

od 1939 do 1975. godine vertikalna organizacija vlasti bila je uređena na principu unitarizma. U unitarnom uređenju postojala je centralna administracija i lokalna administracija sa dva stepena: provincijama i municipalitetima. Nijedna od vlada nije bila demokratska, a lokalni javni sektor bio je vrlo ograničen, malog radijusa dejstva i pod striktnom centralnom kontrolom.

Valja podsetiti da pre procesa demokratizacije španska država nije bila dovršena. Jedinstvene institucije sačuvane su samo nedemokratskim formama vlasti i to nije moglo opstati na duži rok. Država nije bila zasnovana na konsenzusu regionalnih grupa koje formiraju špansku realnost. Zbog toga, posle Frankove smrti 1975, političke partije koje su pokretale i učestvovale u tranziciji ka demokratiji, tražile su pogodnu formu političkog sistema koji će izbeći zamke kako autokratije tako i anarhije i separatizma.

No, u okviru ovog opštег načelnog konsenzusa o potrebi demokratskih promena postojale su ne male razlike oko stepena i karaktera decentralizacije, odnosno oko preraspodele nadležnosti između globalnog sistema i njegovih delova. U javnosti je bilo mnoštvo različitih predloga i predlagača, ali su partije preuzele ulogu oficijelnog inicijatora i predlagača određenih rešenja. Konzervativne partije poput Narodne alianse (Alianza Popular-AP) i znatan deo Unije demokratskog centra (Unión de Centro de Democrático-UCD) predlagali su administrativnu decentralizaciju. Socijalistička partija (PSOE) i Komunistička partija (PCE-PSVC) optirali su za federalivno uređenja. Neke manje partije (poput Esquerra Republicana de Catalunya) tražile su konfederativni model. Može se primetiti da su razlike u pogledu teritorijalne organizacije bile velike, i predlagači su se svojski zalagali za to da njihovi predlozi budu prihvaćeni. Imajući to u vidu, može se reći da je pitanje teritorijalne organizacije Španije bilo jedno od najznačajnijih i najkontroverznijih problema u raspravama o španskom ustavu. To pitanje bilo je toliko važno i zaostreno da je dovelo i donošenje ustava u mat-poziciju.

Stoga nije čudno što je u samom procesu donošenja ustava bilo izvesnih lutanja. U prvom nacrtu Ustava iz januara 1978 bilo je predloženo federalivno uređenje. Po red brojnih drugih i drukčijih predloga, amandmana i kritika u javnim raspravama, postignut je dogovor u maju 1978 da se reši pitanje statusa Katalonije, Baskije i Galicije a da se ostatak zemlje ostavi u neodređenoj poziciji za izvesno vreme. U stvari, ova neodređenost bila je pragmatska solucija koju je predložila UCD kao većinska partija u Konstitutivnoj skupštini. To je podržano od glavnih snaga levice i bilo prihvatljivo od važnih nacionalnih partija (katalonske partije – Convergencia i unió, baskijske partije – Partido Nacisionista Vasco). Tako je postignut konsenzus o teritorijalnoj organizaciji, ali po cenu prihvatanja modela koji je bio polurešenje, odnosno neodređen i otvoren u stepenu koji je teško naći u drugim ustavnim tekstovima.

Dve ideje ili dva principa stoje u osnovi toga modela. Prvi je tzv. „dispositivni princip”, koji otvara mogućnost dodeljivanja (granting) različitih stepena autonomije različitim zajednicama, prema njihovoј respektivnoj volji za samovladavinom (selfgovernment); Drugi je otvorenost ustavnog rešenja, odnosno ostavljanje sistemu da se

definiše prema svom razvoju. To je stvorilo dinamični i po pretpostavci responsivni model politike. Takav model ne pruža definitivna rešenja, već daje okvir u kome se mogu ustanovljavati autonomni regioni. Forma postojanja autonomne zajednice mora se definisati u njenom statutu. Tako se ustavno garantovanje autonomija, koje se daje zajednicama, dopunjuje garancijama pojedinačnih statuta. Zbog toga su neki autori isticali da takvo rešenje vodi u dekonstitucionalizaciju teritorijalnog modela. Drugi autori naglašavaju da je takva interpretacija neprihvatljiva.

### b. Transformacija autoritarne u regionalnu državu

Ukratko, moglo bi se navesti nekoliko osobina tog zajedničkog određivanja statusa zajednice. Prvo, procedure su date u Ustavu španske države. Drugo, statut autonomije sadrži listu ovlašćenja date zajednice, koja se razlikuju od liste nadležnosti drugih zajednica. Svaki statut određuje nadležnosti svoje zajednice kao i nadležnosti koje ostaju državi. Pored toga, uspostavljanje autonomije, potvrđivanje i reforma zahtevaju učešće države (kroz donji dom i korišćenje Ustava) i autonomne zajednice, koja mora inicirati autonomnu proceduru i u određenim slučajevima potvrditi njen definitivni status na referendumu. Statut autonomije ne može se menjati bez saglasnosti kako države tako i autonomije. U ovom, kako se vidi, napornom i upornom traganju došlo se do modela „države regionala” (država samoupravnih-self-governing regions). Smatralo se da jedan od fundamentalnih ciljeva novog političkog sistema, ovoga puta država, mora biti dovršen i to dovršen dobro.<sup>10</sup>

### c. Karakter i principi regionalne države

Ustav iz 1978 nastojao je da reši problem vertikalne dimenzije organizacije vlasti na samom početku. Tako on u čl. 2. ističe: „Ustav je zasnovan na neraskidivom jedinstvu španske nacije, jedinstvenoj i nedeljivoj zemlji svih Španaca (Spaniards); on priznaje i garantuje pravo na samoupravljanje (selfgovernment) nacionalnosti i regiona iz kojih je sastavljena i solidarnost među njima”. Teškoće u oblikovanju konstitucionalnog teksta i njegova delimična eklektičnost, koja se očituje i u proklamaciji-sintagmi neraskidivosti „nacije nacija”, nije zbog pravne nepreciznosti već zbog želje da se u Osnovnom zakonu reflekтуje realna složenost istorijskog nasleđa, koja obuhvata i jak identitet nacionalnih i regionalnih komponenata i afirmaciju jedinstva španske države. Takoformulacijom se htelo obezbediti jedinstvo globalne španske države u jednoj složenoj političkoj zajednici u kojoj su jaki nacionalno-regionalni identiteti. Pred očima ustavotvoraca još uvek je lebdela negativna slika ne samo Frankovog režima već i republikanskog Ustava od 1873., „koji se izrodio u anarhiju i kantonalizam”.<sup>11</sup>

Ustavotvorci su težili da se država konstituiše na principima koji bi bili ne samo prihvatljivi za sve regije već i građeni u međusobnim pregovorima i sporazumima. Model regionalne države ima u svojim temeljima sledeće principe i dostignuća. Prvo,

10 C.A. Zaldivar-M.Castells, eds. Spain beyond Myths, Alianza Editorial, Madrid 1992. p. 144.

11 F. Lovo, Velike savremene demokratije, Knjižnica Zorana Stojanovića, Novi Sad, 1999. str. 504.

regionalna država je konstrukcija uzajamno obavezujućeg jedinstva, koja je prihvaćena od svih nacionalnosti i regionala. Drugo, ona je građena na pregovorima i sporazumima i dobila je konkretnu formu u Statutu samoupravljanja svake Zajednice (Community's Statut of Self-Government) i odgovarajućim zakonima koji uživaju respekt španskih građana. U stvari, regionalna država je reorganizovana prenošenjem dobrog dela vlasti i resursa u pravcu autonomija i municipaliteta, i to putem pregovora i institucionalnog prilagođavanja. U tu svrhu je, kako je već pokazano, organizованo i realizovano više regionalnih samoupravnih finansijskih sporazuma, odnosno paktova (1992–1996).

Treće, iako Ustav Španije važi i ima prvenstvo na celoj španskoj teritoriji, ne postoji hijerarhija normi između centralnog i regionalnog nivoa. Zbog toga neki autori takve odnose nazivaju „federalizam saradnje“. U ovom sistemu postoje dve vrste nadležnosti. Jedne su isključive nadležnosti države, nabrojane u članu 149, a druge konkurentne, nabrojane u članu 148. Autonomne zajednice, po ugledu na nemački federalizam, imaju pravo da izvršavaju državne zakone po sopstvenom pravu. Uz to, država može izričito i posebno habilitovati neke autonomne zajednice za obavljanje određenih poslova. Habilitacija može biti zakonska ili delegirana nadležnost. Najzad, država ima ovlašćenja izuzetne intervencije koja u neku ruku stavљa granice autonomiji zajednice. To je oblik prinude (čl. 155 Ustava po ugledu na čl. 37 nemačkog Osnovnog zakona) koja stupa u dejstvo kad se zajednica ogreši o obaveze koje Ustav i zakoni nameću, ili u slučaju ozbiljnog narušavanja opštег interesa Španije. Četvrti, španska država bi trebalo da bude okvir i sredstvo korigovanja socijalnih i ekonomskih nejednakosti između regionala. Svrha ovih aktivnosti države jeste u uklanjanju malignih neravnoteža u pravcu ostvarenja regionalne politike Evropske unije.

Peto, u sklopu sistema podele nadležnosti nalaze se još neki predeli–ostaci vlasti. Tu, opet po uzoru na nemački federalizam, valja istaći prvenstvo prava države i klauzulu supsidijarnosti. Ustav u čl. 149. (paragraf 3) ističe da „nadležnosti u poslovima koje ne preuzmu statuti autonomija pripašće državi čije će norme biti starije u slučaju sukoba od normi autonomnih zajednica u svemu što nije isključivo u njihovoj nadležnosti. Pravo države će u svakom slučaju biti dopunsko u odnosu na prava autonomne zajednice“. Razume se da ova klauzula, u stvari, sadrži pretpostavku da ovlašćenja koja nisu u statutima zajednica navedena kao njihove nadležnosti pripadaju nadležnostima države. To su, u stvari, konkurentске nadležnosti ili nadležnosti koje nisu navedene kao isključive nadležnosti države. To su pravila koja se primenjuju u slučajevima sukoba. Iza ili iznad ovog odnosa nadležnosti različitih nivoa stoji napisano pravilo prečeg prava države koje vuče svoju moć iz nadmoći opštег interesa nacije. Po pravilu supsidijarnosti pravo države je opšte pravo dok je pravo zajednica posebno, i prema tome delimično. To znači da je u principu supsidijarnosti sadržana težnja za postojanjem i funkcionisanjem opštег pravnog poretku za čiju primenu je nadležna jedna pravna instanca–vlast.

Šesto, opšta neodređenost modela regionalne države tražila je, a možda delimično bila uslovljena ili determinisana, aktivnu ulogu partijskih elita. Dve glavne partije igrale su ključnu ulogu u modeliranju teritorijalne organizacije vlasti. „Pakt o

autonomijama“ 1981 bio je temeljni događaj ne samo u uspostavljanju „države autonomija“ već i čin uspostavljanja procedure koja je još na snazi.

Sedmo, postoji i Ustavni sud kao poseban organ za rešavanje konflikata oko jurisdikcije.

#### d. Organizacija regionalne države

U novoj organizaciji regionalne države nalazi se preko devet hiljada gradskih saveta (sto je više nego u drugim evropskim državama u odnosu prema stanovništvu), pedeset provincijskih saveta (čiji se broj kasnije smanjio kad su neke provincije postale autonomne zajednice) i saveti ostrva, kao i sedamnaest autonomnih zajednica između 1980 i 1983. godine. To je, dakako, izraz razuđenog pluralizma koji prepostavlja ili traži razvijen sistem kompeticije i sporazumevanja.

Imajući u vidu vertikalnu dimenziju organizacije vlasti neki autori smatraju da Španija ima semifederalno uređenje ili nesavršeni federalizam odnosno, neku kombinaciju unitarne i federalne države sažetu u konceptu–sintagmi integralne države. Koncept integralne države, preuzet od Huga Projsa i istican još 1931 od strane jednog poslanika iz redova socijalista pred ustavotvornom skupštinom, trebalo je da vizira neku vrstu legure unitarne i federalne države sa visokim stepenom i raznovrsnošću lokalne autonomije. No, tokom Frankovog režima svaka autonomija je shvatana kao opasnost za državu i stoga je uklonjena. Tek posle Franka, odnosno posle izbora 1977 reakuelizuje se pitanje autonomija i rešenja iz Ustava od 1931. godine. Već je rečeno da ne samo autokratija već ni federalizam u svesti mnogih Španaca nije najsjajnije rešenje jer preti anarhijom, kantonalnom fragmentacijom pa i raspadom države, kako je to pokazano i republikanskim Ustavom iz 1873. U pribegavanju trećem rešenju, odnosno modelu države autonomija, važan i glasan slogan bio je autonomija pre izbora i u skladu s tim pojma takozvanih preautonomnih statuta.

Dva ključna nivoa regionalne države organizovana su na delimično različitim principima. Na centralnom nivou neke osnovne nadležnosti su fiksirane dok su nadležnosti regionala ostale dobrim delom otvoreno pitanje. Ustavotvorci su stali na stanovište, inspirisano Ustavom 1931, da se regionalni sistem ne fiksira na samom početku već da se on postavi kao otvoreni širi proces priznavanja prava na autonomiju određenim oblastima ili nacionalnostima (čl. 146 Ustava).

Nadležnosti mogu biti isključivo vezane za jedan nivo ili konkurentске, odnosno obavljane od strane oba nivoa organizacije. Osnovni princip raspodele nadležnosti je kompetencija. U članu 149 (Paragraf 1) nabrojene su 32 osnove nadležnosti koje su isključivo dodeljene državi. Isti član (u paragrafu 3) ističe da područja koja nisu izričito dodeljena državi mogu pripasti autonomnim zajednicama saglasno njihovom statutu. Druga vrsta nadležnosti pripada autonomnim regionima i ograničena je na poslove nabrojene u članu 148. U njemu se nabrajaju 22 osnova nadležnosti od specifičnog regionalnog značaja (lokalne zajednice; prostorno uređenje; zemljoradnja, socijalne usluge, ekologija, stambena politika, lov, šumarstvo; muzeji i baština, sport, kultura, nastava jezika zajednica, itd.). Konkurentске nadležnosti, odnosno funkcije

obavljaju se od strane centralne vlade i Autonomnih zajednica. U njihovom obavljanju vidne su, s jedne strane, težnje centra da suzi ili potisne autonomne zajednice na status izvršioca legislacije, kao što je, s druge strane, očigledan i pritisak autonomnih zajednica na centar kako bi preneo deo ovlašćenja u njihovu nadležnost.

Ovaj model raspodele nadležnosti je privremen. U članu 148 predviđen je rok od pet godina posle koga autonomne zajednice mogu proširiti svoje nadležnosti u granicama koje su postavljene članom 149, putem reforme svog statuta. Zato u Ustavu Španije od 1978. nema navođenja regiona ili teritorija koje imaju karakter autonomnih zajednica, kako se to najčešće radi u federalnim ustavima. Umesto toga, u Ustavu su navedene dve procedure pomoću kojih teritorija provincije ili grupe može postati autonomna zajednica. Jedna je regulisana članom 151 Ustava i komplikovanija je, ali pretpostavlja veću odgovornost, a druga članom 143 Ustava. U prvom slučaju Statut autonomije je pripremljen na regionalnom nivou, potvrđen od naroda u datom regionu i ratifikovan od centralnog parlamenta. Po drugoj proceduri Statut autonomije ne ide na referendum, ali se detaljno diskutuje član po član i ratifikuje u centralnom parlamentu. U svakom statutu autonomije specifikuju se odgovornosti koje su prenete sa centra na region, ovlašćenja regionalnog parlamenta i egzekutive, ovlašćenja u odnosu na lokalnu vladu i finansijska ovlašćenja.

Drugim rečima, Ustav nije sasvim jasno razgraničio nadležnosti pojedinih nivoa organizacije vlasti. Osnovni razlog za ovaka pristup, prema mnogim analitičarima, bila je želja ustavotvorca da izbegne rigidnu formalizaciju federalne države. Umesto toga, Ustav je, kako ističu Zaldívar i Castells, ustanovio procedure za stvaranje autonomnih regiona sa nadležnostima (powers) koje se definišu u varijabilnoj geometriji koja je navođena samim političkim procesom<sup>12</sup>. Taj pristup je konstitucionalizovan u delu VIII Ustava, po kome se proširuje pravo na autonomiju iznad okviru koji obuhvata istorijske regione (Katalonija, Euskadi i Galicija) koji su i inspirisali, odnosno zahtevali regionalnu strukturu države.

U nešto konkretnijem smislu već izneta razlika u pristupu nalaže dva načina konstituisanja samoupravnih regiona. Jedan je direktni pristup statusu regiona sa maksimalnim nivom jurisdikcije. Ovaj način je regulisan članom 151. Ustava i rezervisan je za istorijske nacionalnosti (one koje su imale plebiscite o autonomiji tokom tridesetih godina dvadesetog veka) koje su održale referendume da bi potvrdile svoj statute o autonomiji. Ti ponovo potvrđeni statut autonomija obezbeđivali su veću vlast od samog početka. One su održale i posebne autonomne izbore. U istorijske zajednice spadaju Baskija, Katalonija i Galicija. One su duže vremena zahtevali samoupravu. Svaki od tih regiona ima svoj jezik, koji je različit od španskog, što je doprinosilo, uz druge faktore, da se ti regioni osećaju dobrom delom i kao posebna društva. Kasnije se tome pridružila Andaluzija putem referendumu koji je raspisao njen Savet.

Drugi način koji je regulisan članom 143. nešto je restriktivniji i važi za druge regione. Doduše ima i onih regiona koji poput Andaluzije, iako nisu stare nacionalnosti, mogu koristiti član 151 koji zahteva absolutnu većinu na referendumu organi-

<sup>12</sup> C.A. Zaldívar-M.Castells, eds. Spain beyond Myths, Alianza Editorial, Madrid 1992. p.145.

zovanom u svim provincijama budućeg autonomnog regiona. Što se tiče restriktivne autonomije, Ustav je ostavio otvorenom mogućnost proširenja transfera ovlašćenja (powers – vlasti) iznad onih koje su specificirane članom 148.1 posle pet godina samouprave po članu 143. Imajući sve to u vidu, može se reći da svi autonomni regioni mogu dostići najviši nivo jurisdikcije po čl. 149, koji daje široki rang ovlašćenja i ne zaostaje za onim koji imaju regioni u federacijama.

Tako je Španija „podarila“ ekstenzivnu autonomiju prvo Kataloniji, Baskiji i Galiciji, a kasnije drugim regionima, bez pretenzija da postane formalno federalna država.<sup>13</sup>

#### Nivoi organizacije vlasti<sup>14</sup>

Pre Ustava 1978	Posle Ustava 1978
* Centralna vlast	* Centralna vlast * Regionalna vlast Autonomne zajednice: 17 Sa „visokim“ odgovornostima- multiprovincija: 6 Single-provincija: 1 Sa „niskim“ odgovornostima- multiprovincija: 4 Single-provincija: 6
* Lokalna vlast	* Lokalna vlast Provincija: 50; Islandska veća (councils): 7 provincija: 43; Islandskih veća (councils): 19 Municipaliteta: 8,022 Metropolitenskih okruga: 1 Savezi municipaliteta: 124 Parohije i druge sub-jedinice: 3,486
	Municipaliteta: 8022 Metropolitenskih okruga: 2; Okruga: 41 Savezi municipaliteta: 467 Parohije i druge subjedinice 3,818

Napomene:Autonomne zajednice, provincije i municipaliteti na celoj su teritoriji Španije.

Od donošenja novog Ustava sedam provincijskih vlasti postale su regionalne vlasti, ali su takođe preuzele i provincijske odgovornosti.

Kad je reč o Island councils, u Kanarskim ostrvima, 7 ostrvskih councils supstituisano je za dve formalno provincijske jedinice.

Na Kanarskim ostrvima i Balearskim ostrvima, 7 i 3 ostrvskih councils su supstituisane za provincijske jedinice.

Jedan metropolitan county je u području Barselone i bio je stvoren 1974 a reformisan je 1987. Drugi metropolitan county je formiran u području Valencije 1987.

Svih 41 counties ili „comarcas“ ustanovljeni su kao novi stepen (tier) u regionu Katalonije 1987.

„Mancomunidades“ su multi-svrhovite asocijacije municipaliteta. U drugim zemljama one su poznate kao syndicats (Francuska), consortia (Italija), Zweckerbände (Germany), joint committees (UK), ili councils of government (USA).

<sup>13</sup> Luis Moreno, „Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain“ U: Bertus de Villiers, ed., Evaluating federal Systems, 162-93, Dordrecht: Martinus Nijhoff. 1994.

<sup>14</sup> J. Solé-Vilanova, „Instituting a decentralization to regional and local governments in Spain: Barcelona and rural areas in Catalonia“, u knjizi R. J. Bennett, ed. Local Government and Market Decentralization, United Nations University Press, New York, 1994. p. 378

Autonomne zajednice imaju parlamentarne sisteme. Predsednike biraju parlementi autonomnih zajednica, po sličnoj proceduri po kojoj se bira i predsednik centralne vlade od strane Kongresa deputata. Predsednik se bira po proceduri od dva ili više izbornih krugova, sa apsolutnom ili relativnom većinom.

Ono što karakteriše model regionalne države jeste postojanje ustavno uređenih mehanizama za izgradnju autonomne države odozdo na gore, koji su bazirani na odlikama koje se donose u provincijama i municipalitetima, i referendumima kojima se potvrđuju statuti. Postojeći sistem, koji je uređen više kao mehanizam za „proizvođenje“ pregovaranja i načina rešavanja pojedinih pitanja nego kao sistem fiksne unutrašnje podele i strukture nove države, nesumnjivo je interesantan i provokativan. On omogućava da se sistem od samog početka postepeno adaptira javnom mnjenju i pozicijama dominantnih snaga u svakoj zajednici (Community). U relativno kratkom vremenu, jedna nedovršena država je, kako primećuju neki analitičari, institucionalizovala istorijske razlike između svojih konstitutivnih delova, ne bez tenzija, ali izbegavajući fundamentalne nesporazume u rukovanju ovlašćenjima i izvorima.<sup>15</sup>

U stvari, Ustav daje samo okvirne odrednice nadležnosti autonomnih institucija prepustajući drugim normama da odrede njihovu bližu sadržinu, uz formalno priznavanje od strane Ustava Španije. U stvari ovo je bilo kompromisno rešenje između dva moguća kontradiktorna zahteva: jednog koji pledira da se što pre doneše Ustav, a drugog koji nastoji da se izbegnu sukobi oko nadležnosti, što bi moglo da oduži doношење ustava. Formula je nađena tako što je pitanje nadležnosti ostalo delimično otvoreno, i stavljen u izgled ravnopravan status pojedinih inače veoma različitih teritorijalnih ili nacionalnih entiteta.

No, ova rešenja imaju i svoju drugu stranu. Ostala su otvorena neka pitanja i neizvesnosti. Pre svega, nije jasno koliko je takvo rešenje plod svesne projekcije ustavotvoraca ili volje nekih širih formacija političkih poslenika, odnosno građanstva, a koliko je ono ishod postojeće političke dinamike koja se, zbog svog potencijalno ili efektivno visokog napona, nije mogla ugurati ni u kakve normativne okvire. Nije li upravo zbog ovog drugog razloga, odnosno zbog nepristajanja pojedinih nacija to jest regiona na bilo kakav unapred fiksirani, i limitirajući okvir prepušteno „njihovoj volji“ da budu tvorac normativnog okvira i tekućeg odlučivanja? Drugo, postavlja se pitanje koliko je volja pojedinih regiona ili nacija izraz interesa i raspoloženja šire populacije, a koliko izraz volje njihove političke vrhuške?

Uz to, valja imati na umu da je proces konstituisanja nove forme države bio praćen nizom teškoća. U istorijskim regionima stvarana su preautonomna tela, 1979, da bi se potvrdili statuti, s tim što je to u Galiciji urađeno 1981. Posle velikih trvrenja i natezanja, statut je donet i u Andaluziji 1981, a u ostalim regionima statuti su doneti 1982 i 1983. godine. Svi učesnici u ovim velikim i intenzivnim debatama, sa mnogo tenzija, nastojali su da u toj iako formativnoj fazi obezbede za sebe što bolju startnu poziciju.

Ustavotvorac je, dakako, nastojao da pored otvorenosti sistema, koja se ogleda u mehanizmu međusobnog dogovaranja, o čemu je bilo reči, ugradi u sistem i neke

<sup>15</sup> C.A. Zaldivar-M.Castells, eds. Spain beyond Myths, Alianza Editorial, Madrid 1992. p.145,6

čvršće integracione poluge. Tako je 1985 Organski zakon o finansiranju autonomnih regiona nalagao transfer izvora, koji je uzimao u obzir niz teorijski objektivnih varijabli (od stanovništva, područja, migracione ravnoteže, gustine populacije, relativnog siromaštva i poreske moći). Ova zona globalne regulacije jedna je od ključnih za funkcionisanje španske regionalne države s obzirom na to da autonomni regioni nemaju veće poreske nadležnosti. Nije naodmet zabeležiti da neki autonomni regioni (Poput Baskije i Navare) imaju i poreske administracije koje se razlikuje od onih u drugim regionima.

Može se reći da su posle burnih debata i trvrenja odnosi između globalne države i regiona, kao i između regiona, normalizovani i već tokom osamdesetih većina građana je prihvatala model regionalne države. Autonomni Pakt potpisani od strane dveju najvećih partija februara 1992, to jest u vreme kad su njihovi odnosi bili napieti, pokazuje da su te partie bile svesne složenosti regionalnih odnosa i potrebe da se to pitanje reši na adekvatan način. Jedna od glavnih pozicija Pakta, koju je kasnije trebalo pretočiti u odgovarajuće zakone, bila je prenošenje određenih ovlašćenja na regione, odnosno autonomne zajednice. Niz značajnih ovlašćenja rezervisan je i dalje za centralnu vlast po članu 149, kao i nadležnosti kojima se štite prava građana i države u vršenju ovlašćenja koja su joj preneli autonomni regioni.

Tako se Španija dobro snalažila na putu transformacije iz jedne situacije i sistema stalne i intenzivne konfrontacije između centra i periferije ka modelu kompeticije i kooperacije, kako između regiona tako i između regiona i globalne države. Generalna strategija i orientacija na smanjenju razlika urodila je plodom. Napori su koncentrisani na bržu industrijalizaciju i eksportnu agrikulturu, razvoj javnih službi i intenziviranje javnih investicija u nerazvijenim krajevima. Regionalne vlade su finansirane na tri načina: putem budžetskog transfera; Međunarodnim kompenzacijonim fondom i Fondom evropskog regionalnog razvoja od Evropske zajednice, kao i finansiranjem od strane države. Naporedо s tim, povećavale su se nadležnosti regionalnih vlada i lokalnih zajednica u zadovoljavanju socijalnih potreba na svojim područjima. No, isto tako, treba istaći da smanjenje nejednakosti između regiona nije mnogo uticalo na smanjenje nejednakosti unutar regiona.

Iako je ovaj projekat i model regionalne države smanjio tenzije između nacija i regiona, i dalje je postojao problem nacionalizma i separatizma otvoreno pitanje. Još uvek postoje sporna pitanja između globalne države i regiona po nizu osnova. Tako je nastao i spor oko kriminala, odnosno terorizma. Aznarova globalna vlada je smatrala da su problemi terorizma opšta stvar ili stvar španske države, dok je Baskija smatrala da je to njihov problem i da ga oni mogu najbolje rešiti. Baskija, po mnogim analitičarima ima veću autonomiju od bilo koje druge regije u zapadnoj Evropi. Ali to je relativno ako se zna da se ETA već tri decenije bori za nezavisnost Baskije. Heri Batasuna je, u stvari, legalno političko krilo ETA, koje je vlada nazvala „saučesnikom ubistava“.

Umerena baskijska nacionalistička partija (PNB), koja predstavlja najjaču političku snagu u regionu, ogorčena je Asnarovom izjavom da se jedino policijom mogu

Već je rečeno da je to država i federacija *sui generis* i da predstavlja jednu prilično protivurečnu tvorevinu centripetalnih i centrifugalnih tendencija i garancija. S jedne strane, ona je agregat zajednica i regiona, ali s druge strane, ona ima i neke autentične i prilično samostalne ne samo federalivne već i državne institucije.

Zbog pomenute čvrste sprege države i federacije, deo problematike države implicate ili eksplikite raspravljaćemo u okviru pitanja federalizma. Ovde se, dakako, postavlja i jedno veoma složeno pitanje o kome nećemo raspravljati na ovom mestu. Naime, postavlja se pitanje da li je uopšte moguće u prilično sužene tradicionalne kategorije u leksiku države ugurati novu socijalno-pluralističku i političko-pluralističku problematiku jedne heterogene i razudene političke strukture i realnosti. No, s druge strane, i belgijski ustavotvorci bili su svesni da se bez neke vrste državnog sidra i rezidue, koja stoji makar i pored, ako ne iznad, ključnih delova federacije, teško može govoriti o jednoj samostalnoj državi. Iz nešto kasnijih redova moći će da se vidi koliko je ustavotvorac u jednom inače široko i pluralistički zasnovanom postulirajući dizajniranju sistema vodio računa o nekom makar i minimalnom supstratu države koji je našao i svoj institucionalni izraz. On na pojedinim mestima govori o „Belgijskoj državi” (čl. 6) a o građanima kao „Begijancima” (čl. 4).

Kao i mnogi drugi zapadni demokratski ustavi, i Ustav Belgije propisuje da „Sva vlast proističe iz naroda”. Obavljanje vlasti se vrši na način propisan Ustavom. Vršeњe određenih vlasti može se poveriti ugovorom ili zakonom institucijama međunarodnog javnog prava.

### 3. Slobode i prava

Iako je Belgija labava federacija ili konsocijacija, ustavotvorac se postarao da građane Belgije, bez obzira na svoje etnonacionalno opredeljenje naziva Begijancima, koji žive u Belgijskoj državi u kojoj nema razlike staleža. Ustav posvećuje 20 članova pravima Belgijanaca. Begijanci su jednaki pred zakonom: samo oni mogu dobiti građanska i vojna zaposlenja, osim izuzetaka koji se mogu zakonom odrediti. Sloboda pojedinaca je zagarantovana. Smrtna kazna je ukinuta. Ustav garantuje imovinu, slobodu veroispovesti kao i slobodu izražavanja mišljenja o svim pitanjima. Obrazovanje je besplatno do kraja obavezognog školovanja. Štampa je slobodna i cenzura se ne sme uspostavljati. Begijanci imaju pravo okupljanja i udruživanja. Svako ima pravo da upućuje javnim vlastima peticije koje potpisuje jedna ili više osoba.

Sve u svemu, može se reći da u oblasti sloboda i prava Belgija sledi druge razvijene zapadne liberalne i demokratske zemlje.

## II. Organizacija političke vlasti

Belgijski ustavotvorci nisu se mnogo inspirisali nekim velikim filozofsko-političkim projektima, već su više logikom sitnih i srednjih koraka prilagođavali svoj sistem novim potrebama i zahtevima vremena i begijskog heterogenog društva.

Centralno polje promena predstavlja je institucionalno uređivanje vertikalne organizacije vlasti. Uređivanje vertikalne dimenzije automatski je uticalo velikim delom i na odgovarajuće uređivanje horizontalne organizacije vlasti, partija i partijskog sistema i mnogih drugih faktora i elemenata političkog sistema.

### 1. Vertikalna organizacija vlasti

U vertikalnoj organizaciji političke vlasti, odnosno političkog sistema u užem smislu valja razlikovati tri razine ili konstitutivne jedinice, a u širem smislu pet nivoa političkog organizovanja. U prvo pomenute tri ravni, odnosno federalne jedinice spadaju federacija, zajednice i regioni; u pet nivoa političkog sistema valja ubrojiti pored pomenutih tri i provincije i komune. Prva tri nivoa imaju zakonodavna ovlašćenja, a druga dva nivoa predstavljaju subordiniranu vlast bez zakonodavnih ovlašćenja i ovlašćenja podložnih kontroli viših instanci vlasti.

Pomenute nivoje ili ravni vlasti ili ovlašćenja ne treba shvatiti kao područja odvojena ili pregrađena visokim i neprobojnim pregradama. Postoje mešovite, zajedničke i konkurenčne nadležnosti i mehanizmi za kooperaciju između različitih nivoa. To je ono što se često zove kooperativni federalizam. Različiti nivoi obavljaju check and balance i moraju raditi zajedno. To je manje teško u zemlji koja je velikim delom naviknuta na konsenzualnu političku kulturu nego što bi to bilo u zemlji koja je više slična Velikoj Britaniji.

Ovde će biti reči o organizaciji, nadležnostima i finansiranju pomenutih nivoa vertikalnog organizovanja. Reč je o mehanizmima koji su namenjeni za upravljanje, preveniranje i rešavanje konflikata uključujući tu i sudovanje. Ovaj mehanizam ili sistem poznat je kao tipičan model konsocijacije.

#### A. BELGIJSKI KONSOCIJACIONI FEDERALIZAM

##### a. Pragmatska neteleološka filozofija konsocijacionog pristupa

Belgijski federalizam je veoma složen. Konsocijacioni prefiks je ovde dodat da pojača određene crte tog *sui generis* federalizma. Interesantno je, kako primećuje Hooghe, teoretičari i istraživači ne prave često eksplicitnu filozofiju koja stoji iza konsocijacionizma, odnosno konsocijacionog federalizma. Pokušaćemo da istakнемo nekoliko njegovih obeležja. Prvo, valja reći da je u takvom sistemu sam proces važniji od ishoda ili, kako bi Lesing rekao, traganje za zecom (rešenjem) važnije je, odnosno lepše od samog zeca (rešenja). Drugim rečima, sama forma, odnosno način postavljanja, dogovaranja ili pregovaranja oko posla važnije je od sadržine, odnosno od onoga što je dogovorenog. Pri tome, partie žele fer posao (deal): on mora sadržati nešto za sve partnera. U tom okviru mnoge stvari mogu biti korišćene kao pregovarački ulozi (bargaining chips).

Drugo, konsocijacionizam polazi od pretpostavke da je dubok konflikt fakat života koji se ne može uvek odstraniti. Konsocijaciona pravila su obuzeta pitanjem

i vizira visok stepen kooperacije koji sadrži preplitanje kompetencija, internacionalne odgovornosti i kompleksan finansijski režim. Predviđen je i arbitražni sud, ali kao poslednji izlaz-sredstvo. Lepeza instrumenata kooperacije postoji na različitim nivoima kako bi se izbegle štetne posledice konflikta.

Tokovi kooperacije mogu biti parlamentarnog i vanparlamentarnog, pa i vaninstitucionalnog, pravno fiksiranog ili političko-moralnog karaktera. Određene forme kooperacije postavljene su kao legalne obaveze čije se neizvršavanje kažnjava. Institucionalni putevi kooperacije bogati su i razuđeni. Oni se nalaze u parlamentu i njegovim derivativnim tvorevinama, pre svega komitetima, u izvršnoj vlasti i njenim pomoćnim telima i u drugim vidovima institucija ili u brojnim oblicima međusobog informisanja i delovanja. Tako su ustanovljeni i kooperativni komiteti za odnose između vlada. Stvaranje institucionalnog okvira teklo je više linijom međupartijskih aktivnosti nego međuvladinim aktivnostima i bilo je prožeto desno-levim procepima o socijalno-ekonomskim problemima. Za razliku od Kanade i Australije, Belgija je dovršila konstitucionalno restrukturiranje kroz formalno ponovno pisanje svoga ustava.

#### d. Karakter belgijske federacije

Da nije jednostavno odrediti karakter belgijskog federalizma, odnosno federalacije, jasno pokazuju sintagme ili određenja nekih, inače, vršnih analitičara, Fitzmauricea, McRenea, Alena i Ergeca. Prvi smatra da je to „unitarni federalizam”<sup>12</sup>, a drugi ga tretira kao sistem „vizantijske složenosti”.<sup>13</sup> Belgijski federalizam je, pojašnjavajući stvari Alen i Ergec, centrifugalni sa sve većom autonomijom Zajednica i Regiona. Ali, odmah dodaju ovi autori, upravo je ta centrifugalna priroda belgijskog federalizma razlog zašto je rezidualna jurisdikcija ostala u federalnoj vlasti. Neka je Bog na pomoći onima koji misle da putem takvih sintagmi i definicija mogu razumeti ili otkriti šta stoji iza njih. Mnoge ustavne formulacije su još zamršenije od teorijskih. Oni koji misle da će im ustavne formulacije razjasniti belgijsko federalističko zamešateljstvo biće izloženi ne malom razočaranju. No, s druge strane, pomenute formulacije su veoma indikativne i svojim zamršenim isticanjem složenosti belgijskog federalizma mogu biti od koristi svakom iole ambicioznijem analitičaru.

Po novom Ustavu, kako je već istaknuto, Belgiju karakteriše bipolarna priroda. „Belgia je, stoji u Ustavu, federalna država sastavljena od Zajednica i Regiona” (čl.1). U skladu s tim ugrađen je veći broj posebnih zaštitnih mehanizama i tehnika nacionalnih entiteta, kao što su lingvističke grupe u federalnom parlamentu, federalni zakoni sa specijalnom većinom, procedura „alarmnog zvona (alarm-bell procedure) i ravnopravna kompozicija kabineta. Kao i u mnogim drugim federacijama, u Belgiji postoje dva različita legalna sistema, onaj federalne države (government) i onaj subnacionalnih (federalnih) jedinica. Uz to, u bipolarnoj federalnoj državi, koju

<sup>12</sup> J. Fitzmaurice, The Politics of Belgium: A Unique Federalism. Boulder, Colo. Westview, 1996.

<sup>13</sup> D. K. McRae, „Contrasting Styles of Democratic Decision-Making: Adversarial versus Consensual Politics”, International Political Science Review, 18. No.3 , July, 1997.

karakteriše odsustvo federalnih političkih partija teže je postići balans između zahteva za autonomiju konstitutivnih jedinica i centralne politike. Iako imaju karakter konstitutivnih delova-jedinica savezne države, federalne jedinice nemaju svoje posebne ustave. Takođe, belgijske federalne jedinice imaju svoje zakonodavne i egzekutivne organe ali nemaju svoje posebne sudske sisteme.

Drugo, belgijski federalizam je ne samo bipolaran već i, kako neki autori ističu, centrifugalan.

Treća karakteristika je sve više teritorijalna priroda belgijskog federalizma, koji u određenoj meri reflektuje ono što je poznato kao *ius soli*. Personalni element (*ius personae*) prisutan je ali zasada ne igra veću ulogu.

Reforma je ciljala tako da sve rezidualne vlasti treba da idu zajednicama i regionima, a da centralna država zadrži samo one funkcije koje su joj eksplicitno pripisane. Bilo je, naravno, u svemu tome kolebanja. Od ranijih koraka učinjenih u pravcu uspostavljanja nešto jačeg federalnog centra, kasnije se odustalo kao od nečega što je suprotno Ustavu.

Kooperativni federalizam predviđa mnoštvo formi kooperacije poput onih u nemackom federalivnom sistemu s obzirom na mnoge forme kooperacije jedan broj autora je već napravio tipologiju kooperacije u kooperativnom federalizmu. Jedan od tih neformalnih vidova je intergovernment conferences, management agreement u zdravstvenoj politici. Belgijsko javno pravo priznaje različite forme kooperacije između države, zajednica i regiona kao što su recipročno predstavljanje u telima menadžmenta i odlučivanja, kooperativni sporazumi, mnoštvo konsultativnih procedura posebno na egzekutivnom nivou, konsultacioni komiteti i interministarске konferencije sastavljene od vlada federalne države, zajednica i regiona.

Pošto kooperativni federalizam neretko vodi u marginalizaciju parlamentarne kontrole i porasta odgovornosti egzekutive, ekstremni razvoj kooperativnog federalizma bio je meta oštrog kriticizma. Neki su na primeru nemackog kooperativnog federalizma upozoravali na opasnost „oligarhijskog federalizma”. Četvrta reforma države od 1993 nastojala je da to ograniči tako što je povećala participaciju parlamentarnih skupština u kojima većina sporazuma o kooperaciji mora biti potvrđena.

#### e. Struktura federacije

Belgijska federacija je sastavljena iz tri konstitutivna elementa: federacije, zajednice i regiona.

Postoje dva nivoa ili dve vrste federalnih jedinica: regioni i zajednice. Postoje tri geografski određena regiona, odnosno teritorijalno-administrativna entiteta sa visokim stepenom autonomije, i tri negeografski određene zajednice kao kulturno – jezički entiteti, odnosno kategorije. Moglo bi se reći i da postoje četiri jezička regiona. Pomenute subdržavne tvorevine kontrolišu jednu trećinu ukupnih javnih troškova.

Regioni, kao federalne jedinice, su: Flamanski, Valonski i Briselski. Flandrija obuhvata četiri flamanske provincije: Antverp, Limburg, Istočnu Flandriju i Zapadnu Flandriju. Valonski region se sastoji od četiri tradicionalne valonske provincije:

Hainaut, Liege, Namur i Luksemburg i deo Brabanta, odnosno arondisman Niveles. Najzad, Briselski region obuhvata 19 komuna (municipaliteta).

Postoje, takođe, podela na tri jezičko kulturne zajednice: francuska, holandska i nemačka. Nemačka govorna manjina sa 9 komuna u sastavu Valonije ima neku vrstu autonomije, bez predstavljanja na opštedržavnom nivou.

Zajednice su odgovorne za određen krug poslova koji se tiču građana (kulturna i jezička politiku, obrazovanje i neke personalne stvari za zdravstvene i socijalne probleme za one koji govore francuski, holandski i nemački. S obzirom na primenu teritorijalnog principa, njihova teritorija pokriva područja gde se govori njihov jezik, i za francuske i flamansku zajednicu u dvojezičkom Briselu. Flamanska zajednica obuhvata sve one koji govore holandski u flamanskim provincijama i Briselu. Flamanski region i zajednica imaju samo jedan skup institucija i posmatraju se kao jedna jedinica. Francuska govorna zajednica obuhvata stanovnike koji govore francuski u valonskim provincijama, delu Brabanta i Briselu. Nemačka govorna zajednica uključuje oko 70.000 građana koji govore nemački na malom području na granici sa Nemačkom.

Neki problemi zajednica u Briselu rešavaju se preko briselske regionalne egzekutive i Saveta koji su podeljeni u dve jezičke komponente.

Interesantno je da mala francuska grupa u Flandriji van Brabant ne pripada zajednicama.

Dvoslojni sistem federalnih jedinica bio je uslovljen činjenicom dvojezične strukture samog Brisela, u kome velika većina građana govori francuski ali je u okruženju Flandrije u kojoj se govori flamanski. Treba imati u vidu da postoji znatno ali ne i potpuno preklapanje između regiona i zajednica. Svaki region i zajednica ima svoju zakonodavnu i izvršnu vlast, a u Flandriji kao izuzetku, pomenimo to još jednom, vlada flamanske zajednice vrši funkciju vlade flamanskog regiona.

Najzad, postoje i četiri jezička regiona: flamanski (sličan holandskom), valonski, dvojezični (Brisel) i nemački (čl. 4 Ustava). Holandski govorni region obuhvata pet flamanskih provincija: Antwerp, Flamanski Brabant, Zapadnu Flandriju i Limburg. Francuski govorni region sadrži pet valonskih provincija: Valonski Brabant, Hainaut, Luksemburg, Namur i Liege, osim komuna koje pripadaju nemačkom govornom regionu. Nemački govorni region obuhvata 9 komuna u provinciji Liege. Dvojezički region Brisela – glavnog grada, obuhvata 19 komuna metropolitenskog područja Većeg Brisela u kome je i Brisel glavni grad Belgije i središte federalne vlade.

Serijom zakona i sporazuma usvojen je teritorijalni princip po kome je u monojezičkim regionima određeni jezik obavezan za sve javne administrativne akte, bez obzira na povezanost sa izvorom vlasti – vladom od koje dolaze. Jedino su u regionu Brisela – glavnog grada, ravnopravno u upotrebi francuski i holandski jezici. Jezički zakoni 1962 i 1963, koordinirani 1966. godine kraljevskim dekretima, utvrdili su jezičku granicu, redefinisale administrativne granice provincija, distrikata i komuna i podelili zemlju u četiri lingvistička regiona: tri monolingvistička regiona – francuski govorni region, holandski govorni region i nemački govorni region – i dvojezički region Brisela – glavnog grada.

## f. Nadležnosti federacije i federalnih jedinica

### Nadležnosti federacije

Na federalnom nivou moguće je razlikovati tri vrste nadležnosti: rezidualnu ili isključivu, rezervnu nacionalnu i konkurentsku nadležnost.

### Isključive nadležnosti savezne države

U nadležnosti savezne države spadaju: spoljni odnosi (osim onih prenetih na regione), odbrana, bezbednost-policija, pravda (sudski sistem sa redovnim sudovima, Državnim savetom i Arbitražnim sudom; zatvori.), socijalno osiguranje i penzije, javno zdravlje, javni dugovi, administracija javnih usluga, ekonomski i monetarni uniji. Belgija je deo šireg ekonomskog prostora Evropske unije i jedinstvenog tržišta, i otuda je centralna vlast odgovorna za finansijsku i monetarnu politiku. Drugim rečima, federacija je odgovorna da obezbeđuje uslove slobodnog tržišta i standarde koje propisuje Evropska unija. Tu su finansijska politika (banke i kreditna politika), cene i politika dohodaka, trgovinsko i kompanijsko pravo (company law), pristup profesijama; industrijska i intelektualna svojina, licence za spoljnu trgovinu i kvote; norme i legalne jedinice mere, statistika. Postoji i Société Nationale de Crédit à l'Industrie (SNCI), koje je odgovorno za velike industrijske investicije, radno pravo i socijalna osiguranje.

### Federalne rezervne nadležnosti na nivou zajednica

U federalne rezervne nadležnosti na nivou zajednica spadaju obrazovanje (minimum uslova za posedovanje kvalifikacija, penzije nastavnika); određene kulturne dejavnosti (pravo da se emituju izjave vlade na radiju i televiziji, nacionalna-globalna kulturna tela, određena profesionalna obučavanja); određena područja zdravstvene politike posebno ona koja su vezana za „personalizovane“ stvari (osnovno zakonodavstvo o zdravstvenoj zaštiti, osnovno zakonodavstvo o CPAS, o hendikepiranim, rehabilitacijom zatvorenika i politika mladih).

### Federalne rezervne nadležnosti na regionalnom nivou

Savezna rezervna ovlašćenja na regionalnom nivou obuhvataju sledeće: norme o sredini; osnovne norme za distribuciju vode; očuvanje vrsta (*species conservation*); nacionalno-globalni električni potencijali, nuklearna energija uključujući i cene energije; deo politike zapošljavanja; infrastruktura i transport; građanska i vojna obrana; nacionalni briselski aerodrom; briga o adekvatnom pristupu profesiji; administrativna supervizija dve provincije Brabanta; specijalne mere koje proističu iz internacionalne uloge Brisela.

### Konkurenntske nadležnosti

U konkurenntske nadležnosti savezne države spadaju naučno istraživanje, eksportne promocije i dr.

