

Kanadski asimetrični federalizam

BILJANA OSTOJA

Pravni fakultet u Zagrebu

Sažetak

Asimetrični federalizam oblikovan u Sporazumu na jezeru Meech (1987) trebao je otkloniti povijesni rivalitet i priznavanjem različitosti i samosvojnosti Kebečana ustavno jamčiti njihovu jednakost s ostatkom federacije. Kebečkom narodu bi se omogućio ravnopravan suživot s većinskim narodom — Kanadanima britanskog podrijetla. Međutim, njegovo odbacivanje značilo je poraz kebečke koncepcije federalizma. Kanada još nije spremna za izgradnju asimetrične države. Ističući stalnu opasnost od neučinkovitosti »provincijaliziranog« Senata i Vrhovnog suda te blokade ustavnih promjena zbog prava veta, provincija zbiljski potiče dezintegrirajuće čimbenike i kebečku želju za odepjlenjem. Slom provincijalno-federalnih dogovora u ljeto 1990. godine, uz val nepovjerenja u institucije federacije, donosi legitimitet novom političkom izboru Quebeca — konfederativnoj opciji.

1. UVOD

Kanadsku federaciju potresa najžešća ustavnopolitička kriza u povijesti zemlje izazvana neusvajanjem amandmana na savezni ustav iz 1982. godine, poznatih pod nazivom Sporazum na jezeru Meech (1987). Sporazum sadrži pet zahtjeva frankofonske provincije Quebec, jedne od deset provincija federacije, pod kojima prihvaća suživot s ostatkom Kanade. Amandmani su trebali ukloniti stožerne sporne elemente Ustavnog zakona (1982), zbog kojih ga Quebec do danas nije potpisao. Québec je ponudio federaciji cjelovit model asimetričnog federalizma, izgrađenog na zahtjevu za priznanjem različitog položaja provincija u federaciji. Usvajanje Sporazuma na jezeru Meech propalo je u Manitobi te stoga i u federaciji, jer se za usvajanje tih saveznih amandmana tražio jednoglasan pristanak svih provincija. Propasti sporazuma uzrok je dotad nevideno iskazivanje nacionalne solidarnosti Kebečana. Potvrdila se Trudeauova misao da su Englezi i Francuzi podjednaki u Kanadi jer i jedni i drugi mogu razoriti zemlju¹. Dvjesto tisuća građana izlazi 25. lipnja 1990. godine na nacionalni praznik Sv. Ivana Krstitelja na ulice Montreala. Uz poznatu parolu »Slobodni Québec!« nošene su i nove »Hoćemo zemlju!« te *Meech je mrtav, Québec živi!*².

¹ P. E. Trudeau, *Federalism and French Canadians*, Toronto: Macmillan, 1968, st. 31.

² »Le Devoir«, 26. 06. 1990., 200000 Québécois dans la rue.

Promatrači ustavne rasprave ponovo su uočili opstojnost dviju suprotstavljenih koncepcija o budućnosti kanadske federacije. Vizija anglofonske Kanade britanskog podrijetla utemeljena je na tezi o centralnoj vladi, Parlamentu i nacionalnoj Povelji prava i sloboda kao jamcima jedinstva zemlje. Federacija prigodom izjednačavanja razlika ne može uvažiti zahtjeve regionalnih institucija, već ih mora ignorirati. U tom modelu centraliziranog federalizma savezna vlada inicijator je unifikacije zemlje. Nasuprot tomu, većina Kebečana definira kanadski federalizam kao brak koji mora služiti interesima posebnog kebečkog društva. Ustav treba priznati Quèbecu prava za očuvanje i razvijanje različitog kulturnog, religijskog i jezičnog karaktera provincije unutar federacije.

Povijesna suprotstavljenost između Kanadana britanskog i francuskog podrijetla tlo je nastanka naprijed navedenih koncepcija. Kolonijalno podrijetlo zemlje glavni je stalni vanpravni uzrok političke krize u zemlji³. Kolonijalna dimenzija kanadskog društva ostala je u žarištu političkog i gospodarskog života do danas, ostavljajući tragove na polju kulture, psihologije i ponašanja ljudi. Brutalnost kolonijalnog položaja francuski Kanadani osjećaju od 1760. godine, kada su engleskom okupacijom podvrgnuti pod zakone osvajača — Britanske Imperije. Ostatak francuske kraljevske kolonije Nove Francuske, budući Quèbec, dobio je neravnopravan i podređen položaj zbog jezika, religije i tradicije tog pučanstva koji su osvajačima bili strani. Oružanim osvajanjem uništena je frankofonska trgovačka i upravna buržoazija te udvostručena socijalna struktura u provinciji.

Političke institucije kontrolirala je engleska hijerarhija na čelu s predstavnikom Krune i vlade Britanskog Imperija guvernerom. Revolt sitne buržoazije i seljaka kulminira 1837. godine u revolucionarnim gibanjima u provinciji. Metropola tada suspendira političke institucije i uvodi novu politiku asimilacije francuskih Kanadana. Nacija rođena u borbi za priznanje prava ne uspijeva stvoriti nezavisnu državu ili se udružiti na drugim osnovama s ostatkom Kanade.

Uspostavom Dominionu Kanade u sastavu Britanskog Imperija 1867. godine na federativnom načelu priznata je samo jezična posebitost francuskih Kanadana. Vodeća politička grupa anglofona, trgovačka buržoazija, uključuje u prvi kanadski ustav Akt o Britanskoj Sjevernoj Americi (1867) izrazito unitarne elemente.

Industrijalizacija zemlje rađa novi oblik kolonizacije Quèbeca. Anglofonska nacionalna buržoazija istiskuje regionalnu te počinje iskorištavati prirodna bogatstva u korist centra izvan Quèbeca. Spomenuti vojni i gospodarski oblici kolonizacije spriječili su nastanak kanadsko-francuske buržoazije i stvarnu akumulaciju kapitala u regiji. Glavni pokazatelji, na primjer prosjek plaća i stupanj obrazovanja, jasno oslikavaju neravnopravan i ponižavajući položaj francuskih Kanadana sto godina nakon uspostave kanadske federacije.

Međutim, u posljednjih tridesetak godina dolazi do gospodarske preobrazbe u provinciji. Politika polagane, mirne revolucije, kebečkog otpora centralizaciji zemlje znakovito je izražena sloganom »gazde na svom«. Novi nacionalni fenomen u Kanadi, opstojnost kebečkog naroda traži i ustavno priznanje.

³ Czasopismo prawnohistoryczne, Tom XXXII — Zeszyt I—1990, Robert Boily, Les Etats fédéralistes et pluralistes, les cas canadiens: un processus de fédéralisation en éclatement.

Asimetrični federalizam oblikovan u Sporazumu na jezeru Meech (1987) trebao je otkloniti povijesni rivalitet između poražene i pobjedničke strane te priznanjem različitosti i samosvojnosti Kebečana ustavno jamčiti njihovu jednakost s ostatkom federacije. Kebečkom narodu bi se omogućio ravnopravan suživot s većinskim narodom — Kanadanima britanskog podrijetla. Pet zahtjeva iz sporazuma jasno definira kebečku viziju federalizma te ih je potrebno cjelovito iznijeti.

2. SPORAZUM NA JEZERU MEECH (1987)

2.1. *Postupak izmjene ustava*

Postupak izmjene ustava iz Ustavnog zakona (1982) nedvojbeno je glavni razlog kebečkog nepotpisivanja tog drugog kanadskog ustavnog kompromisa do danas. Sporazum na jezeru Meech (1987) dopunio je postupak izmjene ustava u skladu sa zahtjevima Québeca.

Savezni Parlament može, po redovnom postupku izmjene ustava, uz potvrdu sedam provincija s 50% pučanstva federacije bitno izmijeniti institucije federacije ili čak osnovati nove provincije⁴. Parlament po naprijed iznesenom postupku mijenja nadležnosti Senata, broj senatora iz svake provincije i uvjete prebivališta koje moraju ispunjavati. Na isti način može izmijeniti norme o Vrhovnom sudu Kanade, osim normi o sastavu suda, za čiju izmjenu je predviđen jednoglasan pristanak svih provincija. Također može osnovati nove ili širiti postojeće provincije na teritorije Yucon i Sjevernu Zemlju te promijeniti način određivanja zastupljenosti provincija u Predstavničkom domu. Spomenuti postupak izmjene ustava za Québec je bio i ostao neprihvatljiv i neposredno suprotan osnovnim principima kanadskog federalizma.

Sporazum za izmjenu naprijed navedenih područja predviđa jednoglasan pristanak svih provincija i saveznog Parlamenta⁵. Jednoglasnost se traži i za izmjenu upotrebe engleskog i francuskog jezika u zainteresiranim provincijama i samog postupka izmjene ustava. Sporazum širi domet jednoglasnosti na nova područja. Time Québec dobiva jamstvo da se izmjena ustavnog ustrojstva federacije i prava francuskih manjina izvan provincije neće usvojiti bez njegova pristanka. Protivnici uvođenja jednoglasnosti iznose da će ona spriječiti reformu Senata i izmjenu ustavnog statusa teritorija. Međutim, jednoglasnost štiti životne interese provincija prigodom izmjene stožernih nacionalnih institucija, isključujući nametanje volje većine nadglasavanjem. Demokratskost jednoglasnosti na dugi rok zasigurno preteže pred smanjenom učinkovitošću uzrokovanom njezinom primjenom.

Širenje ustavnog veta provincija na nova područja nije jedina novina postupka izmjene ustava iz sporazuma. Savezni ustav određuje da ukoliko amandmani derogiraju zakonodavne nadležnosti, pravo vlasništva ili ostala prava i privilegije zakonodavnog tijela ili vlade provincije, one mogu upotrijebiti pravo povlače-

⁴ čl. 42, *Ustavni zakon* (1982).

⁵ čl. 9, *Sporazum na jezeru Meech* (1987).

nja⁶. Pravo povlačenja je ustavni veto provincije na primjenu amandmana usvojenog u federaciji. Nakon usvajanja rezolucije o neprihvatanju amandmana provincije — disidenti mogu nastaviti uređivati područje koje je dvotrećinskim pristankom ostalih provincija prebačeno u nadležnost federacije. Ukoliko se amandmanom prebaci provincijalna nadležnost za kulturu ili obrazovanje na federaciju, provincije koje i dalje žele samostalno uređivati ta područja dobivaju financijsku kompenzaciju od federacije. Québec je u oštroj političkoj borbi s premijerom Trudeauom prije usvajanja Ustavnog zakona (1982) tražio financijsku kompenzaciju za sve slučajeve prijenosa nadležnosti provincija na federaciju. Upotreba prava povlačenja bez financijske kompenzacije zbiljski je onemogućena. Federacija tada provinciju koja se povlači kažnjava dvostrukim oporezivanjem. U provinciji će se ubirati savezni porez za financiranje te nove nadležnosti federacije i provincijalni porez za financiranje zadržanog područja.

Asimetrični položaj provincija, učinak prava povlačenja, ograničen je zbog naprijed navedenih posljedica njegove primjene. Sporazum određuje da prigodom izmjene ustava redovnim postupkom, provincija koja upotrijebi pravo povlačenja zbog prijenosa njezine nadležnosti na federaciju mora dobiti razumnu kompenzaciju⁷. Kompenzacija je osnova za reguliranje područja na poseban način, različit od većine provincija u federaciji. Provincija ne može blokirati usvajanje amandmana poželjnog u najmanje sedam provincija, no može spriječiti primjenu amandmana u njoj. Uz financijsku kompenzaciju za troškove *per capita* u provinciji cijene programa za reguliranje područja prebačenog na federaciju, sama nastavlja uređivati to područje.

Elasticitet prava povlačenja je u primjenjivosti instituta na sva područja u nadležnosti provincija i na sve provincije-disidente. Međutim, pravo povlačenja se ne može primijeniti na institucije federacije te stoga sporazum priznaje svim provincijama ustavotvorni veto prigodom usvajanja promjena u tim područjima.

Unošenjem prava povlačenja u postupak za izmjenu ustava otklanja se ustavna blokada promjena poželjnih u većini provincija. Istodobno se osigurava izostanak političkog sukoba s provincijama koje ne odobravaju promjenu. Prijenos isključive nadležnosti na federaciju ne uzrokuje nametanje volje tim provincijama, jer one područje mogu nastaviti regulirati. Kompenzacija federacije osnova je za nastavak reguliranja. Pravo povlačenja jedan je od temelja asimetričnog federalizma — modela federalizma višenacionalne zajednice izgrađenog u skladu s centralnim zahtjevom za priznanjem razlika u dijelovima savezne države.

2.2. Ograničenje budžetskih ovlasti saveznog Parlamenta

Raspodjela sredstava među središnjim je pitanjima suvremenog kanadskog federalizma, a veća financijska samostalnost provincija jedan od pet osnovnih zahtjeva iz Sporazuma na jezeru Meech (1987).

Pravo oporezivanja, utvrđivanja sustava za oporezivanje i trošenja državnog budžeta od ključnog je značenja za svaku federaciju. Mogućnost ubiranja

⁶ čl. 38. st. 2., Ustavni zakon (1982)

⁷ čl. 9, Sporazum na jezeru Meech (1987).

poreza i trošenja prikupljenih sredstava nužan je uvjet za obavljanje poslova ustavom povjerenih federaciji i provincijama. Kanadski Parlament je isključivo nadležan za ubiranje poreza svim načinima i sustavima oporezivanja, te kad prikupi sredstva može ih isplatiti kao javno dobro za sve ciljeve koje smatra prikladnima. Provincije mogu ubirati sredstva za vlastite ciljeve neposrednim oporezivanjem.

Temeljem budžetskih ovlasti savezni Parlament može isplatiti određene iznose osobama, organizacijama ili provincijskim vladama za izvođenje poslova koji ne moraju nužno biti u nadležnosti federacije. Isplate provincijama mogu biti bezuvjetne i uvjetovane. Ukoliko je isplata uvjetovana, novac mora biti utrošen u provinciji na posebne programe, koji zadovoljavaju donatora i vlasnika sredstava — savezni Parlament. Parlament je najčešće isplaćivao 50% sredstava za izvođenje programa u provincijama te u zajedničkom programu s podijeljenim troškovima određivao uvjete koje program mora ispunjavati⁸. Zajedničkim programima građena je kanadska država dobrobiti i uređivana područja u isključivoj nadležnosti provincija. Dodjelom prikupljenih sredstava provincijama za obavljanje poslova koji nisu u nadležnosti federalnog Parlamenta, a uz uvjetovanje svrhe trošenja, federacija je grubo prodrela u polje isključivih nadležnosti provincija. Centralizacija zemlje, utemeljena na poreznom sustavu i budžetskim ovlastima Parlamenta, naišla je na snažan otpor u Quèbecu. Zajednički programi nisu izražavali razlike u kanadskim provincijama. Predsjednik kebečke vlade Jean Lesage 1964. godine traži pravo povlačenja Quèbeca iz svih programa koji ne uvažavaju razlike u provincijama. Savezni zakon izglaslan slijedeće godine omogućio je povlačenje provincija iz zajedničkih programa, uz istodobno zadržavanje predviđenih sredstava u provinciji⁹. Provincije koje se povlače dužne su izraditi vlastiti program, a federacija im umjesto isplate gotovine umanjuje savezni porez na prihod kako bi povećanjem provincijskog ubrale dovoljna sredstva za financiranje programa. Quèbec je bio jedina provincija u kojoj se zakon primjenjivao. Dolazak liberala Lesagea na mjesto predsjednika vlade u provinciji označava početak procesa mirne revolucije, otpora centralizaciji zemlje. Spomenuti zakon prva je velika pobjeda kebečke polagane revolucije.

U Sporazumu na jezeru Meech (1987) zajednički programi federacije i provincija s podijeljenim troškovima kao jedan od načina primjene budžetskih ovlasti dobivaju izričitu ustavnu osnovu¹⁰. Istodobno se budžetske ovlasti Parlamenta ograničavaju pravom provincije koja ne želi sudjelovati u programu na razumnu kompenzaciju. Federacija dodjeljuje sredstva svakoj provinciji koja ne sudjeluje u nacionalnom programu s podijeljenim troškovima kome je cilj reguliranje područja u isključivoj nadležnosti provincije, ukoliko provincija posjeduje inicijativu ili program u skladu s nacionalnim ciljevima.

⁸ François Chevette et Herbert Marx, *Droit constitutionnel*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1982, st. 1040.

⁹ Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires), 1964—1965 S. C. poglavlje 54.

¹⁰ čl. 7, *Sporazum na jezeru Meech* (1987), odnosno neusvojeni Constitutional Accord, 1987, Section 106 A (2).

Ustavnim priznavanjem prava provincija na razumnu kompenzaciju željelo se ojačati pregovarački položaj provincija te prisiliti federaciju na razgovor s njima prije uvođenja programa. Međutim, provincije dobivaju sredstva samo ako u svojim programima predvide nacionalne ciljeve iz zajedničkog programa kao prioritetne. Stvarni domet prava povlačenja nije stoga potpuna nezavisnost provincije od politike miješanja u njezina područja isključive nadležnosti, ostvarene zajedničkim programima na temelju budžetskih ovlasti Parlamenta. Isplata razumne kompenzacije zbog nesudjelovanja u nacionalnom programu ipak nedvojbeno osigurava ispunjenje ciljeva u skladu s potrebama, tradicijom i kulturom određene provincije. Time se uklanja izjednačavanje razlika u federaciji i omogućava Quèbecu očuvanje izvorne osobitosti.

2.3. Postupak imenovanja sudaca Vrhovnog suda i senatora

Suce suda najviše instance u federaciji, Vrhovnog suda Kanade, i senatore imenovala je u cjelokupnoj povijesti zemlje federalna vlada. Sporazum na jezeru Meech (1987) jača federativni karakter Senata i Vrhovnog suda, dodjeljujući provincijama pravo predlaganja sudaca Vrhovnog suda i senatora.

Popis novih sudaca i senatora iz određene provincije mora biti prihvatljiv i saveznoj vladi, koja ih imenuje isključivo s predloženog popisa. Ukoliko predlog osoba nije prihvatljiv, vlada neće izvršiti imenovanje te će mjesto ostati prazno¹¹.

Usprkos navedenom značajnom ograničenju provincija u postupku imenovanja vlastitih senatora i sudaca, sporazum širi domet sudjelovanja provincija u oblikovanju politike federacije. Novim postupkom imenovanja sudaca učvršćen je autoritet suda, potreban kod odlučivanja o ustavnim sporovima između federacije i provincija te davanja mišljenja o tumačenju ustava. Način imenovanja senatora pridonosi boljem predstavljanju regionalnih interesa te, uz u sporazumu predviđen novi krug pregovora o reformi Senata, daje osnovanu nadu o sadržajnijem sudjelovanju provincija u provođenju funkcija federacije. Protivnici predloženog postupka upozoravaju na opasnost od »provincijalizacije« Senata i Vrhovnog suda, odnosno slabljenja i rascjepkanosti savezne vlasti. Istodobno ističu da će postupak imenovanja sudaca dovesti do donošenja odluka u ustavnim sporovima na štetu federacije. Iznesene argumente možemo odbaciti naglašavajući svrhu drugog doma Parlamenta upravo u zaštiti i artikulaciji interesa posebnih jedinica federacije. Također bi pravni i politički autoritet najvišeg suda u saveznoj državi bio opasno ugrožen kada bi izbor sudaca ovisio samo o saveznoj vladi.

Sporazum je novim postupkom imenovanja sudaca i senatora želio ukloniti izrazito unitaran element kanadskog federalizma, pravo federalne vlade da samostalno odlučuje o sastavu najznačajnijih federativnih institucija.

¹¹ čl. 6, čl. 2, *Sporazum na jezeru Meech* (1987).

2.4. Politika useljavanja

Obim useljavanja je pitanje od primarnog nacionalnog interesa za Québec budući da je demografski prirast stanovništva u njemu toliko nizak da bez odgovarajućeg odabira useljenika gubi 30% frankofonskog stanovništva svakih 30 godina¹². Jedino putem politike useljavanja Québec može spriječiti scenarij po kojem bi frankofoni za određeno vrijeme mogli biti nadglasani od anglofona u zakonodavnom tijelu Québeca.

Québec je 1978. godine zaključio bilateralni sporazum s federacijom o suradnji na području useljavanja, tzv. Sporazum Cullen-Couture. Sporazum jamči priliv frankofonih useljenika kako bi se zaštitio frankofoni karakter provincije. Kebečki službenik sudjeluje u zajedničkoj kanadsko-kebečkoj komisiji za primanje i odabir useljenika, te mu savezni službenik mora dati sve informacije o useljenicima koji žele živjeti u provinciji. Sporazum je 1981. godine proširen novim nadležnostima Québeca. Tako savezna potvrda o useljenju u Québec sadrži samo odredbe o zdravlju i sigurnosti useljenika, a o svemu ostalom provincija odlučuje samostalno.

Sporazum na jezeru Meech (1987) uključuje glavne principe tzv. Sporazuma Cullen-Couture dajući im ustavnu snagu. »Le Devoir« 9. 06. 1990. godine prenosi temelje politike useljavanja iz sporazuma: »Priznaje se nadležnost federacije za određivanje standarda i nacionalnih ciljeva na području useljavanja, posebno pravo definiranja općih kategorija useljenika; zaključuje se sporazum između federacije i Québeca koji uključuje Sporazum Cullen-Couture o izboru useljenika u zemlji i inozemstvu; Québecu se garantira broj useljenika proporcionalan postotku njegova učešća u stanovništvu Kanade te pravo na još 5% zbog demografskih razloga; federacija će se povući iz svih službi (oslim službe za državljanstvo) za primanje i integraciju (jezičnu i kulturnu) stranih državljana ukoliko Québec pruža te službe; povlačenje federacije mora biti popraćeno razumnom kompenzacijom«.

Politikom useljavanja predviđenom u sporazumu otklonjen je strah od asimilacije izazvan useljavanjem anglofona. Ostale provincije mogu sklapati slične sporazume s federacijom o useljavanju. Zanimljivo je istaknuti da je Trudeauova savezna vlada 1978. godine zaključila s Québecom sporazum o useljavanju iako je bila najžešći protivnik posebnog položaja Québeca u federaciji. Bilateralnim sporazumima o povlačenju iz zajedničkih programa federacije i provincija s podijeljenim troškovima te useljavanju zbiljski je ustanovljen različit položaj Québeca od ostalih provincija federacije. Sporazumom na jezeru Meech (1987) ustavnopravno je priznata već postojeća praksa. Usprkos tome što i ostale provincije mogu sklapati slične sporazume, njihov je postotak malen te Québec sam stvara vlastiti asimetričan položaj u federaciji.

¹² Richard Simeon, *Intergovernmental Relation*, Volume 63, University of Toronto Press, Toronto, 1985, st. 87.

2.5. Klauzula posebnog društva

Sporazum priznaje da Québec tvori posebno društvo u Kanadi. Očigledna je prisutnost dviju glavnih jezičnih skupina u federaciji. Četvrtina kanadskog stanovništva govori francuski, a velika većina ostalih engleski jezik. Jezični dualizam temelj je kroz povijest ustanovljenog ideala — očuvanja razlika. Činjenica da većina frankofona živi u Québecu, a anglofona u ostalim provincijama i teritorijima osnova je opstojnosti kebečkog posebnog društva u Kanadi. Sporazum prvi put u povijesti Kanade uvažava naprijed navedene činjenice. Savezni Parlament i zakonodavna tijela provincija trebaju očuvati jezičnu dvojnost — osnovanu odliku Kanade. Također se ustavno priznaje uloga vlade i Nacionalne skupštine Québeca za očuvanje ali i unaprijeđivanje identiteta provincije — posebnog društva u Kanadi¹³.

Podjela nadležnosti između federacije i provincija ostaje neizmijenjena novom ustavnom garancijom o posebnom kebečkom društvu. Ustavna podjela nadležnosti može biti izmijenjena samo sudskim tumačenjem klauzule posebnog društva. Klauzula usmjerava Vrhovni sud Kanade na tumačenje ustava u skladu s tim principom, te potvrđuje ulogu kebečke vlade i skupštine za »očuvanje i unapređivanje različitog identiteta Québeca«. Predsjednik kebečke vlade liberal Robert Bourassa istakao je na jezeru Meech da je to tek početni korak k budućem socijalnom, gospodarskom i kulturnom razvitku provincije.

Predsjednici vlada svih provincija zatražili su 9. lipnja 1990. godine pravno mišljenje o klauzuli posebnog društva od šest eminentnih ustavnopravnih stručnjaka. U pravnom mišljenju o klauzuli posebnog društva utvrđuje se da tumačenje Povelje prava i sloboda (Ustavni zakon, 1982) mora biti u suglasnosti s odredbom o dualitetu i posebnom društvu iz Sporazuma na jezeru Meech (1987). Međutim, primjenom klauzule ne mogu se negirati ili umanjivati prava i slobode iz Povelje. Prava mogu biti ograničena samo ukoliko se razboritost i opravdanost ograničenja u demokratskom i slobodnom društvu može i dokazati. Stručnjaci zaključuju da klauzula ne daje nijednu novu nadležnost Parlamentu ili zakonodavnim tijelima provincija te ne derogira nijednu postojeću nadležnost. No, prilikom određivanja nadležnosti federacije ili provincija treba je uzeti u obzir¹⁴.

Mišljenje stručnjaka ne uklanja sasvim neizvjestan budući pravni učinak klauzule posebnog društva. Ponovimo da Povelja prava i sloboda predviđa mogućnost zakonskog ograničenja prava i sloboda ukoliko se opravdanost ograničenja može i dokazati. Sporazum priznaje ulogu Québeca za očuvanje ali i za unapređivanje vlastitog frankofonog društva. Da li će Québec ograničiti pravo nastave na jeziku manjine, navodeći kao cilj ograničenja zaštitu frankofonog karaktera provincije? Istodobno Vrhovni sud Kanade može tumačiti da je nadležnost saveznog parlamenta da osigura podjednaka prava i engleskim i francuskim manjinama u svim provincijama. Usprkos neizvjesnom sudskom tumačenju ustavne garancije posebnog društva, priznato je stvarno stanje. Nazočnost kanadskih frankofona

¹³ čl. 3, Sporazum na jezeru Meech (1987).

¹⁴ »Le Devoir«, II. 06. 1990., L'avis juridique sur la clause de la société distincte.

očigledna je već stoljećima. Ustavna garancija predstavlja samo mali ustupak ostatka Kanade njihovim zahtjevima i dignitetu.

3. ZAKLJUČAK

Posljednji pokušaj obnove federalizma uobličen u Sporazumu na jezeru Mecc (1987) trebao je omogućiti da se na demokratski način uredi odnosi u državi u kojoj postoje jake nacionalne suprotnosti. Međutim, njegovo odbacivanje poraz je i kebečke koncepcije federalizma. Quèbec ne može prihvatiti da sedam anglofonih provincija izmijeni institucije federacije i osnuje nove provincije. Ukoliko savezni Parlament usvoji uz dvotrećinski pristanak provincija s 50% stanovništva Kanade amandman o prijenosu isključive nadležnosti provincije na federaciju, Quèbec može na temelju prava povlačenja spriječiti primjenu amandmana u provinciji. Kebečani će tada biti podvrgnuti dvostrukom oporezivanju: za financiranje te nove nadležnosti federacije i nastavak samostalnog reguliranja zadržanog područja. Federacija upućuje sredstva provincijama samo uzuzetno, u slučaju prijenosa nadležnosti za kulturu i obrazovanje na savezni Parlament. Središnji kebečki zahtjevi iz sporazuma su ustavni veto za izmjenu odredbi o institucijama federacije i uspostavi novih i širenju postojećih provincija na teritorije, zatim pravo povlačenja uz financijsku kompenzaciju u svim slučajevima prijenosa provincijske nadležnosti na federaciju te novi postupak imenovanja sudaca i senatora. Anglofonska Kanada bi klauzulom posebnog društva ustavnopravno priznala opstojnost kebečkih frankofona kao osnove dualiteta Kanade. Kebečani su željeli deklaraciju o posebnom društvu popratiti sredstvima za očuvanje i razvijanje svog jezika i kulture unutar federacije. Kanada još nije spremna za izgradnju pluralne države. Ističući stalnu opasnost od neučinkovitosti »provincijaliziranog« Senata i Vrhovnog suda te blokade ustavnih promjena zbog veta, provincija zbiljski potiče dezintegrirajuće čimbenike i kebečku želju za odcjepljenjem.

List »L'actualité« je još 1. svibnja 1990. godine objavio da u slučaju neuspjeha sporazuma 54% Kebečana želi nezavisnost ili monetarnu uniju s ostatkom Kanade. Slom provincijalno-federalnih dogovora u ljeto 1990. godine uz val nepovjerenja u institucije federacije donosi legitimitet novom političkom izboru Quèbeca — konfederativnoj opciji. Snažna potreba samostalnosti Kebečana pojavljuje se kroz zahtjev za osnivanjem suverene države izvan kanadske federacije. Nakon proglašenja suverenosti nastavili bi se pregovori o ekonomskom savezu s drugom suverenom državom — Kanadom¹⁵.

Iako ne možemo isključiti novi pragmatični prijedlog anglofone Kanade u zamjenu za propali Sporazum na jezeru Mecc (1987), smatramo da će Quèbec uskoro raspisati referendum o suverenosti. Ekonomski bankrot federalizma, prisiljavanje na postupak izmjene ustava predviđen Ustavom Kanade (1982), prednosti suverenosti u budućim pregovorima, životna sposobnost kebečkog gospodarstva i činjenica da je EEZ konstituirana od suverenih država, a to je

¹⁵ »Le Devoir«, 26. 10. 1990, Les choix politiques du Québec, R. Tremblay, Sveučilište Montreal.

