

Проф. др БОРИСЛАВ ЂУРОВИЋ

## ЗАПАДНОЕВРОПСКА ИСКУСТВА О АУТОНОМИЈИ, РЕГИОНАЛИЗАЦИЈИ И ФЕДЕРАЦИЈИ

### I

Крајем осамдесетих и почетком деведесетих година двадесетог века распао се међународни поредак - хладноратовски систем који је почивао на равнотежи страха - који је доминирао светском политиком више од четири деценије. Дошло је до радикалних промена у међународним односима као последица процеса *глобализације* који означава и одражава све већу и све сложенију међуповезаност и међузависност држава и друштава у свим сферама од технологије и привреде, преко културе и масовних комуникација, до политике и политичког система. Уколико се друштвена теорија бави „оним што се збива” у друштву и пре свега у домену политике, демократије, уређења државе, а у светлу сложене испреплетаности локалних, националних, регионалних и глобалних односа и процеса, она, с обзиром на карактер и дубину промена, мора изнова промислити природу, облике и карактер тих процеса и односа. У нашим условима то значи да мора поново промислити смисао и садржину основних категорија и појмова као што су: грађанин, демократија, самоодређење, национална мањина, аутономија, регионализација, федерација (наводим оне који су повезани с нашом темом), да би се омогућило разумевање и остваривање друштвених односа који кореспондирају с појмом „демократски правни поредак”. Такав поредак подразумева поделу власти и надлежности на различитим нивоима политичке интеракције и међуповезаности (локалном, регионалном, националном, наднационалном). Он мора да обухвата различите и особене сфере и нивое власти, који су повезани вертикално и хоризонтално. Уз све то неопходно је указати и нагласити да савремене процесе и односе у држави није могуће схватити и објаснити без разматрања и разумевања глобалног система. Јачање процеса регионалне и глобалне међуповезаности и пораст броја

међународних норми којима се ти процеси регулишу, створили су оквир посредством кога су редефинисана права и обавезе, моћ и надлежности државе, што се изражава у све већем ограничењу суверенитета и аутономије савремене државе. У таквим условима често одлуке појединих држава имају консеквенце по друге државе; истовремено све је више одлука које се доносе на наднационалном нивоу а имају последице на поједине државе. То не значи да је национална држава постала сувишна; уз сва ограничења њеног суверенитета она је и даље значајан актер и националне и међународне политике, али је постала арена у којој делују и националне и интернационалне групе и снаге. То условљава неадекватност устаљених схватања неких основних појмова о држави, политичком систему, демократији. Њих треба сагледати и промислити у оквиру реалних историјских, међународних, економских, социјалних изазова и напетости између динамике стварних односа и статике наслеђене теоријске, правне и политичке појмовне апаратуре. У свету брзих и радикалних промена, нема коначних схватања и све је подложно, рекао бих, неминовности нових тумачења. Са друге, стране у свету обележеном плурализмом и различитим вредносним оријентацијама није могуће избећи различита схватања, концепције и ставове према темељним политичким питањима. То се односи и на питања аутономије, регионализације и федерације.

Кад се говори о *аутономији* треба је сагледати у сва три њена облика: аутономија државе, аутономија територијалне јединице унутар државе (покрајина, регија) и аутономија појединца, грађанина. Сва три облика аутономије су значајна с гледишта уставноправне теорије и актуелна с гледишта политичке праксе и демократије. *Аутономију државе* треба разликовати од њеног суверенитета. Најкраће, „суверенитет се односи на овлашћење, право државе да влада над одређеном територијом, док аутономија означава стварну моћ националне државе да артикулише и остварује циљеве своје политике независно од других” (Дејвид Хелд, *Демократија и глобални поредак*, Београд, 1997, стр. 125). У савременом свету не ограничава се само суверенитет државе, што се у политици и публицистици стално потенцира, већ пре свега аутономија државе, то јест њена могућност да независно артикулише и остварује своје политичке циљеве. Напетост у односима национална држава - међународна заједница је процес чији се крај још не назире; карактер тих односа утиче и све значајније ће утицати на односе између територијалних заједница у држави (република, покрајина, региона, области), модела и карактера њиховог повезивања (унитарна држава, држава регионалних заједница, федерација), повећане улоге грађана у креирању и контролисању демократског поретка. У оквиру и сплету таквих односа начело *аутономије појединца* као грађана представља суштину политичког легитимитета. На релацији права као овлашћења грађана и њихове могућности да та овлашћења преведу у свакодневним

друштвеним односима у способност делања или неделања огледа се делотворност прокламованих друштвених односа и институција у датом друштву, у односу између прокламованог и стварног, између формалних овлашћења и стварног практичног учинка. Суштина права не испољава се само у овлашћењима него и у ограничењима, то јест прецизирању границе независног делања појединаца са циљем да се не наруши слобода других. То је „самоограничавајући” механизам демократског живота. Скуп права и обавеза, који треба да буду и формална и конкретна и који заједно омогућавају делотворност аутономије појединца, може се у демократском поретку схватити као скуп права на партиципацију конкретизовану кроз одређене инструменте учешћа грађана у управљању друштвеним и државним пословима. Суштина је демократских односа у постојању институционалних аранжмана, уставних одредби и гаранција, које штите положај индивида и мањина (политичких, етничких и др.). Извесно је да демократска аутономија појединаца може егзистирати само унутар ограничења које свака заједница успоставља. Тиме се она разликује од необуздане „либералистичке”, малограђанске и анархистичке трке и такмичења за остваривањем индивидуалних интереса у јавним пословима. То су претпоставке демократске правне државе, што ће рећи државе која је ограничена демократским јавним правом и на тим основама одговорна грађанима.

Назначио сам многа питања која са теоријског и практичног гледишта чине правни, политиколошки и социолошки оквир и контекст питања аутономије и регије у било ком политичком систему и у било ком од наведених облика. За њихово разматрање била би потребна обимна студија. Мој циљ је скромнији. У средини у којој живим (Војводина) актуелно је питање аутономије покрајине у распону од аутономије или регије до републике. Суштина је у различитим концепцијама и схватањима садржине и карактера аутономије. У прегрејаној и политизованој атмосфери, гледишта су често оштро конфронтрана, понекад и без довољног уважавања другачијег гледишта, што одудара од распрострањеног гледишта о „лалинској” толеранцији. И у тако омеђеној проблематици предмет истраживања усмерен је на један њен специфичан сегмент - корелацији различитих политичких ставова и схватања са уставноправном теоријом и политичком праксом у Западној Европи у односу према аутономији, регионализацији, федерацији. Разлог таквог усмерења лежи у чињеници да се војвођанске партије, директно или индиректно, позивају на европско искуство као полазну основу својих програмских опредељења и политичких ставова. То је и разумљиво с обзиром на прокламовану жељу основних политичких субјеката нашег друштва и државе да се укључе у Европску заједницу, да ускладе и „хармонизују” своје норме и институције са њеним. За боље разумевање ове материје потребно је, претходно, сагледати ставове политичких партија и покрета према аутономији Војводине.

Све војвођанске партије, неке покрете и део невладиних организација, с обзиром на њихово схватање аутономије и став према аутономији Војводине, можемо сврстати у три групације: оне који *не прихватају аутономију* Војводине; оне који се под фирмом аутономије фактички, ређе и отворено, *залажу за републику*, те оне који се налазе између ова два непомирљива пола залажући се, у разним варијантама, *за аутономију* Војводине.

Заступници првог схватања су СРС и Народни покрет Светозар Милетић. *Српска радикална странка* пориче потребу за аутономијом Војводине из три разлога: то право је угашено присаједињењем Војводине Србији 1918. године; у недавној прошлости аутономија је функционисала као елеменат дестабилизације и разградње Србије и српског народа и, конечно, Срби данас у Војводини чине око 80% становништва. *НП Светозар Милетић* не прихвата аутономију „с обзиром на то да су аутономне покрајине симбол и стални узрок поделе и дестабилизације државе...” (*Геополитика*, бр. 6 од 28. 06. 02, стр. 13).

Другој групи припадају парламентарне партије: Лига социјалдемократна Војводине, Реформисти Војводине, Савез војвођанских Мађара, затим ванпарламентарна странка - Унија социјалиста Војводине, те невладине организације Форум В 21 (Војводина у двадесетпрвом веку). Себе третирају као „аутоктоне” партије и групе, желећи да се на тај начин дистанцирају од оних војвођанских партија, чланица ДОС-а, чије је седиште у Београду и којима приговарају да су централистичке, да не схватају проблеме Војводине и да се недовољно залажу за њихово разрешење. Суштина концепције ових партија и група састоји се у залагању за *Војводину републику*, уз обавезан додатак „у саставу” или „у оквиру” Србије, чиме се жели негирати постојање сепаратистичких циљева. У медијској комуникацији радије користе термин „аутономија” али уз обавезно додавање квалификатива као што су „суштинска”, „потпуна”, „истинска”, „права” и сл. који треба да упуте и усмере на жељено схватање аутономије. Војводина, по њима, мора најпре да саму себе изворно конституише а потом са другим политичким „субјективитетима” да конституише шире државне заједнице; она мора постати конституент нове државне заједнице Србије и Црне Говс (*Дневник*, 24. 06. 02, стр. 13 и 29. 06. 02, стр.3).

У трећу групу сврставам оне партије - ДСС, ДС, СПС - које се залажу за аутономију било у класичном облику било у облику регионализације; између та два облика нема суштинских разлика када је у питању регија са посебним, специјалним или асиметричним статусом. *Демократска странка Србије* се залаже за регионализацију Србије по угледу на Италију и Шпанију. *Демократска странка* није разрадила свој концепт. Прихвата аутономију Војводине не одређујући се прецизније о њеном карактеру и надлежности. *Социјалистичка партија Србије* полази од става да аутономија Војводине мора изразити њене специфичности и

потребе ради њеног оптималног привредног и културног развоја. Неприхватање (квази) државности аутономне покрајине је демаркациона линија између социјалиста и заговорника републике.

## II

Питање аутономије Војводине постаје све актуелније и акутније, захваљујући првенствено активностима „аутохтоних” странака и организација које то неоспорно значајно питање третирају и постављају на агресиван, понекад и драматичан начин („Војводина више не може да чека”). Тако се питање аутономије претвара не само у политички него и у друштвени и социјални проблем, који подстиче атмосферу сукоба и оштре поларизације, претећи да затрује у основи добре међунационалне и међуљудске односе, подстичући и радикализујући међунационалне и политичке тензије.

Узоре и ослонац за своја схватања и ставове ове партије и снаге траже и налазе пре свега у Уставу из 1974. године, а затим у уставно-политичком уређењу и пракси Италије и Шпаније а у последње време и Немачке. Први узор им је најзначајнији, уз нагласак да се „не сме ићи испод оног нивоа какав је био у Уставу из 1974”. Карактеристике наведеног Устава добро су познате и не захтевају додатна објашњења. Акцент ћу, стога, ставити на сагледавање и анализу западноевропског искуства.

Поставља се питање: шта у земљама Западне Европе стварно представљају аутономија, регија, регионализација како у уставном смислу и нормативним решењима, тако и у пракси? Шта их је условило? Шта је њихов садржај, суштина, циљеви?

1. Надахнуће и концепција за регионални систем у Шпанији\* (Устав из 1978) и Италији (Устав из 1947) садржана је у шпанском Уставу из 1931. године у коме је дат образац концепта *интегралне државе* која је пројектована као *синтеза унитарне и федералне државе* уз поштовање свих облика локалне аутономије. Тиме се желело превазићи негативно искуство републиканског Устава из 1873. који је подстицао партикларизам. Те године проглашена је република; Кортес (скупштина) доноси нацрт устава којим се предвиђа федеративно уређење. „Непомирљиви” републиканци, који су захтевали поделу земље на кантоне подигли су устанак, освојили власт у низу великих градова, али су на крају били поражени; република је живела свега једну годину. Крајем 19. века интензивирали су се сепаратистички покрети у Каталонији и

---

\* Коришћена литература: *Самоуређење између аутономије и општељепња*, Зборник докумената, стр. 115-135; Ф. Лово, стр. 483-489, 504-515: *Estatut d' Autonomia de Catalunya*. internet: [www.gencat.net/catalunya](http://www.gencat.net/catalunya).

Баскији. Монархија је 1923. укинула постојеће уставне институције и прокламовала диктатуру генерала Примо де Ривере. У време Друге Републике (1931-1939) шпанска држава била је нешто између унитарне и федералне државе. Парламент је био једнодомни. Републику су чиниле аутономије трију „историјских нација” (Каталоније, Баскије и Галисије), као и регије на које је пренет део ингеренција централне власти.

*Каталонија* (6.115,600 становника. У Шпанији која има 39,4 мил. ст. живи 16% Каталонаца) била је независна држава од 986. године; у 12. веку ступили је у унију са Арагоном, а након стварања уједињене Шпаније (1479), задржала је извесну самосталност све до 1716. када је изгубила своју аутономију. Након проглашења Републике, Каталонија је одмах добила аутономију а 1934. након победе левице проглашена је њена независност. Франкистички режим је све то анулирао, јер су аутономије заједно са комунизмом означене за непријатеље шпанске државе против којих је поведен „крсташки рат”. Поразом франкизма 1977. процес демократске транзиције почиње обнављањем аутономија али се, истовремено, због опасности слабљења централне државне власти, „испољавају резерве према могућности федерализације Шпаније. То је константна противречност шпанске државе, коју су ти монархистички уставни у 19. веку покушавали да реше. Ни федеративни републикански нацрт из 1873, ни устав „аутономија” из 1931. нису то питање могли избећи, али је тек Устав из 1978. успео да успостави синтезу између унитаризма и федерализма. *Баскију* насељавају претежно Баски (2,109,000 становника, одн. 2% стан. Шпаније) који су остатак преисторијског, неиндоевропског народа, и немају ништа заједничко ни са прастановницима Пиринејског полуострва (Ибери); такође ни њихов језик нема сличности ни са једном европском језичком породицом. Уз највеће напоре сачували су током векова своје етничке специфичности. Аутономију су добили у Другој Републици 1936. и изгубили Франковом победом у грађанском рату. Обновљена је 1978. године. За разлику од Каталоније и Галисије, где сепаратизам нема дубље корене, баскијски национални покрет (Баскијска национална партија основана је 1895) од самог почетка је изразито сепаратистички оријентисан. Најмилитантнији део тог покрета - ЕТА (Фронт националног ослобођења) има за циљ уједињење свих Баскијаца који живе у Шпанији и Француској у јединствену националну државу. Од 1960. ЕТА примењује тероризам као метод борбе за независност. *Галисија* (2,720,400 становника) је трећа историјска националност која је аутономију добила 1936. а потом поново 1979. Шпански (кастиљански) језик којим говори 75% Шпанаца, каталонски и галега којим говоре у Галисији блиски су романски језици.

Парламент Шпаније (Генерални Кортес) састоји се од два дома - Конгреса посланика и Сената, али та дводомност није федералног типа јер се Сенат не поистовећује с већем аутономних заједница.

Регионални систем, систем „регионалних аутономија” настао је, дакле, из потребе да се *онемогући федерализација државе*, подстицана партикуларистичким и сепаратистичким тенденцијама, на бази успешног спајања, на први поглед, неспојивих елемената унитаризма и федерализма. Тај својеврсни микстум, који је дао успешне резултате, проширио се постепено, у различитим варијантама и на неке друге земље Западне Европе, потврђујући се као, у основи, стабилан систем који ефикасно изражава и обједињује и потребе аутономних јединица за самосталним вођењем најзначајнијих питања везаних за живот заједнице, потреба грађана, као и нужност јединственог деловања државе као целине.

Територијална организација Шпаније је тростепена; општине, провинције и аутономне заједнице. Постојеће 32 аутономне заједнице се према степену надлежности сврставају у две групе, које имају виши или нижи степен аутономије. У прву групу спадају оне аутономне јединице чија је надлежност ограничена само искључивим надлежностима централне државне власти; оне имају одређену законодавну власт. То су *посебне* аутономне заједнице у које спадају већ наведене „историјске” аутономије. У Уставу је наведено 31 питање које спада у искључиву надлежност државе. Остала питања „могу да уређују аутономне заједнице на основу свог статута” (члан 149). Другој групи припадају остале аутономне заједнице назване *обичне*. Оне немају законодавну, већ само административну аутономију. (Код нас, а и у неким земљама Европе обичне регије се називају и симетричне, а посебне асиметричне.) Аутономија *обичних* или симетричних регија ограничена је на питања од специфичног регионалног интереса (локалне заједнице, просторно уређење, земљорадња, музеји, спорт, административна полиција итд.). У члану 148 наводе се 22 такве надлежности. По истеку пет година аутономна заједница може амандманима постепено да проширује своја овлашћења у оквиру искључивих надлежности државе, али уз доста сложу процедуру и уз одобрење парламента у форми системског закона (чл. 147,3). Посебне аутономне заједнице приступају непосредно првом нивоу надлежности не чекајући петогодишњи рок.

У Уставу је прокламовано *јединство судске организације* под једним, Врховним судом. Уз то је у чл. 152 предвиђено образовање у аутономним заједницама Високог суда за спорове у којима се примењује искључиво право те заједнице. Председника тог суда именује краљ. Заједнице имају *финансијску аутономију* „у сагласности са начелима координације са Министарством финансија и солидарности међу свим Шпанцима” (чл. 156).

Устав је предвидео да аутономне заједнице могу образовати своје *полицijske снаге* „на начин утврђен у њиховим статутима и у оквиру који ће се утврдити системским законом” (чл. 149, 1, XXIX). И Каталонија и Баскија су у својим статутима предвиделе формирање сопствених

полицијских снага под командом своје владе. Њихов задатак је одржавање јавног реда и мира, заштита људи и добара. Оба статута предвиђају да је државна (савезна) полиција надлежна за луке, аеродроме, обале и граничне прелазе, царинску службу, контролу изласка и уласка Шпанаца и странаца, личне карте и пасоше, саобраћај, екстрадицију и протеривање, промет оружја и експлозива, фискалну заштиту државе, шверц и пореске преступе. Ради сарадње између ових снага установљен је Савет за безбедност са паритетном заступљеношћу државе и аутономне заједнице. (Аутономни статут Баскије, чл.17, т.1, 2 и 4; Статут аутономије Каталоније, чл. 13, тачка 1-4.) Судска полиција и снаге које обављају ову функцију су организоване као служба судске администрације и налазе се под њеним надзором под условима одређеним процесним законима (Статут Баскије, чл. 17, т. 3 и Статут Каталоније, чл. 13, т. 5.) Оба статута предвиђају могућност да државне снаге безбедности могу да интервенишу на територији аутономне заједнице у случају када то затражи њена влада, с тим што се и окончава на њен захтев; на иницијативу државе када процени да је општи државни интерес доведен у опасност а уз одобрење Савета за безбедност; у случају изузетне хитности државне снаге могу да интервенишу директно по наредби Владе која о томе извештава Парламент државе; у случају ванредног стања све аутономне полицијске снаге стављају се под директну команду цивилних и војних власти државе (Исто, чл. 17, т. 6, 7, одн. чл. 14.)

Све заједнице имају своје *статуте* који представљају њихова „основна институционална правила”, чији нацрт припрема посебно састављена скупштина заједнице, а доноси га парламент Шпаније „у форми закона” (чл. 146). Органи аутономних заједница, одређени Уставом, јесу: скупштина, министарски савет (влада) и Високи суд. Председник владе, којег бира скупштина а именује краљ, представља заједницу.

Својим законима држава успоставља *основе* законодавства у великом броју материја, а аутономне заједнице својом нормативном делатношћу *допуњују* тај државни нормативни оквир. Кад нема основног државног закона заједнице су овлашћене да успоставе сопствена правила.

Паралелно са федералним у политички систем су уграђени и *елементи јединства* државе који немају подређену улогу, напротив, врло су присутни и имају значајну функцију. У члану 2 Устава је записано: „Устав је заснован на нераскидивом јединству шпанске нације и заједничкој и недељивој земљи свих Шпанаца; устав признаје и гарантује право на аутономију националитета и региона од којих је земља састављена као и солидарност међу свима њима”. Кастиљански језик је проглашен за службени шпански језик, док други језици Шпаније могу бити службени, заједно са њим, у одговарајућим аутономним заједницама у складу са њиховим статутима (чл. 3).



Постоји и *клаузула оспитије власћи* или пречег права државе, која се примењује у случају сукоба надлежности и по којој надлежност аутономне заједнице не може бити препрека искључивој надлежности државе на основу *надмоћи општитег интереса нације* над партикуларним интересом (чл. 149,3). Устав даје могућност и *изузетне интервенције државе*, којом се ограничава аутономија заједница. Она се примењује у случају неиспуњавања обавезе заједнице установљене Уставом, законима или актима и уз то „представља озбиљно кршење општих интереса Шпаније”. Ова мера треба *да принуди* аутономну заједницу на поштовање обавеза; у супротном влада ће сама заштитити општи интерес. За доношење ове мере потребна је апсолутна већина у Сенату. Уз то, према одлуци Врховног суда таква мера се може применити тек кад су исцрпљене све друге могућности државе:

Клаузула *субсидијарности* изражава начело да је право државе опште право, док је право аутономне заједнице посебно право и као такво делимично. Циљ је субсидијарности да онемогући постојање несагласности и супротстављености правних норми и правног поретка у политичком систему где постоји више центара са законодавним овлашћењима, као и да допринесе, уз делатност Уставног суда, обједињавању система односа државе и аутономија на неспорним основама.

Најзад, постоји и посебан орган у свакој заједници - *делегати владе*, који управља државном администрацијом на територији заједнице и координира њен рад са радом администрације заједнице (чл. 154). Такав сложен систем поделе надлежности доводи до настајања многобројних сукоба надлежности између заједница и државе, као и између самих заједница; први су бројнији од других.

Устав је у члану 153 прецизирао *органе контроле* над радом аутономних заједница *Уставни суд* је надлежан у питањима уставности њихових прописа који имају снагу закона; *влада* у питањима вршења делегираних функција; *правосудна шела* у питањима администрације заједница и њеним *проектима*; *финансијски суд* у финансијским и буџетским питањима.

*Статутарна аутономија* аутономних заједница се, дакле, значајно разликује од *уставне аутономије* чланица федерације: њихова самосталност је мања, јер су чвршће везане и ограничене уставним и законским оквиром државе.

Указујем на три битне ствари: оријентација демократске Шпаније на регионализацију државе потврдила се у пракси; затим, њено искуство послужило је као узор другим земљама Европе и, најзад, оно у себи обједињује теоријска и практичка сазнања како о регијама и регионализацији тако и о аутономији, што је од посебног интереса и значаја за тему коју разматрамо.

2. Три су основна узрока која су условила да је Италија\* (57,6 мил. стан.) Уставом из 1947. утемељена као „регионална држава”: реакција на фашистичку ауторитарност и снажне централистичке тенденције присутне од 19. века; жеља да се предупредe негативне последице сепаратистичког покрета који се ширио Сицилијом; компромис између тада две водеће партије Италије - Демокришћанске, која се од свог оснивања 1921. залагала за политичку регионализацију, и Комунистичке, која је у почетку била уздржана према тој идеји али ју је, након испадања из владе (јуна 1947), прихватила као могућност за успешније деловање у опозицији. *Узроци* су практично идентични оним у Шпанији. У томе је и разлог што су и италијански уставотворци прихватили шпанску концепцију *инијеђралне државе* која омогућава синтезу унитарне и федералне државе. И у италијанском Уставу у члану 5 се проглашава да је „република једна и недељива” и истовремено „да устав у држави остварује највећу децентрализацију” и да „прилагођава начела и методе захтевима аутономије и децентрализације”. То је концепт на коме се Италија и данас изграђује, концепт заједничке државе чији су конститутивни елементи како класична недељива јединствена држава тако и региони са мањим или већим степеном аутономије. Узевши то у обзир у анализи италијанског система регионализације пажњу ћу усмерити првенствено на решења који га чине различитим од шпанског система.

Територијална организација Италије је тростепена: „комуне” (овај термин укључује градове, урбане и руралне области), покрајине и региони. „Региони су конституисани као аутономне територијалне јединице са сопственим надлежностима и функцијама усклађеним са принципима изнетим у Уставу” (чл. 115). Устав разликује две врсте региона: регионе с обичним статусом и регионе са специјалним (посебним) статусом, који имају шири обим самоуправних надлежности. Такав статус стекли су захваљујући специфичним историјским, културним, географским и др. особеностима.

*Специјални* статус имају: Сицилија (од 1945), Сардинија, и Вале д’ Аоста (од 1945), Трентино-Алто Адиђе (1948), Фриули-Венеција Ђулија (од 1963). Статути ових регија усвојени су уставним законима 1948, осим Фриули-Венеција Ђулија. Постоји и 15 региона са *обичним* статусом, чији се статути одобравају редовним законима. Мада обични региони постоје од 1948, до остваривања њихове аутономије дошло је тек јула 1977, то јест после скоро тридесет година. Узрок је у промени ставова и политике Демокришћанске партије, која је деценијама била неприкосновена владајућа партија, и која је успоравала процес реализације аутономије, с обзиром на то да је ова тада користила партијама левице, посебно КПИ.

\* Коришћена литература: *Самоопредељење између аутономије и опшцејљена...*, стр. 88-114; Ф. Лово, стр. 423-457; Н. Добрковић, *Искусство Јужног Тирола...*, стр. 475-481.

Етничка структура Италије углавном је хомогена, с изузетком северних, пограничних области, које насељава етнички мешовито становништво; у Трсту и околиним местима живи преко 100.000 Словенаца, у Вал д'Аости већинско је француско становништво, а у региону Трентино-Алто Адиде живи преко 250.000 Аустријанаца. Међу овим регијама, у оквиру којих постоје националне мањине, Јужни Тирол има најбоље регулисан укупан статус с најбоље заштићеним културним правима мањина. Италија је 1919. добила Јужни Тирол са већинском немачком популацијом - 86% (у 1991. у Јужном Тиролу 66% становника припадало је немачкој етничкој групи, 28% италијанској и 4% ладинској групи). Након Другог светског рата италијанска влада је спојила Трентино и Јужни Тирол у јединствени регион Трентино - Алто Адиде чиме је остварена италијанска већина. Немачка мањина је била незадовољна добијеним статусом и то је прерасло, особито 60-их година, у бројне саботаже и терористичке акције, а 1969. дошло је и до оружане побуне Немачке. Коначно је 1969. постигнут договор између Италије и Аустрије, посредством Уједињених нација, којим је проширена аутономија Јужног Тирола, што је условило промену Статута аутономије 1972. Суштина промене је у трансферу законодавне и управне (административне) власти са регионалне владе Трентино-Алто Адиде на две аутономне провинције (области) - Трентино и Јужни Тирол (Болцано), чиме се изашло у сусрет немачкој мањини будући да она чини две трећине популације Јужног Тирола, па не може бити мајоризирана. Ове аутономне провинције уживају три врсте компетенција: примарне (законодавне), секундарне (које деле са централном владом) и терцијарне које омогућавају провинцији да даје допуне и утиче на законе које доноси италијански парламент. Јужни Тирол располаже примарним компетенцијама за већину питања из економске и културне сфере (пољопривреда, рударство, туризам, занатство, урбани развој, институције културе итд.). Секундарне компетенције има у трговини, индустријској производњи, здравству, основном и средњем образовању. У питањима одбране, полиције, судства, пореске и царинске службе, саобраћаја, поштанске и пограничне ветеринарске службе, италијанска влада задржава надлежности, а аутономна област располаже терцијарном компетенцијом. У циљу заштите етничких односа уведен је принцип пропорционалне етничке заступљености у свим државним и полудржавним телима, изузев у министарству одбране и полиције, с роком реализације до 2002. године. Такође је уведен и принцип етничке ротације у свим политичким институцијама провинције и региона, с изузетком председника извршног већа провинције. У јавним службама од запослених се тражи знање оба језика, с изузетком армије, где је у употреби искључиво италијански језик. Уведен је и систем контроле и гаранција у циљу спречавања етничке мајоризације у скупштини - диференцирано гласање, формирање комитета за решавање међуетничких спорова на принципу

етничког паритета, могућност обраћања Регионалном суду административне правде и као последња инстанца обраћање Уставном суду Италије.

*Регионални органи* су: регионални савет, регионални извршни савет и његов председник. У Сицилији су то скупштина и влада. Регионални савет је скупштина региона која врши законодавну и административну надлежност као и остале функције додељене региону Уставом и законом. Чланови регионалног савета - саветници (у Сицилији - посланици) немају имунитет. Извршни савет, који сачињавају председник и чланови, је извршна власт, коју бира регионални савет. Председник извршног савета је истовремено шеф владе и представник региона. Он проглашава регионалне законе и уредбе, управља административним функцијама које је држава доделила региону, али „у складу са упуштима централне владе” (чл. 121). Председници региона са специјалним статусом присуствују седницама националне владе када ова расправља о питањима региона, али само председник региона Сицилије има право гласа.

*Региони* имају право да доносе законе уколико они „нису у супротности са интересима нације и других региона”. У члану 117 Устава набројано је 19 надлежности региона: организација регионалних канцеларија и административних тела, урбана и рурална полиција, сајмови и пијаце, музеји и библиотеке, урбанизам, туризам, пољопривреда, шумарство, лов, занатство и сл. као и материје које би могле бити наведене у каснијим уставним законима. *Обични* региони ове надлежности могу користити само ако су донети оквирни закони који одређују садржину регионалне надлежности. *Посебни* региони имају уз то и искључиву надлежност у области пољопривреде, шума, туризма и урбанизма, која се може проширити и на питања која не обухвата члан 117. Тако, на пример, сицилијански статут проширује надлежност и на индустрију и трговину. Уз то, закони Сицилије искључују у тим областима законе италијанске државе. Закони које доносе регионални савети *не смеју* бити у супротности са интересима нације и других региона. И у Италији статути региона, који се одобравају државним законом, морају бити у складу са Уставом и законима (чл. 123).

Државна контрола законских аката обезбеђује се преко владиног комесара и идентична је за оба типа региона. *Владин комесар* није члан регионалних органа, али је њихов главни саговорник као представник државе. Он одобрава регионалне законе; располаже влашћу вршења надзора над административним функцијама државе и координира их са регионалним (чл. 124). На Сицилији су његове функције ограничене на проверу уставности законодавних норми региона. Регионални закони се достављају комесару владе који, ако нема противљења владе, даје своју визу у року од 30 дана. Уколико влада сматра да закон превазилази надлежности региона или је противан националним интересима или

интересима других региона, враћа га регионалном савету и ако га савет поново изгласа, овог пута апсолутном већином, обраћа се Уставном суду чија је одлука коначна (чл. 124, 127).

Као изузетно средство државне контроле Устав предвиђа распуштање регионалних савета у случају да савет дела противно Уставу, или грубо крши закон, или је немогуће остварити већину у савету па овај није у стању да функционише, или не успе да услиши захтев владе да смени извршни савет или његовог председника ако су направили сличне прекршаје. Он се може распустити и из безбедносних разлога. Распуштање се проглашава образложеним декретом председника Републике након позитивног мишљења комисије сенатора и посланика (чл. 126). У случају Сицилије распуштање се може прогласити тек по одлуци оба већа парламента.

3. У литератури о регијама овај термин се користи и за означавање чланица *федералне државе*. Сагледаћу, стога, у најкраћим цртама, како су федерални односи уређени у две најзначајније европске федерације: Швајцарској и Немачкој.

Од конфедерације из 1648. Швајцарска\* је 1848. постала федерација задржавајући и даље назив „конфедерација”. Овај устав, рађен по узору на устав САД, знатно је ојачао ауторитет централне власти, посебно у економској сфери и спољној политици. Овлашћења централне власти проширена су поново Уставом из 1874. када је створен федерални суд и уведени принципи референдума и иницијативе, па је федерално уређење добило коначну физиономију. Устав је и данас на снази, мада са бројним у међувремену унетим изменама и допунама.

Швајцарска има 7,261,210 становника (2001. г.) од којих скоро једну петину чине страни радници, са својим породицама. Састоји се из 26 федералних јединица (22 кантона и 4 полукантона). Већина кантона настала је још у средњем веку. Разликују се како по величини територије (од 238 до 6.050 квадратних километара) тако и по бројности (од 28.000 до 1,135.000 становника 1985. г.). Швајцарска је мултиетничка земља у којој немачком језичком подручју припада 65%, француском 18%, италијанском 10%, ретороманском 1% (званично признат 1938) и „остали” 6%. Највећи број грађана говори сва три језика. На седницама парламента и владе нема потребе за симултаним превођењем. По верској припадности подељена је на римокатолике и протестанте и више мањих религија. Границе кантона нису повлачене строго по етнојезичким линијама и у добром делу Швајцарске помешани су становници различитих говорних језика.

---

\* Коришћена литература: М. Јовичић, *Велики уставни системи*, стр. 179-214, 495-534; *Самоопредељење између аутономије и оцетиљења*, стр. 155-166; Ф. Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 219-234; С. Рецапагић, *Служивој у Швајцарској...*, стр. 243-253.

Уважавајући *вишенационални* састав становништва, швајцарски федерализам води рачуна о одговарајућим правима и слободама у сфери културе, језика и образовања, о равномерној заступљености националности у извршном органу федерације, али не дозвољава супремацију националног принципа у државном уређењу, већ је у основи заснован на принципу човек-грађанин. Одбацује се свака супремација на основу националног и верског порекла. Основно полазиште је да су грађани Швајцарци, да чине јединствену нацију чији припадници говоре три различита језика. Цео политички систем од општине, кантона до федерације изграђен је на тој основи. Уз развијену демократску политичку културу, поштовање људских слобода и грађанских права, стабилне демократске институције; то је омогућило толерантан и хармоничан живот грађана различитог националног и верског порекла и језичке припадности.

Највиши орган је *Савезна скупштина* која је „врховна власт Конфедерације” (чл. 71), што значи да је највиши орган власти и да ниједан други орган, па ни Савезни суд, нема право да подвргава оцени уставности законе које доноси. Састоји се из два дома: *Националног* већа које бирају грађани и представља становништво и *Већа држава* чијих 46 чланова представља кантоне (по 2 члана) и полукантоне (по 1 члан). Полукантони не улазе у састав кантона чији назив носе; они су посебне федералне јединице и у основи имају статус кантона, с одређеним разликама које нису битне за нашу анализу. Оба већа су равноправна, без поделе надлежности, па се савезни закони и савезне одлуке могу донети само сагласношћу оба већа; одлучује се на основу већинског принципа. Већа заједнички бирају свој извршни орган - *Савезно веће* („савезни савет”, „федерални савет”, „државни савет”, „влада”) од седам чланова, чији је број и поред многих покушаја ревизије остао непромењен од 1848. Бира се појединачно сваки члан Већа. Приликом избора води се рачуна о етнојезичкој, регионалној и партијској припадности његових чланова. По формулацији члана 95 Устава то је „врховна директоријална и извршна власт Конфедерације” са значајним овлашћењима прецизираним у 16 тачака, која има непосредну законодавну иницијативу (чл. 102). Швајцарска је данас једина држава у којој постоји *директоријални режим* с колегијалном непарламентарном владом. Најкраће: то је режим у коме колегијално извршно тело као „врховна директоријална и извршна власт” није политички одговорно скупштини. У њему не постоји „криза владе”. То је режим *sui generis*. Уведен је под утицајем француског револуционарног модела од 1793. да би га затим у основним цртама усвојили обновљени кантони 1830. а устави из 1848. и 1874. преузели. Чланови Савета имају саветодавни глас у оба дома, могу се бирати неограничено пута и у пракси се поново бирају све док то желе. Председник Савета, кога именује скупштина на годину дана и не може бити биран два пута узастопно, титуларни је председник Конфедерације, али није ни шеф владе ни шеф државе. Савет је истовремено колегијални шеф државе и влада. Веће ради

само у седницама (кворум је четири члана) и одлуке доноси *in corpore* (чл. 100). Неки аутори швајцарски систем сврставају у скупштински (конвентски) систем. Али и они закључују да у пракси долази до другачијих односа насупрот ономе што је теоријски замишљено и уставом утврђено и да „све то доводи дотле да Савезно веће постаје и у Швајцарској прави центар власти” (М. Јовичић, стр. 199-203). Изван је предмета овог рада разматрање ових схватања, али узимајући у обзир и особености односа Савезне скупштине и Савезног већа, које уверљиво анализира Јовичић (исто, стр. 200-202), мислим да је ближе стварности и адекватније гледиште о директоријалном карактеру швајцарског система.

Најупадљивија карактеристика швајцарског политичког система састоји се у постојању облика непосредне демократије (скупови грађана као највиши, одлучујући органи на којима се расправља о питањима у надлежности скупа и мериторно одлучује) и облика полунепосредне демократије - референдума и народне иницијативе. Како су облици непосредне демократије непримењиви у већим политичко-територијалним јединицама, њих нема на савезном нивоу, изузетно у кантонима, а превладавају у општинама. Код полунепосредне демократије основни инструмент је *референдум* „без кога се не може разумети модерна историја Швајцарске”. *Обавезни уставни референдум* мора проћи сваки акт уставотворне власти; ревизија Устава је пуноважна тек када је одобри већина грађана који учествују у гласању и већина кантона. Од 1977. истој процедури подлеже и приступање Швајцарске организацијама колективне безбедности или наднационалним заједницама. *На законски факултативни референдум* могу се износити закони, неке одлуке федерације са законском снагом и одређени међународни уговори. Ти акти ступају на снагу само ако се за њих изјасни већина грађана који учествују у гласању. Затим, ту је и *иницијатива грађана*, „народна иницијатива” за потпуну или делимичну ревизију Устава (чл. 121-124). Њу може тражити 100.000 грађана; уколико се иницијатива одбаци предлог иде на гласање. У пракси народна иницијатива ретко добија потребну већину гласова (свега две од 1945. г.), јер потиче од малих група грађана, слабо организованих и често сакупљених *ad hoc*. На кантоналном нивоу такође постоји референдум, обавезан када је у питању ревизија кантоналног устава. Законски референдум је, зависно од кантона, обавезан или факултативан. И на нивоу општине и кантона постоји иницијатива грађана. Уколико је извршна власт не прихвати, дужна је да изађе са контрапројектом о којем се грађани изјашњавају на референдуму.

Посебност је швајцарског политичког система и у томе што четири странке од националног значаја а које имају стабилно бирачко тело - Радикална, Социјалистичка, Демокришћанска и Унија демократског центра, које доминирају скупштином (седам осмина посланика) - имају своје представнике у Савезном већу. Наиме, због одласка четири члана Већа у пензију, 1959. при новом избору целокупног Већа, уведена је „магична

формула” која се од тада примењује: три највеће партије имају у Већу по два места а седмо припада Унији демократског центра. На тај начин реч је о некој врсти „коалиционе” владе. И поред тога, политичке партије имају у Швајцарској релативно ограничену улогу првенствено због улоге и праксе полунепосредне демократије. Савезно веће, то јест савезна влада, има далеко већу улогу од извршне власти у скупштинском систему; она је фактички „угаони камен” швајцарског уставног система. Ово и стога што због специфичности законодавног парламентарног поступка (четири кратка заседања скупштине годишње, факултативни законски референдум) за ступање на снагу новог закона потребно је три до пет година. Скупштина је принуђена да извршну власт овласти да у законодавној области делује путем уредби. Све то условљава да је у последњих четрдесет година улога Већа знатно ојачала. Ипак, због карактера швајцарске полунепосредне демократије, не може се говорити о превласти извршне власти.

*Кантони* су, према Уставу, „суверени уколико њихова сувереност није ограничена савезним Уставом” и врше сва права која нису пренета на савезну власт (чл. 3). Устав кантона не сме бити у супротности с одредбама савезног Устава; уз то, кантони су дужни да од Конфедерације траже гаранцију, у ствари потврду, својих устава. Другим речима, кантони, који су у конфедералном уређењу имали статус суверених мини-држава, у савременом федералном систему *немају изворни суверенитет*, јер је он ограничен суверенитетом савезне државе, а многа овлашћења су у међувремену прешла на савезну државу.

*Надлежности кантона* обухвата пре свега области: одржавање јавног реда, верска питања и образовање, затим здравство, градску чистоћу и просторно планирање. Примена федералних норми великим делом припада кантоналној администрацији. Ту треба узети у обзир да федерална влада „разматра кантоналне законе и прописе који морају да му буду поднети на одобрење; врши надзор над гранама кантоналне управе које су стављене под његову контролу” (чл. 102, тачка 13). Кантони имају и право законодавне иницијативе пред федералном скупштином (чл. 93, т. 2). Разлике постоје и у званичном називу кантона; неки се називају само кантон, други кантон република (Женева) или кантон држава (Базел). Те разлике су резултат историје, традиције и конкретних друштвено-економских и културних услова.

У кантонима постоји једнодомна скупштина - *Велики савет* и извршна власт - *Извршни савет* или Државни савет, колегијум од пет до једанест чланова које непосредно бирају грађани. Овакав избор омогућава његово релативно осамостаљивање од кантоналне скупштине. Велики савет може да опозове извршну власт, а у неким кантонима то право имају и грађани, као и право иницијативе народа да распусти кантоналну скупштину. У пракси се то ретко догађа. У три кантона и неким полукантонима (мањим по броју грађана) законодавну власт врши општа скупштина грађана.



У Швајцарској федерацији већ дуго је присутан процес прерасподеле овлашћења између федерације и кантона; то је процес непрестаног ширења савезних надлежности на уштрб овлашћења кантона. Швајцарски аутор Ј. Оберт (Aubert) констатује: „Кантони су данас само сенка онога што су били 1874”. На делу је *процес претварања двојног комитетивног федерализма у кооперативни*. Његова суштина није у расподели надлежности између федерације и кантона по материјама, него по степену регулисања у оквиру исте материје. Израз тога је постојање заједничке, односно мешовите надлежности, по којој основне поставке регулише федерација, а операционализацију, сагласно својим условима и потребама регулишу кантони својим законима. Уз ово, савезни законодавац, при доношењу закона, један део својих овлашћења делегира кантонима. Кантонални закони се, на тај начин, појављују као допунски у односу на савезне.

Системи *локалне самоуправе* су у знатној мери различити у појединим кантонима, јер сваки има свој систем регулисан кантоналним уставом и законима. Тако, на пример, кантони Женева и Базел-Вил практично не дозвољавају аутономију општина. У великој већини општина (у око 2800 од 3100 општина) највиши орган је скуп свих активних грађана општине - општинска скупштина, која се просечно окупља два до три пута годишње, ради расправљања и решавања најважнијих проблема општине. У око 300 општина највиши општински орган је општинско веће (30-60 чланова), које бирају грађани. Све општине имају и инокосни извршни орган - председника, који је истовремено председник општине и председник извршног одбора. Негде га бирају бирачи, а негде извршни одбор. Будући да, практично, свако насеље представља посебну општину, оне су у просеку мале, око 2000 становника, мада има градских општина и са више стотина хиљада; најмања има свега 12 становника. Не постоји разликовање на градску и сеоску локалну самоуправу.

Како су кантони, по правилу, мале територијалне јединице (у просеку око 280 хиљада становника), оне најчешће задржавају за себе или деле са општинама многе надлежности које би требало да припадају локалној самоуправи. Општине стоје под одређеним надзором кантона: у низу случајева оне дају потврду на акте општинских органа, издају налоге, врше инспекције, а у случају пропуштања општинских органа преузимају вршење извесних послова. У случајевима незаконитости рада општинских органа или њихове неактивности кантони распуштају општинске органе и одређују принудну управу (М. Јовичић, стр. 203-205).

Посебност је система и у томе што грађани, који обављају функције у државним органима и армији „не могу да прихвате од иностране владе ни пензије, ни друга примања, ни поклоне, ни одликовања. Непридржавање ове забране повлачи губљење мандата или функције” (чл. 12 Устава). У армији је забрањено прихватање и ношење страних одликовања и употреба

звања додељених од страних влада. Уз, то ниједан министар не може јавно да иступи у своје лично име или име своје партије, већ само у име владе. Уколико то жели, ако је то супротно политици владе, он мора да напусти владу. Наш балкански менталитет и парохијалну политичку културу изненађују и провоцирају и неке друге карактеристике швајцарског политичког живота. Пре свега, њихове политичке партије, о контроверзним питањима, која могу изазвати политичке напетости и сукобе, по правилу, не расправљају путем јавних сучељавања. Тежећи узајамном поштовању и толеранцији као најприхватљивијем начину за постизање најбољег могућег решења у датим условима, оне *приоријетно дају усаглашавању, компромисима, а не конфронтирању и сукобљавању*. У истом циљу и средства јавног информисања не дају публицитет појавама и догађањима која би се могла негативно одразити на међунационалне, професионалне и међуљудске односе. По правилу, игноришу такве појаве и збивања, не осврћући се на могуће приговоре о ускраћивању информација, све у циљу стварања повољне и толерантне атмосфере међу грађанима. Коначно, средства информисања врло ретко извештавају о активностима председника владе или њених министара, њиховим говорима или изјавама; њихово интересовање усмерено је на одлуке владе и резултате њене политике (в. С. Реџепагић, 245-6, 248. 251).

На савезном нивоу постоји федерални, *савезни суд*, са задатком да обезбеди јединство судске праксе (с обзиром на то да је већина правосудних функција на кантоналном нивоу), и решава сукобе надлежности између федерације и кантона, као и између самих кантона. Тај суд се бави и питањима жалби на угрожавање уставних права грађана. Федерални суд се меша само у последњој инстанци, кад су исцрпљена сва средства, правна и административна, на кантоналном нивоу.

Без обзира на то што Швајцарска има и своје унутрашње конфликте, првенствено социјалнополитичке природе, мада у новије време долази и до етничких поларизација, њена је особеност да успева да избегне две крупне бољке вишенационалних федерација: сепаратизам и унитаризам. Разлоге треба тражити не само у карактеристикама њеног политичког система него и у њеном дуготрајном историјском постојању, заједничкој борби за слободу и дугом суживоту њених народа.

4. Систем Вестфалских мировних уговора (1648) и Европа Бечког конгреса (1815) заснивали су се на политици да се у средишту Европе које су покривале десетине немачких државица (краљевине, кнежевине, слободни градови), онемогући стварање јединствене немачке државе, која би могла угрозити интересе тадашњих великих сила - Француске, Енглеске, Русије - и пореметити систем европске равнотеже на којој је почивала њихова моћ. Француски министар спољних послова Таљеран пише свом краљу са Бечког конгреса да је уједињење готово фанатична идеја Немаца, и додаје: „ Ко би могао да процени последице ако би се мноштво као што

је немачко измешало у једну целину и постало агресивно? Које у стању да каже где би се то зауставило?" (према: Х. Шулице, 143). Покушај стварања немачке националне државе у револуцији 1848/49. пропао је. Политичко уједињење немачких држава 1871. повезано је, не случајно, са поразом Француске. Тако се распао систем равнотеже европских држава који је почивао на расцепканиости Средње Европе. Дизраели је то назвао „немачка револуција”. Последице су познате. Демократска Вајмарска република била је сувише слаба да би издржала снажне економске и социјалне напетости и тензије поражене немачке државе. Остаће упамћена по томе што је Хитлеру и његовој партији омогућила да легално преузму власт и заведу диктаторски режим. То негативно искуство узето је у обзир при обнови Немачке након Другог светског рата.

Политички систем савремене СР Немачке\* (82 мил. становника) резултат је воље победничких сила у Другом светском рату. Савезници који су учествовали у изради устава и одобрили коначни нацрт посебно су инсистирали на федералном устројству, који је нацистички режим укинуо, како би онемогућили стварање сувише јаке централизоване немачке државе. *Федерална држава* образована је од 17 покрајина (Länd-*era*) обновљених вољом западних савезника. Маја 1949. прихваћен је Основни закон а не устав федералне Немачке да би се тиме изразио привремени карактер режима усвојеног у условима окупације и поделе Немачке. Ступио је на снагу истог месеца пошто су га прихватиле скупштине свих покрајина осим Баварске, што није била препрека јер се за његову пуноважност тражила двотрећинска већина.

*Покрајине* као федералне јединице доносе устав који мора да се уклопи у начелни и институционални оквир савезног Устава, да се усклади с његовим принципима и да поштује одредбе федералног права. „Федерализам је уосталом схваћен више као метода ограничења власти, него као одређена неопходност због разноликости немачке нације” (Ф. Лово, 373). Све покрајине имају једнодомну скупштину и владу на челу са министром-председником. У градовима-државама (Берлин, Бремен, Хамбург) влада се зове сенат и председава јој *bourgeoismeister*.

*Законодавна власт* је подељена између федерације и њених чланица. Начелно, јавна власт и испуњење државних задатака припада покрајинама „уколико нема супротних одредби и овлашћења у Основном закону” (чл. 30 ОЗ). Али већ у следећем члану стоји: „Федерално право је изнад права покрајине”. У тим оквирима се креће и разграничење надлежности углавном на штету покрајина. У *искључиву* надлежност федерације улазе: спољни послови и одбрана, држављанство, новац, слобода кретања људи и добара, федерална јавна власт, а такође и сарадња федерације и покрајина

\* Коришћена литература: Филип Лово, *Велике савремене демократије*, стр. 362-422.

у областима кривичне полиције, безбедности, одбране либералног и демократског режима и заштите од субверзивних делатности (чл. 73). Покрајине се у ове материје могу мешати само на основу федералног закона. У односу на материје у *конкурентној* области покрајине се могу упуштати само тамо где федерација није донела закон. Уз то, федерација је надлежна да тзв. *оквирним законима* одреди општа правила у областима наведеним у члану 75 ОЗ. *Искључива надлежност покрајина* своди се на мало ствари, као нпр: случајеви локалног значаја, јавни ред, област религије и наставе, с изузетком високог школства (од 1970). Основни закон омогућава да се, уз одобрење Бундесрата, *ограничи* аутономија покрајине у области уређења административне организације и поступка. Иако је у пракси административна служба већином у надлежности покрајина, њу доста строго контролишу федералне власти (чл. 83).

Ограниченост надлежности покрајине компензирају кроз *Бундесрат*, горњи дом парламента, с обзиром да према Основном закону покрајине „учествују у законодавној и административној делатности *преко* Бундесрата” (чл. 50). Чланови овог дома се не бирају и покрајине нису у њему паритетно представљене; његове чланове чине чланови влада покрајина, које их именују и опозивају. Узор је устав из 1871. по ком је Бундесрат представљао скупштину министара кнежевина царства. Представништво је пондерисано с тим да свака покрајина има најмање три гласа, а зависно од броја становника четири или највише пет. Гласови једне покрајине могу се изразити само у целини. Они имају императивни мандат и само су гласоговорници својих влада.

Не постоји ни једнакост парламентарних домова. Док Бундестаг непосредно прима предлоге својих чланова, дотле Бундесрат своје предлоге Бундестагу може поднети само преко владе која даје и своје мишљење о предлогу. Али неједнакост домова се огледа пре свега у третману две врсте федералних закона: једних који захтевају одобрење Бундесрата кад год се дотичу улоге покрајина (а то је у преко половине случајева), и других на које Бундестаг може ставити суспензивни вето (квалификованом већином). Бундесрат може покренути вето након усвајања законских нацрта у Бундестагу (чл. 79), што се разликује од мишљења датог при првом читању по чл. 76 ОЗ. Поводом спора а на предлог једног од домова или владе, формира се посредничка комисија од чланова оба дома, чији предлози и мишљења иду поново на гласање.

Желећи да избегне слабости Вајмарског устава, уставотворац је посебну пажњу посветио стабилности извршне власти, фактички шефа владе, *савезног канцелара*. Њега бира Бундестаг а он именује и опозива ministre, уз сагласност шефа државе. (чл. 63, 64). Односи између власти образују се првенствено између канцелара и Бундестага. Влада није одговорна пред Бундесратом. Она има значајне надлежности. У Пословнику федералне владе се предвиђа: „Федералној влади треба да се поднесу у циљу расправе и одлуке сви послови од општег значаја у области

унутрашње и спољне, привредне, социјалне, финансијске или културне политике..” (Ф. Лово, 385). Законодавна иницијатива спада такође у једну од њених главних надлежности. Савезна влада располаже и влашћу *федералне принуде*. Уз одобрење Бундесрата она може да предузме мере „да се региону наметне испуњење обавеза федералном принудом” у случају када регион не одговара обавезама федералне природе по основу ОЗ-а или закона; такође може „потчинити својим упутствима” полицију региона у коме је угрожен демократски поредак (чл. 37-1 и 91-3).

Карактеристика немачког федерализма је у израженој *тежњи ка централизацији* посебно у законодавној и економској области. У економској и финансијској сфери улога федералне државе је потпуно другачија од замисли уставотвораца 1949. Тиме су надлежности покрајина постепено *смањиване* чак и у области јавног реда и просвете. Тенденција централизације се ублажава већом улогом Бундесрата, па би се могло закључити да таква политика одговара и покрајинама у оквиру њихове тесне сарадње с федерацијом. То је условило, као и у случају Швајцарске, стварање новог типа федерализма - *кооперативног федерализма* који карактерише договарање покрајина и сарадња федерације и покрајина, пре свега у областима економске и социјалне политике и просторног планирања, ради заједничких пројеката у регионалној привреди, земљорадњи, просвети и истраживању. Ова сарадња је озваничена ревизијом ОЗ 1969. под називом „Заједнички задаци”.

Значајна особина политичког система Немачке испољава се у одлучујућој улози политичких партија у образовању политичке воље народа под условом да немају циљ да „наруше основни либерални и демократски поредак” (чл. 21). Ова уставна одредба употпуњена је законом од јула 1967, којим се прецизирају појам и функције партије. Истиче се да партије треба да „утичу на политички развој парламента и владе” и „уводе политичке циљеве, које су изградиле, у процесу образовања државне воље” (Ф. Лово, 392). Партије су посредници и веза између грађана и државе; преко њих грађани учествују у политичком животу. Парламентарна демократија у Немачкој је посредничка; она искључује поступке полунепосредне демократије (осим у питањима реорганизације федералне територије).

Исходиште уставног система Немачке је теорија правне државе. Основни закон проглашава: „Законодавна власт је потчињена уставном поретку, извршна и судска власт су потчињене закону и праву. У недостатку другог средства сви Немци имају право да се одупру било коме ко би покушао да обори овај уставни поредак” (чл. 10). Начело законитости као темељ правне државе обезбеђују пет врховних судова (Касациони, Федерални административни, Федерални порески, Федерални суд за рад, Федерални арбитражни суд у социјалној материји), на нивоу региона уставни судови, а на врху судске контроле стоји Федерални уставни суд.

Западноевропска пракса, уставноправна и политичка, са регионализацијом и аутономијом (та два појма је у пракси тешко раздвојити, будући да се може говорити како о „регионалној аутономији” тако и о „аутономној регији”) пружа разноврсно и нијансирано сазнање и поуке у овој за нас политички актуелној проблематици. У начелу може се констатовати да, уз концептуалне разлике и институционалне варијације о питањима аутономије и регионализације, европске државе, и унитарне и федералне, имају у основи сличну праксу, упркос разликама у њиховим политичким структурама. Карактеристике тог искуства су следеће: Уз поштовање демократских форми, начела и институција и развијену локалну самоуправу, *ојшћии и заједнички инћерест* имају приоритет. *Надлежност* посебних аутономних заједница ограничена је искључивом надлежношћу државе. *Финансијска аућономија* се креће у законом одређеном *оквиру*. *Судска организација* је јединствена под врховним судом државе, с тим што у Шпанији постоји Високи суд за спорове из надлежности аутономне заједнице. И у Италији и у Шпанији се примењује *клаузула суйсидијарност*, која изражава начело да је право државе опште право а право аутономних заједница посебно и као такво делимично. Постоји широк спектар *државне контроле* над радом органа аутономне заједнице, коју у оквиру своје надлежности спроводе: уставни суд, влада, правосудни органи, финансијски суд. У аутономним заједницама постоји и *йосебни државни орган*: у Шпанији делегат владе а у Италији комесар (представник) владе, који управља државном администрацијом на територији аутономне заједнице и координира њен рад са радом администрације заједнице. Највиши конститутивни акт заједнице је *статут*, чији нацрт у Шпанији припрема посебна скупштина заједнице а доноси га парламент Шпаније у форми закона, а у Италији статут „даје и одобрава” регионални Савет а затим га законом одобрава парламент. У систему федералних држава (Швајцарска, Немачка) присутна је тенденција ка специфичној централизацији у законодавној и економској сфери, која се одвија у тесној сарадњи федералних јединица и федералних органа, чиме се ствара нов тип федерализма - кооперативни федерализам. Речју, европски уставноправни и политички процеси су усмерени ка *йовезивању и инћеграцији*, а никако ка поделама и раздвајањима.

Све заједно сведочи о томе да не постоји један општи модел, применљив у свим земљама и свим условима, те није могуће копирати туђа нормативна и институционална решења. Морају се узети у обзир специфичне карактеристике конкретне земље, а то значи да се морају сагледати и поштовати историјске карактеристике, културолошке особености, социјалне специфичности и локални услови и околности.

Европска унија, која има све услове да у догледно време обједини целу Европу, мења приступ по питању деобе власти и утицаја на наднационалном, међунационалном и регионалном нивоу. Док су педесетих година прошлог века били заступљени првенствено интереси

земаља чланица, сада се тежиште ставља на учешћу шире заједнице у „европским пословима”, (пре свега интереси разноврсних економских и социјалних организација грађанског друштва и интереси региона). Значајно место у томе имају специјални, посебни региони, који имају и своје представнике у Бриселу. Тиме се, насупрот централизацији власти, природној последици европске интеграције, омогућава и обезбеђује уважавање различитих специфичности и локалних, односно регионалних интереса. Специјални региони имају одређену законодавну власт, што им пружа могућност да наднационалне прописе ЕУ ускладе сагласно својим потребама и условима. ЕУ има и посебне структурне фондове намењене подстицају „хармоничког” регионалног развоја, чиме се стимулише стварање нових региона. Све то условљава да се питање односа на релацији наднационално (ЕУ), национално (државе чланице) и регионално (регије унутар државе) све више измешта са питања поделе власти и моћи на питање сарадње, кооперације и поделе надлежности у остваривању заједничког циља - оптималног коришћења многобројних могућности које у свим доменима пружа удруживање а не конфронтација држава, народа, ресурса и знања.

