

УДК 321.7:323.1(4-672EU)

Примљено:  
18. фебруар 2011.

Прихваћено:  
25. мај 2011.

Оригинални научни рад

НАЦИОНАЛНИ ИНТЕРЕС

NATIONAL INTEREST

Година VII, vol. 10

Број 1/2011.

стр. 147-186

*Бојан Ковачевић\**

## ДЕФИЦИТ ПОЛИТИЧКОГ ГРАЂАНСТВА У ЕУ У СВЕТЛУ ИСТОРИЈСКОГ ИСКУСТВА ИЗГРАДЊЕ ФЕДЕРАЛНИХ НАЦИЈА

Резиме

*Исцрпљивањем потенцијала негативне, економске интеграције теоретичари и практични делатници кренули су у потрагу за решењима која би Европској унији омогућила да почне да делује као истинска политичка заједница. Позитивна политичка акција европског нивоа власти у областима попут фискалне политике, спољне и безбедоносне политике постаје императив у времену светске економске кризе и нових друштвено историјских и геополитичких изазова. Но, у одсуству Европљана свесних своје способности да делују политички, премештање политика од највећег значаја за грађане на европски ниво власти тешко може пронаћи нормативно и практично оправдање. У том контексту проучавање искуства модерних федералних нација насталих путем удруживања претходно независних и суверених политичких ентитета задобија посебан теоријски и практични значај. Основни циљ рада биће да у светлу историјског искуства изградње три модерна федерална демоса – америчког, немачког и швајцарског – омогући дубље разумевање следећег питања: Како поново створити политички активне европске грађане, учеснике у јавној сфери, а не пуке конзументе*

\* Институт за европске студије, Београд

*индивидуалних права, у време када демократски потенцијали националних држава све више бледе, са једне стране, а структурне претпоставке за формирање адекватног европског медијума за изражавање демократске воље безнадежно недостају, са друге?*

*Кључне речи: дефицит политичког грађанства, Европска унија, САД, федералне нација.*

### Увод

Продубљивањем процеса европске интеграције питање политичког идентитета Европске уније се са висина теоријских расправа све више спушта ка политичкој стварности. У контексту неуспеха уставног пројекта, источноевропског проширења и велике светске економске кризе заоштравају се расправе о политичком финалитету Уније како међу теоретичарима тако и међу оним политичким делатницима који својим одлукама обликују процес европског удруживања. У овом раду ће се, у светлу историјског искуства настанка модерних федерација, испитати проблем европског грађанства. Основни циљ биће да се понуди одговор на следеће питање: *Да ли неки од три историјска примера изградње модерне федералне нације – Сједињене Америчке Државе, Немачка и Швајцарска – има релевантности за превазилажење проблема дефицита политичког грађанства у европској федерацији in status nascendi?*

Рад ће бити подељен на два дела. У првом делу ће се изложити структурни узроци проблема и осветлити дometи и конкретне последице увођења концепта европског грађанства Уговором из Маастрихта. У другом делу испитаће се релевантност америчког, немачког и швајцарског модела изградње федералне нације у контексту данашње потраге за Европљанима свесним своје способности да делују политички.

### *Дефицит грађанства у ЕУ као политички недовршеној федералној заједници*

„Европљанин је хтео само оно што је он сам желео; он је као арбитрарну и превазиђену одбацио нацију, политички инструмент који му је омогућио, постављајући му границе, да остварује свој суверенитет или вољу. Сада се све више на-

лази без инструмента, без оквира деловања, усамљен и политички импотентан. Чак и са детаљно разрађеним гаранцијама демократског права да жели све, Европљанин као грађанин може да постигне све мање и мање.<sup>1</sup>

Сваки човек обележен је бројним интересима посредством којих он припада различитим друштвеним групама, као што су општина, регија држава, различити економски и друштвени кругови, или, пак, етничка, језичка или културна заједница, итд. *Поставља се питање шта је то што представља интегративни принцип који трајно сједињује све ове различитости у једној политичкој заједници?*

Основна разлика између једне недовршене политичке заједнице и модерне државе налази се у томе што јединство једне недовршене заједнице, попут бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије нпр, у сваком тренутку зависи од могућности постизања сагласја између представника територијалних, економских или етничких заједница, док се, пак, јединство модерне државе темељи на постојању јединственог правног, уставног поретка успостављеног темељном *политичком одлуком*. Но, историја учи да уколико ту темељну одлуку донесе тирански владар,<sup>2</sup> или пак стране окупационе снаге, *јединство заједнице може трајати само до оног тренутка док народ не задобије довољну свест о својој политичкој вредности*. Другим речима, модерној политичкој заједници треба *легитимитет*, односно, *интегративни принцип*. Тај интегративни принцип појавио се у форми нације, као ремек дело две историјске револуције с краја XVIII века, које су на позорницу светске историје донеле *уверење да извор и порекло сваке политичке власти мора поживати у народу*. Пре Француске револуције, која са пуним правом носи назив светскоисторијска,<sup>3</sup> легитимитет државе

1 Pierre Manent, *Democracy without nations? The fate of self-government in Europe*, ISI Books, Wilmington, 2007, p. 83.

2 Нојман подсећа да су италијански градови-државе били прве модерне државе. Оне пак, нису биле дело нација, већ богатих капиталиста који су куповали војнике и били у стању да помоћу њих успоставе тираније. Оно што је недостајало тим тиранијама био је некакав принцип легитимације. Франц Нојман, *Владавина права*, Филип Вишњић, Београд, 2002, стр. 243.

3 "Рекло би се да је Француска револуција проистекла из филозофије, и не без разлога филозофија се називала *Welweisheit* (мудрост), јер је она не само истина по себи и за себе, као чиста суштина ствари, већ и истина уколико у

потicao је или од божанских извора, или се, пак, темељио на апстрактним принципима природног права. Фундаментални преокрет који је Револуција донела на позорницу светске историје састојао се, дакле, у томе што легитимитет модерне државе након ње више не потиче од државе као такве, нити од некаквих трансценденталних божанских извора, *већ од народа који је постао свестан своје способности да делује политички, односно од нације*. Тиме се разрешава и почетна дилема о природи интегративног принципа који сједињује различитости у оквиру модерне политичке заједнице: *нација, као “ирационална структура државе”,<sup>4</sup> јесте та која трајно уједињује бројне и често међусобно супротстављене интересе појединаца, као и њихових територијално, културно, језички, економски, итд., различитих група*.

Но, за разлику од модерних европских националних држава, крајњи одговор на питање о природи интегративног принципа Европске заједнице/уније безнадежно је изостајао још од почетка процеса интеграције. Другим речима, дилема о томе шта држи на окупу разноврсне територијалне и социо-економске заједнице интереса у оквиру европске, политички недовршене заједнице, остала је до данас ускраћена за свој коначни одговор. Штавише, може се тврдити да је изузетно продубљивање процеса европске интеграције омогућено управо тиме што је дилема о европском *finalité politique*, до сада тако успешно избегавана у пракси европског удруживања. Федерални процес европског удруживања, који се у Европи незауостављиво продубљивао још од потписивања Уговора из Рима, до сада је успевао да по страни остави темељну дилему *политичког идентитета* Уније. Наиме, сасвим је оправдана бојазан да би премештање те дилеме из сфере теоријског мишљења на тло данашње европске друштвено историјске позорнице могло довести у питање изван-

---

световности постаје жива. Не смемо, дакле, побигати тврдњу да је Револуција своју прву побуду добила од филозофије.” (подвукао Б.К.), Г.В.Ф. Хегел, *Филозофија историје*, Федон, Београд, 2006, стр. 503-504

4 Франц Нојман, *Владавина права*, оп. цит., стр. 241. Концепт нације може се теоријски досегнути само у контексту модерне државе. Према Макс Веберу (нем. Max Weber) “нација је заједница која у принципу тежи да створи своју сопствену државу”. Max Weber, „The Nation“ in: John Hutchinson, Anthony D. Smith (eds), *Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1994, p. 25.

редне резултате досадашњег тога интеграције.<sup>5</sup> Истовремено, пак, овај идеолошки неутрализовани федерални процес, вођен, прво и пре свега, логиком максимизације економских резултата управљања, односно логиком *резултантног легитимитета* (енгл. *output legitimacy*),<sup>6</sup> био је директно праћен све значајнијим смањивањем самоуправних политичких потенцијала европских нација.

Важно је, међутим, нагласити да у контексту овог излагања нацију *не би требало разумети у етно-културном смислу, већ као конкретан политички израз колективног постојања европских народа. Имајући то у виду, проблем европског грађанства се може дефинисати на следећи начин. Све чвршиће административно, економско и институционално повезивање европских држава директно је праћено деполитизацијом живота политички постојећих европских народа, односно "методолошким свођењем њиховог колективног постојања на активности грађанског друштва".<sup>7</sup> Истовремено, грађани држава чланица временом све више постају значајно и директно погођени обавезујућим одлукама неког од различитих нивоа власти у оквиру политички недовршене европске федералне заједнице.*

Свесни могућих негативних последица, како по слободу појединаца и колектива, тако и по само подношљиво функционисање целокупног система, главне архитекте европског пројекта покушале су некако да замагле постојање овог темељног проблема федерално интегрисане Европе. У том циљу, дошло је до институционализације концепта европског

- 5 „Уосталом Европска унија је још од самог настанка успешно прошла кроз скоро пола века, а да ниједном није превише истицано питање идентитета. Према оваквом виђењу ствари сам тај појам изгледа да не само да није под знаком питања, већ је, што је још горе, и сасвим непотребан.“ Томас Мајер, *Идентитет Европе*, Албатрос плус, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 13.
- 6 Према концепту резултантног легитимитета (енгл. *output legitimacy*) политичке одлуке су легитимне уколико оне ефикасно промовишу заједничку добробит конститутивних јединица које су у питању. Према концепту полазног легитимитета (енгл. *input legitimacy*), пак, политичке одлуке су легитимне уколико оне одсликавају „вољу народа“ - односно, уколико оне произилазе из аутентичних преференција чланова заједнице. Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, 1999, p. 6.
- 7 Pierre Manent, *Democracy without nations? The fate of self-government in Europe*, op. cit., p. 77.

грађанства Уговором из Мастрихта, што се може схватити као својеврсно признање да економска права као таква нису довољна за стварање 'осећаја Европејства'.<sup>8</sup> „Установљава се право грађанства Уније. Грађанин Уније је свако лице које има држављанство неке од држава чланица. Права и обавезе грађана Уније потврђена су овим Уговором.“ (Уговор о Европској унији, члан 17 (ex члан 8)). Но, након краткотрајне почетне еуфорије, теоретичари и политички делатници убрзо су се суочили са изненађујућом тривијалношћу покушаја, учињеног Уговором о стварању Европске уније, да се коришћењем празне правне форме реши један темељни политички проблем.<sup>9</sup> Иако је стварање институције грађанина Уније представљало повод за бројне узавреле теоријске и јавне расправе, пре свега због огромне реторичке и симболичке снаге самог термина, у збиљи недемократског, технократског функционисања ЕУ није дошло ни до какве епохалне промене. Пре свега, треба уочити да права грађанства у Унији припадају искључиво држављанима држава чланица, а да су *prima facie* државе чланице те које одређују ко су њихови држављани. Како би избегле могуће недоумице, и како би се нагласио значај ове чињенице, креатори европског пројекта модификовали су у Уговору из Амстердама члан о грађанству на следећи начин. „Грађанство Уније комплетира, а не замењује национално држављанство.“ (Уговор о Европској унији, члан 17) Осим тога, бројни правни теоретичари уочили су да је каталог права грађанства веома ограничен и врло специфичан, те да се стога тешко може поредити са концептима грађанства који се иначе остварују у државама.<sup>10</sup> Оно што је уистину интересантно, и што постаје уочљиво већ на

8 Michaelle C. Everson, Ulrich K. Preuss, *Concepts, Foundations, and Limits of European Citizenship*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an Universität Bremen, Bremen, 1995, p. 44.

9 Чини се да је коришћење самог термина европско грађанство, које припада класичном језику демократске националне државе, било реакција на све већи осећај депресије и незадовољства у погледу европске конструкције у време када је сам темељ легитимитета овог великог пројекта доведен у питање. Џозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Висњић, Београд, 2002, стр. 366.

10 Josephine Shaw, "Citizenship of the Union: Towards post-national membership?", <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-06--1.html>, Видети такође Siofra O'Leary, *The evolving concept of Community citizenship, From the free movement of persons to Union citizenship*, Kluwer Law International, Hague, London, Boston, 1996, p. 306.

први поглед, јесте да одељак којим се уводи грађанство Уније говори о дужностима, а да их, при том, не набраја, и говори о правима грађана, а да, при том, не обезбеђује било какво озбиљније средство за њихово остваривање.<sup>11</sup>

Речју, и поред својих амбициозно прокламованих циљева, Уговор о Европској унији није довео у питање чувену оцену Рејмона Арона (Raymond Aron), коју је овај француски мислилац дао још давне 1974. године у свом чувеном тексту под називом „Да ли је мултинационално грађанство могуће?“. „Иако Европска заједница даје свим грађанима својих држава чланица иста економска и социјална права, не постоје таква створења као што су ‘Европски грађани’. Постоје само француски, немачки или италијански грађани.“<sup>12</sup>

Но, оно што суштински продубљује проблем јесте то да су и грађани држава чланица као такви, односно Французи, Немци, Италијани, итд., постепено преображени у *пуке конзументе негативних права које им додељује некаква удаљена, иако можда беневољентна, патерналистичка европска власт*. Хабермас је овакав развој ситуације луцидно назвао „клијентелизацијом улоге грађана“.<sup>13</sup> Наиме, грађани држава чланица су са продубљивањем интеграције постепено бивали све више ускраћени за могућност активног политичког учешћа у процесу одлучивања на сва три нивоа власти, регионалном, националном и наднационалном.<sup>14</sup> Изван сваке сумње је да увођење правне форме грађанства Уније, лишене било каквог супстанцијалног садржаја, није довело до напретка у погледу растуће политичке импотенције грађана држава чланица ЕУ. Наиме, ако је овај Уговор унео било какву промену онда је он само *додатно заштитио грађане у*

11 Цозеф Вајлер, *Устав Европе*, op. cit., стр. 371.

12 Raymond Aron, “Is multinational citizenship possible?” in: Bryan Turner and Peter Hamilton, *Citizenship, Critical concepts*, Routledge, London and New York, 1994, p. 288.

13 Jurgen Habermas, “Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe”, in: Bryan Turner and Peter Hamilton, *Citizenship, Critical concepts*, Routledge, London and New York, 1994, p. 350.

14 Између осталих видети књиге Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity*, Berghahn Books, New York, Oxford, 1998, Deirdre M. Curtin, *Postnational democracy, The European Union in search of a political philosophy*, Kluwer Law International, Hague – London – Boston, 1997.

њиховим приватним сферама, дајући им нека нова права, од којих је можда најзначајније оно које се односи на слободно кретање и боравак на територији других држава чланица.<sup>15</sup> Но, тиме су само проширена постојећа индивидуална права, која су ионако добро загарантована националним уставима, одлукама националних уставних судова и Европском повељом о људским правима.

Заиста, чини се да институција грађанина Уније нема ништа заједничко са историјским и филозофским аспектима овог концепта који је своју потврду на позорници светске историје добио за време Француске револуције. Важно је имати на уму да је ова Револуција, која је имала светско-историјски карактер, свој главни филозофски подстицај добила из републиканске мисли Жан Жака Русоа. Према овом класичном политичком филозофу, концепт народне суверености није се односио само на пуки трансфер политичке моћи одозго према доле. Уместо тога, „народна сувереност значила је преображај ауторитарне у само-законодавну моћ“<sup>16</sup>. За разлику од такве идеје, Уговором из Мастрихта Унија је патерналистички *доделила* нека додатна социо-економска права грађанима држава чланица, који су током процеса интеграције константно лишавани могућности да остварују активну, партиципативну улогу на сва три нивоа управљања – суб-националном, националном и европском.

Неки теоретичари тачно су учили да „овај модел грађанства личи на либерални идеал демократије, чије је суштинско обележје приватно право, као фундаментални

15 Међутим, неки аутори показују скептичност у погледу стварног домета овог права. ”Штавише, то је право које су грађани већ поседовали –у многим случајевима већ много година – или на основу разних одредаба оснивачких уговора ЕЗ које представљају принципе заједничког тржишта (Чланови 7А, 48, 52 и 59), или на основу серије директива донетих 1990. које додељују право становања у свим државама чланицама бројним категоријама особа које нису економски активне (или нису чланови фамилија оних који су економски активни), као што су пензионери, студенти и они који су независни од економских средстава. Чини се да члан о грађанству у Унији није додао ништа ново, поготово ако се узме у обзир да он допушта законодавцу ЕУ да тражи од оних који користе право боравка у некој од земаља чланица да буду економски активни, или способни да се самостално издржавају у току боравка у земљи домаћину.”, Josephine Shaw, “Citizenship of the Union: Towards post-national membership?”, op. cit.,

16 Jurgen Habermas, “Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe”, p. 344.



уставни принцип, заједно са одсуством претпоставки политичког само-одређења<sup>17</sup>. Стога, увођење празне правне форме грађанства Уније не би требало схватити као озбиљан покушај спречавања даљег опадања политичких самоуправних капацитета грађана држава чланица, до ког долази са продубљивањем процеса интеграције. Чини се неупитном оцена да, уколико данас и постоји европско друштво, онда је то друштво „пасивних грађана – појединаца који још нису повезани било каквим специфично европским друштвеним везама<sup>18</sup>. Може се чак тврдити да се европски супранационални јавни простор ограничава на то да представља Хегелов систем потреба, у ком се појединац схвата апстрактно, као индиферентни елемент техничке и судске координације и регулаторне праксе.<sup>19</sup> Укратко, европски федерални процес интеграције, који је, интенцијално избегавајући питање политичког идентитета ЕЗ/ЕУ и њених чланица, потенцијал за ратне сукобе између европских држава свео на минимум, био је директно праћен значајним смањивањем потенцијала самоуправног политичког деловања европских народа. Тако овај, наизглед, незауостављиви процес удруживања држава озбиљно прети да сведе улогу европских политичких грађана на улогу *bourgeois*. Изражено савременим језиком то значи корисник индивидуалних права, који поседује правни статус чланства у заједници, и који је снажно заштићен у својој приватној сфери, док је, истовремено, безнадежно беспомоћан у покушајима да доведе до демократске промене.

Наравно, у временима када је политичка власт тежила да у потпуности инфилтрира друштво, када је сфера суверенитета претила да избрише сферу ослобођену од ње, јасно разграничење између државе и друштва, као и ширење сфере индивидуалних права имало је заиста драгоцен еманципаторски ефекат. Међутим, та времена су, макар када је реч о развијеном западном делу света, одавно прошла. Задатак раз-

17 Carlos Closa, "European Union citizenship and supranational democracy", in: Albert Weale, Michael Nentwich (eds), *Political theory and the European Union*, Routledge, London and New York, 1998, p. 180.

18 Gianluigi Palombella, "Whose Europe? After the constitution: A goal-based citizenship", in: *International Journal of Constitutional Law*, Oxford Journals, Oxford University Press, numbers .2 & 3, 2005, p. 362.

19 Gianluigi Palombella, "Whose Europe? After the constitution: A goal-based citizenship", op. cit., pp.362-363.

двајања човека у грађанина и бизнисмена, грађанина и протестанта, грађанина и католика или православаца, итд. – што значи успостављање неутралне сфере личног избора у којој сваки грађанин као приватно лице има могућност да егоистично тежи максимизацији остваривања својих сопствених потреба<sup>20</sup>- извршен је са успехом у западно-европским државама либералне-демократије. Но, чини се да темељни проблем дефицита грађанства данашње ЕУ никако не може бити сведен на недостатак набројаних, уставно загарантованих и судским путем заштићених индивидуалних права. Уместо тога, главна претња за слободу појединаца и њихових заједница налази се у чињеници да је процес европске интеграције смањило могућност помирења приватне аутономије и јавног само-одређења, чиме су битно ослабљени сами темељи демократског грађанства.<sup>21</sup> Из тог разлога, више није довољно схватити европску политичку власт као нужно зло наспрам ког, као препрека његовом ширењу, стоје системом вертикалне и хоризонталне поделе власти заштићена индивидуална права. Дакле, суштинско питање са којим се суочила данашња Европа није како сузбити, ограничити сферу суверенитета, већ како *помирити фрагментиране сфере националних суверенитета и европског суверенитета са сфером индивидуалних права*. Арон је прегнантно уочио да је „грешка очева оснивача Европске заједнице са обе стране Атлантика била у томе што су игнорисали Хегелову дистинкцију (коју је разрадио млади Маркс у свом тексту о јеврејском питању) између припадника грађанског друштва (*bürgerliche Gesellschaft*) и грађанина: први је приватна особа, а други, захваљујући стварању јавне сфере државе путем универзалног права гласа, учесник“<sup>22</sup>.

Из претходног излагања може се закључити да пред теоретичарима и практичним политичким делатницима у Европи стоји следећи задатак. Како поново створити политички активне европске грађане, учеснике у јавној сфери, а не пуке конзументе индивидуалних права, у време када де-

20 Jürgen Habermas, *Theory and Practice*, Heinemann, London, 1974, p. 84.

21 Carlos Closa, “European Union citizenship and supranational democracy”, in: Albert Weale, Michael Nentwich (eds), *Political theory and the European Union*, Routledge, London and New York, 1998, p. 175.

22 Raymond Aron, “Is multinational citizenship possible?”, *op. cit.*, p. 287.

мократски потенцијали националних држава све више бледе, са једне стране, а структурне претпоставке за формирање адекватног европског медијума за изражавање демократске воље безнадлежно недостају, са друге?

Међутим, неко се са правом може запитати да ли је овако постављен задатак само једна илузија подстакнута историјским искуством малих градова-држава у античкој Грчкој, или етнички и културно хомогених европских националних држава које се рађају од краја XVIII века. Да ли је уопште могуће помирити идеју политички активних грађана, републиканаца, учесника у јавној сфери, са стварношћу европске политички недовршене заједнице? Овде треба подсетити на две важне ствари. Са једне стране, функционисање ове сложене заједнице без историјског преседана, заснива се, прво и пре свега, на логици идеолошки неутрализованог федерализма усмереног на повећање укупних економских резултата управљачког процеса. Са друге, овој политички недовршеној заједници својствена је радикална културна, етничка, историјска, језичка и економска хетерогеност њених конститутивних јединица. У том смислу, Хабермас је тачно уочио да „технократски облик који је усвојила Европска заједница појачава сумње о томе да ли су нормативна очекивања која се везују за улогу демократског грађанина одувек била само илузија. Да ли је пролазна симбиоза републиканизма и национализма само замаглила чињеницу да захтеван концепт грађанства у најбољем случају одговара мање сложеним односима у оквиру једне етнички и културно хомогене заједнице?“<sup>23</sup>

Одговорити позитивно на ову дилему значило би прихватити Карл Шмитову интерпретацију Русоове *volonté générale*. „Како је Русо конструише, *volonté générale* је уистину хомогеност. То је заиста консеквентна демократија.“<sup>24</sup> То би, такође, значило сложити се са оценом Рејмона Арона учињеном 1974. године да је „идеја мултинационалног грађанства противуречна у свом значењу“.<sup>25</sup> Међутим, у контексту дана-

23 Jürgen Habermas, "Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe", p. 348.

24 Карл Шмит, "Духовно-повесни положај данашњег парламентаризма", Слободан Самарџић (ур.), *Норма и одлука, Карл Шмит и његови критичари*, Филип Вишњић, Београд, 2001, стр. 158.

25 Raymond Aron, "Is multinational citizenship possible?", op. cit., p. 279.

шње Европске уније то, такође, значи прихватање нужности ширења провалије између последица које политичке одлуке неког од нивоа власти у оквиру европског система управљања имају по грађане, и могућности грађана да посредно или непосредно контролишу доношење тих одлука. Другим речима, то значи помирити се са задатом стварношћу у којој се улога грађанина, активног учесника политичке сфере, своди на *bourgeois*, пуког конзумента индивидуалних права. Најзад, то значи прихватити постојећу ситуацију као неминовну последицу једне епохе која се суштински одликује срозавањем нација, као политички постојећих јединица, на ниво друштава сачињених од деполитизованих појединаца повезаних интересом, немоћних и незаинтересованих за демократску промену, пасивних корисника значајно проширене сфере индивидуалних права.

Заиста, поставља се питање да ли је концепт грађанства, схваћен у активном републиканском смислу, уопште релевантан за једну политички недовршену заједницу попут данашње ЕУ. Уколико се овај концепт везује искључиво за културно хомогене националне државе, онда је одговор недвосмислено негативан. Упркос постојању заједничке културне политике ЕУ, стварање било какве врсте културно хомогене европске нације чини се чак и даљим данас него давне 1974. године када је Арон дао своју песимистичну оцену. Но, неко би, опет, могао одлучити да усвоји један крајње апстрактан приступ који наглашава теоријску могућност постојања вишеструких грађанстава у оквиру једне сложене заједнице. У том духу, неко би могао да одбаци Аронов став, покушавајући да оштро теоријски раздвоји концепт грађанства од историјске заједнице која је створена у историјским олујама Француске револуције – модерне и изразито централистичке националне државе.<sup>26</sup> Но, овај потпуно неисторичан приступ чини се превише апстрактан и неуверљив, посебно у контексту практичних изазова које намеће друштвено-историјска и геополитичка стварност данашње ЕУ. Једноставно речено, уколико се претпостави, на темељу јуристичког доктринар-

26 Један интересантан теоријски покушај супростављања Ароновој позицији може се пронаћи код Елизабет Миан (Elizabeth Meehan). Ова ауторка покушала је да концептуално раздвоји концепт грађанства од историјске форме националне државе. Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1993.

ног мишљења, да би нека идеална форма федерализма могла да омогући политички хармоничну коегзистенцију федералне и федерализованих нација, и да, стога, та форма највише одговара ЕУ, то, готово извесно, неће дати никакав озбиљнији допринос у погледу расветљавања практичних и теоријских дилема европског грађанства.<sup>27</sup>

Међутим, уколико се дилема европског грађанства посматра са становишта историјског искуства стварања модерних федерација ствари постају значајно сложеније. Наиме, историја сведочи да су поједине федералне нације настале управо уједињавањем културно, језички и верски хетерогених заједница, које су као суверене и независне политичке јединице постојале кроз дуг историјски период. Ти федерални демоси су, дакле, настали у одсуству супстанцијалне културне хомогености народа и претходно установљене централизоване државе. Важно је, при том, имати на уму да су се различите улоге, које је федерализам играо у оквиру процеса изградње тих сложених нација, заснивале на темељно различитим политичко-филозофским принципима. Другим речима, приликом изградње америчке, немачке и швајцарске нације, битно различите идеје федерализма доведене су до своје спољашње егзистенције. У даљем излагању испитаће се релевантност три историјска модела стварања федералне нације у контексту расветљавања савремених дилема европског грађанства.

27 Једна варијанта овог доктринарног приступа може се пронаћи у раду Ignolfa Pernisa (Ignolf Pernice) i Franza Majera (Frantz C. Mayer). Pernice Ingolf, Franz C. Mayer, "De la constitution composée de l'Europe", in: *Revue trimestrielle de droit européen*, Editions Dalloz, 36 (4), octobre-décembre, 2000. У складу са концептом "сложеног устава Европе", они су предложили и концепт "сложеног европског грађанства", Ibid., pp. 636-639 "Није фиктивни колектив једног народа, већ грађанин као појединац, члан различитих политичких заједница, са њиховим посебним идентитетима, онај који представља основу свих демократских система. Његово учење на различитим нивоима политичког система Уније, које у конкуренцији са другим вољама одређује стварање политика, мора бити призната као израз његове индивидуалности, или, другачије речено, његовог људског достојанства. Тиме се остварује његов *status activus*, заштићен основним људским правима и остварен путем демократских процедура на локалном, националном и европском нивоу.", Ibid., p. 638. Уистину уколико се прихвати један овакав доктринарни приступ поставља се питање откуд толика забринутост филозофа, политиколога, правних милилаца итд. у погледу дефицита политичког грађанства у ЕУ.

*1. Релевантност модела федералне нације  
Сједињених Америчких Држава у контексту  
тражења решења за превазилажење  
дефицита политичког грађанства ЕУ*

„Сада када је нација изгубила своју саморазумљивост, макар у западној Европи, ми поново откривамо, додуше у различитом облику, проблем са којим су се оснивачи Америке суочили у свитање демократске нације.“<sup>28</sup>

Приликом разматрања релевантности концепта грађанства САД за европску недовршену политичку заједницу важно је разликовати период пре и после америчког грађанског рата 1861-65.

Наиме, уколико се у разматрање узме модерна, *post-bellum* дефиниција грађанства у САД лако се уочава њена оштра супротност са концептом грађанства у Европској унији. Док су у ЕУ државе те које у крајњој инстанци одређују ко ће добити статус европског грађанина, у федерацији САД грађанство у државама чланицама изводи се из федералног грађанства. Штавише, неки теоретичари уочили су да је у америчкој федерацији питање грађанства скоро у потпуности скинуто са дневног реда. У том смислу, Кенет Вер је још 1955. године тврдио да би у САД „било претерано и нереално говорити о осећањима који народи имају према својим државама као о националном осећају. Неке државе могу да рачунају на снажнију лојалност него друге, али уопштено говорећи, иако постоји лојалност државама, Американци данас, као резултат историје, имају само једну националност.“<sup>29</sup> То, наравно, не значи да се грађани не идентификују у извесном степену са својим државама. Могло би се и данас тврдити да бити Њујорчанин или Тексашанин представља ствар идентитета или поноса. Међутим, од суштинске је важности истаћи да то што неко има пасивни идентитет Тексашанина ни у ком случају не би требало бркати са концептом политички актив-

28 Pierre Manent, *Democracy without nations? The fate of self-government in Europe*, op. cit., p. 76.

29 Kenneth C. Wheare, “Federalism and the Making of Nations“, in: Arthur W. Macmahon (ed.), *Federalism, Mature and Emergent*, Doubleday & Company, New York, 1955, p. 34.

ног грађанина Тексаса.<sup>30</sup> Речју, уколико се посматра *post-bel-lum* концепт америчког грађанства, може се са сигурношћу тврдити да је он изгубио релевантност за ЕУ. За разлику од данашње САД, институција грађанина Европе, као изразито спорно и актуелно питање, како међу теоретичарима, тако и у широј јавности држава чланица, антиципира се као додат, а не као замена за грађанство у оквиру држава чланица.<sup>31</sup>

Међутим, уколико се у разматрање узме период изградње америчке федералне нације, слика постаје много сложене. Првенствени разлог за то налази се у томе што је све до грађанског рата, на позорници америчке историје изостајао јасан и недвосмислен одговор на темељну дилему *да ли је америчка заједница прво национална, па тек онда федерална или, пак, важи обрнуто*. Тако теоретичари истичу чињеницу да 1790. године већина грађана САД на питање о својој националној припадности не би одговорила Американац, већ Каролињанин, Вирџинијанин, Пенсилванчанин, Њурочанин, итд.<sup>32</sup> Другим речима, будући да је и питање „Ко чини европски народ?“, за сада, безнадежно лишено свог коначног одговора, на први поглед, пример изградње федералне нације САД може изгледати упутно у контексту потраге за политичким идентитетом данашње ЕУ.

Оно што привлачи пажњу већ на први поглед јесте то што пример САД необично сликовито сведочи о могућности политичког уједињења различитих група путем трансцендирања њихових партикуларних лојалности.<sup>33</sup> Није, дакле, случајно што је у процесу уједињавања Европе, суштински обележене радикалном етничком, културном, језичком и историјском различитошћу својих саставних делова, модел федералне грађанске нације САД, који трансцендира разли-

30 Gerald L. Neuman "European citizenship and modern U.S. federal citizenship", taken from, Denis Lacorne, "European citizenship: the relevance of the American model", in: Kalypso Nicolaidis, Robert Howse (eds), *The Federal Vision*, Oxford University Press, 2003, p. 428.

31 Denis Lacorne, "European citizenship: the relevance of the American model", in: Kalypso Nicolaidis, Robert Howse (eds), *The Federal Vision*, Oxford University Press, 2003, p. 430.

32 Kenneth C. Wheare, "Federalism and the Making of Nations", op. cit., p. 33.

33 Lidija R. Basta, „The nation – state federalism and European integration-two different integration-strategies of diversities accommodation?“, in: Antero Jyranki (ed.), *National Constitutions in the Era of Integration*, Kluwer law, Hague, London, Boston, 1997, p. 154.

читости, и стога је слеп за њих, представљао важан аргумент многих либералних духова. У том погледу, теоретичари често наглашавају мултикултурни карактер америчке федерације. Такође, уочава се да су грађани различитих држава током историје задржали не само разлике у обичајима, култури и традицији, посебно између северних и јужних држава, већ и значајно различита гледишта у погледу основних принципа власти, нарочито у погледу односа федералне државе и федералних јединица.<sup>34</sup> Тако се у складу са тезом „уставног национализма“, САД се често дефинишу као ’нација националности’, ’нација више народа’, федерација националних култура, итд...<sup>35</sup>

Но, чини се да је у погледу релевантности историјског искуства изградње америчке нације за европску недовршену политичку заједницу најзначајније следеће. Случај САД сведочи, можда боље него било који други у историји, да успостављање политичких институција снагом човековог разума може у веома значајном степену довести до егзистенције свест о националној припадности међу претходно подељеним заједницама, дугим историјским искуством навикнутим да политички независно уређују свој живот. Може се тврдити да је „једва постојећи амерички народ створио устав којим се успоставља држава за будућу нацију, и тако поставио смернице за уставни идентитет које ће постати суштинске, не само за будући успех устава, већ и за само-разумевање нације која се рађала“<sup>36</sup>. (подвукао Б.К.) Речју, насупрот историјском искуству модерне националне државе у Европи, америчко искуство сведочи о могућности настанка демоса, као политичке односно уставне конструкције, у одсуству претходно установљене централизоване државе и културно хомогене нације.<sup>37</sup>

34 Sergio Fabrini, *Compound democracies, Why the United States and Europe are becoming similar*, Oxford, Oxford University Press, 2007, str. 39-40.в

35 Denis Lacorne, “European citizenship: the relevance of the American model”, op. cit., p. 433.

36 Michael Rosenfeld, “The European treaty-constitution and constitutional identity: A view from America”, in: ””, in: *International Journal of Constitutional Law*, Oxford Journals, Oxford University Press, numbers .2 & 3, 2005, p. 325.

37 Sergio Fabrini, *Compound democracies, Why the United States and Europe are becoming similar*, op. cit., pp. 49-51.



Инспиративност модела изградње федералне нације САД у контексту све чвршће уједињене Европе често су истицали бројни савремени либерални теоретичари, који инстигирају на оштром разграничавању грађанства и националности, односно на концептуалном одвајању демоса и етноса. Међутим, уколико се овакав приступ подробније критички осветли он показује своје озбиљне недостатке. Са једне стране, постоје снажни аргументи који сугеришу да ништа слично процесу изградње федералне нације САД не треба очекивати у случају европске федералне заједнице у настанку. Са друге стране, може се тврдити да са нормативног становишта уопште није пожељно да ЕУ, сачињена од снажних европских нација са дугим еманципаторским искуством независног политичког постојања, следи пут сличан оном који су у процесу изградње нације ишле САД.

Ваља прво изложити два основна аргумента која критички осветљавају став по ком би грађани држава чланица ЕУ могли временом доћи до свести о својој политичкој егзистентности на сличан начин на који су грађани бивших америчких колонија дошли до свести о припадности америчкој нацији.

Прво, за разлику од европских народа, који су вековима постојали политички, саставни делови америчке федерације никад нису постојали као истински независне суверене државе кроз неки дужи временски период. Стога, као што је то нагласио Кенет Вер, треба бити свестан чињенице да „заговорници европске федерације покушавају нешто што никад раније није постигнуто“<sup>38</sup>.

Друго, решење засновано на здраворазумској логици аутора Федералистичких списа, који су покушали да утемеље легитимитет државе на уставним федералним принципима теже и противтеже, уместо на неуставној вољи божанске нације, показало се, у арени америчке историје, као недовољно за коначни преображај федералне уније суверених држава у јединствену модерну федералну државу. Дакле, важна лекција из искуства федерације САД јесте да је питање “Ко чини народ?”, питање које је у извесној мери било скривено, али несумњиво иманентно Медисоновом либералном кон-

38 Kenneth C. Wheare, “Federalism and the Making of Nations“, op. cit., pp. 40.

цепту федералне државе, свој коначан одговор добило тек након америчког грађанског рата. Другим речима, основна теоријска дилема свих федералних система, дилема о крајњем извору легитимне власти, у случају САД једноставно није могла бити разрешена на нормативном нивоу. Са једне стране, тешко је оспорити да је Медисон веома убедљиво бранио федералистичку позицију.<sup>39</sup> Но, исто тако је несумњиво да је други бриљантни амерички мислилац, Џон Калхун, крајње уверљиво заступао анти-федералистичку позицију, бранећи суверена права држава са импресивном интелектуалном снагом.<sup>40</sup> Другим речима, питање шта треба да буде на првом месту демократија или федерализам, односно, да ли уговорни федерализам обезбеђује више слободе него национални федерализам, није могло бити разрешено на нивоу апстрактног теоријског мишљења, скупштинских дебата или судских тумачења. Уместо тога, коначни одговор дат је у форми темељне политичке одлуке у јеку турбулентних историјских прилика које су произвеле ситуацију егзистенцијалног конфликта. Од момента у ком су победничке снаге Севе-

39 Aleksander Hamilton, Džems Medison, Džon Džej, *Federalistički spisi*, Radnička štampa, Beograd, 1981, gl.10 (Medison)

40 “Ништа није неопходније, како би се показало ко је донео и успоставио Устав, него да се утврди на кога се мисли под “Ми, народ Сједињених Држава”; зато што је то учињено њиховом политичком вољом. На ово питање постоји само један одговор: мисли се на народ који је ратификовао устав, зато што је он донет и успостављен актом ратификације. У погледу тога ко су они били сумње нема. Процес припреме за ратификацију и акти којима је он ступио снагу доказују, изван сваке сумње, да је он ратификован од стране више држава, путем конвенција делегата који су изабрани од народа у свакој од држава и од којих је сваки наступао у име своје државе и овлашћен од ње; уколико се зна да су га поред тога и све државе ратификовале онда постаје јасно да, “Ми народ Сједињених Држава,” значи Ми народ више америчких држава које чине Унију. Такав закључак је неминован. И уколико се узме у обзир да су државе Уније биле чланице Конфедерације, и да експлицитно у одредби једног њеног члана стоји да “свака држава задржава свој суверенитет, слободу и независност”, постаје очигледно да “Ми, народ Сједињених Америчких Држава” значи народ више држава Уније, које делују као слободне, независне и суверене државе. То снажно потврђује оно што је већ речено, да је конвенција која је донела Устав сматрала “Уједињене Државе” и “федерално” за исто, када је реч о Уставу или влади; и да први термин, када се користи у политичке сврхе, увек подразумева оне државе које су се ујединиле као независне и суверене заједнице.” John C. Calhoun, *A Disquisition on Government and Selections from the Discourse*, C. Gordon Post (ed); The Bobbs-Merrill Company, Inc. Indianapolis-New York, 1978, p. 97.

ра снагом мача наметнуле своје виђење односа федерализма и демократије, крајњи извор легитимне власти у САД постаје јединствена и недељива америчка нација. Штавише, након грађанског рата, федерализам је у политичком систему САД постепено сведен на другоразредну улогу допунског либералног инструмента контроле политичке моћи, намењеног ограничавању негативних ефеката владавине већине. Основни задатак федерализма у политички довршеној сложеној заједници САД, био је увећање сфере индивидуалних слобода на уштрб сфере политичке власти. Важно је, дакле, имати на уму да је наизглед хармонични однос између федерализма и демократије доведен до свести грађана тек након што је војска Севера наметнула своје виђење према ком је 'федерација изједначена са демократијом'.<sup>41</sup> Најзад, могло би се претпоставити да би, у случају да је војска Југа однела победу на бојном пољу, демократија остала везана искључиво за ниво независних суверених северноамеричких држава. У том случају, федерализам би био сведен на пуки принцип заједничког деловања независних држава у одређеним, прецизно дефинисаним и веома ограниченим областима. Следствено, Калхунова анти-федералистичка теорија 'конкурентних већина' не би остала лишена историјске прилике да у пракси потврди своје еманципаторске потенцијале.

Чињеница да је у процесу изградње америчке нације снага оружја морала да припомогне снази, на разуму заснованих политичких институција, баца уистину отрежњујуће светло на аргументе неких савремених либералних мислилаца. То се посебно односи на оне ауторе, који, инспирисани идејама Џемса Медисона, антиципирају стварање европске грађанске нације у којој би се различити национални инте-

41 Настojeћи да нагласи суштинску некомпатибилност између концепта федерације и националне државе Оливије Бо критички преиспитује схватање по ком федерација нужно почива на суверенитету народа. "Према првој верзији те тезе, постоји истоветност између демократије и федерализма, што се најјасније очитује у америчком искуству. Она се појављује још за време Револуције, али њу не прихвата одмах јавно мњење и она не постаје опште место све до краја рата за отцепљење, када су победници, државе севера, наметнули своје виђење према ком је 'Федерација исто што демократија' ", Olivier Beaud, "Fédéralisme et souveraineté. Notes pour théorie constitutionnelle de la Fédération ", in : *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, n. 114, Paris, 1998, pp. 116-117.

реси суочавали и узајамно ограничавали штитећи и ширећи сферу индивидуалне слободе европских грађана.<sup>42</sup>

Што се, пак, тиче пожељности, следећи разлози снажно сугеришу да ЕУ *не би требало* да следи америчку стазу изградње федералне нације.

У претходном одељку назначено је да се дефицит политичког грађанства у ЕУ односи, прво и пре свега, на смањену могућност помирења приватне аутономије и јавног само-одређења у оквиру политички недовршене, сложене европске заједнице. Са једне стране, процес европске интеграције снажно је утицао на постојећи однос снага између сфере суверенитета и сфере ослобођене од ње у оквиру држава чланица. Наиме, процес све чвршћег административног, институционалног и политичког повезивања европских држава, допринео је значајној фрагментацији прве, и ширењу потоње од две конститутивне сфере модерне државности. Са друге стране, пак, у Европској унији једноставно нису изграђене структурне претпоставке за било какву врсту транснационалног јавног политичког дискурса. То је условило да су Европљани временом све више лишавани могућности да остварују своју активну, само-одређујућу, партиципативну улогу у оквиру држава чланица, а да, при том, нису добили никакав озбиљан политички инструмент контроле процеса одлучивања на европском нивоу власти. Ако се, пак, размотри стварање Устава САД, може се установити да је основни циљ америчких очева оснивача био да изнађу начине да *ефикасно зауздају политичку власт, односно да је спрече, зауставе и ограниче у настојању да се прошири на рачун сфере друштва*. Уверени да вапијућу потребу за уставном владавином диктира себична човекова природа и његова неуморна тежња за остваривањем сопственог интереса, *Федералисти* су као свој главни задатак поставили да Хобсово друштво учине уставним.<sup>43</sup> У том смислу, разноврсност партикуларних, територијално организованих интереса америчких држава, схваћена је као користан федерални инструмент узајамног ограничавања и балансирања различитих центара политичке власти у функ-

42 Видети нпр. књигу Serda Fabrinija, Sergio Fabrini, *Compound democracies, Why the United States and Europe are becoming similar*, op. cit.,

43 Шелдон Волин, *Политика и визија*, Филип Вишњић, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 42.

цији ширења сфере индивидуалних слобода. “Проширите подручје и обухватите још већи број различитих странака и интереса; тада је и мање вероватно да ће се већина осетити побуђеном да повреди права других грађана; или, ако се испољи таква јединствена побуда у већини, биће много теже да и припадници већине, који се тако осећају, истовремено покажу и своју властиту снагу и дејствују у сагласности са другима.”<sup>44</sup> Другим речима, очување територијално организованих и политички егзистентних различитости није представљао циљ за себе. Задатак је, прво и пре свега, био да се, коришћењем федералних инструмената теже и противтеже, спречи да политичка власт наруши аутономију сфере друштва, а не да се политички опуномоће постојеће колективне самоуправне различитости. Дакле, уместо на томе да се политички егзистентне територијално организоване групе као такве директно укључе у процес одлучивања, нагласак је био на узајамном укрштању и борби територијално организованих интереса у циљу проширења сфере индивидуалне слободe. Важно је разумети да су под снажним утицајем либералне филозофије Џона Лока, очеви оснивачи САД, схватили „појединце као спољашње држави“<sup>45</sup>. У том смислу ваља подсетити да Локова теорија настојала пре свега да заштити приватно власништво, при чему су самоуправљање и политичка партиципација остали у другом плану.<sup>46</sup>

Уочава се, дакле, темељно различита природа историјски постављених задатака изградње две федералне нације, америчке и европске. Успешно извршен задатак стварања грађанске нације САД односио се на успостављање ефикасне централне власти, са једне стране, и проширење сфере негативне слободe, са друге. Истовремено, овај концепт изградње нације био је слеп за било какву врсту колективних политички егзистентних различитости. У данашњој Европи, пак, огромни историјски изазов процеса изградње европске

44 *Федералистички списи*, op. cit., гл.10 (Медисон), стр. 230.

45 Jurgen Habermas, “Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe”, op. cit., p. 345.

46 Шелдон Волин је лудично уочио да се грађани у Локовој теорији, чином „добровољне деполитизације“ одричу владалачких функција које врше у природном стању зарад очувања приватне својине које једино држава може гарантовати. Шелдон Волин, *Политика и визија*, op. cit., стр. 538-541.

федералне нације јесте стварање Европљана свесних своје способности да делују политички, уз истовремено очување политичке егзистенције и самоуправних капацитета старих европских демократских нација.

Могло би се, дакле, закључити да историјско искуство изградње федералне нације САД тешко може бити антиципирано као задовољавајући одговор на основно питање овог рада: *Како поново створити политички активне европске грађане, учеснике у јавној сфери, а не пуке конзументе индивидуалних права, у време када демократски потенцијали националних држава све више бледе, са једне стране, а структурне претпоставке за формирање адекватног европског медијума за изражавање демократске воље безнадежно недостају, са друге?*<sup>47</sup> Додуше, уколико би био директно остварен у Европи, амерички модел федералне нације засигурно не би спречио Французе, Шпанце, Немце, Енглеze, као ни Каталонце, Баске, Корзиканце, итд. да наставе да осећају снажну припадност својим партикуларним етничким и културним заједницама. Њихово индивидуално право да у приватном својству поштују обичаје, језик, веру и културу својих националних заједница било би несумњиво снажно загарантовано у оквиру интегрисаног европског правног поретка. Они би, истовремено, могли да у осиромашеном јавном својству у некој мери остварују додељену им улогу европских грађана. Уистину, неупитно је да амерички модел нације омогу-

47 Веома је интересантно уочити да је Хана Арент, пошто је претходно осветлила еманципаторске потенцијале модела изградње федералне нације САД, завршила своје чувено дело *О Револуцији* ламентом за пропуштеном приликом очева оснивача да успоставе оно што је Џеферсон назвао ‘елементарне републике’, и тако очувају дух револуције у револуцијом успостављеним демократским институцијама. “Мале републике омогућиле би сваком човеку у држави да постане активни члан заједничке владе, оне би пренеле на особу велику количину њених права и дужности, додуше подређених, али ипак значајних, и у потпуности у складу са њеним овлашћењима...Без овога, сам принцип републиканске владе не би никад могао бити остварен, и Сједињене Државе остале би република само у свом имену.” Hannah Arendt, *On Revolution*, Penguin books, 1973, pp. 253-254.

У овом контексту треба подсетити на наду која се код Хане Арент рађа на темељу краткотрајног али обогађујућег искуства Париске комуне из 1871. године. Ова ауторка наглашава да је Париска комуна у себи садржала “фелију, зачетак новог облика политичке организације, система који би омогућио народу да постане оно што је Џеферсон називао ‘учесницима у вршењу власти’” (underlined by В.К.) Ibid., p. 244.

ћава да неко буде Ирски-Американац, који снажно подржава ИРА и истовремено представља америчког патриоту, Латино, поносан на своје мексичко или кубанско порекло и узоран грађанин САД, циониста и амерички патриота.<sup>48</sup> Међутим, од суштинске је важности уочити да би, према америчком моделу, остваривање ових диверсификованих идентитета било постепено премештено из јавне у приватну сферу. Једноставно речено, у некаквом пост-националном европском федералном систему, који би се изградио по угледу на амерички модел, човек би био подељен на европског грађанина и Баска, европског грађанина и Шпанца, европског грађанина и припадника неке од разноврсних социо-економских организација интереса, итд.. Дакле, са једне стране овакав сценарио би омогућио коегзистенцију вишеструких националних, културних, религијских или језичких пасивних идентитета. Међутим, веома је важно разликовати пасивни идентитет, као беживотни појам којим демагози веома лако манипулишу, од политичке заједнице, као конкретног политичког контекста људског деловања.<sup>49</sup> Управо је конкретан политички контекст колективног деловања људи оно што би могло бити изгубљено остваривањем америчког либералног модела нације у Европи. Такав сценарио могао би снажно умањити могућности демократског учешћа грађана, као припадника европских нација, које су им омогућиле да остварују своје самоуправне потенцијале више од два века. Празна, правна форма европског грађанина и европски парламентаризам лишен свог изворног смисла и идејног темеља тешко би могли представљати адекватну замену. Иако би имали снажно загарантована права да се осећају Шпанцима, Баскима, католицима, протестантима или члановима разноликих секторских заједница, Европљани би били лишени могућности да остварују своју улогу грађана на начин на који су то чинили вековима, односно управо кроз то што су Шпанци, Французи, Немци, Италијани, итд. У том контексту, теоретичари уочавају да „либералној визији слободе недостају *средства грађанства* (енгл. *civic resources*) да обезбеди самоуправљање,

48 Denis Lacorne, "European citizenship: the relevance of the American model", op. cit., p. 432.

49 Pierre Manent, *Democracy without nations? The fate of self-government in Europe*, op. cit., p. 80.

што је чини слабо опремљеном да се носи са осећајем беспомоћности који погађа наше јавне животе<sup>50</sup>. Следећи ову линију размишљања долази се до закључка да федерални модел САД, који је Карл Маркс својевремено луцидно назвао идеалним примером модерне либералне државе, не одговара данашњим нормативним захтевима европског демократског цивизма. Заиста, модел федералног грађанства САД тешко да представља кључ европске потраге за републиканцима, опуномоћеним у својим јавним сферама, као политички активним припадницима демократских нација, а затим и субнационалних и супранационалних територијалних, као и секторских самоуправних заједница интереса.

Дакле, може се тврдити да основни разлог због ког ЕУ не би требало да усвоји амерички модел грађанства јесте тај што би то довело до даљег обесправљивања грађана као учесника у јавној сфери. Старе европске нације, које су својим припадницима пружиле неопходан инструмент борбе за остваривање идеје слободе кроз олује и невремена историјске позорнице, биле би сведене на отворена друштва атомизираних појединаца у потрази за задовољењем својих егоистичких жеља и себичних циљева. Следствено, будући да је европску демократију чак тешко и замислити без старих европских нација, овакав сценарио би као свој крајњи резултат имао свођење улоге грађанина на клијента, на пуког корисника индивидуалних права додељених му од стране неке удаљене, патерналистичке европске власти. На крају, то би могло довести не само до потпуног укидања претпоставки за остваривање еманципаторске идеје европске демократије, већ и до отужног културног и цивилизацијског осиромашења континента.

50 Deirdre M. Curtin, *Postnational democracy, The European Union in search of a political philosophy*, Kluwer Law International, Hague – London – Boston, 1997, pp. 54-55.



## 2. Релевантност модела немачке федералне нације за европску федералну заједницу у потрази за својим политичким идентитетом

„Данас када су неке земље у Европи на прагу неке нове федералне идеје, наиме Европске уније, национална држава представља за Европску унију оно што је регион био за немачку националну државу после 1871. године, саставни део целине.“<sup>51</sup>

Питање на које треба понудити одговор у овом одељку јесте да ли искуство изградње модерне немачке федералне нације може бити од користи приликом разматрања данашњег дефицита европског политичког грађанства.

На почетку, важно је уочити да је Други Немачки Рајх, створен 1871. године, једина федерација која је настала уједињавањем политичких заједница, које су као суверене и независне монархије постојале кроз дуги историјски период. Та чињеница несумњиво игра неку улогу у контексту разматрања крајњег домета европског удруживања, који све чвршће административно, институционално, политички и економски повезује вековима суверене и независне националне заједнице. Такође, лако се уочава да структура политичког система Немачког Царства, створеног 1871. године, поседује бројне и значајне сличности са данашњом управљачком архитектуром ЕУ. У том смислу, постоји очигледна сличност између некадашњег Бундесрата Рајха, као скупштине суверена, иако не једнаких по политичкој тежини, и Савета министара ЕУ, који се састоји од представника влада држава чланица са различито пондерисаним гласовима. Осим тога, треба уочити да, иако је у политичком систему Рајха постојао изабрани Парламент, као представничко тело грађана, он сам није поседовао озбиљније законодавне надлежности. Своју сужену легислативну улогу Парламент је могао да остварује тек уз сагласност и строгу контролу скупштине суверена. Оваква ситуација увелико одговара опису данашњег односа између Европског парламента и Савета министара ЕУ. Украт-

51 Alon Confino, "Federalism and Heimat Idea in Imperial Germany", *German Federalism*, Palgrave, Hampshire, 2002, p. 86.

ко, немачка федерална држава, створена 1871. године, „била је у потпуности ‘оригинална’ и тип заједнице *sui generis* – те се због те своје посебности може сматрати претходником Европске уније“<sup>52</sup>.

Постоји, дакле, очигледна сличност у погледу политичких институција створених у току два федерална експеримента без преседана у историји, немачког Рајха из 1871. године и данашње ЕУ. Но, упркос томе, не би требало журити са закључком о релевантности процеса изградње модерне немачке нације у контексту данашњих изазова европског повезивања. Пре свега ваља нагласити да за разлику од федерације САД, а нарочито швајцарске федерације, федерализам засигурно није представљао одлучујући легитимизирајући елемент модерне немачке националне државе. У случајевима САД и Швајцарске, федерализам, као један заиста иновативни експеримент у организацији државе и друштва, представљао је суштински део одговора на питање шта држи на окупу етнички, језички и историјски хетерогене територијалне консоцијације у оквиру свеобухватне сложене заједнице. У случају Другог Немачког Рајха, пак, одговор на питање о везивном ткиву, које је обезбедило политичко јединство новоствореној сложеној заједници, готово у целости се односио на довољно висок ниво етничке и културне истоветности народа који је вековима живео одвојено у политички независним државама. Могло би се тврдити да је америчка федерална нација опстајала у великој мери захваљујући чињеници да је била слепа за етницитет. За разлику од тога, швајцарска нација рођена је, и до данашњих дана се одржала захваљујући, пре свега, особитом федералном процесу демократског интегрисања етницитета. Немачка нација, пак, произашла је директно из етницитета.<sup>53</sup> Што се, пак, тиче легитимизирајућег везивног ткива које држи на окупу старе европске нације у оквиру данашње ЕУ, треба нагласити да је оно изграђено, пре свега, напорима архитеката европског пројекта да смање могућност поновног премештања Карл Шмитове дистинк-

52 Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity*, Berghahn Books, New York, Oxford, 1998, pp. 45-46.

53 Lidija R. Basta, „The nation – state federalism and European integration-two different integration-two different strategies of diversities accommodation?“, *op. cit.*, p. 155.

ције пријатељ-непријатељ из теоријске сфере на позорницу европске историје. Такође, легитимитет све чвршћег уједињавања европских народа произилази из објективне потребе заједничког европског одговора на задатке управљања које поставља захуктали процес глобализације. Другим речима, може се са сигурношћу тврдити да идеја културне или етничке хомогености европског народа не игра значајну улогу када је реч о природи везе која у оквиру европске сложене заједнице држи на окупу државе чланице.<sup>54</sup> Управо супротно Другом Немачком Рајху, створеном 1871. године, данашња Европска унија суштински је обележена изразитом етничком, културном и језичком хетерогеношћу својих конститутивних заједница. Отуда се намеће закључак да успешно искуство процеса изградње немачке федералне нације, које се темељи, пре свега, на изразитој етничкој хомогености, као и осећају судбинске историјске улоге поверене културно супериорном немачком народу, треба узети са великом резервом у контексту разматрања могућности довршавања европске недовршене политичке заједнице.

Што се, пак, тиче очигледних сличности у погледу политичких институција немачког Рајха из 1871. године и данашње ЕУ, не може се тврдити да оне сведоче о сличним путањама у процесу изградње федералне нације. Уместо тога, оно што те сличности живо одсликавају јесте недостатак демократске структуре у оба ова федерална система. Међутим, разлози који су произвели дефицит демократије у две *sui generis* федерације, суштински се разликују по својој природи.

Са једне стране, недемократски карактер немачког Рајха био је условљен очувањем монархијског принципа, који је заиста показао изузетну отпорност и жилавост успевајући да одоли утицајима демократских револуција, које су се као пожар шириле Европом друге половине XIX века. Наиме, премда је немачка федерација из 1871. створена интеграцијом политичких ентитета који су као независне и суверене државе постојали дуг историјски период, треба бити свестан да ти ентитети никад нису функционисали у складу са демократским принципима. Но, једном када је демократ-

54 „Европска унија не може изнедрити идентитет из археологије и културног предања, већ из политизације процеса одлучивања“, Tomas Majer, *Identitet Evrope*, op. cit., стр. 175.

ски принцип најзад тријумфовао у Немачкој, по завршетку Првог светског рата, ова особита заједница преобразена је из федерације, која је омогућавала политичку коегзистенцију федерације и њених конститутивних делова, у обичну федералну државу. Другим речима, коначни тријумф демократског принципа у Немачкој, у периоду између 1918. и 1919., био је директно праћен трансцендирањем претходно постојећих политичких граница између држава чланица, односно стварањем трајног и комплетног политичког јединства етнички хомогеног немачког народа. То је значило превазилажење нестабилног стања паралелне политичке егзистенције држава чланица и федерације, својственог Другом Немачком Рајху, формом неприкосновене суверене доминације централног нивоа власти. У том контексту, Карл Шмит наглашава да је демократизација из 1918-1919. имала за директну последицу свођење држава чланица бившег немачког Рајха на ниво обичних 'покрајина'.<sup>55</sup>

Са друге стране, пак, у случају Европске уније суштина демократског дефицита јесте у томе што процес интеграције озбиљно умањује самоуправне потенцијале већ постојећих демократских нација, не успевајући, при том, у изградњи европског медијума за демократско изражавање воље грађана. Другим речима, у одсуству политички свесног европског народа, демократски карактер европске сложене заједнице зависи управо од могућности очувања стања политичке коегзистенције европске заједнице и националних демократских заједница. Стога се чини да демократизација европске сложене заједнице, која је до сада успешно успевала да избегне давање коначног одговора на дилему суверенитета, тешко може пратити стазу коју је ка том циљу прешла немачка федерација. Заиста, чини се илузорним очекивати да би Европљани у догледној будућности могли достићи тако висок ниво супстанцијалне културне хомогености који би им омогућио да створе оно што Шмит назива „комплетно политичко јединство“. Најзад, може се закључити да овај сценарио не изгледа само мало изванредан, већ и нормативно неоправдан будући да би његовим остваривањем дошло до осиромашења у погледу политички егзистентних културних, историјских и језичких особености европских народа.

55 Carl Schmitt, *Théorie de la Constitution*, Presses universitaires de France, Paris, 1993, p. 537.

### 3. Релевантност модела изградње швајцарске федералне нације у контексту разматрања дефицита европског демократског грађанства

*„За разлику од америчке варијанте, европски уставни патриотизам морао би да израсте из различитих интерпретација истих универзалних права и уставних принципа које су обележене контекстом различитих националних историја. Швајцарска је пример како заједничко политичко-културно само-разумевање може да стоји наспрам културних оријентација различитих националности.“<sup>56</sup>*

На крају, критички ће се осветлити релевантност швајцарског модела изградње федералне нације, у контексту све чвршћег повезивања европских земаља.

Основна теза је да је у поређењу са друга два модела федералних нација – америчког, који трансцендира етничке разлике и немачког, који произилази из етничке хомогености – швајцарски модел, који је успео да помири грађански и етнички концепт нације, најрелевантнији за данашњу ЕУ. Наиме, чини се да историјски оригиналан швајцарски одговор на дилему „Ко чини народ?“ представља користан путоказ за даљи демократски развој политички недовршене сложене заједнице сачињене од старих европских нација. Основни разлог за овакав став проналази се у чињеници да швајцарска федерација омогућава укључивање грађанина у демократски процес не у његовом индивидуалним својству, већ, искључиво кроз припадност разноликим територијалним и нетериторијалним заједницама. Швајцарски политички систем првенствено се темељи на идеји да политичка моћ није нешто што по сваку цену треба ограничити због њеног снажног потенцијала за зло, већ, напротив, да је политичка моћ нешто што би у себе требало да укључи припаднике свих оних заједница које су изложене њеном свепожимajuћем дејству.

Етничке, религијске, језичке и кантоналне различитости у Швајцарској нису трансцендиране и склоњене у јуристички заштићену сферу индивидуалних права. Напротив,

56 Jürgen Habermas, “Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe”, op. cit., p. 352.

оне су политизоване и директно демократски укључене у управљачки процес. У контексту ЕУ, овај модел омогућава Шпанцима, Немцима или Французима да делују као европски грађани, не упркос националној припадности, већ, управо захваљујући припадности већ постојећим демократским националним заједницама. Теоретичари који заступају овакав став истичу да би „по угледу на швајцарску политичку заједницу федерализоване демократије, грађанска и демократска Европа морала, пре свега, да буде демократија институционализованих културних различитости“<sup>57</sup>.

Са једне стране, швајцарски пример суштински противуречи америчком концепту нације, који настоји да у потпуности раздвоји *етнос* од *демоса* премештајући културне различитости у сферу приватних права. Са друге стране, искуство изградње швајцарске нације темељно се разликује и од немачког модела федералне нације, који наглашава нужност постојања неке врсте пре-политичке супстанцијалне културне хомогености народа за демократско функционисање заједнице. Извесно је наиме да етнички елементи у швајцарској федерацији не припадају искључиво полу-приватној сфери. Уместо тога, они су заједно и равноправно са грађанским елементима, присутни у јавној, политичкој сфери. Стога је и могуће тврдити да се “швајцарски концепт грађанства уклапа у француски политички концепт нације, али и да је истовремено у сагласју са немачким концептом нације као етничке заједнице, засноване на пре-политичким, премодерним културним својствима као што су етницитет, али такође и религија, језик, раса, и слично.”<sup>58</sup> *Наиме, оригиналност сложене швајцарске заједнице налази се управо у томе што се у њој културни концепт нације везује искључиво за кантонални ниво, док се национално политичко јединство заснива на демократској интеграцији културних различитости.* Специфичност историјског решења, које је тешко довести у склад са класичним, Хобсовим и Локовим теоријским

57 Lidija R. Basta, „The nation – state federalism and European integration-two different integration-two different strategies of diversities accommodation?“, *op. cit.*, p. 160.

58 Lidija R. Basta Fleiner, „Minority and Legitimacy of a Federal State, An Outsider Perception of the Swiss Model“, *Federalism and Multiethnic States*, PIFF - Etudes et colloques 16, Fribourg, 1996, p. 79.

концептом друштвеног уговора, лежи у чињеници да су, и после стварања модерне швајцарске државе, кантоналне заједнице и даље представљале праве отаџбине Швајцараца.<sup>59</sup> Следствено, швајцарски пример је уистину од великог интереса за ЕУ будући да се он живо супротставља схватању да демократско грађанство може почивати искључиво на темељу етнички и културно хомогеног друштва.

На трагу оваквог размишљања долази се до закључка да је управо условљавање европског грађанства припадношћу некој од држава чланица оно што отвара нове могућности мултикултурног европског грађанства.<sup>60</sup> Највећа вредност овог аргумента јесте та што угледање на швајцарски модел изградње федералне нације у Европи, за разлику од америчког и немачког, не би угрозило политичко постојање европских народа, односно нација обogaћених са више од два века искуства демократског самоуправљања. Важно је, такође, уочити да овакав приступ избегава да скрене у слепу улицу јалових теоријских покушаја изналажења некакве свеобухватне дефиниције европског грађанства.<sup>61</sup> Напротив, приступ инспирисан швајцарским моделом чини се довољно флексибилан да поштује постојање различитих политичко-филозофских модела грађанства, дубоко утканих у политичке традиције држава чланица. Важно је уочити да је овде нагласак, пре свега, на *могућностима демократске интеграције политички постојећих националних различитости на европском нивоу. Другим речима, овај приступ не настоји да сачува различите националне идентитете механизмима правне супранационалне заштите, већ путем стварања претпоставки активне демократске праксе грађанства.*

59 Hanspeter Kriesi, „State Formation and Nation Building in the Swiss Case“, in: Hanspeter Kriesi (ed.), *Nation and National Identity*, Verlag Ruediger, Zurich, 1999, p. 15.

60 Lidija R. Basta, „The nation – state federalism and European integration-two different integration-two different strategies of diversities accommodation?“, op. cit., p. 159.

61 У својој студији о перспективама европског грађанства Пројс и Еверсон дошли су до закључка да “не би било паметно у старту покушати са развијањем монолитне ‘европске’ дефиниције грађанства. Уместо тога, било која студија концепта грађанства Уније мора једноставно прихватити да ‘народи Европе’ имају веома разнолика схватања концепта грађанства.”, Michaelle C. Everson, Ulrich K. Preuss, *Concepts, Foundations, and Limits of European Citizenship*, op. cit., pp. 47-48.

Швајцарско искуство учи да, уколико је циљ стварање услова за европско политичко самоодређење, онда не само владе држава чланица, већ и њихови грађани морају добити прилику да директно демократски учествују у функционисању европске федералне заједнице. Речју, модел изградње швајцарске федералне нације, који отвара врата демократској интеграцији политички постојећих културних, верских, језичких и историјских различитости, чини се заиста као користан путоказ за ЕУ у њеном прокламованом походу ка стварању „све чвршће уније међу народима Европе“.

Међутим, поред управо изложених еманципаторских потенцијала приступа инспирисаног швајцарским искуством, важно је осветлити и неке његове недостатности. Наиме, једном када се пажња премести са захтева за већинским демократским одлучивањем на консензуално оријентисани демократски процес, као одлучујуће питање намеће се следеће. *Које форме различитости би требало институционализовати, односно учинити политичким, и демократским путем интегрисати у управљачки процес?* Да ли идеја федерализоване демократије треба да обухвати само националне територијалне заједнице? Да ли би принцип требало проширити тако да обухвати не само национално организоване различитости, већ и разноврсне, и политички све активније субнационалне заједнице територијално организваних интереса? Да ли би политички егзистентне различитости требало организовати статички, као територијалне заједнице, или би требало размотрити и могућност директног демократског укључивања *секторских демои* у процес управљања? Најзад, да ли би питање уговорних страна темељног европског друштвеног уговора требало разрешити једном за свагда, или, би, пак, ту дилему требало оставити трајно отвореном?

У том смислу, ваља нагласити да једном пошто је швајцарска федерација преображена у федералну државу, њен политички систем постао изразито затворен, крут и искључив за било коју другу културну, верску или социјалну различитост која не прати историјску линију раздвајања. Пошто су 1848. на бојном пољу либерални протестанти, поборници стварања модерне швајцарске државе, до ногу потукли конзервативне католике, заступнике конфедерације независних и суверених швајцарских државица, Швајцарска је коначно



претворена у једну модерну, европску довршену политичку заједницу.<sup>62</sup> Од тог периода, концепт федерализоване демократије остаје замрзнут и ограничен искључиво на оне различитости које су биле политички представљене у моменту постизања темељног уставног договора којим је успостављена модерна швајцарска федерална држава.<sup>63</sup> Управо у томе се налази основни недостатак приступа који предлаже пресликавање модела швајцарске федералне нације на ЕУ. Трајно ограничити остваривање идеје федерализоване демократије на националне територијално организоване заједнице, значило би истовремено затварање врата процеса одлучивања за све остале територијалне и секторске организације интереса чији су припадници директно погођени одлукама европског нивоа власти. У том смислу, треба имати на уму да, са нормативног становишта, захтев за политизацијом искључиво националних различитости није довољан, иако је, наравно, нужан услов легитимизације европског система управљања на више нивоа власти. Другим речима, у данашњем историјском контексту трансформације из модерне у постмодерну епоху, грађани схваћени искључиво као припадници историјских територијално дефинисаних заједница, у све мањој мери поседују капацитет за демократску промену. Како би уистину постали способни да остварују своју активну, партиципативну грађанску улогу, појединцима у европској политичкој арени мора се обезбедити институционално учешће у јавној сфери и као припадницима субнационалних територијалних заједница, као и динамичких секторских транснационалних заједница интереса.<sup>64</sup> Демократско политичко укључивање *националних демои* у европски управљачки процес засигурно представља нужан предуслов демократије у сложеној европској заједници. Но, никако не би требало сметнути с ума да у данашње време неформалне мреже секторских политика почињу да играју заиста кључну улогу у процесу одлучива-

62 Hanspeter Kriesi, „State Formation and Nation Building in the Swiss Case“, op. cit., pp. 14-15.

63 У том контексту треба уочити да страни радници, који данас чине 20% швајцарског становништва, могу постати учесници процеса федерализоване демократије искључиво путем културне асимилације у кантону у коме бораве.

64 Heidrun Abromeit, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity*, op. cit.

ња, као и да дуго времена забаорављени регионални идентитети широм Европе све отвореније показују своје политичке аспирације. Из тога произилази закључак да у случају ЕУ није довољно да принцип федерализоване демократије обухвати само историјски постојеће државе чланице.

Важно је разумети да процес европске интеграције, који све више мења природу односа сфере суверенитета и сфере ослобођене од ње, као две конститутивне сфере модерне државности, не мора изгледати као претња европском демократском цивилизму. Уместо тога, све чвршће повезивање европских држава могло би се разумети како додатна прилика за грађане да почну да делују политички као чланови различитих територијалних суб-националних, као и транснационалних секторских заједница интереса. Неки аутори учествују да се у Европи рађа *“нови облик грађанства који није ни национални, ни космополитски, већ је вишеструк у смислу да се идентитети, права и обавезе које се повезују са грађанством, изражавају путем све сложеније конфигурације заједничких институција Заједнице, држава, националних и транснационалних добровољних асоцијација, регија и удружења регија”*<sup>65</sup>. У том смислу, основни проблем са швајцарском федерализованом демократијом јесте њена замрзнутост, односно недостатак капацитета за промену и прилагођавање непредвидивим друштвено-историјским и гео-политичким приликама. Управо је довршеност, односно статичност, крутост и заробљеност у историји швајцарског федерализма, оно што не одговара динамичким захтевима европске сложене заједнице у стварању. Одлучујуће је важно разумети да је темељни проблем легитимитета ЕУ изазван управо ширењем јаза између изузетног капацитета овог система да одговори на економска искушења и веома скромних могућности старих и троних европских демократија да адекватно одговоре на овај необично динамичан и, по свему судећи, иреверзибилни федерални процес. Наиме, док је европски управљачки процес пратио стазу перманентне, уговорне федералне еволуције, партиципативна акција грађана остала је заробљена у оквиру статичних демократских нација безнадежно лишених капацитета да одговоре на изазов постмодерног цивилизма. След-

65 Elizabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, op. cit., p. 1.

ствено, са становишта захтева за европским политички активним грађанима, оно што је Европи заиста потребно јесте промена демократске парадигме из статичне у динамичну. Уколико би политички егзистентне европске различитости остале замрзнуте и ограничене на националне, јаз између капацитета грађана за демократску промену, са једне стране, и ефеката који политичке одлуке донете у оквиру европског система управљања на више нивоа власти имају на њихове животе, са друге, временом би наставио да расте. Најзад, долази се до закључка да, иако швајцарски модел нације, који је Швајцарцима омогућио да делују политички путем свог припадништва историјски задатим културним заједницама, засигурно представља инспирацију, он никако не представља идеалан модел који би требало једноставно копирати у случају европске федералне заједнице у настајању.

### Закључак

Исцрпљивањем потенцијала негативне, економске интеграције теоретичари и практични делатници кренули су у потрагу за решењима која би ЕУ омогућила да почне да *делује* као истинска политичка заједница. Позитивна политичка акција европског нивоа власти у областима фискалне политике, спољне и безбедоносне политике постаје императив у времену светске економске кризе и нових друштвено историјских и геополитичких изазова. Но, у одсуству Европљана свесних своје способности да делују политички, премештање политика од највећег значаја за грађане на европски ниво управљања тешко проналази нормативно и практично оправдање. У том контексту проучавање искуства модерних федералних нација насталих путем удруживања претходно независних и суверених политичких ентитета задобија посебан теоријски и практични значај.

Историјски примери сложених политичких заједница који су разматрани у овом раду сведоче о могућности стварања федералног *демоса* у одсуству централизоване државне структуре као и супстанцијалне културне хомогености народа. Насупрот искуству модерних европских политичких заједница, у којима је демократија нераскидиво везана за искуство и идеју државе, амерички пример сведочи о могућности

политичке, односно уставне конструкције федералног демо-са. Међутим, уколико би ЕУ у својој потрази за политичким идентитетом следила модел САД, који трансцендира различитости, и стога је слеп за њих, то би могло довести до даље деполитизације улоге грађана у оквиру европског система управљања на више нивоа власти. Ако се може тврдити да САД нису настале удруживањем заједница које су као независни и суверени ентитети постојали кроз дуг историјски период то засигурно не важи за модерну немачку федерацију. Но, и поред те чињенице, чини се да немачки модел федералне нације који произилази из супстанцијалне хомогености немачког народа не може представљати коначан одговор на дилему грађанства у данашњој ЕУ обележеној радикалном културном хетерогеношћу својих чланица. На крају, чини се да швајцарско искуство које сведочи о могућности стварања сложене политичке заједнице, не путем премештања претходно политички егзистентних различитости у приватну сферу као у случају САД, већ путем њихове демократске интеграције, има заиста велики еманципаторски потенцијал у контексту суочавања са изазовима данашње ЕУ. Наравно, задатак овог рада ни у ком случају није био да конструкторима процеса европске интеграције препоручи одређени модел изградње федералне нације. Уместо тога, проучавање идеја и институција везаних за историјско искуство изградње сложених политичких заједница треба пре свега да допринесе изградњи компаративног оквира у ком ће бити могуће дубље разумевање проблема са којима се савремена Европа суочава.

### *Литература:*

- Abromeit Heidrun, *Democracy in Europe: Legitimising Politics in a Non-State Polity*, Berghahn Books, New York, Oxford, 1998.
- Aron Raymond, "Is multinational citizenship possible?" in: Bryan Turner and Peter Hamilton, *Citizenship, Critical concepts*, Routledge, London and New York, 1994
- Arendt Hannah, *On Revolution*, Penguin books, 1973.
- Basta Lidija R., „The nation – state federalism and European integration-two different integration-two different

- strategies of diversities accommodation? “, in: Antero Jyranki (ed.), *National Constitutions in the Era of Integration*, Kluwer law, Hague, London, Boston, 1997.
- Basta Fleiner Lidija R., „Minority and Legitimacy of a Federal State, An Outsider Perception of the Swiss Model“, *Federalism and Multiethnic States*, PIFF - Etudes et colloques 16, Fribourg, 1996.
- Beaud Olivier, “Fédéralisme et souveraineté. Notes pour théorie constitutionnelle de la Fédération “, in : *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, n.114, Paris, 1998.
- Calhoun John C., *A Disquisition on Government and Selections from the Discourse*, C. Gordon Post (ed); The Bobbs-Merrill Company, Inc.Indianapolis-New York, 1978.
- Closa Carlos, “European Union citizenship and supranational democracy”, in: Albert Weale, Michael Nentwich (eds), *Political theory and the European Union*, Routledge, London and New York, 1998.
- Confino Alon, “Federalism and Heimat Idea in Imperial Germany”, *German Federalism*, Palgrave, Hampshire, 2002.
- Curtin Deirdre M., *Postnational democracy, The European Union in search of a political philosophy*, Kluwer Law International, Hague – London – Boston, 1997.
- Everson Michaelle C., Preuss Ulrich K., *Concepts, Foundations, and Limits of European Citizenship*, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an Universität Bremen, Bremen, 1995.
- Fabrini Sergio, *Compound democracies, Why the United States and Europe are becoming similar*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Hamilton Aleksander, Medison Džems, Džej Džon, *Federalistički spisi*, Radnička štampa, Beograd, 1981.
- Habermas Jurgen, “Citizenship and national identity: some reflections on the future of Europe”, in: Bryan Turner and Peter Hamilton, *Citizenship, Critical concepts*, Routledge, London and New York, 1994.
- Habermas Jürgen, *Theory and Practice*, Heinemann, London, 1974.

- Хегел Г.В.Ф., *Филозофија историје*, Федон, Београд, 2006.
- Kriesi Hanspeter, „State Formation and Nation Building in the Swiss Case“, in: Hanspeter Kriesi (ed.), *Nation and National Identity*, Verlag Ruediger, Zurich, 1999
- Lacorne Denis, “European citizenship: the relevance of the American model”, in: Kalypso Nicolaidis, Robert Howse (eds.), *The Federal Vision*, Oxford University Press, 2003.
- Мајер Томас, *Идентитет Европе*, Албатрос плус, Службени гласник, Београд, 2009.
- Manent Pierre, *Democracy without nations? The fate of self-government in Europe*, ISI Books, Wilmington, 2007.
- Meehan Elizabeth, *Citizenship and the European Community*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 1993.
- Нојман Франц, *Владавина права*, Филип Вишњић, Београд, 2002.
- Neuman Gerald L. “European citizenship and modern U.S. federal citizenship”, taken from, Denis Lacorne, “European citizenship: the relevance of the American model”, in: Kalypso Nicolaidis, Robert Howse (eds), *The Federal Vision*, Oxford University Press, 2003.
- O’Leary Siofra, *The evolving concept of Community citizenship, From the free movement of persons to Union citizenship*, Kluwer Law International, Hague, London, Boston, 1996.
- Ingolf Pernice, Mayer Franz C., “De la constitution composée de l’Europe”, in: *Revue trimestrielle de droit européen*, Editions Dalloz, 36 (4), octobre-décembre, 2000.
- Palombella Gianluigi, “Whose Europe? After the constitution: A goal-based citizenship”, in: *International Journal of Constitutional Law*, Oxford Journals, Oxford University Press, numbers .2 & 3, 2005.
- Scharpf Fritz W., *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford University Press, 1999.
- Shaw Josephine, “Citizenship of the Union: Towards post-national membership?”, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/97/97-06--I.html>

- Schmitt Carl, *Théorie de la Constitution*, Presses universitaires de France, Paris, 1993.
- Шмит Карл, “Духовно-повесни положај данашњег парламентаризма”, Слободан Самарцић (ур.), *Норма и одлука, Карл Шмит и његови критичари*, Филип Вишњић, Београд, 2001.
- Вајлер Џозеф, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002.
- Волин Шелдон, *Политика и визија*, Филип Вишњић, Службени гласник, Београд, 2007.
- Weber Max, „The Nation“ in: John Hutchinson, Anthony D. Smith (eds), *Nationalism*, Oxford University Press, Oxford, New York, 1994.
- Wheare Kenneth C., “Federalism and the Making of Nations“, in: Arthur W. Macmahon (ed.), *Federalism, Mature and Emergent*, Doubleday & Company, New York, 1955.

---

*Bojan Kovacevic*

*DEFICIT OF POLITICAL CITIZENSHIP  
IN THE EUROPEAN UNION IN THE  
LIGHT OF HISTORICAL EXPERIENCE OF  
BUILDING OF FEDERAL NATIONS*

Summary

*After potentiality of negative economic integration has been drained out theoreticians and practical activists have started to search for solutions which could provide for functioning of the European Union as a real political unit. One positive political action of European level of government in the fields such as fiscal policy, foreign and security politics has become an imperative in times of the world economic crisis and new social, historical and geo-political challenges. However, in absence of Europeans who are aware of their capabilities to act politically, some transfer of the politics of greatest significance for citizens to the European level of government might hardly find its normative and practical justification. In this context an analysis of experience of some modern federal nations made through associations of formerly independent and sovereign political entities gains a specific theoretical and practical significance. Basic objective of this paper is to provide a base for better understanding of the following question "How to re-create politically active European citizens as participants in the public sphere and not only common consumers of individual rights in this time of democratic potentialities of national states have been decreasing and, on the other hand, in times when structural preconditions for formation of an appropriate European medium for expression of democratic will have been hopelessly disappearing?" The better understanding of the abovementioned question will be provided through presentation of historical experience of establishment of three modern federal demos – American, German and Switzerland ones.*

*Key words: political citizenship, European Union, USA, federal nations.*