

Dr Dejan Šuput

Institut za uporedno pravo, Beograd

UDK:342.25(4-672 EU)

Originalni naučni rad

PRAVNO UREĐIVANJE REGIONALIZACIJE EVROPSKIH DRŽAVA

U ovom radu autor daje prikaz ustavnog i zakonskog regulisanja vrsta i oblika regionalizacije u pojedinim evropskim državama (Italija, Belgija i Španija). Osim toga, u najkraćim crtama objašnjeno je značenje termina kao što su regionalizacija, decentralizacija, dekoncentracija, federalizacija i autonomija, a istovremeno je ukazano na činjenicu da većina srpskih političara u svojim istupanjima koristi nabrojane termine kao sinonime, iako oni to nisu. Ukazano je na činjenicu da zakonodavstva evropskih država prilično neujednačeno određuju pojmove regionalizma i regiona, kao i da se u njima termin regionalizam uglavnom razlikuje od termina federalizam. Konstatovano je da ima i evropskih država koje nisu sprovele regionalizaciju, a kao primer takvih država navedene su Grčka, Malta, Bugarska, Island, Irska i Turska.

U zaključnom delu teksta naglašeno je da eventualna regionalizacija Srbije, kada bude konačno definisana posebnim zakonom i kada bude počela da se sprovodi, u svakom slučaju neće biti čarobni štapić koji rešava sve probleme srpskog društva, države i ekonomije, kako to trenutno prikazuju pojedini stranački lideri i političke partije u Srbiji. Autor je time pokušao da odrbani stav da pri eventualnom sprovođenju regionalizacije Srbije, treba početi od stanovišta da automatsko preuzimanje bilo kog stranog modela i prosto prepisivanje sadržine pojedinih inostranih propisa, bez vođenja računa o specifičnostima Republike Srbije i stanja u njenom sistemu organa vlasti, može da dovede isključivo do stvaranja jednog idealnog teorijskog modela, koji neće imati velikog izgleda za uspeh u praksi.

Ključne reči: regionalizacija, decentralizacija, Srbija, Evropska unija, država.

Pitanje regionalizacije Srbije aktuelizovano je po ko zna koji put u proteklih dvadeset godina stvaranjem političkog saveza „Ujedinjeni regioni Srbije“ u maju 2010. godine. Prilikom osnivanja tog političkog saveza, njegovi lideri izneli su tezu: „da regionalizacija i decentralizacija treba da dovedu do poboljšanja ekonomskog položaja svih građana Srbije, kako bi i oni i njihove lokalne zajednice prestali da budu samo pasivni posmatrači akcija centralne države i kako bi se aktivno uključili u procese odlučivanja

od značaja za sopstveni interes i dobrobit svoje zajednice".¹ Iz navedene, ali i mnogih drugih izjava srpskih političara, vidi se elementarno nepoznavanje materije regionalizacije i svojevrsno nehatno stvaranje terminološke zbrke koja kod građana Srbije izaziva konfuziju i nevericu kada se pomenu termini kao što su: regionalizacija, decentralizacija, federalizacija, dekoncentracija, centralizacija i autonomija. Doprinos kreiranju terminološke zbrke dali su i mnogi novinari, koji, kada pišu članke ili vrše radio ili televizijske prenose političkih skupova i drugih sličnih događaja, upotrebljavaju termine regionalizacija, decentralizacija, dekoncentracija i federalizacija kao sinonime, iako je reč o različitim pojmovima.

Opisano stanje nije nimalo neočekivano. Dovoljno je analizirati sadržinu prethodno navedene rečenice iz saopštenja „*Ujedinjenih regiona Srbije*” i odmah postaje jasan nivo konfuzije i terminološke nepreciznosti prisutne u političkom životu Srbije. Tako se iz saopštenja ne može zaključiti da li su regionalizacija i decentralizacija jedno te isto, ili je reč o dva odvojena procesa koje treba sprovesti. Zatim se pominju građani i „*njihove lokalne zajednice*” (bez naznake da li je reč o jedinicama lokalne samouprave ili nečem drugom), a na kraju se pominje „*akcija centralne države*” i građani „*koji bi trebalo aktivno da se uključe u procese odlučivanja od značaja za sopstveni interes i dobrobit svoje zajednice*”. Kada je reč o „*akcijama centralne države*” verovatno se mislilo na aktivnosti državnih organa u centralizovanoj državi. Umesto toga, laik bi lako mogao da pomisli da u Srbiji postoji jedna centralna država i više manjih, satelitskih ili pratećih država koje je okružuju i koje su sa njom na neki način u savezu ili uniji. Stav da bi građani trebalo „*aktivno da se uključe u procese odlučivanja od značaja za sopstveni interes i dobrobit svoje zajednice*”, još je neprecizniji u odnosu na prethodni. Potpuno je nejasno da li se autor saopštenja zalaže za češću primenu neposrednog odlučivanja građana u okviru modela predstavničke demokratije (npr. ekstenzivnu primenu i sprovođenje narodne inicijative, referendum, plebiscita i narodnog veta), ili zastupa tezu da će regionalizacija nekako doprineti da pojedici lakše ostvaruju svoja prava i zakonom zaštićene interese kada Srbija bude podeljena na regione. Takođe, nejasno je šta znače reči: „*odlučivanje od značaja za sopstveni interes i dobrobit svoje zajednice*” i o interesima koje zajednice je reč – porodične, stručne, socijalne, lokalne, manjinske?

Zbog takve prakse, pre davanja odgovora na pitanje o mogućnosti i modalitetima regionalizacije Srbije i pre razmatranja mogućih metoda i pravnih tehnika za njeno uvođenje, neophodno je izvršiti terminološko razgraničenje i odrediti polazne definicije pojmova iz oblasti ustavnog prava i političkih institucija. Kao što je već rečeno poseban problem predstavljaće

¹ Zašto smo osnovali Ujedinjene regione Srbije, nalazi se na veb-stranici: <http://www.ujedinjeniregionisrbije.rs/index/1-vesti/4-osnovani-ujedinjeni-regioni-srbije.html>.

razgraničenje pojmova regionalizacije i decentralizacije usled terminološke zbrke koja je u našoj državi nastala zbog raznolike i nedosledne upotrebe pojedinih pojmova iz oblasti prava u medijima, stručnim raspravama i političkim saopštenjima. Posle pojašnjenja značenja nabrojanih pojmova, biće mnogo lakše i jednostavnije sagledavanje vrsta i oblika regionalizacije u evropskim državama.

I Regionalizacija i decentralizacija

Regionalizacija nije isto što i decentralizacija, a podela određene države na regione ne mora obavezno da znači da je u toj državi izvršena decentralizacija. Regionalizacija unitarne države, ili federalne jedinice u okviru federalne države, može biti izvršena sa različitim motivima, pa tako postoje geografski, statistički, hidrološki, ekonomski, funkcionalni, kulturni, klimatski i mnogi drugi regioni. Njihovo postojanje ne podrazumeva da je istovremeno uspostavljeno decentralizovano državno uređenje.

Poseban problem pri sagledavanju razlika između regionalizacije i decentralizacije prouzorkuje činjenica da se u političkoj i pravnoj teoriji regionalizam ponekad definiše toliko široko da se poistovećuje sa federalizmom², što samim tim znači da obuhvata i decentralizaciju. Tako se u zvaničnoj američkoj političko-administrativnoj statistici federalne jedinice uključuju u statistiku o administrativnoj podeli i oblicima decentralizacije.³

Međutim, usled činjenice da je regionalizacija mnogo širi pojam od decentralizacije i da ima nekih zajedničkih elemenata sa teritorijalnom decentralizacijom, mnogi političari i predstavnici međunarodnih organizacija poistovećuju ta dva pojma. Tako je Parlamentarna skupština Saveta Evrope u svom Izveštaju o regionalizaciji u Evropi⁴, pošla od stava da regionalizacija ne postoji u svim evropskim državama, da nije primenjena na isti način, u univerzalnom obliku i u istom stepenu u svakoj evropskoj državi. U izveštaju se između ostalog navodi da su regioni u pojedinim evropskim državama, tokom vremena postali izuzetno moćan politički faktor, dok su u drugim proste administrativne jedinice koje služe za izvršavanje centralizovanih administrativnih poslova države. Posebno je zanimljiva konstatacija iz Izveštaja, da su regioni u nekim evropskim država uspostavljeni samo kako bi se stvorio osnov za primanje pomoći iz fondova Evropske unije (EU) i kako bi se sprovodili evropski regionalni projekti u tim državama. Imajući sve to u vidu, a kako bi se u daljoj raspravi rezumelo korišćenje pojedinih pojmova, potrebno je istaći sledeće:

² U svakodnevnom životu se, kako federalizam, tako još više i regionalizam, upotrebljavaju za označavanje različitih oblika stvarnosti, tj. težnje ljudskih zajednica za organizovanjem u celine koje ističu vrednosti pojedinih istorijski konstituisanih ekonomsko-kulturnih celina na koje su se delile nekadašnje imperije ili drevne države.

³ Đorđević J., Popović S. i Kulić D., *Federalizam i regionalizam, Savremena administracija*, Beograd, 1987, str. 5.

⁴ *Regionalisation in Europe*, nalazi se na veb-stranici:

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11373.pdf>.

1. S obzirom na odnos koji se uspostavlja između centralnih i necentralnih organa vlasti, unitarna država može biti centralizovana ili decentralizovana.

2. Dekoncentracija predstavlja instrument čijom primenom se postiže potpuna podređenost necentralnih organa centralnim organima vlasti, čime se uspostavlja centralističko državno uređenje. Poslovi državne uprave se kod dekoncentracije poveravaju državnim organima (predstavnicima države), dok se kod decentralizacije isti ti poslovi poveravaju nedržavnim organima (predstavnicima građana). Glavna osobina dekoncentracije državne vlasti je hijerarhijski izvedena organizacija administrativne vlasti. Zapravo, dekoncentracija je obavljanje poslova državne uprave iz nadležnosti centralnog organa državne uprave van njegovog sedišta, preko njegovih ekspozitura.

3. Decentralizacija je prenošenje poslova državne uprave iz nadležnosti centralnih državnih organa na necentralne organe tipa lokalnih organa uprave ili čak na lokalna predstavnička tela koje bira lokalno stanovništvo (građani biraju neposredno). Zato se decentralizacija posmatra kao prenošenje određenih poslova centralne upravne vlasti lokalnim organima koje su izabrali građani. Decentralizaciju ustanovljava država po svojoj volji - zakonom.⁵

4. Decentralizacija može biti teritorijalna⁶ i funkcionalna⁷.

II Praksa evropskih država

Zakonodavstva evropskih država prilično neujednačeno određuju pojmove regionalizma i regiona. U njima se termin regionalizam uglavnom razlikuje od termina federalizam.⁸ Regioni evropskih država mogu predstavljati s jedne strane, teritorijalne jedinice koje imaju svoje organe sa većim ili manjim pravima i obavezama u okviru pojedine unitarne države, odnosno u okviru pojedine članice federacije ili na nivou federacije, odnosno

⁵ Marković R., Ustavno pravo i političke institucije, Službeni glasnik, Beograd, 1996, str. 494.

⁶ Funkcionalna decentralizacija sastoji se u priznanju određenim javnim službama prava na izvesni deo nezavisnosti koja obuhvata učestvovanje u upravljanju i rukovođenju.

⁷ Teritorijalna decentralizacija suštinski predstavlja nezavisnost kojom raspolažu teritorijalni kolektiviteti, tj. građani koji žive u njima i koji u okviru zakonskih ovlašćenja samostalno upravljaju sobom u sferi lokalnih poslova. Takva decentralizacija predstavlja zapravo decentralizaciju u smislu lokalne teritorijalne samouprave. Ovde je reč o širem značenju decentralizacije. Pojmom teritorijalne decentralizacije može se u najširem smislu obuhvatiti i pojam teritorijalne autonomije. Tada je reč ne samo o autonomiji od centralnih državnih organa u domenu lokalnih poslova, već i u oblasti zakonodavstva koje se dodeljuje u nadležnost jedinica teritorijalne autonomije.

⁸ Popović S., Pravni problemi regionalizma u nekim zapadnim zemljama, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1980, str. 5.

s druge strane, oni mogu imati samo administrativni karakter – mogu postojati samo kao administrativni regioni.

Proces regionalizacije i regionalnog razvoja odvija se u većini evropskih država kontinuirano već više decenija. Taj proces nije identičan, ne samo u evropskim državama, već ni u državama članicama EU. Prisutne su značajne razlike među državama u pogledu forme i načina sprovođenja programa regionalnog razvoja i intenziteta sprovođenja procesa regionalizacije. Neophodno je naglasiti da ima i evropskih država koje nisu sprovele regionalizaciju. Takav primer predstavljaju Grčka, Malta, Bugarska, Island, Irska i Turska koje uglavnom imaju po nekoliko geografskih regiona uspostavljenih iz čisto statističkih i administrativnih razloga.

Za Srbiju su najznačajnija iskustva država članica EU pošto ona već deset godina teži stupanju u članstvo te organizacije i postizanju pravnih standarda koje EU propisuje i nameće, kako svojim sadašnjim, tako i budućim (potencijalnim) državama članicama. Od stvaranja Evropske ekonomske zajednice (EEZ) 1958. godine, regionalna politika je prošla kroz tri faze. Prva je trajala od 1958. do 1975. godine i njena osnovna karakteristika bila je nedostatak ozbiljnog pristupa regionalnoj politici zajednice sve do 1975. godine. Glavne karakteristike druge faze (1975–1988) bile su stvaranje novih instrumenata i jačanje postojećih, kao i mali ali konstantan rast raspoloživih fondova. Treća faza počela je 1989. godine i trajala je, sa izvesnim promenama koje su se vremenom događale do 2007. godine. Glavna karakteristika te faze bio je značajan porast dostupnosti tzv. Evropskih fondova i povećanje efikasnosti korišćenih instrumenata i potrošenih sredstava.⁹ Četvrta faza počela je sa novim budžetskim okvirom, ona još uvek traje i treba da obuhvati period od 2007. do 2013. godine. Još u preambuli Ugovora iz Rima 1958. godine, bilo je navedeno da: „države članice Evropske zajednice teže da obezbede skladan razvoj smanjenjem razlika koje postoje u stepenu razvijenosti određenih regiona i zaostalosti manje privilegovanih regiona". Sasvim očekivano, države članice su u različitoj meri i na različit način, iskoristile takvu deklarativnu izjavu kako bi unutar svojih granica i u okviru svog pravnog sistema sprovele regionalizaciju.

⁹ Tsoukalis L., *The new European Economy*, Oxford University Press, Oxford, 1993, str. 232-233, navedeno prema: Međak V. i Majstorović S., *Regionalna politika Evropske unije*, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije, Beograd, 2004, str.11.

1. Italija

Italijanski model regionalizma može se smatrati jednim od zanimljivijih modela regionalizma i jednim od najznačajnijih uporednopravnih iskustava. Po svojoj suštini model regionalizma koji je primenjen u Italiji predstavlja mnogo više od proste administrativne decentralizacije. Italijanski tip regionalizma zasnovan je na principima političke autonomije regiona i predstavlja originalan kompromis između federalnih i unitarnih tendencija koje su se sukobljavale posle propasti fašističkog režima u toj državi.¹⁰ Ustav Republike Italije predviđa decentralizovan sistem državne vlasti sa postojanjem 20 regiona.¹¹

Član 114. Italijanskog Ustava propisuje da je Repblika podeljena na regione, provincije i opštine. Članom 115. predviđeno je da su regioni konstituisani kao autonomna tela, sa ovlašćenjima i sopstvenim funkcijama u skladu sa principima utvrđenim Ustavom. Osim toga član 116. Ustava određuje da su oblici i posebni uslovi autonomije, prema specijalnim statutima usvojenim na osnovu ustavnih zakona, priznati za 5 od 20 regiona. Tih 5 regiona su: Sicilija, Sardinija, Trentin-Visoki Adidži, Friul-Julijska Venecija i dolina Aoste. Time se između italijanskih regiona stvorila značajna razlika, tako što postoje regioni sa specijalnim statusom konstituisanim putem ustavnih zakona i regioni sa običnim (opštim) statusom. Osim toga, u okviru običnog regiona Južni Trentino postoje dve autonomne pokrajine Trento i Bolcano koje imaju značajan obim samouprave.

Posebno važna činjenica je što svaki region poseduje svoj statut, koji donosi regionalni savet, a koji se odobrava zakonom Republike Italije. Kao što je već rečeno, regioni sa specijalnim statusom imaju specijalne statute u formi ustavnih zakona. Ustavni zakoni za četiri specijalna regiona doneti su još 1948. godine, dok je takav Ustavni zakon donet za Friul-Julijsku Veneciju znatno kasnije, 31. januara 1963. godine. Stvaranje regiona običnim statutima nastalo je znatno kasnije.

Regioni imaju svoje organe upravljanja i rukovođenja, a zovu se: regionalni savet, izvršni odbor i predsednik odbora.

Regionalni savet vrši zakonodavna i uredbodavna ovlašćenja, dok je regionalni izvršni odbor organ izvršne vlasti regiona. Predsednik izvršnog odbora regiona predstavlja region, prolašava zakone, rukovodu upravnim funkcijama delegiranim od strane države regionu, a u skladu sa uputstvima centralne vlasti. Regionalni savet bira predsednika i članove izvršnog odbora regiona, a osim toga bira i rukovodioce administracije regiona.

¹⁰ Popović S., op.cit, str. 10.

¹¹ Regionalisation in Europe, nalazi se na veb-stranici:

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11373.pdf>.

Do 2001. godine značajnu ulogu imao je komesar Vlade Republike Italije koji se nalazio i radio u sedištu svakog regiona (u glavnom gradu regiona). Komesar je rukovodio upravnim funkcijama koje izvršava centralna državna vlast u regionu i koordinirao je te funkcije sa funkcijama (poslovima) koje vrši region. Postojanje i uloga komesara bili su propisani članom 124. Ustava Republike Italije. Ustavnom reformom iz 2001. godine obrisani su član 124. i ukinuta je funkcija komesara Vlade. Umesto komesara, uvedena je institucija Predsednika regiona koga građani biraju neposredno na izborima.

Svaki region poseduje finansijsku autonomiju u pojedinim oblastima rada i u granicama propisanim zakonima Republike Italije. Uopšteno posmatrano, zakonske odredbe koje garantuju finansijsku autonomiju regiona istovremeno propisuju pravila za koordinaciju finansijskih aktivnosti regiona sa finansijskim aktivnostima države, provincija i opština. Država dodeljuje posebne subvencije određenim – manje razvijenim – regionima (uglavnom onima koji se nalaze na jugu Italije i pojedinim ostrvima), a sa ciljem njihovog razvoja i mogućnosti da po razvijenosti dostignu regione iz severnog dela Italije. Posebni statuti regiona sadrže precizne i mnogobrojne odredbe koje uređuju upravljanje i korišćenje regionalnim finansijama. Regioni slobodno raspolažu prihodima iz sopstvenih izvora koji se pribavljaju kroz pojedine poreze i takse, a koji su posebno ustanovljeni u regionima. Pojedini prihodi regiona prikupljaju se u vidu određenog procenta od fiskalnih prihoda centralne države.

Pitanje nadležnosti italijanskih regiona je izuzetno složeno. Pet regiona sa tzv. specijalnim statutom imaju značajno pravo da vode zakonodavnu politiku na svojoj teritoriji. Reč je o prilično autonomnoj zakonodavnoj nadležnosti koja se u Italiji naziva primarnom ili ekskluzivnom. Posledica tako jake autonomije pet regiona u oblasti zakonodavne funkcije prouzrokuje stanje u kome su regionalni zakoni iste pravne snage (istog ranga) kao i državni zakoni (zakoni koje donese Senat Republike Italije). To dovodi do toga da regioni pojedinu materiju koja je uređena „državnim“ zakonom mogu na drugačiji način da urede svojim zakonom i da faktički ukinu važenje (primenu) „državnog“ zakona na svojoj teritoriji. Regioni sa specijalnim statutom imaju zakonodavnu nadležnost u značajnom broju oblasti društvenog života. Tako oni mogu da donose zakone i druge propise koji uređuju: privredu (industrija, trgovina, krediti); javnu nastavu i obrazovanje (oblasti osnovnog, srednjeg i višeg obrazovanja); organizaciju lokalnih vlasti; finansije (mogućnost propisivanja neposrednih poreza).

Opisane autonomne zakonodavne nadležnosti nema preostalih 15 italijanskih regiona koji imaju obične statute.

Iako je Ustav Italije priznao regionima značajnu autonomnost u oblasti zakonodavne funkcije, istovremeno je predvideo niz mera

„opreznosti“ i garancija kako bi se osigurala jedinstvenost i nedeljivost italijanskog pravnog sistema (pravnog poretka).

Može se sa pravom reći da je u Italiji primenjena široka normativna decentralizacija, koja naravno ima i izvesnih ograničenja. Jedno od ograničenja sastoji se u tome što normativna funkcija regiona može da se ostvaruje isključivo u posebnim oblastima koje su Ustavom označene kao oblasti (zakonodavna materija) od lokalnog značaja. Tako je članom 117. Ustava propisano da pored organizacije službi i administrativnih tela regiona, regionalnim zakonima mogu da se urede još i pitanja u vezi sa: određivanjem opštinskih područja; gradskom i seoskom lokalnom policijom; sajmovima i tržnicama (pijacama); dobrotvornim zavodima i domovima, bolničkom i sanitarnom pomoći; profesionalnim i zanatskim obrazovanjem; školstvom; muzejima i bibliotekama; urbanizmom; urbanizmom i hotelijerskom industrijom; tramvajskim i autobuskim linijama; putevima, vodovodima i javnim radovima; plovidbom i jezerskim pristaništima; mineralnim i termalnim vodama; rudnicima i tresetištima; lovom; ribolovom u unutrašnjim vodama; poljoprivredom i šumarstvom; zanatstvom. Sasvim očekivano, centralna vlada zadržala je zakonodavne nadležnosti u oblastima kao što su: odbrana, monetarna politika, politika prema inostranstvu, zaštita konkurencije na tržištu, uređivanje izbornog sistema, referendum, uređivanje pravosuđa i sudskih postupaka, krivično pravo i sl.

Važno pitanje za italijanske regione je i uređivanje njihovih upravnih nadležnosti. Kriterijumi i pravila o određivanju upravnih nadležnosti regiona propisani su članom 118. Ustava. U tom članu utvrđena su tri osnovna principa. Prvim principom uspostavljen je paralelizam upravne i zakonodavne nadležnosti regiona. On se karakteriše time što su regioni nadležni za one uprave poslove (za određenu upravnu materiju) u kojima imaju i normativna ovlašćenja. Zapravo, reč je o sopstvenim upravnim funkcijama regiona.

Drugi princip predviđa da centralna državna vlast može delegirati (preneti ili poveriti) regionima vršenje drugih upravnih funkcija (poslova). Reč je o poslovima za koje je Ustavom predviđeno da mogu biti povereni regionima od strane centralne vlade i oni se u italijanskom sistemu državne uprave nazivaju delegirane funkcije. Naravno, u slučaju delegiranih funkcija uprave, centralna vlada zadržava tj. ima pravo i ovlašćenje, da u tom domenu usmerava rad upravnog organa regiona kome je prenet funkcija i da sprovodi kontrolu nad vršenjem upravnih poslova koji su delegirani regionima.

Terći princip iz člana 118. Ustava predviđa da regioni, kako kod vršenja poslova iz sopstvene nadležnosti, tako i kod vršenja poslova koji su im povereni (delegirani) od centralne državne vlasti, ne izvršavaju te poslove neposredno (ne vrše upravne aktivnosti direktno pomoću svojih upravnih službi, organa ili biroa), već to čine na taj način što poveravaju aktivnosti

materijalnog - faktičkog izvršavanja tih poslova subregionalnim lokalnim organima (organima provincija, opština i drugih javnih tela). Uloga koju u tim poslovima ima region sastoji se u tome da region predstavlja subjekt ovlašćen da vrši delegiranje prava, što znači da vrši posebnu upravnu funkciju, s tim što on vrši funkciju usmeravanja, podsticaja i kontrole nad javnim telima koja su mu podređena.¹²

U vezi sa prethodno opisanim principima, neophodno je naglasiti da je država (centralna državna vlast) zadržala za sebe funkciju usmeravanja i koordinacije aktivnosti regiona. Osim toga, organi centralne državne vlasti Republike Italije vrše nad regionima određenu vrstu kontrole, koja nema klasičnu formu hijerarhijske kontrole kakva postoji u strogo centralizovanoj državi. Tako predsednik Republike može da raspusti regionalni savet dekretom. Odluku iz dekreta predsednik mora da obrazloži, a u pojedinim slučajevima raspuštanja koje predviđa Ustav, mora da pribavi i mišljenje parlamentarne komisije za regionalna pitanja. U slučajevima kada je regionalni savet raspušten, funkciju regionalnog saveta privremeno vrši komisija sastavljena od tri osobe koje su ovlašćene da vrše kontrolu u pogledu izvršavanja redovnih upravnih (administrativnih) poslova i da sprovedu izbore i uvedu u dužnost novi regionalni savet. Rok za završetak tih poslova privremene komisije je tri meseca od raspuštanja regionalnog saveta.

Vid kontrole državnih organa nad radom regiona predstavlja i odobravanje statuta regiona od strane parlamenta. Osim toga, kontrola zakonodavne aktivnosti regiona vrši se u dvostrukom vidu, tj. u obliku preventivne i posteriorne kontrole zakonitosti donetih propisa. Sa druge strane, nije dozvoljeno da državni organi ispituju i ocenjuju celishodnost zakonodavnog akta regiona.

Opšta kontrola zakonitosti akata uprave regiona predstavlja takođe oblik kontrole nad radom regiona. Kada su u pitanju akti običnih regiona, sporovi se iznose na rešavanje pred decentralizovani državni organ – kontrolnu komisiju – koja postoji u sedištu svakog regiona. Kod regiona sa specijalnim statusom, takvu kontrolu u regionu Dolina Aosta vrši Komisija za koordinaciju koja ima mešoviti sastav (čine je predstavnici države i regiona). U drugim regionima tu funkciju vrše sekcije računskog suda ili delegirani organi računskog suda.

Sporove u vezi sa rešavanjem sukoba nadležnosti do kojih može da dođe između regiona i organa centralne državne vlasti rešava Ustavni sud Italije.

¹² Popović S., op.cit, str. 12.

2. Belgija

Belgija predstavlja državu koja je poznata po izuzetnoj stabilnosti i dugotrajnosti ustavnih rešenja. Tako je ustavno uređenje Belgije bilo nepromenjeno čitavih sto godina, a sve do značajnih ustavnih promena (ustavne revizije) koje su izvršene u periodu od 1967. do 1971. godine. Do tih promena došlo je, ne samo iz političkih, već i iz ekonomskih razloga.

Posle sprovedene ustavne revizije, u Belgiji su opstala četiri jezička regiona, priznate su tri kulturne zajednice, a država je podeljena na tri ekonomsko-društvena regiona i na pet aglomeracija i federacija opština.

Četiri jezička regiona Belgije su: region francuskog jezika; region flamanskog jezika¹³; region nemačkog jezika; region dvojezičkog karaktera u Briselu kao glavom gradu. Granice jezičkih regiona određene su zakonom i mogu se menjati isključivo izmenom zakona do kojeg dolazi samo ako se u skupštini takva izmena izglasa kvalifikovanom većinom (posebnom većinom u odnosu na prostu većinu).

Kulturne zajednice Belgije su: Kulturna zajednica francuskog govornog područja; kulturna zajednica flamanskog (holandskog) govornog područja; kulturna zajednica nemačkog govornog područja. Te zajednice predstavljaju pravne entitete, sasvim različite od države i one imaju svoje organe.¹⁴ Ti organi nazvani su kulturni saveti i predstavljaju predstavničke skupštine tih zajednica. Kulturni saveti francuske i flamanske zajednice po strukturi imaju identičan sastav. Tako kulturni savet francuske zajednice obuhvata poslanike i senatore Nacionalnog parlamenta, koji pripadaju frankofonskoj jezičkoj grupi, dok kulturni savet flamanske zajednice obuhvata poslanike i senatore Nacionalnog parlamenta, koji pripadaju flamanskoj jezičkoj grupi.

Kulturni saveti francuske i holandske zajednice imaju čak i normativna ovlašćenja zakonodavnog karaktera. Granice njihove normativne nadležnosti propisane su zakonom i svode se na izdavanje dekreta¹⁵.

Kulturni savet nemačkog govornog područja različit je od dva prethodno opisana. On je formiran na osnovu posebnog statuta i odnosi se na zajednicu koja nema više od 60.000 pojedinaca.

Kulturni saveti nemaju pravo da propisuju poreze za svoje područje. Novac dobijaju na taj način što Nacionalni parlament Belgije donosi odluku o njihovom finansiranju, tj. o godišnjoj sumi kojom će saveti raspolagati.

¹³ Na nekim mestima u stručnoj literaturi može se naći i naziv region holandskog jezika, umesto naziva region flamanskog jezika, što nije pogrešno pošto je flamanski jedan od dijalekata holandskog jezika.

¹⁴ Ustav Belgije članom 1. definiše Belgiju kao federalnu državu koja se sastoji od zajednica i regiona.

¹⁵ Opšti pravni akti slični uredbama koje postoje u pravnom sistemu Republike Srbije.

Sva tri kulturna saveta imaju autonomne nadležnosti u oblasti kulture, obrazovanja i jezika.

Društveno-ekonomski regioni Belgije su: Valonski region, Flamanski region i Briselski region. Iako su nazvani regioni, ti entitei su vremenom, a i zbog svojih ovlašćenja i sadržine člana 1. Ustava, postali svojevrsne federalne jedinice.¹⁶ Ustav Belgije predviđa i priznaje postojanje ta tri regiona. Zapravo, tri belgijska regiona imaju najširu moguću autonomiju u okviru Kraljevine Belgije i poseduju ozbiljna zakonodavna ovlašćenja koja pripadaju regionalnim parlamentima (skupštinama). Nadležnosti Valonskog, Flamanskog i Briselskog regiona postoje u oblasti uređivanja i vođenja javne politike u sledećim oblastima: ekonomija, životna sredina, razvojni projekti, energetika, evropski i međunarodni odnosi.

Ustav Belgije propisuje da se zakonom uređuje osnivanje organa regiona, njihova nadležnost i način izbora članova organa regiona.

Zakonom o regionalizaciji iz 1974. godine sprovedena je podela Belgije na tri regiona, a istovremeno je zakonom ustanovljen poseban regionalni ekonomski savet za svaki region. Osim toga, propisano je postojanje ministarskog komiteta za regionalne poslove u okviru Vlade Belgije.

Izvršena društveno-ekonomska regionalizacija Belgije, suštinski predstavlja vid ekonomske decentralizacije. Ona je sprovedena posle detaljnih ekonomskih analiza koje su pokazale značajan nivo različitosti u ekonomskoj razvijenosti pojedinih delova zemlje, a kako bi se započelo sa politikom regionalnog razvoja i ekonomskog napretka manje razvijenih regiona.

3. Španija

Istorija političkog života Španije poznata je po dugogodišnjim zahtevima regionalista i autonomista za decentralizacijom i dobijanjem autonomije u perifernim regionima te države (Katalonija, Baskija, Galicija). U pojedinim periodima takvi zahtevi ličili su po svojoj prirodi na separatističke težnje etničkih zajednica koje do danas nisu realizovane. Reč je o etničkim zajednicama koje imaju svoju specifičnu kulturu, jezik i običaje u odnosu na ostatak Španije (u odnosu na centralni deo Iberijskog poluostrva). Zahteve za regionalizacijom i autonomijom ispostavljale su tokom istorije i provincije Leone i Stara Kastilja, ali iz drugih, pretežno ekonomskih razloga.

Trenutno, Španija ima sedamnaest autonomnih zajednica (regiona). Stepem autonomije koji uživaju ti regioni nije istovetan u svim slučajevima.

¹⁶ Regionalisation in Europe, nalazi se na veb-stranici:

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11373.pdf>.

Specifičan status u odnosu na ostale regione imaju: Katalonija, Baskija, Galicija i Andaluzija. Status Kanarskih i Balearski ostrva kao autonomnih zajednica takođe je specifičan, baš kao i status gradova Milila i Ceuta koji se nalaze u sevrenoj Africi, a potpadaju pod španski suverenitet.

Ustav Kraljevine Španije donet je 28. oktobra 1978. godine. Glavom VIII uređena je teritorijalna organizacija Španije članovima 137. do 158.

Glava VIII Ustava podeljena je na tri odeljka. Prvim odeljkom koji obuhvata članove od 137. do 139, propisani su opšti principi teritorijane organizacije države. Drugi odeljak, članovima 140, 141. i 142. Ustava uređuje materiju lokalne uprave i propisuje principe rada provincija i opština. Treći odeljak je najobimniji odeljak glave VIII Ustava, sadrži šesnaest članova (članove od 143. do 158.) i uređuje materiju „autonomnih zajednica“. Taj odeljak sadrži izuzetno važne odredbe koje stvaraju pravni osnov i pravni okvir za donošenje i primenu statuta posebnih autonomnih zajednica Španije.

Prema Ustavu Španije, autonomne zajednice jesu posebna forma političke upravne organizacije koju formiraju određeni teritorijalni kolektiviteti. Član 143. Ustava propisuje da se autonomne zajednice mogu konstituisati u tri oblika, tj. kao: pogranične pokrajine (provincije) koje predstavljaju teritorijalne kolektivitete koji imaju odgovarajuće - posebne istorijske, kulturne i ekonomske karakteristike; ostrvske teritorije; pokrajine (provincije) koje predstavljaju istorijski regionalni entitet, tj. istorijsku regionalnu jedinicu koja poseduje biće - istorijski prepoznatljiv identitet.

Osim toga, članom 144. Ustava propisan je izuzetak po kome radi ostvarivanja nacionalnog interesa, Generalni kortet (predstavničko telo koje obuhvata Kogres i Senat Španije) može da odobri stvaranje autonomne zajednice u slučaju kada njeno područje ne prelazi obim jedne pokrajine i kada ta zajednica ne ispunjava uslove iz člana 143. Ustava.

Prilikom razmatranja pitanja prava na autonomiju u okviru Španije, neophodno je poći od odrebe iz člana 2. Ustava kojim je proklamovano neraskidivo jedinstvo španske nacije. U okviru istog člana propisano je da zajednička i nedeljiva otadžbina svih Španaca priznaje i garantuje pravo na autonomiju nacionalnostima i regionima koji čine Španiju. Ustavom je takođe propisano da inicijativu za dobijanje, tj. priznavanje autonomije mogu da upute zainteresovani opšti saveti. Opšti savetu su savetodavni organi pokrajina (provincija). Takođe, inicijativu mogu da pokrenu i opštine, pod uslovom da dvotrećinska većina opština koje čine neku pokrajinu ili ostrvo to podrže. Dodatni uslov u tom slučaju je da dvotrećinska većina opština koje čine pokrajinu, istovremeno ima stanovništvo koje obuhvata najmanje prostu većinu biračkog tela pokrajine ili ostrva. Ako inicijativa za dobijanje autonomije ne uspe, može se ponovo podneti tek po isteku pet godina od neuspešno pokrenute inicijative.

Autonomija predviđena španskim ustavnim sistemom sadrži određena ograničenja i sastoji se u raspodeli nadležnosti između države i autonomne zajednice. Pravila o raspodeli nadležnosti propisana su članovima 148. i 149. Ustava.

Opšta ograničenja autonomije proističu iz načela prema kome autonomne zajednice ulaze u opšti okvir funkcionisanja španske države. Tako statuti različitih autonomnih zajednica, ne mogu, ni u kom slučaju predviđati ili implicirati ekonomske ili društvene privilegije te zajednice u odnosu na ostale delove Španije. Slobodno kretanje ljudi i slobodan promet dobara predstavljaju osnovne principe koje autonomne vlasti ne mogu svojim aktima ograničavati. Garantovano je da svi državljani Španije uživaju ista prava i imaju iste dužnosti, bez obzira na to u kom delu države žive. Osim toga, autonomija priznata pojedinim kolektivitetima ne podrazumeva pravo autonomnih jedinica (zajednica) da se međusobno udružuju. Postoji mogućnost zaključivanja pojedinih sporazuma između autonomnih zajednica. Tako one mogu da zaključe sporazum (ugovor) o zajedničkom upravljanju nekim službama, ali takvi sporazumi stupaju na pravnu snagu samo ako ih odobri Kortes (parlament).

Suština i način ostvarivanja autonomije pojedine autonomne zajednice Španije uređuje se njenim statutom. Nacrt statuta se podnosi Kortesu, a kako bi ga on razmotrio i ako je sve u skladu sa Ustavom, usvojio. Usvajanje statuta u Kortesu identično je postupku predviđenom za izglasavanje (donošenje) zakona Španije. Statutima autonomnih zajednica propisuje se ime zajednice. Tom prilikom vodi se računa o istorijskom identitetu zajednice, uređuju se njene administrativne granice, precizira naziv, organizacija i sedište autonomnih institucija autonomne zajednice.

Autonomne zajednice poseduju svoje organe. Glavni organ autonomne zajednice je zakonodavna skupština. Njeni članovi biraju se na izborima, po proporcionalnom izbornom sistemu. Kao korekcija proporcionalnog sistema pojavljuje se dodatni kriterijum prilično srazmernog predstavljanja teritorijalnih zona autonomne zajednice.

Upravni savet vrši izvršne i administrativne funkcije u autonomnoj zajednici. Taj savet ima predsednika koga bira skupština. Predsednik se bira iz reda članova saveta, a imenuje ga Kralj Španije. Predsednik i članovi saveta politički odgovaraju pred skupštinom autonomne zajednice.

Podela nadležnosti između centralne državne vlasti i autonomne zajednice je izuzetno precizna i kreće se u granicama principa koje propisuje Ustav Španije. Preciznost u raspodeli nadležnosti postignuta je time što se članom 148. Ustava taksativno navode nadležnosti autonomnih zajednica, a članom 149. nadležnosti države.

Član 149. stav 3. Ustava uređuje problem sukoba nadležnosti države i autonomnih zajednica. Tako je propisano da nadležnosti koje nisu Ustavom isključivo propisane kao državne, mogu biti vršene od autonomnih zajednica,

ako je to predviđeno njihovim statutima. Sa druge strane, u okviru istog stava člana 149. propisano je da nadležnosti u oblastima koje nisu predviđene statutima autonomnih zajednica, pripadaju državi. Prema tome, u slučaju sukoba (konkurencije) nadležnosti između države i autonomne zajednice, državna nadležnost, tj. nadležnost propisana pravnom normom koju donosi država, prevaguje u svim slučajevima koji nisu isključivo rezervisani Ustavom za autonomne zajednice. Preciznije rečeno, postoji superiornost državnih propisa o nadležnosti u svim oblastima koje nisu izričito propisane za autonomne zajednice odredbama njihovih statuta, a u skladu sa onim što propisuje član 148. Ustava.

Bitno pitanje tiče se i finansijskog statusa autonomnih zajednica. Ono je uređeno članovima 156. do 158. Ustava. U skladu sa prvim iz tih članova Ustava, postoji finansijska autonomija autonomnih zajednica. Ona je stvorena kako bi te zajednice mogle autonomno da vrše i razvijaju svoje nadležnosti. U članu 157. Ustava navedeni su izvori finansiranja autonomnih zajednica. Pojedine izvore finansiranja autonomnim zajednicama ustupa država, tako što daje mogućnost da te zajednice predvide dopunske poreze koje ona sakuplja i transferiše njima. Sa druge strane predviđena je i mogućnost postojanja poreza i taksi koje pripadaju isključivo autonomnim zajednicama i koje ustanovljavaju te zajednice. Autonomne zajednice ostvaruju i prihode od svoje imovine, a mogu se i zaduživati (mogu da uzimaju kredite).

Ustavom je propisano da državni budžet u pojedinim situacijama i slučajevima, može biti izvor sredstava finansiranja autonomnih zajednica. Autonomne zajednice mogu da postupaju kao delegati ili saradnici centralne državne vlasti u domenu ubiranja, upravljanja i izvršavanja sredstava finansiranja rashoda autonomnih zajednica.

Kako bi se ocenio stepen autonomije koju uživaju i ostvaruju autonomne zajednice Španije, neophodno je razmotriti kakav sistem njihove kontrole može da sprovede centralna državna vlast. Sistem kontrole kakav postoji u Španiji, ukazuje na to da postoji izuzetno visok stepen autonomije autonomnih zajednica. Autonomija pomenutih zajednica smatra se suštinskom, zato što je reč ne samo o administrativnoj autonomiji, već i o zakonodavnoj autonomiji koja se ostvaruje na osnovu principa raspodele nadležnosti koji je garantovan odredbama Ustava. Kada je reč o propisima koje donose autonomne zajednice postoji isključivo kontrola ustavnosti koju vrši Ustavni sud Španije.

U slučajevima vršenja zakonodavne funkcije autonomnih zajednica koja je delegirana od strane Kortesa, a tiče se materije koja prevazilazi raspodelu nadležnosti predviđenu Ustavom, kontrolu vrši Vlada, a po pribavljanju mišljenja Državnog saveta.

Rad autonomne uprave i primenu uredbi koje te uprave donose, kontrolišu upravni sudovi. Računski sud Španije nadležan je za kontrolu akata ekonomskog i finansijskog poslovanja autonomnih zajednica.

Opisana autonomija koja je Ustavom garantovana španskim autonomnim zajednicama je izuzetno široka i zbog toga što se rad njenih organa kontroliše preko sudskih organa, a ne direktno od strane izvršne vlasti Španije.

III ZAKLJUČAK

Eventualna regionalizacija Srbije, kada bude konačno definisana posebnim zakonom i kada bude počela da se sprovodi, u svakom slučaju neće biti čarobni štapić koji rešava sve probleme srpskog društva, države i ekonomije, kako to trenutno prikazuju pojedini stranački lideri i političke partije u Srbiji. Pravilna i ujednačena primena budućeg zakonskog rešenja – modela regionalizacije – kao i primena podzakonskih akata koji će pratiti realizaciju tog procesa, biće složen zadatak, a još u fazi donošenja tih propisa, ne treba gubiti iz vida da je propise lakše doneti, nego pravilno i uspešno primeniti. Pravilno i uspešno sprovođenje regionalizacije biće moguće jedino ako konkretna rešenja koja će biti propisana Ustavom i zakonom budu celishodna, ekonomična i prilagođena specifičnim ekonomskim, demografskim i političkim uslovima u kojima se Srbija nalazi. Takođe, uspešna primena bilo kog modela regionalizacije pretpostavlja i prethodnu kadrovsku i materijalnu osposobljenost državnih organa i organa jedinica lokalne samouprave koji će primenjivati propise koji uređuju regionalizaciju.

Po okončanju jedne ovakve (bilo bi neophodno znatno šire i detaljnije) uporednopravne analize propisa i prakse evropskih država u oblasti regionalizacije, koja treba da prethodi izradi novih propisa koji će urediti tu oblast u Republici Srbiji, posebnu pažnju treba posvetiti izboru primerenih rešenja koja će biti preneti u konkretan zakonski tekst. Kada je reč o korišćenju iskustava drugih država, a pogotovo ako je reč o korišćenju iskustava zemalja u tranziciji, treba biti izuzetno obazriv, i ne samo pažljivo, već i kritički napraviti izbor zemlje, odnosno većeg broja zemalja čija će se iskustva koristiti i preneti u propise Republike Srbije.

Isključivo poređenje sa državama sličnih karakteristika (slična veličina i sličan broj stanovnika, sličan ustavnopravni sistem, bar približno slično stanje u privrednoj i ekonomskoj sferi, tradicija na kojoj počiva uređenje državne vlasti i sistem državne uprave) može doprineti ostvarenju pozitivnih rezultata u zakonodavnoj reformi koja je preduslov regionalizacije. Naravno, ni određena iskustva znatno većih i ekonomski moćnijih država poput Velike Britanije, Nemačke, Španije, Rusije, Sjedinjenih Američkih Država i Kanade ne smeju biti zanemarena, već u

prilagođenoj formi moraju biti uzeta u obzir prilikom budućeg zakonskog uređivanja sprovođenja procesa regionalizacije u Republici Srbiji.

U svakom slučaju, treba poći od stanovišta da automatsko preuzimanje bilo kog stranog modela i prosto prepisivanje sadržine pojedinih inostranih propisa, bez vođenja računa o specifičnostima Republike Srbije i stanja u njenom sistemu organa vlasti, može da dovede isključivo do stvaranja jednog idealnog teorijskog modela, koji neće imati velikog izgleda za uspeh u praksi.

LITERATURA:

1. Balinovac Z. M. i Damjanović J., Vlada i sistem državne uprave u Republici Srbiji, DIAL i Grafolik, Beograd, 2006.
2. Đorđević J., Popović S. i Kulić D., Federalizam i regionalizam, Savremena administracija, Beograd, 1987.
3. Marković R., Ustavno pravo i političke institucije, Službeni glasnik, Beograd, 1996.
4. Međak V. i Majstorović S., Regionalna politika Evropske unije, Kancelarija za pridruživanje Evropskoj uniji Vlade Republike Srbije, Beograd, 2004.
5. Popović S., Pravni problemi regionalizma u nekim zapadnim zemljama, u: Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1980.
6. Regionalisation in Europe, nalazi se na veb-stranici: <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11373.pdf>.
7. Tsoukalis L., The new European Economy, Oxford University Press, Oxford, 1993.

Dejan Šuput, Ph.D

Institute of Comparative Law

LEGAL FRAMEWORK REGULATING REGIONALIZATION IN THE EUROPEAN COUNTRIES

In this article, the author explains and describes the level and models of regionalization of the different European countries, as well as theoretical and practical differences between notion of regionalization and notion of decentralization. Within this text Constitutions and relevant Laws comprising legal norms on regionalization and decentralization issues of the following European countries were analysed and presented: Italy, Belgium and Spain. The example of the countries that remained absolutely centralized were mentioned in this paper too (Greece, Iceland, Ireland...).

The necessity for a comparative analysis of legislative framework, which in some European countries regulate the subject matter of regionalization and decentralization, has arisen due to the fact that the main political parties of the Republic of Serbia recently have started public debate about possibilities for future regionalization and decentralization of the Serbian unitary state. Although comparative analysis presented within this paper contribute to the future process of legal drafting of Serbian regulations that would prescribe the model of regionalization of the Republic of Serbia, it is necessary to stress that automatic takeover of any foreign model and simple copying of foreign laws, without taking into account about specific needs of the Republic of Serbia and conditions in which is its political system, can lead only to creation of ideal theoretical model that would not have a big chance to be efficiently applied in practice. Due to above explained reasons, on the occasion of defining strategical starting points for the development of modern legal framework regulating regionalization of the Republic of Serbia, it is necessary to take into account and fully accept the characteristics of Serbian state, Serbian culture and legal tradition. Besides that, the reform of the legal framework regulating regionalization and decentralization should be observed and treated as the essential part of the more comprehensive reform process of the reform of Serbian Constitutional System.

Key words: regionalization, decentralization, Serbia, European Union, state.