost. U ovom poglavlju objasniti ću što znači aktivno europsko građanstvo i prikazati na koje načine građani mogu utjecati na ishod odluka na europskoj razini. Veliki dio ovog poglavlja posvetit ću europskoj građanskoj inicijativi koja je bitan instrument participativne demokracije u Europskoj uniji.

5.1. AKTIVNO GRAĐANSTVO UNUTAR EUROPSKIH DEMOKRATSKIH OKVIRA

5.1.1. O aktivnom građanstvu

Aktivno građanstvo izraz je koji se često koristi, ali malo tko uistinu zna što on predstavlja. Ono prije svega znači uključivanje građana u život svoje zajednice, aktivno sudjelovanje u donošenju i provedbi odluka koje se tiču te zajednice i njihovog života u njoj. Tiče se sudjelovanja u javnom životu i pitanjima koja se odnose na lokalnu, nacionalnu i nadnacionalnu razinu. Aktivno građanstvo ne znači samo glasanje na izborima ili volontiranje, već obuhvaća puno širi skup aktivnosti. Prema tome aktivni građani su oni koji primjenjuju znanja, sposobnosti i vještine kako bi bili u stanju donijeti odluke, utemeljene na objektivnim informacijama, te djelovati s ciljem poboljšanja kvalitete života u svojoj okolini.²¹ Aktivnost građana često se procjenjuje stupnjem građanskog voluntarizma. Voluntarizam je izraz svijesti građana i njihove zainteresiranosti za konkretne doprinose životima lokalne zajednice, što znači sudjelovanje u demokratskim tokovima, uključujući procese odlučivanja. Voluntarističko sudjelovanje uglavnom se odnosi na aktivnosti građana koje imaju obilježja humanitarnoga karaktera, a manje na one koje se tiču političkog sudjelovanja. (Nakić, Dukić 2014: 4)

Aktivno sudjelovanje građana u političkim procesima i civilnom društvu ne znači samo njihovo povremeno prakticiranje aktivnog biračkog prava. Participativna demokracija jamči pravo utjecaja na proces političkog odlučivanja. Odlučivanje se ne odnosi samo na biranje zastupnika u nacionalne parlamente i Europski parlament, već podrazumijeva i formuliranje stavova koji

²¹ Brošura- Europska godina građanstva, 2013., str 9.

prethode donošenju odluka. Na nacionalnoj razini aktivno građanstvo se izražava kroz glasanje na izborima, sudjelovanje u izbornim kampanjama ili članstvo u određenoj političkoj stranci. Na nadnacionalnoj razini aktivno građanstvo se očituje kroz brojne aktivnosti za zaštitu okoliša, smanjenje siromaštva, borbu za ljudska prava i sl. Aktivno građanstvo odnosi se na kapacitete građana zajednice da rade dobrovoljno, izravno ili posredstvom izabраниh predstavnika, u cilju postizanja zajedničkih ciljeva. Mišljenja sam da daljnja europska integracija nije moguća bez aktivnog uključivanja građana u cjelokupni proces. Upravo iz tog razloga Europska unija promatra svakog građanina kao aktivnog člana društva i kroz razne programe potiče aktivno građanstvo.

5.1.2. Obilježja aktivnog građanstva:

- Demokratsko građanstvo koje se temelji na pravnom statusu građana i uključuje sve aspekte života u demokratskom društvu koji se odnose na širok spektar tema kao što su obrazovanje, kultura, održivi razvoj, nediskriminacija, uključivanje etničkih manjina, sudjelovanje u društvu osoba s poteškoćama, ravnopravnost spolova, jednaka zastupljenost žena i muškaraca u donošenju odluka itd.
- Demokratsko građanstvo koje jamči da građani imaju pravo glasa u procesu oblikovanja i donošenja odluka u politici Europske unije izborom svojih predstavnika u Europskom parlamentu.
- Demokratsko građanstvo koje podrazumijeva da institucije Unije uživaju povjerenje javnosti i osiguravaju aktivno uključivanje građana i organizacija civilnog društva u procese donošenja odluka na svim razinama, od lokalne i nacionalne do europske.
- Demokratsko društvo koje jamči da svi građani mogu sudjelovati u životu svoje zajednice i oblikovanju javnih politika, uključujući i socijalno najugroženije skupine koje su vrlo često najudaljenije od europskog procesa izgradnje. Nemoguće je koristiti svoja civilna i politička građanska prava, ukoliko se ne uživaju socijalna i ekonomska prava, te Europska unija ne bi smjela propustiti doprinos onih u najnepovoljnijem položaju.²²

²² Savez „Europska godina građana 2013.“ manifest, str 2.

5.2. AKTIVNO GRAĐANSTVO U ODNOSU NA INSTIUCIJE EU

5.2.1. Europska komisija

Europska komisija upravlja programima u područjima aktivnog građanstva i poticanja europskog identiteta, ali je također neizravno odgovorna za ostvarivanje tih ciljeva. To se prvenstveno odnosi na europsku građansku inicijativu koja se upućuje Europskoj komisiji od strane građana Unije, a o tome će biti više riječi dijelu 5.3.

5.2.2. Europsko vijeće

Usvajanjem Stockholmskog programa, čiji je cilj jačanje koncepta europskog državljanstva i razvoj europskog prostora slobode, sigurnosti i pravde, Vijeće se obvezalo promicati temeljna prava i slobode svih građana Europske unije navedena u Europskoj konvenciji o ljudskim pravima i Povelji o temeljnim pravima.

5.2.3. Europski parlament

Izbori za Europski parlament održavaju se svakih pet godina i omogućavaju građanima Europske unije da odaberu njegov sastav. Izborima mogu pristupiti svi državljani jedne od država članica EU, stariji od 18 godina. Također, državljani se mogu i sami kandidirati na izborima uz uvjet da ispunjavaju sve kriterije koje propisuje država u kojoj imaju državljanstvo. Građani Unije također imaju pravo podnijeti zahtjev Europskom parlamentu, a mogu ga podnositi privatne ili pravne osobe s prebivalištem u jednoj od država članica Europske unije. Uvjet je da su pitanja u nadležnosti Unije i izravno utječu na život građana.

5.2.4. Europski gospodarski i socijalni odbor

Unutar Europskog gospodarskog i socijalnog odbora predstavnicima europskih radnika, poslodavaca i drugih interesnih skupina omogućeno je izražavanje stavova o pitanjima vezanim za Europsku uniju. Odbor ima ulogu savjetodavnog tijela koje onda mišljenja upućuje Europskom vijeću, Komisiji ili Parlamentu.

5.2.5. Odbor regija

Uz gospodarski i socijalni odbor, Odbor regija je drugo savjetodavno tijelo unutar Europske unije. Na zahtjev Europske komisije ili Vijeća, ali i na vlastitu inicijativu, Odbor daje lokalna i regionalna stajališta o zakonodavstvu Unije. Radi se o pitanjima koja se tiču kulture, obrazovanja, prometa, javnog zdravstva, zapošljavanja, telekomunikacija, energetike i sl.

5.2.6. Sud pravde Europske unije

Sud tumači zakone Europske unije kako bi osigurao njihovu jedinstvenu primjenu u svim državama EU. Ovaj sud također rješava pravne sporove između institucija Europske unije i vlada država članica. Osim toga, tužbu Sudu mogu podnijeti i privatne i javne osobe ukoliko smatraju da su ugrožena njihova temeljna prava od strane neke institucije Europske unije.

5.2.7. Agencija za temeljna prava

Zadatak Europske agencije za temeljna prava je pružati podršku i znanja institucijama i tijelima koja se bave temeljnim ljudskim pravima u Europskoj uniji. Glavni ciljevi agencije su borba protiv rasizma, netolerancije i ksenofobije. Agencija nema utjecaj na zakonsku regulativu, ali značajno doprinosi u osiguravanju ostvarivanja prava svih građana Unije.

5.3. EUROPSKA GRAĐANSKA INICIJATIVA

5.3.1. Uvođenje europske građanske inicijative

Građanske inicijative su instrumenti participativne demokracije i dostupni su građanima država članica Unije na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini. 1996. godine, uoči Međuvladine konferencije u Amsterdamu, ministri vanjskih poslova Austrije i Italije predložili su da se osim prava na podnošenje predstavlki Europskom parlamentu omogući i pravo na podnošenje građanskih inicijativa, ali taj prijedlog nije prihvaćen na Konferenciji. Odredbe za europsku građansku inicijativu, vrlo slične trenutnom sustavu, prvotno su uključene u nacrt Ustavnoga ugovora.²³ Iako je Ustavni ugovor doživio neuspjeh u procesu ratifikacije, koncepcija građanske inicijative je ostala i slične odredbe uvrštene su u Ugovor iz Lisabona. Pravo na podnošenje građanske inicijative ozakonjeno je u Ugovoru o Europskoj uniji. Člankom 11. Ugovora uspostavlja se osnovni okvir za građansku inicijativu, dok se člankom

²³Kratki vodič o EU 2016; građani Unije i njihova prava, str. 2

24. propisuju opća načela Uredbe, kojom se određuju konkretni postupci i detalji postupka podnošenja inicijative. Uredba je stupila na snagu 1. travnja 2011., no počela se primjenjivati tek godinu kasnije. Svake tri godine Komisija je dužna podnijeti izvješće o funkcioniranju Uredbe o europskoj građanskoj inicijativi kako bi se razmotrila potreba o mogućoj reviziji. Prvo izvješće Komisija je podnijela 31. ožujka 2015. i iz njega se može zaključiti kako je europska građanska inicijativa polučila znatan interes europske javnosti, ali još uvijek postoji prostor za napredak.

5.3.2. Postupak provedbe

Europska građanska inicijativa poziv je Europskoj komisiji da podnese zakonodavni prijedlog u područjima u kojima Europska unija ima zakonodavnu nadležnost. Riječ je o do sada najznačajnijem instrumentu koji, temeljeći se na transnacionalnosti i izravnoj demokraciji, ideje europskih građana postavlja u samo središte europskog odlučivanja.²⁴ Ona služi kao alat kojim će građani biti sposobni utjecati na razvoj i djelovanje Europske unije. Građanska inicijativa omogućuje milijunu građana s boravištem u sedam država članica Unije (ne nužno različitih nacionalnosti) da podnesu zakonodavni prijedlog Europskoj komisiji. Zakonodavni akt koji se Komisiji predlaže mora se ticati područja u kojima Europska komisija ima ovlasti djelovanja, kao što su poljoprivreda, okoliš, javno zdravlje, itd. Inicijativu mogu pokrenuti svi građani Unije pod uvjetom da su punoljetni, odnosno da imaju pravo glasovanja na izborima za Europski parlament.

Prvi korak u pokretanju građanske inicijative je osnivanje sedmeročlanog organizacijskog odbora koji se naziva *građanski odbor*. Taj odbor je odgovoran za vođenje cijelog postupka. Sljedeći korak registriranje je građanske inicijative u Komisiji. Pri registraciji predložene inicijative Komisiju treba obavijestiti o imenima sedam članova koji ispunjavaju navedene kriterije i koji nisu zastupnici Europskog parlamenta te objaviti njihova imena na internetskoj stranici Komisije o građanskoj inicijativi. Registracija inicijative nije automatska. Komisija će prije službene registracije inicijative i objave na internetskoj stranici u roku od dva mjeseca provjeriti jesu li ispunjeni određeni zahtjevi.²⁵ Europska komisija zahtjeva da građanska inicijativa koja se upućuje ima sastavljen građanski odbor, da ne prelazi zakonodavne ovlasti Komisije te da nije u suprotnosti s vrijednostima Europske unije.

²⁴<https://administratiopublica.wordpress.com/2013/01/15/125/> (Posjećeno 14.05.2016.)

²⁵Vodič za europsku građansku inicijativu, 2015., str 17.

Kad je inicijativa registrirana, organizatori mogu početi prikupljati izjave o potpori. Rok za prikupljanje je 12 mjeseci, a izjave o potpori mogu se prikupljati u papirnatom ili elektronskom obliku. Organizatori inicijative nisu dužni potpise prikupljati u svakoj državi članici Europske unije, međutim potrebno je prikupiti minimalan broj potpisa, propisan za svaku državu, u sedam država Unije. Kako bi ispunila uvjete u određenoj državi članici, broj potpisnika u toj državi mora iznositi barem 750 pomnoženo s brojem zastupnika u Europskom parlamentu izabranih iz te države članice.²⁶ Time se želi spriječiti da u inicijativi najveću zastupljenost imaju građani jedne države, odnosno ističe se transnacionalni karakter europske građanske inicijative.

Nakon što su organizatori prikupili potreban broj potpisa, dužni su zatražiti potvrdu broja izjava o potpori od nadležnog nacionalnog tijela u svakoj zemlji u kojoj su se izjave o potpori prikupljale. Nacionalna tijela zadužena za to su ministarstva unutarnjih poslova, registri stanovništva ili izborne komisije. Rok tih tijela za izdavanje potvrde je tri mjeseca.

Nakon što organizatori dobiju potvrdu da su prikupili dovoljan broj izjava o potpori, inicijativu mogu podnijeti Komisiji na razmatranje. U roku od tri mjeseca od podnošenja građanske inicijative predstavnici Komisije sastat će se s organizatorima kako bi podrobno pojasnili pitanja potaknuta inicijativom. Organizatori će imati priliku predstaviti svoju inicijativu na javnom saslušanju u Europskom parlamentu. Nakon pozornog razmatranja inicijative, Komisija u službenom odgovoru objašnjava koje mjere namjerava poduzeti, ako ih bude poduzimala, i svoje razloge. Ako Komisija namjerava podnijeti zakonodavni prijedlog kao odgovor na građansku inicijativu, pokreće se uobičajeni postupak izrade prijedloga Komisije. Nakon što ga Komisija prihvati, prijedlog se podnosi zakonodavcu (Europskom parlamentu i Vijeću) koji ga mora prihvatiti da bi postao zakon.²⁷

5.3.3. Uspješne europske građanske inicijative

Do sada je zaprimljeno 57 zahtjeva za pokretanje europske građanske inicijative, od kojih 37 ispunjava zakonske uvjete za registraciju. Od toga su tri inicijative bile uspješne, a trenutno je pet inicijativa u tijeku.²⁸

Pravo na vodu

²⁶ Vodič o EU 2016, str. 3

²⁷ Vodič za europsku građansku inicijativu, 2015., str 26.

²⁸ http://ec.europa.eu/index_hr.htm (Posjećeno 15.05.2016.)

Ovom inicijativom Europska komisija je pozvana da podnese zakonodavni prijedlog koji će ostvariti ljudsko pravo na vodu i odvodnju na način kako ga prepoznaju Ujedinjeni narodi te koji će promovirati vodoopskrbu i odvodnju kao javne usluge neophodne za sve. Inicijativom se zahtjeva da: institucije Unije i države članice budu obavezne osigurati da svi stanovnici uživaju pravo na vodu i odvodnju, da opskrba vodom i upravljanje vodnim resursima ne budu podvrgnuti pravilima unutrašnjeg tržišta Europske Unije te da Europska unija uloži veće napore u postizanje univerzalnog pristupa vodi i odvodnji.

Jedan od nas

Inicijativom se traži pravna zaštita dostojanstva, prava na život i cjelovitosti svakog ljudskog bića od začeca. Kako bi se zajamčila dosljednost u područjima nadležnosti Unije kada se radi o životu ljudskoga zemetka, EU bi trebala zabraniti i ukinuti financiranje aktivnosti koje uključuju uništavanja ljudskih zemetaka, poglavito u područjima istraživanja, razvojne pomoći i javnog zdravstva. Komisija je donijela odluku u kojoj objašnjava da ne namjerava podnijeti zakonodavni prijedlog jer se važeći pravni okvir koji su nedavno donijeli Europski parlament i Vijeće, smatra primjerenim.

Ne vivisekciji

Predmet ove inicijative je usmjeren na donošenje zakonodavnog prijedloga usmjerenog na ukidanje pokusa na životinjama. Komisija se poziva na stavljanje izvan snage *Direktive 2010/63/EU* o zaštiti životinja koje se koriste u znanstvene svrhe. Odgovor Komisije je da ispitivanje na životinjama treba postupno ukinuti, no prerano je za potpunu zabranu istraživanja na životinjama jer time bi se riskirao odlazak biomedicinskih istraživanja iz Europe. Ukidanjem te Direktive ne bi se spriječilo korištenje životinja u pokusima, već bi se umjesto toga deregulirao način na koji se takvi pokusi provode te bi životinje postale još ranjivije.

Inicijative za koje se trenutno prikuplja potpora ili čekaju na očitovanje Komisije su:

- „Mama, tata i djeca – Europska građanska inicijativa za zaštitu braka i obitelji“
- „Wake up Europe! Djelujmo kako bismo očuvali europski demokratski projekt“
- „Stavimo na kraj plastici u moru“

- „Pravednost u sektoru prijevoza u Europi – jednako postupanje prema svim radnicima u sektoru prijevoza“
- „Socijalna Europa odmah! Za pojačanu suradnju država članica u borbi protiv siromaštva u Europi“²⁹

5.4. ISPITIVANJE ANGAŽMANA GRAĐANA U EU

Europska komisija nadgleda evoluciju javnog mijenja u državama članicama istražujući pitanja koja se bave glavnim područjima europskog građanstva: proširenje i integracija EU, društvena situacija, zdravlje, kultura, informacijske tehnologije, okoliš, euro, obrana, vanjska politika, itd. 2013. godine objavljeno je izvješće o angažmanu Europljana. U tom izvješću analizira se u kojoj su mjeri građani uključeni u participativnoj demokraciji te u kojoj mjeri vjeruju da mogu utjecati na proces donošenja političkih odluka, bilo vlastitom aktivnošću bilo putem nevladinih organizacija i udruga civilnog društva.

Većina ispitanika smatra da nevladine organizacije mogu utjecati na proces donošenja političkih odluka na lokalnoj (75%), nacionalnoj (70%) i u nešto manjem postotku na europskoj razini (53%) .

Više od polovice ispitanika misli da nevladine organizacije dijele njihove vrijednosti i stavove (59%) , dok se 41% ispitanika izjasnio da europskim građanima nisu potrebne takve organizacije. Takvi odgovori prevladavaju u Rumunjskoj, Bugarskoj, Grčkoj i Cipru.

Približno 7 od 10 ispitanika misli da je sudjelovanje na lokalnim ili nacionalnim izborima učinkovit način utjecanja na političke odluke. Postoci su nešto manji kad se radi o sudjelovanju na europskim izborima i članstvu u nevladinim organizacijama (54%).

Trećina ispitanika reklo je da su u posljednje dvije godine potpisali neku peticiju. Međutim postoje značajna odstupanja u različitim zemljama po tom pitanju. Primjerice, u UK-u taj postotak iznosi 53% , dok je na Cipru samo 7% .

Drugi popularni oblici angažmana su: izražavanje stavova na internetu (28%) , razmjena mišljenja s izabranim lokanim predstavnikom (24%) ili sudjelovanje u javnoj raspravi na lokalnoj ili regionalnoj razini (18%) .

²⁹<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/open> (Posjećeno 16.05.2015.)

Muškarci su skloniji angažmanu i izražavanju svojih stavova od žena, također su češći članovi nevladinih organizacija i sličnih udruga.

Petina ispitanika (20%) su članovi organizacije sa specifičnim gospodarskim, društvenim, ekološkim, kulturnim ili sportskim interesom, dok su 17% članovi u organizacijama s drugim posebnim interesima, a 16 % su članovi sindikata.

Nordijske države pokazuju visoku razinu sudjelovanja u nevladinim organizacijama i udrugama te posebice sindikatima. Međutim više od polovice ispitanika u 18 država članica izjasnilo se da nisu uključeni u ove vrste organizacija.³⁰

Na temelju ove analize vidimo da građani EU vjeruju da svojim angažmanom mogu utjecati na proces donošenja političkih odluka. Taj postotak je nešto viši kada se radi o lokalnoj ili nacionalnoj razini sudjelovanja, nego na europskoj razini. Također primjećujemo da su građani uključeni u razne udruge, sindikate i nevladine organizacije, međutim taj postotak je veći u zemljama „stare demokracije“, dok je u mlađim članicama Europske unije, koje su prošle proces tranzicije u demokraciju, taj postotak na još uvijek niskoj razini.

Iz navedenog u ovom poglavlju možemo zaključiti da je europska javnost pokazala interes za sudjelovanjem u političkom odlučivanju te da građani aktivno izražavaju spremnost promicati vlastite interese unutar europskih institucija. Vidimo da su Europljani zainteresirani za sva područja djelovanja Unije, da razumiju značaj europskih institucija, te da su zajedničkim akcijama spremni stvoriti bolje uvjete života. To bi trebao biti poticaj i hrvatskim građanima da se aktivnije uključe u proces donošenja odluka kako bi poboljšali vlastite životne uvjete te kako bi u Hrvatskoj zaživjela istinska demokracija.

³⁰ Flash Eurobarometer 373 Europeans engagement in participatory democracy 2013

6. DEMOKRATSKI DEFICIT EUROPSKE UNIJE

Europska unija je politička zajednica država sa jedinstvenim sklopom institucija u svijetu nastala kao produkt desetljeća europske integracije. Predstavlja prvu naprednu supranacionalnu tvorevinu sa vlastitim upravljačkim tijelima i strukturama. Ona je politička unija država članica i njihovih građana koja djeluje kao međunarodni akter na svjetskoj političkoj sceni. Predstavlja nešto više od međunarodne zajednice, no ipak manje od savezne države. Budući da je Europska unija prva zajednica te vrste u modernoj povijesti, nije imala uzor po kojem bi mogla razviti svoju strukturu. Upravo iz tog razloga postoji velik broj različitih institucija kao što su Europski parlament, Komisija ili Vijeće. U takvom jedinstvenom institucionalnom uređenju teško je primijeniti sve uobičajene demokratske standarde koje imamo u nacionalnim, demokratskim državama. Donošenje odluka u Europskoj uniji, gledajući iz perspektive građana, predstavlja složen i apstraktan proces. Kada govorimo o razini zadovoljstva funkcioniranjem demokracije u Europskoj uniji, podaci Eurobarometra iz lipnja 2014. pokazuju podijeljena stajališta – 43 % građana nije zadovoljno s funkcioniranjem demokracije na razini Europske unije, dok je 44 % zadovoljno.³¹Ovo, posljednje poglavlje rada bit će posvećeno problemu demokratskog deficita Europske unije i mogućim načinima za njegovo prevladavanje. Na kraju ću prikazati koji su razlozi građanske udaljenosti od Europske unije i što bi Unija trebala učiniti po tom pitanju koje je ključno za njen daljnji napredak.

6.1. DEFINICIJA I RAZVOJ DEMOKRATSKOG DEFICITA

Demokratski deficit termin je koji se vrlo često koristi posljednjih godina kako bi se opisao manjak legitimnosti europskih institucija i aktera, procesa odlučivanja, nedostatak transparentnosti, nedostupnost politika građanima i ostale mane Europske unije koje se popularno označavaju tim pojmom. U političkim raspravama se ne osporava legitimitet Europske unije kao zajednice, već je upitan demokratski legitimitet njezinog političkog sustava. Euroskeptici dovode u pitanje demokratski karakter i učinkovitosti institucija Europske unije kojima zamjeraju udaljenost od građana Unije i donošenje odluka "iza zatvorenih vrata". Mnogi pričaju i pišu o demokratskom deficitu, koriste ga u svakodnevnom razgovoru o Europskoj uniji, ali rijetko tko može uistinu objasniti taj pojam. Budući da nije jasno definiran,

³¹ Eurobarometar 81, 2014

demokratskom deficitu pridaju se različita značenja. Sljedeća nejasnoća oko demokratskog deficita je što se u literaturi jasno i obrazloženo ne navodi postoji li uistinu demokratski deficit Europske unije, već različiti autori, koji se bave tom temom, zauzimaju različita stajališta. U ovom odlomku prikazat ću nekoliko definicija demokratskog deficita oko kojih se većina autora može složiti.

Pojam „demokratski deficit“ prvi put se pojavljuje 1979. kada je britanski politički analitičar David Marquand govorio o slaboj legitimnosti Europskog parlamenta koji u to vrijeme nije bio neposredno biran. O demokratskom deficitu raspravljalo se i u tzv. Vedelovu izvještaju Europskoj komisiji iz 1972. koji predlaže promjene u ovlastima nadnacionalnih institucija tadašnje Europske zajednice te neposredno biranje članova Europskog parlamenta. (Butković 2012: 43) 1979. godine uvode se neposredni izbori za Europski parlament, a uklanjanju brojnih čimbenika demokratskog deficita pomogle su i promjene koje su nastupile uvođenjem Jedinstvenog europskog akta. Iako je došlo do pozitivnih demokratskih promjena, rasprave o demokratskom deficitu nastavile su se 1980- tih i 1990-tih. Razlog tomu je bilo glasovanje kvalificiranom većinom u Vijeću ministara, budući da su se do toga trenutka odluke o bitnim pitanjima donosile jednoglasno. Europska unija je tijekom vremena pronašla rješenja za velik dio tzv. formalnog demokratskog deficita te su njene institucije počele funkcionirati na demokratskiji način. Međutim, Unija nije uspjela riješiti problem tzv. društvenog demokratskog deficita koji se odnosi na vezu s građanima, a odražava se kroz slab odaziv na izborima za Europski parlament, nedovoljno javno znanje o funkcioniranju institucija Unije, te općenito kroz porast euroskepticizma među građanima. (Avbelj, 2005:5) Brojne rasprave o konceptu demokratskog deficita 1990-tih godina dovele su i do pokušaja definiranja samog koncepta.

Butković se poziva na definiciju Smitha i Wrighta koji definiraju demokratski deficit kao prilično neprecizan pojam koji obuhvaća različita pitanja kao što su reprezentativnost institucija Europske unije, apstraktna priroda građanskih prava te jaz između stvaranja politika i građana. Sljedeći autor kojeg navodi, Yves Meny, smatra da je problem demokratskog deficita Unije koncentriran u domeni javno utemeljenog legitimiteta. To znači da Unija po pitanju ustavnih ograničenja funkcionira demokratski jer počiva na vladavini prava, odvojenosti pojedinih grana vlasti i uspostavljenom sustavu kočnica i ravnoteža, no u području javno utemeljenog legitimiteta Europska unija ima manjkavosti zbog nedovoljno razvijene veze s građanima. (Butković, 2012: 44)

Postoje još brojne druge definicije demokratskog deficita, ali Grubiša se referirao na onu oko koje je postignut relativan konsenzus. To je široka i sveobuhvatna definicija Simona Hixa.

Prema toj definiciji demokratski deficit određuje pet glavnih točaka. Kao prvo, navodi se da je donošenje odluka na razini Europske unije dovelo do jačanja izvršne vlasti te do slabljenja nacionalne parlamentarne kontrole. U drugoj točki Hix navodi da je Europski parlament preslab u odnosu na Vijeće ministara koje još uvijek ima glavnu riječ u zakonodavnom procesu, a na tu slabost utječe i bolja povezanost građana sa zastupnicima u nacionalnim parlamentima, nego sa onima u europskom. Kao treće, naglašava se nepostojanje „europskih“ izbora jer građani nemaju stvarnu mogućnost glasovati o politikama Europske unije. Četvrta točka ističe udaljenost Europske unije od građana koji je ne razumiju budući da se odluke donose iza zatvorenih vrata, a sam proces donošenja politika je tehnokratski, a ne politički. U posljednjoj, petoj točki Hix navodi tzv. odmak politika, što znači da Europska unija donosi politike koje nemaju podršku većine njenih građana. (Grubiša 2012: 20-24)

6.2. TRI MIŠLJENJA O DEMOKRATSKOM DEFICITU I NJEGOVOM UKLANJANJU

Autori koji pišu o Europskoj uniji i politički analitičari ne slažu se u potpunosti oko postojanja demokratskog deficita niti njegove definicije, a neslaganje je još veće oko načina i metoda njegovog uklanjanja. Možemo ih podijeliti u tri grupe:

- Demokratski deficit ne postoji – Prvoj grupi pripadaju analitičari koji smatraju da demokratski deficit EU ne postoji jer legitimnost europskim politikama daje njihova učinkovitost. Prema toj grupi autora legitimitet nadnacionalne razine Unije proizlazi iz ekonomske učinkovitosti i poštivanja individualnih sloboda pa se iz tog razloga smatra da nije potrebna demokracija na toj razini. Druga argumentacija na koju se Butković referira, Giandomenica Majonea, kaže da su vlade država članica prenijele Europskoj uniji ovlasti nad regulacijskim politikama u ekonomskim područjima kako se o tim politikama ne bi odlučivalo na nacionalnoj razini. Prema njemu odlučivanje o tim pitanjima ni ne bi trebalo biti demokratsko jer bi se u tom slučaju politike donosile prema kratkoročnim političkim preferencijama, a ne u skladu s dobrobiti većine građana. (Butković, 2012: 46) S ovom grupom stajališta teško se složiti budući da legitimacija nekog političkog sustava proizlazi iz participacije građana, a upitno je da samo učinkovitost nekog procesa može biti izvor njegovog legitimiteta.

- Demokratski deficit postoji, a integraciju treba vratiti unatrag – U drugu skupinu ubrajaju se autori koji smatraju da demokratski deficit unije postoji, a moguće ga je riješiti vraćanjem integracije unatrag. Mišljenja su da je pojam demokracije vezan uz pojam države te je iz tog razloga određene ovlasti prenesene na Europsku uniju potrebno vratiti natrag nacionalnim državama. Odbacuje se ideja demokratizacije Europske unije jer smatraju da nije moguće izgraditi europski identitet. Prema njima, demokratski deficit riješit će se ukoliko se postave ograničenja između ovlasti Unije i država članica.
- Demokratski deficit postoji, a politički sustav EU treba nadograditi –Ova skupina autora priznaje postojanje demokratskog deficita, a smatraju da ga je moguće prevladati jačanjem Europskog parlamenta, što bi dovelo i do jače uloge građana u oblikovanju politika Europske unije. Butković se tu poziva na, Jennifer Mitchell, koja naglašava da je u cilju prevladavanja demokratskog deficita potrebno omogućiti ravnopravnije predstavljanje uključenih aktera. Potrebno je mijenjati neke elemente procesa upravljanja zato jer je trenutno previše razvučen da bi se zadovoljila široka lepeza aktera. (Butković, 2015: 48)

6.3. INSTITUCIONALNI DIZAJN RJEŠENJA DEMOKRATSKOG DEFICITA

Nude se tri prijedloga institucionalnog dizajna kojima se pokušava riješiti problem demokratskog deficita Europske unije. Kratko ću prikazati svakog od njih.

- Parlamentarna strategija – Problem legitimiteta ogleda se u tome što nacionalni parlamenti nemaju ovlasti u poslovima Unije, a uloga Europskog parlamenta nije dovoljno razvijena. Donošenje najbitnijih odluka u političkom sustavu EU zadaća je vlada država članica. U cilju rješavanja demokratskog deficita naglašava se potreba jačanja uloge Europskog parlamenta. Rezultat ovog pristupa je formiranje posebnih europskih odbora, tj. komisija unutar nacionalnih parlamenata, koje su zadužene za odnos nacionalnih država s Europskom unijom. Međutim, političari su zaključili da bi povećavanjem zakonodavne uloge nacionalnih parlamenata moglo doći do određene vrste sukoba s Europskim parlamentom. Politologijske analize pokazale su da nacionalni parlamenti članica EU još nisu pronašli svoju pravu funkciju u europskoj politici. (Cipek2006: 853) Njihovo uključivanje u poslove Europske unije nije rješenje za problem demokratskog deficita.

- Prezidencijalistička strategija – Ova strategija zagovara neposredan izbor predsjednika Europske komisije. Budući da bi bio izabran od strane europskih građana dobio bi i jači demokratski legitimitet. Neprijeporno je da institucionalni dizajneri na taj način žele uvesti predsjednički sustav u kojem je predsjednik neposredno izabran te ima ovlasti da sam sastavi vladu. Demokratsko načelo jedan čovjek - jedan glas ide u prilog brojnijim nacijama. (Cipek 2006:856) Zato je upitno bi li ikada mogao biti izabran predstavnik neke manje države bez pristanka onih većih. Ovakav prijedlog je odbačen te predsjednika Komisije i dalje bira Europsko vijeće kvalificiranom većinom nakon konzultacija s Europskim parlamentom.
- Postparlamentarna strategija –Ovaj pristup inzistira na presudnom značenju procesa odlučivanja unutar Europske unije i zagovara neposredan dogovor Europske komisije i raznih interesnih udruga. (Cipek 2006: 858) Prema ovom pristupu glavnu ulogu u pregovaračkom procesu imaju različite korporativno-lobističke grupe. Zagovornici postparlamentarne strategije slažu se s postojanjem demokratskog deficita Unije, ali ne smatraju da treba doći do jačanja uloge Parlamenta kako bi se taj problem riješio. Smatraju da bi institucije izvršne vlasti trebale biti pristupačne organiziranim interesnim skupinama civilnog društva. Zagovornici postparlamentarne legitimacijske strategije tvrde da netransparentnost odlučivanja nije problem. Najveća mana ove strategije je zanemarivanje uloge parlamenta, a njihov prijedlog ne spašava politički poredak Unije od nedostatnog demokratskog legitimiteta.

Najpopularnije i po mom mišljenju, najprihvatljivije ideje za prevladavanje demokratskog deficita su one koje zastupaju eurorealisti. Polaze od toga da rješenje nedostatka legitimnosti treba tražiti u nadogradnji i demokratizaciji političkog sustava Europske unije. Eurorealisti ne ciljaju na federalizaciju Unije, svjesni su da EU vjerojatno nikada neće postati država te je stoga potrebno alternativno shvaćanje demokracije i razvoj novih metoda upravljanja. Konkretno, prema eurorealistima, manjkavost predstavničke demokracije u političkom sustavu EU moguće je nadoknaditi elementima neposredne i participativne demokracije te primjenom principa supsidijarnosti. (Butković 2012: 50)

Sljedeći bitan faktor u smanjenju demokratskog deficita prema eurorealističkom stajalištu je politizacija političkog sustava EU kako bi se ojačala reprezentativnost politika i ojačao odnos

između Europske unije i njenih građana. Ove inovacije dio su dugoročnog procesa čiji je ishod neizvjestan, no i sama potraga za rješenjima problema demokratskog deficita predstavlja napredak.

6.4. RAZLOZI UDALJENOSTI GRAĐANA OD EUROPSKE UNIJE

Kao jedan od glavnih uzroka demokratskog deficita ističe se otuđenost građana od Europske unije, budući da bez građana nema ni demokracije. Veliki broj Europljana nije zainteresiran za uključivanje u politički život ni na nacionalnoj ni na europskoj razini. To je ponajprije vidljivo na slabom odazivu na izbore za Europski parlament ili na referendum o Europskom ustavu u Francuskoj i Nizozemskoj, zemljama osnivačicama Europske unije. Razlozi udaljenosti građana od europskih institucija mogu se sažeti u dvije grupe razloga, objektivne i subjektivne. (Grubiša, 2010: 198-202)

1) Razlozi objektivne naravi

- a) Nadnacionalni karakter Europske unije i njezin smještaj na najvišu razinu političkog života. Institucije EU nalaze se na vrhu europskog višerazinskog konstrukta i to ih čini najudaljenijima od svojih građana.
- b) Način funkcioniranja Unije zasnovan je na stalnom pronalaženju ravnoteže i kompromisa, gdje su konflikti dovedeni na minimum. Tamo gdje nema konflikta, nema ni političkog života zanimljivog i privlačnog građanima koji očekuju političke senzacije i rivalstvo.
- c) Skroman učinak Europske unije na vanjskopolitičkom planu, njezina neefikasnost u svjetskim krizama, loši rezultati u suzbijanju transnacionalnog kriminaliteta, terorizma i korupcije.
- d) Pluralizam centara odlučivanja u Europskoj uniji, raspršenost europskih prijestolnica i sjedišta institucija EU.

2) Razlozi subjektivne naravi

- a) Razlozi vezani uz kvalitetu i ponašanje europskih institucija – prije svega tu je nedostatak ili rijetkost pojave karizmatičkih ličnosti u okviru europskih institucija. Slijedi ograničena sposobnost europskih političkih stranaka da postanu generatori jedne europske političke svijesti. Nadalje, naklonjenost europskih političara vlastitom javnom mnijenju, dok se „europska karijera“ doživljava kao tranzicijska faza ili utješna nagrada za neuspjeh u političkoj areni vlastite zemlje. Ovoj skupini razloga pripada i netransparentnost procedura odlučivanja te naposljetku raširena percepcija o demokratskom deficitu većem nego što on uistinu jest.
- b) Razlozi vezani uz kvalitetu i ponašanje nacionalnih političkih autoriteta – Na prvom mjestu je skromno poznavanje aktivnosti i institucionalnih mehanizama Unije od strane značajnog dijela političke klase, a posebice vodećih garnitura, što se naziva *fenomen političke ignorancije*. Dalje se spominje općenita odsutnost europske pedagogije usmjerene na prosvjećivanje građana o tome kako i zašto iskoristiti potencijal odlučivanja na europskoj razini. Treći razlog je tendencija nacionalne vladajuće klase da Bruxellesu pripiše težinu i odgovornost nekih političkih odabira, a sebi prida zasluge za one političke odluke koje se ispostave kao prihvatljive i poželjne opcije za one kojima se vlada. Sljedeći razlog je prilično proširena praksa diskreditiranja Unije u ime lokalizma, nacionalizma, populizma i antieuropeizma. Konačno, treba spomenuti krizu kredibiliteta vlada nekih zemalja koje Europsku uniju doživljavaju kao protivnika na ekonomskom, političkom, ali i ideološkom planu, čime se afirmiraju politike inspirirane interesima malobrojnih elita u tim zemljama.
- c) Razlozi vezani uz ponašanje europskih medija – Redukcija medija u javnom vlasništvu i koncentracija nakladništva na komercijalne sadržaje i na unosne izdavačke pothvate šteti "ozbiljnoj politici", a najviše štete će donijeti upravo politici na najvišoj razini koja nije komercijalno isplativa. Drugi razlog je slab interes za europske teme, osim ako se ne odnose na izuzetno krizne situacije ili na iznošenja mišljenja nacionalnih političkih ličnosti. Nadalje, aproksimacija informacija i pogrešne izjave o institucijama, tijelima i mehanizmima odlučivanja dovode do konfuzije i miješanja pojedinih institucija Unije. Na kraju i minimalna pozornost koju nacionalni mediji posvećuju povijesnim, kulturnim, socijalnim i političkim aspektima drugih zemalja članica.

d) Razlozi vezani za ponašanje i stavove samih građana –Jedan od glavnih razloga udaljenosti građana od europskih institucija je stanje izgubljenosti građana u razumijevanju naravi Unije te raznih kontradiktornosti i instrumentalizacije političara i medija. Sljedeći razlog je nepripremljenost u procjeni povezanosti zakonodavne aktivnosti Unije s različitim aspektima njezina svakodnevnog života. Slijedi tromost političkog ponašanja i nedostatak civilnog angažmana građana. Četvrti razlog je sklonost da se odgovornost za probleme te socijalno-političke i ekonomske disfunkcije traži što je moguće više na hijerarhijskoj ljestvici. Naposljetku je činjenica da se dimenzija europskog građanstva ne doživljava kao najviši stupanj političkog razvoja koji veže pojedinca s političkim sustavom Europske unije.

Svi navedeni razlozi ukazuju na još jedan deficit koji ugrožava projekt europske integracije, a to je deficit građanske svijesti.³²Međutim demokratski deficit prisutan je i u samim državama članicama Unije. Građani nisu motivirani za sudjelovanje u političkom životu vlastite zajednice jer ne osjećaju sposobnost da mogu nešto promijeniti, a samim time im je sudjelovanje na europskoj razini apstraktno i nedokučivo. Najveće kritike Europske unije idu na račun prevelike birokratiziranosti i zaokupljenosti različitim interesima koji su daleko od briga "malog čovjeka". Ako građani imaju dojam da europski političari samo pričaju i ne doprinose konkretnim rješenjima onda gube i njihovo povjerenje. Građanima je potrebno približiti što to Europska unija čini kako bi poboljšala njihov svakodnevni život. Da bi se demokratski deficit prevladao, Europsku uniju trebaju činiti građani. Međutim, građani suočeni s ekonomskom krizom i egzistencijalnim problemima, gube interes za političkom participacijom. Svoju "građansku dužnost" obavljaju izlaskom na izbore, no da bi se njihovo aktivno sudjelovanje povećalo i u razdoblju između izbora potrebno je da budu informirani o svojim pravima. U tom smislu važna je razina političke kulture te prostor za političko djelovanje kroz koji se mogu izraziti i dati svoje prijedloge. Ti prijedlozi trebaju biti ozbiljno razmotreni, a ako ih se nikada ne usvoji, onda je i građanska participacija besmislena.

³²Politički deficit EU u punom smislu u kojem su sadržani svi ostali deficiti.

7. ZAKLJUČAK

Nakon završetka Drugog svjetskog rata, vođe zapadnoeuropskih država bili su odlučni u namjeri da izbjegnu buduće ratove te su počeli razmišljati o novoj vrsti regionalne integracije. U početku takva integracija temeljila se isključivo na zajedničkoj industriji i ekonomiji, stvaranju carinske unije, a kasnije se razvija u stabilnu političku i socijalnu integraciju kakvu danas poznajemo.

Europska unija predstavlja zajednicu europskih, demokratskih država koje složno djeluju na poboljšanje života svojih građana, ali i na izgradnju boljeg svijeta. Od svog postojanja uspjela je ostvariti mir i prosperitet u Europi, a djeluje i kao svjetski lider na međunarodnoj sceni. Međutim za napredak Europske unije u budućnosti nužno je veće sudjelovanje građana. Unija ulaže napore kako bi demokratizirala svoje institucije i procese donošenja odluka te u njih uključila zainteresirane građane. Budući da se Europskoj uniji često spočitava udaljenost od vlastitih građana, moguće je da njeni dužnosnici i predstavnici u institucijama nisu svjesni svih potreba i interesa građana. Upravo zato je potrebno da građani iznose svoja mišljenja, zahtijevaju vlastita prava, sudjeluju u programima i inicijativama kroz koje mogu kvalitetnije komunicirati s europskim institucijama.

Kao što i naslov diplomskog rada kaže, koncepcija europskog građanstva počiva na dva aspekta - na pravnom statusu koje mu donosi državljanstvo Europske unijete političkoj ulozi koja se ogleda u sudjelovanju građana u političkom životu Unije koje implicira postojanje europskog identiteta.

Jednim od gorućih izazova Europske unije smatra se pitanje europskog identiteta čiji bi nedostatak mogao utjecati na razvoj jedinstvenog europskog tržišta i legitimnost funkcioniranja Unije. Pitanje demokratske legitimacije EU ovisi o postojanju europskog političkog naroda. Da bi se neki politički sustav mogao smatrati demokratskim neophodna je povezanost građana zajedničkim političkim identitetom. U procesu europeizacije trebalo bi se početi prvenstveno od stvaranja europskog političkog identiteta. Potrebno je kod građana razviti svijest o pripadnosti političkom i društvenom kolektivu Europske unije. Politički identitet konstruira se političkom participacijom građana i formiranjem europskog javnog prostora. Pojam identiteta je složen i ima više aspekata, među ostalim i kulturni, no smatram da je izgradnja kulturnog identiteta Europske unije uvelike neizvjesna. Za konstrukciju kulturnog identiteta nedostaje zajednička europska povijest koja bi generirala privrženost prema zajedničkoj kulturi, običajima, tradiciji,

jeziku koji također Europi nedostaju. Ti čimbenici vezuju se za nacionalni identitet nacija država. Geslo EU glasi „Ujedinjena u različitosti“ iz čega slijedi da bi europski identitet trebao biti izgrađen kao zbroj identiteta zemalja članica.

Europski politički identitet nema poseban smisao bez europskog državljanstva koje omogućuje europskim građanima da kao jednaki žive među građanima bilo koje države članice Unije. Uvođenjem državljanstva Europska unija želi smanjiti jaz i razviti prisnije veze između građana i europskih institucija budući da status državljanstva daje članstvo i mogućnost sudjelovanja pojedinca u životu zajednice kojoj pripada. Državljanstvo Europske unije ozakonjeno je Maastrichtskim ugovorom 1992. godine. Ono je ovisno o državljanstvu država članica, što znači da se državljanstvo Unije stječe posredno, imajući državljanstvo jedne od članica. Svaka država se u davanju državljanstva vodi vlastitim propisima. Europsko državljanstvo pridodaje se nacionalnom, a ne zamjenjuje ga. Nacionalno državljanstvo se po svom karakteru razlikuje od europskog pa se za europsko državljanstvo koristi izraz „građanstvo“, kako bi se naglasila razlika između nacionalnog i nadnacionalnog. Ugovorom o Europskoj uniji propisana su prava europskih državljana kao što su pravo kretanja i prebivanja na teritoriju država članica, pravo obraćanja institucijama EU, pravo tužbe pučkom pravobranitelju, prava potrošača i ostala prava. Ta prava su u interesu svih građana, a koncept europskog državljanstva vodi osjećaju bliskosti i zajedništva među Europljanima.

Europska unija želi potaknuti građane da aktivnije koriste svoja prava i time sudjeluju u političkom životu Unije. Kroz izgradnju europskog građanstva promiču se aktivnosti kojima je cilj ostvariti zajedništvo i povjerenje u institucije EU. Europska komisija ima zadaću pratiti razvoj europskog građanstva i o tome izvještavati Europsku uniju. Sukladno tome objavljuju se Izvješća o građanstvu EU koja su rezultirala programom *Europa za građane*. Svrha programa je putem nekoliko grupa aktivnosti, potaknuti suradnju između građana i organizacija iz različitih zemalja te razviti osjećaj pripadnosti europskim vrijednostima. Aktivno građanstvo vidljivo je kroz sudjelovanje u javnom životu i pitanjima koja se odnose na lokalnu, regionalnu i nadnacionalnu zajednicu. Vodeći se time jasno nam je da je za demokratski legitimitet EU potreban europski demos koji bi doprinio stvaranju europske javne sfere djelovanja. Veliki napredak za aktivno građanstvo je uvođenje Europske građanske inicijative koja je najznačajniji instrument participativne demokracije u EU. Građanska inicijativa polučila je velik interes javnosti i pokazala želju Europljana za promicanjem svojih interesa unutar institucija EU, međutim postoji prostor za daljnji razvoj i napredak. Aktivizam građana još uvijek je slabo

prisutan, počevši od slabog odaziva birača na izborima do nedovoljne informiranosti građana o procesima donošenja odluka u EU.

Budući da nezanemariv broj Europljana nije zainteresiran za uključivanje u politički život na europskoj razini, možemo govoriti o demokratskom deficitu Europske unije. Taj termin označava manjak legitimnosti europskih institucija i procesa odlučivanja, nedostatak transparentnosti i nedostupnost politika građanima. Možemo reći da Europska unija posjeduje samo djelomičnu legitimaciju budući da je Europski parlament jedina institucija demokratski legitimirana. Ostale institucije imaju „delegiranu legitimaciju“. Posljedica toga je demokratski deficit, a istovremeno tehno-kratski suficit institucija Unije. Iz perspektive građana, postupak donošenja odluka u EU je složen i apstraktan. U radu sam navela subjektivne i objektivne razloge građanske udaljenosti od Europske unije čija je posljedica deficit građanske svijesti. Demokratski deficit EU ima korijene u nacionalnim državama članicama jer ako građani nemaju interes, ali ni prostor za sudjelovanje na lokalnoj ili nacionalnoj razini, onda je nerealan poziv za sudjelovanjem na europskoj razini. Građani uniju smatraju birokratiziranim sklopom institucija koja ne misli previše o brigama "malog čovjeka". Da bi stekli povjerenje u Europsku uniju potrebno im je približiti što ona čini kako bi poboljšala svakodnevni život građana.

Nakon 6 krugova proširenja u kojima je u zadnjem krugu proširenja pristupila i Hrvatska, Europska unija broji 28 zemalja članica, sa 24 službena jezika, prostire se na 4.381.324 km², a broji oko 508 milijuna stanovnika.³³ Mogu zaključiti da u tako velikoj zajednici nedostaju integracijski elementi kao što su zajednički jezik ili kultura, ali međusobno dijelimo zajedničke europske vrijednosti slobode, jednakosti i solidarnosti. Europska unija nije država i stoga ne teži formirati narod u etno-kulturnom smislu. Kako bi se osigurala legitimnost i napredak Europske unije potrebno je razvijati politički narod, odnosno jedinstveni politički kolektiv – europski demos.

³³https://hr.wikipedia.org/wiki/Europska_unija

8. LITERATURA

KNJIGE:

Beširević, Nataša; Grubiša, Damir; Špehar, Hrvoje, (2012); Politički sustav Europske Unije i europeizacija hrvatske politike, Zagreb: Fakultet političkih znanosti u Zagrebu

Budak, Neven; Katunarić, Vjeran, (2010); Hrvatski nacionalni identitet u globalizirajućem svijetu, Zagreb: Pravni fakultet: Centar za demokraciju i pravo „Mirko Tripalo“

McCormick, John (2011); Razumjeti Europsku uniju, Zagreb: Gospodarska misao

Meyer, Thomas (2009); Identitet Evrope: jedinstvena duša Evropske unije?, Beograd: Albatros plus: Službeni glasnik

Štiks, Igor (2016); Državljanin, građanin, stranac, neprijatelj – Jedna povijest Jugoslavije i postjugoslavenskih država, Zaprešić: Fraktura

ČLANCI

Avbelj, Matej (2005); Can the New European Constitution Remedy the EU "Democratic Deficit", (online) dostupno na: <https://www.opensocietyfoundations.org/briefing-papers/can-new-european-constitution-remedy-eu-democratic-deficit>

Beck, Ulrich (2007); Iznova pronaći Europu: kozmopolitska vizija, Anali Hrvatskog politološkog društva: Vol.3. No. 1. 105-116

Butković, Hrvoje (2012); Demokratski deficit Europske unije i modeli za njegovo prevladavanje, Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike: 43-55

Cerutti, Furio (2003); Global governance and European identity, Politička misao: 39(5) 107-115

Cipek, Tihomir (2006); Institucionalni dizajn i demokratski deficit Europske unije, Društvena istraživanja: Vol.16 No. 4-5 (90-91) 851-865

Čepo, Dario (2010); Od nacionalnoga k supranacionalnom: europski identitet i Europska unija, Hrvatski nacionalni identitet u globalizirajućem svijetu: 67-79

Glibo, Maja (2013); Državljanstvo Europske unije, Pravnik: 46(93) 81-100

Grubiša, Damir (2010); Lisabonski ugovor i europsko građanstvo, *Politička misao*: 47(4) 185-209

Grubiša, Damir (2012); Konstitucionalizacija demokracije u EU-u: demokratski deficiti i poteškoće prevladavanja političke alijenacije, *Politička misao* 49(1) 41-63

Lončar – Mrkoci, Branka (2008); Je li moguć europski politički narod?, *Politička misao*: 45(1): 139-158

Nakić, Mladen; Dukić, Petar (2014); Uloga građana u suvremenom društvu i Europska građanska inicijativa, *Međunarodne studije*: Vol.14 No.1. 9-20

Rodin, Siniša; Čapeta, Tamara, (2009); Reforma Europske unije: Lisabonski ugovor, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*: 46(4) 847-851

OSTALI IZVORI

Brošura – Europska godina građanstva (2013); Europe direct Informacijski centar Slavonski brod

Kratki vodič o Europskoj uniji (2016); Europski parlament, Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije

Manifest saveza, Europska godina građana 2013; EYCA

Opće izvješće o aktivnostima Europske unije 2013; Luxemburg: Ured za publikacije Europske unije

Programski vodič Europa za građane 2014-2020; Europska komisija, Ured za publikacije Europske unije

Venables, Tony; Jooshi Tirupa (2013); 50 pitanja i odgovora o pravima građana Europske unije, Zagreb: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Vodič za Europsku građansku inicijativu (2015); Europska komisija, Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije

<http://europski-fondovi.eu/>

http://ec.europa.eu/index_hr.htm

<http://europazagradane.hr/>

SAŽETAK

Ovaj rad bavi se temom europskog građanstva. Iznose se dva aspekta toga pojma - pravni status, koji podrazumijeva europsko državljanstvo i politička uloga europskog građanstva. Polazi se od problema postojanja europskog identiteta. U tom kontekstu autorica se koncentrira na pitanje političkog identiteta kao kohezivnog elementa građana EU. U nastavku se objašnjava status državljanstva EU, način stjecanja i gubitak toga državljanstva, kao i prava koja sa sobom nosi. Analizira se koncepcija europskog građanstva od svojih začetaka do danas. Prikazani su programi i projekti Europske unije kojima se potiče građanska participacija. Posebna pozornost posvećena je Europskoj građanskoj inicijativi koja je snažan instrument participativne demokracije. U završnom dijelu rada razmatra se problem demokratskog deficita EU i prikazuju se razlozi udaljenosti građana od političkog života Unije. Zaključuje se kako je za daljnji razvoj Europske unije potrebno stvarati europsku javnu sferu i jačati europski demos.

KLJUČNE RIJEČI:

Europsko građanstvo, europski identitet, državljanstvo, europska građanska inicijativa, demokratski deficit EU