

Bojana M. PEROVIĆ¹

UDK: 321.01(460)
Bibliid 0025-8555, MP, 62(2010)
Vol. LXII, br. 3, str. 489–530
Izvorni naučni rad
Jul 2010.

USTAVNO USTROJSTVO REGIONALNE DRŽAVE U ŠPANIJI

APSTRAKT

Autorica istražuje specifičnosti regionalne države kao trećeg modela teritorijalne organizacije vlasti prevashodno u Španiji. Za razliku od unitarne i federalne, regionalna država nije široko rasprostranjen i prihvaćen koncept vertikalne organizacije iako moderna Španija i Italija predstavljaju primere dobre prakse. Imajući u vidu brojnost regionalnih identiteta i jake kulturne osobenosti u Kataloniji, Baskiji, Galiciji i drugim oblastima, autorica postavlja pitanje da li bi bilo koji drugi model teritorijalne organizacije mogao biti održiv u takvom društveno-kulturnom okruženju. Nakon perioda Frankove diktature koja je pretela da uništi kulturni i istorijski identitet španskih naroda, zahtevi za decentralizacijom postali su još izraženiji rezultirajući usvajanjem novog Ustava 1978. godine. Ovim činom postavljen je kamen temeljac moderne španske demokratije zasnovane na autonomnim zajednicama kao posebnim oblicima decentralizovane države i teritorijalne autonomije.

Ključne reči: teritorijalna organizacija, regionalna država, autonomne zajednice, decentralizacija, istorijske zajednice, nacionalizam.

UVOD

Danas su gotovo sve države, izuzev onih minijaturnih, pokrivena mrežom teritorijalnih jedinica, od opština do onih federalnog tipa. Razlog njihovog postojanja je, pre svega potreba za raspodelom funkcija prilagođenih prostoru koji obuhvata jedinice različite kategorije, ali i

1 Bojana M. Perović, diplomirani politikolog za međunarodne poslove i student specijalističkih akademskih studija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu. Radi u Ministarstvu omladine i sporta Republike Srbije na projektu Beogradske otvorene škole, e-mail: bojana.perovic@bos.rs.

neophodnost da se obezbedi participacija građana u vršenju vlasti na svim nivoima teritorijalne organizacije. Prema tradicionalnoj podeli, dva osnovna tipa državnog uređenja su unitarna država, gde državna vlast ima jedinstvenog nosioca, i federacija, gde je državna vlast raspoređena na više centara. Međutim, sa pojavom regionalne države kao *tertium genus* tj. među-oblikom između dva klasična, javlja se potreba uvođenja tročlane klasifikacije državnog uređenja.

Regionalna država kao treći oblik državnog uređenja javlja se kao „nešto između“² – između unitarno uređene države i federacije. Ako je unitarno uređenje jednostavno i racionalno, ako obezbeđuje unutrašnje jedinstvo delova, ono može da znači koncentraciju vlasti u centru, bez odgovarajućeg učesća područnih jedinica u njenom vršenju. Na drugoj strani ako federalno uređenje obezbeđuje izvestan stepen autonomije delova zemlje, ono je često veoma skupo, komplikovano i neefikasno, a može da vodi i sukobima federalnih jedinica i time slabljenjem državne zajednice.³ Regionalna država po svojim karakteristikama, a koje se najviše ispoljavaju u Španiji, spaja dobre strane unitarnog i federalnog uređenja i istovremeno otklanja njihove osnovne slabosti. Regionalna država znači maksimalno prihvatljiv stepen decentralizacije, koji stoji na samoj granici sa federalizacijom zemlje. I za nju bi se moglo reći da obezbeđuje jedinstvo različitosti, s tim što je to jedinstvo jače naglašeno nego u federaciji, dok se različitosti ispoljavaju na umerenije izražen način.

Regioni, kao teritorijalne celine regionalne države, nikako ne mogu imati elemente državnosti kakve srećemo u slučaju federalnih jedinica. Oni ne raspolazu ustavotvornom vlašću niti imaju onako značajna prava na samoorganizovanje kao federalne jedinice. Ali ono što regione uzdiže iznad jedinica lokalne samouprave je činjenica da oni imaju sopstvene izborne i izvršne organe, značajna normativna ovlašćenja kao i nadležnosti u izvršno-upravnoj sferi. U okviru dvodomnog parlamenta, regioni učestvuju u obrazovanju gornjeg doma, sami ili zajedno sa drugim subjektima. U celini posmatrano, status regiona je bliži statusu teritorijalnih jedinica najvišeg stepena u okviru unitarne države nego statusu federalnih jedinica u okviru federacije.

Nadležnosti regiona nemaju onaj domašaj kao nadležnosti federalnih jedinica. Regioni se ne mogu baviti mnogim pitanjima čije regulisanje u većini federacija pripada federalnim jedinicama. Prirodi regionalne države,

2 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, Ustavnopravna studija, Vajat, Beograd, 1996, str. 15.

3 Milan Matić i Milan Podunavac, *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993, str. 967.

takođe više odgovara enumeracija regionalnih nadležnosti u ustavu, uz pretpostavku nadležnosti u korist države. Tako se regioni mogu baviti samo onim što im je izričito dodeljeno ustavom, uz mogućnost da im dodatne nadležnosti budu poverene zakonom.

Regionalizam kao pojava novijeg vremena predstavlja obogaćivanje političkih sistema jednim novim oblikom. Svedoci smo sve češćeg pozivanja na unapređenje regionalne saradnje, vođenja takozvane regionalne politike usmerene na ekonomski i socijalni razvoj, ali i uspešnog funkcionisanja regionalne države, sa regionima kao oblikom najšire decentralizacije. To sve ukazuje da regionalizam ima svetlu budućnost. Nije isključeno da će on postajati svojstvo sve većeg broja država koje bi pokušale da uredi svoju teritorijalnu organizaciju na način koji se već dobro pokazao u Italiji i Španiji.

Regionalna država javlja se kao poseban oblik državnog uređenja posle Drugog svetskog rata, najpre u Italiji 1948, pa zatim i u Španiji 1978. Regionalizacija koja je u njima izvršena bila je izazvana specifičnostima etničkog, kulturnog, jezičkog i istorijskog karaktera. U obe zemlje su postojale i postoje još uvek federalističke ideje koje su i uticale da se napusti unitarno uređenje i uvedu oblici regionalne države. U Španiji najveći uticaji imaju istorijski razlozi: činjenica da je u srednjem veku postojalo više samostalnih država, koje su i posle integrisanja u jedinstvenu špansku monarhiju očuvale svoj poseban identitet. Njeni stanovnici govore različitim jezicima, a postoje i razlike u običajima, tradiciji...

1. ISTORIJSKA PODLOGA ZA UVOĐENJE REGIONALNE DRŽAVE U ŠPANIJI I USVAJANJE NOVOG USTAVA

Španija je od svojih prapočetaka bila sastavljena od raznolikih etničkih zajednica koje su čuvale svoj jezik i tradicionalnu kulturu i vremenom se vezale za pojedine oblasti koje su ponele neke od odlika njihovog identiteta. Na toj ravni opstali su i stari istorijski nesporazumi između Kastilje i njenog centralizma, i težnji pojedinih regiona i provincija za većom, ponekad i potpunom samostalnošću.

Jezička raznolikost potvrđuje prisustvo različitih etničkih skupina na tlu Španije i svakako je jedna od najznačajnijih determinanti njenog državnog uređenja. Na samom severozapadu zemlje, većina stanovnika Galicije govori sopstveni jezik sličan portugalskom, s kojim je jedno vreme delio zajedničku istoriju. Nekoliko jezika i narečja poteklo je od srednjovekovnog oksitanskog – katalonski, valensijano i majorkin, u Kataloniji, Valensiji i na Balearskim

ostrvima. Sasvim je naročit baskijski jezik, Euskera, koji ne spada u indo-evropske jezike i ne zna mu se tačno poreklo.

Noviju špansku istoriju odlikuje izražena napetost između centralizma i regionalizma. Katalonski i baskijski nacionalizmi savremenih oblika uobličili su se u pokretima s kraja 19. veka, a neposredno ih je izazvao kastiljanski centralizam. I jedan i drugi zahtevali su decentralizaciju španske države i obnovu regionalne samouprave koja se postepeno ukidala tokom 18. i 19. veka.⁴ Tek je postojeća teritorijalna organizacija države po Ustavu iz 1978. uspela da reši ovaj problem i poveže regione u jedinstvenu državnu celinu. Međutim, veoma izražen regionalni identitet još uvek je prisutan u većini ovih područja. Tome je doprinela i specifična geografija Pirinejskog poluostrva. Uspeh Baskije u očuvanju svoje kulturne različitosti bez sumnje je pomognut planinskim vencima koji okružuju ovaj region. Dugačka obala i uticaj mediteranske klime bio je takođe značajan faktor u oblikovanju mentaliteta i kulturnih osobnosti Katalonije, Valensije, Mursije i Andaluzije.

Jačanje regionalnih identiteta

Stručnjake koji se bave odnosom kulture i regionalnog identiteta oduvek je privlačio slučaj Španije. Još od kraja 60-ih godina XX veka vodi se rasprava između „klasika“ i „modernista“ oko prave prirode ove veze. Dok prvi ističu da su regionalna privrženost i politika prirodne posledice kulturne različitosti, drugi dokazuju da su oni prvenstveno proizvod političkih i strukturnih varijabli vezanih za modernu državu i njene elite. U poslednjoj deceniji prošlog veka teoretičari ponovo potvrđuju primat kulture za proces uobličavanja regionalnog identiteta, i političke posledice koje ona proizvodi. Oni ukazuju da kultura proizvodi spone koje su toliko značajne da nužno proizvode kolektivni identitet i zahteve za priznanjem i autonomijom. Iz ove perspektive, mnoštvo regionalnih identiteta u Španiji direktno potiče iz kulturne raznolikosti zemlje. Rezultati istraživanja teritorijalne samoidentifikacije, sprovedeni između 1990. i 1995. koji pokazuju da se 8,7% Španaca poistovećuje jedino sa svojim regionom, da 14,9% oseća snažniju pripadnost regionu nego Španiji kao celini, a da 45% deli svoju vernost podjednako ka regionalnoj i državnoj zajednici, mogli bi prosto biti objašnjeni kulturnim razlikama. Konačno, jezici koji se razlikuju od zvaničnog kastiljanskog govore se u Galiciji, Baskiji, Navari, Kataloniji,

4 Nikola Samardžić, *Istorija Španije*, Plato, Beograd, 2005, str. 618.

Valensiji i Balearskim ostrvima. I drugi regioni imaju, doduše ne tako naglašene elemente kulturne osobnosti kao što su ostrvski karakter (Kanarska ostrva) i specifičan način života (Andaluzija). Očigledno je da je regionalni identitet najjači u Baskiji (49,7%), Kanarskim ostrvima (47,9%), Navari (38,4%), Asturiji (33,4%), Kataloniji (31,8%), Galiciji (24,2%) i Andaluziji (20%), gde se između jedne petine i jedne polovine stanovništva oseća samo ili više Kataloncem, Baskom, itd. nego Špancem.⁵

Uprkos ovoj vidljivoj podudarnosti između kulturne raznolikosti i mnoštva identiteta u Španiji, kulturološko objašnjenje nije u potpunosti zadovoljavajuće. Iskustvo drugih zemalja pokazuje da se jezičke i kulturne razlike ne prevode obavezno u identitete. Četiri različita jezika i dve veroispovesti u Švajcarskoj, nisu doveli do unutrašnjih rascepa koji bi ozbiljnije ugrozili švajcarski identitet. Baskijska osobnost, takođe, nije zadobila isto značenje u Francuskoj kao i u Španiji. Postojanje jakog baskijskog identiteta u Španiji i prividno odsustvo takvog identiteta u Francuskoj gde Baski takođe žive, dodatni je pokazatelj različitog dejstva kulture. Ovaj slučaj snažno upućuje na zaključak da je konačan sadržaj identiteta direktna posledica istorijsko-institucionalnog konteksta u kome se razvijao. Da je kultura ono što određuje identitet, najspecifičnija kulturna obeležja bi trebala da proizvedu i najjači identitet. To se u stvarnosti nije pokazalo istinitim. Modernisti stoga ukazuju da je struktura države bila i ostala najznačajniji faktor u oblikovanju teritorijalnog identiteta zemlje. Dokaz koji ovo potkrepljuje je španski regionalizam, koji je rezultat istorijskog procesa institucionalnih promena – on se može razumeti jedino kao posledica specifične istorijske putanje, čije različite etape odgovaraju posebnim istorijskim oblicima španske države.

Državne strukture su, pokazalo se na primeru Španije, najvažniji faktor koji utiče na moguće prelaženje kulturnog i lingvističkog obeležja u regionalne identitete. Od najveće važnosti je činjenica da ove strukture pored postavljanja granica između građana i stranaca, gotovo uvek podstiču unutrašnju teritorijalnu podeljenost koja se ponekad podudara sa kulturno-lingvističkim rascepima. U tom smislu, proces formiranja države i političkog sjedinjavanja je ključan u objašnjavanju teritorijalnog identiteta. Veoma su značajne i političke podele koje su nastale pre formiranja države jer i one

5 André Lecours, *Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain*, Journal of Multilingual and Multicultural Development, Volume 22, Issue 3, November 2001, Montreal, pp. 210-215.

moгу imati uticaj na razvoj kulturne svesti i kasnije iscrtavanje granica jednog regiona. Kako je uobličavanje identiteta razvojni proces gde je svaki novi događaj delimično posledica prethodnog, ne smeju biti zanemareni čak ni veoma stari institucionalni obrasci.

Na osnovu navedenih postulata, možemo zaključiti da se u središtu istorijskog procesa kroz koji se oblikovao regionalni identitet — jezik i kultura, nalazi teritorijalna organizacija države.⁶ Pokrenuto sa španskom Rekonkistom, teritorijalno organizovanje je dovelo do stvaranja zametaka političkih zajednica od kojih će se neke ubrzano razvijati, dok će se ostale, znatno slabije, ujediniti na klimavim temeljima onoga što će kasnije postati rana španska država. Tradicija samouprave, koja se razvila kao rezultat ovakvog uređenja, prouzrokovala je teškoće za proces tranzicije ka centralizaciji i stvarnoj političkoj integraciji, karakterističan za 19. vek. Regionalne elite u Kataloniji, Baskiji i Galiciji, čija je moć zavisila od stepena regionalne autonomije, reagovala su protiv preobražaja španske države. U svetlu ove borbe, one su formalno kreirale regionalni identitet koji bi mogao legitimisati njihove zahteve, proizvodeći tako simbole i nove regionalne institucionalne forme. Pojava frankizma i autoritarne države dovela je do još jače difuzije ovih identiteta i oni počinju da se poistovećuju sa opštenarodnom mobilizacijom protiv Frankovog režima i demokratskom reformom. Ova isprepletanost između regionalizma i liberalno-demokratske politike je dobila novo značenje za vreme tranzicije i dovela do uspostavljanja regionalne države. S druge strane, i sistem autonomnih zajednica je doveo do značajnijeg institucionalnog razvoja regiona, što je ojačalo već postojeće identitete, ali i stvorilo nove.

Način samoidentifikacije većine Španaca od ključne je važnosti i obezbeđuje sociološku osnovu za razumevanje procesa regionalizacije države autonomnih zajednica. U najvećem broju slučajeva oni sebe identifikuju na način koji upućuje na podelu lojalnosti centralnom i lokalnom nivou vlasti. Ideja dvostrukog identiteta (*dual identity*) ili složene nacionalnosti (*compound nationality*) uključuje, u različitim proporcijama, regionalni i nacionalni (državni) identitet. Kao rezultat, građani se istovremeno osećaju lojalnim i jednom i drugom nivou organizacije vlasti, centralnom i regionalnom, bez ikakve otvorene protivrečnosti među njima.⁷

6 Ibid., p. 215

7 Luis Moreno, *Decentralization in Spain*, Edited by M. W. Danson, *Regional Studies*, 2002, Vol 36.4, p. 400.

Svakako se mora naglasiti doslednost rezultata prikupljenih periodičnim merenjem dvostrukog identiteta. Baskija i Kanarska ostrva su dve autonomne zajednice gde je jedini, i to regionalni identitet viši od 20%. Ipak, istraživanja sprovedena neposredno pred izbore u Baskiji 2001. godine pokazuju da se 23% građana ovog regiona oseća isključivo Baskima, dok čak 41% identifikuje sebe podjednako Špancem koliko i građaninom Baskije.⁸

U celoj Španiji više od dve trećine njenih građana izražava dvostruki identitet⁹ što podrazumeva osećanje pripadnosti i regionalnom i državnom nivou, bez vidljive međusobne suprotnosti. Zaista, specifičnost procesa koji obuhvata i formiranje države i izgradnju nacije moderne Španije, objašnjava u najvećoj meri kako građani izražavaju i teritorijalni identitet i institucionalnu vernost. U periodu nakon donošenja Ustava iz 1978. teritorijalna saradnja i sporazumi prevazilaze tradicionalno nerazumevanje. To je takođe omogućilo produbljivanje procesa demokratizacije i lakši pristup civilnog društva procesu donošenja političkih odluka.

Ekonomska neujednačenost regiona

Katalonija i Baskija, dve severne španske regije sa jasno izraženom etničkom i kulturnom osobenošću bile su i ostale dve od tri ekonomski najdinamičnijih delova Španije. Tek treći je madridski region. Ovo nepoklapanje ekonomske i političke moći je tradicionalno jačalo razjedinjujuće sile prisutne čak i u modernoj španskoj istoriji. Ovakve tendencije našle su izraza u brojnim oružanim konfliktima: Pobuna žetelaca 1640-1652; Rat za špansko nasleđe 1701-1714, Karlistički ratovi: 1833-1840, 1846-1848. i 1872-1875; Tragična nedelja u Barseloni 1909; i na kraju Građanski rat 1936-1939.

Kada je u pitanju ekonomska (ne)razvijenost, za Španiju nije karakteristična tako nagla podela po liniji sever-jug kao u slučaju Italije. Kroz celu istoriju je područje oko Madrida predstavljalo ekonomsku periferiju (kao i cela Kastilja, Ekstremadura, i delovi Aragona), dok je istok – Katalonija, Valensija i Balearska ostrva, bio i ostao razvijeno, industrijsko područje, sa značajnim privrednim potencijalom. Andaluzija na jugu i Galicija na severu, ostale su na začelju po stepenu ekonomske razvijenosti. Razlike su nekada bile toliko drastične da se govorilo i o unutrašnjem

8 Ibid., p. 400.

9 Ibid., p. 401.

kolonijalizmu (*colonialismo interior*), koji sprovode bogatije regije nad siromašnijim. Koncentracija privredne aktivnosti u nekoliko centara, po pravilu je povlačila za sobom i njihovu predominaciju u oblasti politike, administracije, obrazovanja, kulture, itd.

Ekonomska neujednačenost je imala odlučujuće posledice za proces decentralizacije ali je uticala i na prihvatanje načela interregionalne solidarnosti koje je našlo i svoj ustavni izraz u članu 2 Ustava Španije. Preraspodela dohotka u javnom sektoru značajno je doprinela smanjenju regionalnih nejednakosti. Nedavne studije pokazuju da siromašnije autonomne zajednice polako sustižu one bogatije. U periodu od 1989-1995. regioni sa najvećom stopom ekonomskog rasta bili su Kanarska ostrva (8,3%), Andaluzija (7,8%) i Galicija (7,1%), u poređenju sa „tromom“ Katalonijom i Valensijom (6,5%). Takođe, preraspodela, uslovljena direktnim porezima, socijalnim doprinosima i monetarnim transferima, značajno je umanjila regionalne razlike i to između 25% i 34%.¹⁰

Nacionalno pitanje: da li je moguća nacija nacija

Celu istoriju Španije prati nerešeno nacionalo pitanje, ali ono je retko kada bilo na dnevnom redu njenih vladara. Tek je Druga Republika (1931–1939) pokušala da stvarno reši ovaj problem usvajanjem statuta o regionalnoj autonomiji, koji su dopustili ustanovljavanje posebne vlade za Kataloniju – *Generaliteta*, autonomiju Baskije i plebiscit u Galiciji sa istim ciljem.

Građanski rat (1936–1939) i nalet frankizma uništili su u korenu ove pokušaje, ali time nisu umanjili potrebu rešavanja pitanja španskih nacionalnosti. Frankizam je, kao totalitarna ideologija, bio za monolitnu, centralističku državu, sa autoritarnom nacionalističkom ideologijom. On je ukinuo svaki trag samostalnosti španskih regiona, suzbijao svako isticanje nacionalne osobenosti u njima, zabranio upotrebu nacionalnih jezika, nastavu na njima, štampu, knjige, uz druge mere represije nacionalnog identiteta i nacionalnih kultura. Zabranjen je čak i tradicionalni katalonski ples *sardana*, baskijska imena su naslinlo kastiljanizovana, čak su se menjali natpisi na nadgrobnim spomenicima.¹¹ Frankov režim se obračunao i sa onim što je smatrao rasturanjem nacije-države pod Drugom republikom. Ukinute su regionalne vlade i parlamenti, kao *Generalitat* u Kataloniji, i sve

10 Mercader Prats, *Sobre la desigualdad territorial y personal en España y su evolución reciente*, Hacienda Pública Española, 1997, pp. 351-364.

11 Nikola Samardžić, *Istorija Španije*, op. cit., str. 621.

važne odluke uključujući i postavljanje čelnika lokalne uprave pripale su isključivo centralizovanoj državnoj upravi. Ovaj režim je i u drugim aspektima bio izuzetno autoritaran: obnovio je prisustvo crkve u državnim poslovima i njen društveni prestiž i vratio uticaj tradicionalnim slojevima visokog društva. Rimokatolicizam je tako ponovo postao zvanična veroispovest. Crkvi su vraćene i škole i njena izrazita uloga u obrazovnom sistemu. Ukinuto je i pravo na razvod braka.

Moglo bi se reći da su dva najvidljivija ubeđenja Frankove diktature (1939–1975) bila antikomunizam i antiseparatizam. Zbog toga je svaki oblik federalizacije ili želja sa samoupravom bila tumačena od strane režima kao vid separatizma. Frankova koncepcija nacionalnog jedinstva, na račun kulturne i etničke raznolikosti naroda Španije, izopačila se u opsesivnu dogmu koja je postala jezgro ideologije na kojoj je utemeljen režim.¹² U stvari, jezičko i kulturno ugnjetavanje različitih nacionalnosti samo je ojačalo želju za regionalnom autonomijom, a negde je probudilo čak i separatističke aspiracije. Tokom svog dugog političkog života, frankizam nije uspeo da postigne svoj cilj: eliminisanje unutrašnje etničke raznolikosti. U stvari, doveo je upravo do suprotnog. Regioni i područja, koja su prethodno iskazivali samo slabe zahteve za autonomijom, našli su u potezima režima osnov za potraživanje sopstvenih prava na kulturnu različitost i političku samoupravu. Prava bujica zahteva za autonomijom, do koje je došlo odmah posle diktatorove smrti, mnogo duuguje samoj prirodi frankizma.

Posle smrti generala Franka, novembra 1975, Princ Juan Karlos, koga je Franko lično imenovao za svog naslednika, postao je Kralj Španije i šef države. Iako, u prvim danima vladavine novog Kralja promene nisu bile vidljive jer je vlada pokušavala da održi frankizam bez Franka, počelo je novo poglavlje u istoriji moderne Španije. Period tranzicije ka demokratskom, pluralističkom društvu bio je u potpunosti obeležen strahom političkih elita od obnavljanja autoritarnog režima ali i strahom od separatizma. Primarni zadatak partija političkog centra bio je umiriti separatističke snage i obuzdati ekstremnu desnicu. Pred „novom Španijom“ stajao je jedan od najvećih političkih i opštedruštvenih izazova toga vremena — donošenje ustava koji će označiti konačan raskid sa frankističkom, preddemokratskom erom.

12 Luis Moreno, *Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1996, p. 3.

Politički kompromis i donošenje Ustava

Posle višegodišnje debate između najznačajnijih političkih snaga u zemlji, Kralj je 27. decembra 1978, pred Kortosom, proglasio novi, demokratski Ustav.¹³ Sa svim specifičnostima i novinama, ovaj Ustav je uspeo, u najvećoj meri, da pomiri istorijske protivrečnosti španskih nacionalnosti, stvorivši veoma decentralizovanu državu.

Za vreme obnavljanja španske demokratije posle 1975, jedan od glavnih zadataka nove/stare vlasti je bio odgovoriti na istorijski zahtev svih njenih nacionalnosti za većim stepenom autonomije. Katalonski i baskijski nacionalisti nisu odustajali od svoje formule samouprave, podsećajući pri tom na istorijska i kulturna prava koja su uživali za vreme Druge Republike. Ovi zahtevi bili su prevedeni u različite dimenzije: uspostavljanje prethodnih aranžmana i donošenje novog ustava koji uključuje regione u institucionalnu organizaciju i dodeljuje im skup nadležnosti na račun centralne vlasti. Jedino rešenje bilo je da obe strane, centralisti i nacionalisti, naprave određene ustupke i odustanu od svojih maksimalnih zahteva. Široki politički konsenzus koji je i usledio i koji je omogućio usvajanje Ustava, doveo je do neodređenosti u formulisanju etno-teritorijalne organizacije španske države. Ustavni tekst izražava opštu težnju ka kompromisu i političkom sporazumu koji je rezultirao prihvatanje nekakvog „srednjeg puta“. Tako je dobijena španska nacionalna država kao celina građana, istorijskih nacionalnosti i regiona.¹⁴ Osnovi cilj ovog istorijskog događaja bio je da se održi stabilnost političkog sistema. Unutar tog procesa javila se mogućnost za usvajanje opšte formule decentralizacije koja će dovesti do višeg stepena regionalizacije države od onog koji se očekivao u trenutku usvajanja Ustava.

Ustav Španije navodi da je ona nacija ali i da se sastoji od nacionalnosti i regiona.¹⁵ Ova izjava je očigledno kontradiktorna (budući da nacija i nacionalnost u političkoj teoriji imaju isto značenje), ali to je bio jedini način

13 Constitución Española, Aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de Octubre de 1978. Ratificada por el Pueblo Español en Referéndum de 6 de Diciembre de 1978. Sancionada por S.M. el Rey ante las Cortes el 27 de Diciembre de 1978. Publicada en el Bolétin Oficial del Estado de 29 de Diciembre de 1978.

14 Emma Armstrong & Craig French, *Parliamentary systems: Spain*, 02/135, SPICe Briefing, Nov. 2002, pp. 1-10.

15 Constitución Española, Articuló 2, Unidad de la Nación y derecho a la autonomía, op. cit. p. 4.

da se postigne kompromis između političkih partija koje zastupaju nacionalnu državu i onih koji stoje iza ideje multinacionalne države.

Partije koje su zastupale nacionalnu državu tvrdile su da postoji samo jedna nacija i priželjkivale što viši stepen centralizacije. Političke partije u Kataloniji, Baskiji i Galiciji međutim, tvrdile su da predstavljaju dotične nacije, različite od španske nacije. Ove političke partije dele uverenje da je Kraljevina Španija sačinjena od četiri nacije: katalonske, baskijske, galicijske i kastiljansko-španske. Usled postojanja ovako različitih stavova po pitanju koje je ključno za ustavno oblikovanje države, stiče se utisak da je regionalna država bila, ne samo najbolje, već i jedino moguće rešenje.

U čl. 2 Ustav proglašava neraskidivo jedinstvo španske nacije, ali i priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnosti i regiona, ukidajući konačno rigidni centralizam Frankove ere. Ovo rešenje bi se moglo razumeti i kao izraz dva istorijska neuspeha: partije koje su težile jedinstvenoj nacionalnoj državi nisu uspele da ostvare svoj ideal oličen u Francuskoj, ali ni pokreti nacionalnog otpora (posebno u Baskiji i Kataloniji) nisu uspeli da pobegnu iz okvira španske države. Ipak su obe strane ostale više zadovoljne nego razočarane postignutim rešenjem, ne toliko zbog sopstvene dobiti koliko zbog činjenice da ni druga strana nije dobila ono čemu je težila. Teritorijalna organizacija Španije u vidu regiona, nazvanih autonomne zajednice (*Comunidades Autónomas*), predstavlja realizaciju ovog ustavnog kompromisa.

Ustavni izraz ideje regionalizma predstavljao je veliki politički izazov, pogotovu za Španiju koja je kroz istoriju bila svedok tragičnih neuspeha kada god su rešavana pitanja teritorijalne organizacije. Kako god, široki međupartijski politički konsenzus koji je omogućio sastavljanje Ustava doveo je do prevazilaženja tradicionalnog nepoverenja među političkim elitama. Ustav je takođe doneo sa sobom i element dvosmislenosti u formulaciji „države autonomnih zajednica“ (*Estado de las Autonomias*),¹⁶ što je naziv za novu demokratsku i decentralizovanu državu. Dve različite, istorijski suprotstavljene koncepcije Španije konačno su našle svoj institucionalni izraz. Dogovoreno je srednje rešenje koje jasno prepoznaje jedinstvenu špansku državu kao zajednicu različitih ljudi, istorijskih nacionalnosti i regiona i koja počiva na najvišim ustavnim načelima slobode, pravde, jednakosti i političkog pluralizma. Tekst Ustava oslikava mnoge

16 Luis Moreno, *Subnational Constitutionalism in Spain*, Internet, 10/12/2009. <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>, p. 1.

napetosti i tačke spoticanja koje su postojale u vreme međupartijske rasprave o teritorijalnoj organizaciji države. Takođe, ustavne odredbe su bile ogledalo široko rasprostranjene želje da se dostigne politički sporazum. Kao rezultat, španski Ustav je omogućio za bilo koji broj autonomnih zajednica široki stepen autonomije. To zavisi od političke volje izražene od strane stanovnika autonomnih zajednica, ili od strane njenih političkih predstavnika. Takođe, to je omogućilo da stepen autonomije bude širi ili uži u zavisnosti od želja nacionalnosti i regiona. Iako je različit stepen uživanja autonomije doveo do raznolikosti političkih postupaka i rešenja u oblikovanju autonomnih zajednica, vremenom je asimetrija u organizovanju regiona ublažena.

Mada španski Ustav iz 1978. godine ni u jednoj od svojih odredbi ne sadrži reč *federalno*, Luis Moreno, sa madridskog Instituta za napredna društvena istraživanja (*Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid*), ističe da od početka 80-ih Španiju zahvata proces latentne federalizacije, praćen ubrzanom decentralizacijom dirigovanom iz centra (*top-down decentralization*). Osnovna obeležja ovakvog procesa u potpunosti odgovaraju karakteristikama oslabljenog federalizma (*devolutionary federalism*). Stoga, Moreno naglašava dvostepenu organizaciju vlasti – centralnu i regionalnu, gde svaka uživa Ustavom garantovane odvojene nadležnosti i sopstvena predstavnička tela.¹⁷

Ustav je usvojio tehniku da se jedinstveni i opšti politički sistem regionalizacije ne odredi odmah, niti za celu teritoriju, već da se različitim nacionalnostima i oblastima priznaje pravo dobijanja autonomije.¹⁸ Predviđeno je postojanje takozvanih autonomnih zajednica, ali nije bilo određeno koje će zajednice postojati već su samo utvrđeni uslovi za njihovo uvođenje. Ispunjavajući te uslove, među kojima su najvažniji bili postojanje zajedničkih istorijskih, kulturnih i ekonomskih karakteristika, u toku narednih godina obrazovano je sedamnaest autonomnih zajednica, od kojih je većina svoje poreklo vodila iz srednjeg veka.

Autonomne zajednice uživaju široku autonomiju koja se formalno ogleda u pravu na sopstvenu zastavu i ambleme i upotrebu jezika kojim govori stanovništvo zajednice, pored upotrebe zvaničnog kastiljanskog. Autonomne zajednice imaju Ustavom garantovan širok krug sopstvenih nadležnosti, pre svega u oblasti privrednih aktivnosti, obezbeđenja razvoja sopstvene kulture,

17 Luis Moreno, *Decentralization in Spain*, op. cit., p. 400.

18 Filip Lovo, *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, 1999, str. 505.

socijalnih službi, narodnog zdravlja i sl., a imaju i mogućnost dopunskog regulisanja u materijama regulisanim državnim propisima. Osim normativne i izvršno-upravne, zajednice raspolažu i izvesnim stepenom sudske autonomije. Autonomne zajednice imaju i sopstvene prihode, čiji su izvori utvrđeni u Ustavu. O ulozi i statusu autonomnih zajednica govori i to što one učestvuju u obrazovanju Senata, kao „doma teritorijalnog predstavljanja“ i to tako što skupštine zajednica imenuju najmanje po jednog, a u slučaju većih zajednica i više senatora. Takođe, skupštine zajednica imaju pravo zakonodavne inicijative u Kongresu.

Načelan stav u pogledu domašaja autonomnog statusa regiona ogleda se u ustavnoj zabrani svake federalizacije regiona uz ograničenu mogućnost zaključivanja međusobnih sporazuma u cilju upravljanja i rada sopstvenih službi.

2. PROCES DOBIJANJA AUTONOMIJE

Ustav Španije priznaje i garantuje članom 2 pravo na autonomiju nacionalnosti i regiona koji je sačinjavaju.¹⁹ Prvobitna namera nije bila da svaki deo Španije postane autonomna zajednica, već da samo takozvanim istorijskim zajednicama, Baskiji, Kataloniji i Galiciji, bude priznat ovaj status. Međutim, dok je ustav još bio u nacrtu, u Andaluziji je izbio narodni protest sa zahtevom za sopstvenu autonomiju. Dana 4. decembra 1977, više od milion i po ljudi demonstriralo je na ulicama širom Andaluzije. Ovo je dovelo do uključivanja dva nova člana u vezi sa autonomijom u konačno oblikovan Ustav: član 143 koji bi omogućio svim regionima da postanu autonomne zajednice sa utvrđenim opsegom ograničenih prenetih ovlašćenja (što je tada popularno nazvano *café para todos* – kafa za svakoga); i član 151 koji bi uredio položaj zajednica sa višim stepenom prenetih ovlašćenja. Član 151 bi automatski uključivao istorijske zajednice koje su već za vreme Druge Republike uživale autonomiju potvrđenu Ustavom iz 1931. Ipak, ovaj član pruža mogućnost drugim regionima ili nacionalnostima da dostignu isti nivo autonomije ukoliko to prethodno bude potvrđeno na referendumu. Iako je Andaluzija 1936. bila veoma blizu dobijanja sopstvenog statuta, ovaj projekat nikada nije okončan zbog izbijanja Građanskog rata (1936–1939). Zbog toga, Andaluziji nije bio priznat status istorijske zajednice ni Ustavom

19 Constitución Española, Articuló 2, Unidad de la Nación y derecho a la autonomía, op. cit., p. 4.

iz 1978. Ovo je izazvalo veliki talas ogorčenja i istovremeno podstaklo opštenarodnu kampanju koja je dovela do uspešnog referenduskog glasanja 28. februara 1980.²⁰ Andaluzija je morala da čeka još dve godine da bi se pridružila Baskiji, Kataloniji i Galiciji, tj. stekla pravo na viši stepen autonomne uprave.

Slučaj Andaluzije upućuje na još jednu značajnu posledicu transformacije ka regionalnoj državi: međusobno takmičenje regiona. Regioni poput Andaluzije su godinama pokušavali da prevaziđu simbolički jaz između istorijskih zajednica i onih običnih, prizivajući i stimulišući regionalnu samosvest i ponos. Međutim, one sa povlašćenim položajem ljubomorno su nastojale da očuvaju ovakvu asimetriju u teritorijalnom uređenju. Sloganu *café para todos*, koji izražava ideju dodeljivanja jednakih ovlašćenja svim regionima, oni suprotstavljaju koncept *hecho diferencial* (različite činjenice), jer izjednačavanje položaja regiona vide kao negiranje njihovog istorijskog značaja.²¹ U smislu ove borbe njihove elite traže podršku naroda i naglašavaju specifičnu kulturu, jezik i istorijsko nasleđe na način koji bi mogao da ih udalji od ostalih regiona koji opet polažu pravo na svoju kulturno-istorijsku različitost. Još više je ovakvo regionalno nadmetanje prisutno između samih istorijskih zajednica, pre svega Baskije i Katalonije.

Ustav je predvideo različite puteve pristupa autonomiji i dva različita nivoa dodele nadležnosti. Prvi nivo se vezuje za nadležnosti regiona ograničene samo isključivim nadležnostima države nabrojanih u članu 149 Ustava.²² Materije koje nisu izričito dodeljene državi mogu pripasti regionima saglasno njihovom statutu. Niža ravan nadležnosti odgovara autonomiji ograničenoj na 22 osnova nadležnosti nabrojana u članu 148 Ustava.²³ Stav 2 člana 148, predviđa da posle isteka roka od pet godina regioni mogu proširiti svoje nadležnosti u okviru ustanovljenog člana 149, pod uslovom da izvrše reformu svog statuta.

Postoji nekoliko puteva za dobijanje autonomije predviđenih Ustavom. Primarno, dobijanje autonomije je predmet lokalne inicijative. Ona treba da

20 Angustias Hombrados Martos, “¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y *North-East* de Inglaterra”, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 2005, p. 3.

21 André Lecours, *Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain*, op. cit., pp. 221-225.

22 Constitución Española, Articuló 149, Competencias exclusivas del Estado, op. cit., p. 31.

23 Ibid., Articuló 148, Competencias de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 30.

potekne od susednih provincija sa zajedničkim istorijskim, kulturnim i privrednim obeležjima, ostrvskih teritorija ili izdvojenih oblasti koje predstavljaju istorijsku regionalnu celinu.

Na drugom mestu, pristup autonomiji se može pokrenuti uz pomoć organa centralne države. Kortés može, putem organskog zakona, vođen razlozima opšteg interesa, pokrenuti inicijativu umesto lokalnih zajednica. To znači da ukoliko se lokalne vlasti ustručavaju, nacionalni parlament može sam pokrenuti inicijativu za dobijanje autonomije.

Treći, specijalni proces, daje mogućnost regionima da neposredno pristupe prvoj ravni nadležnosti, ograničenoj jedino isključivim nadležnostima države. Ovde je potrebno da inicijativa dobije odobrenje tri četvrtine opština i da se dodatno potvrdi na referendumu apsolutnom većinom birača u svakoj pokrajini.

Izuzetni proces sticanja autonomije ima u vidu slučaj nacionalnosti nazvanih „istorijske“, tj. Kataloniju, Baskiju i Galiciju. To su teritorije koje su u prošlosti prihvatile nacрте statuta i koje su na dan proglašenja Ustava već imale privremene autonomne režime, pre-autonomne statute. Autonomija je tako priznata istorijskim nacionalnostima, oslobađajući ih pokretanja bilo kakve procedure, jer su autonomiju stekle Ustavom iz 1931.

Statuti (Estatutos de Autonomías)

Sve španske autonomne zajednice, nakon svog obrazovanja, usvajaju demokratske, konstitutivne statute autonomije (*Estatutos de Automomía*), kojima se uređuje njihova unutrašnja organizacija. Španski Ustav je izvor legitimnosti iz koga autonomne zajednice crpe pravo na svoju samoupravu i tome je posvećen osmi deo Ustava, glava III. Statuti autonomija su osnovne institucionalne norme svake autonomne zajednice i država ih priznaje i štiti kao integralni deo svog pravnog poretka (čl. 147.1.).²⁴ Ustav svakako dozvoljava veliku raznolikost statuta ali razlika između dve ravni nadležnosti upućuje na postojanje dve osnovne kategorije statuta-obični i specijalni, slično italijanskom modelu. Regioni običnog statusa su oni koji do autonomije dolaze normalnim procesom lokalne inicijative ili na inicijativu državnih vlasti. Regioni specijalnog statusa stiču višu ravan nadležnosti specijalnim procesom po članu 151.1,²⁵ ili kao tri istorijske nacionalnosti saglasno drugoj prelaznoj odredbi. Ova dva tipa statuta razlikuju se načinom

24 Ibid., Articuló 147, Los Estatutos de Autonomía, op. cit., p. 29.

25 Ibid., Articuló 151, Elaboración del Estatuto en regimen especial, op. cit., p. 33.

izrade ali i sadržinom. Obični statut izrađuje skupština *ad hoc* sastavljena od članova delegacije odnosnih pokrajina i poslanika i senatora iz tih pokrajina. Nacrt se potom podnosi Kortesu i podleže proceduri usvajanja organskih zakona. Specijalni statut je predmet znatno teže procedure koja zahteva i potvrdu statuta na referendumu gde treba da dobije većinu u svakoj provinciji, a potom i u oba veća Kortesa.

Član 147. definiše minimalnu sadržinu statuta. Bez obzira o kojoj se autonomnoj zajednici radi, statut mora sadržati: naziv zajednice koji najbolje odgovara njenom istorijskom identitetu; granice njenog područja; naziv, organizaciju i sedište autonomnih institucija i nadležnosti zajednice. Razlike između statuta pojedinih autonomnih zajednica ne mogu ni u kom slučaju podrazumevati ekonomske ili socijalne privilegije.

Sadržina specijalnog statuta podleže dodatnim pravilima kada je reč o organizaciji ustanova regiona. Statut mora da navede tačne nadležnosti regiona i njihovo razgraničenje od isključivih nadležnosti države. Saglasnost statuta sa Ustavom garantuje mogućnost žalbe na neustavnost.

Katalonija i Baskija su prvi region koji su dobili svoj statut, koristeći neposredan pristup autonomiji, putem referenduma u oktobru 1979, da bi 1980. bili raspisani prvi izbori za regionalne parlamente. Decembra 1980. je održan referendum koji je odobrio statut Galicije, treće istorijske zajednice. Andaluzija se odlučila za specijalan put, koji bi joj omogućio gornju ravan nadležnosti. Posle referenduma koji je za malo propao i tako onemogućio Andaluziji sticanje željenog statusa, usledila je politička kriza. Njena ozbiljnost naterala je dve tada najjače političke partije (Hrišćansko-demokratska unija i Socijalistička radnička partija Španije), da zaključe sporazum radi opšteg rešenja pitanja autonomije. *Sporazum o autonomij*²⁶ i potpisan je 31. jula 1981. između ove dve partije. On se odnosio na proširivanje režima autonomnih zajednica na celu teritoriju zemlje, na tipski sadržaj statuta u okviru niže ravni nadležnosti, način glasanja, finansiranja, itd. Ove odredbe su dovele do stvaranja 17 autonomnih zajednica, a konačno rešenje za Andaluziju nađeno je u sporazumu prema kojem je vlada priznala ovom regionu isti stepen autonomije i na isti ustavni način kao i istorijskim zajednicama. Sem gore navedena četiri regiona, ostalih 13 je sve do 1987.

26 Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Internet, 10/12/2009, http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371307788944808540035/p0000001.htm#I_0_

moglo koristiti samo nižu ravan autonomije u skladu sa članom 148 Ustava. Tada su, zajedno sa prvim evropskim izborima u Španiji, održani i drugi izbori za skupštine 13 regiona. Na njima je odlučno podržan zahtev za proširenjem nadležnosti, posebno u oblasti obrazovanja i medija. Od tada postoji tendencija zajednica koje su stekle autonomiju po članu 143. (*slow-track communities*) ka dostizanju nivoa nadležnosti politički naprednijih (Andaluzija, Baskija, Katalonija i Galicija). Čak i u zajednicama bez jake nacionalne ili regionalne svesti lokalni ogranci nacionalnih partija bore se za više vlasti i veći budžet. Sporna pitanja su prikupljanje poreza i predstavljanje u institucijama Evropske unije.

3. ORGANIZACIJA VLASTI

Horizontalna organizacija vlasti

Po članu 1.3 Ustava, politički oblik Španije je parlamentarna monarhija.²⁷ Osnovni organi vlasti su: parlament — Generalni kortes, vlada i Kralj kao šef države.

Generalni kortes predstavlja španski narod i sastoji se od Kongresa poslanika i Senata. On je tipičan nosilac zakonodavne vlasti kao u ostalim parlamentarnim sistemima. Kongres poslanika čini 350 članova izabranih putem opštih izbora na period od četiri godine. Senat, kao dom teritorijalnog predstavništva, čini 259 senatora od kojih su 208 direktno izabrani na nivou provincija, dok je preostalih 51 postavljen od strane regionalnog parlamenta takođe na period od četiri godine.²⁸

Vladu čine predsednik, potpredsednici, ministri i ostali članovi u skladu sa zakonom. Kandidata za predsednika vlade predlaže Kralj i, posle izglasavanja Kongresa poslanika apsolutnom većinom, imenuje ga za šefa vlade. Zadatak vlade je celina funkcija izvršne vlasti u parlamentarnom režimu. Ona rukovodi unutrašnjom i spoljnom politikom, civilnom i vojnom upravom i odbranom države. Takođe, vlada raspolaže zakonodavnom inicijativom. Načelo odgovornosti vlade predviđa da je ona solidarno odgovorna za svoje političko delovanje pred Kongresom poslanika,²⁹ što govori u prilog postojanja asimetričnog bikameralizma.

27 Constitución Española, Articuló 1, La soberanía reside en el pueblo, op. cit., p. 1.

28 Ibid., Articulós 66-69, De las Cortes Generales, op. cit., pp. 14-15.

29 Ibid., TÍTULO IV, Del Gobierno y de la Administración, op. cit., pp. 20-22.

Kralj usmerava redovno funkcionisanje institucija, predstavlja državu u međunarodnim odnosima i simbol je njenog jedinstva i trajnosti. On sankcioniše i proglašava zakone, uz ministrov premapotpis, pošto ih Kortese usvoji.³⁰ Po funkcijama koje vrši, jasno je da je njegova uloga u podeli vlasti više reprezentativna nego stvarna.

Vrhovni sud, čija se nadležnost prostire na čitavu Španiju, je najviši pravosudni organ, sem u materiji ustavnih garantija. Kontrolu ustavnosti i zakonitosti vrši Ustavni sud. On rešava i sukobe nadležnosti države i autonomnih zajednica ali i između samih autonomnih zajednica.³¹

Ono što je veoma bitno za politički položaj regiona jeste činjenica da dvodomnost Generalnog kortesa nije federalnog tipa. Senat se ne poistovećuje sa većem autonomnih zajednica i država autonomnih zajednica nije, sa ustavne tačke gledišta, uporediva sa federalnom državom. Ipak, članom 69.1 Ustava, Senat je definisan kao veće teritorijalnog predstavništva.³² Glavna jedinica za izbor senatora kao i poslanika je provincija. Svaka provincija bira po četiri senatora neposrednim opštim glasanjem, velika ostrva ih biraju po tri, teritorije Seuta i Melilja po jednog kao i mala ostrva. Ali i regioni kao takvi, raspolažu predstavništvom u Senatu. Član 69.5 odstupa u tom pogledu od načela paritetnog predstavništva provincija, predviđajući da svaki region raspolaže jednim senatorskim mestom, uz koje se dodaje onoliko mesta koliko ima miliona stanovnika u njihovoj oblasti. Ali ti senatori se ne biraju opštim neposrednim glasanjem već njih postavlja zakonodavna skupština svakog regiona.

Vertikalna organizacija vlasti

Španija je danas podeljena na 17 autonomnih zajednica, 50 provincija i 8098 opština. Ona je danas ono što nazivamo „državom autonomija“, formalno unitarna ali u suštini funkcionise kao federacija autonomnih zajednica gde svaka ima različite zakone i ovlašćenja. Postoje određene nedoslednosti unutar samog sistema, pošto se nadležnosti sa centra na periferiju prebacuju asimetrično. Vlade nekih regiona nastoje da njihova veza sa centralnom vlašću bude nalik onoj u federalnim državama i po onome što je do sada postignuto primećujemo da se Španija u velikoj meri približila

30 Ibid., Articuló 56, El Rey, op. cit., p. 11.

31 Ibid., TÍTULO VI, Del Poder Judicial, op. cit., pp. 24-26.

32 Ibid., Articuló 69, El Senado, Cámara de representación territorial, op. cit., p. 14.

federalnom modelu. Ona još uvek nije federacija iako ima strukturu blisku federalnoj ali senat (gornji dom) ne predstavlja isključivo regione i ne postoji federalna podela vlasti. Ne postoje zvanični kanali kojima bi se regioni uključili u odlučivanje u centru. Partijske mreže i političke nagodbe su osnovni metodi koje koriste regionalni političari da bi se uverili da se njihov glas čuje i na državnom nivou. Pored toga Ustav eksplicitno zabranjuje uspostavljanje formalne federalne strukture. Ustav ostavlja otvorenu mogućnost širenja nadležnosti regiona, ali oni nemaju nikakvu ulogu u menjanju ustava i ne mogu tražiti odvajanje od španske države. Regioni ipak uživaju prilično široku finansijsku autonomiju i zakonodavnu vlast.

Regioni, odnosno autonomne zajednice nisu nabrojani u španskom Ustavu kao u italijanskom, nego je Ustavom samo garantovano pravo na njihovo osnivanje. Po donošenju Ustava ovo pravo iskoristilo je 17 autonomnih zajednica koje i danas postoje. To su: Galicija, Katalonija, Baskija, Andaluzija, Asturija, Kantabrija, Navara, Aragon, Kastilja-Leon, Madrid, Kastilja la Manča, Valensija, Mursija, Rioha, Ekstremadura, Balearska ostrva i Kanarska ostrva.

Pored podele na regione, Španija je podeljena na pedeset provincija. Ova struktura je uspostavljena ranije u odnosu na autonomne zajednice – javlja se još 1833.³³ Tako se provincije grupišu u regione s tim što su Asturija, Kantabrija, Balearska ostrva, Rioha, Navara, Mursija i Madrid sačinjene samo od jedne provincije. Postoji takođe pet enklava (*plazas de soberania*) unutar, i van afričke obale: gradovi Seuta i Melilja koji se vode kao autonomni gradovi, ostrva Šafarinas, Penjon de Alusemas i Penjon de Velez de la Gomera. Kanarska ostrva, Seuta i Melilja uživaju specijalni status iako nisu zvanično istorijske zajednice.

Organi autonomnih zajednica

Član 152 Ustava³⁴ jasno određuje koje organe treba da imaju regioni sa višim nivoom nadležnosti, tako da se autonomiji ovde ostavlja malo prostora. S druge strane, regioni koji imaju samo nižu ravan nadležnosti mogu slobodnije da odrede svoju organizacionu strukturu. Ipak je uspostavljanje

33 Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, Gobierno de Canarias, Internet, 22/12/2009, <http://www2.gobiernodecanarias.org/tuestatuto/docs/1833-12-03%20Decreto%20de%20division%20provincial.pdf>

34 Constitución Española, Articuló 152, Órganos de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 34.

tipskih statuta dovelo do organizacione ujednačenosti, tako da se institucionalna struktura autonomnih zajednica zasniva na zakonodavnoj skupštini, tj. regionalnom parlamentu, izabranom opštim glasanjem po sistemu srazmernog predstavnštva, koji obezbeđuje predstavnštvo različitih područja regiona; savetu vlade sa izvršnim i upravnim funkcijama i predsedniku koga među svojim članovima bira skupština a imenuje kralj. Predsedniku pripada rukovođenje savetom vlade, najviše predstavljanje odgovarajućeg regiona kao i redovno predstavljanje države u datoj zajednici. Predsednik i članovi saveta vlade su politički odgovorni pred skupštinom. Visoki sud pravde, ne dirajući u nadležnost koja pripada Vrhovnom sudu, nalazi se na čelu Sudske organizacije na području regiona (Čl. 152.1 Ustava). Sa stanovišta materijalnih nadležnosti, zakonodavna i upravna autonomija organa regiona je potpuna. Zakoni regiona su izjednačeni sa zakonima države, pa je sistem španskih autonomija u tom pogledu ravan federalizmu.

Pored organa autonomne zajednice, Ustav predviđa i postojanje jednog delegata vlade koji upravlja neposrednom državnom administracijom i usklađuje njene zadatke sa zadacima zajednice.³⁵ Gotovo istu funkciju predviđa italijanski Ustav.³⁶ Na području regiona, vlada Italije imenuje svog komesara koji kontroliše obavljanje funkcija države i usklađuje ih sa funkcijama samog regiona. On daje saglasnost na zakone usvojene u regionalnom savetu koje vlada, ukoliko nađe za shodno može vratiti regionalnom savetu na ponovno izjašnjavanje.

Podela nadležnosti

Sistem organizovan Ustavom mogao bi se označiti kao „kooperativni federalizam“³⁷ jer osim prvenstva Ustava nad celinom pravnog uređenja, nema hijerarhijskog odnosa između državnih normi i normi zajednice. Saglasno načelu saradnje jedinica teritorijalnog organizovanja, zajedničkom svim složenim državama, većina nadležnosti su konkurentne a ne isključive. Vrlo malo nadležnosti koje su Ustavom označene kao isključive državne, su isključive u potpunosti. U stvarnosti, država nastoji da uspostavi temelje tj.

35 Ibid., Articoló 154, Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 34.

36 La Costituzione della Repubblica Italiana, Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947, Articolo 123, p. 24.

37 Filip Lovo, *Velike savremene demokratije*, op. cit., str. 511.

osnovno zakonodavstvo u velikom broju materija, a na regionima je onda da izvrše dopunu i prilagođavanje tog normativnog okvira koji je uspostavila država. Regionima je dopušteno i da ustanove sopstvena pravila u odsustvu osnovnog državnog zakona.

Regioni preuzimaju nadležnosti i ovlašćenja navedena u članu 148 Ustava.³⁸ Po stavu 1 ovog člana, regioni imaju nadležnost u 22 materije. Između ostalih to su:

1. organizacija sopstvenih institucija samouprave;
2. izmene granica opština koje spadaju u njihovo područje i funkcije koje odgovaraju državnoj upravi u pogledu lokalnih jedinica;
3. uređivanje područja, urbanizam i stanovanje;
4. javni radovi na sopstvenom području a od interesa za region;
5. železnica i drumovi čija se mreža u celini nalazi na području regiona;
6. poljoprivreda i stočarstvo;
7. šume i šumske eksploatacije;
8. muzeji, biblioteke i muzički konzervatorijumi od interesa za region;
9. kulturno blago od interesa za region;
10. socijalne pomoći;
11. zdravlje i higijena...

Ovlašćenja koja nisu navedena u ovom članu ostaju u isključivoj nadležnosti države, iako država može organskim zakonom preneti ili delegirati regionima nadležnosti koje spadaju u materije u kojima je država titular i to one nadležnosti koje su po svojoj prirodi podobne za prenošenje. Materije koje su u isključivoj nadležnosti države, navedene su u članu 149.1 Ustava³⁹ i između ostalog obuhvataju:

- državljanstvo, imigraciju, emigraciju, strance, politiku azila;
- međunarodne odnose;
- odbranu i oružane snage;
- pravosuđe;
- monetarnu politiku;
- carinski i tarifni režim, spoljnu trgovinu;

38 Constitución Española, Articuló 148, Competencias de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 30.

39 Ibid., Articuló 149, Competencias exclusivas del Estado, op. cit., pp. 31-32.

- organizaciju banaka i osiguranja;
- javne finansije i državni dug;
- trgovačku mornaricu i nacionalnost brodova;
- pristaništa i aerodrome od opšteg interesa;
- transport, telekomunikacije;
- javne radove od opšteg interesa;
- statistiku u državne ciljeve...

Materije koje nisu izričito dodeljene državi, mogu pripadati autonomnim zajednicama na osnovu odgovarajućih statuta. Nadležnost u materijama koje statuti autonomija ne bi preuzeli, pripada državi. U slučaju sukoba njene norme imaju jaču snagu od normi autonomnih zajednica u svemu što nije stavljeno u isključivu nadležnost zajednica. Državno pravo će, u svakom slučaju, biti dopunsko u odnosu na pravo autonomnih zajednica. (čl. 149.3)

Ustavom izvršena enumeracija nadležnosti autonomnih zajednica, s jedne, i države, s druge strane svedoči o relativno širokim ovlašćenjima regiona, kako u pogledu sopstvenog organizovanja tako i u upravljanju privrednim aktivnostima na svom području, obezbeđenju razvoja kulture, socijalnih službi, zdravstva i sl. Ustavom se predviđa mogućnost da regioni, po protoku pet godina od obrazovanja, pod precizno utvrđenim uslovima, prošire svoje nadležnosti i to u okviru nadležnosti zadržanih za državu.⁴⁰

Država može dati regionima dve vrste posebnih ovlašćenja: zakonska i delegiranje nadležnosti. Tako veća Kortesa mogu ovlastiti regione da donesu zakonodavne norme u oblasti materije koja se nalazi u isključivoj nadležnosti države, nabrojane u članu 149 Ustava. Kortese zadržava mogućnost kontrole rada regionalnih organa pri sprovođenju ovakvih nadležnosti. Drugi tip ovlašćenja je delegiranje nekih nadležnosti države koje po svojoj prirodi mogu biti delegirane. Treba naglasiti da ovde nije reč o prenosu materije u celini već samo nekih njenih vidova. Tako država ne može delegirati u celini svoje nadležnosti u oblasti međunarodnih veza, ali može neke vidove te materije, na primer ono što se tiče regionalnog učešća u vezama sa Evropskom unijom.⁴¹ Zakon treba da predvidi u svakom slučaju odgovarajući prenos finansijskih sredstava i da odredi modalitete kontrole.

40 Ibid., Articuló 148, Competencias de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 30.

41 Filip Lovo, *Velike savremene demokratije*, op. cit., str. 512.

Ustav predviđa i mogućnost izuzetne intervencije države koja ograničava autonomiju zajednica.⁴² Ova mogućnost se ipak može vršiti tek u poslednjoj instanci, kada se više nijedna obična nadležnost države ne može koristiti. Do ovoga dolazi ukoliko se region ogreši o obaveze koje mu nameću Ustav i zakon, ili ukoliko ozbiljno naruši opšti interes Španije. Ako se region ne pokori opomenama vlade upućenih predsedniku regiona, vlada može uz saglasnost apsolutne većine Senata usvojiti mere neophodne da natera region da ispuni te obaveze ili da zaštiti navedeni opšti interes.

Španski sistem podele nadležnosti sadrži i klauzulu o subsidijarnosti i klauzulu ostatka vlasti, pozajmljenu iz nemačkog federalizma. Klauzula subsidijarnosti naglašava da je pravo države opšte pravo, dok je pravo zajednica posebno i kao takvo delimično.⁴³ Član 149.3 predviđa da nadležnosti u materijama koje ne preuzmu statuti autonomije, pripada državi čije će norme biti starije u slučaju sukoba sa normama regiona u svemu što nije isključivo uneto u njihovu nadležnost. U svakom slučaju, pravo država će biti dopunsko u odnosu na pravo regiona. Klauzula ostatka vlasti podrazumeva da ovlašćenja koja nisu u statutima navedena kao nadležnost regiona, ostaju u vlasti države.

Složen sistem podele nadležnosti dovodi do nastajanja mnogobrojnih sukoba poverenih na rešavanje Ustavnom sudu. Većina sukoba nadležnosti suprotstavljala je državu regionima. U prvim godinama funkcionisanja katalonske i baskijske autonomije, Ustavni sud je raspravljao o velikom broju ovih pitanja, što je doprinelo preciznijem razdvajanju nadležnosti.

Ono što karakteriše podelu nadležnosti između dva nivoa vlasti, a karakteristično je podjednako za Španiju koliko za Italiju, jeste asimetrija u njihovom dodeljivanju. Dodeljivanje nadležnosti je različito za svaku zajednicu, što je utvrđeno u statutima regiona. I ovde postoji *de facto* razlika između istorijskih zajednica (Baskija, Katalonija i Galicija) i ostalih. Ove istorijske, u osnovi dobijaju više funkcija, uključujući i mogućnost predsednika regiona da raspiše regionalne izbore. Takođe, Baskija i Katalonija imaju sopstvene policijske formacije, dok ostali regioni imaju znatno skromnije snage, ili ih uopšte i nemaju. Ipak, sve autonomne zajednice imaju u svojoj nadležnosti tzv. primarne funkcije. One uključuju planiranje, javne radove, poljoprivredu i turizam. Obrazovanje i zdravstvo se

42 Constitución Española, Articuló 155, Delegado del Gobierno en las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 34.

43 Ibid., Articuló 149, Competencias exclusivas del Estado, op. cit., p. 32.

takođe smatraju primarnim, ali ovde asimetrija između regiona dolazi do izražaja pa neki od njih dele nadležnosti sa centralnom vladom kada su u pitanju ove oblasti. Po ostalim pitanjima, kao što su lokalna vlast, transport, zaštita životne sredine, itd. centralna vlast i regioni dele nadležnost.

Svest da se razlikuju od drugih regiona predstavlja stalni podsticaj za Baskiju, Kataloniju i Galiciju (istorijske zajednice) da održavaju i institucionalnu osobenost u odnosu na ostale španske regione. One polažu pravo na legitimno političko preimućstvo nad drugim regionima, zbog činjenice da su za vreme Druge Republike (1936-1939) imale organe samouprave. Od početka procesa decentralizacije u kasnim 70-im, napori istorijskih zajednica bili su usmereni ka dokazivanju njihovog specifičnog položaja. Međutim, ni ostali regioni nisu želeli da se nađu u podređenom položaju, pa su neki od njih počeli da zahtevaju isti stepen samouprave i krug nadležnosti koji je priznat i istorijskim zajednicama. Posle više od dvadesetpet godina od kada su počele da se formiraju autonomne zajednice, asimetrija njihovih institucionalnih ovlašćenja znatno je oslabila, pa je njihov položaj više-manje izjednačen. Ali ne i kada je u pitanju njihovo finansiranje.

Finansiranje regiona i javni troškovi

Španski Ustav je namerno izbegao da na jasan i precizan način uredi pitanje raspodele resursa između države i regiona. Član 156.1 Ustava samo utvrđuje da će regioni „uživati finansijsku autonomiju radi razvijanja i vršenja svojih nadležnosti, u skladu sa načelima koordinacije sa državnim finansijama i solidarnosti svih Španaca“.⁴⁴ Član 157.1 nabroja moguće prihode regiona, ali se nigde ne navodi konkretan princip ili formula po kojoj bi se sredstva alocirala.⁴⁵ Organskim zakonom iz 1980,⁴⁶ koji dopunjava ove odredbe Ustava, ustanovljen je model „periodičnog preispitivanja“. Po tom zakonu se svakih pet godina vrši preispitivanje i dopuna režima finansiranja regiona. Ovakav stepen fleksibilnosti i prilagodljivosti ustavnih i zakonskih odredbi bio je neophodan s obzirom na osetljivost pitanja raspodele finansijskih sredstava ali i stalni prenos nadležnosti u korist regiona. Razumljivo je da porast broja poslova koji je vrše na regionalnom nivou

44 Constitución Española, Artículo 156, Autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 35.

45 Ibid., Artículo 157, Recursos de las Comunidades Autónomas, op. cit., p. 35.

46 Ley Orgánica 8/1980, de 22 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, Publicado en: BOE número 236 de 1/10/1980, pp. 21796-21799.

zahteva i stalno povećanje sredstava za njihovo obavljanje pa bi krute ustavne odredbe u ovoj oblasti stvarale samo dodatne probleme.

Vremenom su se oblikovala dva različita sistema finansiranja autonomnih zajednica: specijalni i opšti režim, što opet govori u prilog asimetričnom tretmanu regiona. Prvi je primenjen u Navari i Baskiji, a drugi u ostalim. Navara i Baskija zbog svog tradicionalnog, kulturnog i političkog partikularizma (tzv. režim *fuero*⁴⁷), uživaju fiskalnu nezavisnost, koja im omogućuje da prikupljaju sopstvene poreze na lični dohodak, dobit i porez na dodatu vrednost. Izvršne vlasti ovih oblasti uplaćuju predhodno dogovorene kvote centralnoj blagajni. Ovi transferi predstavljaju kompezaciju za zajedničke troškove, tj. pokrivaju troškove upravljanja onim državnim administrativnim organima koji se nalaze u Navari i Baskiji. Kao posledica ovakvog kompromisa, dve autonomne zajednice pod specijalnim režimom uživaju viši stepen samostalnosti u javnim troškovima. Primećuje se da je krajem devedesetih javna potrošnja po glavi stanovnika u Baskiji bila 1,8 puta viša nego, na primer u Kataloniji.⁴⁸ Ova značajna fiskalna ovlašćenja omogućila su Baskiji veći manevarski prostor u pogledu finansiranja i sprovođenja sopstvenih projekata. Ovakve razlike u finansiranju i sposobnosti upravljanja, koje uživaju regioni pod specijalnim režimom, su pored svega toga podstakle manje razvijene regionalne administracije da sustignu one sa naprednijom upravljačkom politikom.

Do 1994. godine, 15 autonomnih zajednica, pod opštim režimom, crpele su svoje najznačajnije izvore finansiranja iz koncesija i prihoda od poreza, iz raspodele unutrašnjih prihoda države, kao i iz fondova Evropske unije. Posle usvajanja odluke od strane Saveta za fiskalnu i finansijsku politiku, oktobra 1993. regioni pod opštim režimom počeli su da primaju 15% od ukupnog poreza na lične dohotke na sopstvenoj teritoriji. Tokom perioda od 1997-2001, taj procenat se popeo na 30%! Ovi procenti često se porede sa 46% koje dobijaju države u okviru SAD-a, 34% za kanadske provincije i 29% nemačkih federalnih jedinica, što nas navodi na zaključak da stepen finansijske autonomije španskih regiona nije zanemarljiv.

47 *Fuero* predstavlja pravni izraz koji se vezuje za specifične privilegije Baskije i Navare na osnovu kojih uživaju veću regionalnu autonomiju. Svoje korene ovaj režim vuče još iz srednjovekovne Kraljevine Kastilje u kojoj je kralj imao pravo da dodeli privilegije određenim društvenim grupama ili teritorijalnim celinama

48 Luis Moreno, *Decentralization in Spain*, op. cit., p. 401.

Naprotiv, on je veći od autonomije nekih federalnih jedinica klasičnih federacija, na primer Nemačke!⁴⁹

Pitanje finansiranja je predmet sporenja teritorijalnih jedinica i centra gotovo u svakoj državi. Retko kada su obe strane zadovoljne postignutim rešenjem. Zbog toga se mnoge regionalne vlasti služe politikom izbegavanja odgovornosti upirući u centralnu administraciju svaki put kada pretrpe politički neuspeh i pri tom naglašavaju svoja ograničena finansijska sredstva. S obzirom da mnoge nadležnosti dele sa centralnom administracijom, uvek je moguće da autonomne zajednice iskoriste centralnu vladu kao žrtvenog jarca, a neretko to i čine. Jedna od posledica prakse izbegavanja odgovornosti je i nemogućnost glasača da procene i pripisuju političku odgovornost centralnoj, regionalnoj ili pak lokalnoj vlasti. To takođe ističe ulogu centralne vlasti u distribuciji budžeta, dodatno zbunjujući birače i ograničavajući mogućnost uživanja finansijske autonomije regiona.

Koliko su regioni napredovali od svog osnivanja u smislu povećanja svojih nadležnosti i finansijskih sredstava kojima raspolažu, najbolje govori promena udela u javnoj potrošnji. Od 1981. do 1997. izdaci centralne vlasti su pali sa 87% na 59%, dok je regionalni troškovi porasli sa 3% na 27%. Lokalni troškovi su se povećali sa 10% na 14%.⁵⁰

Asimetrični sistem regionalnog finansiranja sadrži u sebi poteškoće za postizanje veće regionalne jednakosti predviđene u različitim ustavnim odredbama. To se posebno odnosi na pitanja vezana za opštu težnju ka postizanju veće fiskalne efikasnosti i ustavnog principa međuteritorijalne solidarnosti. Septembra 1994. predsednik regionalne vlade Katalonije, Žordi Pužol, požalio se Senatu na preveliki finansijski teret ovog principa po Kataloniju: na svakih sto pezeta datih državnoj blagajni, Katalonija dobija natrag sedamdeset. Država je, u isto vreme investirala samo 55.000 pezeta po glavi stanovnika u Kataloniju dok su investicije u regionima sa većom stopom ekonomskog rasta dostizale 85.000 i 114.000 u onima sa nižim stopama rasta.⁵¹

Pitanje finansiranja je jedno od najkontraverznijih zbog njegovog direktnog uticaja na nivo regionalne autonomije, ali je i njegovo rešenje neophodno radi pomirenja različitih interesa i zahteva 17 autonomnih zajednica. Jedno od mogućih rešenja je da će regioni prikupljati većinu

49 Ibid., pp. 403-404.

50 Ibid., p. 404.

51 Ibid., p. 404.

poreza i onda plaćati državi predhodno dogovorene sume ili kvote. Međutim, to bi zahtevalo jasniji kriterijum koji bi uključivao princip solidarnosti u obliku tačno utvrđene preraspodele sredstava između bogatih i siromašnih regiona. Neravnomernost prihoda i potrošnje regiona bi možda, u budućnosti mogla ojačati konkurentnu prirodu španskog modela i stoga poboljšati državnu delotvornost u pružanju javnih usluga i dobara.

Učešće regiona u političkom odlučivanju

Posle više od 25 godina procesa decentralizacije, nivo samostalnosti regiona u Španiji je visok ako poredimo sa ostalim sistemima federalnog tipa. Međutim, institucionalno učešće španskih regiona i nacionalnosti u kreiranju državne politike je u osnovi samo uslovno. Neadekvatnost Senata kao organa teritorijalnog predstavljanja je, među brojnim faktorima koji prouzrokuju institucionalne nedostatke, najveća prepreka boljem funkcionisanju države autonomnih zajednica. Kao izraz potrebe aktivnijeg uključivanja regiona u procese stvarnog političkog odlučivanja, početkom osamdesetih javlja se ideja ustanovljavanja *Sektorskih konferencija* u okviru kojih bi se susretali visoki zvaničnici i politički predstavnici centralne i regionalne vlade kako bi raspravljali o različitim pitanjima, ojačali saradnju i izbegavali konflikte. Godine 1982. osnovana je prva konferencija: Savet za fiskalnu i finansijsku politiku autonomnih zajednica.⁵² Do 1989. postojalo je već 17 foruma. Deset godina kasnije bile su uspostavljene 24 takve konferencije: za poljoprivredu, civilnu zaštitu, kulturu, obrazovanje, evropske poslove, zaštitu životne sredine, ribolov, istraživanja i razvoj, turizam, saobraćaj, zdravlje, infrastrukturu...

Na početku su regioni bili zabrinuti da bi se Sektorske konferencije mogle preobratiti u institucionalni mehanizam kontrolisan od strane centralne administracije u nameri da interveniše u oblasti poverene regionalnom nivou. Postepeno je ovakva zabrinutost nestajala, a otvorila se mogućnost rasta međusobnog poverenja. Ipak, ovakve konferencije nisu mesto za donošenje zajedničkih odluka. Susreti i kontakti nisu redovni i na njima se često i ne razmatraju pitanja koja su na dnevnom redu. Tako saradnja u najvećoj meri zavisi od ličnog stava političkih zvaničnika i političkog raspoloženja uopšte. Neki analitičari posmatraju ovakve skupove

52 Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ACUERDO 1/1983, de 29 de julio, sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, Publicado en: BOE número 23 de 27/10/1983, p. 290.

kao mehanizme „institucionalne učtivosti”. Drugi ih pak, vide kao sredstvo prelaska iz kompetitivnog regionalizma ka kooperativnom federalizmu, po uzoru na nemački model. Ipak, i sama razmena informacija, ali i međusobnog poverenja političkih elita je značajan element.⁵³

4. ITALIJA I ŠPANIJA: KOMPARATIVNA ANALIZA ORGANIZOVANJA REGIONALNE DRŽAVE

Veoma je teško pronaći državu čija je vertikalna organizacija vlasti barem nalik onoj u Španiji. Bez obzira što se pokazala više nego uspešnom u prevazilaženju istorijskih i političkih protivrečnosti, regionalna država do danas nije stekla veći broj pristalica. Iako, videli smo, predstavlja poseban oblik državnog uređenja, prilikom objašnjavanja specifičnosti regionalne države moramo se držati dva, za sada jedino postojeća modela. Španija i Italija, odnosno njihove političke elite su, uzimajući u obzir etničke, geografske, ekonomske i istorijsko-institucionalne faktore, odstupile od postojećih rešenja državnog uređenja i stvorile države podeljene na regione što je omogućilo rešenje za najveći broj njihovih državotvornih pitanja ali i stvorilo pretpostavke za brži privredni razvoj i usavršavanje demokratije.

Sličnosti između ove dve države su uočljive na prvi pogled. Obe su mediteranske zemlje sa specifičnim južnjačkim mentalitetom i običajima svog stanovništva; spadaju u takozvane „zakasnele nacije“ jer se njihove nacionalne države javljaju tek u drugoj polovini XIX veka; obe su iskusile vladavinu autoritarnog režima; i obe su nakon završetka perioda diktature odlučno raskinule sa prošlošću i poučene prethodnim iskustvom postale jedne od najvatrenijih zagovornika demokratije na starom kontinentu.

U dostizanju svojih ideala, one su krenule novim putem. Jake unionističke tendencije više nisu bile održive, prvenstveno zbog privrednog jačanja periferija ali i jačanja nacionalnih pokreta. Unitarna država, čak i sa velikim stepenom autonomije i lokalne samouprave, nije mogla ni biti uzeta u razmatranje, jer bi nezadovoljstvo perifernih nacionalizama samo odvelo u veću političku nestabilnost. Federacija bi, sa druge strane, bila preveliki ustupak čak i za nacionalnosti čiji je identitet decenijama ugušivan od strane fašista i frankovaca.

Ideja regionalizma u Italiji došla je do izražaja 1948. kada je Ustavom ustanovljeno dvadeset regiona, kao posebne autonomne organizacije sa

53 Luis Moreno, *Decentralization in Spain*, op. cit., p. 405.

znatnim stepenom samostalnosti.⁵⁴ Usled brojnih specifičnosti italijanskog društva, pored petnaest regiona sa redovnim statusom uvedeno je i pet njih sa posebnim statusom. To su regioni koje obrazuju dva velika ostrva, Siciliju i Sardiniju i tri regiona koji se nalaze na granicama sa Francuskom (Val d'Aosta), Austrijom (Južni Tirol) i Slovenijom (Julijska Venecija), i koji se odlikuju mešovitim sastavom stanovništva. Ostali regioni obrazovani su uzimajući u obzir istorijske i geografsko ekonomske kriterijume. Stepenn autonomije pet regiona sa posebnim statusom veći je nego u slučaju ostalih. U Italiji je, tako više nego u Španiji, izražena asimetrija u organizaciji regiona i stepenu nadležnosti koje su im poverene. Regioni raspolažu širokim pravom na samoorganizovanje, imaju brojne nadležnosti regionalnog karaktera a obezbeđeni su im i sopstveni prihodi. Rad njihovih organa je pod stalnim nadzorom centralnih organa. Regioni predstavljaju izborne jedinice za izbor u gornji dom parlamenta, Senat. Regioni su najviše teritorijalne organizacije zemlje, u njihovom sastavu su pokrajine (njih 92), kao jedinice drugog stepena lokalne samouprave.⁵⁵

Iako je projekat regionalne države ostvaren u Italiji trideset godina ranije nego u Španiji, nacrti i ideje za ovakvu državu javili su se još za vreme Druge Republike (1931-1939). Ustavom Španije iz 1931. istorijskim zajednicama priznat je značajan stepenn autonomije i tako načinjen prvi korak ka stvaranju decentralizovane države, koja zbog izbijanja Građanskog rata, tada nije bila stvorena. Pravni osnov za izradu svog ustava, ustavotvorci Italije su našli upravo u Ustavu Druge Republike i njegovom konceptu *integralne države* shvaćene kao sinteze federalne i jedinstvene države.

Dok je u Italiji odluku o uvođenju mreže regiona na koje će se zemlja deliti donela Ustavotvorna skupština njihovim nabranjanjem u Ustavu, u Španiji su autonomne zajednice obrazovane na inicijativu lokalnog stanovništva. Samim tim je obrazovanje regiona moglo da bude obavljeno uz poštovanje tradicije.

Formalno, i u Italiji i u Španiji je ustavima proklamovano unitarno uređenje, samo se ustavne formulacije donekle razlikuju. Dok se u Italiji govori o jedinstvenoj i nedeljivoj Republici, Ustav Španije potvrđuje „neraskidivo jedinstvo španske nacije, zajedničke i nedeljive otadžbine svih Španaca“.⁵⁶

54 La Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 131, op. cit., pp. 25-26.

55 Milan Matić i Milan Podunavac, *Enciklopedija političke kulture*, op. cit., str. 966.

56 Constitución Española, Articuló 2, Unidad de la Nación y derecho a la autonomía, op. cit., p. 1.

Najviši konstitutivni akt regiona u obe države nosi naziv statuta. On ni u jednoj od njih ne predstavlja akt koji samostalno donosi najviši regionalni organ. Statut ili potvrđuje Parlament ili ga on i donosi. Tako se obezbeđuje njegova saglasnost sa ustavom i zakonom.

U obe regionalne države nadležnosti regiona se jasno razlikuju od nadležnosti jedinica lokalne samouprave i u načelu se približavaju nadležnostima federalnih jedinica. Nadležnosti regiona u obe zemlje prilagođene su značaju regiona u sistemu, čime se država rasterećuje nadležnosti čije obavljanje, bez opasnosti po državno jedinstvo, može poveriti prvoj nižoj stepenici u organizaciji vlasti.⁵⁷ U obe zemlje je predviđena mogućnost dodeljivanja regionima i drugih, u ustavima navedenih nadležnosti, što govori o fleksibilnosti sistema i eventualnom prilagođavanju potrebama različitih regiona.

Kada se radi o organizaciji regionalne vlasti, primetne su velike sličnosti u Italiji i Španiji. Svuda postoji izabrano predstavničko telo kao najviši organ regiona, izvršni kolegijalni organ i inokosni predsednik kao spona između državnih i regionalnih organa. U regionima obe države postoji poseban organ centralnih vlasti, vladin komesar u Italiji, odnosno delegat vlade u Španiji. On rukovodi radom državnih organa na području regiona i istovremeno vrši neposredan nadzor nad radom regionalnih organa.

Predstavništvo španskih regiona u Senatu obezbeđuje se putem izbora senatora od strane zakonodavne skupštine autonomne zajednice, a u Italiji putem opštih neposrednih izbora. Ali osim ovih izabranih članova u slučaju Italije u Senat ulaze bivši predsednici republike, kao i najviše 5 doživotnih senatora koje predsednik Republike može imenovati pred građanima sa posebnim zaslugama.⁵⁸ Senat Španije, pored senatora izabranih na nivou regiona (njih 51), čini i njih 208 direktno izabranih na nivou provincija.⁵⁹ Ni u jednom slučaju Senat ne predstavlja dom klasičnog teritorijalnog predstavištva.

Sigurno je da izbor predstavnika regiona od strane regionalnih skupština otvara mogućnost eventualnog uticanja tih skupština na donošenje odluka u centralnom parlamentu i time doprinosi jačanju regiona kao sastavnih

57 Miodrag Jovičić, *Regionalna država*, op. cit., str. 45.

58 La Costituzione della Repubblica Italiana, Articolo 59, op. cit., p 11.

59 Constitución Española, Articuló 69, El Senado, Cámara de representación territorial, op. cit., p. 14.

činilaca državne organizacije. Zastupljenost regiona u Senatu, u obe zemlje nije paritetna, već stoji u zavisnosti od broja stanovnika regiona. Položaj dva doma parlamenta u Italiji i Španiji se bitno razlikuje. Dok su u prvoj oba doma ravnopravna i u zakonodavnoj sferi i u sferi odnosa sa vladom, u Španiji Kongres poslanika uživa prevlast nad Senatom u obe sfere. U slučaju da Senat stavi veto na zakonski predlog izglasan u Kongresu poslanika, ovaj ponovnim odlučivanjem može anulirati dejstvo tog veta i konačno sam usvojiti zakon.⁶⁰ U odnosima sa egzekutivom, donji dom takođe ima prevlast, jer on bira vladu i ona za svoj rad odgovara isključivo njemu. U obe zemlje regioni imaju pravo zakonodavne inicijative.

Ni u Italiji ni u Španiji u organizaciji regionalnih vlasti ne funkcioniše parlamentarni sistem. On bi se više mogao uporediti sa skupštinskim sistemom jer izvršni organ nema mogućnost da raspusti predstavničko telo regiona.

Ne može se osporiti da se regionalna država, kao rešenje za ove dve zemlje, do sada dobro pokazala. Šta više, nijedan drugi model teritorijalne organizacije ne bi mogao u dovoljnoj meri da zadovolji različite potrebe i interese svih građana, nacionalnosti, društvenih grupa i ekonomskih subjekata. Iako nezadovoljstva postoje, ona se vezuju pre svega za ekstremnu desnicu, separatističke grupacije ili terorističke organizacije aktivne u Španiji. Ali ni decentralizacija u obe zemlje nije okončana. Ona je proces koji je decenijama oblikovao izgled i strukturu Italije i Španije, tako da se države regiona danas bitno razlikuju nego na početku ovog procesa.

Za samo četvrt veka, Španija i Italija su prevalile ogroman put od tradicionalističke autokratije do pluralizma i demokratije, dosegavši visoke standarde građanskih prava i opšte jednakosti, javnih sloboda i brige o zdravlju, obrazovanju i kulturi. Njihovi građani uglavnom osećaju neku vrstu kolektivnog ponosa na odvijanje sopstvenog preobražaja, bez obzira na nimalo zgodan kontinuitet s prethodnom istorijom. Kao i ostali demokratski procesi koji se odvijaju u ovim zemljama i proces decentralizacije vlasti dostigao je značajan stepen narodne podrške i uveliko prevazilazi praksu unutrašnjih konflikata.

5. REGIONALNE AUTONOMISTIČKE PARTIJE I POLITIČKE ORGANIZACIJE

Demokratija i Španija kao država regiona su neraskidivo povezane, i normativno i hronološki, tako da je nemoguće zamisliti kako bi se

60 Ibid., Articuló 90, Actuación legislativa del Senado, op. cit., p. 19.

demokratija mogla razvijati da nisu uspostavljene autonomne zajednice. Stvaranje regiona imalo je značajan iako posredan uticaj na kreiranje politike centralne vlasti i njene ishode.

Regionalne nacionalističke partije, pre svih one u Kataloniji i Baskiji bile su najveći neprijatelji Frankove diktature i njegovog prenatrženog centralizma i unitarizma. Svoje demokratsko opredeljenje, ove partije su potvrđivale borbom protiv autoritarnog režima, kulturnog genocida i zabrane slobodnog izražavanja mišljenja, ali su njihovi krajnji ciljevi bili nacionalno obojeni i usmereni ka dobijanju što većeg stepena autonomije, čak i nezavisnosti. One su delile uverenje da je legitimnost demokratske vlasti neraskidivo vezana za sprovođenje samoupravljanja regiona i nacionalnosti. Otuda, u slučaju ovih partija, demokratija i etnoteritorijalni zahtevi postaju sinonimi.

I posle 40 godina frankizma, nacionalni pokreti u Španiji ostali su veoma aktivni. U Kataloniji je na prvim slobodnim izborima aprila 1977. značajan uspeh postigla partija umerenih nacionalista, *Demokratska koalicija Katalonije (Pacte Democràtic per Catalunya)* Žordia Pužola (*Jordi Pujol*) i tako osvojila 11 poslaničkih mesta. Demohrišćanska, centristička *Baskijska nacionalistička partija (Partido Nacionalista Vasco)* osvojila je 8 mesta.⁶¹ Činjenica da su regionalni nacionalisti, koji su ponovo uputili zahtev za autonomijom svojih oblasti imali sopstvene poslaničke grupe, biće veoma značajna za budućnost Španije.

Ustavni kompromis 1978. nije zadovoljio najradikalnije nacionaliste. To se najviše moglo primetiti u Baskiji, gde je procenat apstinencije na referendumu za potvrđivanje Ustava, dostigao čak 55,35%.⁶² Zato će pitanje Baskije ostati i dalje na dnevnom redu, a teroristička delatnost pokreta ETA (*Euskadi Ta Askatsuna* – Baskija i sloboda) će zadavati nevolje vladi u Madridu sve do naših dana.

61 *Elecciones Congreso de los Diputados Junio 1977*, Gobierno de España, Ministerio del Interior, Dirección General de Política Interior, Internet, 22/12/2009, <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/comunes/detalleResultado.jsp?tipoAmbito=1&tipoEleccion=0&cdEleccion=2&anio=1977&mes=6&numVuelta=1&nombreEleccion=Congreso+de+los+Diputados&horaCierre=20:00&horaAvance1=14:00&horaAvance2=18:00&cdCAA=99&cdProvincia=0&descripcion=total>

62 *El Referéndum Constitucional de 6 de Diciembre de 1978*, Dipòsit Digital de Documents de la Universitat Autònoma de Barcelona, p. 3, Internet, 22/12/2009, <http://ddd.uab.es/pub/expbib/2003/lce/referendum.pdf>

Zbog činjenice da je ETA politički akter na koga pomisli najveći broj, čak i laika, kada se govori o separatizmu i ekstremnim zahtevima nacionalista u Španiji, osvrnuću se na njen nastanak i ciljeve delovanja.

Baskijci su jedan od najstarijih naroda Evrope, čije poreklo nije objašnjeno i koji živi u predelu Baskijskog zaliva i zapadnih ogranaka Pirineja u četiri španske i tri francuske provincije. Razlikuju se od drugih naroda Francuske i Španije svojom tradicionalnom kulturom, jezikom *Euskera*, i osećanjem izrazite grupne pripadnosti. Vekovna težnja ovog naroda je da se ujedini u jedinstvenoj državnoj zajednici. Najveći stepen autonomije Baskijci su uživali za vreme Druge Republike, ali taj period je trajao veoma kratko: od 1931. do 1936. godine kada izbija Građanski rat. Jedinstvo političkih pokreta koji su se borili za autonomiju Baskije očuvano je najviše zahvaljujući Frankovom represivnom režimu i težnji da zatre svaki trag svega što se razlikuje od Kastiljanskog. Najveću podršku stanovništva imala je Baskijska nacionalistička partija (PNV), čiji otpor Franku nikada nije prestajao. Vremenom je PNV postala pasivna i konzervativna partija buržoaske nacionalističke ideologije, pa se od nje sve više udaljavalo radikalno krilo baskijskih nacionalista. Od njega će se 1959. formirati ETA, kao patriotska, demokratska i antikonfesionalna organizacija. Od 1961. ETA ulazi u otvoreni okršaj sa frankizmom, stiče svoje prve izgnanike, a njena nacionalna borba se prožima sa socijalnom borbom radništva i dobija masovni karakter.⁶³ Godine 1962. ona se definiše kao revolucionarni pokret nacionalnog oslobođenja. Narednih godina pripadnici ETA-e podneće velike žrtve i surove represije u obračunima sa frankizmom. Početkom sedamdesetih ETA počinje da uzvraća udarce. U početku su to bile otmice ali je ubrzo ova organizacija počela da sprovodi i znatno surovije akcije. Između oktobra 1974. i oktobra 1975. ubijeno je 22 člana snaga javnog reda i 14 civila. Najveći udarac Franku lično, ETA je zadala 20. decembra 1973. kada je u bombaškom napadu, do tada neviđenih razmera,⁶⁴ ubila Admirala Karera Blanka, predsednika Frankove vlade.⁶⁵

63 Trivo Indić, *Savremena Španija*, Nolit, Beograd, 1982, str. 221.

64 „Operacija div“ u kojoj je izvršen atentat proizvela je takvu eksploziju da je predsednikov automobil odleteo do visine krovova okolnih zgrada, a na njegovom mestu se pojavio ogroman krater.

65 Operation Ogre - the assassination of Carrero Blanco, A dictionary of Spanish history and culture, Internet, 10/12/2009, http://iberianature.com/spain_culture/culture-and-history-of-spain-o/operation-ogre/

Iako je podrška, jednoj od najpostojanijih terorističkih organizacija u zapadnim svetu, oslabila u toku procesa tranzicije ka demokratiji, ETA je ostala aktivna, što pokazuje i broj žrtava: za 30 godina vršenja napada bilo je oko 1000 ubistava.⁶⁶ Stanje u Baskiji bilo je u velikoj meri uslovljeno političkim nasiljem i posebno pojačanjem terorističkih napada izvedenih od strane ETA-e, u vreme tranzicije.

Separatistička osećanja dosegla su značajnije razmere u drugoj polovini devedesetih i u prvim godinama XXI veka. Naročito u Baskiji nacionalisti su počeli da narušavaju spokojstvo svakodnevnog života i neposredno ugrožavaju građanska i politička prava istaknutih pristalica Ustava i Statuta Baskije. O politici se 1999. u Baskiji nije usuđivala da govori čak petina građanstva, četvrtina je tvrdila da se veoma plaši neposrednog učešća u političkom životu, a 46% je osećalo izvestan strah. Tome je doprinelo i držanje vodeće političke stranke u ovoj pokrajini, PVN, koja se nikada nije ubedljivo zalagala za političko i moralno uništenje ETA-e i njenog terorizma.⁶⁷

Regionalno utemeljen politički terorizam u Španiji bio je prisutan i u druge dve istorijske zajednice. Terorističke grupe koje su nastojale da dođu do nezavisnosti nasilnim sredstvima bile su aktivne u Galiciji (*Exercito Guerrilleiro do Pobo Galego Ceibe*) i Kataloniji (*Terra Lliure*).⁶⁸ Obe organizacije su pokušavale da kopiraju strategije i metode ETA-e ali nikada nisu dostigli rezultate i nivo podrške koji su uživali baskijski teroristi.

Regionalne partije bile su od presudnog značaja za opstanak nacionalne manjinske vlade između 1993. i 2000. godine. U tom smislu one su bile u poziciji da zahtevaju određene ustupke od centralne vlasti. Uspeši regionalnih partija su najvećim delom postizani kroz dobiti i ustupke koalicione politike. Osamdesetih i ranih devedesetih, regionalna samouprava bila je u mnogim pogledima samo simbolična. U Kataloniji, Valensiji, Baskiji i Galiciji mogao se govoriti i učiti njihov sopstveni jezik, ali je njihovim vladama nedostajalo ovlašćenje da odlučuju o alokaciji sopstvenih resursa. Uz finansijska sredstva koja su regionima stizala iz centra, stizalo je i detaljno uputstvo kako da se ta sredstva i troše. Položaj regiona se znatno poboljšao posle 1993. godine. Regionalne partije postale su značajne za

66 Andras Sujó, *Militant Democracy*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2004, p. 134.

67 Nikola Samardžić, *Istorija Španije*, op. cit., str. 640.

68 Jan Oscar Engene, *Terrorism in Western Europe: Explaining the Trends Since 1950*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004, p. 129.

opstanak vlade i desnice i levice, ali su zato dobile odgovarajuću nagradu za takvu podršku.

6. EVROPA REGIONA I ŠPANIJA KAO NJEN SASTAVNI DEO

Januara 1986. Španija je, zajedno sa Portugalom, postala punopravni član Evropske unije. Bio je to najbolji pokazatelj da je ova zemlja radikalno i odlučno raskinula sa prošlošću i krenula ka uspostavljanju istinske demokratije.⁶⁹ Decentralizacija zemlje i davanje širokog stepena autonomije njenim istorijskim zajednicama, ali i ostalim, u velikoj meri su doprineli da Brisel prepozna Španiju kao demokratiju, što je jedan od najvažnijih preduslova za prijem u evropsku porodicu. U narednim godinama, Španija je preuzela mnogo od evropskih institucionalnih mehanizama, radila na prilagođavanju svog zakonodavstva evropskom i daljem razvijanju evropskih vrednosti. Ali i Evropa je mogla mnogo toga naučiti od Španije. Posle dugog perioda izraženo-centralističke diktature (1939-1975), Španija je pretrpela duboku i dalekosežnu društvenu transformaciju. U ekonomskom pogledu, na primer, Španski razvoj je bio zadivljujući. Godine 1959. španski GDP *per capita* bio je 58.3% od proseka Evropske unije, 1985. dostigao je 70.6%, 1989. porastao je na 81.5% a 2005 čak 95.5%.⁷⁰ Ni jedna druga zemlja zapadne demokratije nije ostvarila tako brz ekonomski razvoj u tako kratkom periodu.

Okvire svog novog identiteta, Španije je postavila u svega dve decenije, od početka šezdesetih do početka osamdesetih, u demokratiji i decentralizaciji koja bi zadovoljila očekivanja njenih istorijskih pokrajna i u ravnopravnoj pripadnosti zajednici najnaprednijih evropskih nacija. Kao država regiona, postala je izvor ideja za druge članice EU kako da usavrše svoju teritorijalnu organizaciju i doprinesu uspešnijem prevazilaženju ekonomskih, etničkih i drugih unutrašnjih podela.

Jedan od osnovnih ciljeva konstituisanja EU sadržan je u uspostavljanju političke strukture na više nivoa, sa funkcionalnom raspodelom nadležnosti. U takvoj „višedimenzionalnoj zajednici“ svako nivo bi obavljao one funkcije

69 Model *organske demokratije*, karakterističan za doba frankizma, podrazumevao je postojanje Organskih zakona i nacionalnog predstavničkog tela, ali nije uključivao opšte pravo glasa, višepartijski sistem i druge ključne ustanove demokratije.

70 Luis Moreno, *The Nordic Path of Spain's Mediterranean Welfare*, Conference 'The Nordic Model: Solution for Continental Europe's Problems', Center for European Studies, Harvard University, May 9-10, 2008, p. 3.

koje je u stanju da obavlja polazeći od potrebe racionalnog uređenja jedne složene i međuzavisne privredne, socijalne i političke strukture.⁷¹ Ova ideja stoji u osnovi principa subsidijarnosti, jednog od osnovnih principa na kojima je izgrađena EU.

Poslednjih decenija, sve značajnije mesto u uređenju Unije, dobija ideja regionalizma. Ona je prepoznata kao najbolji način da se ostvari „sve čvršće jedinstvo naroda Evrope“ uz poštovanja principa po kome bi se odluke trebale donositi „na nivou što je moguće bliže građanima“. Iako je sama ideja nastala znatno pre i nezavisno od Evropske zajednice, ona se veoma dobro uklopila u proces integracije i prihvaćena je kao značajan element njene političke strukture.

Tendencija regionalizacije karakteriše gotovo sve zemlje zapadne Evrope. Međutim, u evropskom kontekstu, ovaj pojam ne upućuje na formiranje regionalne države, kao oblika državnog uređenja, već obuhvata procese decentralizacije i teritorijalne autonomije na više nivoa: unutar pojedinih država, transdržavno međuregionalno povezivanje, kao i saradnju evropskih regionalnih asocijacija sa direktnim predstavljanjem na nivou međudržavnih organizacija (Savet Evrope ili EU). Godine 1988. u Evropskom parlamentu je usvojena Povelja o regionalizaciji Evropske zajednice.⁷² Ona pod regionom podrazumeva „oblast koja predstavlja sasvim određeno jedinstvo u geografskom smislu, ili izvesnu grupu oblasti koja čini zaokruženu celinu, čije se stanovništvo odlikuje određenim zajedničkim elementima koje ono želi da očuva i razvija kako bi obezbedilo kulturni, socijalni i privredni napredak“.⁷³ Ovakvo određenje regiona potvrđuje tezu da je istorija Evropske zajednice obeležena, ne samo nadnacionalnom integracijom, već i procesima subnacionalnih diferencijacija.⁷⁴ Međutim, unutar ovakve definicije regiona moguće je svrstati ne samo regione u užem smislu, kao one u Italiji i Španiji, već i ostale vrste teritorijalnih autonomija koje se sreću u državama članicama EU: federalne jedinice, provincije, grofovije, pokrajine, opštine, itd.

71 Slobodan Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne političke zajednice*, Institut za evropske studije, Fondacija Friedrich Ebert, Beograd, 1998, str. 74.

72 *European Parliament Resolution on Community Regional Policy and the Role of the Regions and Annexed Community Charter for Regionalization*, Official Journal of the European Communities C 326, 19 December 1988.

73 Ibidem, Article 1, p. 9.

74 Slobodan Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne političke zajednice*, op. cit., str. 77.

Fenomen evropskog regionalizma, koji se zasniva na gore navedenim strukturama, karakterišu dva procesa koja se uporedo razvijaju: proces subregionalizma, tj. međusobno povezivanje regiona susednih država, i proces supraregionalizma, odnosno stvaranje regionalnih asocijacija sa ciljem direktnog uticaja na evropske međudržavne organizacije.

Evropa danas može da se pohvali bogatim iskustvom subregionalizma jer oblici saradnje regiona susednih zemalja datiraju još od 1875. godine. Tada je stvorena međudržavna francusko-španska Komisija za Pirineje, koja postoji i danas. Po istom modelu stvorena je i Komisija za region Sar-Lor-Luks, kao i regioni „Alpe-Adria“, „Euregio“ i drugi.

Kada je reč o supraregionalizmu, i ovde postoje brojni primeri organizovanja: Evropska konferencija lokalnih zajednica (osnovana 1957), Skupština evropskih regiona (1987), Konferencija evropskih regiona (1989), i druge.

Značajan korak u institucionalizaciji evropskog regionalnog pokreta bilo je osnivanje Regionalnog odbora EU Ugovorom iz Maastrichta (1992). Odbor je sastavljen od predstavnika regiona po kvotama, ima konsultativan karakter i deluje u materijama koje se odnose na kulturu, zdravstvo, transevropske mreže i privrednu i socijalnu saradnju.

Iako je konferencija „Evropa regiona“, održana u Minhenu 1989. godine, predvidela njihovo dalje jačanje u strukturi EU, prerano je govoriti o regionima kao partnerima nacionalnih država u procesu evropske integracije.⁷⁵ Zaključci ove konferencije odnose se na stvaranje tročlane evropske federalne strukture, čija bi tri nivoa predstavljala: sama Unija, države-članice i regioni ili pokrajine. Ovo bi zahtevalo i proširenje principa subsidijarnosti na regionalni nivo i dodeljivanje regionima znatno širih ovlašćenja. Međutim, danas se već vodi oštra borba između države i EU oko podele nadležnosti i čini se, na prvi pogled, da za regione ovde nema mesta. Ne treba zaboraviti centralnu ulogu koju država još uvek ima u političkim odnosima i institucionalnim strukturama. EU, sa jedne, i regioni, sa druge strane, imaju onoliko funkcija i ovlašćenja koliko im to dozvole države članice. Ne poriče se postojanje sve učestalijeg transfera nadležnosti države u oba pravca, ali ona taj proces i dalje drži pod svojom suverenom kontrolom.

75 Resolution of the European Parliament on the Second Conference of the European Parliament on Regions of Europe OJ C 231, 17.9.1990, p. 91, rapporteur: Emilio Colombo, Doc. A3-165/90.

Regioni, u ovom evropskom značenju, imaju različit status od zemlje do zemlje što zavisi od državnog uređenja i stepena autonomije koji uživaju. To se ogleda i u njihovoj nejednakoj političkoj snazi kao i u nedostatku njihove unutrašnje i spoljne političke sposobnosti. Zbog toga, međudržavno povezivanje regiona može biti otežano što je u praksi često i slučaj. Najviše ustavnih mogućnosti u oblasti međunarodne saradnje imaju švajcarski kantoni. Slede ih federalne jedinice u Nemačkoj i regioni u Belgiji. U Italiji i Španiji, regioni, odnosno autonomne zajednice, uživaju veliki stepen unutrašnje autonomije ali nemaju nikakvih ustavnih mogućnosti međunarodne saradnje.

Unapređivanje svih vidova saradnje između svojih članica, jedan je od osnovnih ciljeva Evropske unije. Ta saradnja se ne odvija samo na nivou država i njihovih vlada, već se, sve više usmerava na povezivanje regiona, političkih partija sa bliskim programskim stavovima kao i društvenih i interesnih grupa. Povezivanje na nadnacionalnom nivou i bez posredovanja države sigurno će u narednom periodu ojačati evropski identitet. Značajnu ulogu u ovom procesu imaju navedeni oblici regionalne saradnje koji prevazilaze državne granice, i koji su, poput određenih „radnih zajednica“, osnovani prvenstveno sa ciljem da doprinesu bržem ekonomskom i socijalnom razvoju ovako kreiranih celina.

Iako je projekat donošenja Ustava za Evropu propao posle referenduma u Francuskoj, ne treba zaboraviti da su upravo Španci bili ti koji su se prvi, i to velikom većinom na referendumu izjasnili za Evropu koja sve više liči na državu. Očigledno da brojni identiteti prisutni kod stanovnika Španije ne rade jedan protiv drugog. Biti u isto vreme Katalonac, Španac i Evropljanin, na Iberijskom poluostrvu nije nemoguće.

ZAKLJUČAK

Demokratski preobražaj Španije je na samom početku u svoj osnovni sadržaj uneo težnje za ostvarenje lokalne i regionalne samouprave na različitim nivoima u jednoj savremenoj i decentralizovanoj državi. Prenos nadležnosti sa centralnog na regionalni nivo odvijao se velikom brzinom. Za državu koja je 36 godina bila sinonim za autoritaran režim, unitarizam i gušenje različitosti, bio je ovo značajan napredak i Španci su toga bili svesni. Najveći broj građana, nacionalnosti i regiona konačno je bio zadovoljan postignutim rešenjem teritorijalne organizacije i stepenom dobijene autonomije. Oni manje zadovoljni nastojeće i u velikoj meri uspeti da, tokom osamdesetih i

devedesetih prošire svoje nadležnosti na nove oblasti. Bilo je i onih potpuno nezadovoljnih. Međutim, u odnosu na ostale, njihov broj je skoro zanemarljiv. Predvođeni organizacijom ETA, separatisti su, koristeći terorističke metode delovanja i ogroman publicitet koji ih prati, doprineli da se u svetu uobličii svest o Španiji kao državi ispunjenoj političkim i nacionalnim sukobima velikog intenziteta. Čak i kada je opala njihova podrška u Baskiji, ETA je nastavljala sa ubijanjem civila, kidnapovanjima i unošenjem konstantne doze straha među domaće stanovništvo. Tako je izgledalo da je stepen nezadovoljstva i otpora zvaničnoj vladi mnogo veći nego što je u stvarnosti to bio.

Pišući ovaj rad nisam uspela da nađem odgovor na pitanje: *zašto se regionalna država nije proširila van granica Italije i Španije?* Uzimajući u obzir da su danas u Evropi retke jednonacionalne države, pretpostavke za uvođenje regiona sigurno postoje i van ove dve zemlje. Njihove prednosti u odnosu na federalne jedinice ili jedinice lokalne samouprave jasno su uočljive na primeru dve države regiona. Regioni nemaju mogućnost da ugroze jedinstvo države, što je svojstveno federalnim jedinicama. S druge strane, oni uvek uživaju značajan stepen autonomije i imaju mogućnost da preko svojih predstavnika u parlamentu učestvuju u određivanju svojih funkcija. Zbog toga regionalna država implicira postojanje jake, jedinstvene države dok tri nivoa vlasti: opština, region i država, garantuju preraspodelu nadležnosti i tako ostavljaju prostor za široku samoupravu.

Ovakva država nužno teži da bude demokratska. Iako su preduslovi za uvođenje autonomnih zajednica u Španiji postojali i pre Drugog svetskog rata, one nisu mogle biti organizovane sve dok frankistički režim nije zamenila demokratija. Njeno konsolidovanje je povratno uticalo na produbljivanje procesa decentralizacije što potvrđuje njihovu naglašenu međuzavisnost. Regionalna država je i pravna država, zasnovana na vladavini prava. U njoj se mora poštovati hijerarhija propisa i organa vlasti. Konačno, ravnopravan status svih građana je značajna karakteristika regionalne države jer je pravni status građana uređen isključivo ustavom i državnim zakonima.

Sigurno da ideje za preoblikovanje državnog uređenja postoje u zemljama koje još uvek tragaju za najprimerenijom formulom svog teritorijalnog organizovanja. Jedna od njih je i naša zemlja. Nekada federacija, zatim specifičan *sui generis* oblik organizacije koji najviše podseća na realnu uniju a danas unitarna država, Srbija i dalje traga za trajnim rešenjem koje bi zadovoljilo sve njene građane, uključujući i veliki broj nacionalnih manjina. U godinama kada se odlučuje o njenom

teritorijalnom integritetu, ovo pitanje možda i nije prioritet. Ali svako odlaganje postavljanja i rešavanja pitanja državnog uređenja, moglo bi da stvori nove teškoće za funkcionisanje i prosperitet zemlje.

Balkan je za Španiju oduvek bio neka vrsta simboličke „zamke“. Španski premijer Hose Marija Asnar (1996-2004) nije slučajno upozorio na rizik od balkanizacije Španije.⁷⁶ Referendum u Crnoj Gori i njeno odvajanje od Srbije kao i jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova, ponovo je probudilo separatističke aspiracije Baska koji su zahtevali ista prava. Ipak čini se da balkanizacija Španije nije realan scenario, bar ne u doglednoj budućnosti. Ono što je sigurno, proces decentralizacije se nastavlja a sa njim i dalja devolucija vlasti u korist autonomnih zajednica a na račun države. Da li će se Španija i u kojoj meri približiti federaciji, ostaje da se vidi ali neosporno je da država regiona danas dobro funkcioniše.

LITERATURA

1. Jovičić Miodrag, *Regionalna država*, Ustavnopravna studija, Vajat, Beograd, 1996.
2. Matić Milan i Podunavac Milan, *Enciklopedija političke kulture*, Savremena administracija, Beograd, 1993.
3. Samardžić Nikola, *Istorija Španije*, Plato, Beograd 2005.
4. Lecours André, *Regionalism, Cultural Diversity and the State in Spain*, Journal of Multilingual and Multicultural Development, Volume 22, Issue 3, November 2001.
5. Moreno Luis, *Decentralization in Spain*, Edited by M. W. Danson, Regional Studies; Vol 36.4, 2002.
6. Prats Mercader, *Sobre la desigualdad territorial y personal en España y su evolucion reciente*, Hacienda Pública Española, 1997.
7. Moreno Luis, *Federalization and Ethnoterritorial Concurrence in Spain*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1996.
8. *Constitución Española*, Publicada en el Bolétin Oficial del Estado de 29 de Diciembre de 1978.
9. Emma Armstrong & Craig French, *Parliamentary systems: Spain*, 02/135, SPICe Briefing, Nov., 2002.
10. Moreno Luis, *Subnational Constitutionalism in Spain*, Internet, <http://camlaw.rutgers.edu/statecon/subpapers/moreno.pdf>, 10/12/2009

76 El Mundo, *Aznar afirma que España está 'en riesgo de balcanización'*, Internet, 10.12.2009, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/09/07/espana/1126094815.html>

11. Lovo Filip, *Velike savremene demokratije*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1999.
12. Martos Angustias Hombrados, *¿Quién quiere Café?: El proceso de descentralización en Andalucía y North-East de Inglaterra*, Departamento de Ciencia Política y de la Administración, Madrid, 2005
13. Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la Nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, Internet, http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371307788944808540035/p0000001.htm#I_0_, 10/12/2009.
14. Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, Gobierno de Canarias, Internet, <http://www2.gobiernodecanarias.org/tuestatuto/docs/1833-12-03%20Decreto%20de%20division%20provincial.pdf>, 22/12/2009
15. La Costituzione della Repubblica Italiana, Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 298, edizione straordinaria, del 27 dicembre 1947.
16. Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, Publicado en: BOE número 236 de 1/10/1980.
17. Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, ACUERDO 1/1983, de 29 de julio, sobre modificación de determinados artículos del Reglamento de Régimen Interior del Consejo de Política Fiscal y Financiera, Publicado en: BOE número 23 de 27/10/1983.
18. Elecciones Congreso de los Diputados Junio 1977, Gobierno de España, Ministerio del Interior, Dirección General de Política Interior, Internet, <http://www.elecciones.mir.es/MIR/jsp/resultados/comunes/detalleResultado.jsp?tipoAmbito=1&tipoEleccion=0&cdEleccion=2&anio=1977&mes=6&numVuelta=1&nombreEleccion=Congreso+de+los+Diputados&horaCierre=20:00&horaAvance1=14:00&horaAvance2=18:00&cdCCAA=99&cdProvincia=0&descripcion=total>, 22/12/2009.
19. El Referéndum Constitucional de 6 de Diciembre de 1978, Dipòsit Digital de Documents de la Universitat Autònoma de Barcelona, Internet, <http://ddd.uab.es/pub/expbib/2003/lce/referendum.pdf>, 22/12/2009.
20. Justel Manuel, *Panorama de la Abstención Electoral en España*, Crónicas y Documentación, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Madrid, Núm. 68. Abril-Junio 1990.
21. Indić Trivo, *Savremena Španija*, Nolit, Beograd, 1982.
22. *Operation Ogre - the assassination of Carrero Blanco*, A dictionary of Spanish history and culture, Internet, http://iberianature.com/spain_culture/culture-and-history-of-spain-o/operation-ogre/, 10/12/2009.
23. Sujó Andras, *Militant Democracy*, Eleven International Publishing, The Netherlands, 2004.

24. Engene Jan Oscar, *Terrorism in Western Europe: Explaining the Trends Since 1950*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2004.
25. Moreno Luis, *The Nordic Path of Spain's Mediterranean Welfare*, Conference 'The Nordic Model: Solution for Continental Europe's Problems, Center for European Studies, Harvard University, May 9-10, 2008.
26. Samardžić Slobodan, *Evropska unija kao model nadnacionalne političke zajednice*, Institut za evropske studije, Fondacija Friedrich Ebert, Beograd, 1998.
27. European Parliament Resolution on Community Regional Policy and the Role of the Regions and Annexed Community Charter for Regionalization, Official Journal of the European Communities C 326, 19 December 1988.
28. Tusell Javier y Soto Álvaro, *Historia de la transición (1975-1986)*, Analiza Editorial, S.A, Madrid, 1996.
29. Resolution of the European Parliament on the Second Conference of the European Parliament on Regions of Europe OJ C 231, 17.9.1990, p. 91, rapporteur: Emilio Colombo, Doc. A3-165/90.
30. *Aznar afirma que España está 'en riesgo de balcanización'*, El Mundo, Internet, <http://www.elmundo.es/elmundo/2005/09/07/espana/1126094815.html>, 12/12/2009.

Bojana M. PEROVIĆ

**CONSTITUTIONAL ORGANIZATION
OF THE REGIONAL STATE IN SPAIN**

ABSTRACT

The author explores distinctiveness of the regional state mostly in Spain as third model of territorial organization. Unlike unitary and federal, regional state is not wide-spread and broad accepted concept of vertical organization although modern Spain and Italy represents examples of good practice. Having in mind diversity of regional identities and strong cultural distinctiveness in Catalonia, the Basque Country, Galicia and other areas, author is wondering if any other model of territorial organization could be sustainable in such socio-cultural environment. After the period of Franco's dictatorship, which had been trying to exterminate cultural and historical particularities among Spanish nations, decentralization demands have become more stronger resulting with the new constitution adopted in 1978. This act has set the corner-stone of modern Spanish democracy based on Autonomous Communities as specific forms of decentralized state and territorial autonomy.

Key words: territorial organization, regional state, autonomous communities, decentralization, historical communities, nationalism.