

# Regionalna država

## - Pojam regionalne države

Na samom početku mora se odrediti pojam regionalne države. Pojam i potreba da se on teoretski objasni javlja se poslednjih decenija kada regioni, kao posebne teritorijalne jedinice dobijaju na značaju. Treba razlikovati pojmove regionalizacije, koja označava određenu unutar-državnu teritorijalnu organizaciju ili međunarodne oblike povezivanja. Između dva klasična oblika državnog uređenja, unitarne države i federacije, potrebno je dodati novi, treći oblik - regionalnu državu.

Da bi dobili predstavu o položaju ovog trećeg oblika moramo navesti specifičnosti dva klasična oblika državnog uređenja. Kriterijum za klasifikaciju ovih oblika je odnos između najmanje teritorijalne jedinice - opštine i same države. Sve teritorijalne jedinice imaju ustavom utvrđena ovlašćenja i statute. Ovakva organizacija vlasti je neophodna zbog racionalne raspodele funkcija prilagođenih prostoru koji obuhvataju teritorijalne jedinice. Razlike u funkcijama povlače razlike u statusu jedinica. Npr. funkcije opštine su sasvim različite od funkcija pokrajine. Drugi razlog za ovu diferencijaciju statusa je neophodnost participacije svih građana u vlasti, princip koji je osnov svakog demokratskog društva. Posledica ova dva uslova je sistem lokalne samouprave i mreža lokalnih organa vlasti različitog stepena organizovanih u jedinstvenu piramidu. Ovaj sistem lokalne samouprave jedinstven je za sve države nezavisno od uređenja.

U unitarno uređenoj državi, jedinice lokalne samouprave su jedine koje postoje dok u federaciji i regionalnoj državi to nije slučaj. U unitarnoj državi, sve jedinice lokalne samouprave su tvorevina ustava i zakona. Zakonom je precizirana teritorijalna podela zemlje, a ustavom njihov status i nadležnosti. Takođe, neke oblasti je moguće regulisati podzakonskim aktima. Celokupno funkcionisanje lokalnih organa je stvar centralne vlasti. Osnovna karakteristika jedinica lokalne samouprave je to što one ni u kom smislu nisu konstituensi države i njenih centralnih organa, i ne mogu učestvovati u odlukama parlamenta.

Osnovno svojstvo federacije je postojanje više federalnih jedinica (od dve do pedeset u praksi). Federalne jedinice se suštinski razlikuju od jedinica lokalne samouprave, pa i od onih najvišeg nivoa. Neposedovanje suverenosti, a time i nezavisnosti kao osnovnog svojstva države, razdvaja pojmove federalne jedinice i države. Naravno, može se govoriti o određenom stepenu samostalnosti federalnih jedinica. Samostalnost federalnih jedinica u odnosu na jedinice lokalne samouprave ogleda se u tome što je samostalnost prvih ograničena samo ustavom federacije. Federalne jedinice imaju sličnu unutrašnju strukturu vlasti kao i sama federacija. U skladu sa tim, ove jedinice imaju sopstveno zakonodavstvo koje je u skladu sa federalnim. Iz navedenih osobina izvodi se zaključak da su sve razlike između ova dva tipa uređenja posledica toga da su federalne jedinice konstituensi države sa obezbeđenom zastupljenošću u parlamentu.

Regionalna država je "nešto između" ova dva koncepta. Poslednjih decenija uviđa se tendencija obrazovanja regiona unutar unitarnih država. Ovako nastali regioni još ne predstavljaju dovoljan uslov za formiranje regionalne države, jer ustavno pravni poredak nije promenjen. Regionalna država spaja dobre strane oba klasična tipa, dok pokušava da ukloni njihove slabosti ili neke aktuelne probleme u društvu u kome se implementira. Ovakva država vodi računa o posebnostima pojedinih delova zemlje, obezbeđuje "jedinstvo u različitosti, ali ne dopušta mogućnost narušavanja državnog integriteta. Regionalnu državu teorijski određuju tri skupa elemenata. To su: status i organizacija regiona, njihovo učešće u organizaciji i funkcionisanju centralnih organa i odnosi između dva nivoa vlasti. Regioni ne mogu imati pravo na samoorganizovanje niti imati pravo ustavotvorne vlasti. To bi im dalo status federalne jedinice. Regioni mogu imati svoju skupštinu i vladu. Takođe, neophodno je dozvoliti izvesnu finansijsku autonomiju regionima. Regioni mogu imati svoje predstavničko telo u parlamentu države. Hijerarhijski odnos države i regiona u zakonskoj i izvršnoj upravnoj sferi moraju biti garantovani nadležnošću ustavnog suda i nadzorom državnih organa. U celini gledano, status regiona je bliži statusu teritorijalnih jedinica u okviru unitarne države nego statusu federalnih jedinica.

## **-Osnovna svojstva regiona**

Svaka teritorijalna jedinica ima dvostruki razlog postojanja. Jedan je obavljanje specifičnih funkcija a drugi obezbeđivanje prava građana da učestvuju u vlasti. U regionima ovo drugo pravo ogleđa se u mogućnosti građana da izaberu regionalnu skupštinu. Takođe, može postojati institucija regionalnog referenduma kojim bi građani mogli neposredno da učestvuju u rešavanju nekog pitanja. U nadležnosti regiona spadaju one oblasti koje nisunacionalnog karaktera ali prevazilaze mogućnosti opština. U praksi, nadležnosti regiona su određene političkim i organizaciono-administrativnim faktorima. U svakom slučaju, one ne smeju ugroziti državno jedinstvo. Regionalne granice moraju biti maksimalno otvorene i propusne.

Regioni imaju samo nadležnosti izričito dodeljene ustavom, evo primera nekih mogućih nadležnosti: utvrđivanje regionalnih organa i službi, utvrđivanje izvora prihoda regiona, industrija regionalnog značaja, turizam, poljoprivreda, saobraćaj, policija, itd. Izvesna odstupanja su moguća. Npr. moguće je da parlament donese načelni zakonski okvir prema kome regionu treba samostalno da odrede propise. Poštujući specifičnosti određenih regiona, moguće je uneti određene razlike u njihov status. Naravno, uvek treba biti svestan mogućih političkih posledica.

Posebna prava regiona obuhvataju mogućnost obraćanja ustavnom sudu u slučaju nesuglasica između centralne vlasti i regiona. Pravom obraćanja ustavnom sudu raspolaže regionalna skupština. Drugo pravo je pravo pokretanja upravnog spora kada dodje do sukoba akta državnog organa sa pravom ili interesom regiona.

Jedno od bitnih svojstava regionalne države je prostija organizacija upravnog aparata, koja je uslov za racionalnije i jeftinije funkcionisanje države. Osnovna struktura vlasti u regionima obuhvatala bi regionalnu skupštinu, regionalni savet i organe uprave.

Regionalna skupština je opšte predstavničko telo, izabrano na četiri godine na opštim i neposrednim izborima uz primenu mešovitog većinko-proporcionalnog sistema. Broj članova ne bi trebalo da prelazi 40-50. Skupština donosi statut i druge propise. Za odlučivanje neophodan je kvorum (više od pola prisutnih), za promenu statuta neophodno je 2/3 glasova. Skupština bira izvršni organ, regionalni savet. Regionalni savet (regionalna vlada) ima 6-8 članova zaduženih za posebne oblasti uprave. Mandat im je četiri godine, a skupština ih može izuzetno smeniti, ako njihovi akti nisu u skladu sa statutom i odlukama skupštine. Organi regionalne uprave organizovani su u skladu sa nadležnostima regiona, utvrđenim ustavom. U regionim postoji regionalni sud nadležan za građanske i krivične stvari. Regionalni sudovi pripadaju jedinstvenom sudskom sistemu zemlje. Vrlo bitan državni organ je vladin namesnik koji posreduje između države i regiona. Iako bi njegova funkcija bila očuvanje zakonitosti i hijerarhije sistema, značajno bi smanjio autonomiju regiona.

Pravo regiona na samoorganizovanje ostvaruje se kroz donošenje opštih akata u okviru ustava i zakona. Statut je osnovni konstitutivni akt regiona. Njega donosi i menja regionalna skupština. Statut po materiji koju reguliše predstavlja neku vrstu regionalnog "malog ustava". Regionalne odluke donosi regionalna skupština i manjim delom regionalni savet. Njima se uređuju sva pitanja u nadležnosti regiona. Osim opštih akata, regionalni organi, a posebno organi uprave donose upravne akte. Protiv svih upravnih akata može se pred ustavnim sudom voditi upravni spor.

Nikakve aktivnosti se ne mogu obavljati ako nisu obezbeđena finansijska sredstva. Sve vrste regionalnih prihoda moraju biti utvrđene ustavom i zakonima. Najveći problem je odrediti balans između državnih, regionalnih i opštinskih prihoda. Oni moraju biti srazmerni sa funkcijom teritorijalne jedinice. Regionu moraju učestvovati u ubiranju državnih poreza na svojoj teritoriji i koristiti sredstva od regionalnih poreza. Takođe prihodi od taksi i regionalne imovine ulaze u regionalni budžet. Zbog nejednakih mogućnosti privređivanja potrebno je osnovati državni fond za razvoj i tim sredstvima ujednačavati kvalitet života.

U regionalnoj državi neophodna je reorganizacija postojećeg sistema lokalne samouprave. Neophodno je uspostaviti harmoničan odnos između tri stepena teritorijalnih jedinica. Ova tri stepena moraju biti vertikalno povezana. Ovlašćenja regiona nad opštinom mogu se ticati samo nadzora nad radom opštinskih organa. Opštine su tradicionalna ustanova koja ima veliki značaj u životu države i društva. Ona je osnovna zajednica građana nastanjenih na određenom području. Zbog različitog položaja i veličina opština neminovno dolazi do njihove različite ekonomske razvijenosti. One se mogu kompenzovati iz državnog fonda za razvoj regiona. Opštine imaju svoj statut koji donosi i menja opštinska skupština. Statut mora da odobri odgovarajući regionalni organ.

Postavlja se pitanje kakav sastav centralnog parlamenta odgovara regionalnoj državi. Odgovor zavisi od statusa regiona i njihovog mesta u sistemu. Regionalnoj državi najviše odgovara dvodomi oblik parlamenta u kome je jedan dom obrazovan putem opštih neposrednih izbora, dok bi u drugom zasedali predstavnici regiona. Od uticaja na karakter parlamenta je broj predstavnika pojedinih regiona. U praksi se javljaju i paritetni sistem i ublaženi oblik proporcionalnog sistema. Bitan element svakog parlamentarnog sistema je odnos zakonodavne i izvršne vlasti. Status regiona u mnogo čemu zavisi od toga da li oni imaju pravo da učestvuju u promenama ustava. Njima može biti dato pravo da predlažu promene ustava.

### **-Uvođenje regionalne države**

U prilog uvođenju regionalne države govori više razloga. Jedni se tiču demokratizacije režima u jednoj zemlji. Ako je lokalne samouprava postavljena na demokratske osnove, regionalna država koja počiva na autonomiji adekvatno uobličjenih i organizovanih područja u državi nužno podrazumeva demokratiju. Drugi razlozi tiču se neophodnosti racionalizacije čitavog sistema vlasti i teritorijalne organizacije.

Dve zemlje koje primenjuju model regionalne države su Italija i Španija. Ustav ujedinjene Italije je proglašen 1848. Nova država je bila unitarno uređena, ali u toj relativno velikoj zemlji dolazile su do izražaja znatne razlike geografske prirode, stepena razvijenosti, kulture, mentaliteta, jezika itd. O obliku državnog uređenja vođene su višegodišnje rasprave okončane 1947 usvajanjem novog ustava. Regioni su ustavom uvedeni kao autonomne jedinice sa sopstvenom vlašću i funkcijama. Time su postali ustavna kategorija. Pomenute različitosti ogledaju se u postojanju dve vrste regiona. Jedni imaju redovan, a drugi poseban status. Ustavom se jasno razlikuje status ove dve grupe regiona. Petnaest regiona sa redovnim statusom imaju status načelno utvrđen samim ustavom, a preciziran regionalnim statutima koje donose regionalni organi, a potvrđuje parlament. Uređenje regiona sa posebnim statusom reguliše se statutom koji donosi parlament u vidu ustavnog zakona. Obrazovanje pet regiona sa posebnim statusom išlo je mnogo brže nego obrazovanje ostalih petnaest. Pošto je neophodno da se statut regiona kreće u granicama ustava i da ga potvrdi parlament, nema tolike razlike u statusima ove dve grupe regiona. Razlike dolaze do izražaja tek u njihovim nadležnostima. Nadležnosti regiona sa redovnim statusom utvrđene su ustavom i to tako što su nabrojane materije u okviru kojih region može doneti propise, i tako što regioni mogu donositi propise za izvršenje zakona republike onda kada su tim zakonom za to ovlašćeni. Njihove nadležnosti nisu originerne nego derivativne. Još neke nadležnosti regiona obuhvataju uređivanje infrastrukture, izvesne privredne funkcije, socijalne i zdravstvene ustanove itd. Regioni sa posebnim statusom mogu koristiti svoja ovlašćenja bez prethodnog zakonskog regulisanja materije. U svim oblastima koje nisu izričito delegirane odluke donosi država.

Država može zakonom funkcije koje bi inače pripadale regionima da prenese na jedinice lokalne samouprave ako proceni da su od isključivo lokalnog značaja. Regioni raspolažu izvesnom finansijskom autonomijom utvrđenom zakonima. Oni mogu ubirati sopstvene prihode, raspolagati svojom imovinom, a imaju pravo na učešće u državnim fondovima i porezima. Zbog nejednakog stepena razvitka zakonom je moguće dodeliti posebne doprinose nekim delovima.

Organizacija vlasti u regionima podrazumeva regionalni savet (30-80 članova), kao predstavničko telo izabrano na opštim i neposrednim izborima, regionalni odbor kao izvršno telo i predsednika odbora koji predstavlja region i proglašava regionalne propise. Na području regiona vlada imenuje svog poverenika (komesara) koji kontroliše obavljanje funkcija države i usklađuje ih sa funkcijama samog regiona. Poverenik daje saglasnost na zakone, ali ako utvrdi da se njima narušava nacionalno jedinstvo, nadležnost regiona ili interesi drugih regiona ima pravo da zakon vrati na ponovno izjašnjavanje. Ukoliko se ponovo apsolutnom većinom potvrdi zakon vlada može postupiti na dva načina, ako je u pitanju neusaglašenost sa postojećim zakonom obraća se ustavnom sudu, ako je u pitanju povreda nacionalnih interesa slučaj se iznosi pred parlament. Odluka ovih organa je konačna. Takođe postoji komisija za kontrolu regionalne uprave čija je funkcija kontrola upravnih akata regiona i pokretanje upravnih sporova pred upravnim sudom. Regionalni savet može biti raspušten ukoliko svojim aktima vredi ustav i zakon ili iz razloga nacionalne bezbednosti. Ukaz o raspuštanju donosi predsednik republike.

Nezavisno od stepena autonomije koji regioni uživaju oni su istovremeno učesnici u obrazovanju i radu najviših državnih organa. Ustavom je utvrđeno da se gornji dom parlamenta bira na regionalnoj osnovi. Broj senatora koje regioni biraju zavisi od broja njihovih stanovnika. Regioni učestvuju u izboru predsednika republike tako što su u parlamentu zastupljeni sa po tri delegata koje bira regionalni savet. Regioni se pojavljuju kao ovlašćeni predlagачi zakona u parlamentu. Pet regiona ima pravo na organizovanje referendumu o promeni ustava ili ukidanju nekog zakona. Regioni su ovlašćeni da na svojim teritorijama obrazuju nove opštine odnosno menjaju njihova područja i nazive. Regioni preko svojih organa vrše nadzor nad zakonitošću akata pokrajina i opština.

Španija je 1978. uvela regionalni oblik državnog uređenja. Koreni ideje o regionalizaciji Španije su duboki. Postojali su široki istorijski uslovi za tako nešto, kao i u slučaju Italije. I ovde, glavni razlozi su razlike delova zemlje u jeziku, običajima, institucijama, pravu itd. Rušenjem diktatora Franka krajem 1975. ponovo je pokrenuto pitanje unutrašnjeg uređenja Španije. Ustavom iz 1978. samo su date mogućnosti stvaranja autonomnih jedinica dok one nisu eksplicitno teritorijalno određene. Korišćenjem viših prava tokom nekoliko sledećih godina obrazovano je 17 autonomnih zajednica. Svaka od njih obuhvata više pokrajina. Ustavom je zabranjena svaka federalizacija autonomnih zajednica. Svaka zajednica ima pravo na svoj grb i zastavu i u slučaju gde je to potrebno, da lokalni jezik bude ravnopravan sa zvaničnim kastiljskim.

Nacrt statuta regiona izrađuje posebna lokalna skupština koju sačinjavaju delegacije pokrajina i članovi oba doma parlamenta. Sam statut donosi generalni kortes. Ovako donet statut država priznaje i štiti kao integralni deo svog pravnog poretka. Nadležnosti autonomnih jedinica su ustavom određene na veoma detaljan način. Posebno su formulisane nadležnosti jedinica a posebno državne, s tim što je negde naglašeno da država reguliše osnovnu materiju što daje prostora regionima za dodatno uređivanje. Ostale materije koje nisu izričito definisane regionima mogu regulisati svojim statutima. U slučaju sukoba, državni propisi imaju veću snagu. Moguće je proširiti nadležnosti regiona tako što kortes putem posebnih okvirnih zakona ovladati regione da donesu dodatne propise, ili tako što će zakonom neke nadležnosti države biti prenesene na region. Nabranjanje nadležnosti u ustavu svedoči o širokoj autonomiji regiona.

Autonomne zajednice uživaju određenu finansijsku samostalnost koja je propisana ustavom. Država može davati regionima kredite u cilju obavljanja minimalnih javnih službi na čitavoj teritoriji. Postoji poseban fond za kompenzacije iz koga se vrše investiciona ulaganja sa ciljem ispravljanja ekoomske neravnoteže i efektivnog ostvarenja načela solidarnosti.

Organe autonomnih zajednica sačinjavaju: zakonodavna skupština, savet vlade i predsednik koga bira skupština a imenuje kralj. On rukovodi savetom vlade, predstavlja zajednicu i ujedno predstavlja državu u zajednici. U svakom regionu obrazuje se visoki sud pravde koji se uklapa u ukupnu sudsku strukturu zemlje. Kao i u Italiji, u svakom regionu postoji delegat vlade koji rukovodi državnim upravom i koordinira je sa upravom same zajednice. Ustavom je u slučaju da autonomna zajednica ne ispunjava obaveze predviđene zakonom ili ih sprovodi na način koji ruši nacionalno jedinstvo predviđeno da vlada može usvojiti mere neophodne da zaštiti javno dobro. U slučaju sukoba nadležnosti, sporove rešava ustavni sud. Zajednice su neposredno zastupljene u senatu kao domu teritorijalnog predstavnštva. Senat ima pravo suspenzivnog veta na zakonske predloge usvojene u kongresu poslanika.

Ako uporedimo ova dva regionalna uređenja doći ćemo do zaključka o izvesnim sličnostima među njima ali i o razlikama. U obe zemlje postojali su uslovi za uvođenje regionalnog sistema kao srednjeg rešenja između unitarne države i federacije. Regionalni sistem je kompenzovao federalističke težnje koje su se javile kao reakcija na diktatorske režime, ali i kao posledica istorijske razjedinjenosti. Uvođenje regionalne države u obe zemlje bilo je u datim uslovima optimalno rešenje. Specifično za Španiju je da autonomne zajednice mogu imati svoje grbove i zastave što je značajan ustupak posebnostima tradicionalnih zajednica. U Španiji su ostali jezici takođe proglašeni zvaničnim paralelno sa kastiljskim. Najviši konstitutivni akt regiona u obe zemlje je statut. Statut donosi parlament ili ga samo potvrđuje, ali time se u svakom slučaju obezbeđuje njegova saglasnost sa ustavom i zakonima.

Nadležnost regiona u obe zemlje određena je ustavom, prilagođene su značaju regiona u sistemu čime se država rasterećuje nadležnosti čije obavljanje, bez opasnosti po nacionalno jedinstvo, može poveriti prvom nižem nivou u organizaciji vlasti. U obe zemlje je predviđena mogućnost proširivanja nadležnosti, što govori o fleksibilnosti sistema i mogućnostima prilagođavanja potrebama različitih regiona. U obe zemlje garantovana je izvesna finansijska autonomija, a predviđeno je postojanje fondova za razvoj i doprinose neravnomerno razvijenim oblastima. Među merama koje nadzorni organi mogu preuzimati, ističe se u Italiji, mogućnost raspuštanja najvišeg regionalnog organa, što znači suspendovanje autonomije na izvesno vreme.

Iz svega navedenog u ovom radu vidi se da regionima nisu obične jedinice lokalne samouprave, pa ni one najvišeg stepena. Oni imaju poseban status što se najbolje vidi njihovim ustavnim utvrđivanjem, pravom na autonomno obrazovanje i širinom kruga nadležnosti. Takođe je bitan njihov udeo u centralnoj vlasti, čime oni postaju konstituenski najvišeg predstavničkog tela u zemlji. O posebnom statusu regiona govori i njihovo pravo zakonske inicijative. Sve ove karakteristike regiona kao teritorijalnih jedinica koje su između jedinica lokalne samouprave i federalnih jedinica, govore u prilog regionalne države kao trećeg tipa između federalne i unitarne.