

УНИВЕРЗИТЕТ У ПРИШТИНИ
СА ПРИВРЕМЕНИМ СЕДИШТЕМ У КОСОВСКОЈ МИТРОВИЦИ
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

МАСТЕР РАД

**Регионална држава као (међу)облик
државног уређења**

Ментор:
Проф. др Бојан Бојанић

Студент:
Милена Вучковић
Број индекса: 282/2022

Косовска Митровица, септембар 2024. године

САДРЖАЈ

УВОД.....	3
I Унитарна држава.....	5
1.1. Централизација и децентрализација	6
1.2. Локална самоуправа	8
1.3. Територијална аутономија	10
II Федерална држава.....	12
2.1. Настанак, начини и разлози формирања федерација	14
2.2. Бројност, положај и акти федералних јединица у федералној држави	17
2.3. Питање суверенитета у федералној држави и подела надлежности између државе и федералних јединица	20
2.4. Начело партиципације федералних јединица у вршењу државне власти	22
2.5. Уставно судство у федералним државама.....	29
III Регионална држава	32
3.1. Основна обележја и елементи регионалне државе	32
3.2. Појам, настанак и надлежности региона	35
3.3. Организација власти у региону	37
3.4. Утицај региона на доношење одлука на централном нивоу	40
IV Државно уређење Шпаније	43
4.1. Устав Шпаније из 1931. године	43
4.2. Устав Шпаније из 1978. године	47
4.3. Формирање аутономних заједница и њихови статuti	49
4.4. Надлежности аутономних заједница	54
V Државно Уређење Италије.....	58
5.1. Уставно уређење у Италији од уједињења 1861. године до 1946. године	58
5.2. Устав Италије из 1947. године.....	60
5.3. Формирање италијанских региона и њихови статuti.....	61
5.4. Надлежности региона	66
5.5. Однос централних и регионалних власти	71
Закључак	72
Литература.....	75

УВОД

У правној теорији се у последњих 20-так година све већи број аутора залаже да се стандардна дихотомна подела облика државног уређења – која све постојеће државе у свету према облику државног уређења сврстава у два облика – унитарне државе са једне стране и федералне државе са друге стране, замени трихотомном поделом према којој би се постојећим облицима државног уређења, унитарном и федералном, додао још један облик који се назива регионална држава. Сам концепт регионалне државе као облик државног уређења је релативно нов и о њему није могло бити речи све до 80-тих година двадесетог века јер је једини пример у упоредном праву за овакав модел (необлик) државног уређења била једино Италија која је још давне 1947. године уставом донетим те године своју територију прекрила „мрежом“ од укупно 20 јединица које су назване регионима, од којих пет има специјални статус и већа овлашћења у односу на преосталих 15. Међутим, након што су у периоду од 1979. до 1983. године провинције Шпаније искористиле могућност који им је пружио устав Шпаније из 1978. године на три начина које предвиђа устав, формирале укупно 17 аутономних заједница којима је целокупна територија прокривена „мрежом“ аутономних заједница. Од тада па до данас користити примере Шпаније и Италије појављује се већи број аутора који заступају тезу да у свету данас постоје три облика државног уређења – унитарна, федерална и регионална држава за коју се наводи да је „нешто између унитарне и федералне државе која спаја извесне добре стране унитарне и федералне државе а истовремено отклања поједине слабости једног и другог државног уређења“.¹

Као трећи пример регионалне државе наводи се² и државно уређење које је постојало у Белгији између 1970. и 1993. године пре него што је 1993. године изменама белгијског устава ова држава и званично постала федерална.

¹ Јовичић, Миодраг, Регионална држава, Вајат, Београд, 1996. година – стр. 15.

² Бојанић, Бојан, Регионализација и регионална држава, Уставноправни аспекти, Правни факултет универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2013, стр. 144.

Кључно питање којим ћемо се бавити у овом раду јесте покушај да пружимо одговор на питање да ли је регионална држава облик државног уређења или се заправо ради о теоријској поставци за коју нема довољно аргумената да се „прогласи“ обликом државног уређења, већ се модели примењени у Шпанији и Италији могу сврстати у два „класична“ облика државног уређења, унитарно или федерално а да је регионална држава заправо модел најшире децентрализоване унитарне државе. Може се рећи да је теза о регионалној држави као трећем облику државног уређења заступљенија међу домаћим ауторима него међу страним ауторима који се углавном држе класичне поделе на линији унитарна – федерална држава, с тим што и међу страним ауторима свакако постоје и они који заступају тезу да је регионална држава различит појам како од децентрализоване унитарне државе тако и од федералне државе.³

³ Vilfried, Swenden, *Federalism and regionalism in Western Europe – A Comparative and Thematic Analysis*, Palgrave, MacMillan, New York, 2006.

I Унитарна држава

Унитарна држава је облик државног уређења у коме постоји јединствени носилац државне власти, који правно и политички располаже целокупношћу државних надлежности, без икакве деобе тих надлежности са неким другим субјектом. Историјски, унитарна држава као облик државног уређења појављује се знатно пре федералне државе и вековима је била једини облик територијалне организације на државном нивоу, све до појаве америчке федерације 1787. године. Миодраг Јовичић наводи да се за унитарну државу може констатовати да је она „ближа самом појму државе као облику организовања једног друштва у јединствену, правно уобличену државну заједницу“⁴. Начело на коме почива унитарна држава је изражено у прокламацији Прве француске републике 1792., која наводи да је „Република једна и недељива“. Савремени устави и данас истичу ово начело на самом почетку текста својих устава, па се тако у француском уставу из 1958. у члану 1. наводи да је „Република Француска недељива“, устав Португалије из 1975. каже „Португалија јединствена и недељива Република“, италијански устав из 1947. садржи идентичну норму као и португалски, о „јединственој и недељивој“ Италији.

У упоредном праву можемо срести различите моделе организације власти којима су уређене унитарне државе, од строго централизованих држава, где је целокупна власт усредсређена код централних органа, чија воља не зависи од било кога приликом доношења одлука који се тичу управљања државном, па до веома широко децентрализованих унитарних држава, у којима постоје територијални колективитети чија је аутономија у доношењу одлука толико велика да их је некада тешко разграничити од федералних држава. Овакве разлике у организацији власти међу унитарним државама су разумљиве, јер, као што је случај и са федералном државом, унитарна држава није настала као плод неке теоријске концепције, већ свака унитарна држава прилагођава своје уређење сходно сопственим потребама. Радомир Лукић и Будимир Кошутић⁵ наводе да су аргументи који се истичу у прилог централизоване унитарне државе национално јединство, складност, једнакост и благостање, док се аргументацији у корист децентрализоване унитарне државе истичу вредности

⁴ Јовичић, Миодраг, Регионална држава, Вајат, Београд, 1996. година, стр. 13.

⁵ Р. Лукић, Б. Кошутић, Увод у право, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 100.

партиципације, отворености, легитимности и слободe. Ипак, док се ради чак и о изузетно централизованим државама, у данашње време је, пре свега због величине територије које државе обухватају, различитих активности у којима се исказује вршење државне власти, као и ради адекватног задовољавања потреба становника своје територије, апсолутно немогуће очекивати све одлуке које се тичу вршења државне власти потичу из једног центра, па макар се он састојао и из више централних органа државе. Истовремено, и у оквиру децентрализоване унитарне државе јављају се значајне разлике - могуће је да централни државни органи нецентралним државним органима само повере одређене послове из домена државне управе локалним органима, са једне стране, па све до територијалне децентрализације која представља највиши степен самосталности локалних ентитета у унитарној држави, јединицама територијалне аутономије, које чак имају право и на доношење закона који важе на територији те јединице територијалне аутономије, које такође имају и своје локалне скупштине и органе извршне власти. Зато је неопходно да у кратким цртама анализирамо појмове централизације, децентрализације, локалне самоуправе и територијалне аутономије.

1.1. Централизација и децентрализација

Централизована унитарна држава је она у којој су нецентрални, подручни органи у потпуности подређени „вољи“ централних државних органа. С обзиром на степен те подређености, разликујемо у оквиру централизованих држава оне које су организоване по принципу концентрације и по принципу деконцентрације. Концентрација је такав облик управљања државом, где све одлуке које се тичу функционисања државне власти потичу од централног органа, а уколико локални органи и постоје, они су пуки извршиоци воље централне власти⁶. Ипак, из разлога које смо већ навели, у данашње време је немогуће (осим евентуално у микро-државама као што су Андора, Лихтенштајн и Сан Марино) да на територији државе не постоје никакви локални органи. Зато је много важнији појам деконцентрације. У државама организованим по принципу деконцентрације, нецентрални, подручни органи се према централним органима у потпуности налазе у односу субординације.

⁶ Бојанић, Б., 33.

Њима се поверавају извесни послови државне управе, али те нецентралне органе не бирају грађани, већ централни органи, који их исто тако разрешавају дужности по свом нахођењу, а такође могу укидати и мењати одлуке донесене од стране нецентралних органа у било које доба. Они се називају експозитурама⁷ централних органа, преко којих се послови централних органа обављају ван њиховог седишта. Дакле, ради се класичном облику хијерархијског организовања, где нецентрални органи имају свој делокруг надлежности, али он није изворни, већ само поверен. Нецентрални органи немају самосталност у одлучивању, а њихове одлуке могу бити укинуге како из разлога законитости, тако и из разлога целисходности.⁸ Циљ оваквог организовања државног апарата јесте да се централни органи растерете одређеног броја управних предмета, дакле, разлози су претежно „праткично-технички“.⁹ Ратко Марковић закључује да деконцентрација власти нипошто не умањује централистички карактер државе, а као формиране у Републици Србији, примере деконцентрације наводи управне округе формиране у односно префекта у француским департманима.¹⁰

Децентрализација је пак појам који значи да се послови из делокруга државне управе од стране централних органа преносе на локална представничка тела, колективитете које су изабрали грађани, а не централни органи. Они у свом раду уживају организациону и функционалну самосталност, и имају свој сопствени делокруг послова, над којима држава врши контролу законитости, али не и целисходности, за разлику од ситуације у централизованим државама. Положај децентрализованих органа уређен је законом, а неретко и уставом, зато су они „дужни да се у свом раду држе закона и устава, а не да удовољавају централној власти и буду пуки извршиоци њихових жеља.“¹¹

До сада смо говорили о нетериторијална децентрализацији, оној која се детаљно изучава у Управном праву. За нас је важнији појам територијалне децентрализације државе. Територијална децентрализација означава постојање територијалних колективитета на простору једне државе који имају свој изворни делокруг послова и о њима самостално одлучују. Њихов делокруг послова и самосталност коју уживају у обављању тих послова

⁷ Марковић, Р., (2009), 400.

⁸ Бојанић, Б., 57.

⁹ Томић, Зоран, Опште управно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, стр. 151.,

¹⁰ Марковић, Р., (2009), 400.

¹¹ Бојанић, Б., 58.

одређује се законом, а челнике ових територијалних колективитета непосредно бирају грађани на демократски одржаним изборима и имају право на доношење сопствених прописа којима се регулишу односи на локалном или регионалном нивоу, у зависности од величине територије на којима се успоставља. Тиме долазимо до појмова јединица локалне самоуправе и јединица територијалне аутономије, два типа територијалне организације које срећемо у децентрализованом унитарној држави, а који се међусобно разликују како по обиму територије на којима се њихова надлежност простире, тако и по обиму овлашћења које јединице уживају.

1.2. Локална самоуправа

Локална самоуправа јесте власт коју врше нецентрални органи, изабрани од стране грађана, на једном ужем подручју од целокупне државне територије, како би се на том делу територије адекватније задовољиле потребе локалног становништва. Локална самоуправа је „оригинерна, својствена па и основна организација власти“.¹² У данашње време је у свим демократским државама практично немогуће замислити организацију државне власти која не подразумева иоле развијену локалну самоуправу. Устави се најчешће ограничавају на гарантовање постојања јединица локалне самоуправе, а њихова организација и надлежности се затим детаљно регулишу законима. 1985. Савет Европе донео је Европску повељу о локалној самоуправи, којом су се државе потписнице ове конвенције обавезале да поштују права јединица локалне самоуправе предвиђене конвенцијом, која у свом тексту дефинише концепт локалне самоуправе, делокруг надлежности јединица локалне самоуправе, прокламује заштиту граница локалне власти (у смислу да промене границе локалне власти неће бити извршене без претходне консултације са једницима којих се то тиче)¹³, на који начин ће се вршити надзор над радом локалних власти, прописује гаранције за изворе финансирања јединица локалне самоуправе итд. Повеља такође у члану 11. прокламује законску заштиту локалне самоуправе, наводећи да локалне власти имају право на правна средства којима се обезбеђује слободно обављање својих дужности и поштовање начела локалне самоуправе успостављених уставом или законом земље којој припадају. Ратко Марковић истиче да се локалном самоуправом остварује политичко право грађана на

¹² Марковић, Р., (2009), 400.

¹³ Европска повеља о локалној самоуправи из 1985, члан 5.

самоодлучивање о локалним пословима, оних који се директно тичу њихових локалних интереса.¹⁴ Ти послови се пре свега тичу локалног здравства, снабдевања водом, урбанизма, школства, одржавања паркова и јавних површина, одржавања локалних путева итд. Јединице локалне самоуправе најчешће се формирају према два критеријума одређеној величини територије и броју становника насељених на тој територији. Наш Закон о локалној самоуправи из 2007. одредио је општину као „основну територијалну јединицу у којој се остварује локална самоуправа, која је способна да преко својих органа самостално врши сва права и дужности из своје надлежности и која има најмање 10.000 становника“.¹⁵ Територијална мрежа јединица локалне самоуправе у свету није готово нигде формирана на идентичан начин, па сходно томе можемо разликовати једностепене, двостепене, тростепене и вишестепене системе локалне самоуправе. Једностепени су они системи у којима постоји само један ниво локалне самоуправе, а то је општина.

Најчешће се као примери за једностепену локалну самоуправу наводе системи образовани у Швајцарској, Аустрији и Турској, и нешто другачијем облику код нас, где се поред општина посебно регулишу статуси 28 градова и града Београда као главног града. Двостепени систем локалне самоуправе значи да се поред општине, као основне јединице, јављају и виши облици локалне самоуправе, који се називају округ, срез или дистрикт, формиран на основу територијалног критеријума и који у себи обухватају низ општина на једном делу државне територије. Овде други степен врши надзор над радом првог и хијерархијски му је надређен, али постоје и другачија решења.¹⁶ Примере за двостепени систем локалне самоуправе у упоредном праву можемо наћи у Шведској, Италији и Немачкој. У тростепеном моделу, истиче се да је у логици и традицији локалне самоуправе најлогичније решење,¹⁷ и да трећи и највиши ниво изражава регионалне целине у држави.

Европска повеља о локалној самоуправи у члану 3. ставу 2. прописује да се локална власт врши путем савета или скупштине, састављених од чланова које су изабрали грађани на слободним изборима, тајним гласањем, на основу општег и непосредног права гласа, а да савети или скупштине могу имати и извршне органе који су им одговорни за свој рад.

¹⁴ Марковић, Р., (2009), 404-405.

¹⁵ Закон о локалној самоуправи Републике Србије, Службени гласник РС, бр. 129/2007 из 2007, чл. 18 ст.1.

¹⁶ Милосављевић Богољуб, *Систем локалне самоуправе у Србији*, Стална конференција градова и општина, Београд 2009, 15.

¹⁷ Марковић, Р., (2009), 415.

Локалне скупштине доносе прописе у оквиру делокруга своје надлежности, али оне никада, независно од тога да ли се ради о једностепено или вишестепено организованој локалној самоуправи, не могу доносити, сопствене законе. Једно од најзначајних питања у области локалне самоуправе јесте начин финансирања јединица локалне самоуправе. Целокупан члан 9. Европске повеље о локалној самоуправи детаљно регулише у осам тачака ово питање. Повеља, између осталог налаже да локалне власти, у складу са економском политиком земље, морају имати право на одговарајуће сопствене изворе финансирања, којима ће располагати слободно, у оквиру својих овлашћења, а финансијска средства треба да одговарају обиму њихових задатака одређених уставом и законом. Један део средстава које локалне власти имају на располагању треба да потиче од локалних пореза и такса чију стопу, у оквиру закона, оне саме одређују. Други део средстава које јединице локалне самоуправе имају на располагању потиче од средстава које им обезбеђује држава (на пример, један део средстава добијених од пореза на доходак грађана остаје на територији јединице локалне самоуправе са чијег подручја потиче). Држава има право да врши контролу над трошењем ових поверених средстава, што јединице локалне самоуправе може лишити многих елемената самосталности.¹⁸

1.3. Територијална аутономија

Посебан облик територијалног организовања једног подручја на територији државе јесте територијална аутономија. Овлашћења и степен самосталности које ове територијалне целине уживају у оквиру државе у великој мери превазилазе она која на располагању имају јединице локалне самоуправе. Сама реч аутономија потиче из грчкој језика, од речи ауто, што значи сам, и речи номос, која значи закон.¹⁹ Драган М. Митровић дефинише територијалну аутономију као облик унутрашњег државног организовања, у коме становништво на једном делу јединствене државне територије може да располаже посебним правима и дужностима, и у том случају се ради о значајно децентрализованој држави, и истиче да је у идеји аутономије садржана идеја о праву на самоорганизацију и право на релативно самосталну нормативну делатности.²⁰ Разлози из којих се образују територијални ентитети ове врсте су различити, али углавном слични онима због којих се образују

¹⁸ Ибид, 409.

¹⁹ Драган М. Митровић, Аутономија као појам и облик, *Анали Правног факултета у Београду*, 3-4/2003,417.

²⁰ Ибид, 425.

федерације, дакле етнички, историјски, географски, културни и економски, а могућа је свакако и комбинација ових елемената. Иако је образовање јединица територијалне аутономије карактеристика унитарних држава, могуће је и дешавало се у упоредном праву да се јединице територијалне аутономије формирају у оквиру територије федералних јединица у федералним државама.²¹

Кључни елемент који раздваја јединице територијалне аутономије од јединица локалне самоуправе јесте право јединица територијалне аутономије да у оквиру своје надлежности имају право на доношење сопствених закона (који наравно не смеју бити у супротности са државним законима). „Закони које доноси законодавни орган територијалне аутономије припадају типу изворних закона, путем којих се у области аутономног законодавног делокруга друштвени односи уређују иницијално, а не секундарно, после закона које о истим односима доноси држава, а ови закони нису извршни прописи донесени ради извршавања закона државе“²². Јединице територијалне аутономије имају свој највиши правни акт, који се најчешће назива статут, а којим се уређује организација и функционисање власти коју јединица територијалне аутономије има на располагању, али оне у доношењу својих статута (најчешће) нису слободне, већ само предлажу нацрт статута, који мора бити прихваћен од стране државног парламента у облику посебног закона (или негде чак и уставног закона) како би ступио на снагу. Оне такође имају сопствена представничка тела, односно сопствене скупштине, које бира становништво настањено на територији аутономне јединице, као и своје извршне органе, које се углавном називају регионалне владе", а које представљају својеврсну егзекутиву органа територијалне аутономије и за свој рад одговарају представничком телу јединице територијалне аутономије. Ипак, територијална аутономија не обухвата сопствену судску власт, за разлику од федералних јединица у федералној држави, које имају и сопствено судство, већ на целој државној територији постоји јединствени судски систем, у надлежности централне власти, што и јесте једна од карактеристика унитарних држава.

У овом делу рада се за сада нећемо дотицати државног уређења у Шпанији и Италији, како не бисмо прејудиицирали оцену о томе да ли је регионална држава облик

²¹ Карактеристичан пример налазимо у уставном уређењу некадашње СФРЈ, где је федерална јединица Република Србија имала две аутономне покрајине, Војводину и Косово и Метохију, које су чак имале и сопствене уставе, што је у упоредном уставном праву несвакидашњи случај.

²² Р. Марковић (2009), 437.

државног уређења или не, већ ћемо само напоменути да мали број држава у свету има на својој територији ентитете који уживају статус територијалне аутономије, а он се разликује од државе до државе, тако да поједине државе у свом уређењу, иако имају ентитете који уживају статус територијалне аутономије, тим ентитетма не додељују велика овлашћења, па чак ни право на сопствене законе (какав је случај код нас у Србији), чиме се ове јединице приближавају јединицама локалне самоуправе, па све до унитарних држава које јединицама територијалне аутономије Хонг Конг и Макао у Кини дају такав статус који превазилази овлашћења које имају федералне јединице у појединим федерацијама (на пример у Аустрији).

II Федерална држава

Настанак појма федералне државе везује се за оснивање САД-а у другој половини XVIII века. Од тог тренутка, федерално уређење држава постало је изузетно распрострањено, и данас се међу федералне државе убраја велики број држава из целог света – Канада, Русија, Индија, Бразил, Швајцарска, Етиопија, Аустралија... На свим континентима могу се наћи примери држава које су своју унутрашњу организацију уредиле на овај начин. Уређење блиско федералној држави има и Европска унија, иако се не може сматрати федералном државом. Током развоја и ширења идеје федералне државе у свету, многе државе су своје до тада унитарно уређење претвориле у федерално, попут Белгије, која је то учинила 1993. године. Са друге стране, постојали су и супротни случајеви, у којима су федералне државе постајале унитарне, попут Југославије, Чехословачке или СССР-а.

Федералне државе настају у случајевима када се „одређени број, обично одвојених или аутономних политичких јединица (или јединица са одређеним претензијама на аутономију) међусобно договори да се споји како би створило државу са јединственим сувереном, истовремено задржавајући за себе одређени степен загарантоване регионалне аутономије“²³ Федерална држава је посебан облик унутрашње организације државе, у којем је власт вертикално подељена на минимум два нивоа – централни (федерални) и локални (федералне јединице), од којих сваки има сопствене органе све три гране власти – законодавне, извршне и судске. Централна власт је суверена, и као таква има већу моћ од

²³ *Ibid.*

локалне. Такође, између осталог, централна власт има и међународни субјективитет, што ће рећи, има право да иступа у међународним пословима. Са друге стране, како у федералној држави „нема поделе суверености, федералне јединице имају аутономију само у одређеним ограниченим областима“²⁴, локалне јединице нису суверене, и не поседују правни субјективитет. Ипак, власти локалних, федералних јединица имају право на вршење власти на начин различит од осталих федералних јединица, све док је то у складу са одредбама централне федералне власти.

Према мишљењу Ђузепеа де Верготинија²⁵, у федералној држави је помирен принцип јединства државе са принципом аутономије територијално-политичких тела (у даљем тексту - федералних јединица) које уређује исти федерални устав. У федералним државама срећемо два нивоа власти на јединственој државној територији. Један ниво власти резервисан је за савезну државу, односно федерацију, а други ниво власти је у надлежности федералних јединица. Обе ове власти уживају самосталност у вршењу надлежности поверене федералним уставом, највишим правним актом сваке федералне државе, на коме почива њено целокупно државно уређење, а који оличава њено јединство.

Ратко Марковић сматра²⁶ да се карактер федералне државе најбоље одређује из поређења са децентрализованом унитарном државом, и то поређењем које се ослања на прецизна правна мерила, јер није довољно само рећи да федералне јединице имају ширу и важнију надлежност од оне какве уживају територијални колективитети у унитарној држави.

У федералној држави надлежност федералних јединица одређује се искључиво федералним уставом, који се може променити једино сагласношћу довољног броја федералних јединица,²⁷ тако да је његово мењање изван домашаја централне власти. Такође, у федералним државама контрола над актима које доносе федералне јединице своди се искључиво на правну контролу, односно на контролу уставности и законитости. Сукобе надлежности у федералним државама између централне, федералне власти, и федералних јединица решава уставни суд.

²⁴ Dikshit, Ramesh Dutta. 1975. *The Political Geography of Federalism: An Inquiry into Origins and Stability*. Delhi/Bombay/Calcutta: The Macmillan Company of India Limited

²⁵ Ђузепе де Верготини, *Упоредно уставно право*, Службени гласник, Београд 2015, 446.

²⁶ Р. Марковић, *Уставно право*, Службени гласник, Београд, 2009., 362.

²⁷ У пракси се овај број креће од 51% до 75% укупног броја федералних јединица.

2.1. Настанак, начини и разлози формирања федерација

Федерална држава настала је знатно касније од унитарне државе, тек крајем 18. века, односно 1787. године када је доношњем федералног устава Сједињених америчких држава створена прва федерација у свету. На формирање следеће државе које је прихватила федерално државно уређење чекало се све до 1848. године, када је формирана швајцарска федерација, а затим и канадска (1867). Сматра се да се претече федерализма јављају још у старој Грчкој, када су се грчки полиси, односно градови- државице међусобно удруживали у савезе војне природе како би се са више успеха супротставили великим освајачима тог доба, попут Спарте и Александра Македонског. Данас су све највеће државе у свету, са изузетком Кине, прихватиле федерални облик Државног уређења (Русија, Канада, САД, Бразил, Аустралија, Индија, Немачка). Треба истаћи да федерална држава није настала као решење неког теоријског модела који је потом примењен у пракси, већ су на стварање оваквог облика државног уређења утицале специфичне друштвене и политичке прилике у једном времену на територији одређене државе. И данас свака федерална држава обликује своје уређење сходно сопственим потребама, односно друштвеним и политичким ситуацијама. Из ових разлога, федералне државе које данас постоје (и које су некада постојале) се међусобно у много чему разликују, а што доводи до појма тзв. асиметрије.

Према начину настанка федералне државе, разликујемо оне које су формиране методом деволуције и оне које су формиране методом агрегације. Федерације настале путем деволуције су оне федералне државе које су првбитно биле унитарне државе, али се тај облик државног уређења временом показао неодрживим, па се ради очувања државног јединства прешло на федерални облик. Одличан пример за деволуцију у упоредном праву налазимо у случају Белгије, која је 1831. године формирана као унитарна држава, да би се пажљивим и постепеним процесом који је трајао 24 године 1993. године трансформисала у федералну државу. Марко Станковић истиче да су Белгијанци током четири стадијума федерализације државе тежили да створе уставни оквир којим би сви грађани били задовољни и који би омогућио мирољубиву коегзистенцију различитих етничких група у оквиру заједничке државе.²⁸

²⁸ Марко Станковић, Белгијски федерализам, Службени гласник, Београд 2009, 93.

С друге стране, агрегација означава процес у коме долази до уједињења неколико до тада независних држава (а те државе су често пре тога већ биле повезане у неком виду, најчешће у виду конфедерације) у једну нову државу са федералним обликом Државног уређења. Примере за овакво стварање федералне државе налазимо у случају САД, које је 1787. године оформило 13 чланица тадашњег Северноамеричког Савеза, затим Швајцарске, која је 1848. настала из Хелветске конфедерације, и Аустралије, коју је 1901. године образовало шест колонија британске империје, а којима је годину дана пре тога „подарена“ независност од стране дотадашњег колонизатора.

Разлози образовања федералних држава су многобројни и варирају од државе до државе. Углавном се у правној теорији истичу четири групе разлога који утичу на формирање федерација, а ти разлози су етнички, историјски, географски и економски (привредни). Врло често се дешава да и комбинација ових елемената буду разлог формирања федералне државе.²⁹

Етнички разлози који доводе до избора федералног облика државног уређења се јављају услед тога што на територији једне државе живи неколико нација, од којих свака има значајан удео у укупном броју становника те државе. У том случају, "федерални облик пружа државни оквир за изражавање националних посебности".³⁰ Могуће је да федералне државе основане из овог разлога буду формиране на два начина. Први начин је да број федералних јединица буде једнак броју конститутивних нација које живе на територији те државе, а таква ситуација постојала је у некадашњој СФРЈ, у којој је живело шест нација,³¹ па је сходно томе образована држава која се састојала од шест федералних јединица, и у некадашњој Чехословакој, у којој је постојало две федералне јединице, Чешка и Словачка. Друга варијанта коју срећемо у упоредном је да вишенационалост јесте била кључан разлог за формирање федерације, али се број нација и број федералних јединица не поклапају. Пример налазимо у случају Швајцарске, у којој три конститутивне нације, француска, немачка и италијанска нација, живе у 26 кантона и полукантона (федералних јединица).

²⁹ Дobar пример за то је Руска федерација, у којој су разлози за образовање федерације како етнички, односно велики број нација и етничких група које живе на територији те државе, тако и географски, услед огромног географског простора које Русија заузима.

³⁰ Р. Марковић (2009),374.

³¹ Можда би адекватније рећи 3 нације и 3 „нације“.

Историјски разлози се јављају код федерација које настају од раније постојећих самосталних држава (обично до тада повезаних у виду конфедерације), или других политичких колективитета, какве су бивше колоније.³² Сједињене Америчке Државе су тако створене од стране 13 до тада независних држава, а Аустралија је 1901. формирана од стране шест некадашњих британских колонија. Ратко Марковић истиче да се осећање посебности код таквих субјеката, а које је настало у њиховој предфедералној фази, обезбеђује добијањем својства федералне јединице у новоформираној федералној држави.

Географски разлози срећу се у државама које заузимају изузетно велико федерално пространство. Као што смо већ рекли, све највеће земље света, са изузетком Кине, имају федерално државно уређење, између осталог и због тога јер је на тако великим територијама скоро немогуће адекватно водити државу примењујући унитарни облик државног уређења, са подручјима чије су локације изузетно удаљене од центра, а разлике међу становништвом могу бити изазване и рељефом те државе, јер се услед великог пространства равничарских, планинских, шумских предела код локалног становништва ствара „дух реалне заједнице људи“.³³

Економски или привредни разлози су они који означавају привредну разноликост различитих региона, где су једни региони индустријски, други земљораднички, трећи сточарски или рецимо трговачки оријентисани итд. Ипак, тешко је наћи пример у упоредном праву где су једино економски разлози играли улогу у стварању федералне државе, па се ови разлози јављају као споредни, односно представљају додатни мотив за избор федералног модела.

Од додатних разлога који представљају мотив за успостављање федералне државе издвојили би оне које наводи³⁴ Мајкл Бурџис са енглеског универзитета Кент. Овај аутор осим већ поменутих разлога наводи спољне и унутрашње факторе, односно „претње“, које карактерише као стварне или имагинарне државном поретку. Спољни фактори су они који означавају потенцијалну војну претњу која долази од страних држава, најчешће суседних, па се стварањем федералне државе, до тада самосталне територијалне целине, удружују у

³² Бојан Бојанић, Регионализација и регионална држава-уставноправни аспекти, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2013,144.

³³ Р. Марковић (2009),376.

³⁴ 9 Michael Burgess, Comparative Federalism - Theory and Practice, Taylor&Francis Group, London – New York,2006, 100.

циљу јачања сопствене безбедности и војног потенцијала. Унутрашњи разлози, које Бурцис такође дели на стварне и имагинарне, своде се на страх од сецесионизма појединих делова државне територије, па се федерални облик тако јавља као једини могући који државу може да очува у целини. Такве примере налазимо у опредељењу Малезије и Нигерије за федерални модел.

2.2. Бројност, положај и акти федералних јединица у федералној држави

Федералне државе састоје се од најмање две, па све до 50 држава чланица.³⁵ Правило је да је целокупна државна територија прекривена мрежом федералних јединица, а одступања се јављају у врло малом обиму. Тако на пример постоје државе попут САД и Мексика, које поред 50 (САД) односно 31 федералне јединице (Мексико) образују на својој територији и посебна подручја резервисана за главне градове, које називају федералним дистриктима, а на којима не постоје два нивоа власти и подељена надлежност, већ се оне налазе искључиво под савезном, федералном надлежношћу, за разлику од територије федералних јединица, где је надлежност подељена између федералне државе и федералних јединица. Сличина ситуација је и у Аустралији, која има посебан статус резервисан за главни град, Канберу, чије подручје није федерална јединица већ се назива „Аустралијском престоничком територијом“, која има значајно мања овлашћења од федералних јединица.

Што се тиче бројности федералних јединица, навешћемо само неколико примера, јер их свака држава одређује према својим приликама и потребама. Двочлане федерације су данас у свету Босна и Херцеговина, Сент Китс и Невис и Белгија. Аустралија има 7 федералних јединица, Аустрија 9, Канада 10, Немачка 16, Швајцарска 26, Мексико 31, САД 50 итд. Напоменимо да су се двочлане федерације у пракси показале веома нестабилним, па чак и неодрживим на дужи рок.³⁶

³⁵ Руска Федерација има јединствено државно уређење. Она се састоји од чак 90 субјеката, који носе различите називе – 22 републике, 6 покрајина, 49 области, 10 аутономних округа једне аутономне области и два „федерална града“, Москве и Санкт Петербурга. Разлика између ових субјеката се састоји у нивоу аутономије које поседују.

³⁶ Проблем код двочланих федерација је тај што је за све одлуке на држаном нивоу неопходна једногласност, односно сагласност обе федералне јединице, што је одлика конфедералног модела, а не федералне државе, у којој је правило већинско одлучивање. Отуда је долазило до честе блокаде рада државних органа услед немогућности усаглашавања ставова обе федералне јединице. Двочлане федерације, попут некадашње СР Југославије, Чехословачке, Пакистана су данас углавном прошлост, а постојеће се одржавају на веома „климавим ногама“.

Положај федералних јединица у оквиру федералне државе мора бити равноправан, наравно у смислу овлашћења које имају на располагању, а не величине територије на којој се простиру, и то је један од постулата на којима почива федерална држава. Њихов положај утврђује се федералним уставом. Горњи дом парламента у федералној држави представља оличење овог начела, где су све федералне јединице, без обзира на величину и бројност становништва једнако заступљене. Према речима професора Марка Станковића, федералном моделу је иманентна симетричност надлежности федералних јединица.³⁷ Ипак, у упоредном праву и од овако важног постулата можемо наћи изузетке, односно да неке федералне јединице у појединим Државама уживају повлашћен положај у односу на друге. Такву ситуацију срећемо у Индији, Русији и Белгији. Можда и најдрастичнији пример срећемо у индијској Федералној јединици Џаму-Кашмир, којој је посвећен цео члан 370. Устава Индије, а који јој дозвољава да једина од свих индијских федералних јединица донесе сопствени устав (као што смо рекли, Индија и Белгија су једине федералне државе у којима Федералне јединице немају право на доношење сопствених устава) па чак и право вета на федералне законе из свих области осим одбране, спољних послова и комуникација.

Када се разматра положај федералних јединица, неопходно је да се дотакнемо права федералних јединица на самоорганизовање. Њихово право на самоорганизовање састоји се у томе да сопственим уставом пропишу своју организацију³⁸, а ово право им се додељује директно федералним уставом. Данашњи федерални уставни углавном остављају велики простор федералним јединицама за самоорганизовање.³⁹ Тако амерички федерални устав из 1787. у погледу права федералних јединица на самоорганизовање поставља само једно ограничење да - облик владавине федералних јединица мора бити република Швајцарски устав прописује само да уставни кантона морају бити засновани на демократским принципима. Немачки Основни закон⁴⁰ прописује да се пореци земаља (федералних јединица) морају прилагодити принципима који представљају уставни основ Немачке федерације, а Ђузепе де Верготини наводи да су то принципи поштовања основних људских

³⁷ М.Станковић(2009),118.

³⁸ Р. Марковић(2009), 376.

³⁹ Професор Ратко Марковић наводи и супротан пример, какав је постојао у некадашњем СССР-у, где је устав из 1936. године, а који је читаву једну главу устава посветио организацији власти федералних јединица, тако да им од права на самоорганизовање није остало готово ништа.

⁴⁰ Немачка свој устав назива Основним законом.

права, поштовања републике, демократије, социјалне правне државе, слободних избора и локалне аутономије.⁴¹

Највиши правни акт федералне јединице јесте њен устав. Њиме се прописује целокупна организација федералне јединице у надлежностима које јој гарантује федерални устав. Њихов устав установљава све органе и гране власти које има и држава као целина - законодавну, извршну и судску, што значи да и оне имају своје парламент(е), егзекутиву и судове који примењују законе федералних јединица. О начину на који ове институције федералних јединица функционише биће речи нешто касније, а овде морамо напоменути да федерални устав има супрематију над уставом федералних јединица њихове одредбе не смеју да прописују ништа супротно од одредби предвиђених федералним уставом. Исто тако, закони федералних јединица не смеју бити у супротности са федералним законима, тј онима које доноси федерална власт.

Занимљиво је питање да ли су федерални закони акти јаче правне снаге од устава федералних јединица, односно да ли устави федералних јединица морају бити у сагласности и са федералним законима, а не само са федералним уставом. Иако постоје мишљења да превласт и федералних закона над уставом федералних јединица није у складу са идејом федерализма, у правној теорији, а и у пракси, није спорно да су федерални закони акти јаче правне снаге у односу на уставе федералних јединица, што представља још једну потврду начела супрематије федералне државе. Тако амерички устав у члану 6 став 2. (који се назива „клаузула супрематије“) предвиђа да и Федерални устав, и федерални закони имају примат у односу на уставе федералних јединица. Контрола аката федералних јединица је у федерацијама искључиво правна, односно она се своди само на контролу уставности и законитости, а никако и целосходности. О томе да ли је устав или закон федералне јединице сагласан или супротан федералном уставу или закону одлучује у федералним државама највиша судска инстанца у држави задужена за контролу уставности и законитости. То може бити посебан, уставни суд, или пак федерални врховни суд у земљама које немају уставни суд, а што је карактеристично за англосаксонске федерације, Канаду, САД и Аустралију.

⁴¹ Ђ. де Верготини, 455.

2.3. Питање суверенитета у федералној држави и подела надлежности између државе и федералних јединица

Појавом федералне државе као новог облика државног уређења, у 19. веку се покренула занимљива расправа о томе ко је у федералној држави носилац суверености, да ли је то федерација, федералне јединице, или је сувереност подељена између федерације и јединица. Та расправа је нарочито била актуелна у САД, где управо средином 19. века почињу да се јављају сукоби између северних и јужних држава, који ће 1861. године прерасти у отворени грађански рат. У северним државама САД, које су се залагале за очување јединствене државе и укидање ропства, заговарало се становиште да је носилац суверености једино федерална држава, из разлога што је федерација нова држава, створена правним актом, уставом, а не уговором. Даниел Вебстер, сенатор из Масачусетса, био је можда и најистакнутији заговорник ове тезе, који је говорио да је након слободе, заједништво у држави најважније. С друге стране, правни мислиоци из јужних држава, које су се залагале за отцепљење од америчке федерације, предвођене некадашњим потпредседник САД Џоном Калхуном, и сенатором из Јужне Каролине Робертом Хејном, који је водио чувене дебате са Вебстером поводом овог питања у сенату, заговарале су супротно становиште, да су носилац суверености федералне јединице, које су и створиле федералну државу, која представља само савез независних и суверених држава.⁴²

Што се тиче самог појма суверености државе, он се према речима Будимира Кошутећа састоји из три елемента: спољнег елемента, који се састоји у правној независности државне власти у односима са другим државама; унутрашњег елемента, унутрашњег елемента, који значи да на територији те државе не постоји ни једна друга власт која би јој била конкурент у вршењу власти, и трећег, елемента, правне неограничености, које Ратко Марковић назива синтетичким а који означава могућност државе да доноси правне акте по свом опредељењу, без спољних или унутрашњих ограничења.⁴³

Након завршетка грађанског рата и победе унионистички настројеног севера, више није било спора ко је носилац суверености у федералној држави то је савезна држава, односно федерација. Федерација САД је проглашена „недељивом целином са јединственом сувереном влашћу". Не може се прихватити ни теза да је сувереност подељена између

⁴² Р. Марковић (2009),368.

⁴³ Лукић Радомир, Будимир Кошутећ, *Увод у право*, Службени гласник, Београд 2007, 30.

савезне државе и федералних јединица, јер савезна држава једина има могућност да одлучује о рату и миру, да закључује међународне уговоре и да буде представљена у спољном свету, односно једина ужива суверенитет у смислу међународног јавног права. Истовремено је грађански рат у САД дао и негативан одговор на битно питање - имају ли федералне јединице право на отцепљење од федерације или не. Данас, када у свету постоји преко 20 федералних држава, само две, Сент Китс и Невис, двочлана федерација, и Етиопија, предвиђају уставом право федералних јединица на отцепљење.

Једно од најважнијих питања везана за федералну државу јесте подела надлежности између савезне државе и федералних јединица, из разлога што на јединственој државној територији коегзистирају два нивоа власти. Марко Станковић наводи да у федералној држави, поред традиционалне, хоризонталне поделе власти на законодавну, извршну и судску, срећемо и вертикалну, територијалну поделу власти, између савезне државе и њених федералних јединица.⁴⁴ Једна, централна власт, своје надлежности, оне од државног значаја, врши на целокупној државној територији, док се надлежности другог нивоа власти, федералних јединица, које су регионалног значаја, завршавају на њеним административним границама.⁴⁵ Подела надлежности између савезне државе и федералних јединица врши се искључиво федералним уставном, што гарантује да федерална власт не може по свом нахођењу да промени обим надлежности федералних јединица, јер се федерални устав може мењати само уз сагласност довољног броја федералних јединица. Управо је ово један од кључних разлога зашто уставни свих федерација морају бити (и јесу) писани уставни.

Постоје два метода за одређивање поделе надлежности какву предвиђају федерални уставни у упоредном праву. Први метод се састоји у томе да се у федералном уставу изричито наброје надлежности које припадају федералној власти, а да све остале надлежности које нису набројане у уставу припадају федералним јединицама. Овде је дакле претпоставка надлежности у корист федералних јединица и овај метод преовлађује у упоредном праву. Други метод је потпуно обрнут - наиме, федералним уставом набрајају се надлежности федералних јединица, а све остале надлежности које нису наведене у уставу припадају федералној власти, што значи да је претпоставка надлежности у корист федералне власти.

⁴⁴ М. Станковић(2009), 149.

⁴⁵ Ове границе у федералној држави су искључиво административне природе и служе само да би се одредило докле се простиру надлежности одређене федералне јединице, и немају никакав утицај на слободно кретање становништва и промета робе и добара, јер је федерална држава јединствена.

Овакве примере налазимо у уставима Канаде и Индије. Обим надлежности федералних јединица изражава степен примене федералних начела уколико је он мањи или малобројан, то федералне јединице приближава децентрализовану унитарну државу. Ратко Марковић истиче да, иако је метод претпоставке надлежности у корист федералних јединица сагласнији са природом федералног начела, он не мора нужно да значи да је федерални принцип спроведен у довољној мери, јер ако се федералним уставом обухвате многобројне и најзначајније надлежности у корист федералне власти, онда овај метод неће много ојачати положај федералних јединица.⁴⁶

Природно је и корисно по државу као целину да у одређеним областима постоје и мешовите надлежности, уместо да долази до сукоба надлежности. Тако правна теорија истиче да се мешовита надлежност јавља у два вида као паралелна и као конкурентна. Паралелни вид је онај у коме федерација и Федералне јединице заједнички врше власт, док је конкурентни ситуација у коме је заправо федерација надлежна за доношење прописа из одређене области, али ако она то из неког разлога не учини, федералне јединице имају уставно право да својим прописима уреде ту област.⁴⁷ Код конкурентне надлежности није могуће да конкретна област буде уређена и федералним прописима и прописима федералних јединица.

2.4. Начело партиципације федералних јединица у вршењу државне власти

Федерална држава не би могла да се назове савезном државом да је њена одлика само висок степен самосталности које федералне јединице уживају у оквиру савезне државе. Оне осим самосталности директно учествују у формирању савезне власти и самим тим обликовању и спровођењу државне политике. Начело партиципације федералних јединица се манифестује у три вида: учешћа федералних јединица у процедури ревизије федералног устава, учешће у федералној законодавној власти путем другог дома представничког тела и учешће у федералној извршној власти. У нешто другачијем виду федералне јединице учествују у раду федералног судства, због специфичности ове гране власти и стручности коју она захтева.

⁴⁶ Р. Марковић(2009), 386.

⁴⁷ Р. Марковић(2009), 388.

Федералне јединице учествују у процедури ревизије федералног устава на тај начин што без квалификоване већине федералних јединица, утврђене управо федералним уставом, постојећи устав не може бити измењен нити се може донети нови устав. Једно од основних принципа на којима почива федерално уређење јесте да се надлежности и територија федералних јединица не могу мењати једностраном вољом централне власти, а да се притом са овим изменама не сагласи квалификована већина од укупног броја федералних јединица. Та квалификована већина се разликује од државе до државе, али се не може захтевати једногласност, јер је то одлика која карактерише конфедерације, које, како смо већ напоменули, уопште и нису облик Државног уређења, а распон се обично креће од већине од укупног броја федералних јединица па до три четвртине од укупног броја. Начини „изјашњавања“ федералних јединица о сагласности за ревизију устава су такође различити. Тако нпр. веома интересантан модел срећемо у Швајцарској, где је неопходно да за измене гласају како већина представничких тела кантона, тако и већина од укупног броја бирача на простору целокупне федерације. Нешто другачији модел, такође непосредним консултовањем бирача, срећемо у Аустралији, али се тамо за разлику од Швајцарске не захтева сагласност представничких тела федералних јединица, већ да за измене устава гласа већина од укупног народних представника и у једном и у другом дому парламента, а затим предлог за предлог мора гласати и већина од укупног броја бирача на територији федерације. У Канади и САД не тражи се консултовање грађана путем референдума, већ је за усвајање измена неопходна сагласност оба дома парламента и две трећине од укупног броја федералних јединица (Канада), односно три четвртине представничких тела од укупног броја федералних јединица (САД). У Немачкој се тражи сагласност једино две трећине од укупног броја посланика у оба Дома парламента, и у Бундестагу и у Бундесрату, дакле не тражи се консултовање бирачког тела федерације, нити потврђивање од стране представничких домова Федералних јединица. Белгијски федерализам, као и у многим другим решењима примењеним овој федерацији, одудара од решења каква срећемо у федералним уставима и у овом погледу. Наиме, у Белгији је за измене устава неопходно потврђивање од стране већине од укупног броја посланика у два узастопна сазива у оба дома парламента, тако да се партиципација исцрпљује гласањем у оквиру Сената, и да ревизиона техника није у потпуности у складу са федералним начелом.⁴⁸

⁴⁸ М.Станковић(2009), 200.

Други стуб на коме почива начело партиципације федералних јединица у вршењу државне власти јесте постојање другог (или горњег) дома савезног парламента, који заправо оличива јединство државе и равноправност свих федералних јединица, без обзира на њихову величину. За други дом парламента се истиче да је срастао са федералним обликом државног уређења и да је практично немогуће замислити федерацију са једнодомним парламентом. Иако и неке унитарне државе, попут француске, Велике Британије и Јапана, имају два дома парламента, разлика у положају и утицају који други дом у оквиру федералне државе поседује у односу на унитарне је неупоредива. Професор Владан Петров истиче да је у унитарној држави други дом често фигура или декор, док је у федералној он чинилац стабилности и континуитета политике федералне државе, који има улогу кохезивног чинионца од чијег правилног функционисања зависи „живот“ федерације⁴⁹. С друге стране, први или доњи дом структуриран је на начин да представља бирачко тело као целину, где подела државе на федералне јединице није фактор. Модел заступљености федералних јединица у другом дому парламента који највише одговара федералним принципима јесте онај у коме су федералне јединице представљене једнаким бројем представника, без обзира на величину територије на којој се простире федерална јединица и на број становника федералне јединице и најчешће се среће у упоредном праву. Тако у најстаријој федерацији на свету, федерацији САД, свака федерална јединица је у горњем дому, Сенату, који броји 100 сенатора, заступљена са по два сенатора, иако су разлике које се срећу између федералних јединица и у погледу територије и у погледу броја становника драстичне.⁵⁰ Други модел заступљености федералних јединица срећемо у Немачкој, Аустрији, Канади, Индији и Белгији. У тим Државама федералне јединице у горњем дому имају различит број представника, а критеријум за одређивање броја представника је број становника. У Немачкој свака федерална јединица има право на најмање три представника у горњем дому парламента, Бундесрату, с тим што федералне јединице са преко два милиона становника имају право на четири представника, а оне са преко шест милиона становника и на петог представника, што је максималан број.⁵¹

⁴⁹ Владан Петров, Парламентарно право, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 53.

⁵⁰ Поменимо само да Калифорнија, федерална јединица са највећим бројем становника има скоро 40 милиона становника, а Вајоминг, федерална јединица са најмањим бројем становника свега 600.000.

⁵¹ В. Петров, 53.

Иако немачки модел не доводи до претераног „фаворизовања“ федералних јединица са већим бројем становника, у Аустрији (свака федерална јединица има између 3 и 12 представника), Канади (између 4 и 24)⁵², и Белгији, која поново „нуди“ својеврсно решење у упоредном праву, па од укупно 71 сенатора 41 долази из фламанске заједнице, 29 из валонске, а један сенатор представља становништво које говори немачким језиком, при чему се води рачуна да најмање 7 сенатора буде настањено у бриселском региону.⁵³

Међутим, иако наведене државе не спроводе начело равноправности федералних јединица у горњем дому, овај модел не оличава бирачко тело као целину, какав је случај са доњим домом парламента, у коме федералне јединице имају број представника који је сразмеран њиховом броју становника⁵⁴, јер би у том случају постојање другог дома било сувишно, с обзиром на то да би федералне јединице на идентичан начин биле заступљене у оба дома. Правна теорија зато овај модел назива „ублаженим“ начелом сразмерног представништва. Сврха постојања другог дома парламента јесте да омогући федералним јединицама да учешћем у стварању федералног законодавства заштите своје потребе и интересе, али и да им се омогући директан утицај у креирању и вршењу државне власти. Ипак, како исправно примећује Ђузепе де Верготини, горњи дом је временом постепено прерастао у „народну“ парламентарну скупштину, захваљујући обједињујућој улози великих политичких странака које делују на националном нивоу, чиме су постали и центар обједињавања националних интереса, а не само центар заштите регионалних интереса.

У вези другог дома неопходно је размотрити и његова овлашћења. Правна теорија је сагласна у констатацији да је федерално начело најдоследније примењено уколико су оба дома равноправна у законодавним и уставотворним овлашћењима којима располажу, као и у овлашћењима над које имају у погледу избора и вршења политичког надзора над радом извршне власти. Постоје федерације попут Немачке и Аустрији у којима доњи дом једини има право да бира федералну владу и разрешава је дужности, чиме се доњем дому дају већи значај и већа овлашћења, уводи неравноправност између домова, а федерално начело

⁵² Други дом Канадске федерације, Сенат, броји 105 чланова, од којих две федералне јединице, Онтарио и Квебек, у којима живи укупно 62% популације, имају по чак 24 представника, што је чак 46% од укупног броја сенатора.

⁵³ М. Станковић (2009), 174.

⁵⁴ Употребимо поново пример какав срећемо у САД, где у доњем дому парламента, који се назива Представнички дом, од укупно 435 чланова, 53 долази из најнасељеније федералне јединице, Калифорније, а само по један из 7 најмање насељених федералних јединица.

окрњује.⁵⁵ Владан Петров истиче да тамо где је федерални, горњи дом, подређен општепредставничком, доњем дому, а равноправност значајно нарушена у корист доњег дома, горњи дом не може вршити ни једну од своје две изворне функције - нити може бити заштитник интереса федералних јединица, нити може бити чинилац стабилности и континуитета федералне државе.⁵⁶

Трећи вид партиципације федералних јединица у вршењу државне власти се примењује у значајно мањем виду него претходна два која су наведена, и огледа се у изузетно лимитираном учешћу федералних јединица у утицају на избор извршне власти, као и у извршавању федералних закона. Овде је неопходно истаћи да облик Државне власти - председнички, парламентарни, мешовити и скупштински, имају доста утицаја на саму партиципацију, као и да ли се ради о моноцефалној извршној власти (извршна власт је у оличена у председнику, а шеф владе не постоји у облику каквом познајемо у парламентарном и мешовитом систему, већ председник обавља и ову функцију) или бифефална (постоје и председник и влада). У председничком систему, у коме је председник најмоћнија политичка фигура у држави, федерални домови не играју никакву улогу у избору председника, кога бирају грађани непосредно на изборима, а пошто је председник истовремено и шеф владе, он сам именује чланове свог кабинета, уз изузетак који срећемо у САД, где Сенат даје сагласност на председников избор чланова свог кабинета (таква сагласност Сената је ипак најчешће само формалност). Ратко Марковић наводи мало одступање од овог правила какво прописује устав Нигерије, који ради заштите федералних јединица од председника који би потенцијално водио рачуна само о интересу своје федералне јединице, предвиђа правило да он мора да освоји најмање 25% гласова у најмање две трећине федералних јединица⁵⁷. У федерацијама које имају парламентарни облик власти најчешће је избор владе поверен доњем дому парламента (Немачка, Аустрија, Канада), док је федерално начело у потпуности испоштовано у Швајцарској, земљи Скупштинског (директоријалног) облика власти, где оба дома парламента на заједничком заседању бирају владу, Савезни савет. Такође, у Немачкој, земљи парламентарног система, федералне

⁵⁵ Супротан пример срећемо у најстаријој федерацији, САД, у којој горњи дом, Сенат има превагу над доњим, Представничким домом, а која се огледа у овлашћењу Сената да након спроведеног поступка, такозваног импичмента, смени председника САД, а даје и сагласност на избор кадровских решења у извршној власти, која предлаже председник, који је оличење извршне власти у федерацији САД.

⁵⁶ В. Петров, 53.

⁵⁷ Р. Марковић (2009), 393

јединице имају утицаја на избор председника републике, јер се он не бира непосредно, већ од стране федералне конвенције, тела које је састављено од свих представника доњег дома парламента, Буденстага, као и представника свих 16 федералних јединица, које дају број представника, односно електора, на федералној конвенцији сразмерно својој величини.⁵⁸

Што се тиче самог кадровског састава извршне власти, неки уставни, попут Швајцарског из 1874. и важећег белгијског устава из 1993. предвиђају и обавезну заступљеност федералних јединица у саставу извршне власти, па тако некадашњи Швајцарски устав у члану 175. предвиђа да чланови Савезног савета, који има укупно седам чланова, морају бити из различитих кантона, док у Белгији члан 99. Устава налаже да у Савету министара број министара који потиче из холандске језичке заједнице и број министара из француске језичке заједнице мора бити једнак, У Канади се такође води рачуна о заступљености федералних јединица у саставу Кабинета (канадске владе), али ово правило није уставом прописано као обавезно. Из свега наведеног се види да заступљеност федералних јединица у саставу федералне владе није правило, већ изузетак, па се сходно томе не може прихватити де Верготинијева оцена да „формална и обичајна правила налажу да представници владе морају да долазе из различитих федералних јединица, тако да све оне буду уравнотежено представљене”.⁵⁹ Ратко Марковић и Марко Станковић констатују да савремени уставни махом не предвиђају правило о обавезној заступљености федералних јединица у саставу извршне власти, јер су код избора за чланство у влади пресудни професионалност и стручност, а не регионална припадност.⁶⁰

У вези са партиципацијом федералних јединица у извршној власти отвара се и питање ко је задужен за спровођење федералних закона на територији федералних јединица, да ли су то управни органи федерације или управни органи федералних јединица у упоредном праву, као што је то готово увек и случај са федералним уређењем, не постоји једнообразно решење. Једна група држава, предвођена САД, поверава федералним органима државне управе спровођење федералних закона на територији целокупне федерације, а управни органи федералне јединице спроводе извршење „само“ прописа који су у надлежности те федералне јединице. Другачија је ситуација у европским федерацијама

⁵⁸ члан 54. став3. Основни закон Немачке из 1949.

⁵⁹ Ђ.де Верготини, 462.

⁶⁰ Р. Марковић(2009),393;М. Станковић(2009), 188.

(осим Белгије), које извршавање федералних прописа поверавају федералним јединицама, које су тако поред извршавања својих прописа на својој територији задужене и за извршавање федералних прописа, чиме се јача степен примене начела федерализма.

Обзиром на то да федералне јединице имају право и на сопствену судску власт, чиме се употпуњава целина са два нивоа власти какву представља федерација, образложићемо и организацију судске власти, иако не представља вид партиципације федералних држава у вршењу државне власти. Са изузетком Белгије и Аустрије, свим модерним федерацијама је заједничко да уз федералну судску власт постоји и судство Федералних јединица. Правна теорија је сагласна да је систем дуплог колосека, према коме федерални судови решавају спорове који произлазе из федералног устава, закона, међународних уговора и других федералних прописа, док судови федералних јединица решавају спорове који произлазе из законодавне надлежности федералних јединица највише у складу са федералним начелом. Ипак, иако овај систем изгледа логично и једноставно и потпуно је у складу са федералним начелом, у оквиру њега је неминовна појава сукоба надлежности између федералног судства судства и Федералних јединица услед постојања области које спадају у мешовиту легислативну надлежност, а коју смо нешто раније описали. Због овога је у федерацијама неопходно да постоји врховна судска инстанца која ће појавом сукоба надлежности у оваквим случајевима имати „коначну“ реч о томе чије је судство надлежно за решавање конкретног спора, да ли федерално судство, или пак судство федералних јединица, а та врховна судска инстанца може бити или врховни федерални суд, или уставни суд. У блиској вези са овим питањем је и модел организације мреже судова на територији Федералне државе, а упоредно уставно право познаје три модела. Први модел је "изум" САД (а потом је примењен и од латиноамеричких федерација, Мексика и Аргентине), а према коме, поред мреже судова федералних јединица, које је вишестепено, постоји и вишестепено федерално судство, које се састоји од 94 окружна суда, који суде у првом степену, 13 апелационих судова, који у другом степену решавају по жалби на одлуке окружних федералних судова, изузев оних предмета који су у апелационом поступку предвиђени као искључива надлежност Врховног федералног суда САД,⁶¹ и врховног федералног суда са седиштем у Вашингтону. Други модел примењен је у највећем броју савремених федерација, а од америчког се разликује у томе што не познаје вишестепено федерално судство, већ само

⁶¹ Димитрије Кулић, Уставно судство у свету, Треће издање, Београд- Зајечар 1982,283.

један Врховни федерални суд, а судство федералних јединица је у овим федерацијама задужено за решавање спорова како из сопствене, тако и из федералне легислативе. Трећи модел срећемо у Аустрији и Белгији, које имају јединствен систем мреже федералних судова, док судови федералних јединица не постоје, тако да је у стварној надлежности федералних судова како материја из федералне, тако и из легислативе федералних држава, што значи да је судство организовано као да је реч о унитарним државама, и да федералне јединице у овим државама немају право на сопствено судство.

2.5. Уставно судство у федералним државама

Један од стубова на којима почива федерална држава, без кога се не може ни замислити постојање овог облика државног уређења, јесте судска контрола уставности нормативних аката. О нераскидивој вези федералног уређења и судске контроле уставности нормативних аката сама по себи говори чињеница да су оба модела судске контроле уставности, и централизовани и децентрализовани, настала у две федералне државе, Аустрији и САД, а ова два модела се данас примењују у свим државама, без обзира на то да ли су оне федералне или унитарне. Ми ћемо се у овом делу рада концентрисати на анализу уставног судства само у оном домену који се тиче његове улоге као „чувара“ федерације, јер остале бројне функције које уставни судови данас врше у свету су толико бројне и разноврсне да, нажалост, превазилазе корице овог рада.

Улога уставног судства као чувара федералне државе може се свести на два подједнако важна овлашћења. Прво овлашћење састоји се у томе што је уставно судство надлежно да одлучује о сукобу надлежности између федерације, са једне стране, и федералних јединица, са друге стране. Друго овлашћење које у федерацијама обавља уставно судство јесте надлежност за одлучивање о уставности нормативних аката које доносе како савезна држава, тако и федералне јединице. Изузетак у овом погледу срећемо у Швајцарској, где оцени уставности подлежу само нормативни акти федералних јединица. У правној теорији постоје веома утемељена мишљења угледних аутора, попут Косте Чавошког,⁶² да федерације не могу ни да опстану без постојања уставног судства, док је Ханс Келзен сматрао да се "политичка идеја федерације може остварити тек уставним

⁶² М.Станковић(2014),80.

судством".⁶³ Уставно судство се као непристрасни арбитар не ставља на страну ни савезне власти, ни федералних јединица, већ само на страну федералног устава и заштите федералног поретка какав је он прописао.

Разлог због кога користимо појам „уставно судство“, а не "уставни суд" јесте због тога што се у федерацијама користе два модела контроле уставности, које смо већ поменули нешто раније. У првом, централизованом систему, контрола уставности се поверава посебном судском органу, уставном суду, који је формиран управо ради обављања ове функције. Централизовани систем контроле уставности настао је доношењем аустријског устава 1920. године, чији је редактор Ханс Келзен, чувени правни мислилац и редовни професор права на бечком универзитету. Уставом из 1920. У Аустрији је уставновљено посебно судско тело, уставни суд, чији је примарни задатак био да очува тек формирарну аустријску федерацију, насталу након слома Аустроугарске у Првом светском рату. Тек накнадно, изменама устава 1929. године, аустријски уставни суд постаје и чувар или стражар аустријског устава".⁶⁴ С друге стране, у децентрализованом систему контрола уставности нормативних аката је поверена редовним судовима. У овом систему, који своје корене вуче још из давне 1803. године, уставно судство је прво постало „чувар" устава, а тек онда и федерације. У децентрализованом систему, сваки суд, и федерални судови, и судови федералних јединица имају право да одлучују о уставности закона, док врховни федерални суд одлучује као коначна инстанца по жалбама на одлуке нижих федералних судова и судова федералних јединица, а некада поступа и у првом степену, када се појављује као јединица судска инстанца надлежна да одлучи о питању уставности. Овај систем карактеристичан је за англосаксонске федерације, САД, Канаду и Аустралију, али су га усвојиле и још неке федерације, попут Мексика, Аргентине и Индије.

Судије највиших судских инстанци које штите федерални устав, било да је то врховни федерални суд, или посебан, уставни суд, већином нису каријерне судије, већ су изабране између лица са различитом правничком каријером, и, у складу са начелом поделе власти, од стране различитих органа, представника различите Државне власти". Судије се најчешће бирају из реда професора правних факултета, адвоката, јавних функционера, али

⁶³ Р.Марковић(2009), 546.

⁶⁴ О. Вучић, В. Петров, Д.Симовић, *Уставни судови у бившим југословенским републикама: теорија, норма, пракса*, Досије студио, Београд 2010,42.

свакако и из редова каријерних судија и јавних тужилаца, а њихова судијска функција је неспојива са обављањем било које друге јавне функције или професионалне делатности. Занимљиво решење још једном нуди устав Белгије, који предвиђа да од 12 судија уставног суда по 6 мора бити из обе доминантне језичке заједнице, и холандске и француске. Ипак, утицај који федералне јединице имају на избор судија није велики, нарочито у федерацијама које су усвојиле председнички систем власти, попут САД и Мексика, где судије врховног федералног суда именује председник. Оне донекле могу имати утицај на избор судија преко горњег дома парламента, па тако у Швајцарској судије Савезног суда на заједничкој седници бирају оба дома парламента, док у Немачкој Бундестаг и Бундесрат двотрећинском већином бирају по осам судија Уставног суда.

Решења која упоредно уставно право нуди, а везана су за улогу уставног судства као чувара федерације: у Аустрији, земљи првог уставног суда, уставни суд је овлашћен да одлучује о уставности како закона федералних јединица, тако и савезних закона. Он такође решава спорове о сукобу надлежности између савезне државе и федералних јединица, као и између самих федералних јединица. Швајцарски Савезни суд је овлашћен да врши контролу уставности закона федералних јединица, „а цени се њихова сагласност са савезним уставом, савезним законима и кантоналним уставима “. ⁶⁵ Овај суд, за разлику од других европских федерација, не поседује овлашћење да врши контролу уставности Федералних прописа, али је поседује народ путем референдума." Интересантно решење нуди Немачка, где Савезни уставни суд врши контролу уставности федералних закона и решава сукобе надлежности између федерације и федералних јединица, док уставни судови федералних јединица контролишу сагласност закона федералне јединице са уставом те федералне јединице.

⁶⁵ W.Swenden, 81.

III Регионална држава

Након што смо изложили основне карактеристике два „класична“ облика државног уређења, сада ћемо представити и аргументацију на којој представници идеје о регионалној држави као облику државног уређења заснивају своју тезу. Ипак, у овом поглављу се још увек нећемо упуштати у покушај давања коначног суда о томе може ли се регионална држава сматрати обликом државног уређења, јер би такав покушај био преурањен без претходне анализе државног уређења Шпаније и Италије, као и примера неколико ентитета које смо поменули у уводном делу рада а чија овлашћења и степен самосталности који уживају имају сличности са шпанским аутономним заједницама и италијанским регионима. Морамо истаћи и да сам појам „регионална држава“ свакако није споран, и да га често користе и аутори у делима чија централна, па чак ни узгредна тема није регионална држава као и аутори који појам регионалне државе схватају као синоним за најшире спроведену децентрализацију унитарне државе. Сходно томе, чак и ако бисмо дошли до закључка да се регионална држава не може сматрати посебним обликом државног уређења, сам појам „регионална држава“ остаје употребљив и користан као синоним за најширу и најправилније спроведену територијалну децентрализацију унитарне државе.⁶⁶

3.1. Основна обележја и елементи регионалне државе

Као што смо већ истакли, став да је регионална држава облик државног уређења појављује се и код наших и код страних аутора, с тим што се стиче утисак да су домаћи аутори који заступају овај став усаглашенији од страних како по питању које државе треба сматрати регионалним (Шпанија и Италија) тако и по схватању да целокупна државна територија мора бити прекривена мрежом региона, онако како је прекривена унитарна држава јединицама локалне самоуправе, односно федерална држава федералним јединицама.

Сматра се да је регионална држава као облик државног уређења коначно потврђена доношењем шпанског устава 1978. године. Са појавом регионалне државе, „која се у савременој науци означава као *tertium genus*, дакле трећи облик државног уређења“⁶⁷ ствара се потреба да се дихотомна подела државног уређења на унитарну и федералну замени

⁶⁶ Марко Станковић, Ђузепе де Верготини.

⁶⁷ М. Јовичић, 7.

новим, трихотомном, која би у себи поред досадашња два облика обухватила и трећи, међуоблик, односно регионалну државу. Јовичић такође сматра да иако су у другој половини двадесетог века у Француској, Великој Британији и Шведској образовани региони са већем степеном самосталности од оних које уживају јединице локалне самоуправе, није дошло до образовања регионалне државе у тим земљама, јер су промене биле недовољне да би се њима изменио карактер унитарне државе.⁶⁸

Регионална држава се успоставља у земљама где се јављају значајнији историјски, етнички, језички географски и привредни разлози који захтевају да се појединим подручјима земље призна виши статус од онога који уживају јединице локалне самоуправе, али и мањи од онога који у федералној држави уживају федералне јединице. регионална држава спаја добре стране и унитарне и федералне државе, која се огледа у већем државном јединству него у федерацији, али и мањој концентрацији власти какав је случај у унитарним државама. Бојана Перовић сматра да регионална држава означава максимално прихватљив степен децентрализације, која се показала као одлично решење у Шпанији и Италији, и да није искључено да у будућности још неке државе усвоје овај облик државног уређења.⁶⁹ Такође, регионална држава пази на посебности појединих делова земље и даје им право на самоорганизовање, али не допушта могућност да се тиме угрози државно јединство. Још један разлог који је утицао на успостављање регионалне државе и у Шпанији и у Италији био је тај што су обе државе пре увођења регионализма биле под влашћу два фашистичка режима, Франковог и Мусолинијевог, који су били потпуно централистички настројени, а било какав облик децентрализације је неспојив са тоталитарним режимима, тако да су све одлуке доношене из једног центра, а разлике и посебности које се јављају међу становништвом у ове две државе, попут етничких културних и језичких, које су у Шпанији далеко истакнутије него у Италији, насилно угушиване и забрањиване. Јовичић истиче да су се након слома фашистичких режима и успостављања демократије у обе државе јавиле федералистичке идеје, које су засниване ослањајући се на постојање „државноправних јединица не само у средњем веку, већ и касније. Те идеје су превазиђене увођењем регионализма, чију су основу представљале управо те јединице“.⁷⁰

⁶⁸ *Ibid.*, 15.

⁶⁹ Бојана М. Петровић, *Уставно устројство регионалне државе у Шпанији*, Београд 2010, 3.

⁷⁰ М. Јовичић, 42.

Степен аутономије који региони уживају је значајно изнад нивоа аутономних области у унитарној држави. Успостављање регионалне државе као облика државног уређења може бити резултат намере да се реализује идеја децентрализације државе, при чему се ту полази од чињенице да потребе грађана треба да задовољавају органи и институције који су им ближи, па их самим тим боље познају и успешније ће их остварити, а регионализацијом се власт приближава грађанима, пошто се многе функције спуштају са централног на регионални ниво.⁷¹ Такође, различитости које оправдавају увођење регионалног државног уређења морају да буду толике да највиши степен децентрализације каква се среће у унитарној држави није довољан за њихову заштиту, али те различитости такође нису ни толико велике да би морало да се уведе федерално државно уређење. Са једне стране, квалитатив који раздваја регионалну државу од федералне јесте уставна прокламација какву предвиђају шпански и италијански устав да је нација у шпанском, а република у италијанском уставу прокламована као „јединствена недељива“ а са пруге ганеау утоу трокамована као пјединствена и а са друге стране, квалитатив који је раздваја од унитарне државе јесте учешће региона у образовању централног парламента. Региони су у шпанском и италијанском горњем дому представљени сразмерно броју становника, попут федералних јединица у доњем дому парламента, а не према начелу једнакости. Вилфрид Свенден истиче да су региони у регионалној држави свакако слабији у погледу овлашћења које имају федералне јединице у федералној држави, али су јачи од ентитета какви се срећу у унитарној држави, а овлашћења се пре свега огледају у легислативним, управним и фискалним овлашћењима које региони имају на располагању. Централна власт, иако је она та која изворно додељује висок степен аутономије регионима у регионалним државама не може једнострано укинути нивот аутономије аутономних заједница у Шпанији, а у Великој Британији, коју Свенден класификује међу регионалне државе, централна власт не може укинути ниво аутономије које су стекли Велс и Шкотска без сагласности народа настањених на подручју ових региона“.⁷²

⁷¹ Б. Бојанић, 102.

⁷² W. Swenden, 13-14.

3.2. Појам, настанак и надлежности региона

Према мишљењу академика Миодрага Јовичића, постоје три елемента на којима се заснива регионална држава и образују њен статус „нечег трећег“ између унитарне и федералне државе, а то су статус и организација региона, њихово учешће у организацији и функционисању централних органа, док трећи елемент представља однос између два нивоа власти на линији држава-региони.

Региони немају и не могу имати елементе државности какве имају федералне јединице, а које се огледају у учешћу у уставотворној власти и значајним правом на самоорганизовање. Ипак, региони имају сопствено регионално представничко тело задужено за доношење закона из надлежности региона, које је непосредно изабрано од стране грађана на изборима, као и сопствену извршну власт, а мора им бити обезбеђен и одређен степен финансијске самосталности, односно средства која се састоје делом из изворних прихода, а делом из трансфера која им обезбеђује централна власт.⁷³ Истиче се и значај партиципације региона у централној власти путем њихове заступљености у горњем дому парламента, с обзиром на то да две регионалне државе, Шпанија и Италија, имају дводомно представничко тело, што додатно ојачава позицију и значај региона. Ипак, за разлику од федералних јединица у федералној држави, региони у Шпанији и Италији немају право на сопствено судство, премда аутономне заједнице у Шпанији имају свој Врховни суд правде, али његов положај не регулише највиши правни акт аутономних заједница, статут, већ устав и уклапа се у јединствену судску власт у земљи. Јовичић сматра да је, у целини посматрано, ”статус региона несумњиво ближи статусу територијалних јединица највишег степена у оквиру унитарне државе него статусу федералних јединица у оквиру федерације“.

Карактеристика која одликује регионе у регионалним државама јесте асиметрија у статусу и овлашћењима који поседују региони у обе регионалне државе. С обзиром на то да је асиметрија појава коју срећемо и у унитарним и федералним државама, а нешто раније смо поменули да је симетричност стандард који значи да су федералне јединице равноправне у овлашћењима која имају у складу, што је пожељно и у складу са федералним начелом, неопходно је да на овом месту у кратким цртама анализирамо значење појма

⁷³ Б. Бојанић, 104.

асиметрије. Веома јасну дефиницију асиметрије пружа Вилфрид Свенден. Према његовом мишљењу, асиметрија је појава која се јавља када федералне јединице у оквиру федералне државе, као и региони у оквиру „регионализоване“ државе не уживају сви идентичан скуп законодавних, извршних и фискалних овлашћења, а да је овакав различит статус регулисан директно савезним/државним уставом.⁷⁴ Дакле, један или више ентитета ужива повлашћен положај у односу на друге у истој држави. Овакву ситуацију срећемо и у државама које су неспорно унитарног карактера, када је на појединим деловима територије установљена територијална аутономија са високим степеном права на самоорганизовање одређених ентитета, попут већ поменутих Азорских Острва и Мадеире у Португалији, Аландских острва у Финској, док остали делови територије имају право на самоорганизовање једино у виду локалне самоуправе. Даниеле Конверси истиче управо Италију као пример за асиметрично уређење једне унитарне државе, где пет региона ужива већи степен аутономије од преосталих 15, а асиметричност се јавља чак у и оквиру пет региона са специјалним статусом и једнственог статуса региона Трентино/Јужни Тирол, као и у овлашћењима која на располагању има регион Сицилија.⁷⁵ У федералним државама асиметрија се без икакве сумње јавља у Русији, Белгији и Индији. Асиметричност региона у Италији је битна карактеристика ове државе, без обзира на то да ли је регионална држава облик државног уређења или не. Од укупно 20 италијанских региона, 5 ужива повлашћен статус у односу на преосталих 15, како у погледу тога што се статут пет специјалних региона доноси од стране парламента у виду уставног закона, тако и виду надлежности, о којима ћемо детаљније говорити у посебном поглављу који се тиче италијанског државног уређења (мада је чињеница да је уставним реформама у Италији спроведеним у периоди између 1999. и 2001. асиметрија значајно смањена). С друге стране, од укупно 17 аутономних заједница које данас постоје у Шпанији, три аутономне заједнице, Каталонија, Галисија и Баскија су свој статус стекле на основу самог устава, такозваним брзим путем и далеко лакше од преосталих аутономних заједница. Истовремено, данас у Шпанији аутономне заједнице Баскија и Навара уживају повлашћен порески третман у односу на остале заједнице. Сходно свему наведеном, појам асиметрије ће нам бити од велике помоћи у давању адекватног одговора који тражимо на питање да ли је регионална држава облик државног уређења.

⁷⁴ W. Swenden, 48.

⁷⁵ D. Conversi (2007), 121-124.

3.3. Организација власти у региону

У две (наводно) регионалне државе образовање региона није ишло истим током. Италијански устав из 1947. године је директно и поименично предвидео постојање двадесет региона, као и њихове статусе у виду региона са специјалним или „обичним“ статусом. Ипак, само четири региона, и то они са специјалним статусом, су формирано непосредно након доношења устава, док је пети регион са специјалним статусом Фриули- Јулијска Венеција био формиран тек 1963., услед чињенице да је на овом подручју постојала спорна „Слободна територија Трста“, која је била подељена на две зоне, америчко-британску и југословенску, и ван контроле италијанске власти. Таква ситуација је била на снази до 1954. године, када је Слободна територија Трста престала да постоји, којом је америчко-британска зона враћена под контролу италијанске власти, док је друга зона ушла у састав Југославије. Региони са обичним статусом су аутономију какву је предвидео устав из 1947. добили тек 1970. године чиме је заокружено формирање регионалних заједница. За разлику од италијанског, шпански устав из 1978. године није предвидео ни број, нити установио било коју аутономну заједницу појединачно. Устав је у члану другом гарантовао право на аутономију националностима и регијама и предвидео три начина на која аутономне заједнице могу бити формиране,⁷⁶ као и ниво аутономије којима аутономне заједнице у зависности од три начина на која су формиране, могу да располажу, као и могућности за њено проширивање након испуњења одређених услова предвиђених самим уставом. Између 1979. и 1983. формирано је укупно 17 аутономних заједница, са тада још увек различитим степеном аутономије, чиме је целокупна територије Шпаније за само пет година прекривена „мрежом“ аутономних заједница.

Највиши акт региона и аутономних заједница и у Италији и Шпанији је статут, који у складу са уставом прописује организацију и функционисање власти из надлежности региона. Бојан Бојанић наводи да је једна од кључних разлика између регионалног и федералног државног уређења та што је основни акт региона статут, а федералних јединица устав.⁷⁷ Међутим, начин доношења статута није једнообразно регулисан у Италији. Статуте региона са специјалним статусом усваја државни парламент у виду уставног закона, док

⁷⁶ О ова три начина формирања аутономних заједница ћемо детаљно говорити у поглављу посвећеном државном уређењу Шпаније.

⁷⁷ Б. Бојанић, 122.

региони са обичним статусом сами доносе своје статуте, заправо, њихово представничко тело у облику закона који је два пута изгласан апсолутном већином у временском размаку који не може да буде краћи од два месеца, а централна власт може у року од 30 дана од дана њиховог проглашења покренути пред уставним судом поступак за оцену уставности статута.⁷⁸ У Шпанији, нацрт статута аутономне заједнице израђује посебна регионална скупштина, коју сачињавају делегације покрајине из односне аутономне заједнице и чланови оба дома шпанског парламента, који су изабрани у овим покрајинама. Статут аутономне заједнице доноси по поступку предвиђеном за доношење закона шпански парламент, ”а овако донет статут држава признаје и штити као интегрални део свог поретка“.⁷⁹ Јовичић наводи да устави обе регионалне државе садрже врло јасно разликовање између јединица локалне самоуправе, покрајина и општина, са једне стране и аутономних јединица (региона и аутономних заједница) са друге стране, и да су региони уставна категорија са посебним статусом и у територијалној организацији власти, и у образовању највиших државних органа, пре свега парламента.⁸⁰

Ипак, мора се констатовати да заговорници тезе о регионалној држави као посебном облику државног уређења посвећују врло мало пажње појму територијалне аутономије, и да се стиче утисак да у унитарним државама не постоје виши облици права на самоорганизовање од локалне самоуправе. У анализи Бојана Бојанића о обележјима региона у Италији и Шпанији, наводи се да региони представљају јединице територијалне организације које се по својим особинама налазе изнад јединица локалне самоуправе, али не досежу квалитативни ниво који имају федералне јединице, а да су конкретни примери региона понекад ближи јединицама локалне самоуправе а понекад, у погледу неких својих карактеристика се готово изједначавају са федералним јединицама и представљају „нешто треће“.⁸¹ Миодраг Јовичић у свом делу „Регионална држава“ у поглављу посвећеном државном уређењу Италије и Шпаније говори само о различитости региона у односу на јединице локалне самоуправе и на федералне јединице, а тек у поглављу посвећеном реформисању државног уређења некадашње Савезне републике Југославије наводи да у свету постоје ентитети који у оквиру унитарне државе имају посебан статус, виши од онога

⁷⁸ Члан 123. Устава Италије.

⁷⁹ Члан 147. став 1. Устава Шпаније.

⁸⁰ М. Јовичић, 44.

⁸¹ Б. Бојанић, 118.

који уживају јединице локалне самоуправе, што објашњава појмом асиметрије, не помињући притом појам територијалне аутономије. Вилфрид Свенден с друге стране сврстава Велику Британију у регионалне државе, а да притом у „регионима“ живи свега 10 милиона становника, од укупно 65,5 милиона становника колико има ова земља, а за Италију сматра да је децентрализована унитарна држава, чиме се може закључити да се регионална држава према његовом схватању овог појма не мора одликовати прекривеношћу целокупне државне територије регионима, што још више компликује питање којим се бавимо. У оквиру свог дела о Шпанији као регионалној држави Бојана М. Перовић не говори уопште о појму територијалне аутономије и када је у питању право на самоорганизовање држи се искључиво „линије“ јединице локалне самоуправе-региони-федералне јединице. Због чега је ово важно, па можда и кључно за питање регионалне државе као посебног облика државног уређења, још детаљније ћемо се бавити у закључним разматрањима овог рада.

Што се тиче надлежности које региони имају на располагању, присталице тезе да је регионална држава посебан облик државног уређења истичу да питање надлежности региона у регионалној држави има исти значај какав имају надлежности федералних јединица у федералној држави, а јасно се разликују од надлежности које имају јединице локалне самоуправе, па и оних највишег степена. Надлежности региона су прилагођене значају које региони имају у систему, „чиме се држава растеређује надлежности чије обављање, без опасности по државно јединство, може поверити првој нижој степеници у организацији власти“.⁸² Надлежности региона се утврђују највишим правним актом земље, Уставом, али могуће је да им од стране централне власти буду додељене и надлежности које нису изричито предвиђене уставом путем закона донетог од стране парламента. Бојан Бојанић сматра да регионима треба да припадну све оне надлежности које су регионалног карактера, све оно што је од регионалног значаја, а у складу са принципима економичности и ефикасности.⁸³

Италијански устав у члану 117. детаљно регулише поделу надлежности између државе и региона. Области које спадају у искључиву надлежност државе су таксативно набројане, као и „послови заједничке законодавне надлежности“, док региони имају

⁸² М. Јовичић, 45.

⁸³ Б. Бојанић, 108.

законодавну власт у свим пословима за које није изричито наведено да улазе у законодавну надлежност државе“. Устав у истом члану наводи да у области заједничке законодавне надлежности региони имају законодавну власт, осим за одређивање основних начела за која је законодавно надлежна држава.

С обзиром на то колико је устав детаљно регулисао области које спадају у искључиву надлежност државе, као и области заједничке надлежности, мора се запазити да је мало шта преостало регионима као изворна надлежност. Другачији метод се примењује у Шпанији. Шпански устав у члану 148. таксативно набраја надлежности које аутономне заједнице „могу“ преузети својим статутом, док се у наредном, члану 149., набрајају надлежности које су у искључивој надлежности државе. Истим чланом у ставу трећем устав прописује да области које устав није изричито доделио држави, аутономне заједнице могу преузети и регулисати их својим статутима, али ако оне то не учинет надлежност у овим областима ће припасти држави. Члан 150. Устава наводи да шпански парламент, Кортес, може путем посебног закона овластити све или поједине аутономне заједнице да у оквиру начела, основа и смерница утврђених државним законом доносе додатне законодавне прописе. Исто тако, став други истог члана наводи да држава може путем органског закона пренети или доделити овлашћења која су државна, ако је то складу са природом тих овлашћења.

3.4. Утицај региона на доношење одлука на централном нивоу

У оквиру надзора који централна власт спроводи над актима региона уочава се да је он, нарочито у Италији до уставне реформе из 2001, много већи од надзора над актима федералних јединица у федералној држави. До уставне реформе спроведене 2001. у Италији је на подручју сваког региона постојао представник централне власти, комесар, установљен некадашњим чланом 124. Устава Италије, кога је именовала влада и који је контролисао обављање функција државе и усклађивао их са функцијама региона. Истовремено, члан 127. Устава је предвиђао да комесар даје сагласност на законе донесене у регионалном парламенту и, у случају да влада не изнесе приговор да се тим законима прекорачује надлежност региона или угрожава национални интерес, комесар је законе потврђивао у року од 30 дана од дана доношења. Уставним реформама из 2001. који је регионима донео много већу аутономију⁸⁴ члан 124., је у потпуности избрисан, чиме је укинута институт

⁸⁴ Више о томе говорићемо у делу посвећеном италијанском државном уређењу.

владиног комесара, а члан 127. је измењен, тако да влада има овлашћење једино да покрене поступак пред уставним судом за оцену уставности и законитости регионалног закона, а не и да случај изнесе пред Сенат, што је могла да уради до уставних измена из 2001. године. Устав у члану 126. ставу 1. наводи да се уредбом председника републике може распустити регионално веће (регионални парламент), а председник регионалног одбора (регионалне владе) се може разрешити дужности у случају да су веће и одбор деловали противуставно, прекршили закон, или раде очувања безбедности државе. Уредба коју доноси председник републике се прихвата након саслушања комисије представничког дома и сенатора за регионална питања у складу са законом републике. Истовремено, члан 120. италијанског устава дозвољава влади да преузме улогу региона, провинција и општина у случају да неки од ових ентитета прекрши међународне споразуме или прописе Европске уније, или у случају да дође до озбиљне претње по здравље или државну безбедност, а све ради заштите грађанских и социјалних права, без обзира на административне границе. И региони имају право да, у случају да закон или акт са законском снагом донет од стране државе или неког другог региона задире у делокруг њихових овлашћења, покрену пред Уставним судом поступак за оцену уставности таквог акта у року од 60 дана од дана објављивања таквог акта.⁸⁵ Уставни суд одлучује и о сукобу надлежности између државе и региона, као и самих региона. Шпански устав је чланом 154. успоставио институт државног делегата, кога поставља влада, а који је на територији сваке аутономне заједнице задужен за послове државне управе, а уколико је то неопходно, делегат на овом пољу сарађује са сваком од аутономних заједница. Члан 153. шпанског устава је у четири става предвидео који органи врше надзор над актима аутономних заједница. Уставни суд је задужен за контролу уставности статута аутономне заједнице⁸⁶ и прописа са снагом закона које оне доносе. Шпанска влада је задужена за надзор над вршењем поверених овлашћења прописаних чланом 150, ставом 2. Устава. Управни судови су задужени за финансијски ревизиони суд, посебан суд коме је посвећен члан 136. Устава, врши контролу везану за економска и буџетска питања. И аутономне заједнице имају право да покрену поступак пред уставним судом о уставности државног закона или другог прописа, а уставни суд такође одлучује и о

⁸⁵ Члан 127. Став 2. Устава Италије.

⁸⁶ Изузетно важна одлука уставног суда о питању уставности статута једне аутономне заједнице донесена је 2010. у случају Каталоније.

сукобу надлежности између државе и аутономних заједница, и између самих аутономних заједница.

Од чланова посвећених државном надзору над радом и актима аутономних заједница највећу пажњу изазива члан 155. шпанског устава. Устав овим чланом прописује да, уколико аутономне заједнице не испуњавају обавезе које су јој прописане уставом или законом, или поступа на начин који је у озбиљној супротности са општим интересима Шпаније, влада се може званичном жалбом обратити председнику аутономне заједнице. Уколико председник аутономне заједнице одбије да поступи у складу са примедбом централне владе, она може, уз сагласност апсолутне већине свих чланова Сената, „предузети све неопходне мере које ће аутономне заједнице навести да испуне своје обавезе, или да се заштити општи интерес. Став други истог члана наводи да се за извршење ових мера властима аутономних заједница могу издати обавезна упутства од стране централне владе.

IV Државно уређење Шпаније

Историја шпанске државе и целог Пиринејског полуострва је неизмерно богата, почевши од Реконкисте - покрета и тежњи да се арапски освајачи протерају са полуострва, преко стварања претече модерне шпанске државе уједињењем Кастиље и Арагона 1469. (чији је саставни део преко три века била и Каталонија), Колумбових освајања и шпанске империје, која је поседовала територије на чак пет континената, па до образовања данашње Шпаније у 20. веку. Ипак, колико год она била богата и интересантна, превазилази корице овог рада, па ћемо се у историјском делу овог поглавља концентрисати на устав Шпаније из 1931. године, трогодишњи грађански рат између републиканаца и националиста, који је у многоме утицао на савремену историју ове државе, као и на период под диктатуром фашистичког генерала Франсиска Франка, који је владао Шпанијом у периоду од 1939. до 1975.

4.1. Устав Шпаније из 1931. године

Прилике које су претходиле доношењу првог демократског шпанског устава из 1931. указивале су на постојеће поделе у шпанском друштву, које ће следећих 15-ак година постајати све дубље и на крају довести до грађанског рата. Шпанија је у Првом светском рату била неутрална, али је он оставио последице по економију ове државе. Први оружани сукоби између две супротстављене стране, традиционалиста са једне, и социјалиста, републиканаца и Каталонаца са друге десио се још 1917. године када је радничка класа, позивајући на револуцију, подигла устанак, који је трајао само 3 дана, а угушен је од стране војске убијањем и хапшењем вођа побуне у свим градовима Шпаније. Отприлике у исто време поново се јавља и каталонски национализам, са захтевом за федерализацију Шпаније, захтевајући укидање монархије и истичући да једино република организована у виду федерације представља решење за каталонско питање.⁸⁷ Шпанија је наиме, осим у кратком периоду од 1873-1874. године, одувек била монархија, а тадашњи краљ Алфонсо Тринаести (1886-1931), који је, иако Шпанија јесте по тадашњем уставу била парламентарна монархија, на ово уређење гледао са подозрењем и себе сматрао за јединог истинског

⁸⁷ Никола Самарцић, *Историја Шпаније*, Плато, Београд 2005, 425.

суверена шпанске државе.⁸⁸ У Шпанији је 1921. године основана Комунистичка партија, а исте године су каталонски анархисти убили председника владе Шпаније Едуарда Дата. Током 1922. и 1923. године на територији Шпаније дешавали су се крвави сукоби између две стране, пре свега на подручју Каталоније, а Шпанија је још од 1920. године водила рат у Африци против арапских племена на простору Марока, који се налазио под шпанском окупацијом.

Сви ови догађаји довели су до војног пуча у септембру 1923, који је предводио генерал Мигел Примо де Ривера, кога је подржао краљ Алфонсо, дајући му легитимитет у виду поверавања мандата за састав владе. Генерал Ривера завео је војну диктатуру, суспендовао устав из 1876, а краљ Алфонсо распустио оба дома шпанског парламента, Кортеса. Риверина диктатура трајала је седам година, а државно уређење Шпаније у овом периоду било је изразито централистичко. Током своје владавине, 1924. Ривера је основао политичку организацију „Патриотска Унија“. Иако диктатор, он јесте имао одређене демократске потезе, попут признавања права гласа женама на изборима, а приписују му се и успеси на економском плану, пре свега у виду индустрије и значајног увећања спољне трговине. Такође, Шпанија је однела победу у мароканском рату. Ривера је 1927. поново дозволио успостављање скупштине, али она није имала стварна овлашћења - нити је доносила законе, нити је влада пред њом могла да одговара за свој рад. Ипак, Ривера никада није био превише популаран у народу, а након избијања светске економске кризе 1929. године, која је значајно погодила Шпанију, његовој владавини је дошао крај. Изгубивши подршку краља, војске и католичке цркве, Ривера се сам повукао са власти у јануару 1930. године.

Након нешто више од годину дана, у априлу 1931, одржани су локални избори у Шпанији. То су били први избори одржани у Шпанији после читаве деценије, а главна подела је била на републикански и монархистички блок, па су ови избори, како ће се убрзо испоставити, имали значај референдума. Социјалисти и комунисти су на изборе изашли самостално. Републиканска опција је однела убедљиву победу, са око 42% гласова, док су монархисти освојили око 23%, социјалисти 6. Краљ Алфонсо је после само два дана напустио Шпанију, али није абдицирао, већ је уточиште потражио прво у Француској, па у Италији.

⁸⁸ *Ibid.*

Након одласка краља, успостављена је привремена влада, образована од стране републиканаца и социјалиста. Њен задатак је био да организује парламентарне изборе, на којима су републиканци и социјалисти успели да освоје више од половине места у сада једнодомном шпанском парламенту, јер је Сенат изменама закона у мају укинут. Потом се приступило раду на нацрту новог шпанског устава, који је изгласан у децембру 1931. године, којим је званично успостављена Друга шпанска република.

Шпански устав из 1931. може се оценити као изузетно напредан и демократски за то доба. Професорка Оливера, Вучић истиче да овај устав "спада у ред тзв. професорских устава, јер је значајног удела у његовом стварању имао угледни професор, конституционалиста Посада".⁸⁹ Шпанија је проглашена за републику, са председником на челу, кога је бирао електорски колегијум састављен од посланика Кортеса и једнаког броја електора које су непосредно изабрали грађани. Његов мандат трајао је шест година, а егзекутива бицефална, јер је поред председника постојала и влада, са премијером на челу и министрима, која је за свој рад била одговорна скупштини, односно Кортесу. Устав је укинуо привилегије које је уживала Католичка црква, која више није имала статус „државне религије", већ је прокламовао да Шпанија нема званичну вероисповест. Истовремено, држава је престала да финансијски помаже цркву. Такође, устав је успоставио институт грађанског брака, дозволио развод и прокламовао опште право гласа за жене.

Веома важна тековина устава из 1931. и један од кључних показатеља демократичности овог устава представљало је успостављање по први пут у Шпанији судске контроле уставности нормативних аката, према аустријском моделу, у виду посебног уставног суда, који је назван Суд за уставне гаранције, чије судије су биране из састава веома разноврсних професија, а активна легитимација за покретање поступка пред судом свеобухватна поступак су могли да покрену министар правде, Влада, државно тужилаштво, аутономне покрајине, судови, али и физичка и правна лица.⁹⁰

Још једна важна тековина Друге шпанске републике било је и признавање аутономије за три покрајине Каталонију, Баскију и Галисију. Каталонци су посебан народ настањен на територији Шпаније (и једним малим делом Француске), романског порекла, са различитим језиком од шпанског, културом и обичајима. Овај народ је вековима тежио

⁸⁹ О. Вучић, В. Петров, Д. Симовић, 42.

⁹⁰ *Ibid*, 57.

да очува свој идентитет у оквиру Шпаније, у чијем саставу се налазио од 1469., што је често доводило до оружаних сукоба. Само два дана након локалних избора одржаних 12. априла 1931., каталонски националиста и лидер покрета „Држава Каталонија“ Франсеск Маџиа прогласио је независност Каталоније у виду републике и формирање „Иберијске конфедерације.“⁹¹ Међутим, након преговора између нове владе и Каталонаца, они су одустали од идеје о независности, и дошло се до споразумног решења да се Каталонији додели територијална аутономија и изради нацрт статута за ову покрајину, који је каталонски народ већ у августу 1931. прихватио на референдуму, а који је званично ступио на снагу 1932. када га је потврдио и Кортес. Каталонија је добила сопствену скупштину, владу са првим министром на челу, као и председника, право на контролу локалних финансија и право на пуну власт над регионалним образовањем, што су Каталонци одмах искористили и прогласили каталонски језик званичним у Каталонији.⁹²

У овој земљи живе и Баски, народ настањен на северу земље, са јединим језиком у Европи који не припада индоевропској групи језика и националним идентитетом који су Баски тежили да очувају. Каталонија и Баскија су представљале две најразвијеније регије у Шпанији, па су и Баски истакли свој захтев за аутономијом какву је добила Каталонија. Након два неуспешна покушаја да се изборе за признавање њиховог статута о аутономији од стране Кортеса, Баски су у томе успели тек 1936., када је Кортес прихватио нацрт њиховог статута из октобра 1933., а Баскија је добила слична права и овлашћења као и Каталонија. Истовремено, на северној граници Шпаније и Португалије налази се област Галисија, настањена етничком групом - Галисијцима, која себе такође сматра посебном у односу на остатак Шпаније и говори језиком сличним португалском. И они су од 1931. покушавали да за себе изборе аутономију сличну каталонској, а у томе су успели, као и Баскија, 1936. године, пред сам почетак грађанског рата. Водећи се примерима Каталоније, Баскије и Галисије, и друге шпанске регије, попут Андалузије, Арагона, Астурије, Канарских острва, две Кастиље и Валенсије, настојале су да и оне добију аутономију, али у томе нису успеле, како због недовољне подршке, тако и због избијања грађанског рата.

⁹¹ L. Moreno, 56.

⁹² Н. Самарцић, 446.

4.2. Устав Шпаније из 1978. године

У транзиционом периоду од 1975. до 1978. нови краљ је почео постепено, и не без отпора тзв. Франкиста, који су од њега очекивали да настави Франкову политику и влада као аутократа, а не демократа, да спроводи темељне реформе у шпанској држави. По доласку на престо одмах је помиловао 15.000 политичких затвореника, а 1976. године сменио је председника владе Карлоса Навара, кога је на то место поставио још Франко, а за новог председника именовао Адолфа Суареса, који се, иако националиста, обавезао на дијалог са опозицијом. На референдуму у децембру 1976. народ је потврдио осми фундаментални закон, први који није донео Франко, назван „Закон о политичкој реформи“, којим је предвиђена либерализација и демократизација Шпаније, одржавање првих слободних избора након више од три деценије, озакоњено право на штрајк, које под Франком није било дозвољено, и поново успостављен вишестраначки систем. Између осталог, поново је легализована Социјалистичка радничка партија Шпаније, коју је Франко забранио 1939., а која је до тада деловала из иностранства. На изборима одржаним 15. јуна 1977, који су били слободни и демократски, највише гласова освојила је Суаресова Унија демократског центра. Након избора, приступило се изради нацрта новог устава, кога су Кортеси усвојили у јулу 1978., затим је прихваћен од стране народа на референдуму у октобру, да би ступио на снагу у децембру, када га је прогласио краљ Хуан Карлос.

Шпански устав из 1978., који је и данас на снази, представљао је плод компромиса и договора између две најаче странке - Уније демократског центра и Социјалистичке радничке партије. Даниеле Конверси истиче да су поред политичких странка у процесу реформисања државе до 1986. и прикључења Шпаније ЕУ, кључну улогу, али са потпуно различитим циљевима, одиграли краљ и војска.⁹³ Краљ је желео потуну демократизацију друштва и својим наступима стекао поштовање свих политичких странака, па чак и оних које су се залагале за републиканско уређење.

С друге стране, војска, у којој је било много франкових присталица, није благонаклоно гледала на процес реформисања државе и тежила је очувању статуса кво, а све је кулминирало покушајем државног удара у фебруару 1981., када је део војске заузео

⁹³ Daniele Conversi: *The smooth transition: Spain's 1978 Constitution and the Nationalities Question*, Taylor and Francis Group, London-New York 2002, 230.

Кортес и држао у притвору чланове парламента више од једног дана. Краљ је путем медија осудио покушај државног удара, јасно ставио до знања да није на страни побуњеника и заузео тврд став у одбрани демократског уређења. С обзиром на то да је још 1977. године само 18% Шпанаца било изричито против монархије, краљев став је у корену сасекао покушај државног удара и спречио да побуњеници добију ширу подршку међу другим деловима војске и у народу.

Устав из 1978. године Шпанију дефинише као социјалну и демократску државу, подвргнутој владавини права, која се залаже за слободу, правду, једнакост и политички плурализам као највише вредности њеног правног система.⁹⁴ Члан 2., који је изазвао највише полемика,⁹⁵ прописује да се устав заснива на нераскидивом јединству шпанске нације, и Шпанији као недељивој домовини свих шпанаца, али исто тако признаје право на „самоуправљање“ свим националностима и регионима од којих је састављена, заснована на принципу међусобне солидарности. Као званичан језик Шпаније прокламује се „кастиљански“, уз обавезу свих шпанаца да га знају и право да га користе. Такође, устав предвиђа да се и ”други шпански језици“ признају као званични у њиховом аутономним заједницама, у складу са статутом те аутономне заједнице. С обзиром на то да су за нас у овом раду најважнији делови устава који се односе на поделу власти и формирање аутономних заједница, овде ћемо још само навести се ради о једном правом демократском и савременом уставу, који гарантује једнакост свих грађана без обзира на разлике међу њима које се односе на расу, нацију, веру, пол; гаранције основних људских права и слобода; слободно оснивање политичких странака, удружења и синдиката; владавину права, слободну привреду и социјалну правду; судску контролу уставности нормативних аката од стране посебног, уставног суда.

⁹⁴ Члан 1. Устава Шпаније.

⁹⁵ Конверси истиче да је током 16 месеци, колико је трајала израда текста устава, највише времена било потребно како би се усагласили ставови око другог члана, јер је са једне стране, било потребно признати постојање других националности на територији државе, а са друге стране и нераскидиво јединство и недељиву шпанску државу.

4.3. Формирање аутономних заједница и њихови статуту

Устав Шпаније из 1978. није установио ниједну аутономну заједницу поименично, већ је члан 137. Устава прописао да је „Шпанија триторијално подељена на општине, покрајине и аутономне заједнице које могу бити формиране“. Оваквом одредбом устав је оставио отворену могућност да се на три начина⁹⁶ која су предвиђена, на појединој или целокупној територији земље формирају аутономне заједнице. „Историјске целине“ Каталонија, Баскија и Галисија, као и провинцијска и општинска већа на другим деловима шпанске територије су врло брзо искористиле ову могућност, па је за само пет година целокупна територија Шпаније прекривена мрежом од укупно 17 аутономних заједница, колико постоји и данас.

Први начин, који се у теорији назива „брзи“ начин за стицање аутономије, предвиђен је у прелазној одредби број два Устава,⁹⁷ који наводи да територије које су у прошлости референдумом имале потврђене нацрте статута о аутономији и које су у тренутку ступања на снагу овог устава имале успостављене привремене аутономне управе. Иако Устав овде наставља са праксом именованања било којих појединачних аутономних заједница, јасно је да се мислило на Каталонију, Баскију и Галисију, јер су ове три територије једине имале статуте о аутономији потврђене на референдуму, па су оне врло брзо (Каталонија у септембру 1979, Баскија у октобру 1979. а Галисија у априлу 1981.) искористиле ово право и донеле своје статуте, чиме су на територији Шпаније основане прве три аутономне заједнице.

Други начин, односно „спори“, прописује члан 143. шпанског устава, који наводи да суседне провинције са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама, острвске територије и покрајине (провинције)⁹⁸ са регионалним историјским статусом могу формирати аутономну заједницу и остварити право на самоуправљање. Овај начин назива се спорим зато што други став истог члана налаже

⁹⁶ Занимљиво је да Миодраг Јовичић у свом делу „Регионална држава“ наводи само један начин за добијање аутономије, такозвани спори начин, иако прелазна одредба број два устава и члан 151. став први представљају очигледно и изричито одступање од члана 143. који прописује образовање аутономне заједнице „спорим“ начином.

⁹⁷ Члан 151 став 1. Устава регулише процедуру на основу које ове територије стичу аутономију.

⁹⁸ Укупан број покрајина или провинција у Шпанији је 50, при чему се највећа аутономна заједница, Адалусија, састоји од осам провинција, док се Навара, иако не најмања аутономна заједница, једина састоји из само једне провинције.

сложену процедуру за успостављање аутономне заједнице оваквим путем и ограничен ниво аутономије. Поступак за формирање аутономне заједнице покрећу сва заинтересована провинцијска већа, или руководећа тела шпанских острва, уз подршку две трећине општинских већа на територији те провинције или острва, под условом да територија тих општина обухвата барем половину бирача за односну провинцију или острва. Ови услови морају се остварити у року од шест месеца од постизања иницијалног договора за формирање аутономне заједнице, а у случају да се заврши неуспешно, поступак за формирање аутономне заједнице може се поново покренути након истека рока од пет година од претходног неуспешног покушаја формирања.

Трећи начин формирања, „изузетни“, је најкомпликованији од сва три и предвиђен је чланом 151. Устава. Услови за формирање су донекле слични онима који су предвиђени за спори пут, међутим, овде се захтева подршка три четвртине општинских већа, као и одржавање референдума о предлогу за формирање аутономне заједнице, који мора прихватити већина од укупног броја бирача на територији сваке провинције. На овај начин аутономну заједницу је формирала једино Андалусија, још 1980. године (дакле чак и пре једне од три историјске регије, Галисије). На овом месту морамо поменути и да је аутономна заједница на северу Шпаније, Навара, формирана на јединствен начин, органским законом донетим од стране парламента 1982, а такву могућност је, под условом да је у складу са националним интересом и да се аутономна заједница састоји од само једне провинције, допустио члан 144. Устава. Ова провинција, у којој живи значајан број припадника баскијског народа, није желела да као четврта уђе у састав аутономне заједнице Баскије, па су баскијски националисти захтевали да се о питању формирања аутономне заједнице у овој провинцији одлучије на референдуму, што није прихваћено.

На овом месту морамо поменути да Шпанија и данас на територији Африке (односно на самом северу Африке на малој граници са Мароком од укупно 18 квадратних километара), има два града који чине саставни део ове државе — Сеуту и Мелиљу. Ова два града не улазе у састав било које аутономне заједнице већ имају статус такозваних аутономних градова, а право да доносе свој статут добиле су 1995. године. Иако имају своје статуте и скупштину, ова два града немају право на сопствено законодавство и уживају знатно мањи степен аутономије од 17 „класичних“ аутономних заједница, па се (уз чињеницу да оба града имају по 85 хиљада становника) не могу сматрати посебним аутономним заједницама. Ипак, у

правној теорији постоје и мишљења да ова два града јесу аутономне заједнице, и да је укупан број аутономних заједница 19, а не 17.⁹⁹

Устав Шпаније предвиђа да је највиши правни акт аутономних заједница статут о аутономији, који представља главни вид њиховог права на самоорганизовање, и кога, као што смо већ истакли, шпанска држава штити као интегрални део свог правног поретка. С обзиром на чињеницу да статут мора бити потврђен од стране Кортеса путем доношења органског закона, самим тим статут је не само највиши правни акт аутономне заједнице, већ и саставни део законодавства шпанске државе. Виолета Руиз Алмендрал наводи да, за разлику од федералних јединица у федералним државама, које имају своје уставе а који представљају њихов највиши акт као израз права на самоорганизовање, аутономне заједнице немају уставе, већ њихов „врховни закон“ представља статут.¹⁰⁰

Статут аутономне заједнице мора имати четири основна елемента предвиђена уставом:

- 1) име аутономне заједнице, које највише одговара њеном историјском идентитету,
- 2) њене територијалне границе (које су наравно само административне природе и служе да би се одредио домашај надлежности аутономних заједница),
- 3) име, организацију и седиште њених аутономних институција, и
- 4) надлежности преузете домену који прописује устав (члановима 148. и 149.) и основна правила преношењу одговарајућих дужности.

Устав је такође предвидео које органе власти морају имати аутономне заједнице које су формиране „брзим“ начином, то су законодавна скупштина, извршни савет (влада), председник аутономне заједнице, кога бира скупштина аутономне заједнице а на функцију га потом поставља краљ,¹⁰¹ као и високи суд правде. Ипак, с обзиром на то да је устав веома флексибилан када се ради о овлашћењима и статутима аутономних заједница, и оне за које није предвиђена обавеза успостављања ових органа стаутом су то учиниле, тако да данас свих 17 аутономних заједница имају председника, владу, скупштину и високи суд правде. Марко Станковић истиче да у Шпанији заправо постоји својеврсни закон угледања“

⁹⁹ Б. Бојанић, 134.

¹⁰⁰ Violeta Ruiz Almendral, „Spanish court strikes down parts of Catalonia’s draft constitution“, *Federations Magazine*, December 2010 – January 2011, 36.

¹⁰¹ Истовремено, председник може преузети и улогу председника владе аутономне заједнице, а за свој рад одговоран је скупштини АЗ.

аутономних заједница на статутарна решења Каталоније, која је прва донела свој статут, а који су остале аутономне заједнице у великој мери копирале, и то је значајно утицало на успостављање релативно симетричног државног уређења у Шпанији.¹⁰² Што се тиче измена или, доношења новог статута аутономне заједнице, оне ступају на снагу ако буду прихваћене од стране скупштине аутономне заједнице и Кортеса, а у случају седам аутономних заједница које су брже дошле до највишег степена аутономије, морају бити потврђене и од становништва те аутономне заједнице на референдуму. Члан 4. устава је у другом ставу допустио аутономним заједницама да својим статутима уведу заставу и амблеме аутономне заједнице.

С обзиром на то да статут представља и државни закон, он подлеже контроли уставности од стране уставног суда Шпаније. Најважнија одлука коју је донео уставни суд везана за статуте аутономних заједница јесте одлука из 2010. године која се тиче оцене уставности статута Каталоније. Наиме, Каталонија је 2006. године донела нови статут, који је између осталог, дефинисао каталонску нацију као посебну, садржао повељу о људским правима и слободама, успоставио институт каталонског омбудсмана, предвидео обавезно познавање каталонског језика на територији Каталоније, успоставио Савет правде Каталоније и навео да он „управља судском влашћу у Каталонији“, као и изузетно контроверзну одредбу члана 76., новог статута, по којој „закони које доноси централна власт, а који се тичу Каталоније, морају прво бити поднети на увид Савету за статутарне гаранције Каталоније, који испитује њихову сагласност са Уставом и статутом“. Овакве одредбе новог статута изазвале су велике полемике о њиховој уставности. Тада опозициона, а данас владајућа Народна странка Шпаније поднела је уставном суду захтев за покретање поступка о оцени уставности статута Каталоније, а убрзо су то урадили и шпански омбудсман, али и аутономне заједнице Арагон, Балеарска острва, Валенсија, Мурсија и Ла Риоха.¹⁰³

Уставни суд је после четири године, 28. јуна 2010. године, донео одлуку којом је поједине делове статута прогласио неуставним, што представља први пут у историји рада овог суда да је статут било које од аутономних заједница прогласио неуставним (или барем

¹⁰² М. Станковић (2012), 238.

¹⁰³ *Ibid*, 240.

делове статута, као у овом случају).¹⁰⁴ Инцијалним захтевом Народне странке 113 од укупно 223 члана статута Каталоније из 2006. означено је неуставним - међутим, уставни суд је „само“ 14 чланова укинуо у потпуности, а за 23 члана пружио сопствену интерпретацију, односно тумачење, који могу наставити да буду на снази само у случају да се примењују у складу са тумачењем уставног суда. Ипак, према мишљењу каталонских националиста - број одредаба који је укинут није битан, већ то што се ради о кључним одредбама статута чијим је укидањем или обавезним тумачењем његова суштина значајно промењена. Спорна одредба о обавезном знању каталонског језика је протумачена на тај начин што се овом одредбом не брани употреба шпанског језика, нити намеће обавеза коришћења каталонског. Одредба о посебној каталонској нацији протумачена је као недозвољена, док поглавља статута о правима и слободама грађана није противуставно, али је слабије правне снаге од устава и има само статутарни“ карактер. Укинута је као противуставна и одредба искључивој надлежности каталонског омбудсмана у надзору над радом органа управе ове аутономне заједнице.

Када је у питању новоуспостављени Савет правде, уставни суд је укинуо највећи број одредби које уређују ово тело а тичу се избора чланова, функција и рада Савета из члана 76. статута проглашене су неуставним и укинуте одредбе које налажу да закони које доноси централна власт, а који се тичу Каталоније, морају прво бити поднети на увид Савету за статутарне гаранције Каталоније, који испитује њихову сагласност са Уставом и статутом, као и она која је прописивала да у делокругу подељене надлежности између централне власти и Каталоније ова аутономна заједница може да успостави поље искључиве надлежности. Каталонски националисти су били незадовољни оваквом одлуком уставног суда, па је у градовима ове аутономне заједнице током јула 2010. године дошло до масовних протеста, који су представљали увод у покушај отцепљења Каталоније у јесен 2017. године. Легитимитет одлука уставног суда довела је у питање околност да је у тренутку доношења одлуке уставни суд Шпаније од укупно 12 судија, што је укупан број судија уставног суда према уставу Шпаније, на функцији било 10 судија, с обзиром на то да је за одлуку уставног суда о уставности статута гласало 6 судија, а 4 било против, мора се констатовати да апсолутна већина заиста није постигнута.

¹⁰⁴ V. Ruiz Almendral, 36.

Виолета Руис Алмендрал констатује, с обзиром на „закон угледања“ на статуте које се одвија између аутономних заједница Шпаније, да ће у неком тренутку морати да дође и до контроле уставности нових статута аутономних заједница Валенсије, Арагона, Балеарских острва, Андалусије и обе Кастиље, које су од 2006. године све донеле нове статуте, а чија решења се у великој мери поклапају са решењима статута Каталоније.¹⁰⁵

4.4. Надлежности аутономних заједница

Устав Шпаније из 1978. године детаљно је регулисао члановима 148, 149. и 150. надлежности државе и надлежности аутономних заједница. Члан 148. наводи да аутономне заједнице могу преузети надлежност у областима таксативно набројаним у чак 22 тачке првог става овог члана. С обзиром на обимност овог члана, ми ћемо овде навести само неке надлежности аутономних заједница, на пример - надлежност да својим статутима организују институције аутономних заједница, да мењају границе општина у саставу аутономне заједнице, шумарство, пољопривреда, урбанизам, музеји и библиотекарство, железница и путеви чије линије саобраћају унутар граница аутономних заједница итд.

Члан 149. Устава Шпаније посвећен је искључивим надлежностима државе и регулисан је још детаљније - таксативно су набројане у 32 тачке. Између осталог, у искључиву надлежност државе спадају регулисање основних услова који гарантују једнакост свих Шпанаца и остваривање њихових права, држављанство, имиграција, емиграција, права странаца, оружане снаге и војска, међународни односи, кривично право, грађанско право, монетарни систем, царине, право интелектуалне својине, радно право итд. Морамо истаћи да се у ове 32 тачке често јављају одредбе које релативизију искључиву надлежност државе, као што је то рецимо случај са радним правом, где се аутономним заједницама оставља извршење прописа, дакле врло слично методу који срећемо у федералним државама, када је право извршења федералног законодавства поверено федералним јединицама.

Многе тачке садрже одредбу да држава у тој области доноси само „основне“ прописе, попут социјалног осигурања, медија, рударства и енергетике, заштите животне средине итд. Трећи став члана 149. је од изузетног значаја - области у којима надлежност није изричито поверена држави, аутономне заједнице могу преузети и обухватити их својим

¹⁰⁵ V. Ruiz Almendral, 37.

статутима, а ако то не ураде оне остају у надлежности државе. Ако би у овим областима дошло до сукоба надлежности између државних прописа и прописа аутономних заједница, предност имају прописи државе. Исти став садржи још једну веома важну норму - „Државно законодавство увек има предност над законодавством аутономних заједница”.

У поглављу о регионалној држави већ смо истакли да Кортес у одређеним областима које спадају у надлежност државе може законом поверити свим или само одређеним аутономним заједницама овлашћење да доносе допунске законе у оквиру начела, основа и смерница утврђених државним законом. Нисмо поменули да држава може да донесе и посебан закон којим се усклађује, односно хармонизује регулисање прописа које доносе аутономне заједнице, ако је то у општем интересу, о чему одлучује Кортес.¹⁰⁶

Аутономним заједницама се такође гарантује и финансијска аутономија. Устав у члану 156. наводи да аутономне заједнице уживају финансијску аутономију која је неопходна за њихов развој и остваривање надлежности које су им на располагању, у складу са принципом координације са државним трезором и солидарношћу међу свим шпанцима. Исти члан у ставу 2 прописује и да аутономне заједнице могу као делегати државе убирати, управљати и процењивати државне приходе у складу са законом и статутима аутономних заједница. Члан 157. Устава предвиђа да приходе аутономних заједница представљају: порези чије им прикупљање у потпуности или делимично додељује држава, додатни намети на државне порезе и таксе, учешће у осталим приходима државног буџета, изворних пореза, такса и осталих намета који спадају у њихову надлежност, трансфери из фонда за унутар-територијалну компензацију, приходи од имовине у својини аутономних заједница, као и приходи од камата остварених на позајмице која је аутономна заједница извршила. Аутономним заједницама је изричито забрањено да доносе прописе којима се повећавају порези на поседе и власништва изван њихове територије, као и да усвајају или повећавају порезе којима би се вероватно створила препрека за промет робе и добара на територији Шпаније.

Ако би дошло до сукоба надлежности између државе и аутономних заједница или самих аутономних заједница у погледу ове материје, Кортес може донети органски закон ради разрешења ових несугласица и успостављања сарадње на овом пољу. Члан 158. Устава у ставу 2. предвиђа оснивање такозваног компензационог фонда који ће допринети

¹⁰⁶ Члан 150, став 3. Устава Шпаније.

исправљању економских неједнакости између аутономних заједница, у складу са принципом солидарности између свих Шпанаца. Скупштине аутономних заједница такође имају и право да затраже од Владе покретање иницијативе за доношење одређеног закона, уз обавезно именоване три члана скупштине аутономне заједнице који ће такав захтев образложити.¹⁰⁷

С обзиром на то да је од доношења актуелног шпанског устава прошло тачно 40 година, временом је, користећи изузетну креативност и умешност које су писци устава показали, и уз велику помоћ централне власти, дошло до уједначавања надлежности између аутономних заједница и успостављања прилично симетричног уређења на територији Шпаније. Највећи корак ка томе направљен је 1992. године, када је дошло до договора између две тада најјаче странке у Шпанији, Социјалистичке радничке партије и Народне странке, о пакту о аутономији којим су све аутономне заједнице добиле могућност да користе овлашћења из члана 149. Устава. Држава је 1996. године почела да додељује све већа овлашћења аутономним заједницама у погледу образовања, а законом из 2001. надлежности аутономних заједница у погледу здравства су постале уједначене.

Свакако, неки видови асиметричности су ипак остали, а питање је да ли је попутоно симетрично државно уређење уопште могуће и пожељно. Вилфрид Свенден наводи да се асиметричност јавља у четири вида.¹⁰⁸ Први вид асиметрије јавља се по питању локалне полиције - Баскија и Каталонија имају право на посебну, регионалну полицију, која на територији аутономне заједнице делује уз шпанске националну полицију. Такође, Каталонија је од 2002. године једина аутономна заједница која има свој грађански законик. Други вид асиметрије јавља се у погледу повластица које уживају Баскија и Навара у области пореског права. Наиме, ове две аутономне заједнице имају права да прикупљају све порезе на својој територији, осим царина и акциза на гориво и цигарете, док је на територији других аутономних заједница држава за себе задржала све остале најважније видове пореза. Трећи вид асиметрије огледа се у питању језика који се говори на територији аутономне заједнице. Поред званичног државног језика, кастиљанског шпанског, аутономне заједнице Каталонија, Баскија, Валенсија, Галисија и Балеарска острва добиле су одобрење да на својој територији уведу као ко-званичне и сопствене, истоимене језике (осим оног на

¹⁰⁷ Члан 87. став 2 Устава Шпаније.

¹⁰⁸ W. Swenden, 61.

Балеарским Острвима, који се назива „мајоркаиски“), иако постоје још неке аутономне заједнице, попут Арагона, Андалусије и Астурије, које сматрају свој језик посебним и другачијим од кастиљанског шпанског. Последњи, четврти вид асиметрије везан је за одржавање регионалних избора, прописе везане за скупштину и састав кабинета владе аутономних заједница, 13 аутономних заједница, које су свој статус стекле спорим путем или путем органског закона (Навара) одржавају изборе за регионални парламент увек истог дана,¹⁰⁹ док преостале четири, које су стекле свој статус брзим или изузетним путем, одржавају регионалне изборе посебно. Исто тако, ове аутономне заједнице не могу једнострано да мењају законске прописе везане за рад њихове скупштине, а ограничен је и број чланова кабинета њихових влада, што није случај са Каталонијом, Баскијом, Галисијом и Андалусијом.

¹⁰⁹ Најскорији регионални избори одржани су 28. маја 2023. године

V Државно Уређење Италије

Територија Апенинског полуострва, на којој се простире данашња Италија је све до 19. века последњи пут била уједињена у једну територијалну целину још у шестом веку, приликом обнове Римског царства под вођством византијског цара Јустинијана. После много векова Током којих је данашња Италија, односно Апенинско полуострво била разједињена и прекриврена мрежом држава и државица, попут Млетачке Републике, Републике Ђенове, Папске државе, Напуљске Краљевине, Републике Сијене, Краљевине Сардиније итд, у 19. веку долази до буђења националне свести и оснивања покрета за уједињење Италије под вођством краљевине Пијемонт-Сардиније. Ова краљевина је обухватала север државе и острво Сардинију, а налазила се под влашћу Савојске династије још од оснивања ове краљевине 1720. године. Након рата са Аустријском монархијом и устанка на Сицилији, уједињење је проглашено 1361. године, са краљем Пијемонт-Сардиније, Виктором Емануелом Другим на челу новоуспостављене Краљевине Италије. Две територије су још увек биле ван контроле новоуспостављене италијанске државе. Прва је била област Венеције и околине, некадашња Млетачка Република, која се налазила под аустријском влашћу све до 1866., односно рата између Пруске и Аустрије, када се Италија сврстала на страну Пруске, победнице у рату, која ју је „наградила“ доделом Венеције и околине. Друга је била Папска држава, чије је седиште био Рим (који је још 1861. проглашен престоницом Италије, упркос чињеници да се власт до тада још увек није простирала на Папску државу), а која је уживала заштиту француског цара Наполеона Трећег. Након слома француског царства 1870., Папска држава је, након кратког оружаног сукоба, ушла у састав Италије, чиме је процес уједињења употпуњен.

5.1. Уставно уређење у Италији од уједињења 1861. године до 1946. године

Краљевина Пијемонт-Сардинија је још 1848. године добила свој устав, „октроисан“, односно подарен од тадашњег краља ове државе Карла Алберта, оца Виктора Емануела Другог, познат под називом „Statuto Albertino“, управо због тога што га је октроисао краљ Карло Алберто, који је постао и званични устав Италије када је дошло до уједињења 1861.

године.¹¹⁰ Овај устав је, занимљиво, остао на снази (барем званично, чак и док су фашисти били на власти) све до доношења Устава из 1947. године. Већ у члану првом Устава католичка вера је била проглашена за једину званичну веру италијанске државе, али је слобода вероисповести била загарантована. За облик владавине је изабрана монархија, са краљем као неприкосновеним шефом државе и носиоцем целокупне извршне власти. Личност краља проглашена је за „свету и неповредиву“. Краљу су у раду помагали министри, које је он својевољно постављао и разрешавао. Судија италијанског уставног суда Сабино Касесе напомиње да Устав није предвиђао термин „екзекутива“, ни позицију министарског савета до 1867. када је уведена декретом, али и убрзо укинута, а „заживела“ је тек од 1901. године,¹¹¹ када је моћ краља почела постепено да опада. Постојала су два дома парламента, Сенат и Представнички дом, који су заједно са краљем вршили законодавну власт. Ипак, и овде је краљ имао доминантну функцију, јер је он лично постављао на функције све чланове Сената и његовог председника, док су чланове представничког дома бирали грађани (они који су имали право гласа, јер женама није било дозвољено да гласају). Устав је садржао и посебно поглавље посвећено правима и слободама грађана, предвидевши једнакост за све грађане, неповредивост имовине (која је могла бити одузета, заправо експроприсана само ако је то у јавном интересу и уз правичну накнаду), право на окупљање грађана и слободу штампе. Све судије је постављао краљ, а успостављена је и административна подела на општине и провинције.

Доласком фашиста на власт у Италију 1922. године, устав је практично престао да постоји, иако званично није укинут. Улога краља Виктора Емануела Трећег је маргинализована, иако је Мусолини истицао да је за свој рад одговоран краљу. Ратко Марковић истиче да, иако устав није формално укинут, фашистички режим је владао на основу некодификованих органских закона уставног карактера¹¹² „који су били мешавина познатих института ауторитарне, наполеонске уставности, као што су редуковање избора и увођење система номинација, фрагментисања и дробљења политичког представништва и одржавања честих плебисцита, али и неких нових, везаних за нове идеје ауторитаризма,

¹¹⁰ Текст Устава из 1848. доступан је на сајту председника Републике Италије, на италијанском језику: <http://www.quirinale.it/qmw/costituzione/pdf/statutoalbertino.pdf> (приступљено 23.05.2024.)

¹¹¹ Sabino Cassese, The Italian constitutional architecture: from unification to the present day, Интернет извор www.iitaly.org/files/1/SabinoCassesesReport.pdf (приступљено 23.05.2024.)

¹¹² Иначе, приликом ових закона било је неопходно затражити саветодавно мишљење једног тела веома бизарног назива, такозваног Великог фашистичког већа.

попут постојања једне дозвољене политичке странке“.¹¹³ Као и у свакој тоталитарној држави, облик државног уређења је био изразито централистичког карактера, без помисли о било каквој могућности стварања аутономних територијалних ентитета, како је било и у Франковој Шпанији. Након слома фашистичког режима 1943., а потом и ослобађања од нацистичке окупације 1945., у Италији је 1946. године, одржан референдум којим је укинута монархијски облик владавине и замењен републиканским. Исте године одржани су и избори за уставотворну скупштину, чији је задатак био да донесе нови, демократски устав, што је и учињено 1947. године.

5.2. Устав Италије из 1947. године

Уставотворна скупштина усвојила је убедљивом већином 22. децембра 1947, текст новог устава, који је ступио на снагу 1. јануара 1948. године. Овај Устав је и данас на снази, додуше уз бројне измене у виду уставних закона које је претрпео у 70 година свог постојања. Занимљиво је да Устав не садржи преамбулу. Већ у првом члану Устав прокламује да је Италија демократска република заснована на раду, а да је сувереност у рукама народа. Признају се и гарантују неотуђива људска права и слободе без обзира на то да ли се ради о појединцу или заједницама у оквиру које појединац остварује своја права, као и једнакост грађана пред законом и судовима без обзира на пол, расу, језик, веру или политичко опредељење. Устав је такође у другом ставу трећег члана прокламовао као задатак републике да уклони све економске и друштвене препреке које угрожавају слободу и једнакост грађана и самим тим спречавају слободан развој личности, као и учешће у економском, политичком и друштвеном развоју земље.

За овај рад нарочито је битан члан пети устава, који наводи да је Италија „јединствена и недељива република“, која подстиче право на локалну самоуправу“. Норма о јединственој и недељивој држави је карактеристика устава неспорно унитарних држава, што ће нам свакако бити од значаја у склопу са анализом других одредаба устава који се односе на италијанско државно уређење.

С обзиром на то да су за нас најважније одредбе устава посвећене гранама власти и регионима, наводимо да се ради о класичном демократском уставу, који поред већ наведених одредби о једнакости свих грађана, прокламује и одвојеност државе и цркве,

¹¹³ Р. Марковић (2009), 72.

према коме католичка вера није више званична државна религија, право на слободно окупљање грађана, слободу штампе и медија, право на удруживање грађана без претходног одобрења власти ако се тиме не крше прописи кривичног законика, право на штрајк, слободно тржиште владавину права, опште бирачко право, судску контролу уставности нормативних аката итд.

5.3. Формирање италијанских региона и њихови статут

За разлику од шпанског устава, који је установио могућност образовања аутономних заједница и препустио историјским регијама и провинцијама да их формирају, италијански Устав поступио је обрнуто - сви региони, њихов статус, имена и обавезни аутономни органи прописани су самим уставом. У члану 114. Устава Републике Италије наводи се да се „република састоји од општина, провинција градова, регија и државе“ а да су општине, провинције, градови и регије самоуправне са сопственим статутима, надлежностима и функцијама у складу са начелима дефинисаним уставом.

Вилфрид Свенден истиче да региони са „обичним“ статусом немају између себе велике историјске везе, и да су заправо потекли из административне поделе у статистичке сврхе тек тридесетих година прошлог века.¹¹⁴ Сваки регион се састоји од одређеног броја провинција (укупан број провинција на територији Италије је у овом тренутку 107), који представљају други степен локалне самоуправе у Италији, изнад општина. Изузетак је регион Аоста Долина, који се једини састоји од само једне провинције - Аосте. Ситуација је ипак другачија него у Шпанији, где су провинције одиграле кључну улогу у формирању аутономних заједница међусобним удруживањем, док су италијански региони успостављени самим уставом.

Разлике у величини територије и броју становника међу регионима су изузетно велике. На пример, регион Аоста Долина, иако спада у регионе са специјалним статусом, заузима свега 3,200 квадратних километара и има само 120.000 становника, још три региона (Молисе, Басиликата и Умбрија, обични статус) имају мање од милион становника и заједно обухватају простор од око 15.000 квадратних километара, Док највећи региони (обичан статус) - Лацио (5,9 милиона становника) и Ломбардија (10 милиона становника) заједно заузимају простор од око 40.000 квадратних километара и у њима живи 26% укупног броја

¹¹⁴ W. Swenden, 15.

становника Италије. Такође, прелазна одредба број 11 Устава предвидела је да је у року од 5 година од доношења овог Устава могуће уставним законом образовати нове регионе, „којима ће се променити попис региона садржан у члану 131“.

Број од 20 региона колико данас постоји у Италији није затворен, односно дозвољено је да се тај број смањи или повећа. Наиме, члан 132. Устава Италије предвиђа да се, након саветовања са регионалним већима (регионално веће је скупштина сваког региона), доношењем уставног закона може наложити уједињење постојећих региона или стварање нових региона, под условом да тај регион има најмање милион становника. Став други истог члана доделио је општинама могућност иницијативе за оснивање нових региона, под условом да општинска већа на основу чије иницијативе започиње процес оснивања новог региона представљају барем трећину становништва са те територије, а затим се овај предлог мора изгласати и на референдуму организованом на подручју обухваћеним предлогом, за који мора да гласа већина од укупног броја бирача са тог подручја. До сада се десила једна таква измена 1963. године, када је регион са обичним статусом, Абруцо и Молисе подељен на два, регион Абруцо и регион Молисе.

Као што смо већ истакли, само четири региона, и то из групе региона са специјалним статусом - Аоста Долина, Сицилија, Сардинија и Трентино-Јужни Тирол су „заживели“ одмах по доношењу Устава. 26. фебруара 1948. донесен је уставни закон којим је потврђен статут ова четири региона, док су остали региони постојали само на папиру, или из разлога спорних граница или због политичких превирања унутар саме Италије (сви региони са обичним статусом), па је на успостављање региона какво је предвидео Устав из 1947. морало је да се сачека све до 1970. године. Разлози из којих аутономија региона са обичним статусом није била успостављена је био страх у то време најјаче и владајуће италијанске стране, Хришћанске демократије, од подршке коју је Комунистичка партија Италије уживала у појединим регионима, а нарочито у Тоскани и Емилији Ромањи, два региона која заједно имају преко 7 милиона становника. Први регионални избори, на којима су се бирали посланици за скупштине региона са обичним статусом одржани су 7. јуна 1970. године, у 12 региона победу су однели демохришћани, а комунисти у 3, што је након 23 године од доношења устава коначно довело до стварања двадесет Уставом предвиђених региона и у стварности.

Већ много пута смо поменули да пет италијанских региона ужива повлашћен такозвани „специјални“ статус, као и који су то региони, али не и разлоге због којих им је такав статус омогућен (врло брзо ћемо говорити и у чему се огледа њихов повлашћен статус). Они се могу сврстати у четири групе - историјски, политички, географски и етнички. Региони Сицилија и Сардинија, осим тога што се ради о острвима, су у прошлости биле независне државе у облику краљевине, а исто тако, у ова два региона у периоду од краја Првог светског рата (Сардинија), па до средине Другог светског рата (Сицилија, 1942) формиран су сепаратистички покрети чији је циљ био отцепљење од Италије. Иако ови покрети нису уживали довољну подршку која би заиста могла да доведе до отцепљења међу острвским становништвом, нова италијанска власт је већ у мају 1946. године ради смиривања политичких тензија на Сицилији овом острву омогућила усвајање статута о аутономији, који је потом непосредно након усвајања Устава, у фебруару 1948. одлуком уставотворне скупштине добио снагу уставног закона.¹¹⁵ Истог дана, 26. фебруара 1948. донета су још три уставна закона, којима је одобрен статут Сардиније, Аоста Долине и Трентино-Јужног Тирола. Аосте Долине, иако без премца најмањи регион у Италији, свој посебан статус добио је услед чињенице да у њему живи велики број припадника француске националне мањине и потребе очувања њиховог језика, који данас у овом региону ужива статус званичног језика заједно са италијанским.

Слични разлози били су мотив за додељивање специјалног статуса региону Трентино-Јужни Тирол. Две провинције, Трентино, са већинским италијанским становништвом и Јужни Тирол, познат и под италијанским називом Алто Адиђе, први пут су ушле у састав Италије тек након завршетка Првог светског рата, што је истовремено значило и улазак између 200 и 250 хиљада Немаца (који су највећим делом настањивали Јужни Тирол) у састав италијанског становништва. Немачко становништво је током Мусолинијеве диктатуре било изложено насилној асимилацији у Италијане - презимена су им мењана у италијанска, регион је почео да се назива Алто Адиђе, повећан је број војника на овој територији, а брањена је и употреба немачког језика.¹¹⁶ Велики број Немаца је услед

¹¹⁵ Antonio Ferrara and Davide Scarpone, *The Special Regions and the Autonomous Provinces of Italy*, Italian Regionalism: Between Unitary Traitions and Federal Process (ed. Stelio Mangiamelli), Springer International Publishing, Cham (Switzerland), 2014, 116.

¹¹⁶ Урош Бајовић, *Јужнотиролски модел аутономије*, Мастер рад, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2015, 20-21.

репресалија фашистичог режима напустио Јужни Тирол након што су им после договора на линији Хитлер-Мусолини 1939. године понуђене две могућности - да напусте Италију и настане се на територији Хитлеровог Трећег Рајха, или да се повинују италијанизацији, након чега је 75.000 Немаца напустило Италију.¹¹⁷ Након завршетка Другог светског рата, отворено је питање Јужног Тирола и немачке националне мањине, која је уживала велику подршку Аустрије.

Преговорима између италијанске власти и најјаче странке у Јужном Тиролу и главне заступнице интереса немачког становништва, Јужнотиролске народне партије, дошло се до такозваног Париског споразума, којим се италијанска страна обавезала да ће права становништва које говори немачким језиком бити изједначена са правима становништва које говори италијански. Петра Чалупкова наводи да се споразум може сумирати у четири тачке: 1) могућност школовања за становнике области на матерњем језику, 2) изједначавање италијанског и немачког језика у јавним службама и званичним документима, као и двојезично топографско именовање места; 3) право становницима чија су имена била насилно италијанизована да врате своја немачка имена и 4) једнака доступност јавним функцијама за немачку говорну заједницу, као и настојање да се успостави складна сразмера запошљавања за обе језичке заједнице, а Италија се обавезала и да ће регион добити аутономију у погледу законодавне и извршне власти.¹¹⁸ Спорне границе са СФРЈ, чињеница да Италија приликом доношења устава 1947. није имала контролу над територијом око града Трста (једне од четири провинције које сачињавају овај регион), као и око 90.000 Словенаца који живе у региону Фриули - Јулијска Венеција, утицале су на то да и овај регион добије статус специјалног. Регион Фриули-Јулијска Венеција је, услед разлога које смо већ поменули, на свој статут морао да чека све до 1963. године.

Највиши правни акт италијанских региона је статут. Члан 123. Устава Италије наводи да је статут акт који у складу са Уставом уређује облик владе региона, основна начела организације и функционисања региона, као и остваривање права иницијативе и референдума о регионалним законима и административним прописима, а статутом се одређује и објављивање регионалне легислативе (законодавне власти). Разликују се начини доношења статута региона са специјалним статусом од начина на који се доносе статuti

¹¹⁷ *Ibid.* 22-23.

¹¹⁸ P. Chaloupkova (2011), 23.

региона са обичним статусом. Наиме, статут региона са специјалним статусом мора бити потврђен уставним законом од стране парламента¹¹⁹ за разлику од статута региона са обичним статусом, чији статут доноси и мења скупштина региона у облику регионалног закона под условом да је он одобрен апсолутном већином чланова регионалне скупштине у два узастопна гласања, између којих минималан размак у интервалу гласања мора бити бар два месеца.¹²⁰ Одлика статута региона са специјалним статусом јесте и та што се они међусобно битно разликују, па се асиметрија, осим на линији региони са специјалним статусом - региони са обичним статусом, јавља и између самих региона са специјалним статусом.

Што се тиче надзора над уставности статута региона са обичним статусом, Влада Републике Италије има на располагању једино могућност да у року од 30 дана од дана објављивања статута покрене поступак за контролу уставности статута региона пред Уставним судом Италије.¹²¹

Бојан Бојанић износи занимљиво запажање да би се на основу оваквог доношења статута обичних региона, где њихова скупштина сама у виду регионалног закона доноси и мења статут, могло закључити да региони са обичним статусом имају веће право на самоорганизовање од региона са специјалним статусом. Исти аутор пружа и веома добро образложење зашто би овакав закључак био погрешан - наиме региони са специјалним статусом уживају већа и важнија овлашћења, а уставни закони којима се они потврђују заузимају знатно више место у хијерархији правних аката од регионалних закона и њихово мењање је подложно сложеној процедури, те су самим тим гаранције аутономије специјалних региона заправо доста веће од оних који пружа регионални закон.¹²²

Устав Републике Италије у вези са статутом региона још наводи да се на захтев једне педесетине бирача у региону или петине чланова регионалне скупштине питање статута може поставити на референдуму у том региону у року од три месеца од дана објављивања статута, а уколико на референдуму статут није одобрен „већином валидних“ гласова, он може остати на снази.¹²³

¹¹⁹ Члан 116. став 1. Устава Италије.

¹²⁰ Члан 123. став 2. Устава Италије.

¹²¹ Члан 123. Став 2. Устава Италије.

¹²² Б. Бојанић, 112.

¹²³ Члан 123. Став 3. Устава Италије.

5.4. Надлежности региона

Након реформе устава спроведених у Италији у периоду од 1999. до 2001. године, поглавље посвећено регионима претрпело је драстичне измене. Од укупно 20 чланова Устава који регулишу ову материју, пет је уставним законима у потуности укинута, 13 је измењено, а само чланови 131 (који набраја регионе, односно њихова имена) и 133 (који се односи на мењање територија провинција и оснивање нових провинција у оквиру региона) нису мењани.

Члан 117. Устава Италије, који регулише надлежности државе и регионе, је до уставних измена у октобру 2001. године био нормиран на такав начин да су области у којима су надлежни региони биле таксативно набројане, док су све остале ненабројане области, биле у надлежности државе. Уставним законом из 2001. године овај члан је промењен из темеља - члан 117. од тада таксативно набраја области искључиве надлежности државе, области заједничке надлежности државе и региона, а за све остале, ненабројане области надлежности предвиђа се надлежност региона. Овакве измене и начин на који је сада одређена надлежност државе и региона навели су неке писце на размишљање да ли је Италија њима постала квазифедерална, или чак федерална држава.¹²⁴ Иако је неспорно да су ове измене омогућиле регионима значајно већи степен аутономије, сматрамо да је сврставање Италије у федералне државе за сада немогуће, јер италијански Сенат нема карактер територијалног представништва, чиме му недостаје једно од три кључна мерила федерације - начело партиципације, о чему ћемо више говорити када будемо анализирали органе централне власти у Италији.

С обзиром на дужину члана 117. и велику детаљност регулисања материје везану за надлежност какву овај члан предвиђа, не можемо (нити би то имало много сврхе) „преписивати“ овај члан и набрајати области надлежности, па ћемо ради давања јасније слике навести само неке. Овај члан предвиђа у првом ставу да законодавну власт имају држава и региони, у складу са Уставом и ограничењима која произлазе из уређења Европске Уније и преузетих међународних обавеза. У 17 тачака су таксативно набројане области у искључивој законодавној надлежности државе (спољна политика, међународни уговори, односи са ЕУ, имиграција, одбрана и оружане снаге, новац уређење и организација државне

¹²⁴ Albert Bertoni and Angela Franchini, *Is Italy a Federal or even a quasi-federal state?* Università's del Piemonte Orientale Amedeo Avogadro, Alessandria 2016, 2.

управе, кривично и кривично процесно право, грађанско и грађанско процесно право, управно право, царине, социјално старање итд). Веома детаљно је нормиран и став који уређује области заједничке законодавне надлежности државе и региона (на пример, међународни односи региона и односи региона са ЕУ, међународна трговина, заштита на раду, здравствена заштита, култура, спорт, цивилне ваздушне и морске луке итд). Устав предвиђа да у областима заједничке законодавне надлежности законе доносе региони, осим при одређивању основних начела, за које је законодавно надлежна држава. У свим областима за које није изричито наведено да улазе у законодавну власт државе, законодавну надлежност имају региони. Такође, Устав је прописао да држава има регулаторну власт у законодавним пословима у којима она има искључиву надлежност, „осим када региони имају пуномоћје“.

Веома је битно и да на овом месту образложимо које су разлике у овлашћењима између специјалних региона и региона са обичним статусом. Пре уставних реформи из периода 1999-2001 супрематија у овлашћењима која су на располагању имали специјални региони у односу на оне са обичним статусом је била очигледна. Почевши од чињенице да су у стварности заживели тек 23 године након што су били успостављени уставом, региони са обичним статусом заостајали су у малтене свим кључним овлашћењима у односу на регионе са специјалним статусом. Таксативно набрајање надлежности региона, које је било на снази до 2001. године, ишло је у прилог региона са специјалним статусом, јер су они својим статутима могли да „присвоје“ и друге надлежности, које нису набројане некадашњим чланом 117. Устава,¹²⁵ а с обзиром на то да се њихови статуту усвајају у виду уставних закона, те „присвојене“ надлежности би самим тим добиле и потврду од стране централне власти. Статуту региона са обичним статусом су такође морали да буду потврђени од стране италијанског парламента, али у виду редовног закона, не уставног, а надлежност је била ограничена искључиво на области набројане некадашњем члану 117. Додатно (и веома велико) ограничење за регионе са обичним статусом представљала је уводна реченица овог члана, која је предвиђала да се законодавство ових региона у погледу набројаних надлежности морало кретати „у оквиру граница основних принципа прописаних државним законодавством“, што значи да су ови регион морали да чекају на

¹²⁵ Б. Бојанић, 124.

доношење оквирних закона у набројаним надлежностима од стране централне власти.¹²⁶ Антонио Ферара и Давиде Скрапоне наводе да су специјални региони о степену своје аутономије могли да преговарају - и преговарали су - директно са централном влашћу,¹²⁷ а на истом становишту је и Урош Бајовић, који истиче и да се „опсег финансијске аутономије између обичних и специјалних региона није могао поредити услед апсолутне супрематије посебних региона“.¹²⁸ Такође, председници регионалних одбора свих региона са специјалним статусом имају право да присуствују седницама Савета министара Републике Италије, а председник регионалног одбора Сицилије има и право гласа.¹²⁹

Посебан статус међу регионима са специјалним статусом дефинитивно има Трентино - Јужни Тирол. Други статут овог региона, донесен 1972. године, првенствено ради побољшања статуса немачке језичке заједнице и смиривања политичких тензија, пружио је Трентино - Јужном Тирољу јединствен статус, какав у Италији нема ниједан други регион. Регион се састоји од провинција Тренто и Болцано (немачка језичка заједница настањена је у Болцану), а посебност овог региона се истиче у деволуцији многих надлежности са нивоа региона на ниво провинција. Петра Чалупкова ову ситуацију сумира речима да „иако је регион остао примарни носилац законодавства које је у надлежности региона, све најважније полуге власти које се тичу економске и социјалне сфере пренесене су на провинције - пољопривреда, шумарство, туризам, хотелијерство, јавно здравље, рудници, школе, комуникације и саобраћај од провинцијског значаја, запошљавање.“¹³⁰ Урош Бајовић наводи и да се примарне надлежности провинција односе и на регулацију и одржавање двојезичних назива географских појмова у провинцији Болцано (јужни Тирол), заштита и очување историјског, културног и језичког наслеђа, а да сам регион Трентино-Јужни Тирол добија и до четири пута више финансијских средстава од државе него остали региони.¹³¹

¹²⁶ Aida Giulia Arabia, „Legislation by the Ordinary statute Regions: Powers and Subjects“, *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Process* (ed. Stellio Mangiamelli), Springer International Publishing, Cham 2014, 172.

¹²⁷ Antonio Ferrara and Davide Scrapone, *The Special Regions and the Autonomous Provinces of Italy*, *Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Process* (ed. Stellio Mangiamelli), Springer International Publishing, Cham 2014, 116.

¹²⁸ У. Бајовић, 70.

¹²⁹ Б. Бојанић, 127.

¹³⁰ P. Chaloupkova (2011), 32.

¹³¹ У. Бајовић, 81.

Реформама устава у периоду од 1999/2001 разлике између две врсте региона су толико смањене, да неки аутори сматрају да је њоме дошло до помало парадоксалне ситуације - да региони са специјалним статусом сада заправо заостају за регионима са обичним статусом којима они располажу услед сложеног поступка промене њихових статута, на које се примењује члан 138. Устава, а који регулише поступак промене устава и уставних закона.¹³² Иако је овакво схватање ипак претерано, чињеница је да се разлика у степену аутономије, односно асиметрија која постоји између две врсте италијанских региона уставних реформама значајно смањила у неколико видова. Прво, региони са обичним статусом више не подлежу ограничењу да своје законе могу доносити тек након што је држава у области њихове надлежности донела оквирни закон. Друго, начин нормирања надлежности предвиђен уставним реформама (таксативно набрајање законодавне надлежности државе, области заједничке законодавне надлежности и одредба да региони имају надлежност у свим другим областима за које није предвиђена искључива законодавна надлежност државе) односи се подједнако на свих 20 региона. Треће, статуту региона са обичним статусом више не морају да буду потврђени редовним законом од стране централног парламента, и четврто, региони са обичним статусом су изменама члана 119. Устава добили знатно већу финансијску аутономију.

Ефекат уставних реформи из овог периода који се односи на регионе са специјалним статусом је врло тешко једнообразно сумирати, као што смо то урадили са четири вида која се односе на регионе са обичним статусом, јер, као што смо већ рекли, асиметрија која се тиче уређења и овлашћења региона са специјалним статусом се међу њима самима јавља још од самог доношења устава 1947. године. Име региона Трентино - Алто Адиђе је (уз поменуте измене које смо већ поменули, а које се тичу статуса провинција Тренто и Болцано) ради приказивања равноправности италијанске и немачке језичке заједнице, у новом уставном тексту сада написано и на италијанском и немачком језику, а исти случај је и са Аоста Долином, чије име је у уставу написано и на италијанском и француском. Значајна је и измена текста члана 116. става 1. Устава, који сада наводи да пет специјалних региона располажу посебним облицима аутономије, уместо некадашње норме која је наводила да „су регионима са посебним статусом додељени посебни облици аутономије“,

¹³² A. Ferrara, D. Scrapone, 118.

што нам говори да садашњи текст устава много више иде у прилог тези да су њихове надлежности изворне, а не једноставно пренесене од стране државе.

Далеко је лакше сагледати како су се измене устава одразиле на све регионе у целини (оне које до сада нисмо поменули), односно колико је повећан степен њихове аутономије. Укинута је добро позната одредба да закони региона нису у супротности са „националним интересом“, која је све до 2001. представљала велику кочницу у остваривању пуне аутономије региона. Институт владиног комесара укинут је у свим регионима, као и могућност Владе Италије да врати регионалном парламенту донесени регионални закон на поновно разматрање уколико сматра да се њиме прекорачује надлежност региона, као и могућност да влада изнесе ово питање пред централним Парламентом уколико исти закон буде поново изгласан у регионалном парламенту. Изменама Устава из 2001. се Влада само може обратити Уставном суду Италије уколико сматра да је регион доношењем одређеног закона прекорачио своје надлежности. Региони су уставним реформама добили могућност да се сами опделе за изборни систем - да ли ће то бити већински или пропорционални, а председника регионалног одбора од 2001. бирају непосредно грађани региона на регионалним изборима (уколико се регион својим статутом не определи за избор председника одбора у регионалном парламенту). Региони су изменама члана 127. и сами добили овлашћење да се обрете Уставном суду у случају да сматрају да државни закон, државни акт са законском снагом или закон донесен од стране неког другог региона задире у њихову сферу надлежности, у року од 60 дана од доношења тог закона или акта са законском снагом. Изменама члана 126. Устава регионална скупштина је добила и веома ограничену могућност да изгласа неповерење председнику регионалног одбора. Региони су такође добили могућност и да регионалним законом ратификују споразуме региона са другим италијанским регионима у циљу бољег испуњавања уговорених обавеза, па чак и могућност да у том циљу оснују и заједничке органе,¹³³ као и да у областима своје надлежности региони закључују споразуме са другим државама и органима тих држава, у случајевима и на начин прописан законима које доноси централни парламент републике Италије.

¹³³ Члан 117. став 8. Устава Италије.

5.5. Однос централних и регионалних власти

Италијански уставни систем заснован је на приципу поделе власти и међусобне контроле и равнотеже између различитих грана власти, што би требало да осигура, да је моћ сваке од њих ограничена и да свака грана власти одговара за своје поступке другим двама гранама власти.

Према Уставу, законодавна власт, поверена је Парламенту на националном нивоу, а регионалним саветима на регионалном нивоу. Извршну власт која се првенствено бави спровођењем закона има Влада, ”у чији састав улазе председник савета и министри, који заједно чине Савет министара” (члан 92.), односно регионалне владе и њени председници на регионалном нивоу (члан 121.). Судска власт припада правосуђу. Председник Републике је ”шеф државе и оличење је националног јединства” (члан 87.). Иако председник републике нема ни законодавну ни извршну власт поверене су му одређене битне функције и сматра се независном институцијом.

Италијанским уставом успостављен је класичан парламентарни систем власти тј. систем односа између три гране власти, при чему Влада, коју именује председник Републике мора да има поверење Парламента (члан 94.), а председнику Републике је поверено овлашћење да распусти Парламент (члан 88.). То значи да не постоји апсолутна одвојеност између законодавне и извршне власти и да у приципу, поступања Владе морају да буду усклађена са интересима већинске странке, односно коалиције у Парламенту.

Италијански Парламент је дводомно законодавно тело, које се састоји од Представничког дома и Сената Републике – кога чине изабрани сенатори и одређени број доживотних сенатора које именује председник Републике, као и бивши председници Републике. Италијанска Влада је сложена институција коју чине председник Савета, министри (чији број није утврђен уставом) и Савет министара.

Закључак

Кроз анализу карактеристика регионалне државе јасно је да она обухвата елементе децентрализације типичне за федералне државе, али задржава одређени ниво централизоване контроле, што је карактеристика унитарних држава.

Мишљење аутора овога рада, је да регионална држава представља међуоблик државног уређења, који није крајњи циљ, већ транзиторни облик који омогућава држави да балансира између централизације и децентрализације, прилагођавајући се специфичним потребама и контекстима унутар којих функционише. До оваквог става довели су нас квалитативни разлози - одлике државног уређења Шпаније и Италије, као и снага аргументације заступника тезе о регионалној држави као облику државног уређења.

Шпанско државно уређење у себи садржи скоро све неопходне одлике федералне државе, иако члан други устава наводи да је шпанска нација јединствена и недељива, што би могло да се сврста међу начела унитарне државе (премда начела унитарне државе обично говоре о јединственој и недељивој држави). Међутим, сва мерила федерације су присутна - начело супрематије федерације, начело партиципације федералних јединица и начело аутономије федералних јединица. Чињеница да је највиши акт шпанских аутономних заједница статут, а не устав, не негира федералну природу Шпаније из два разлога. Први је, свакако, да ни све федералне државе не дозвољавају својим федералним јединицама право на доношење сопственог устава, какав је случај у Белгији и Индији, а у Руској федерацији само ентитети са статусом републике имају право на доношење својих устава. Други разлог представља чињеница да је статут истовремено и државни закон, што му самим тим даје једнаку правну снагу какву имају и остали закони које доноси централна власт (подсетимо се још једном да су у федерацијама уставни федералних јединица најчешће акти слабије правне снаге од федералних закона). Наше мишљење је да се у шпанском примеру комбинује званично унитарни карактер државе са применом федералних решења у успостављању и надлежностима аутономних заједница, као и на линији централна власт -аутономне заједнице.

Што се тиче Италије, она је, према мишљењу аутора овог рада, изразито децентрализована унитарна држава, која би у блиској будућности могла да постане и федерација. Јасно је да је од доношења устава 1947, па све до уставних реформи у периоду

од 1999. до 2001. године Италија била децентрализована унитарна држава, а аутономија италијанских региона је била на нивоу - институт владиног комесара, немогућност самосталног доношења статута и закона, таксативно набрајање надлежности региона, одређивање изборног система од стране централне власти. Само статуту региона са специјалним статусом имају статус државног закона, док их статуту региона са обичним статусом немају. Због ових разлога ћемо сврстати Италију у унитарне државе, са најшире спроведеном децентрализацијом и јединственог позитивног примера у упоредном праву да је целокупна територија прекривена мрежом територијалних ентитета који уживају територијалну аутономију (премда асиметричну), а не само одређени делови територије.

Друга група разлога на коју се морамо осврнути приликом образлагања става да регионална држава није облик државног уређења јесте аргументација дела правне теорије која сматра да она јесте посебан облик државног уређења. Приликом образлагања посебности регионалне државе које је чине обликом државног уређења, истиче се увек да се регионална држава уводи тамо где се јављају значајнији разлози историјске, етничке, географске и економске природе који захтевају да се појединим подручјима земље призна посебан статус - изнад статуса јединица локалне самоуправе највишег степена, али испод статуса федералних јединица. Тумачењем овог става могуће је доћи до два закључка — или да између јединице локалне самоуправе и федералне јединице не постоји никакав међуоблик права на самоорганизовање територијалних подручја, или да (не рачунајући Шпанију и Италију) аутономија разних територија коју срећемо у државама широм света не прелази онај обим права на самоорганизовање какав имају јединице локалне самоуправе. Јасно је да се ниједан ни други закључак не може узети као оправдан. Прво, такав међуоблик права на самоорганизовање постоји и то је територијална аутономија и својствен је унитарним државама. А друго, њихов облик права на самоорганизовање је идентичан ако не и већи од онога какав су имали италијански региони до 2001. (Миодраг Јовичић наводи да су регионалне државе успостављене доношењем Устава Италије из 1947, односно шпанским уставом 1978. године).

Према нашем мишљењу Шпанија је по својим одликама, осим по имену, федерална држава, а Италија најшире децентрализована унитарна држава, која представља јединствен пример у свету да је целокупна територија прекривена мрежом јединица територијалне аутономије. Појам регионалне државе има своје место у правној науци, али не као посебан

облик државног уређења, већ као међуоблик унитарне државе, који означава да је целокупна територија једне државе (тренутно у свету само Италије) прекривена ентитетима који имају територијалну аутономију.

У будућности, регионална држава може играти кључну улогу у обликовању државних структура, посебно у контексту све већих захтева за регионалном аутономијом и локалним управљањем. Њена способност да балансира између централизације и децентрализације цини је релевантним и иновативним решењем за многе савремене политичке системе.

Литература

Литература на српском језику:

Бајовић, Урош - Јужнотиролски модел аутономије, Мастер рад Правни факултет Универзитета у Београду, 2015.

Бојанић, Бојан - Регионализација и регионална држава - уставноправни аспекти, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, 2013.

Вучић Оливера, Петров Владан, Симовић Дарко- Уставни судови бивших југословенских република: теорија, норма пракса, Досије Сгудио, Београд, 2010.

Де Верготини, Бузепе - Упоредно уставно прао, Службени Гласник, Београд, 2015.

Јовичић, Миодраг - Регионална држава, Вајат, Београд, 1996.

Кулић, Димитрије - Уставно судство у свету, РГ Зајечар, Београд/Зајечар, 1932.

Лукић Радомир, Кошутуић Будимир - Увод у право, Службени Гласник, Београд 2007.

Марковић, Ратко - Уставно право, Службени Гласник, Београд, 2009.

Марковић, Ратко - Деволуција у Уједињеном Краљевству, Анали Правног факултета у Београду, 2014.

Милосављевић, Богољуб - Систем локалне самоуправе у Србији, Стална конференција градова и општина, Београд, 2009.

Митровић, Драган - Аутономија као појам и облик, Анали Правног факултета у Београду, 2003.

Перовић, Бојана - Уставно устројство регионалне државе у Шпанији, Београд, 2010.

Петров, Владан - Парламентарно право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2015.

Самарцић, Никола - Историја Шпаније, Плато, Београд, 2005.

Становић, Марко, Белгијски федерализам, Службени Гласник, Београд 2009.

Станковић, Марко, Одлука Уставног суда Шпаније о уставности статута Каталоније и њене последице, Анали Правног факултета у Београду, 2012.

Томић, Зоран, Опште управно право, Правни факултет Универзитета у Београду, 2012.

Литература на страном језику:

Breton Albert, Fracchinl Angela-Isllalyafederalor cven o quasy-federal state? Unrversita del Piemonte Orientale "Amedeo Avogadro" Alessandria, 2016.

Burgess, Michael- Comparative federallsm - Theory and practice, Taylorefrancis Group, london-New York, 2006.

Casese, Sabino- The Italian constitutional architecture: from unification to the present day, Интернет извор (приступљено 21.11.2017)-www.italy.orgjfiles/1/sabinccassezesrercat.pdf

Conversi, Daniele- Asymmetry in quasi-federal and unitary states, Ethnopolitics, Volume6, 2007.

Conversi, Daniele -The smooth transition: Spain's 1978 Constitution and the Matonalities Qvestion, Taylor&.Francis Group, London-New York, 2002

Chaloupkova, Petra - Accomodation ofsubstate Nations through teritorial autonomy. South Tyrol and the Basque Country compared_ CEU Nationalism Studies Program, Budapest 2011.

Moreno, Luis -Federalization of Spain, Frank Cass publishers, London, 2001.

Pinelli, Cesare-The 1948 Italian Constitution and the 2006 referendum, интернет извор https://www.scienze giuridiche.uniroma1.it/sites/default/files/docenti/pinelli/italian-constitution_2006-referendum.pdf (приступљено веб сају 23.05.2024.)

Ruiz Almendral, Violeta, Spanish court strikes down parts of Catalonia's draft constitution, Federations Magazine, December 2010 - January 2011.

Zbornik radova; Stello Mangiameli, editor: Italian Regionalism: Between Unitary Traditions and Federal Process, Springer International Publishing, Cham (Switzerland), 2014: Desideri, Carlo - A Short History of Regionalism in Italy Since the Republican Constitution, Italian Regionalism and Its Evolution Ferrara, Antonio and Scapone, David - The Special Regions and Autonomous Provinces Giulia Arabia, Aida- Legislation by the Ordinary Statute Regions: Powers and Subjects Viceconte, Nicola -Statutes and Regional Forms of Government.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Милена Вучковић

Број индекса 282/2022

Изјављујем

Да је мастер рад под насловом

Регионална држава као (међу)облик државног уређења

- Резултат сопственог истраживачког рада;
- Да мастер рад у целини, а ни у деловима није био предложен за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- Да су резултати коректно наведени и
- Да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

У Косовској Митровици,

03.09.2024.

Потпис аутора

М. Вучковић