

*Claude-Albert Colliard,
Проф. Универзитета Париз I*

UDK-342(4-15)

НЕКОЛИКО САВРЕМЕНИХ ИСКУСТАВА РЕГИОНАЛИЗМА У ЗАПАДНОЈ ЕВРОПИ*)

Разликовање је класично између унитарне државе и федералне државе. Супротност између ова два уређаја дуго времена могла је изгледати као апсолутна, али ниституционална еволуција с једне стране, тачност анализе с друге стране унеколико су смањиле ову супротност.

Тако се могла поставити једна мања разлика између федералне државе с једне стране и унитарне децентрализоване државе с друге стране.

На тај начин могло се поставити питање да ли је потребно знати да није најзад постојала између федералне државе и унитарне децентрализоване државе једна проста разлика у степену децентрализације која се протеже у федералној држави до законодавног плана и чак до уставног плана, док би се у унитарној држави ограничила на административни план.

*) Реферат поднет на Округлом столу 24—27. маја 1979. године у Београду, који је организовао Међународни универзитетски центар за друштвене науке Београдског универзитета.

Анализа мора свакако водити рачуна о уставним и политичким особеностима. Све федералне државе немају исте установе а такође све унитарне државе немају исте структуре.

Управо се од пре неколико година може запазити постојање устава унитарних држава који потврђују извесне облике проширења до децентрализације и који употребљавају каткада, да би тачно означили извесне децентрализоване теориторијалне колективитете, израз „региони”.

Тако се појавила теорија регионалне државе, облик у којој су поједини аутори хтели да виде једну нову формулу децентрализације.

Изучавање упоредних политичких уставова показује у последње време у Европи разне покушаје у том правцу.

Усвојено решење састоји се у одржавању унитарног својства државе, али, унутар овог оквира, и изван сваког федералног решења успостављена је децентрализација за унутарње територијалне поделе које се обично називају региони и којима су дате надлежности које су им одобрене по једном режиму који често има назив аутономије.

Ови покушаји или ове творевине углавном проистичу од захтева који имају културно и лингвистичко обележје и који испољавају националну истоветност.

Међу примерима који се могу изучавати на првом месту може се навести пример Белгије и пример Енглеске. Белгија пружа данас интересантан пример привремене регионализације.

Устав од 1830. године био је једноставно унитаран. Почев од 1937. године с обзиром на културни дуалитет земље требало је имати у виду реформе. Оне су биле остварене у једној првој етапи уставном ревизијом од 1970. године. Члан 3, став 3 поставља начело културне аутономије двеју великих заједница *Културни савети*, то јест чланови Парламента зависно од лингвистичке заједнице располажу надлежношћу у погледу законодавства и политичке контроле у области културе.

Начело већег степена наведене регионализације било је предвиђено у члану 107, став 4 Устава. Остварење ове реформе се споро извршује.

Закон од 1. августа 1974. године створио је регионалне установе у циљу припремања ове реформе. Доста је чудно да се регионална децентрализација не поставља на парламентарној основи јер *регионални савети*, у чијем се саставу налазе сенатори из три региона Валоније, Фландрије и Брисела имају само консултативну надлежност, али са извесном политичком важношћу.

Децентрализација се одвија, на извршном плану, учешћем једног министра или државног секретара у сваком региону за одговарајуће одељење министарства. У кругу једног истог региона министри и државни секретари којима је додељена надлежност локалног обележја расправљају заједнички регионалне послове у оквиру *министарских регионалних одбора*.

Формула регионалне децентрализације преко извршне власти постоји већ одавно у Енглеској јер је још 1885. године основан Државни секретаријат за Шкотске послове, међутим, систем је почео стварно да функционише тек када је образован Државни секретаријат у Единбургу 1939. године.

Тек је од пре кратког времена, 1964. године основан један Државни секретаријат за велшке послове. Овој су установи додељене разне надлежности на регионалном плану, у погледу образовања, здравства, урбанизма, шума и вода, риболова, пољопривреде, саобраћаја, туризма...

Али велшка децентрализација разликује се од шкотске децентрализације утолико у колико постоји у Шкотској, на основу примене Акта о унији од 1707. године један чудан правни систем који додељује законодавну власт Лорду адвокату и Генералном солиситару за Шкотску.

Недавно је извршен покушај регионализације која садржи јаку децентрализацију у Енглеској за Шкотску и Велс.

Једна комисија је образована за испитивање уставне ревизије у циљу проширења децентрализације.

Комисија Килбрандон (Kilbrandon) поднела је октобра 1973. године извештај који одбацује сваки федерализам али предвиђа постојање једне шкотске скупштине и једне велшке скупштине изабране на основу регионалног општег права гласа.

Предлози комисије су били објављени јуна 1974. године, затим су биле објављене две беле књиге 1974. и 1975. године и једна књига која уноси измене објављена је 1976. године.

Један законски предлог био је поднет 30. новембра 1976. године који, се односи на надлежности додељене двома областима односно регионима, и тај је проблем познат под називом „деволуција“.

Децентрализација у овом тексту изводи се на законодавном плану задржавајући при томе врло јаку контролу централне владе. Ова контрола може се испољити у политичком облику једне контроле целисходности заснованој на појму прихватљивог или неприхватљивог шкотског текста „на плану опште британске политике“. Државни секретар остаје и даље са смањеним правним овлашћењима, али са великим политичким утицајем јер он именује и евентуално разрешава шефа регионалне извршне власти.

Овај компликовани систем био је поднет на референдум 1. марта 1979. године.

Велс је одбацио овај систем једном огромном већином од скоро 80%. У Шкотској добио је задовољавајући број гласова од 51,6% али потребан број од 40% уписаних бирача није био постигнут да би тај систем могао ступити на снагу.

Други примери регионалних решења или регионализма могу бити наведени, али потребно је обратити пажњу на терминологију. Израз „регион” да би се тачно означио један колективитет, унутар једне државе, је двосмислен или је можда боље рећи неутралан.

Има унутарних држава чији је устав прећутао постојање региона, који се појављују само у тексту обичног закона. Ово неуставно својство региона пропраћено је децентрализацијом која може бити знатно смањена. Ово је случај француског искуства.

Слаб степен децентрализације, који се поставља једино на административном плану, може постојати чак и ако је регион предвиђен као територијална децентрализована заједница у самом уставном тексту. Тако Устав Португалске Републике од 2. априла 1976. године посвећује IV главу свога осмог одељка административном региону, али у питању је само једна врло ограничена административна децентрализација.

Дешава се да регионална децентрализација буде унета у устав и опширно дефинисана у допунским органским законима. То је решење прихватио италијански Устав од 1948. године.

Врло обимна децентрализација је понекада унета у устав и може бити тачније одређена Статутима допуњујући одредбе које су раније постојале али израз „региони” није формално употребљен иако је друштвено-политичка стварност узета у обзир за дефинисање децентрализованих режима који су потврђени и одговарају управо појму региона. То је случај са недавно проглашеним шпанским уставом који потврђује појам Аутономне заједнице.

Следећа излагања биће посвећена изучавању регионалне економије у оквиру три унитаристичке државе: Француске, Италијанске Републике и Краљевине Шпаније.

I) — ЈЕДНА ИНФРАДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА: ФРАНЦУСКИ РЕЖИМ РЕГИОНА

Члан 72 француског Устава не укључује регионе у територијалне заједнице Републике.

Један законски предлог поднет на референдум француском народу 27. априла 1969. године који се односи на стварање региона и на обнављање Сената садржавао је управо уставне одредбе о овом укључивању.

Овај је текст био одбачен, као што је познато, од стране народа са више од дванаест милиона гласова против скоро једанаест милиона.

Појам „регион” је међутим потврђен француским управним правом јер један обичан закон бр. 72-619 од 5. јула 1972. године био је обнародован под насловом „Закон о стварању и организацији региона”.

Овај текст од 22 члана био је допуњен разним декретима о примени, нарочито три декрета од 5. септембра 1973. и један декрет од 21. новембра 1973.

Региони, у духу Закона од 5. јула 1972. године, нису територијалне заједнице већ јавне установе које су биле створене у оквиру јединица регионалне делатности, које 22. на броју, представљају од 1964. године скуп матичних округа. Декрета од 14. марта 1964. године систематизирали су решења која су се раније појавила у оквиру искуства званих административни регионализам.

Решење потврђено Законом од 1972. године и његови декрети о примени сачињавају једну јако ограничену формулу децентрализације.

Ово врло ограничено обележје децентрализације појављује се на плану органа региона, на плану њихове надлежности, док се у финансијским питањима може приметити мање крутости.

Органи региона

Три органа учествују у управљању регионом.

Саветодавни орган је *Регионални савет*. Овај орган сачињавају избраници, али који не проистичу из избора непосредног регионалног општег права гласа.

Регионални савет сачињавају према сложеним бројним подацима (члан 5 закона и декрет бр. 73-854 од 5. септембра 1973. године) три групе чланова:

- народни посланици и сенатори изабрани у региону;
- представници месних заједница изабрани од стране генералних савета из округа региона;
- представници насеља наименованих у њиховој средини од стране генералних савета или савета градских заједница.

Број чланова регионалних савета разликује се према великим одступањима између једног минимума од 29 за регион Лимузена и једног максимума од 129 за регион Рона Алпи.

Поред регионалних савета постоји и један орган који има обележје друштвено-стручно и који има за задатак да даје савете. То је *Економски и Социјални одбор* у чијем су саставу (члан 13 Закона) представници организама и активности које имају обележје економско, социјално, стручно, породично, васпитно, научно, културно и спортско. Ови се представници именују под сложеним условима који су утврђени декретом бр. 855 од 5. септембра 1973. године.

Извршни орган региона је начелник региона, начелник округа у коме се налази главни град региона.

Тако по свему изгледа да органи региона проистичу само посредно и делимично из општег права гласа, тако да представник државе, начелник региона, одржава појам деконцентрације а не појам децентрализације.

Надлежности

Анализа регионалних надлежности приказује такође ограничено својство децентрализације. У извесном погледу може се чак рећи да она и не постоји.

Пре свега један од органа, економски и социјални одбор има само саветодавну улогу и своди се само на давање мишљења.

Регионални савет је саветодавни орган и члан 6 тачно утврђује да он регулише својим одлукама послове који су у надлежности јавне установе.

Али, управо како регион није једна територијална заједница већ јавна установа, надлежност у место да буде опште функционална у одређеном територијалном оквиру, је надлежност у којој за јавне установе у француском управном праву преовлађује начело *специјалности*.

Члан 4 дефинише надлежности јавне установе истичући да њен задатак који има за циљ да допринесе економском и социјалном развоју региона се састоји у поштовању надлежности округа и општина. Ове класичне територијалне заједнице имају широку надлежност која ограничава надлежност регионалне јавне установе.

Одређени задатак је дефинисан на доста опширан начин, али такође и на прилично неодређен начин. Према члану 4 закона тај се задатак састоји:

- у *студијама* које се односе на развој региона;
- у *предлозима* који имају за циљ усаглашавање и рационализација избора инвестиција које треба да остваре јавне заједнице;
- добровољно *учешће* у финансирању колективних опрема које су од непосредног регионалног значаја;
- *остварење* колективних опрема.

Надлежности са правне тачке гледишта могу бити класиране на следећи начин: надлежности саветодавне природе, као што су мишљења о развоју и преуређењу региона, учешће у проучавањима регионалног преуређења, израда и извршење плана, мишљења о употреби инвестиционих кредита државе, примедбе на годишњи извештај начелника (члан 8 закона), — надлежности које дају могућност да се доносе одлуке, међу којима се налази, наравно, изгласавање буџета установе.

Али, анализа услова функционисања регионалног савета као и значаја саветовања показује врло слаб степен децентрализације.

Регионални савет се ретко састаје, два пута годишње, у периодима који не могу премашити укупно 30 дана (члан 19 декрета бр. 854 од 5. септембра 1973). Дневни ред утврђује началник. Постоји и један председник регионалног савета, али он нема никаквих овлашћења, изузимајући евентуално његову националну и политичку улогу, а извршење одлуке регионалног савета не припада председнику него регионалном началнику.

Може се приметити сем тога да извођење послова који су у надлежности регионалног савета припада началнику, коме је такође поверена дужност да припрема и да изврши буџет јавне установе.

Одлуке су, према члану 7 закона у начелу извршне, али началник региона може захтевати у року од 15 дана, поновно испитивање.

Одлуке које су у супротности са законом или са другим прописом или оне одлуке које се односе на предмет који је изван оквира овлашћења дефинисаних законом су ништавне, њихово оглашавање ништавним се изриче декретом у Државном савету.

Може се, дакле, утврдити постојање управне контроле одлучивања над одлукама, слично контроли која се односи на одлуке генералних савета.

Финансијски извори

Слабо децентрализовани регион супротно општем схватању располаже финансијским изворима који могу бити значајни.

Тако, по члану 17 Закона од 1972. јавна установа располаже, уместо и у име државе, оствареним средствима убраним на име таксе за издате возачке дозволе у одређеној административној области.

Регионални савет може, уосталом, да установи допунске таксе на поједине порезе, као што је пропорционална такса на уверења за регистрацију моторних возила (члан 972 Општег законика о порезима), тако и допунску таксу на таксу огласа некретнина или на право увођења у књигу која се односи на промет непокретних добара и на права која се односе на непокретности, као и допунска регионална такса на некретности која се односи на изграђено имање и порез на таксу на некретнике на имања која нису изграђена, на таксу пребивалишта и на професионалну таксу.

Овим финансијским изворима, сателитима финансијског система државе, који се могу установити према прописима предвиђеним у чл. 17 и 18. Закона од 1972. треба додати и нефискалне изворе.

У питању су, према члану 19. Закона од 1972. преноси надлежности који су одређени сваке године финансијским законом, субвенција државе у учествовању месних заједница у извесним пословима, фондови сарадње, дарови и легати, финансијска средства од зајмова закључених под одређеним условима декретом који је донео Државни савет, остварена средства или приход од добара јавне установе, као и приходи који проистичу од извршених услуга.

По свему изгледа, на основу горе наведених излагања, да режим Закона од 5. јула 1972. који се односи на стварање и организацију региона у Француској не може се сматрати као режим који установљава праву децентрализацију.

Ово питање, очигледно, само је од историјског значаја.

Свакако предлог закона створио је од региона једну територијалну заједницу, а не обичну јавну установу. Тако се појавила, у одређеном територијалном оквиру, надлежност ширег функционалног својства, тако да се функционална општост супротставља начелу специјалности.

Али, поред свега, решења законског предлога поднета на референдум одговарала су класичном француском решењу које се односи на врло ограничено својство регионалне децентрализације.

Постоје, напротив, и друга решења врло различита, потврђујући регионалну децентрализацију, која је блиска федералној децентрализацији.

Ова су решења поглавито она решења која се налазе у италијанском Уставу од 1948. године и шпанском Уставу од 1978. године.

II) РЕГИОНАЛНА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ФЕДЕРАЛИСТИЧКОГ ТИПА: ИТАЛИЈАНСКИ УСТАВ ОД 1948. ГОДИНЕ И ИТАЛИЈАНСКА ПРАКСА

Остварење италијанског јединства у XIX веку било је изражено на уставном плану проширењем на разне италијанске територије Основног статута који је краљ Шарл Албер доделио Сардинији.

Тако није била употребљена федерална формула о којој су се појединци похвално изражавали с обзиром на чињеницу да су разне италијанске територије биле државе пре него што се остварило јединство.

Формула унитарне државе требало је напротив строго да буде појачана увођењем у целој Италији централизованог административног система који је Пијемонт усвојио по угледу на Француску (краљевски декрет од 20. марта 1865. године). Фашистичка диктатура још је више повећала незгоде једног таквог режима, док су постојале још многе разлике између појединих делова Италије.

У току рада Уставотворне скупштине после другог светског рата углавном се показало да је потребно у исто време обезбедити држави унитарну структуру и обезбедити регионима један режим аутономије,

Ове се тежње запајају у Основним начелима која су наведена у заглављу Устава од 1948. године.

Члан 5 је симптоматичан по коме: „Република једна и недељива признаје и потпомаже локалне аутономије; она врши у службама које зависе од државе најширу административну децентрализацију и усаглашава начела и методе свога законодавства са захтевима аутономије и децентрализације.

Али, ако су тежње за аутономијом и децентрализацијом опште, треба приметити да су оне јаче изражене у извесним регионима, чији је културни идентитет, за целину или за један део становништва различит од већине италијанских региона.

Тако члан 6. прописује: „Република гарантује специјалним мерама лингвистичке мањине”.

Развитак горе поменутих основних начела, поглавито члана 5 појављује се као Одељак V Устава обухватајући чланове 114 и 133 под насловом: „О регионима, о провинцијама, о општинама”. По члану 114 Република је подељена на регионе, провинције, општине.

Члан 115 прописује: „Региони су основани као аутономна тела са својственим овлашћењима и функцијама на основу начела утврђених уставом”.

Члан 131 прописује образовање деветнаест региона. Међутим, члан 116 одређује да су посебни облици и услови аутономије према специјалним статутима који су прописани уставним законима распоређени на пет од 19 региона: Сицилија, Сардинија, Трентано, Горња Адиде, Фријул, Јулијанска Венеција и Долина Аосте.

Тако се међу италијанским регионима појављује основно разликовање између региона са специјалним статутом основаног уставним законима и региона са нормалним статутом.

Право на аутономију

Регионална аутономија је призната чланом 116 регионима са специјалним статутом, а члан 131 набраја регионе на општи начин.

Сваки регион има свој статут, који доноси регионални савет на основу овлашћења закона Републике (члан 123).

Међутим, специјални статuti имају облик уставних закона. Први статут се односи на Сицилију. Био је уведен законском одлуком број 455 од 15. маја 1946, која је била усвојена да би се избегао сваки сепаратизам, а касније унет у уставни Закон број 2 од 26. фебруара 1948. године. Уставни закон број 3 од истог дана установљавања специјални Статут за Сардинију (измењен 1953. године). Статут Долине Аосте био је предмет, истога дана, уставног Закона број 4, а Статут Трентина, Горње Адиде такође од 26. фебруара уставног Закона број 5. Специјалан Статут за Фријул, Ју-

лијанску Венецију је много доцнији, он је био предмет уставног закона број 1 од 31. јануара 1963.

Стварање региона са обичним статутом било је у чудноватом задоцњењу, што је у супротности са непосредним стварањем региона са специјалним статутом изузев за Фријул — Јулијанску Венецију.

Режим аутономије

1) Границе

Члан 120 утврђује извесне границе регионалној аутономији које проистичу од унитарног својства италијанске државе.

Тако регион не може установити права уласка, изласка или транзита у односу на друге регионе.

Регион не може да ограничи право саобраћаја људи и добара, не може да ограничи грађанима право да обављају послове из своје струке или рада.

2) Расподела надлежности

Устав додељује извесне надлежности региону. Те су надлежности набројане у члану 117. Општа идеја састоји се у томе да су у питању локални предмети. Ове су надлежности законодавне природе. Ове одредбе морају поштовати границу основних начела које утврђују закони државе, и не само уставне законе. Сем тога оне не треба да буду у супротности са националним интересом ни са интересом осталих региона.

Члан 118 утврђује да регион има административне надлежности за предмете који су у његовој законодавној надлежности.

У специјалним статутима налазе се такође одредбе о додељивању надлежности. Тако се појављује једно основно начело, а то је начело додељивања надлежности.

Регион је надлежан само уколико су на њега пренета одређена права путем устава или закона. У специјалним статутима се налазе одредбе о додељивању надлежности. Оне су исте врсте.

Могу се запазити међутим неке особености. За Сицилију члан 14 Статута набраја предмете искључиве надлежности региона, али члан 15 додаје једну законодавну надлежност која се односи на организацију служби у извесним предметима који се не налазе на листи члана 14 а која се односе на регион. На завршетку члан 15 садржи једну општу клаузулу овако састављену: „Сви остали предмети који обухватају службе у којима регионални интерес преовлађује”.

Остали специјални Статути садрже многе сложеније одредбе; законодавна надлежност се обавља на три подручја и то на подручје које дефинише устав, подручје које дефинишу закони државе и најзад, подручје које има допунско обележје у односу на законе државе (видети члан 3, 4, 5. Статута Сардиније — члан 4, 5, 6. Статута Трентина Горња Адица и чла 4, 5, 6. Статута Фријул Јулијанске Венеције).

Установе региона

Органи региона су *Регионални савет, Хунта и њен председник.*

Члан 121 Устава утврђује да Регионални савет врши законодавну и уредбодавну власт, да је регионална хунта Извршни орган и да председник хунте представља регион, проглашава законе, врши управне административне функције које је држава пренела на регион, према упутстви-ма централне власти.

Члан 122 прописује да председника и чланове хунте бира Регионални савет. Постоји такође један председник и један одсек које бира Регионални савет.

Италијански устав прелази ћутке преко политичке одговорности Хунте и њеног председника пред Регионалним саветом.

Поједини специјални статути постављају формално ову одговорност и према томе парламентарни режим. Ова се решења појављују, са помало различитим формулама, у четири статута, тако на пример члан 20 Сицилије, 37 Сардиније, 45 Фријуле Јулијанске Венеције, 32 Трентина Горње Адице. Статут Долине Аосте не садржи такву формулу.

Члан 124 Устава прописује да један владин комесар са седиштем у главном граду *Региона* председава административним функцијама које врши држава и усклађује их са функцијама које врши регион.

Финансијски режим

Финансијски режим региона је дефинисан у члану 119 Устава. Региони имају финансијску аутономију у облику и у границама поставље ним законима Републике који усклађују ову аутономију са финансијама државе, провинције и општине.

По трећем ставу овога члана држава даје специјалне субвенције од рећеним регионима, у циљу да истакне значај Југа и острва. Та је формула позната под називом „пензије” у извесним федералним државама.

Региони могу располагати сопственим изворима (члан 119 други став), који су било посебне таксе било делови фискалних доходака.

Сви посебни статути садрже тачно утврђене одредбе које се односе на регионалне финансије.

Степен аутономије и режим контроле

1) Контрола аката врши се на различите начине с обзиром на чињеницу да ли су у питању законодавни акти или управни акти.

Члан 127 садржи сложене одредбе које се односе на законодавне акте. Закон који је потврдио Регионални савет подлеже овери владиног комесара који треба да стави своју оверу у року од 30 дана. Закон је проглашен у року од 10 дана након овере и ступа на снагу 12 дана после проглашавања.

Али Влада, уколико сматра да закон превазилази овлашћења региона или да је у противречности са националним интересима или интересима осталих региона може да врати текст Регионалном савету у року одређеном за стављање овере.

У случају да Регионални савет поново потврди закон, апсолутном већином својих чланова, влада може да се обрати Уставном суду по питању законитости или скупштинама по питању основе „супротности интереса”.

Поставља се питање да ли би скупштине могле да истакну превагу националног интереса над регионалним интересом. Контрола постаје чисто политичка. У случају сумње у погледу питања да ли треба решавати о законитости или о националном интересу, Уставни суд одређује надлежност.

Тако, када је реч о законодавним питањима контрола може бити политичка контрола, која уједно одређује и границу аутономије.

Када су у питању управни акти члан 125 предвиђа контролу законитости коју врши један државни орган, на основу утврђеног поступка предвиђеног законима Републике.

Члан 125 предвиђа ипак да закон може у одређеним случајевима да одобри контролу целисходности једино у циљу да проузрокује на образложени захтев, поновно испитивање одлуке Регионалног савета.

2) Контрола над лицима је дефинисана утврђеним начелима у члану 126 Устава.

Регионални савет може да буде укинут ако извршује акте који су у супротности са Уставом или који проузрокују опасне повреде закона, или ако није испунио захтев Владе да замени Хунту и њеног председника када ови нису извршили такве акте.

На основу власти над органима влада утврђује и друга ограничења код обављања аутономне власти.

У целини узев потребно је наговестити да је италијанско искуство врло интересантно и то је први покушај, што нарочито треба истаћи, да се оствари измирење између тежњи за аутономијом и одржавања унитарне државе.

Треба ставити у прилог искуства специјалне статуте који су одобрили доста велику аутономију, у оквиру наравно општих уставних одредаба и које су допринеле да се избегну велике затегнутости у извесним регионима, нарочито у острвским регионима или у регионима у којима постоје лингвистичке мањине. Статути Долине Аосте и статути Трентина Горње Адиде садрже нарочите гаранције за лингвистичке групе.

Италијанске уставне одредбе су несумњиво подстакле шпанског уставног законодавца у делу које је остварио тридесетак година доцније и које је уосталом сигурно шире и смелије.

III) ТРАДИЦИЈА И НОВИНЕ У РЕГИОНАЛИЗМУ

Аутономне заједнице шпанског Устава од 29. децембра 1978. године

Захтев регионалиста или аутономиста понекада назван сепаратистички једна је константа шпанске политичке историје. Тај се захтев традиционално појављује у појединим периферним регионима као што су Каталонија, Баскија, Галиса које су представљале одређене специфичности привезане за своје језике, своју културу, своје етничке чиниоце и које истичу њихове разлике са центром полуострва, провинцијама Леон и Стара Кастиља.

Ова стремљења постоје већ одавно и потврдила су се понекада, са другим захтевима на равни елементарних заједница у *Фуеросима*. Али на техничком плану регионална децентрализација федералистичког узора била је спроведена пре 1978. године за време двеју шпанских република.

Прва је била, као што је познато, кратког века, јер је била проглашена фебруара 1873. године и престала је да постоји када је влат преузела војничка диктатура под вођством генерала Павије 3. јануара 1874. године. Предлог устава који је био усвојен остаје као чисто формалан документ, али Република од 1873. године прогласила је *један федерални Устав*. Традицију у духу регионализма поново је преузео републикански Устав од 9. децембра 1931. године. Први одсек (члан 8—22) носи наслов *национална организација*. Он предвиђа унутар шпанске државе, аутономне регионе који могу бити основани „ако једна или неколико граничних провинција, које имају заједничке карактеристике историјске, културне и економске постигну сагласност да буду организовани у аутономне регионе како би створиле једно политичко административно језгро унутар шпанске државе ...” (члан 11).

Расподела надлежности између шпанске државе и аутономних региона је утврђена у својим начелима члановима 14, 15, 16.

Статути ових региона, донети на демократски начин треба да буду одобрени од стране државе.

Тако је Закон од 15. септембра 1932. године донео Статут аутономије Каталоније, а Закон од 6. октобра 1936. године Статут аутономије Баскије.

Овако исто решење налази се у монархијском Уставу од 1978. године после крвавог интермедијума франкистичке диктатуре која је у периоду од 40 година са жестином сүзбијала сваки удар на јединство земаља и људи Шпаније.

Још пре него што је Устав утврдио решење аутономије коју сачињавају аутономне заједнице и које је понуђено разним заједницама а не само као 1931. године „периферним“ регионима образованих групама граничних провинција, политичка нужност је захтевала већ при крају франкизма, и у току периода „Конституанте“ усвајање многобројних привремених статута који су названи статутуи „пре аутономије“.

Тако су режими „преаутономије“ били успостављени већ 1977. године за Андалузију 27. априла, за Балеаре, Астурију, Естрамадур, Стару Кастиљу/Леон 2. јуна. Декрет са законском снагом 41 од 29. септембра 1977. године поново уводи привремено тај режим за Каталонију а Декрет 2543 од 30. септембра донет је ради спровођења Декрета од 29. септембра 1977. године.

У 1978. години продужује се рад у овом правцу. Декрет са законском снагом број 1 од 4. јануара прописује режим преаутономије за Баскију, један декрет са законском снагом бр. 2 од истог дана регулише поступак одлучивања у Навари и један Декрет, такође, од истог дана разрађује Декрет са законском снагом о аутономији Баскије.

Режими преаутономије су узастопце били додељени Галиси (Декрет са законском снагом од 16. марта 1978. године), Арагонији (17. март), Канарским Острвима (17. март), Валенсији (17. март). Тако су, према томе, дефинитивни уставни текстови могли да буду примењени једној политичкој стварности и претходно постојећем правном поретку.

Шпански Устав од 28. октобра 1978. године који садржи 169 чланова и 10 одсека посвећује одсек VIII територијалној организацији државе од члана 137 до члана 158 подразумевајући и тај члан.

Овај одсек VIII је подељен на три главе. Прва глава, која је врло кратка (члан 137, 138, 139) обухвата општа начела, друга глава која такође садржи три члана (140, 141, 142) односи се на локалну управу и поставља начела о општинама и провинцијама.

Трећа глава која садржи 16 чланова носи наслов „О аутономним заједницама“. Она садржи главне одредбе које сачињавају оквир у који ће се унети посебни статутуи ових заједница.

Аутономна заједница сачињава једну посебну врсту политичке и управне организације за извесне територијалне колективитете.

У начелу и према одредбама члана 143, први став, у аутономне заједнице могу се образовати три врсте колективитета:

- граничне провинције које имају заједничке карактеристике историјске, културне и економске,
- острвске територије,
- провинције које имају једну историјску регионалну суштину.

Међутим, изузетно члан 144 предвиђа да из разлога од националног интереса, национални кортеси могу одобрити установљење једне аутономне заједнице када њена територија не превазилази територију једне провинције и када не постоје услови утврђени првим ставом члана 143. Исто тако Кортеси могу одобрити или установити један статут аутономије за територије које нису укључене у провинцијалну организацију.

Право на аутономију

Члан 2 Устава пошто је прогласио „нераскидиву једнакост шпанолске нације, заједничке и неразделиве отаџбине свих Шпанаца” „признаје и гарантује право на аутономију народности и региона који су у саставном делу Шпаније”.

Право иницијативе за тражење аутономије припада заинтересованим генералним саветима, односно саветодавном органу провинције (или одговарајућем органу острва) и двома трећинама општина чије становништво представља у најмању руку већину гласачког тела сваке провинције или сваког острва. Уколико иницијатива не успе она се не може преузимати пре рока од пет година.

Нормалном решењу иницијативе које долази одоздо надовезује се интервенција Кортеса као што је горе наведено.

Режим аутономије

Аутономија садржи границе и уписује се у општи оквир поделе надлежности између државе и аутономне заједнице чија су правила утврђена члановима 148 и 149.

Опште границе аутономије проистичу из општег начела по коме аутономне заједнице се уписују у оквир шпанске државе. Тако разни статут аутономних заједница не могу обухватити ни у коме случају економске или социјалне повластице (члан 138, други став).

Слободан промет људи и добара је једно основно начело коме ниједна власт не може ставити препреке нити ограничења (члан 139, други став).

Сви Шпанци уживају иста права и имају исте дужности у ма коме делу територије државе (члан 139, први став).

Аутономија призната појединим колективитетима не даје право аутономним заједницама да се међусобом удружују у савез (члан 145, први став). Међутим, аутономне заједнице могу закључивати договоре за управљање појединих заједничких служби помоћу саопштења Генералним кортесима.

За договоре који имају неки други предмет потребна је дозвола Генералних кортеса (члан 145, други став).

Статути или аутономне норме

Аутономија једне аутономне заједнице је дефинисана њеним статутима.

Предлог статута израђује скупштина састављена од чланова Генералног савета (односно међуострвског органа) заинтересованих провинција и од стране народних посланика и сенатора изабраних у свакој од ових провинција. Тај се предлог преноси Генералним кортесима у циљу његовог усвајања као закона (члан 146).

Тако статут једне аутономне заједнице сматра се као закон шпанске државе. Члан 127 у свом првом ставу прописује да ће Статути бити основне институционалне норме сваке аутономне заједнице, да ће их држава признати и штитити као саставни део свог правног поретка.

Статути аутономије тачно одређују име заједнице, водећи поглавито рачуна о њеном историјском идентитету, разграничењу територије, назив, организацију и седишту сопствених аутономних установа. Сем тога у статутима су назначене надлежности које преузима аутономна заједница, а те надлежности су дефинисане у оквиру који је устав прописао.

Расподела надлежности

Расподела надлежности између државе и сваке аутономне покрајине врши се управо у оквиру начела утврђене одговарајућим члановима устава шпанске државе. Ти су чланови Устава 148 и 149.

Проблем расподеле надлежности између укупног колективитета и саставних колективитета је класични проблем шпанске државе.

Овај је проблем често решаван формулом доделне клаузуле надлежности путем набрајања, решења звано „enumerated power”. О том постоје две симетричне примене један пут су наведена „овлашћења” федералног колективитета, дакле претпоставка надлежности иде у прилог саставних колективитета, то се решење налази у уставима Сједињених Америчких Држава, Швајцарске, Венецуеле, Аргентине, други пут су наведене надлежности државе чланице и предпоставка, према томе, иде у прилог федералне државе.

Канадско решење садржи једну оригиналност, а то је дупло набрајање, једно је набрајање за надлежност провинције, а друго за надлежност федералне државе.

Управо се налази једна таква формула у Шпанском уставу, јер члан 148 набраја надлежности аутономних заједница, а члан 149. надлежности државе.

Последњи став члана 149 расправља проблем конкурентских надлежности. Он наводи с једне стране да предмети који нису изричито додељени држави Уставом могу бити одузети од аутономних заједница према њиховим обостраним статутима.

Тај члан такође прописује да ће надлежност по предметима који се налазе у статутима аутономије припадати држави.

У осталом у случају конкуренције између државе и аутономних заједница, државна норма ће преовладати у свим областима које нису искључиво додељене аутономним заједницама.

Може се дакле утврдити претежност права државе у свим областима које нису изричито додељене аутономним заједницама на основу њихових статута уведених у оквир надлежности набројаних у члану 148.

Упоређење чланова 148 и 149 показује нарочито сложено обележје расподеле надлежности.

Набрајање члана 148 које се односи на надлежности аутономних заједница садржи 22 тачке, а набрајање у члану 149 садржи 32 тачке.

Могуће је, ради упрошћавања приказивања, задржати два критеријума расподеле надлежности, који се у осталом комбинују.

Први критеријум се односи на сам појам државе. Држава сама обавља надлежности које су јој правно својствене, тако у области спољних послова, народне одбране, царинског режима, народности, организације правосуђа и јавних функција, новчаног режима, функционисања државних јавних власти, општег законодавства у области грађанског права, трговинског права, кривичног права, у области друштвеној, као и интелектуалне и индустријске својине.

Други критеријум одговара појму општости или супротно специјалности.

Аутономна заједница располаже надлежностима локалног обележја. Расподела се врши донекле постепено.

Тако аутономна заједница је надлежна (тачка 17, члан 148) када је у питању развитак културе и истраживања и ако постоје разлози да се спроведе настава језика аутономне покрајине, али регулисање услова за добијање или издавање универзитетских титула зависи од државе (тачка 30 члана 149).

Тако се може запазити појављивање разликовања у ступњевима између општег државног ступња и посебног ступња аутономне заједнице.

Ово разликовање у ступњевима може се свести на разликовање два одвојена делокруга законског уређивања, тако узимајући један пример из члана 148 у његовој тачки 4 кредвића се надлежност аутономне заједнице по предмету „јавних радова који имају значаја за аутономну заједницу на њеној властитој територији“, док члан 149 тачка 24 предвиђа надлежност државе „за јавне радове који су од општег интереса и чије остварење се односи на више од једне аутономне заједнице“.

Овакво разликовање према територијалном оквиру може се запозити и у другим случајевима. Али каткада се разликовање у ступњевима појављује на другачији начин, оно се своди на прављење разлике, на пример, између једног основног законодавства, које поставља општа начела, које је у надлежности државе и једног допунског законодавства које има специјално обележје и које зависи од аутономне заједнице.

Тако се може наћи у члану 149 неколико тачака које се односе на надлежност државе у погледу утврђивања „база“ на пример базе уговорних обавеза (тачка 8), базе организације кредита (тачка 11), базе опште планификације економске активности (тачка 13), базе општег усаглашавања здравља (тачка 16), базе рударског и енергетског режима (тачка 25).

Понекада израз „базе“ није употребљен већ је замењен једном сличном формулом која употребљава придев „фундаменталан“ тако „фундаментално законодавство социјалне безбедности“ (тачка 23), „фундаментално законодавство о заштити околине“ (тачка 13), „фундаменталне норме режима штампе“ (тачка 27).

Подела надлежности своди се у овим случајевима на разликовање између једног заједничког законодавства и једног посебног законодавства, то је разликовање између обрасца „закон оквир“, „закон о примени“.

Преко начела расподеле надлежности постављених у члановима 148 и 149 који сачињавају нормално решење треба истаћи да члан 150 овлашћује Генералне кортесе да по предметима који зависе од државне надлежности може доделити аутономним заједницама или појединим међу њима законодавне норме у оквиру начела, база и директива утврђених једним државним законом.

Расподела надлежности предвиђена уставом може уосталом да буде измењена, у корист аутономних заједница, једним органским законом. Ова могућност је предвиђена чланом 150, став 2, у том случају закон предвиђа осим преноса надлежности одговарајући пренос финансијских средстава као и облика контроле који себи задржава држава, јер је у питању овде, по предпоставци, о једној државној надлежности пренесеној на аутономну заједницу.

Установе аутономних заједница

Члан 152 расправља о установама. Формула која је задржана је формула парламентарног режима.

Аутономна институционална организација почива на једној законодавној скупштини изабраној општим правом гласа према једном систему пропорционалног представљања, сем тога са представљањем разних зона територије.

Извршне и управне функције обавља један владин савет. Овим саветом управља један председник кога бира скупштина из реда својих чланова, а именује краљ.

Председник и чланови савета су политички одговорни пред скупштином.

Финансијски режим

Финансијски проблеми аутономних заједница су расправљени у члановима 156, 157 и 158 Устава.

Аутономне заједнице су делегати или сарадници државе за наплату, управљање и ликвидацију средстава ових заједница (члан 156, параграф 2).

Постоји и други облик финансијског повезивања између државе и аутономних заједница у том смислу што буџет државе може да предвиди додељивање државних средстава аутономним заједницама с обзиром на делатности које имају државно обележје и за које оне могу бити позване да их приме на себе.

Уосталом, начело солидарности на ступњу државе се материјализује са постојањем једног фонда за компензацију намењеног инвестиционим трошковима како би била поправљена међутериторијална економска неравнотежа (члан 158, други став).

Аутономне заједнице располажу финансијском аутономијом ради вршења и развитка својих надлежности.

Члан 157 тачно одређује финансијска средства аутономних заједница:

Известан број ових средстава су једним делом образовани од стране државе, или проистичу из државних средстава путем додатне допунске таксе.

Могу да постоје порези или таксе који су својствени аутономним колективитетима или који су основани од њихове стране.

Аутономне заједнице користе приходе који проистичу од њихове имовине или од производа кредитног пословања.

Најзад, аутономне заједнице могу користити државне фондове који проистичу на пример из система фонда међутериторијалне компензације или који су образовани другим дознакама на терет општег државног буџета.

Степен аутономије и режим контроле

Дефинисана својим подручјем аутономија аутономних заједница је огромна јер је у питању не само административна аутономија, него и законодавна аутономија, наравно у оквиру начела расподеле надлежности.

За процену степена аутономије потребно је испитати да ли постоји један систем контроле и, у случају да се то потврди, који је његов механизам.

Заиста постоји један систем контроле, који управо и показује један висок степен аутономије.

У области локалног законодавства на првом месту постоји само контрола уставности коју врши уставни суд када су у питању нормативне одредбе са законском снагом и које су усвојене у оквиру уставне расподеле надлежности.

Када су у питању законодавне функције које преносе Кортеси, у областима које превазилазе расподелу извршену уставом, контролу врши влада, по добијеном мишљењу Државног савета.

За управну делатност, што се тиче управе аутономне заједнице и правила са уредбодавним обележјем, контролу врши управно-судско правосуђе.

У области економској и финансијској, контролу врши Главна контрола.

Тако се може измерити висок степен аутономије уколико контролу обављају једино правосудни органи, на самој граници факултативног преноса надлежности од стране Кортеса, где се онда појављује владина контрола, после добијеног мишљења од Државног савета.

По својој ширини, својим механизмима, аутономија утврђена шпанским Уставом у корист аутономних заједница је, према томе, огромна.

Треба напоменути да уколико су одредбе Устава о аутономним заједницама, пуноважне, као и све одредбе Устава после ступања на снагу текста постоје већ од сада привремени режими аутономије.

У правом смислу речи овоме се стању ствари тежи у појединим прелазним одредбама које су додате уставном тексту.

Две прве прелазне одредбе односе се управо на територије које уживају привремени режим аутономије и територије које би у прошлости одобриле плебисцитом предлоге статута аутономије.

Четврта одредба се односи на проблем провинције Навара и њеног евентуалног присаједињења Генералном савету Баскије или аутономном режиму који ће га заменити.

Пета одредба се односи на вароши Сеута и Мелила које ће се моћи образовати као аутономне заједнице ако то одлуче њихови одговарајући општински савети, апсолутном већином њихових чланова и ако то Кортеси одобре једним органским законом.