

Др Ратко Марковић*

ДЕВОЛУЦИЈА У УЈЕДИЊЕНОМ КРАЉЕВСТВУ

Деволуција је преношење законодавне надлежности Вестминстерског парламента на парламенте историјских покрајина, својевремено уједињених с Енглеском у Уједињено Краљевство, које непосредно бира покрајинско ста новништво. Та делегација надлежности је асиметрична и опозива, али не дира у основне норме неписаног британског устава о суверености парламента. Покрајине не стичу деволуцијом изворну надлежност, него су оне ту надлежност добиле преношењем законодавне надлежности Вестминстерског парламента на њих. Ова надлежност се преноси посебним законом, тако да Вестминстерски парламент и даље задржава своју изворну надлежност и су веренитет. У погледу обима деволуционих овлашћења покрајинама, и органи зационог механизма за њихово вршење, постоји изразита асиметрија. За сваку покрајину постоји јединствен спој пренетих овлашћења и њихових вршилаца. Пре референдума за независност Шкотске у септембру 2014. године обећано је повећање деволуционих надлежности за све историјске покрајине (Шкот ску, Велс и Северну Ирску), али и за саму Енглеску, што представља корак ка федерализацији УК. Деволуција, као и неке друге установе британског уста ва, носе на себи жиг „Made in Britain“, који не дозвољава лако имитирање и преношење на друге земље и њихове уставе.

Кључне речи: Деволуција. Територијална децентрализација. Самоуправа. Деконцентрација. Супрематија парламента.

1. УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И НАСТАНАК ДЕВОЛУЦИЈЕ

У Уједињеном Краљевству (УК) су лабуристи, после победе на парламентарним изборима 1997 (на којима су учествовали као „Нови лабуристи“, под крилатицом „Нови лабуристи за нову Британију“), чиме су окончали готово дводеценијску владавину конзервативаца,

* Аутор је редовни професор у пензији Правног факултета Универзитета у Београду.

отпочели спровођење свог изборног обећања – деволуцију власти у држави. У свој изборни манифест лабуристи су записали: „Наш предлог је деволуција, не федерација. Суверени Вестминстерски парламент ће пренети власт на Шкотску и Велс. Унија ће бити ојачана, а претња сепаратизма отклоњена.“ Успостављање „мира и поретка“ у Северној Ирској била је једна од тачака тог програма, а „мир и поредак“ у тој покрајини повезују се с одговарајућим обликом аутономије за њу.¹ Иначе, програм уставних реформи лабуриста био је замашан. Поред деволуције, обухватао је још и реформу Дома лордова у две фазе, образовање Врховног суда и укидање надлежности Дома лордова у области судства, чак и, за Енглеze јеретичку, замисао о писаном, кодификованом уставу.² Ипак, деволуција се сматра кључним елементом (*key element*) новог британског устава успостављеног током тринаестогодишње владавине лабуриста.³ Сврха деволуције је укључивање у вршење државне власти историјских неенглеских покрајина – Шкотске, Велса и Северне Ирске, које су, заједно с Енглеском, створиле данашње УК. Тиме се признаје њихов национални и историјски идентитет и потврђује да УК није проширена Енглеска.

По страни процеса деволуције остаје Енглеска, која није деволуциона јединица. Енглеска је нуклеус УК, које је и настало уједињењем свих тих покрајина с Енглеском. Недопустиво је, стога, да се Енглеска, будући „срце Велике Британије“, посредством деволуције, изједначава с једном од покрајина. Да се деволуција протегне и на Енглеску, па да и она добије свој покрајински парламент с примарном законодавном надлежношћу (што је суштина деволуције) и своју егzekутиву, било би сувише радикално и за земље и народе који од историје и традиције не праве фетише, као што то чине Енглези. Уз то, несразмера између покрајина постала би тиме и квантитативно недопустива, премда се деволуција у УК врши по мери сваке покрајине понаособ. Отуда, за сваку од њих важи друкчији законски изглед деволуције, што њој даје асиметрични карактер. Енглеска је била не само стожер око којег се стварало УК, него на њеној територији живи 85% становника УК. Проширивање деволуције и на Енглеску водило би федерализацији УК. УК би постало федерација, у којој би Енглеска, због своје величине, била доминантна и тиме

¹ H. Bennett, *Constitutional and Administrative Law*, London, 2000, стр. 460.

² Е. Heјvud, *Politika* (preveo s engleskog Jovan Jovanović), Beograd, 2004, стр. 548. Вид. В. Петров, *Енглески устав*, Београд, 2007, стр. 231–236.

³ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, 2009, стр. 89. Богданор сматра да „деволуција није само институционална и организациона промена“, већ „врло радикална уставна реформа, којом се ствара дотле непознат облик владавине у Уједињеном Краљевству, осим искуства са Северном Ирском између 1921–1975“. V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 95.

постала супарник Вестминстеру (изборна јединица у којој се налази Парламент УК). У свету нема федерације у којој би једна федерална јединица обухватала више од 80% становника федералне државе (најближи пример била би Канада, у којој 35% становника живи у провинцији Онтарио, али је и тај проценат сувише далеко од 80%).

Формално посматрано, Енглеска је деволуцијом двоструко ускраћена: за сопствени, енглески парламент, и због учешћа посланика изабраних у неенглеским покрајинама у доношењу закона у Вестминстерском парламенту који ће важити само на територији Енглеске. При том, све те покрајине имају своје парламенте у којима седе посланици изабрани у покрајинама, који доносе законе за покрајину. Било је досад неколико предлога за решавање овог уставног питања (познатог под именом *West Lothian Question*, тако названог према лабуристичком посланику који је представљао изборну јединицу *West Lothian* који га је поставио у Вестминстерском парламенту), означеног као „уставна аномалија“. Од формирања енглеског парламента, преко регионализације Енглеске, до формирања Великог одбора Енглеске у оквиру Вестминистерског парламента (*English Grand Committee*, чији би састав одговарао снази политичких странака у Енглеској, а који би доносио законе који би важили за Енглеску, с тим што Доњи дом не би користио своје право да те законе не прихвати, односно не потврди) и до спровођења слогана „енглески гласови за енглеске законе“, као начина гласања у Вестминстерском парламенту. У основи сви ти предлози своде се на постојање посебног, енглеског парламента, који би био законодавац за Енглеску. Само што су једни за његово директно формирање, док су други за његово увођење „на мала врата“, у оквиру Вестминстерског парламента. У сваком случају, питање положаја Енглеске могло би, по речима некадашњег државног секретара за Шкотску, Мајкла Форсита (*Michael Forsyth*), постати „бермудски троугао“ деволуције.⁴ Формирањем енглеског парламента, Вестминстерски парламент, који је као прва творевина конституционализма у свету историјски понос Енглеза и Енглеске, тиме би се везивао, неминовно, не за Енглеску него за УК, које у време његовог настанка није чак ни постојало као држава. Творци деволуције су, уз то, имали на уму да би се симетричном поделом УК на покрајине створила подлога за федерализацију државе, која је, светско искуство је то у неколико махова потврдило, опасност за опстанак државне целине када је извршена на етничкој основи.

Појмом деволуције обухвата се преношење дела законодавне надлежности с државног парламента на покрајинске парламенте, а да се при том не дира у уставну догму, која је израз британског схватања устава у материјалном смислу, о суверености Вестминстер-

⁴ Наведено у: V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 98.

ског парламента (под „сувереношћу Парламента“ подразумева се правни принцип да круна у Парламенту може донети закон који и какав јој се прохте). Дobar познавалац процеса деволуције у УК, Вернон Богданор (*Vernon Bogdanor*), уопштено дефинише деволуцију, не везујући је за територијалну јединицу (територијални ниво) на коју се власт преноси, као „трансфер власти вишег ка нижем политичком субјекту“.⁵ Дакле, реч је о преношењу власти с било којег вишег на било који нижи ниво, што је врло уопштено. Касније ће он ову „дефиницију“ нешто конкретизовати, рекавши да је деволуција „трансфер власти с министара и Парламента на изборна субординирана тела“.⁶ Дефиниција деволуције као „делегација централне власти без одрицања од супрематије централног законодавства“ уводи у тај појам још један састојак – супрематију делегатора у области делегиране надлежности.⁷ Према садржини делегиране власти, деволуција може бити законодавна (делегира се власт доношења закона) или административна (делегира се извршна власт), или обе уједно. Но, деволуција не доводи у питање унитарно државно уређење УК, нити пуноћу законодавне власти њеног Парламента на читавој територији или на делу територије УК, као ни његово право да укине или да измени „деволуционе аранжмане“. Ипак, деволуцију треба разликовати од деконцентрације,⁸ јер ова постоји кад овлашћења централне власти на одређеним подручјима државне територије врше не на тој територији изабрани, него за ту територију деташирани функционери централне власти. Деволуцију институционално изражава парламент (скупштина) покрајине (Шкотске, Велса, Северне Ирске), који је њено законодавно тело. Он доноси деволуционе законе (примарног или секундарног карактера или и једног и другог) у границама своје деволуционе надлежности, чије је просторно важење сведено на територију покрајине. Њен институционални израз су још и посебни извршни органи, које од почетка деволуције имају Шкотска и Северна Ирска, док је Велс свој извршни орган добио касније, другим законом о својој деволуцији.

Да би се очувала уставна догма о суверености Вестминстерског парламента, који је у УК стално заседајућа уставотворна власт

⁵ V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, 1999, стр. 89.

⁶ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, 2009, стр. 89. Слобо дан Јовановић је двадесетих година прошлог века писао о аутономији на основу деволуције, „тј. на основу преношења једног дела законодавне власти са државног парламента на обласне парламенте“. С. Јовановић, *Уставно право*, Београд, 1924, стр. 38; *Политичке и правне расправе II*, Београд, 1932, стр. 357.

⁷ O. Hood Philips and Jackson, *Constitutional and Administrative Law*, London, 2001, стр. 83.

⁸ У књизи O. Hood Philips and Jackson, погрешно се употребљава реч „децентрализација“. *Ibid.*

(за разлику од земаља с формалним уставом, у којима је парламент потчињен уставу, јер је у њима правно суверен устав, а не парламент), законом о деволуцији одређене покрајине (пошто УК нема устав у формалном смислу) није унапред извршена трајна подела законодавне надлежности по материји између државе и њених историјских покрајина (премда се о законодавној надлежности у пуном смислу речи може говорити само у случају деволуције у Шкотској). Ту је и даље реч о законодавној надлежности државе, Вестминстерског парламента, коју је овај, не лишавајући се ње трајно, законом пренео на покрајински парламент, с тим да је може повратити, тј. поново је преузети и вршити је. У Закону о Шкотској од 1998. изричито се и каже да се њиме „не дира у право Парламента Уједињеног Краљевства да доноси законе за Шкотску“. Одговарајућа одредба постоји и у Закону о Северној Ирској од 1998. и у оба Закона о управљању Велсом (1998. и 2006). Додуше, од 1999. постоји неписано правило, тзв. Сивелова (*Sewel*) конвенције да Вестминстерски парламент, бар кад је у питању деволуциона законодавна надлежност Шкотске, тражи за тако нешто изричиту сагласност Шкотског парламента.⁹ Тако је Вестминстерски парламент, у ствари, *давалац пуномоћја* представништвима народа у три покрајине за вршење у *пуномоћју* (закону о деволуцији) назначених овлашћења. Ти органи су његови *опуномоћеници*, они врше поверена им овлашћења уместо Вестминстерског парламента. Они су *заступници* Вестминстерског парламента.

Ово је, уједно, и прва посебност деволуције – њен господар остаје све време Вестминстерски парламент, који је пренео своју надлежност на покрајински парламент. Он и даље остаје суверен, врховни ауторитет у свим законодавним материјама, укључив и оне које су пренесене на покрајински парламент, пошто пренесену надлежност може опозвати и деволуциони закон укинути. Он и даље може, ако нађе за потребно, доносити законе из деволуционе надлежности покрајинског парламента, који увек имају већу правну снагу од деволуционих закона. Према томе, код деволуције није реч о подели између државе и територијалних деволуционих јединица, него је реч о преношењу надлежности с државе (конкретно с државног парламента, који је оличење државне суверености) на органе територијалних деволуционих јединица. Да би пренесену надлежност поново преузео, Парламент не мора мењати закон којим је она пренесена, јер такву могућност поновног преузимања пренесене надлежности подразумева закон о деволуцији. У томе је разлика између федерације и деволуције. Деволуционе јединице нису феде-

⁹ И на основу Закона о управљању Северном Ирском од 1920, премда је и тада крајњу законодавну власт у земљи имао Вестминстерски парламент, настала је уставна конвенција, по којој се он не може мешати у области за које је законом био надлежан Парламент Ирске. O. Hood Philips and Jackson, *op. cit.*, стр. 84.

ралне јединице, јер оне ни на који начин не учествују у формирању своје надлежности. Оне чак немају ни пуну слободу у формирању садржине надлежности која им је пренесена. Међу пренесеним властима, поготово, нема свих оних које има федерална јединица која је једна несuverена држава у сувереној федерацији. У федерацији оба субјекта (и федерација и федералне јединице) уживају најјачу правну заштиту надлежности која им је уставом додељена, док деволуцијом добијена власт остаје подређена власти која је пренела своју надлежност и може је, у начелу, у свако доба повратити. Федерални устав, а то значи и подала надлежности коју је извршио, не може се мењати једностраном вољом федерације, нити вољом једне или више, па чак ни свих федералних јединица. Ипак, тешко би се могло тврдити да Вестминстерски парламент и даље има суверено право, у смислу стварне власти, да укине деволуциони парламент који је успостављен после народног гласања. У том смислу изјашњава се и Богданор, рекавши како „не би било лако укинути Шкотски парламент без одобрења шкотских грађана, израженог у референдуму“.¹⁰

Друга посебност деволуције јесте у томе што она није једнообразни модел децентрализације у земљи. Деволуционе јединице имају различит деволуциони положај, јер се и позадина (*background*) деволуције у свакој од њих разликује. Врста и обим пренесених надлежности нису једнаки за све покрајине, као што им ни одговарајућим закон прописана организација није иста. Садржину деволуције у свакој од покрајина обликују многе чињенице: Начин уједињења покрајине с Енглеском, националне, историјске и верске особености, особености правног система покрајине. Како су то све чиниоци међу собом различити од једне до друге покрајине, деволуција није извршена у једном општеважећем закону за све покрајине, него у посебном закону за сваку покрајину (Закон о Шкотској, Закон о Северној Ирској и Закон о управљању Велсом, сваки понаособ донесен 1998). Између та три закона више је разлика него сличности.¹¹ У сваком од њих је наведено које се надлежности преносе на покрајину и утврђени су организација, конституисање и начин рада покрајинских органа који ће их вршити. У тим законима је сва регулатива о деволуцији, сваки од њих је за односну покрајину највиши правни акт, после чијег доношења покрајина нема право на доношење неких својих највиших правних аката, типа статута или сл.¹² Све то треба да значи

¹⁰ V. Bodanor, *op. cit.*, стр. 113.

¹¹ A. W. Bradley, E. D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, London, 2003, стр. 42. Због тога се УК одређује као „асиметрична регионална држава“, G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Vol. I, Padova, 2011, стр. 451.

¹² Ти закони сматрају се „писаним уставом у форми закона од 1998“. A. W. Bradley, E. D. Ewing, *op. cit.*, стр. 47. Исто мишљење има и M. Ryan, *Unlocking Constitutional and Administrative Law*, London, 2010, стр. 309.

да, у смислу деволуције, покрајина није никаква креирајућа, него да је креирана установа.

Уз то, деволуција се не односи на Енглеску, што појачава асиметричност деволуције. Тиме се, неминовно, повређује начело једнакости грађана у УК. Најважнији израз те повреде је право посланика из неенглеских делова УК да гласају о питањима која се тичу Енглеске, док енглески посланици не могу гласати о питањима која се тичу Шкотске или Северне Ирске или секундарног законодавства Велса. О тим питањима не одлучује се на Вестминстеру, него у Единбургу, Кардифу и Белфасту. Ипак, ова неједнакост није разлог да због ње Енглези „ударају у добош и дувају у рог“. Од 646 посланика Доњег дома, њих 528 су из енглеских изборних јединица. Због тога су Енглези прихватили деволуцију за Шкотску, Велс и Северну Ирску, а нису је тражили и за себе. Енглеска, за сада, једноставно нема потребе да потврђује сопствени идентитет својим деволуционим институцијама. Отуда се и *West Lothian Question* често погрешно разуме. Истрајавање на њему могло би да води земљу у велику опасност. Кад би Енглези тражили да изразе своје енглество у потпуности, они би као преовлађујућа нација у УК угрозили јединство земље. Богданор због тога упозорава да је више вероватно да ће УК опстати ако се њени грађани буду бавили суштинским питањима политике, а да при том забораве на „логичке заврзламе“ (*logical conundrums*) које садржи деволуција. Уосталом, „сувише самосвести – закључује Богданор – подједнако је лоше за нацију као и за појединца“.¹³ Овде се још једном потврдила тачност Дизраелијевог (*Disraeli*) мишљења да Енглеском не влада логика, него Парламент.

Тако, четири саставна дела УК имају четири различита система управљања. Те разлике могу се бранити тиме што су различити системи управљања последица различитих услова у сваком од четири дела. Модел деволуције Шкотске у односу на Велс може се бранити особеним правним системом Шкотске, који постоји још од уједињења Шкотске с Енглеском 1707. и жељом Шкотске да њена аутономија добијена деволуцијом буде што већа. За Северну Ирску потребна су, опет, посебна решења, јер би мајоризација унионистичке (протестантске) већине у њој била неприхватљива за мањинске националисте (римокатолике). Енглеска је, због већ наведених разлога, остала по страни деволуције. Уз сва ова разумна оправдања, тешко је не сложити се с некадашњим конзервативним министром Дагласом Хердом (*Douglas Hurd*) да је деволуција у УК довела до „система запањујућег метежа ... Краљевине од четири дела, од три државна секретара, од две скупштине и једног Парламента, различитог састава и различитих овлашћења“.¹⁴

¹³ V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 107 108.

¹⁴ V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 93 94.

Главни учесници у деволуцији, с изразито различитим улогама, су: 1) Вестминстерски парламент, који од своје законодавне надлежности формира деволуциону надлежност и прописује врсту, састав и избор деволуционих институција; 2) деволуционе институције, које на непосредан или посредан начин бирају грађани покрајине, како је већ одређено у закону о деволуцији; 3) државни секретар за репективну покрајину, који је члан Владе УК, 4) Врховни суд који, у ситуацијама предвиђеним законом о деволуцији, коначно одлучује о правној ваљаности аката (примарног и секундарног законодавства) донесених на основу деволуције, вршећи на тај начин функцију својеврсног уставног суда. У закону о деволуцији деволуциона надлежност одређује се као законодавна (примарна или секундарна или обе) коју има, коју може да има и коју не може да има покрајина. Деволуционе институције су представништво грађана покрајине (парламент, скупштина) и извршни орган (избегава се употреба израза „владе“). Државни секретар за покрајину представља Владу УК у покрајини и покрајину у Влади УК, с тим што су обе ове његове функције изражене одговарајућим овлашћењима. Врховни суд је новообразована (Законом о уставној реформи од 2005) највиша судска инстанца у УК, која је у питањима оценое правне ваљаности деволуционих аката преузела надлежност (отпочео с радом октобра 2000) коју је дотад имао Судски комитет Тајног савета. И он је, као и деволуција, тековина уставне реформе коју су спровели лабуристи (1997–2010).

Деволуција се не може доводити у везу с територијалном аутономијом, каква постоји у појединим земљама европског континенталног права. Покрајине у УК обухваћене деволуцијом не добијају њоме своју, изворну законодавну надлежност, што је суштински састојак појма територијалне аутономије. На њихове парламенте преноси се туђа законодавна надлежност, јер онај ко ју је пренео може формално себи ту исту надлежност узети натраг. То је туђа, позајмљена, а не сопствена законодавна надлежност. Вестминстерски парламент и по преношењу надлежности остаје њен прави власник, јер он може не само променити деволуционе законе својим законима, што правно значи и укинути их, него и вратити себи у надлежност законодавне материје које је пренео на вршење покрајинском парламенту. Исто тако, Вестминстерски парламент може распустити деволуционе институције, што је већ учинио 1972, када је распустио парламент Северне Ирске (у то време једина покрајина у УК која је имала аутономију добијену деволуцијом). У Северној Ирској деволуцине институције биле су суспендоване и у периоду 2002–2007. Тој опасности, суспендовања деволуционих институција и завођења непосредне британске управе, Северна Ирска је, због верских напетости у њој, и даље изложена.

Да држава деволуциону надлежност покрајина и даље сматра својом надлежношћу види се и по томе што она њу дотира из државног буџета. У том смислу, начин финансирања све три покрајине остао је у основи исти као пре деволуције. Покрајине подижу финансијска средства једном годишње, а сума се још од 1970. израчунава по тзв. Барнетовој формули (*Barnett Formula*). То значи да се деволуциона надлежност не финансира из изворних прихода покрајине, јер они, с делимичним изузетком Шкотске, и не постоје. На тај начин, деволуцијом се не дира у унитарни карактер државног уређења УК, него се лабављењем централизма и признавањем историјског идентитета покрајинама, учвршћује и продубљује везивање покрајина за државу и осигурава квалитетније државно јединство. Деволуција, мишљење је већине британских аутора, обезбеђује веће и природније јединство – национално, верски и културно уобличених делова у држави – од централизма, којим се постиже често вештачко и привидно јединство. Објективно и разумно одмерена, она је пре брана од сепаратизма него што је подстицај сепаратизму. Али, постоје и друкчија мишљења, према којима у мери у којој деволуциони парламенти постају предмет политичке и патриотске оданости, може доћи до слабљења крхког осећаја „британства“, на којем се заснива територијално јединство УК.

2. ИСТОРИЈСКА ПОЗАДИНА

Подстицај деволуцији долази од начина настанка УК. Та држава, како јој и име говори, настала је уједињавањем, које је трајало скоро три века, других држава или политичких целина налик државама с Краљевином Енглеском. Уједињењем Енглеске с Велсом (1536) и Шкотском (1707) уједињена држава простира се на целом острву Велика Британија, што је био разлог да се краљевина тако и назове. Припајањем државе Ирске, која се налазила на суседном острву, Енглеској (1801) држава је постала краљевина која се простира на два острва у Атлантском океану и у Северном мору, раздвојена Ирским морем. Створена је конститутивна целина која је себе назвала УК.

Уједињење Ирске с Енглеском, за разлику од уједињења Велса и нарочито Шкотске с Енглеском¹⁵ било је, на неки начин, октроисано од стране Енглеске. У припреми Закона о уједињењу с Ирском нису учествовале обе стране, него је акт о уједињењу који је припремила

¹⁵ Мада је уједињењем с Енглеском Шкотски парламент био укинут, Шкотска је и по уједињењу задржала аутономију цркве, посебан правни систем заснован на римском праву и системом локалне самоуправе, аутономију судске власти, која се изражавала у посебном систему судова, и сопствени систем образовања.

британска Влада прослеђен Парламенту Ирске на усвајање. Због таквог начина, први предлог закона био је одбијен у Парламенту Ирске, да би после њега уследио предлог закона који је Парламент Ирске 1800. прихватио. Доношењем Закона о уједињењу, укинут је Парламент Ирске, како се не би довела у питање супремација Вестминстерског парламента. Уз то, Ирска је била оштром линијом верски подељена земља. Због свега тога, последња покрајина која је образвала УК била је прва која је покренула питање своје самоуправе (*Irish Home Rule*). Штавише, оно што се данас назива „деволуција“ звало се до 1920. „самоуправа“ (*Home Rule*).¹⁶ Ирску самоуправу је један од ирских националних вођа, Џон Редмонд (*John Redmond*) одредио као „неку врсту средњег решења између сепаратизма, с једне, и претеране британске, тј. енглеске централизације, с друге стране“. То је суштина „ирског питања“, које је све до пројекта деволуције УК било покретач свих пројеката децентрализације УК. Иначе, обресе ирске самоуправе поставио је Гледстон (*Gledstone*) крајем XX века, у својим бројним нацртима закона о ирској самоуправи. Ударна тачка у њима био је „засебан парламент и засебна влада за чисто ирске ствари“.¹⁷ Од „ирског питања“, питање територијалне децентрализације читавог УК постало је државно, тј. уставно питање, које је током владавине лабуриста седамдесетих година XX века било покретано, да би се његово решавање, на основама концепције о деволуцији, заокружило доласком на власт „Нових лабуриста“ 1997.

За ту касније изведену деволуцију показало се да је од пресудног значаја био начин на који се односна покрајина ујединила с Енглеском – с Велсом, једноставном анексијом, са Шкотском, уговором, с Ирском (Северном Ирском од 1922), законом који су донели парламенти Велике Британије и Ирске.

Покрајине уједињене с Енглеском у УК нису, упркос централистичком уређењу те државе, могле бити претопљене у једну нацију. Оне су, напротив, остале национално самосвесне, с тим што се у свакој од њих тај национализам различито исказивао. У њима су се јавили национални покрети који су имали јака упоришта у националној, верској, језичкој, историјској посебности сваке од покрајина, па су, отуда, и њихови захтеви били различити. За поједине земље у свету само једна врста тих посебности била је довољна да постану федерације.

Тако је шкотски национални покрет тежио већој равноправности Шкотске с Енглеском, а не, као ирски, одвајању од Енглеске. Садржински посматрано, његов главни захтев био је образовање Шкотског парламента у оквиру УК, а не независност Шкотске од УК.

¹⁶ V. Bogdanor, *op.cit.*, стр. 89.

¹⁷ Сл. Јовановић, *Гледстон*, Београд, 1938, стр. 131.

С друге стране, велшки национализам није се, као шкотски, сводио на обнављање аутентичних институција Шкотске из времена њене независности, пре свега парламента, него је тежио очувању националне културе и националног начина живота, заснованих на велшком језику. Код ирских националиста, већ средином XIX века, настала је свест о томе да се ирско питање може трајно решити једино насилним одвајањем Ирске од Енглеске (формално Велике Британије) и стварањем независне државе Ирске. С тим циљем у Ирској су била подигнута два устанка, један 1848, други 1867. Оба су била убрзо угушена. Сама чињеница да је до њих дошло, допринела је уверењу Лондона да је сазрело време за корените реформе положаја Ирске. Израз таквог уверења био је покушај Гледстонове¹⁸ либералне Владе да 1886. донесе Закон о самоуправи Ирске (*Irish Government Bill*). Покушај није успео, јер тај закон није био усвојен у Вестминстерском парламенту. Ни други Гледстонов покушај доношења Закона о самоуправи Ирске (*Home Rule Bill*) од 1893. није добио подршку у Вестминстерском парламенту. Док први није био усвојен у Доњем дому, други од 1893. није био усвојен у Дому лордова. Трећи предлог Закона о самоуправи Ирске био је поднесен 1912. и био је усвојен у Доњем дому, али је два пута био одбијен у Дому лордова, што је, према *Parliament Act-u* од 1911, био разлог да се као закон усвојен у Парламенту достави 1914. монарху на сагласност (по уставној реформи од 1911, Дом лордова је могао само успоравати, а не коначно одбити закон који је усвојио Доњи дом). Први светски рат и противљење алстерских протестаната (на северу Ирске) учинили су да овај закон никада не ступи на снагу. После Првог светског рата, догађаји у вези с аутономијом Ирске узели су друкчији правац. Најпре су „Ускршњим устанком“ од 1916. у Даблину ирски католици ставили до знања да се не задовољавају више самоуправом Ирске у оквиру УК него хоће независну Ирску Републику, да би 1919. ирска националистичка странка Шин Фејн (*Sinn Fein*, ирски „ми сами“) прогласила независну Републику Ирску. Англо-ирским мировним уговором од 1922. била је призната Слободна Држава Ирска са статусом британског доминиона (да би 1937. Уставом променила име у *Eire*, а 1949. постала суверена независна држава изван Комонвелта), док су шест округа на северу Ирске (*Ulster*) искључени из састава Слободне Државе Ирске и задржани у саставу УК. На том делу територије УК (Северна Ирска) примењивао се Закон о аутономији Ирске усвојен пред Први светски рат и дограђен четвртим Законом о аутономији Ирске (*Forth Home Rule Bill*) од 1920, који је 1972. прво био суспендован, а потом укинут. Првобитна замисао била је да се тај закон има примењивати на целом острву Ирска, али се, после стварања независне државе Ирске, у стварности, његова примена

¹⁸ Гледстон је био први који је за Ирску предложио самоуправу.

свела само на северни део острва који је остао у саставу УК. Тако је на једном острву успостављено двовлашће.

Аутономију је добио део острва настањен већином протестантима, који аутономију нису ни тражили, чак су јој се и супротстављали. Та аутономија обухватала је дводомни Парламент Северне Ирске (Сенат и Доњи дом), кабинет с првим министром на челу и аутономни систем судова, изведен све до највиших (у партијама и кривицама), док је британског монарха заступао гувернер. За њено функционисање пред државом био је одговоран секретар за Северну Ирску. Северна Ирска није имала финансијску аутономију – аутономна надлежност финансирала се из државне касе. Аутономна надлежност била је, у ствари, пренесена законодавна надлежност Вестминстерског парламента, с тим што је овај обављао надзор над аутономним законодавством.¹⁹ Због сукоба полиције и екстремних католичких група, парламент Северне Ирске био је 1972. најпре суспендован, а потом и укинут, завођењем непосредне британске управе. Покушаји васпостављања аутономије (деволуције) у Северној Ирској били су учињени у два наврата (1973. и 1982) после завођења непосредне британске управе. Штавише, англо-ирским споразумом од 1985. и Даунинг стрит (*Downing Street*) декларацијом од 1993. зајемчује се Северној Ирској ограничено право на самоопредељење,²⁰ тиме што се предвиђа да се њен положај не може променити без пристанка већине грађана и да се британска Влада не би супротстављала ако би већинском одлуком био изгласан одлазак Северне Ирске из УК и њено уједињење с Републиком Ирском. Богданор сматра да је тиме Северној Ирској дато пуно и изричито право на самоопредељење.²¹

„Ирски проблем“²² показао је који је главни проблем ирске аутономије и касније деволуције УК. Тај проблем је, због британских уставних аксиома, практично једнак проблему квадратуре круга. У њему је требало помирити две непомирљиве ствари – постојање аутономног (деволуционог) парламента с „пранормом“ британског устава о супрематији, правној неспутаности Вестминстерског парламента, из које се изводи читаво уставно устројство УК.

¹⁹ О аутономији Северне Ирске у периоду 1921–1972. на српском језику вид. Р. Марковић, „Политичко територијална аутономија у Европи“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/1985, стр. 36–37.

²⁰ М. Петровић, „Суштина региона с нарочитим освртом на најновије видове регионализације: Шкотске, Велса и Северне Ирске у Уједињеном Краљевству Велике Британије и Северне Ирске“, *Локална самоуправа*, 15/2007 (прештампано из броја 11/2003), стр. 240.

²¹ V. Bodanor, *op. cit.*, стр. 116.

²² О датумима који су обележили „ирски проблем“ вид. M. Curtis (gen. ed.), *Introduction to Comparative Government*, New York, 2006, стр. 54.

3. ПРАВНА ОСНОВА ДЕВОЛУЦИЈЕ

У УК разликује се не само садржина деволуције по покрајинама, него су различити и путеви којима се до те садржине, тј. до деволуције дошло. Док је у Северној Ирској деволуција после 1972. текла паралелно с мировним процесом између сукобљених верских заједница (протестаната и католика), у Шкотској и Велсу о деволуцији су одлучивали грађани у две покрајина непосредно. Основ деволуције у Северној Ирској био је Мировни споразум од 1998. (*Good Friday Agreement*), потврђен на референдуму њених грађана, а основ деволуције у Шкотској и Велсу била је референдумска одлука о деволуционом закону за сваку од две покрајине.

У Шкотској и Велсу референдуми су били одржани септембра 1997. На референдуму у Шкотској била су постављена два питања: „Да ли се слажете с образовањем Шкотског парламента?“ и „Да ли Шкотски парламент треба да има надлежност одређивања и прикупљања државних прихода?“. Одговор бирача на оба питања био је позитиван, с тим што је већи број бирача потврдно одговорио на прво него на друго питање. Референдум у Велсу састојао се од изјашњавања бирача о једном референдумском питању: „Да ли прихватате образовање Скупштине Велса?“. С танком већином од свега 50,3% бирача одговор на ово референдумско питање био је позитиван. Референдумске одлуке спровео је Вестминстерски парламент, доневши 1998, два различита закона, Закон о Шкотској и Закон о управљању Велсом. Деволуцију у двема покрајинама законодавно су обликовали лабуристи, којима је то омогућавала комотна парламентарна већина, освојена на парламентарним изборим од 1997.

На основу Закона о Шкотској, ова историјска покрајина је први пут после готово 300 година добила 30. јуна 1999. свој једнодомни парламент, који доноси законе (по законској терминологији, „примарно“ и с њим у вези „секундарно“ законодавство) у областима наведеним у Закону (*devolved matters*), с тим што су у Закону наведене и области које су резервисане за државне законе (*reserved matters*). Супротно законима државе, шкотски закони, уколико су донесени изван области пренесених у надлежност Шкотском парламенту, могу бити проглашени неважећим. То значи да се преношењем законодавне надлежности у одређеним областима на Шкотски парламент није угасило право Вестминстерског парламента да својим законима, који имају већу правну снагу од шкотских, уређује те исте области.

Закони усвојени у Шкотском парламенту морају, као и закони усвојени у Вестминстерском парламенту, имати пристанак (*Royal assent*) монарха, како би могли ступити на снагу. Пре него што добију такав пристанак (монархова законодавна санкција), главни тужилац

за Шкотску (*Advocate General for Scotland*) и један од два висока правна званичника УК (*Lord Advocate* или *Attorney General*) могу се обратити новообразованом Врховном суду захтевом да испита да ли се усвојени закон креће у оквирима законодавне надлежности Шкотског парламента. Ако Врховни суд утврди да је усвојени закон ван тих оквира, председник Шкотског парламента (*Presiding Officer*) га не може доставити монарху на сагласност. Државни секретар за Шкотску овлашћен је да забрани председнику Шкотског парламента да усвојени закон пошаље монарху на сагласност ако има разумне основе (*reasonable grounds*) да поверује да је он у супротности с међународним обавезама или с интересима одбране или националне безбедности или да би могао имати штетне последице по законе државе. Право државног секретара да спречи да усвојени закон то и постане много је јаче од истог права које имају наведени високи правни функционери. Ту одлуку као своје дискреционо овлашћење доноси он сам, а не Врховни суд, а основи за њу су растегљивији од основа које с истим циљем предузимају високи правни функционери који су само покретачи поступка. Кад је предлог закона усвојен у Шкотском парламенту (*Bill*) добио пристанак монарха, он постаје шкотски закон (*Act of the Scottish Parliament*). Међутим, и шкотски закони, могу престати да важе ако настане *деволуциони спор* (*devolution issue*). Тај спор настаје у поступку пред судом или трибуналом, а у њему се оспорава ваљаност шкотског закона или акта извршне власти због тога што су донесени ван оквира деволуционе надлежности (*ultra vires*) или што се поставља питање њихове сагласности с Европском конвенцијом о људским правима. У таквим случајевима шкотски нижи суд (или трибунал) обраћа се највишем грађанском (*Court of Session*) или највишем кривичном суду (*High Court of Judiciary*) у Шкотској, у зависности од тога да ли је спор настао у предметима парнице или кривице, а коначну одлуку у спору доноси Врховни суд.

Шкотску извршну власт сачињавају први министар (*First Minister*, за разлику од првог министра у Влади УК, који је *Prime Minister*), министри и правни великодостојници (*law officers*), какви су правни саветник (*Lord Advocate*) и јавни тужилац (*Solicitor General*) за Шкотску. Првог министра поставља монарх на предлог Шкотског парламента, а министре монарх на предлог првог министра који мора претходно одобрити Шкотски парламент. Овим механизмом спроводи се начело одговорности Егзекутиве Парламенту. Први министар и министри морају бити чланови Шкотског парламента, док два правна великодостојника то могу, али не морају бити. Шкотска егзекутива је одговорна Шкотском парламенту, који јој у свако доба може изгласати неповерење. Ипак се на Шкотску егзекутиву не може на исти начин као у односу на кабинетску Владу УК

примењивати уставна конвенција о колективној одговорности Парламенту, нити Шкотска егзекутива има суштинска обележја Владе УК, каква су „једногласност, поверљивост и поверење законодавног тела“.²³ Значајна овлашћења егзекутиве у Шкотској припадају још увек монарху („суверену“) – да именује и разрешава министре, да распушта Парламент и расписује опште изборе и да даје сагласност на законе усвојене у Шкотском парламенту.²⁴ Шкотска егзекутива је 2007. себе преименовала у „Шкотску владу“.

Мада је деволуција требало да „заувек заустави снове о независности“, у случају Шкотске то се није догодило. На основу споразума од 35 тачака („Единбуршки споразум“), постигнутог средином октобра 2012. између британске и шкотске владе, потписаног од стране њихових премијера, о спровођењу (у року од сто недеља) референдума у Шкотској с референдумским питањем „Да ли Шкотска треба да буде независна земља“ у Шкотској је 18. септембра 2014. одржано референдумско гласање. Од 5,5 милиона грађана Шкотске, њих 4,3 милиона имало је бирачко право. То право имали су сви грађани с пребивалиштем у Шкотској, без обзира на њихову етничку припадност. На гласање је изишло 84,6%, што је неуобичајено велика излазност. Неуобичајено је још и то што је старосна граница за уживање бирачког права спуштена са 18 година у Великој Британији на 16 година. За независност шкотске гласало је 45,7% (1.617.989), а против 55,3% (2.001.926).

Право Шкотске да референдумом одлучи о својој независности, и тако изврши „плишано“ отцепљење од УК, изведено је из Закона о уједињењу са Шкотском од 1707, којим је „великом мудрошћу и добротом њеног Величанства срећно извршено уједињење двеју краљевина и тиме цело острво подведено под један суверенитет и представљено једним Парламентом“. Шкотска је добровољно ушла у унију, па својом вољом, кад она постоји, може из ње и изићи. Шкотска, као богатији део острва Велике Британије, с трећином копнене територије и дванаестином становништва острва, није задовољна обимом својих самосталних овлашћења, посебно у области финансија (буџет и порези) и социјалне политике (већа права у области бриге о деци и супротстављање продубљивању социјалних разлика). Крајем новембра 2013. шкотска влада је усвојила „Белу књигу“ (насловљену „Будућност Шкотске“) у којој је на преко 600 страница изложен план о независности земље, дати предлози политика у појединим друштвеним областима и изложени ставови о односима независне Шкотске према међународној заједници. По том плану, британска краљица би остала на челу независне Шкотске. Корени томе су у историји. Шкот-

²³ O. Hood Phillips and Jackson, *op. cit.*, стр. 91 92.

²⁴ O. Hood Phillips and Jackson, *op. cit.*, стр. 95.

ска је у персоналној унији с Енглеском пре уједињења, још од 1603, када се смрћу краљице Елизабете (*Elizabeth*) I угасила династија Тјудора, па је круну краља Енглеске наследио шкотски краљ Џејмс (*James*) I Стјуарт (династија Стјуарта се угасила смрћу краљице Ане 1714), који је преместио двор из Единбурга у Лондон. Единбуршким споразумом је предвиђено да у случају да независност Шкотске буде изгласана, Шкотска буде проглашена независном државом 24. марта 2016, после осамнаестомесечних преговора током којих би се усагласили сви детаљи разлаза Шкотске с УК.

Схвативши да је озбиљно суочена с могућношћу разбијања уније, британска влада, најпре њен министар финансија Џорџ Озборн (*George Osborn*), понудила је Шкотској, ако остане у унији, у последњем часу, већу деволуциону власт (већу буџетску и пореску самосталност, самосталност у области јавних расхода, већу стопу издавања из државног буџета за социјална давања). Ипак, сва та обећања не обавезују док их не усвоји Вестминстерски парламент. Шкотски премијер Алекс Салмонд (*Alex Salmond*) је ову понуду označio као „сувише малу и закаснелу“. Приликом представљања „Беле књиге“ јавности, Салмонд је изјавио: „Ми не тражимо независност као циљ сам по себи, већ као средство да се Шкотска мења набоље“. Није ли онда шкотски референдум, чији је исход био готово сасвим изванредан, сем у једном случају испитивања јавног мњења (агенција *You-Gov*), био само маневар да се од Лондона извуче што више аутономије за Шкотску и без расцепа уније? Уз велике уставне помоће, тај циљ тек треба да буде остварен.

Аутономија Велса успостављена деволуцијом од 1998. ужа је од аутономије Шкотске. Због тога се и назива „егзекутивна деволуција“, за разлику од деволуције у Шкотској и Северној Ирској, која је „легислативна“, пошто се њоме обухвата право на доношење примарног законодавства. Истицало се да Велс, у поређењу с другим двома покрајинама, нема довољно особености да би требало да ужива легислативну деволуцију,²⁵ па се због тога деволуцијом на изабране органе Велса преносе углавном извршна и административна овлашћења (секундарно законодавство), а не и законодавна. По својој садржини и обиму, деволуција Велса обухвата надлежности које је имао ранији

²⁵ М. Ryan, *op. cit.*, стр. 326. Историјски посматрано, Велс се својевремено пре спојио него удружио с Енглеском. Централистичке тежње Хенрија (*Henry*) VIII довеле су до два закона, од 1536. и 1543, који су формално предвидели унију Енглеске и Велса, а стварно њихово спајање у једно. Политика асимилације Велса вођена је, практично, од XV до XX века. Добра илустрација те тежње био је Закон од 1746 (*Wales and Berwick Act*), у којем је предвиђено да тамо где се у неком закону употребљава реч „Енглеска“, треба узети да се ту подразумева и Велс. Тако је све до деволуције „уједињење Велса с Енглеском било мање унија, а више апсорпција“. С. R. Munro *Studies in Constitutional Law*, London, 1987, стр. 11.

државни секретар за Велс.²⁶ Допуном Закона о управљању Велсом од 2006. могућности за самоуправу Велса су увећане правом Националне скупштине Велса да јој временом, под одређеним условима (двотрећинског парламента и одобрењем на референдуму грађана Велса), буде поверено и примарно законодавство.²⁷ За сада она још увек нема праву законодавну власт, него доноси опште правне акте (*measures of the National Assembly for Wales*), који припадају субординираном законодавству (*subordinate legislation*),²⁸ премда „имају исти учинак као закони парламента“. Примарну законодавну надлежност за Велс врши и даље Вестминстерски парламент доношењем „велшких закона“, који важе на територији Велса. До деволуције, доношење закона за покрајине било је обележје УК као једне врсте унитарне државе – сједињене уније. До тада је у УК, за разлику од „чисте“ унитарне државе, постојао плурализам законодавства без плурализма законодаваца (један исти Вестминстерски парламент доносио је законе за Шкотску, Велс и Северну Ирску, поред оних који су се примењивали на целој територији УК).

У Закону о управљању Велсом од 2006. стоји: „Скупштинска мера није право уколико је нека њена одредба ван законодавне надлежности Скупштине“, *с* 94(2). Да се прекорачење власти Скупштине спречи, постоје иста два правна механизма, од којих се један примењује пре него што мера коју је Скупштина усвојила добије одобрење монарха, а други пошто је такво одобрење добила. Први механизам обухвата неколико радњи. Најпре, подносилац предлога за доношење мере мора изјавити да је она из надлежности Скупштине, а председник Скупштине то мора проверити и одлучити о томе. Високи правни званичници Велса (*Counsel General* или *Attorney General*) могу тражити од Врховног суда да испита да ли је предложена мера у оквирима законодавне надлежности Скупштине. Државни секретар може забранити да усвојена мера буде послата на одобрење круни због прекорачења надлежности или кад сматра да постоје разумни основи за повреду вредности наведених у Закону о управљању Велсом. Други правни механизам је *деволуциони спор*, који настаје пред судовима у случају када акти деволуционих институција Велса или оне саме прекорачују надлежности или су неспојиви с Европском конвенцијом о људским правима. Коначну надлежност за решавање деволуционог спора има, као и кад се он појави пред судовима у Шкотској (и Северној Ирској), Врховни суд УК.

Закон о управљању Велсом од 2006. настојао је да ојача и продуби деволуциони процес у Велсу и да тој деволуцији да одређени

²⁶ M. Barnett, *op. cit.*, стр. 476 477.

²⁷ V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 92.

²⁸ M. Ryan, *op. cit.*, стр. 326.

облик. По Закону о управљању Велсом од 1998, Национална скупштина Велса била је уједно и законодавни и извршни орган (*corporate body*). У таквом систему било је немогуће разлучити ко одговара за донесене одлуке. Извршни одбор Националне скупштине Велса био је само један од њених одбора (*committee system*), који је, по правилима одборског система, одговарао тако што је био предмет скупштинских дебата или што су остали чланови Скупштине могли постављати питања његовим члановима.

Од Закона из 2006. Велс има два органа: Националну скупштину Велса и Скупштинску владу Велса. Национална скупштина састоји се од 60 чланова (40 изабраних системом релативне већине, а 20 по систему представљања пет изборних региона Велса). Не постоји могућност њеног распуштања пре истека четворогодишњег мандата на који је изабрана. Такво решење образлаже се њеном надлежношћу, јер она није законодавно тело које може владине предлоге закона одбити. Законе који се тичу Велса и даље доноси Вестминстерски парламент.²⁹ Државни секретар за Велс саветује се са Скупштином у вези с њеним законодавним (реч је о подзаконодавству) програмом. Због тога је он дужан да присуствује седницама Скупштине бар једном током заседања и учествује у њеном раду. Поред овлашћења за доношење подзаконских аката у областима наведеним у Закону о управљању Велсом, Вестминстерски парламент може на Скупштину пренети законом нова, додатна подзаконска овлашћења. Стога, „степен ширења њене власти зависи од степена у којем је Вестминстерски парламент вољан да јој пренесе додатна овлашћења“.³⁰ Од Скупштине се тражи да има исти однос према енглеском и велшком језику, њени чланови могу равноправно употребљавати оба језика, с тим што се обезбеђује симултани превод на енглески језик говора на велшком језику.

Скупштинска влада Велса састоји се од првог министра, којег именује Скупштина, ресорних министара Велса које именује први министар из реда чланова Скупштине, генералног саветника (*Counsel General* – нов положај предвиђен Законом од 2006) и заменика министра Велса, које поставља први министар ради помагања у раду првом министру или министрима. Узев у целини, први министар и министри називају се „Велшко министарство“. Скупштинска влада Велса одговорна је Скупштини и мора поднети оставку ако јој Скупштина изгласа неповерење.

Деволуцији у Северној Ирској претходио је Мировни споразум (закључен између британске и ирске владе), ратификован на референдуму у Републици Ирској и Северној Ирској и спрове-

²⁹ O. Hood Phillips and Jackson, *op. cit.*, стр. 101.

³⁰ O. Hood Phillips and Jackson, *op. cit.*, стр. 102.

ден Законом о Северној Ирској од 1998. После стварања независне државе, Слободна Држава Ирска (1922), преостали део (северни) ирског острва постао је једина децентрализована територијална јединица у УК (не рачунајући, разуме се, *local government*, који је други систем управљања у односу на *central government*). Главни проблем те децентрализације био је у томе што су у Парламенту у верски подељеној Северној Ирској, предност (већину) стално имали унионисти (протестанти) у односу на националисте (католике). Та аутономија функционисала је равно пола века, све док сукоби између мањинских католика (око 670.000) и већинских протестаната (око милион) нису узели оружани облик. Ови сукоби су толико били нарасли да су у њихово решавање и смиривање били укључени британска војска и полиција. Од тада, па до лабуристичког пројекта деволуције, преговори о аутономији Северне Ирске текли су паралелно с мировним преговорима о решавању сукоба између две нетрпељиве верске заједнице. Ти преговори, у којима су учествовали вођи политичких странака, представници британске и ирске владе, уз посредништво САД (председник САД Клинтон – *Clinton* – и бивши амерички сенатор Џорџ Мичел – *George Mitchell*) били су завршени закључењем Мировног споразума на Велики петак (*Good Friday Agreement*) у Белфасту 1998. Мировни споразум био је потврђен на референдуму одржаном у Северној Ирској и Републици Ирској. Он је садржао део о деволуцији у Северној Ирској под насловом „Демократске институције у Северној Ирској“. Споразум из Белфаста вратио је Северној Ирској деволуцију и успоставио нове институционалне односе између УК, Републике Ирске и Северне Ирске. Израз нових односа су Министарски савет Север-Југ (*North-South Ministerial Council*), састављен од министра Владе Републике Ирске и чланова Извршног одбора Северне Ирске ради разматрања питања од међусобног интереса и Британско-ирски министарски савет (*British-Irish Council*), састављен од представника британске и ирске владе, који заједно с деволуционим институцијама усаглашава питања опште политике. Постоји и Британско-ирска међувладава конференција (*British-Irish Governmental Conference*) посредством које две владе могу расправљати о питањима од заједничког интереса. Мировним споразумом је још предвиђено да одредба Устава Ирске од 1937. (члан 2) по којој територију Ирске чини територија „целог острва Ирска, његових острва и територијално море“ престаје да важи. Тиме су отклоњене претензије Ирске на територију читавог острва. Са своје стране британска Влада изјављује да је судбина Северне Ирске у рукама њених грађана и да се она неће супротстављати ако би одлука већине грађана била одлазак Северне Ирске из УК и њено уједињење с Републиком Ирском.

Закон о Северној Ирској предвидео је за ту покрајину аутономију по систему деволуције. У њему је Вестминстерски парламент један део својих надлежности изузео од деволуције (искључива надлежност Вестминстерског парламента) и оне никада не могу постати надлежности институција Северне Ирске, за део својих надлежности је створио могућност да сагласношћу државног секретара за Северну Ирску буду пренесене на деволуционе институције Северне Ирске (резервисана надлежност), а све остале материје које нису у искључивој надлежности Вестминстерског парламента нити су његове резервисане надлежности, пренесене су у законодавну надлежност Скупштине Северне Ирске (пренесене, трансферисане надлежности). Тиме је, под условом да се прилике у Северној Ирској трајније стабилизују, отворена правна могућност да се деволуциона овлашћења Северне Ирске увећавају у складу с „деволуцијом која тече“.³¹

Скупштина Северне Ирске има као и Шкотски парламент, у границама пренесене надлежности, примарну законодавну надлежност. За законе Северне Ирске важи, као и за законе Шкотске, правило да ниједна њихова одредба није закон уколико прекорачује окви-ре пренесене законодавне надлежности. Надзор над поштовањем тих оквира је строг и систематичан и састоји се од мера које се предузимају пре него што закон то постане и пошто закон то престане. На самом почетку уласка у законодавну процедуру, ресорни министар надлежан за област из које је предлог закона, приликом представљања предлога у Скупштини, излаже своје уверење да је закон у оквирима законодавне надлежности Скупштине. Уколико председник Скупштине (који, као спикер Доњег дома Парламента УК мора бити неутралан) сматра да закон није у надлежности скупштине, неће га уврстити у дневни ред. Главни правни саветник Северне Ирске (*Attorney General*) овлашћен је да закон који је усвојен у Скупштини достави Врховном суду да оцени да ли је у оквирима законодавне надлежности Скупштине. Ако Врховни суд сматра да усвојени закон излази из тих оквира, државни секретар (не председник Скупштине) неће га проследити на сагласност монарху (*Royal Assent*), будући да сваки закон усвојен у законодавном телу подлеже у УК монарховој сагласности. Уз то, државни секретар може одбити да достави закон усвојен у Скупштини на сагласност монарху ако сматра да су њиме повређене међународне обавезе земље. Правна ваљаност закона чији је законодавни поступак окончан (усвојен је у Скупштини и после тога добио монархову сагласност) може бити оспоравана у *деволуционом спору* који има сва обележја тог спора у осталим двама покрајинама. То значи да се тај спор појављује у поступку пред судовима кад се постави питање прекорачења законодавне надлежности деволуционе Скупштине, а коначно га решава

³¹ E. Hejvud, *op. cit.*, стр. 325.

Врховни суд. Сва ова правила важе и за акте министара и управних департмана (*subordinate legislation*). У случају да ти акти залазе у област искључиве или резервисане надлежност државе, државни секретар за Северну Ирску их може ставити ван снаге наредбом (*order*). То исто може учинити и кад је акт неспојив с неком међународном обавезом. За деволуцију Северне Ирске карактеристичан је један разлог због којег државни секретар може одбити да усвојени закон пошаље монарху на пристанак, а који није обухваћен „разумним основима“ за примену исте мере у другим двома покрајинама. Тај основ гласи: „ако закон прави дискриминацију на основу верског уверења или политичког мишљења“.

Деволуциони органи у Северној Ирској су Скупштина Северне Ирске и Извршни одбор. Скупштина је једнодомно тело, чији се чланови (има 108 чланова) бирају по систему једне варијанте сразмерног представништва (*STV – single transferable vote*). За ту сврху Северна Ирска подељена је на 18 изборних јединица, од којих свака бира по шест чланова Скупштине. Извршни одбор (надлежан за секундарно законодавство) састоји се од првог министра, заменика првог министра и депарتمانских (ресорних) министара. Први министар и његов заменик морају бити изабрани заједно (*jointly*). Бира их Скупштина, већином у обе политичко-верске заједнице – униониста и националиста (*parallel consent*), с тим да један од њих припада заједници униониста, а други заједници националиста. Обојица су означени као председавајући у Извршном одбору. Они функцију председавајућег врше по начелу сувладарства (диархије). Ако један од њих поднесе оставку, мандат не престаје само њему, него и оном другом. Министри на тај положај долазе избором у Скупштини по Донтовој (*d'Hondt*) формули сразмерног представништва, како би се министарски положаји додељивали сразмерно снази странака заступљених у Скупштини (с тим што странке не могу бирати министарски ресор). Тако установљен, Извршни одбор је једно вишестраначко тело, које функционише на начелу подршке већине у свим заједницама („*cross-community*“ *support*),³² тј. већине присутних и гласалих чланова Скупштине и већине присутних и гласалих из заједнице униониста и заједнице националиста. По овом начелу Скупштина не само да бира Извршни одбор, тј. првог министра и његовог заменика, него доноси и кључне законе, укључујући буџет.³³ Извршни одбор не сноси колективну одговорност пред Скупштином.

³² Сваки члан Скупштине мора пре преузимања функције члана означити себе као „унионисту“, „националисту“ или „другог“, а чланови истог опредељења образују „заједницу“. Подршка свих „заједница постоји кад постоји у свакој од њих. На тај начин обезбеђује се деоба власти (*power sharing*) између две „заједнице“ у одлучивању у Скупштини Северне Ирске и Извршном одбору Северне Ирске. Вид. O. Hodd Phillips and Jackson, *op. cit.*, стр. 99.

³³ V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 92.

У току функционисања деволуције у УК, успостављене законима од 1998, до данас једино је у Северној Ирској долазило до застоја и прекида у функционисању деволуционих институција увођењем, уместо њих, непосредне британске управе.³⁴

4. ЗАКЉУЧАК: УСТАВНИ КАРАКТЕР ДЕВОЛУЦИЈЕ

Деволуција је особена територијална децентрализација у УК, која као и многе друге уставне институције те државе има сопствене поводе и побуде. Прво, то је начин настанка УК, сједињавањем држава или земаља налик државама с Енглеском. Друго, то је жеља да се и УК укључи у демократске процесе у Европи, тако што би се демократизовало унитарно уређење те државе, давањем права историјским покрајинама да, у границама пренесене законодавне надлежности, уређују односе у покрајини сагласно покрајинским приликама и потребама. „Деволуција признаје неенглеским деловима краљевине да развијају сопствене приоритете у јавној политици.“ Међутим, тиме се отвара питање социјалних и економских права која су основна за грађане и која би требало да буду иста на целој територији УК. Деволуцијом се отвара могућност да се она разликују од покрајине до покрајине, што властима УК намеће нове обавезе – како да се без обзира на деволуцију грађанима на целој територији УК обезбеде једнака права. Јер, „тешко је сагледати како држава може обезбедити једнакост тих права ако је распарчана, ако је деволуцијом исечена у комаде“.³⁵

УК није деволуцијом постало федерална држава, али се „бар покренуло ка федерацији“.³⁶ Вестминстерски парламент је, могло би се сматрати, постао квази-федерални парламент. У сваком случају, он се, после деволуције, преобразио у парламент за Енглеску, федерални парламент за Шкотску и Северну Ирску и парламент примарног законодавства за Велс.³⁷

Деволуција је, с једне стране, била пут за очување на окупу држава које су се током историје ујединиле с Енглеском, али и за очување истог – унитарног – облика државног уређења УК, с друге. Давање одушка различитостима у држави, јачало је унију. Деволуцијом су промењене представе о УК. До деволуције, УК је

³⁴ Премда је у Шкотској, Шкотска национална странка тражила 2010. расписивање референдума о независности Шкотске, а 2014. тај референдум је, на основу Единбуршког споразума од 2012. и спроведен.

³⁵ V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 114.

³⁶ O. Hood Phillips and Jackson, *op. cit.*, стр. 109.

³⁷ V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 114.

био дом једне, британске нације. Од деволуције УК је и државно-правно (не само стварно) вишенационална држава, у којој су на окупу различите нације.³⁸ Али, указују поједини аутори, с деволуцијом треба бити опрезан, пошто се њоме ствара институционални оквир за продубљивање, уместо за смањивање разлика између историјских покрајина, на једној, и Енглеске, на другој страни.

Шкотски референдум је још једном потврдио на самом почетку њене примене уочене слабости деволуције. То су непостојаност концепта деволуционе надлежности и неједнакост деволуционих овлашћења и институција (асиметричност). Иако је Шкотска имала највећа овлашћења, то је вређало њен понос, као једине деволуционе јединице која је ушла у унију с Енглеском као самостална држава. Посебно у односу на Енглеску, која као стожерна земља УК није била захваћена деволуцијом. Тако се стицао утисак да је УК једнако Енглеска плус њене три покрајине, а да је деволуција уступак Енглеске и Енглеза трима неенглеским нацијама.

С друге стране, због деволуције, Енглеска је остала правно неодређено подручје, а при том по пространству и броју становника највеће. То има за последицу да посланици Вестминстерског парламента изабрани у три историјске покрајине (њих 59 изабрано је у Шкотској) одлучују о законима који ће важити само у Енглеској, док посланици изабрани у Енглеској не могу одлучивати у парламентарима Шкотске, Велса и Северне Ирске. Тиме се повређује и начело једнакости грађана, јер док једни бирају једно, други бирају два народна представништва (исти уставни проблем имала је и Србија под Уставом од 1974).

Пред само одржавање референдума британски премијер Камерон (*Cameron*) први пут је говорио о томе да се УК састоји од четири „ентитета“, као и о већим пренесеним овлашћењима свакоме од њих. Камерон говори и о четири народа који живе у УК. Његова изјава гласи: „Шкоти ће имати већа овлашћења, али ће се она у истој мери проширити и на становнике Енглеске, Велса и Северне Ирске, који такође треба да имају више утицаја у одлучивању о сопственим стварима.“ То значи да се план о деволуцији из 1998. мора суштински променити, не само у смислу повећања деволуционих овлашћења, него и у смислу исправљања асиметричности деволуције, како би цела територија УК била обухваћена њоме. У том случају уставна реформа не би мимоишла ни Вестминстерски парламент, што ће, вероватно, Енглезима пасти најтеже. Он мора постати или парламент само Енглеске или читавог УК, поред једног посебног енглеског парламента. Међутим, тешко је очекивати да се овако постављена децентрализација на томе заустави. Једна централна власт УК и че-

³⁸ V. Bogdanor, *op. cit.*, стр. 89.

тири покрајинске власти формиране деволуцијом – то је корак ка федерализацији УК, коју досадашњи концепт деволуције с муком избегава. Бивши британски премијер, Гордон Браун (*Gordon Brown*), иначе Шкот, сматра да после шкотског референдума УК очекује уставна реформа „у смислу успостављања система власти најближег федералном уређењу, колико је оно могуће у земљи у којој њен један део има 85% укупног становништва“.

У сваком случају, шкотски референдум направио је велику напрсину у уставном уређењу УК. Исправљеном деволуцијом она се може само крпити, никако исцелити. Уосталом, од успостављања, деволуција је била палијативно решење – ни проста делегација власти, ни чиста децентрализација. Циљ је био да се сачува унитарно државно уређење земље. Ипак, УК ће кад-тад морати да промени концепт свог државног уређења, макар се он и даље звао деволуција. Парламентарни избори који треба да уследе маја 2015. прилика су да се отпочне с његовим решавањем.

До сада је деволуција била добро смишљен план обезбеђивања интегритета државе, посебно пред опасностима национализма и сепаратизма, који не би презали ни од примене насилних метода за остваривање својих циљева. Због тога је, институционално, деволуција постављена тако да се њоме више јача него слаби јединство покрајина с Енглеском.³⁹ Чим изиђе из свог корита, постоје формални инструменти да се у њега одмах врати, без великих потреса у правном систему. Посебно је значајно што је деволуција Северне Ирске смањила сепаратистичке тежње у тој покрајини, с обзиром на изражену поделу у њој на унионисте (пробритански блок) и републиканце (националистички, проирски блок, чији је екстремни део склон употреби насилних метода и тероризма ради уједињења с државом Ирском).

Уз сва изложена својства, деволуција је, неспорно, моћна полуга демократизације државе. Њоме се државна власт приближава грађанима и прилагођава њиховим потребама. Деволуција је, једноставно, здрава ствар за демократију, јер се њоме врши децентрализација и дисперзија власти.⁴⁰ Доминација централне власти савлађује се гипком деобом власти између државе и историјских покрајина. Британски политичари (пре свих лабуристи, али се тој идеји нису опирали ни конзервативци) су, као својевремено Монтескје (*Montesquieu*), дошли до закључка да се политичка слобода најбоље обезбеђује учешћем више субјеката у вршењу власти, али како по ширини зашта се залагао Монтескје, тако и по дубини, што је био захтев америчких „очева оснивача“ (*founding fathers*). У сва-

³⁹ Н. Barnett, *op. cit.*, стр. 51.

⁴⁰ М. Ryan, *op cit.*, стр. 309.

ком случају, поуздано искуство је да се злоупотреба власти најбоље може спречити ако се прошири круг носилаца власти. Ту политичку мудрост није открио Монтескје, него је он њу пронашао у механизму функционисања власти у Енглеској, описујући га у свом *Духу закона*.

УК је спровођењем деволуције обогатило уставно право још једним уставним проналаском. Оригиналним, какве су, уосталом све институције неформалног британског устава. Пошав од самог тог устава, који је већ одавно постао уставна и политичка реликвија не само Британаца, преко у свету јединственог Парламента, који је згуснута политичка историја земље и народа, *rule of law-a*, као најефикаснијег средства борбе против личне владавине, локалне самоуправе, као најсавршенијег облика локалне демократије, па све до деволуције, која је, временски узето, најновији британски уставни изум. Постоји још једна особеност британских уставних институција. Њих је, као сваки други вредан оригинал, немогуће копирати,⁴¹ јер су оне дело мудрости народног духа, политичког и националног менталитета и самосталне историје коју је тај народ правео на острву одсеченом од континента морем.⁴² Енглези су настојали да сами смисле уставне институције своје државе, једну по једну, већ како се указивала потреба за њима, ма колико их дуго смишљали. Уместо да, као многи други народи, преузимају институције туђе државе и да их, с незнатним исправкама, проглашавају својим. Они у уставном праву никада нису били ни имитатори ни плагијатори. Енглези и, касније, Британци су међу оним малобројним народима који су уставно право стварали.

⁴¹ Гл. Гершић, *Енциклопедија права*, Београд, 2011, стр. 240.

⁴² Ово је запазио у нас Слободан Јовановић: „Одвојени од европског коп на морем, Енглези су тешко примали стране утицаје, и били су научили да своје установе и своје обичаје сами себи налазе.“ С. Јовановић, „Енглеска и Француска револуција“, *Из историје и књижевности*, II, Београд, 1991, стр. 369.

Dr Ratko Markovic

Professor

University of Belgrade Faculty of Law

DEVOLUTION IN THE UNITED KINGDOM

Summary

Devolution is a transfer of the legislative powers of the Westminster Parliament to the parliaments of the historical provinces once united with England into the United Kingdom, which are directly elected by the provincial population. That delegation is asymmetrical and revocable, but it does not affect the basic norms of the British unwritten constitution on parliamentary supremacy. Over the devolution the provinces do not acquire the primary competence, but the one that is given to them by the transfer of the legislative powers of the Westminster Parliament. A special law retaining the Westminster Parliament's primary competence and sovereignty grants this competence. Regarding the scope of the devolved powers of the provinces and the organizational mechanism for their execution, there is a significant asymmetry. In all the provinces, there is a unique junction between devolved powers and their holders. Before the referendum on the independence in Scotland in September 2014, the increase of devolved powers was promised not only for all the historical provinces (Scotland, Wales, Northern Ireland), but for England as well, which represents a step towards the federalization of the UK. Devolution and several other institutions of the British constitution also, have a stamp "Made in Britain" which does not allow easy imitation and transfer to another countries and their constitutions.

Key words: *Devolution. – Territorial decentralization. – Home Rule. – Deconcentration of power. – Supremacy of Parliament.*