

Др Марко Станковић\*

## ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА ШПАНИЈЕ О УСТАВНОСТИ СТАТУТА КАТАЛОНИЈЕ И ЊЕНЕ ПОСЛЕДИЦЕ

*Уставни суд Шпаније је, након четворогодишњег поступка, 28. јуна 2010. године коначно донео одлуку о уставности Статута Каталоније од 2006. године. Та шпанска аутономна заједница је у Статуту, према мишљењу шпанског Уставног суда, прекорачила границе свог аутономног делокруга. Каталонија је, након одлуке Уставног суда Шпаније о уставности њеног Статута о аутономији, испољила намеру да иступи из састава Шпаније. Одлука Уставног суда о неуставности неколицине одредаба Статута изазвала је, разумљиво, опречне реакције како у јавности, тако и међу уставноправним стручњацима и довела до уставне и политичке кризе у Шпанији. Овај рад је посвећен уставноправној анализи одлуке Уставног суда Шпаније о уставности Статута Каталоније, анализи правних и политичких последица које је таква одлука произвела, као и разматрању могућности за евентуално спречавање једностране сецесије те аутономне заједнице.*

Кључне речи: *Устав Шпаније од 1978. Статут Каталоније. Аутономне заједнице. Уставност. Уставни суд Шпаније.*

### 1. ШПАНИЈА „ДРЖАВА АУТОНОМИЈА“

Краљевина Шпанија је Уставом од 1978. године устројена као парламентарна монархија. Она је тим Уставом увела и веома оригиналан облик државног уређења, који је у теорији уставног права изазвао одређена спорења, јер различити аутори нису сагласни у оцени да ли је Шпанија децентрализована унитарна држава (регионална држава) или федерација. Устав, наиме, не дефинише Шпанију као федералну државу, али многа уставна решења у вези с државним уређењем наводе на закључак да је реч о релативно

---

\* Аутор је доцент Правног факултета Универзитета у Београду, [stankovicm@ius.bg.ac.rs](mailto:stankovicm@ius.bg.ac.rs).

централизованог федерацији.<sup>1</sup> Сами Шпанци обично кажу да је Шпанија „држава аутономија“ (*Estado de las autonomías*).<sup>2</sup> Како за-пажа Харт (Siobhán Harty), „Шпанија није федерација по свом име-ну, нити је састављена од ‘конститутивних јединица’, као што је то случај са већином федерација, али она има многе институционалне карактеристике федералних држава“.<sup>3</sup> У теорији стога постоји спор о томе какав је облик државног уређења у Шпанији, али се гене-рално може казати да је већинско мишљење наших аутора да се ради о регионалној држави,<sup>4</sup> док су у страниој теорији мишљења подељена, јер велики број присталица има и став да је ипак реч о федерацији *sui generis*. У том смислу Роналд Вотс (*Ronald L. Watts*) каже: „Шпанија је федерација по свему осим по имену, са 17 аутономних заједница које поседују уставна овлашћења која омогућавају значајан степен самоуправе“.<sup>5</sup> А Луис Морено (*Luis Moreno*) наводи да је шпанско државно уређење веома оригинално, али да је „његова концептуална веза са федерализмом неспорна“<sup>6</sup> и да му се не може порећи федерална природа.<sup>7</sup> Но, без обзира на то да ли се њено државно уређење карактерише на један или други на-чин, нема сумње да је „Шпанија најближа томе да буде федерална држава, а да званично не буде федерација“.<sup>8</sup>

Шпанија је деценијама била диктатура, изразито централи-стички уређена. Процес њене децентрализације (деволуције) отпочео је средином седамдесетих година прошлог века и био је веома ком-плексан, па је спроведен у три фазе, које су укупно трајале дуже од

<sup>1</sup> Вид. Daniele Conversi, „The Spanish Federalist Tradition and the 1978 Constitution“, *Telos* 112/1998, 135 138.

<sup>2</sup> Luis Moreno, *The Federalization of Spain*, London 2001, 109. „Након потврђивања на народном референдуму Устава од 1978, израз ‘Estado de las autonomías’ је постао популаран у свакодневној употреби не само политичара, правника и медија, већ и међу великим бројем грађана“.

<sup>3</sup> Siobhán Harty, „Spain (Kingdom of Spain)“, *Handbook of Federal Countries*, Montreal & Kingston London Ithaca 2005, 327.

<sup>4</sup> Такво мишљење заступају Миодраг Јовичић, Будимир Кошутић, Драгољуб Поповић и др. Вид. нпр. Миодраг Јовичић, *Регионална држава уставноправна студија*, Београд 1996, 30; Радомир Д. Лукић, Будимир П. Кошутић, Драган М. Митровић, *Увод у право*, Београд 1999, 398.

<sup>5</sup> Ronald L. Watts, *Comparing Federal Systems in the 1990s*, Kingston 1996, 28.

<sup>6</sup> L. Moreno, 109.

<sup>7</sup> „Јасно је да је Шпанија земља са федералним саставом“. *Ibid.*, 4.

<sup>8</sup> Violeta Ruiz Almendral, „Spanish court strikes down parts of Catalonia’s draft constitution“, *Federations Magazine*, December 2010 January 2011, 36. Добар пре глед различитих ставова о томе да ли је Шпанија федерална држава даје Драгољуб Поповић. Вид. Dragoljub Popović, *European Regionalism A Challenge to New Democracies*, Bâle Genève Munich 2002, 105 107.

једне деценије.<sup>9</sup> Основу сложене територијалне организације земље чини одредба чл. 137 Устава од 1978. године. Према тој одредби „територија државе је подељена на општине, покрајине и све аутономне заједнице које могу бити конституисане“, при чему „сви ти ентитети уживају самоуправу ради остваривања својих одговарајућих интереса“. Покрајине (провинције) су територијалне јединице основане током деветнаестог века, којима су управљале делегације (*diputación*) из Мадрида. Оне су данас јединице највишег степена у систему локалне самоуправе у Шпанији. С друге стране, аутономне заједнице, којих тренутно има 17, од суштинског су значаја за постојање сложеног уређења државе. Аутономне заједнице (*comunidades autónomas*) се у стручној литератури и политичком жаргону често називају и регионима, мада сâм Устав Шпаније не познаје тај израз.

Остваривање аутономије, односно формирање аутономних заједница у оквиру Шпаније, дефинисано је као право, а Устав прописује на које начине се то право може остварити. Уставом је само предвиђена могућност образовања аутономних заједница, а не и које ће то заједнице бити.<sup>10</sup> Принцип доступности аутономије свим шпанским „националностима“ и „регионима“ у свакодневном говору описује се крилатицом „кафа за све“ (*café para todos*).<sup>11</sup> „Како постоје три различита начина на које територија може да стекне аутономију, Шпанија обично бива окарактерисана као облик асиметричног федерализма“.<sup>12</sup> Метафорично казано, до аутономије у Шпанији воде три различита „пута“ – „брзи“, „спори“ и „изузетни“. Први начин за остваривање аутономије, који је познат као „брзи пут“, прописан је у чл. 151 и прелазном одредбом бр. 2. Устава од 1978. године и резервисан је за три „историјске покрајине“<sup>13</sup> – Баскију, Каталонију и Галицију, јер су то аутономне заједнице које су, како каже Устав, „у прошлости имале на плебисцитима потврђене предлоге статута о аутономији и које су у моменту ступања на снагу овог Устава имале привремене аутономне режиме“.<sup>14</sup> Стога су три наведене историјске покрајине добиле право да остваре аутономију непосредно по доношењу Устава од 1978, па су Баскија и Каталонија донеле своје статуте већ наредне,

<sup>9</sup> Процес је започет 1975, а окончан 1987. године. Вид. Carles Viver Pi Suñer, *The transition to a decentralized political system in Spain*, Ottawa 2010, 4 5.

<sup>10</sup> М. Јовичић (1996), 38.

<sup>11</sup> У Шпанији се прави разлика између појмова „нација“ и „националност“ и сматра се да „јединствена шпанска нација“ укључује различите „националности“ и „регионе“ (вид. чл. 2 Устава). Међу 17 аутономних заједница, осам се сматра „националностима“, седам „регионима“, а две „заједницама“.

<sup>12</sup> S. Harty, 327.

<sup>13</sup> L. Moreno, 4 5.

<sup>14</sup> О коренима идеје о регионализацији у Шпанији вид. М. Јовичић (1996), 37 38.

1979. године, док је Галиција то учинила нешто касније – 1981. године. Други начин, назван „спорим путем“ ка аутономији, предвиђен је у чл. 143 Устава, и предвиђа да „суседне покрајине са заједничким историјским, културним и економским карактеристикама, територије острва и покрајине са историјским регионалним јединством могу да остваре самоуправу и формирају аутономне заједнице“. „Спори пут“ ка аутономији, при том, подразумева неколико сложених корака усмерених ка томе да се докаже подршка грађана таквој аутономији пре него што се евентуално оснује аутономна заједница.<sup>15</sup> Осим тога, у овом случају се ради о ограниченом обиму аутономије, будући да је неопходно да протекне период од пет година пре него што новооснована аутономна заједница стекне пун обим аутономних права који предвиђају чл. 148 и 149 Устава. Коначно, трећи, „изузетни“ начин за формирање аутономних заједница омогућава „неисторијским“ заједницама да стекну аутономију на начин „који искључује петогодишњи период чекања путем система локалних иницијатива и референдума“.<sup>16</sup> Овај начин остваривања аутономије, предвиђен у чл. 151 Устава Шпаније, је најкомпликованији, јер подразумева одржавање више референдума, а једина заједница која је до данас тако стекла аутономију јесте Андалузија.<sup>17</sup>

Устав Шпаније је веома флексибилан када је реч о степеноу самосталности аутономних заједница, јер допушта свакој од њих да повећава или смањује обим својих надлежности, чак и на асиметричан начин у односу на друге. „Међутим, актуелни процес децентрализације је довео до једнаког нивоа деволуције међу регионима (аутономним заједницама, *M.C.*), са јединим изузетком Баскијске Земље и Наваре, које имају већи степен аутономије од осталих“.<sup>18</sup> Уместо сопствених устава, који су иначе уобичајени у већини федерација у свету и представљају израз права федералних јединица на самоорганизовање, шпанске аутономне заједнице доносе статуте о аутономији.<sup>19</sup> Како наводи Руиз Алмендрал (*Violeta*

<sup>15</sup> „За образовање конкретних аутономних заједница тражи се иницијатива одговарајућих покрајинских, односно општинских органа“. М. Јовчић (1996), 38.

<sup>16</sup> S. Harty, 328.

<sup>17</sup> Поповић је системе формирања аутономних заједница у Шпанији изложио на нешто другачији начин: D. Popović, 98 99.

<sup>18</sup> V. Ruiz Almendral, 36.

<sup>19</sup> У том смислу, Шпанија је ближа теоријском моделу децентрализоване унитарне државе. Ипак, уколико се анализира начин доношења статута, ситуација је мало другачија. Да би статут аутономне заједнице ступио на снагу, неопходно је да добије потврду централног парламента (Кортеса). На тај начин, сваки статут добија правну снагу формалног закона. Ради се, дакле, о готово идентичном поступку који постоји у случају доношења устава швајцарских кантона. Стога се може рећи да на зив статут не указује на стварну правну снагу највиших аката шпанских аутономних

*Ruiz Almendral*), „статут има правно сложен двоструки статус: он је уједно и највиши правни акт региона и закон усвојен и од стране регионалног и од стране шпанског парламента“.<sup>20</sup> Јасно је, стога, да статут аутономне заједнице подлеже и оцени уставности коју врши Уставни суд Шпаније (*Tribunal Constitucional de España*).<sup>21</sup> Да би статут био донесен или промењен, потребно је да га усвоје парламент аутономне заједнице и централни парламент у Мадриду – Кортес (*Cortes Generales*). „Овако донет статут држава признаје и штити као интегрални део свог правног поретка“.<sup>22</sup> Али то, с друге стране, значи и да „аутономија сваке заједнице на крају зависи од власти парламента“.<sup>23</sup> У случају неких аутономних заједница (укупно седам, међу којима су и Баскија и Каталонија) неопходно је да предложене промене статута добију већину и на референдуму у аутономној заједници.<sup>24</sup>

## 2. ДОНОШЕЊЕ НОВОГ СТАТУТА КАТАЛОНИЈЕ ОД 2006. ГОДИНЕ

Каталонија је, дакле, једна од три аутономне заједнице формиране по убрзаном поступку, захваљујући томе што ју је Устав препознао као „историјску покрајину“. Формално гледано, она има једнаке надлежности и статус као и друге шпанске аутономне заједнице, али је, с друге стране, несумњиво имала кључну улогу у дуготрајном процесу деволуције у Шпанији, служећи као узор осталим аутономним заједницама. Она је, наиме, прва донела статут, који су остале заједнице касније у великој мери копирале и тако им утабала стазу ка аутономији. Штавише, својеврсни „закон угледања“ осталих аутономних заједница на каталонска статутарна решења кључни је узрок успостављања релативно симетричног државног уређења у Шпанији. Каталонија је, међутим, крајем прошлог и почетком новог миленијума

---

заједница, јер је њихова правна снага већа од устава федералних јединица у многим федерацијама (сматра се, наиме, да уставни федералних јединица по правилу имају мању снагу од федералних закона, а статут аутономних заједница имају снагу једнаку оној коју поседују закони шпанског Кортеса). О правној снази устава федералних јединица и њиховим односом према федералном законодавству вид. Марко Станковић, *Уставно судство у савременим федерацијама*, Београд 2012, 199–202.

<sup>20</sup> V. Ruiz Almendral, 36.

<sup>21</sup> О саставу, организацији и функцијама Уставног суда Шпаније вид. Enrique Guillen Lopez, „Judicial Review in Spain: The Constitutional Court“, *Loyola of Los Angeles Law Review* 41, 2/2008, 531–541; S. Harty, 331.

<sup>22</sup> М. Јовичић (1996), 39.

<sup>23</sup> S. Harty, 329.

<sup>24</sup> О поступку доношења статута вид. D. Popović, 99–100.

показала недвосмислене тежње да повећа своју аутономију у оквиру Шпаније, па је предузела мере којима је поново покренула процес деволуције, који је практично био „замрзнут“ годинама пре тога.<sup>25</sup>

Већ 2005. године Каталонија је објавила да жели да донесе нов статут о аутономији, којим би њена аутономија била проширена, при чему би велика пажња била посвећена посебном идентитету ове аутономне заједнице у односу на друге, нарочито у вези с питањем језика.<sup>26</sup> Писци новог каталонског статута поставили су преда се пет главних циљева. Први је био да се правно уобличи посебност Каталоније и Каталонаца, укључујући и дефинисање те аутономне заједнице као посебне нације. Питање постојања вишенационалности у Шпанији је веома осетљиво, јер једна од фикција на којима је утемељен целокупан постојећи шпански уставни систем јесте фикција да постоји јединствена шпанска нација.<sup>27</sup> Други циљ био је да се у статуту предвиди каталог људских и грађанских права и слобода, као да се ради о уставу, јер је та материја традиционално интегрални део *materiae constitutionis*. Треће, писци статута су имали задатак да спрече „мешање“ централних органа у искључиве надлежности Каталоније, иако шпански Устав предвиђа широк спектар средстава путем којих државни органи врше контролу у аутономним заједницама.<sup>28</sup> Четврти циљ био је реформа судског система. И коначно, пети циљ био је успостављање правних механизма који би омогућили учешће Каталоније у раду органа Европске уније, као и ширу партиципацију у вођењу шпанске државне политике.<sup>29</sup>

Нови Статут Каталоније донет је по сложеном поступку који предвиђа Устав Шпаније (чл. 146–147) – прво га је усвојио каталонски парламент, затим га је потврдио Кортес и, на крају, грађани Каталоније на референдуму одржаном јуна 2006. године.<sup>30</sup> Статут је ступио на снагу 9. августа 2006. године. Интересантно је да је једина странка у шпанском Кортесу која се противила Статуту била конзервативна Народна партија (*Partido Popular*), јер га је сматрала противним Уставу. Њених 99 посланика се затим обратило Уставном суду,

<sup>25</sup> Опширније о томе вид. S. Harty, 332–333; L. Moreno, 64–66.

<sup>26</sup> О проблему вишејезичности у Шпанији вид. D. Popović, 95–96.

<sup>27</sup> М. Јовичић (1996), 38. Луис Морено тврди да шпански грађани имају „дво струки идентитет“ (*dual identity*) „он подразумева уједно и регионални и државни идентитет у различитом степену и без видљивих контрадикција између њих“, L. Moreno, 5.

<sup>28</sup> М. Јовичић (1996), 41.

<sup>29</sup> Упор. V. Ruiz Almendral, 36–37.

<sup>30</sup> Остао је, међутим, забележен много мањи број грађана Каталоније који су се изјаснили на том референдуму него што је било очекивано – свега 49 одсто. Поређења ради, проценат гласалих на референдуму када је усвојен претходни статут 1979. био је 60 одсто, а 1978, када је донесен Устав Шпаније, чак 68 одсто.

оспоровајући уставност чак 113 од укупно 223 члана Статута, да би у наредних неколико месеци исто учинио и шпански омбудсман и још пет аутономних заједница (Арагон, Балеари, Валенсија, Мурсија и Ла Риоха).

Поступак оцене уставности Статута Каталоније био је веома озбиљан задатак за шпански Уставни суд, па је он морао да поступи веома обазриво, јер је било јасно да ће одлука у овом случају представљати једну од најважнијих одлука у његовој јуриспруденцији. Тек након готово четири године од подношења предлога за оцену уставности статута, након дугог и веома политизованог процеса у којем судије нису успеле да постигну сагласност о неколико нацрта одлуке, Уставни суд Шпаније је 28. јуна 2010. године коначно донео одлуку.<sup>31</sup> Осим тога што је проглашење делова статута каталонске аутономне заједнице неуставним по себи представљало револуционарни чин у пракси шпанског Уставног суда, први пут се догодило и да тај суд донесе неку одлуку на потпуно необичан начин. Суд је, наиме, у моменту одлучивања бројао свега десет чланова (Уставом је предвиђено 12),<sup>32</sup> јер је један судија у међувремену преминуо, а један био је принуђен да поднесе оставку из политичких разлога. За одлуку је гласало свега шест судија, што чини тачно половину од Уставом предвиђеног броја судија, али не и апсолутну већину од Уставом предвиђеног броја. Због тога је легитимитет одлуке, поготово код оних који јој сеprotиве, несумњиво много мањи него да је ту одлуку подржала апсолутна већина.

### 3. ОДЛУКА УСТАВНОГ СУДА ШПАНИЈЕ О УСТАВНОСТИ СТАТУТА КАТАЛОНИЈЕ ПРАВНА АНАЛИЗА

Уставни суд је укинуо, у целини или делимично, укупно 14 чланова Статута, за 23 члана је дао сопствено тумачење, условивши њихово даље важење и примену управо својом интерпретацијом, док су 74 оспорена члана остала на снази. Одлука има готово 500 страница текста и представља најопширнију одлуку у историји шпанског Уставног суда.

Одлука, дакле, делимично има укидајући, а делимично интерпретативни карактер. У случајевима када Уставни суд укида неуставне правне норме, он врши своју оригинерну функцију нормативне контроле права на начин како је то учинио амерички Врховни суд 1803. године, односно како је то дефинисао творац првог уставног суда у свету, Ханс Келзен (*Hans Kelsen*), почетком прошлог века. Уставни

<sup>31</sup> BOE A 2010 11409, Boletín Oficial del Estado, núm. 172, 16.7.2010, 1 491.

<sup>32</sup> О саставу шпанског Уставног суда вид. E. G. Lopez, 532 534.

суд је у суштини орган који би требало да „бди“ над уставом и да буде главни заштитник начела уставности тако што ће укидати (или поништавати) неуставне законе парламента, а не орган који ће бити стваралац нових нормативних решења, јер та улога изворно припада парламенту. Али, уставни суд превазилази своју тако схваћену улогу у случајевима када доноси интерпретативне одлуке. Тада „уставни суд у ствари мења закон“,<sup>33</sup> утврђујући једно од његових могућих тумачења као једино исправно. Доносећи овакве одлуке, уставни суд намеће сопствена тумачења нормативних аката као обавезна, чиме се „удаљава од уобичајено схваћене судијске власти, дајући себи за право да, по потреби, дописује законе. Тако уставни судија губи статус негативног законодавца и претвара се у право (позитивног) законодавца“.<sup>34</sup> Шпански Уставни суд је у својој три деценије дугој пракси (почео је с радом 1981) „обично преузимао улогу ‘негативног законодавца’“,<sup>35</sup> али је често имао и „активну власт која води Устав и уставни развитак у специфичном правцу“,<sup>36</sup> док је у случају Статута Каталоније, условно речено, одиграо обе улоге – и „негативног“ и „активног“ нормотворца.

Генерално гледано, Уставни суд је оптику своје анализе усмерио на осам главних делова новог Статута Каталоније: 1) каталонско национално питање; 2) „историјска права“ Каталоније; 3) каталог права и обавеза грађана Каталоније, са посебним освртом на употребу језика; 4) органе власти Каталоније; 5) судску власт; 6) надлежности Каталоније; 7) институционалне односе каталонске владе са државом Шпанијом и Европском унијом и 8) систем финансирања Каталоније.

Прва спорна одредба Статута била је већ његова преамбула, у којој је Каталонија проглашена нацијом. Статут је навео да је таква дефиниција израз „осећања и жеља“ грађана Каталоније, иако Устав Шпаније (чл. 2) Каталонију препознаје као „националност“. Као што је већ речено, Устав почива на фикцији о јединственој шпанској нацији,<sup>37</sup> па су стога, према мишљењу Уставног суда, одреднице „нација“ и „национална реалност“ правно недозвољене, због чега не

<sup>33</sup> Victor Ferreres Comella, „The Consequences of Centralizing Constitutional Review in a Special Court: Some Thoughts on Judicial Activism“, *Texas Law Review* 82/2004, 1724.

<sup>34</sup> Танасије Маринковић, „Интерпретативне одлуке уставних судова“, *Уставни суд Србије у сусрет новом уставу* (зборник радова), Београд 2004, 246. Практика интерпретативних одлука уставних судова је у савременим државама доста распрострањена, а нарочито је укореењена у Савезној Републици Немачкој, Италији и Руској Федерацији.

<sup>35</sup> C.Viver Pi Suñyer, 20.

<sup>36</sup> E. G. Lopez, 560.

<sup>37</sup> D. Popović, 96 97.



могу служити ни у сврху тумачења других одредаба Статута. Уставни суд је термине употребљене у преамбули окарактерисао као резултат политичког изражавања без икаквих правних последица и на тај начин покушао да заштити уставну фикцију.<sup>38</sup>

Статут се, затим, у чл. 5 позвао на одредбе Устава Шпаније у којима су препозната „историјска права“ одређених региона, међу којима је и Каталонија, и утврдио да је „каталонска самоуправа такође заснована на историјским правима каталонског народа, на њеним световним институцијама, као и на каталонској правној традицији“, а да отуда произлазе права каталонских власти (*Generalitat*) у вези са грађанским правом, језиком, културом, просветом и институционалним системом уопште. Уставни суд је у својој одлуци утврдио да ова одредба Статута није заснована на уставној одредби о „историјским покрајинама“, изричито негирајући да постоји било каква веза између историјских права које признаје Устав и оних која наводи Статут.<sup>39</sup> Уставни суд је десицирано истакао да позивање на „историјска права“ не може представљати правни основ за постојање било каквих надлежности регионалних власти, већ да надлежности свих шпанских аутономних заједница извиру искључиво из Устава Шпаније. Стога ни надлежности Каталоније, као аутономне заједнице у Шпанији, нису произашле ни из каквих „историјских права“, него из самог Устава. Према становишту Уставног суда, Статут је на изванредан начин злоупотребио тај уставни израз, дајући му сасвим другачији смисао од оног који му је дао шпански уставотворац.

Каталонски Статут садржи, први пут, повељу о људским и грађанским правима и слободама. У вези с том повељом појавила су се два проблема. Још пре него што је Уставни суд донео одлуку о уставности Статута, једна од главних дилема у јавности била је да ли Статут уопште треба (или сме) да садржи такву повељу. Прописивање каталога људских права је, иначе, карактеристично за акте уставног карактера, а не за статуте, мада су по начину доношења статута шпанских аутономних заједница блиски уставима федералних јединица у неким другим федерацијама (рецимо, уставима швајцарских кантона). Уставни суд је утврдио да прописивање права и обавеза грађана у Статуту, изузев оних која се односе на употребу језика, није противустварно, али да та права и обавезе немају „фундаментални“, већ „статутарни“ карактер. На тај начин је Суд правима и обавезама прописаним Статутом доделио нижи ранг у односу на она која прописује Устав Шпаније. То и није нелогично када се има

<sup>38</sup> Сличну аргументацију Суд је искористио приликом тумачења чл. 8 Статута који говори о „националним симболима“.

<sup>39</sup> О историјским правима вид. S. Narty, 329-330.

у виду да су статути аутономних заједница по правној снази у нивоу шпанских закона.

Други, много важнији и конкретнији проблем у вези са статутарним правима и обавезама грађана било је право и обавеза познавања каталонског језика.<sup>40</sup> Статут је изричито прописао да је „каталонски језик у уобичајеној и пожељној употреби у органима јавне администрације и у јавним медијима у Каталонији, а такође и језик у уобичајеној употреби приликом предавања и учења у образовном систему“ (чл. 6, ст. 1). Уставни суд је одредбу о употреби каталонског језика у просвети оставио нетакнутом, али је изричито навео да Статут не може да установи „пожељну“ (преференцијалну) употребу језика у каталонској јавној администрацији и медијима, наводећи при том да једино централни парламент (Кортес) може, путем редовног законодавства, да исправи „ситуацију историјске неравнотеже“ у употреби језика.<sup>41</sup> Стога је израз „пожељној“ брисан одлуком Уставног суда. Уставни суд није протумачио одредбу о познавању каталонског језика као обавезу, за разлику од уставне обавезе (чл. 3, ст. 1) о знању кастиљанског језика (званичног језика Шпаније, који се код нас обично назива шпанским језиком). Суд је навео да није спорно право свакога да се у Каталонији служи каталонским језиком, али да то не може бити ничија обавеза. Према неким мишљењима, Суд је на тај начин направио контрадикцију, јер је у истој одлуци раније утврдио да Статут мора да гарантује принцип једнакости у употреби језика – стога, уколико је знање кастиљанског језика уставна обавеза, обавеза знања каталонског би учинила тај језик равноправним са кастиљанским. У одлуци је још наведено да је Кортес једини орган који може да одреди обим и садржину одредаба које регулишу право на употребу каталонског језика у институцијама централне власти, као и ниво знања каталонског који морају имати судије, нотари и други јавни службеници.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> У вишејезичним сложеним државама се, иначе, постављају два различита питања у вези са употребом језика. Једно је право припадника сваке језичке групе да језику којим говори буде признат одређен статус у оквиру управе, судства, школства итд. Друго је питање употребе језика између припадника различитих језичких група и, посебно, питање употребе различитих језика у раду централних органа, пре свега парламента. Вид. Миодраг Јовичић, *Савремени федерализам*, Београд 1973, 246.

<sup>41</sup> Неравнотежа је била нарочито изражена за време диктаторског режима генерала Франка. „Чувар шпанских традиција’ Франко забранио је употребу свих језика осим кастиљанског (званичног ‘шпанског’ језика), док је у немирној Баскији спроводио прави геноцид“. М. Јовичић (1996), 37.

<sup>42</sup> Уставни суд је дао обавезујућа тумачења још неколицине језичких одредаба Статута. То су одредбе о употреби језика у односима јавних органа и грађана (чл. 33, ст. 5 и чл. 50 ст. 5), у приватним односима (чл. 34) и у образовању (чл. 35, ст. 1 и 2).

Предмет оцене уставности биле су и одредбе Статута које уређују положај и функције каталонских аутономних органа, пре свега Савета за статутарне гаранције и омбудсмана. Савет за статутарне гаранције<sup>43</sup> је превасходно саветодавни орган који „се стара о томе да прописи Генералитета буду у складу са Статутом и Уставом“ (чл. 76, ст. 1). Али, он за разлику од свог претходника, Каталонског саветодавног одбора, у неким случајевима може да доноси и обавезујуће одлуке. Савет је према Статуту (чл. 76, ст. 2) надлежан да испитује сагласност предлога закона и других аката које су било влада или посланици поднели парламенту са Уставом и Статутом, као и сагласност предлога о изменама и допунама Статута са Уставом Шпаније пре него што тај предлог буде упућен парламенту на усвајање. Органи власти Каталоније су у многим случајевима обавезни да се обрате Савету пре него што формално упуте предлог парламенту. Статут је још предвидео и да су одлуке Савета која се односе на њиме призната права „обавезујуће по природи“ (чл. 76, ст. 4), док у свим осталим случајевима имају саветодавни карактер. Управо је та одредба о обавезности одлука Савета у вези са гарантованим правима била спорна судијама Уставног суда, па су је прогласили неуставном.

Каталонском омбудсману (*Sindic de Greuges*) Статутом је поверена надлежност да штити права и слободе које предвиђају Устав Шпаније и сâм Статут. С тим циљем њему је дато „искључиво“ овлашћење да надзире рад каталонске администрације, локалних самоуправа, као и свих „јавних и приватних тела“ којима су поверена јавна овлашћења (чл. 78, ст. 1), а затим је предвиђено да каталонски и шпански омбудсман „сарађују“ у вршењу њихових надлежности (чл. 78, ст. 2). Уставни суд је укинуо одредбу о искључивом овлашћењу каталонског омбудсмана у надзору над наведеним органима и телима, сматрајући је супротном Уставу (чл. 54 и 55), и наводећи да он ту надлежност дели са шпанским омбудсманом у домену заштите уставних (али не и статутарних) права.

Велику пажњу Уставног суда изазвале су и одредбе Статута које уређују судску власт. Познато је, при том, да теоријски модел територијалне аутономије предвиђа постојање законодавних и извршних органа у децентрализованим јединицама, док се судска функција везује за теоријски облик федералне јединице у федерацији. Штавише, демаркациона линија између појмова федералне јединице и јединице територијалне аутономије се управо „испољава у непостојању уставотворне и судске функције“,<sup>44</sup> па је присуство сопствене судске власти у Каталонији још један аргумент

<sup>43</sup> Савет за статутарне гаранције има девет чланова, а конституисан је 23. новембра 2009. године.

<sup>44</sup> Павле Николић, *Уставно право*, Београд 1993, 429.

у прилог тврдњи да је Шпанија федерална држава. Чак и Поповић, који Шпанији оспорава федерални карактер, наводи да је у погледу организације судства „шпански систем отишао даље него федерални системи у неким европским федерацијама, као што су Аустрија или Белгија, на пример“.<sup>45</sup>

У вези са судском влашћу, Статут је предвидео постојање Савета правде Каталоније, дефинишући га као „тело које управља судском влашћу у Каталонији“. Ради се, дакле, о органу правосудне управе (који је пандан, рецимо, нашем Високом савету судства), премда му је Статут (чл. 98) дао доста широка овлашћења. Управо због превеликих надлежности које су поверене овом органу, Уставни суд је укинуо готово цео одељак који регулише његов састав, функције и начин рада (глава III, одељак II Статута), образложивши укидање већине одредаба у том одељку, између осталог, и тиме да је Статут прекорачио надлежности аутономне заједнице и закорачио у делокруг централне власти, дефинисан пре свега Органским законом о судској власти (*Llei orgànica del poder judicial*).<sup>46</sup>

Шесто правно подручје којим се Уставни суд бавио у својој одлуци јесу надлежности Каталоније установљене Статутом. Надлежности различитих нивоа власти прецизно су одређене Уставом Шпаније (чл. 148–150), а предвиђена су и различита средства контроле централних органа, чија је сврха спречавање прекорачавања аутономног делокруга аутономних заједница (чл. 153–155).<sup>47</sup> Дистрибуција надлежности између централних и регионалних органа представља срж сваког сложеног државног уређења, било да је реч о федералној или регионалној држави, па је зато разумљиво што је управо укидање и тумачење тих статутарних норми од стране Уставног суда изазвало највећи револт код Каталонаца. Најкраће речено, Уставни суд је осујетио готово све нове надлежности које је Статут увео, потврђујући његову мању правну снагу у односу на Устав и вршећи своју уставом предвиђену улогу арбитра у сукобима надлежности између централне и регионалне власти. Он је онемогућио све покушаје у Статуту да прошири опсег искључивих надлежности каталонске аутономне заједнице, као и покушаје да се спречи интервенисање централне власти у областима њене искључиве надлежности.

Уставни суд се ради остварења тог циља послужио различитим механизмима. Он је, с једне стране, дао обавезујуће тумачење одре-

<sup>45</sup> D. Popović, 103.

<sup>46</sup> Суд је у потпуности или делимично укинуо део одредбе чланова 95, 97, 98, 100. и 11. Статута. Поред тога, Уставни суд је дао обавезујуће тумачење појединих одредаба које регулишу положај Врховног суда правде Каталоније (чл. 95, ст. 2).

<sup>47</sup> О подели надлежности у Шпанији вид. S. Harty, 329 330; M. Јовичић (1996), 39 40; D. Popović, 100 11.

даба о искључивим надлежностима (чл. 110), које, између осталог, предвиђају да Каталонија у областима у својој искључивој надлежности врши „у целости“ законодавну и извршну функцију, да она у тим областима има „право да води сопствену политику“ и да ће њени прописи које регулишу њене искључиве надлежности на њеној територији „имати предност“ над свим другим правним актима. У том смислу, Суд је навео да, упркос дефиницији искључивих надлежности коју садржи Статут, интервенција централних власти не може да се спречи, јер Статут не може да ограничи ни обим ни садржај овлашћења централне власти које су утврђене Уставом. Сличну правну технику Уставни суд је применио и приликом тумачења одредбе о извршним овлашћењима Каталоније (чл. 112). С друге стране, кад је реч о подељеним надлежностима, Суд је применио нешто другачији приступ – укинуо је неуставне делове одговарајућих одредаба Статута (чл. 111, чл. 120, ст. 2 и чл. 126, ст. 2) које су имале за циљ да ограниче централне органе у нормирању тих надлежности, тако што су садржале формулацију да ће централна власт утврдити „минималне“ стандарде или начела у вези с њиховим вршењем.<sup>48</sup>

Претпоследња област Статута коју је испитао Уставни суд јесу односи Каталоније са осталим аутономним заједницама, државом Шпанијом и Европском унијом. Стиче се утисак да је Уставни суд био прилично благ приликом оцене ове групе норми, задржавши се углавном на нивоу необавезујућих препорука везаних за партиципацију Каталоније у одговарајућим институцијама. Ипак, одлуком је утврђено да та партиципација ни у ком случају не може подразумевати директно именоване чланова органа који доносе одлуке у тим институцијама. Додуше, одредбама Статута (чл. 174, ст. 3, чл. 180 и чл. 183) је и предвиђено да се партиципација одвија у складу са законом, а већина предвиђених механизма би требало да има консултативну функцију.

Коначно, последња област правног регулисања коју је Уставни суд „ставио под лупу“ своје нормативне контроле јесте систем финансирања каталонске аутономне заједнице. Један од основних принципа у области финансирања у Шпанији јесте принцип солидарности између аутономних заједница, који је установљен да би се отклонила евентуална финансијска равнотежа између њих. Тај принцип се у каталонској аутономној заједници традиционално сматра неправичним, јер она, као економски најразвијенија, подноси огро-

<sup>48</sup> Поред ових општих, Уставни суд је анализирао и посебне одредбе о надлежности Каталоније и дао обавезујућа тумачења статутарних одредаба везаних за институте непосредне демократије (чл. 122, а у вези с тим и чл. 222, ст. 1, тач. d и чл. 223, ст. 1, тач. i), културна питања (чл. 127, ст. 3), грађанско право (чл. 129) и питања имиграције (чл. 138). Та тумачења су, разуме се, у сличном маниру као и тумачења општих одредаба о надлежности.

ман терет финансијског уједначавања. Због тога је Статут пре свега тежио да ограничи финансијска средства намењена уједначавању.<sup>49</sup>

Статут је уредио област финансирања у маниру основног правног прописа, иако је Кортес раније, у складу са Уставом (чл. 157, ст. 3) донео Органски закон о финансирању аутономних заједница (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas – LOFCA*).<sup>50</sup> Уставни суд је избегавао да касира одредбе Статута, али је у својој одлуци недвосмислено истакао да би у случају сукоба два прописа, у складу са начелом *lex superior derogat inferiori*, требало примењивати органски закон. Питање је да ли је овакво тумачење Суда исправно, с обзиром на то да и Статут, захваљујући начину свог усвајања, има карактер закона, па се може примењивати и правило *lex posterior derogat priori*.

Међу мноштвом одредаба о финансирању, Уставни суд је укинуо, и то делимично, свега две. Прва (чл. 206, ст. 3) је предвиђала да ће Каталонија учествовати у фондовима за финансијско уједначавање у областима као што су образовање, здравство и друге делатности неопходне за очување друштвеног благостања само у оној мери у којој остале аутономне заједнице издвајају за сличне фискалне намете. Управо тај реципроцитет са другим аутономним заједницама је Суд прогласио неуставним, јер је држава та која има искључиву надлежност да уређује област финансијског уједначавања. Друга неуставна одредба Статута (чл. 218, ст. 2) предвиђала је надлежност Каталоније над финансирањем локалне самоуправе, укључујући и увођење и регулисање локалних пореза. Примарно регулисање пореске материје је, према Уставу (чл. 133, ст. 1 и 149, ст. 1, тач. 14), искључива надлежност државе.<sup>51</sup> С друге стране, Уставни суд је дао обавезујуће тумачење одредаба које уређују сарадњу државе и аутономне заједнице у области финансија (чл. 210), државне инвестиције у инфраструктуру у Каталонији (прелазне одредбе, 3а) и патриципацију Каталоније у државним порезима (прелазне одредбе, 8а, 9а и 10а).<sup>52</sup> Суд је тако на појединим местима ублажио одредбе Статута, као што су, рецимо, обавеза централне власти да инвести-

<sup>49</sup> Финансијско уједначавање је, иначе, чест проблем у федералним државама. У СР Немачкој је Савезни уставни суд у чак три наврата (1952, 1986. и 1992. године) решавао случајеве у вези са финансијским уједначавањем. Вид. М. Станковић, 284 287.

<sup>50</sup> Вид. М. Јовичић (1996), 40; S. Harty, 330; D. Popović, 11. „Поред закона, договорани су различити вишегодишњи аранжмани између државног органа устројеног тим законом и регионалних представништава“, S. Harty, 330.

<sup>51</sup> S. Harty, 330.

<sup>52</sup> Треба нагласити да су многе финансијске одредбе Статута ипак остале не такнуте, иако су умногоме промениле фискалне односе унутар Шпаније. Вид. V. Ruiz Almendral, 37.

ра у Каталонију или да јој пренесе одређене порезе, нагласивши да о томе одлуку доноси централна власт и да јој поједине аутономне заједнице не могу својим једностраним актима наметати такве и сличне обавезе.

#### 4. ПРАВНЕ ПОСЛЕДИЦЕ ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА

Реакција стручне јавности на одлуку Уставног суда није била једногласна. Једни су сматрали да одлуком примена Статута није осујећена, тврдећи да је укинута свега око шест одсто од укупног броја његових чланова. Други су, на супрот томе, тврдили да је таква, „математичка“ аргументација потпуно бесмислена, јер су укинати и протумачени чланови представљали кључне одредбе Статута и да је стога његова суштина потпуно промењена њиховим касирањем, односно обавезујућим тумачењем.

Прихватљивије је, свакако, друго мишљење. Иако Уставни суд заиста није укинуо велики број одредаба каталонског Статута, он је укинуо неке од највиталнијих међу њима, док је друге интерпретирао на другачији начин од онога који су имали на уму писци Статута, условивши њихову даљу примену управо таквим тумачењем. Приметно је, ипак, да је Уставни суд имао веома рестриктиван приступ приликом касирања неуставних одредаба, јер је оставио на снази или евентуално дао обавезујуће тумачење многих норми које је могао да прогласи неуставним. Но, поставља се питање шта би остало од каталонског Статута да је суд имао екстензивнији приступ приликом укидања оспорених одредаба, јер и оваква одлука без сумње у потпуности мења његову суштину. Сумарно посматрано, деловање Уставног суда је у мањој или већој мери осујетило свих пет циљева које су творци Статута имали пред собом приликом његовог доношења и „поткопало“ три најважнија темеља Статута: постојање каталонске нације, каталог људских права и уређење власти те аутономне заједнице, а посебно део о финансијској аутономији.<sup>53</sup>

Пре свега, Уставни суд је задао снажан ударац каталонској заједници када је негирао постојање каталонске нације и није признао „историјска права“ као правни основ каталонске аутономије, већ је истакао да аутономија Каталоније произлази из Устава. Тиме је

---

<sup>53</sup> Главни стубови Статута „су били двоструки, потреба за афирмацијом посебне националне реалности, попут оне у Шкотској или Фландрији, која је као таква призната широм Европе, а пречесто је негирана у Шпанији; и полагање темеља за равноправнији однос са централним властима на пољу економије, превазилажење упадљиве фискалне неравнотеже која омета развој Каталоније још од успостављања аутономног система“. (The Spanish Constitutional Court ruling on the Catalan Statute and its political implications, <http://www.aics-usa.org/uploads/Leaflet.pdf>, 25.10.2012)

Суд, између осталог, још једанпут ставио до знања свим аутономним заједницама да њихова аутономија има деривативну природу и да је једино уставотворац својом вољом може проширивати и сужавати. На другој страни, Уставни суд је људска права прописана Статутом учинио правима „другог реда“ у односу на она предвиђена Уставом. У вези с тим, Суд је потпуно релативизовао одредбе о „пожељној“ (преференцијалној) употреби каталонског језика, што се, с једне стране, директно одражава на остваривање осталих људских права, а, с друге, на национално питање, јер је језик један од кључних елемената за постојање националног идентитета. И треће, Уставни суд је умногоме сузио обим аутономије који су имали на уму творци Статута тако што је укинуо кључне одредбе о функцијама високих каталонских органа (Савета за уставне гаранције, омбудсмана, Савета правде...) и потпуно изменио првобитни смисао одредаба о надлежности Каталоније, при чему је посебну пажњу посветио одредбама о финансијској аутономији. Суд је због овакве своје одлуке изгубио кредибилитет код Каталонаца, иако је раније био готово беспоговорно прихваћан као главни арбитар у односима између субјеката унутар Шпаније.<sup>54</sup>

Одлука шпанског Уставног суда у случају Статута Каталоније је начинила и „коллатералну штету“. Наиме, нови каталонски Статут је, слично као и тридесетак година раније, прихваћен међу још неким аутономним заједницама као узор, због чега су оне убрзо по његовом доношењу приступиле променама својих статута. Повећање аутономије шпанских аутономних заједница је за многе који су до тада Шпанију сматрали децентрализованом унитарном државом (регионалном државом) значио федерализацију те земље, док је за друге то био нови одлучан корак у правцу још веће децентрализације већ постојеће федерације. Уставни суд је за то време „ћутао“, оклевајући дуже од четири године с доношењем одлуке о уставности каталонског Статута. Стога су се правне последице одлуке шпанског Уставног суда, када је она коначно донесена средином 2010. године, имплицитно одразиле и на аутономне заједнице које су у међувремену следиле каталонска решења, а нарочито на Валенсију и Андалузију, чији су статuti најсличнији каталонском. Осим њих, каталонски модел су, у нешто мањој мери, применили и Арагон, Балеари, Кастиља и Леон, Екстремадура и Кастиља Ла Манча.<sup>55</sup> Сви ти статuti су такође

<sup>54</sup> „До одлуке суда, реформа статута је била политички процес који су многи Каталонци сматрали алтернативом за две немогуће опције: ревизију Устава (...) и независност“, V. Ruiz Almendral, 37 38.

<sup>55</sup> Треба, међутим, запазити да су у случајевима наведених седам аутономних заједница статuti усвојени захваљујући политичком договору две водеће политичке странке Социјалистичке партије (*PSOE*) и Народне партије (*PP*), која је, као што је раније речено, каталонски статут сматрала неуставним. Штавише, Народна партија



морали да буду уподобљени одлуци Уставног суда, односно њихове одредбе које су пандан укинутим одредбама каталонског статута су морале да буду или измењене у парламентима аутономних заједница или укинуте посебним одлукама Уставног суда. Одредбе каталонског статута које су најчешће и најрадије прихватане у статутима других аутономних заједница јесу оне које се односе на успостављање билатералних односа између аутономне заједнице и централне власти (чиме се заобилази модел предвиђен Уставом Шпаније), стварање новог система судске власти, као и на различита правила о финансирању аутономних заједница из државног буџета.

## 5. ПОЛИТИЧКЕ ПОСЛЕДИЦЕ ОДЛУКЕ УСТАВНОГ СУДА

Одлука Уставног суда изазвала је бурну реакцију грађана Каталоније – свега неколико дана након њеног објављивања организоване су највеће демонстрације икада одржане у тој аутономној заједници. Иако не постоје прецизне процене о броју учесника, верује се да је на улице Барселоне изашло неколико стотина хиљада демонстраната (каталонски медији су наводили број од чак 1.500.000 људи, док су медији у Мадриду јавили да их је било око 100.000). Грађани су на тај начин недвосмислено показали подршку већој аутономији Каталоније, која је изостала у моменту одржавања референдума о усвајању Статута 2006. године, када је на референдуму учествовало мање од половине од укупног броја бирача. Један од главних захтева који су том приликом истакнути био је организовање референдума о независности Каталоније.

Осим одлуке у случају Статута, велика економска криза у Шпанији, која је почела 2008. године, додатно је оптеретила традиционално деликатне односе између Каталоније и државе. За разлику од неких аутономних заједница које не негују посебан национални идентитет у којима се чак разматрале уступање појединих надлежности централним властима, коалиција на власти у Каталонији – десничарска Конвергенција и унија (*Convergència i Unió*), сматрала је да су главни узрок великог фискалног дефицита у тој аутономној заједници њене велике обавезе у сфери финансијског уједначавања унутар Шпаније (чему је, између осталог, допринела и одлука Уставног суда о Статуту, којом су укинуте његове кључне одредбе о финансијском уједначавању). Артур Мас (*Artur Mas i Gavarró*), председник Каталоније, затражио је због тога да Каталонија закључи са централном владом нови фискални споразум у септембру 2012,

---

је у случају Андалузије подржала неколико одредаба које су биле верна копија оних одредаба каталонског статута против којих је покренула поступак за оцену уставности пред Уставним судом.

што је шпански премијер Маријано Рахој (*Mariano Rajoy Brey*) одбио. Мас је затим распустио каталонски парламент и заказао нове изборе, обећаваши при том да ће, уколико на изборима однесе победу, организовати референдум о независности Каталоније у наредне четири године. Каталонска влада је истовремено објавила да ће у реализацији тог циља искористити све правне механизме који јој стоје на располагању у оквиру правног система Шпаније. Нескривене сепаратистичке тенденције каталонских власти довеле су до муњевите реакције Кортеса, који је крајем септембра 2012. усвојио измене и допуне Органског закона о различитим облицима референдума (*Ley Orgánica sobre Regulación de las Distintas Modalidades de Referéndum*). То се догодило непосредно након што је двотрећинска већина у каталонском парламенту потврдила одлуку о одржавању референдума. Кортес је поставио готово непремостиве правне препреке којима се блокира сваки покушај организовања референдума у аутономним заједницама, јер закон прописује да је организовање референдума искључиво овлашћење државе (чл. 2, ст. 1). Представници шпанске Владе су исказали став да би референдум о независности Каталоније који би се одржао само у Каталонији био неуставан, већ да би он евентуално могао да се одржи на целој државној територији.<sup>56</sup> С друге стране, председник Каталоније је изјавио да ће референдум свакако бити организован, чак и у случају да га државне власти забране.<sup>57</sup>

Дилема да ли конститутивне јединице имају право да својом вољом напусте сложену државу, односно да ли је у федералним државама допуштена сецесија (иако је још увек спорно питање да ли је Шпанија уопште федерална држава<sup>58</sup>), старија је од једног века. Право на сецесију у принципу је противно природи и циљевима федералне државе и представља својство конфедерације, јер „федерација није механички склоп атомизованих делова, него је држава која је

<sup>56</sup> Two thirds of the Catalan Parliament approve organising a self determination citizen vote within the next 4 years, <http://www.catalannewsagency.com/news/politics/two-thirds-catalan-parliament-approve-organising-self-determination-citizen-vote-within-4-years/>, 28.9.2012.

<sup>57</sup> The Catalan President will organise a vote for self determination even if the Spanish Government bans it, <http://www.catalannewsagency.com/news/politics/catalan-president-will-organise-vote-self-determination-even-if-spanish-government-bans-it/>, 26.9.2012.

<sup>58</sup> Као што је речено, оригинални шпански облик државног уређења је у теорији уставног права изазвао одређена спорења, јер различити аутори нису сагласни у оцени да ли је Шпанија децентрализована унитарна држава или федерација. Делује да ипак има више аргумената у прилог тврдњи да се ради о федералној држави, јер су у довољној мери задовољена сва три „мерила федерације“ (начела супремације, аутономије и партиципације). О мерилима вид. Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, Paris Milan Barcelona Mexico 1989, 53 57; Патко Марковић, *Уставно право*, Београд 2012, 371 373.

виша од интереса и воља посебних федералних јединица<sup>59</sup>. То и јесте разлог што већина уставноправних писаца сматра да је право једностраног отцепљења у потпуној супротности са истинским федералним уређењем, мада му се не може оспорити демократски карактер. Од класичних аутора, такав став су успешно заступали Роналд Вотс (*Ronald Watts*) и Кенет Вер (*Kenneth C. Wheare*), а међу новијим писцима Кас Санстејн (*Cass R. Sunstein*).<sup>60</sup> Али, у савременој уставноправној књижевности се у вези са конституционализацијом сецесије могу прочитати и знатно другачија мишљења, чији аутори нуде веома уверљиву аргументацију. Вејн Норман (*Wayne Norman*) сматра да је веома мудро и политички сврсисходно самим уставом прописати право на отцепљење, јер се тако нормира и сама процедура за реализацију тог права. Поступак за остварење права на сецесију, сматра овај аутор, ипак треба да буде уређен тако да делује обесхрабрујуће на евентуалне сепаратисте.<sup>61</sup> Сличног је става и Данијел Вејнсток (*Daniel Marc Weinstock*).<sup>62</sup> Иако, дакле, делује да је доктрина подељена у вези са дилемом о конституционализацији сецесије, и присталице и противници проглашења тог права теже ка истом исходу, а то је очување територијалне целовитости сложене државе. Они се разликују једино у начину на који се до таквог исхода долази – једни тврде да је боље по сваку цену негирати право на сецесију, док други сматрају да признавање права сецесије у федералном уставу по сложеној процедури управо треба да доведе до спречавања остварења тог права у пракси.<sup>63</sup>

<sup>59</sup> Р. Марковић (2012), 381.

<sup>60</sup> Опширније о овим ставовима: Ronald Watts, *New Federations*, Oxford 1966, 309 310; Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, London 1956, 90 91; Cass R. Sunstein, „Constitutionalism and Secession“, *University of Chicago Law Review* 58/1991, 634. Према Санстејновом мишљењу, један од главних циљева модерне државе јесте унапређење демократије која се заснива на компромисима, сарадњи и разумевању, а томе ни на који начин не би допринело постојање права на сецесију. Насупрот томе, право једностраног отцепљења би, према речима Санстејна, само узроковало повећање политичке нестабилности и нетолеранције у друштву.

<sup>61</sup> Wayne Norman, *Secession and (Constitutional) Democracy*, „Centre for Applied Ethics“ (University of British Columbia), 2000, 6.

<sup>62</sup> Daniel Marc Weinstock, „Toward a Proceduralist Theory of Secession“, *Canadian Journal of Law and Jurisprudence* 13, 2/2000, 261 262. Он се, аргументујући у прилог уставног признавања права на сецесију служи интересантном компарацијом, јер пореди забрану отцепљења са забраном проституције и лаких дрога. Његово је мишљење да је непожељне друштвене појаве опортуно легализовати и на тај начин држати под контролом, јер ће они који претендују да остваре уставом зајемчена права бити обавезни да се придржавају сложене процедуру, која ће их, на самом крају, одвратити од њиховог практичног остварења.

<sup>63</sup> Међу двадесетак савремених федерација у свету, свега су две уставом при знале право федералних јединица на иступање из свог састава – Св. Китс и Невис и Етиопија. При томе је у првој федерацији дозвољено једнострано отцепљење (то је и логично с обзиром на то да се ради о двочлавној федерацији), док је у другој

Иако је једнострано отцепљење, нажалост, у много већој мери политичко него правно питање, које углавном зависи од тренутног односа снага у одговарајућем друштву (и евентуалне подршке међународне заједнице централној власти или сепаратистима), понекад ефикасни правни механизми могу да допринесу његовом спречавању. Тренутне политичке прилике у Шпанији нису најбоље – док неки у Мадриду прете Каталонији војном интервенцијом, оправдавајући је тиме да војска мора да штити уставни поредак Шпаније, Каталонци тврде да нико не може да им негира право на самоопредељење и траже заштиту Европске уније. Устав Шпаније, додуше, заиста предвиђа инструменте путем којих држава може интервенисати у аутономним заједницама.<sup>64</sup> Али делује да би ипак целисходније било да шпанска влада и парламент покушају да, у сарадњи са каталонским властима, правно уобличе или забрану сецесије (тако што ће, на другој страни, евентуално удовољити неким од захтева за већом аутономијом) или дефинишу „правила игре“ за њено остварење (у том случају би било нереално очекивати једнострано отцепљење, већ процедуру која укључује сарадњу више нивоа власти).

Решење проблема могло би да има различите правне облике. Прва и најбоља могућност била би промена Устава, којом би се у највиши правни акт унеле одговарајуће норме – или оне које би прописивале поступак за иступање аутономних заједница из састава Шпаније или забрану таквог иступања.<sup>65</sup> Друга, лошија солуција, била би доношење закона којим би се регулисала процедура отцепљења или његова забрана. Правно посматрано, овакво решење не би било добро, јер обични закони не би требало да уређују тако важна уставна питања. Уосталом, ни скорашње измене закона о референдуму нису наишле на добар одјек у Каталонији. Осим тога, такво законско решење би највероватније било противно Уставу. Трећа могућност била би консултовање Уставног суда, али је она најмање реална, с обзиром на то да шпански Уставни суд формално нема надлежност да даје правна мишљења или тумачења Устава.<sup>66</sup> Осим тога, он је потпуно изгубио легитимитет у каталонској аутономној заједници након што је донео одлуку о њеном статусу.

Но, правном решењу свакако морају да претходе преговори између два нивоа власти и договор између њих. Компромис је сигурно

---

прописан компликован поступак у неколико фаза, који потпуно одговара наведеним Нормановим и Вејнстоковим теоријским конструкцијама.

<sup>64</sup> „Уставом је, у случају да аутономна заједница не испуњава обавезе које јој намећу устав или закони, или поступа на начин који тешко вређа интересе Шпаније, предвиђено да влада може усвојити мере неопходне да испуни поменуте обавезе, односно да заштити наведени општи интерес“, М. Јовичић (1996), 41.

<sup>65</sup> О поступку промене Устава Шпаније, вид. S. Harty, 331 332.

<sup>66</sup> E. G. Lopez, 540 541.

могућ, јер ово није први пут да је Шпанија суочена са сецесионистичким претњама.<sup>67</sup> Штавише, „тежња за посебношћу, па и одређеним облицима аутономије, која је понекад добијала и сепаратистичке облике, била је константа шпанске историје“.<sup>68</sup> Разуме се, не треба гајити илузије да могуће постићи такав компромис који ће, попут „чаробног штапића“, моментално решити проблеме и одстранити конфликте у једном дубоко подељеном друштву, већ је потребно да се пронађу ефикасни механизми за њихово контролисање, „амортизовање“ и постепено санирање.<sup>69</sup> Тај институционални аранжман би требало да пружи могућност свим грађанима и аутономним заједницама да несметано испољавају своје различитости, остварујући при том заједничке циљеве преко централних државних органа. Један од главних циљева требало би да буде поновно развијање „двоструког идентитета“ код Каталонаца, о којем говори Морено, а који подразумева истовремени осећај припадности каталонској заједници, с једне, и шпанској нацији, с друге стране.<sup>70</sup> Уколико способност за постизање компромиса и демократска политичка култура превагну над жељом супротстављених страна да по сваку цену до краја остваре своје циљеве, може се очекивати да ће деволуција у Шпанији бивати све спорија и да ће се зауставити у моменту када успостави еквилибријум између њихових противречних потреба. Незахвално је прогнозирати који ће сценарио задесити Шпанију, али је пожељно да он буде креиран у демократском политичком амбијенту и уз компромис свих политичких актера, јер једнострани потези на дужи рок по правилу не решавају проблеме, већ их само продубљују и стварају нове.

---

<sup>67</sup> Вид. Siniša Tatalović, *Manjinski narodi i manjine u zapadnoj demokraciji*, Zagreb 1995, 43-49.

<sup>68</sup> М. Јовичић (1996), 37.

<sup>69</sup> Руиз Алмендрал сматра да би решење било могуће уобличити и „чак и без ревизије Устава, који је довољно флексибилан да прихвати потенцијално асиметричан федерални систем“, V. Ruiz Almendral, 38.

<sup>70</sup> L. Moreno, 5.

Dr. Marko Stanković

Assistant Professor

University of Belgrade Faculty of Law

## DECISION OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF SPAIN ON CONSTITUTIONALITY OF THE STATUTE OF CATALONIA AND ITS CONSEQUENCES

### *Summary*

After the Spanish Constitutional Court decision on the constitutionality of the Statute of Autonomy of Catalonia, the officials of this autonomous community have expressed intention to organize a referendum with regards to its independence. According to the ruling of the Spanish Constitutional Court, Catalonia had overstepped the limits of its autonomous jurisdiction in the new Statute. The decision of the Constitutional Court on the constitutionality of several provisions of the Statute have provoked negative reactions of both the general public and the constitutional experts of Catalonia, and resulted in constitutional and political crisis in Spain. This paper is devoted to the analysis of the aforesaid decision of the Constitutional Court of Spain, examination of its legal and political consequences, and assessment of the likelihood of preventing the scenario of unilateral secession.

Key words: *Constitution of Spain of 1978. – Statute of Catalonia. – Autonomous Community. – Constitutionality. – Constitutional Court of Spain.*