

Regionalizam i regionalna samouprava – komparativni prikaz temeljnih dokumenata

*Vedran Đulabić**

UDK 35.071.6
352/353(497.5)
Pregledni znanstveni rad
Primljeno 27. 10. 2005.
Prihvaćeno 23. 2. 2006.

Polazeći od sve značajnije uloge subnacionalne razine u procesu europskog integriranja, u radu se nastoje razjasniti pojmovi regionalizma i regionalne samouprave. Ističe se kako je regionalizam evoluirao kroz djelatnost subnacionalnih jedinica i nastoji se prikazati pozicioniranje tih jedinica s obzirom na nacionalnu i europsku razinu. Također, detaljno se komparativno prikazuju temeljni dokumenti koji promoviraju ideju regionalizma s obzirom na njihovu koncepciju, pravni status i temeljna načela koja promoviraju. Osobita pozornost posvećuje se pravnom sustavu Europske unije u pogledu njegova kapaciteta da prepozna i legitimira europsku razinu. Kritički se analiziraju i odredbe Ustavnog ugovora za Europu s obzirom na regionalno pitanje.

Ključne riječi: regionalizam, regionalna samouprava, Europska unija

* Vedran Đulabić, dipl. iur., asistent Pravnog fakulteta u Zagrebu, Katedra za upravnu znanost

1. Subnacionalna razina i europska integracija

Subnacionalna razina postaje sve važnija razina upravljanja u nacionalnim državama, a njezin je utjecaj značajno ojačao i s obzirom na europski kontekst. Ističe se kako se otprilike tri četvrtine cjelokupnog europskog zakonodavstva provodi na lokalnoj i regionalnoj razini zemalja članica (Dowling, 2003: 3). To ima važne implikacije za položaj i ulogu subnacionalne razine kako u nacionalnom tako i u europskom kontekstu.

Položaj i uloga nižih razina vlasti u pojedinim zemljama izvedeni su iz cjelokupnog ustavnopravnog uređenja određene zemlje te različitog političkog, povijesnog, kulturnog i drugog značaja koji regije imaju u pojedinim zemljama. Europske se države uvelike razlikuju s obzirom na način državnog uređenja i ustavnopravni položaj koji imaju jedinice na nižim razinama organizacije vlasti. Imajući na umu položaj, ulogu i značaj lokalne i regionalne samouprave u pojedinim zemljama, europske zemlje mogu se klasificirati na: (i) federalne, (ii) regionalizirane unitarne, (iii) decentralizirane unitarne te (iv) centralizirane unitarne države.¹ U prvu skupinu zemalja spadaju Austrija,² Njemačka³ i Belgija.⁴ Riječ je o zemljama koje su uređene na načelima federalizma i u kojima je vrlo jak položaj subnacionalne razine vlasti.⁵ Zemlje koje su još uvijek unitarno uređene, ali sa značajnim stupnjem autonomije regija, jesu Italija⁶ i Španjolska.⁷ Iako je temeljno načelo organizacije državne vlasti kod tih zemalja još uvijek unitarno uređenje, regije uživaju

¹ Takvu klasifikaciju prihvatilo je Vijeće regija EU u svojoj opsežnoj studiji o regionalizmu u EU (EU, 2001; COR, 2004, sv. I. i II.). Takve su klasifikacije ponekad relativne jer zemlje prolaze različite procese u kojima se transformira i njihovo unutarnje ustrojstvo. Značajni su primjeri poput Belgije i Francuske koje su postale federalizirane odnosno znatno decentralizirane zemlje. Također, i druge europske zemlje prolaze kroz transformaciju uređenja sustava lokalne i regionalne samouprave koji karakterizira sve veća decentralizacija tih zemalja (COR, 2004, sv. I: 3). Istu klasifikaciju moguće je naći kod Loughlina (2001:13).

² Zei, 2004: 13–88; Bullmann, 2001: 117–142; Honauer, 1999: 119–129.

³ Corrado, 2004: 355–430; Stammen, 1999: 98–118; Bullmann, 2001a: 83–116.

⁴ Togna, 2004: 89–162; Hendriks, 2001: 289–318; Wagstaff, 1999a: 74–87.

⁵ Vrlo je otvoreno pitanje koliko federalne jedinice tih zemalja odgovaraju pojmu regija u kontekstu prava na regionalnu samoupravu i u kojoj ih je mjeri moguće komparirati s regijama u unitarno uređenim državama.

⁶ Rossa, 2004: 43–132; Bull, 1999: 140–157; Loughlin, 2001a: 211–228.

⁷ Heywood, 2000; Aja, 2001: 229–254; Frosina, 2004: 365–440.

značtan stupanj autonomije. U kategoriju decentraliziranih zemalja s unitarnim uređenjem moguće je svrstati Nizozemsku,⁸ Švedsku,⁹ Dansku¹⁰ i Finsku.¹¹ U toj je skupini zemalja relativno razvijena lokalna razina samoupravnih jedinica, dok je regionalna razina nastala uglavnom kao posljedica prilagodbi za apsorpciju sredstava strukturnih fondova Europske unije. Regionalna razina u tim zemljama ponekad se temelji upravo na već postojećim lokalnim strukturama i njihovu povezivanju. Na kraju, među zemlje koje su najcentraliziranije unutar EU su Irska¹² i Grčka.¹³ Riječ je o zemljama bez jake regionalne razine upravljanja u kojima se regionalne jedinice u procesima političke utakmice ne pojavljuju kao značajnija protuteža središnjoj vlasti. Također, neke od zemalja nalaze se na prijelazu iz jedne kategorije u drugu. Takvi su primjeri Francuske¹⁴ i Velike Britanije.¹⁵ Zbog osnivanja regija i njihova jačanja te zbog nastavka započetog procesa decentralizacije Francuska sve više poprima karakteristike regionalizirane zemlje, dok se Velika Britanija transformira od centralizirane prema posebnom obliku regionalizirane zemlje. To se događa kroz proces devolucije i osnivanja parlamenata u Škotskoj, Walesu i Sjevernoj Irskoj. Također, Italija, iako još uvijek ima karakteristike regionalizirane unitarne zemlje, prolazi kroz specifičan proces unutarnjeg uređenja i ide prema još nepotpuno definiranom obliku federalnog uređenja. Sve navedeno pokazuje kako spomenute kategorije nisu potpuno homogene i kako između zemalja koje su svrstane u istu kategoriju postoje znatne razlike. Te razlike postoje ne samo s obzirom na organizaciju organa vlasti na središnjoj razini već i u pogledu nižih razina upravljanja javnim poslovima.

Velik utjecaj na sve jače izraženiju tendenciju jačanja subnacionalne razine tijekom druge polovine 20. stoljeća na europskom kontinentu imao je proces europskog udruživanja (Keating, 1998a: 574, 575). Ia-

⁸ De Petris, 2004: 173–226; Hendriks, 2001a: 143–172; O'Sullivan, Linehan, 1999: 88–97.

⁹ Sawicki, 2004: 441–498.

¹⁰ De Petris, 2004a: 163–220

¹¹ Sawicki, 2004a: 221–272

¹² Kockel, 1999: 40–49; Loughlin, 2001b: 61–82; Lavagna, 2004: 1–42.

¹³ Christopoulos, 1999: 158–166; Valta, 2004: 431–533.

¹⁴ Hoffmann-Martinot, 2002; Loughlin, Seiler, 2001: 185–210; Alegri, 2004: 273–354.

¹⁵ Loughlin, 2001c: 37–60.

ko je regionalna politika ugrađena u temelje europskog udruživanja, ona je tijekom 1970-ih još jače došla do izražaja. Na to je utjecalo nekoliko različitih faktora. Prije svega, procesu regionalizacije znatno je pridonijelo osnivanje Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) 1975. godine. Njegovim je osnivanjem naglašena regionalna dimenzija razvojne politike EU te je taj potez bio važan doprinos jačanju ideje o regionalnoj razini upravljanja javnim poslovima.¹⁶ Uvođenje regionalne politike uvelike je osnažilo regionalnu razinu upravljanja u državama članicama te potaknulo osnivanje mnogih udruženja regionalnih jedinica koja lobiraju za interese pojedinih regija kod međunarodnih organizacija. Međutim, činjenica da se europske zemlje velikim dijelom razlikuju u pogledu uređenja subnacionalne razine uvelike utječe na nepostojanje homogenog stajališta lokalnih i regionalnih jedinica o njihovoj ulozi u EU. Zbog toga je onemogućeno jedinstveno nastupanje regija na europskoj političkoj sceni i realizacija ideje o »Europi regija«. Onemogućeno je i jedinstvenije zalaganje za institucionalizaciju koncepcije višestupanjskog upravljanja prema kojoj uz bok državnoj upravi treba afirmirati i niže razine upravljanja.¹⁷

Na drugoj strani, stajalište europskih institucija također se mijenja s obzirom na odnose prema subnacionalnoj razini. U trenutcima kad je bilo potrebno snažnije legitimirati europsku razinu i kad se nacionalne države nisu bile voljne olako odreći svojeg suvereniteta u korist izgradnje jedinstvene Europe, Europska unija je političku pomoć i partnerstvo tražila upravo u nižim razinama. To je najvećim dijelom činila kroz promoviranje i podršku ideje o »Europi regija«. Velika financijska sredstva koja su kroz europske strukturne fondove usmjerena na ublažavanje društvenih i gospodarskih nejednakosti trebala su jednim dijelom poslužiti realizaciji spomenutih ciljeva. Međutim, nakon Maastrichta

¹⁶ Rimski ugovori iz 1957. godine naznačili su potrebu ujednačivanja nacionalnih ekonomija radi smanjivanja regionalnih nejednakosti i poticanja razvoja slabije razvijenih regija. Neposredno nakon toga, točnije 1958. godine, osnovana su dva fonda koja su ponajprije sektorski usmjerena. To su Europski socijalni fond (*European Social Fund* – ESF) i Europska poljoprivredna vodilja i garancijski fond (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* – EAGGF). Osnivanje ERDF-a naznačilo je naglašavanje teritorijalne dimenzije i dovelo do formiranja regionalne politike. V. http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/working1_en.htm.

¹⁷ O različitostima i strukturi u tijelima koja na europskoj razini zastupaju interese regija (Vijeće regija) vidi detaljnije Jeffery, 2002: 5; Keating, 1998: 171, 172; Wagstaff, 1999: 188 i d.

Europska unija se ponovo i postupno okreće središnjoj razini tražeći partnerstvo i potporu. Čini se kako je kulminacija tog opredjeljenja potpisivanje Ustavnog ugovora za Europu 2004. koji je ponovo vratio države u središte europske politike (v. *infra*).

Konsolidiranje postojeće ili uvođenje subnacionalne razine upravljanja jednako je prisutno u gotovo svim zemljama članicama EU. To je uvjetovano s nekoliko paralelnih i različitih procesa. Na jednoj strani, to je proces europskog povezivanja i integriranja koji je znatno legitimirao regionalnu razinu u političkom smislu. Regije su postale sve aktivnije u participiranju u procesima političkog odlučivanja na europskoj razini, a zbog toga je ojačao i njihov položaj u matičnim zemljama. Na drugoj strani, važna je uloga regija u poticanju ekonomskog razvoja određenih područja. S obzirom na postojeće društveno-ekonomske razlike unutar pojedinih zemalja, takve zemlje uvođenje regionalne razine upravljanja vide kao mogući generator rješenja razvojnih razlika. Regionalna razina treba potaknuti društveno-gospodarski razvoj tih područja i na taj način umanjiti razvojne različitosti zemlje (COR, 2004, sv. I.: 1).

Tranzicijske zemlje prolaze gotovo identičan put s obzirom na položaj i ulogu regionalne razine upravljanja. U njima se uvođenje ili revizija postojećeg sustava regionalne razine promatra kao sveopći civilizacijski i demokratski iskorak koji doprinosi jačanju cjelokupnog demokratskog potencijala neke zemlje. Osim toga, regionalizacija je proces koji je znatno uvjetovan pripremom tih zemalja za priključenje Europskoj uniji. Zbog toga se regionalizacija u tranzicijskim zemljama djelomično promatra kao dio njihove sveukupne strategije za priključenje EU (Marcou, 2002: 13, 14).

2. Regionalizam i regionalna samouprava

Pojam regionalizma sadržava, prije svega, važnu političku dimenziju u kojoj je izraženo nastojanje jačanja političkog potencijala regionalnih jedinica u strukturi podjele državne vlasti. Tako shvaćen, pojam regionalizma najснаžnije se manifestira u postojanju samostalnih regionalnih političkih institucija. Primarno, to su regionalna predstavnička i izvršna tijela sastavljena od neposredno izabраних predstavnika

građana. Preko njih građani ostvaruju svoje pravo na regionalnu samoupravu i to pridonosi realizaciji načela diobe vlasti po vertikalnoj, tj. teritorijalnoj dimenziji. Takvo shvaćanje polazi od pretpostavke da je sveukupna vlast podijeljena između različitih razina vlasti te da su te razine komplementarne u upravljanju javnim poslovima. To podrazumijeva postojanje predstavničkih tijela građana koja se biraju na regionalnoj razini, mogućnost regulacije značajnog kruga javnih poslova u samoupravnom djelokrugu, mogućnost organizacije vlastitih upravnih tijela za obavljanje tih poslova, vlastite izvore financiranja, itd. Ukratko, to znači omogućivanje samostalnog razvoja političkih procesa na razini nižoj od nacionalne, a višoj od lokalne. Regionalizam predstavlja svojevrsno ideološko usmjerenje kojeg je temeljna nit vodilja jačanje regionalne razine vlasti koja je izvjesna protuteža središnjoj vlasti. Regionalizam je proces koji je uvijek iniciran odozdo (*bottom-up*) i izraz je nastojanja da regionalne jedinice imaju što je moguće veću kontrolu nad cjelokupnim društvenim, ekonomskim, političkim i drugim procesima na određenom području.

Regionalizam kao ideološko opredjeljenje blisko je vezan uz pojam regionalne samouprave koji je u određenom smislu pravni izričaj tog ideološkog opredjeljenja. Regionalna samouprava podrazumijeva postojanje javnih tijela s bitnim stupnjem samouprave neposredno ispod razine središnje državne vlasti. Pravo na regionalnu samoupravu uključuje pravo i obvezu regija da upravljaju značajnim odnosno bitnim dijelom javnih poslova (*substantial share of public affairs*) od regionalnog značenje uz vlastitu odgovornost za njihovo obavljanje i na dobrobit građana.¹⁸ Prilikom raspodjele poslova između različitih razina vlasti potrebno je poštovati načelo supsidijarnosti koje postavlja zahtjev za traženjem najprikladnije razine obavljanja javnih poslova koja je istodobno najbliža građanima.¹⁹ Radi realizacije tih političkih ciljeva re-

¹⁸ Takva je definicija regionalne samouprave istaknuta u čl. 3. st. 1. Nacrta europske povelje o regionalnoj samoupravi i koristi se identičnom formulacijom koja je usvojena i u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi.

¹⁹ Primjeri temeljnih poslova koji su u nadležnosti regionalne samouprave odnose se na ove skupine poslova: regionalna ekonomska politika; regionalno planiranje, izgradnja i politika stanovanja; telekomunikacije i prometna infrastruktura; energija i okoliš; poljoprivreda i ribarstvo; obrazovanje na svim razinama, uključujući sveučilišta i istraživanje; kultura i mediji; javno zdravstvo; turizam, rekreacija i sport; policija i javni red (AER, 1996: dodatak čl. 3. st. 1.).

gionalne jedinice nastoje se izboriti za što veću autonomiju u cjelokupnom sustavu organizacije državne vlasti. Ta se autonomija najvećim dijelom očituje u postojanju vlastitih izvora financijskih sredstava, kao što je pravo na uvođenje vlastitih poreza te pravo na prizrez državnim porezima, itd.

Odnos regija i središnje razine vlasti treba se temeljiti na načelima političke decentralizacije i supsidijarnosti. Zbog toga većina važnih pitanja za regionalne samoupravne jedinice i njihov odnos spram središnje razine vlasti treba biti prepoznata u nacionalnom ustavu i uređena zakonom. Također, regionalne jedinice nastoje se izboriti za veće ovlasti u donošenju zakona i općih propisa, veći i snažniji udio u ukupnoj strukturi javnih financija, slobodu u djelovanju na međunarodnoj razini, slobodu u realizaciji međuregionalne i prekogranične suradnje, slobodu organiziranja svojih upravnih tijela, itd.²⁰

Državni nadzor nad regionalnom samoupravom treba biti ograničen samo na nadzor ustavnosti i zakonitosti njihova djelovanja uz osiguranje potrebnog stupnja autonomije tog djelovanja. Nadalje, regionalne samoupravne jedinice nastoje ostvariti potpunu kontrolu svih javnih poslova koji se obavljaju na regionalnoj razini kako bi se izbjegao dvostruki upravni kolosijek. To se nastoji ostvariti zahtjevom za prepuštanjem regionalnim jedinicama upravnog osoblja i financijskih sredstava dekoncentriranih ekspozitura središnjih državnih tijela. Također, ističe se zahtjev da provedba državnih zakona, u pravilu, bude u nadležnosti regija. Državni organi samo zadržavaju kontrolu nad njihovim obavljanjem. Uz to, poslovi koji imaju naglašenu regionalnu dimenziju trebaju biti u nadležnosti regionalnih vlasti, a svaka odluka koja utječe na položaj regionalne samouprave, posebno u pogledu pitanja o financijskim i zakonodavnim ovlastima, treba biti donesena uz pristanak regija na koje se takva odluka odnosi.

²⁰ Regije različitih zemalja nastoje se povezati i po kriteriju stupnja autonomije koju uživaju. U tom je smislu važno i dosta utjecajno udruženje *Konferencija europskih regionalnih zakonodavnih skupština* (Conference of European Regional Legislative Assemblies – CALRE). CALRE ujedinjuje predstavnike parlamenata oko sedamdesetak subnacionalnih jedinica sa zakonodavnim ovlastima različitih zemalja Europe. Među temeljnim je ciljevima udruženja demokratska kontrola europske uprave, zaštita i promicanje načela supsidijarnosti, poticanje razmjene informacija između regionalne, nacionalne i EU razine, promicanje regionalnog parlamentarizma u Europi i drugi slični ciljevi. (Detaljnije: http://www.calre.net/en/index_en.html)

Pravo na regionalnu samoupravu vrlo je važno pravo u demokratskim političkim poredcima jer ima potencijal umanjivanja političkog konflikta unutar organiziranih političkih sustava. Davanje prava na određeni stupanj autonomije političkim snagama koje su izraz posebnog identiteta dovodi do izvjesne stabilizacije i demokratizacije cjelokupnog političkog sustava. Takvim je zasebnim kulturnim, jezičnim i drugim identitetima kroz pravo na lokalnu samoupravu omogućeno da se kroz legitimne kanale političke borbe izbore za svoj povoljniji položaj u političkom sustavu. Sve to dodatno jača demokratski politički sustav jer reducira mogućnost fizičkog konflikta i legitimira prihvatljive metode političke borbe.

Nesumnjivo je da regionalizam kao ideološko opredjeljenje i regionalna samouprava kao njegov pravni i politički izričaj primarno označavaju političke procese i konstantnu političku borbu za vlast između regija i središnje države. Stoga su takva pitanja iznimno politički-interesno nabijena te su generator konstantnih političkih kontroverzija gotovo u svakoj zemlji. Demokratski potencijal pojedine zemlje mjeri se činjenicom koliko je ona kadra apsorbirati takve tenzije bez eskalacije fizičkog nasilja, ratnih sukoba i terorističkih aktivnosti. Iz svega proizlazi da se odnos središnje države i regija gradi na odnosima partnerstva, uzajamne suradnje i komplementarnosti, a ne na odnosu jednostrane podređenosti regija i nadređenosti države.

2.1. Temeljni dokumenti

Zadnjih dvadesetak godina 20. stoljeća u većini europskih zemalja označeno je kao »desetljeće regija« (Bukve, 2003: 4). U tom razdoblju, u mnogim je zemljama moguće vrlo jasno uočiti jačanje regionalne razine vlasti i njezinu afirmaciju kao nezaobilazne razine pri uređenju sustava upravljanja javnim poslovima.²¹ Neke visokocentralizirane zemlje započele su intenzivne procese decentralizacije i prepoznale važnost uloge regionalne razine. Ta se važnost velikim dijelom odnosi na ulogu regija u poticanju razvoja njihova područja. Regionalni aktori posta-

²¹ »Čini se da su regije postale nova paradigma teritorijalne organizacije u Europi.« (Marcou, 2003: 1)

li su nezaobilazni stupanj u oblikovanju nacionalnih javnih politika, a njihovo su lobiranje i aktivan angažman kako na nacionalnoj tako i međunarodnoj razini snažno pojačani. Zbog toga je položaj regija postao važan i utjecajan u cjelokupnom sustavu organizacije državne vlasti u europskim zemljama. Također, u tranzicijskim zemljama sve je jače izražena tendencija uvođenja i jačanja regionalne razine vlasti. Osim toga, događaji na europskoj razini utjecali su na reafirmaciju i legitimiranje regionalne razine. Ti su procesi pridonijeli izvjesnom razdvajanju pitanja lokalne i regionalne samouprave i njihovu odvojenom tretiranju u literaturi, ali i u političkoj praksi demokratskih država.²²

Sve spomenuto rezultiralo je donošenjem nekoliko značajnih dokumenata koji su dodatno afirmirali regionalnu razinu upravljanja. Ti su dokumenti doneseni tijekom zadnjih dvadesetak godina 20. stoljeća. Proces je započeo 1985. usvajanjem Europske povelje o lokalnoj samoupravi koja je postala međunarodno prihvaćeni demokratski i pravni standard uređenja lokalne samouprave. Neki su od njih usvojeni, dok neki još uvijek imaju status nacрта i traže postizanje konsenzusa i dodatno usuglašivanje prije konačnog usvajanja. Prije svega, treba istaknuti ove dokumente: Povelja Zajednice o regionalizaciji iz 1988., Deklaracija o regionalizmu u Europi iz 1996., Nacrt europske povelje o regionalnoj samoupravi iz 1996. i najnovije odredbe Ustavnog ugovora Europe iz 2004. koje se dotiču pitanja regija, regionalne politike i načela supsidijarnosti.

²² Literatura javne uprave svrstavala je regionalnu i lokalnu samoupravu uglavnom pod jedinstveni pojam lokalne samouprave i pri tome najviše prostora posvećivala lokalnoj samoupravi. Regionalna samouprava uglavnom se promatrala u odnosu prema lokalnim jedinicama s obzirom na razdiobu poslova među njima, moguću centralizaciju, itd. Tome je zasigurno pridonijela činjenica da u pojedinim, osobito manjim, zemljama regionalna samouprava nije niti postojala. O tome svjedoči i to da Europska povelja o regionalnoj samoupravi nije usvojena niti nakon proteka gotovo dvadeset godina od potpisivanja Europske povelje o lokalnoj samoupravi iz 1985. Tek s uvođenjem regionalne politike EU sredinom 1970-ih počinje značajniji razvoj regionalne samouprave. Ta razina upravljanja preuzima važnu ulogu poticanja gospodarskog razvoja najvećim dijelom kroz sredstva koja su te jedinice dobivale iz fondova EU i počinje se promatrati odvojeno od lokalne razine. Regionalna razina posebno jača krajem 1980-ih i tijekom 1990-ih i uspijeva se legitimirati ne samo u pojedinim državama nego i na europskoj razini. U domaćoj literaturi vidi Koprić, 2001; Puhek, 2001; Pusić, 1971; Pusić et al., 1998.

2.1.1. Povelja Zajednice o regionalizaciji

Europski parlament prihvatio je 1988. godine dokument pod nazivom *Povelja Zajednice o regionalizaciji* (*Community Charter for Regionalization*) (dalje: Povelja Zajednice).²³ Dokument je izraz nastojanja da se regionalna razina prepozna i dodatno legitimira u zemljama članicama Unije. Tim je dokumentom Europski parlament nastojao potaknuti članice EU da donekle harmoniziraju svoja unutarnja uređenja s obzirom na regionalnu razinu. U mnogim pitanjima dokument postavlja minimum demokratskih standarda kojih bi se trebale pridržavati zemlje članice pri organizaciji i ustrojstvu regionalne razine. Prema tom dokumentu regija je određena kao »... područje koje, sa zemljopisnog stajališta, čini jasno određen entitet ili skupina područja kod kojih postoji kontinuitet i kojeg stanovništvo posjeduje određene zajedničke karakteristike i nastoji sačuvati svoj posebni identitet i razviti ga s ciljem poticanja kulturnog, društvenog i ekonomskog napretka.« (čl. 1. st. 1.). Povelja govori o zajedničkim karakteristikama (*shared features*) kao temeljnom kriteriju za prepoznavanje određenih područja kao samostalnih regija. U te karakteristike spadaju obilježja kao što su jezik, kultura, povijesna tradicija i interesi koji se odnose na gospodarstvo i promet (čl. 1. st. 2.).

Nadalje, Povelja Zajednice postavlja temelje organizacije regija i ističe njihovu političku autonomiju koja se realizira putem neposrednog izbora predstavnika u regionalno predstavničko tijelo na temelju općeprihvaćenih demokratskih standarda u pogledu izbora. Pored predstavničkog (regionalna skupština), regija ima i izvršna tijela (regionalnu vladu i predsjednika) koji su politički odgovorni predstavničkom tijelu.²⁴ Povelja ističe kako je u unutarnjem zakonodavstvu, i to po mogućnosti u nacionalnom ustavu, potrebno navesti i definirati specifična područja nadležnosti kojih je obavljanje u isključivoj nadležnosti države (čl. 13. st. 1.).

Takoder, određeno je pravo regija da samostalno upravljaju poslovima iz svoje nadležnosti. Među temeljne skupine javnih poslova na koje se odnosi nadležnost regija ističu se poslovi kao što su: regionalna politi-

²³ Official Journal of the European Communities, No. C 326 od 19. prosinca 1988.

²⁴ Članci 5.–10. Povelje uređuju temeljni institucionalni okvir uređenja regionalne samouprave.

ka, regionalno planiranje, poljoprivreda, promet, turizam, javni radovi, socijalna pomoć, obrt, sport i zabava, obrazovanje, zdravstvo, vodna politika, itd. (čl. 12. st. 1.). Pored navedenog kruga javnih poslova regije mogu svoju nadležnost proširiti i na sve druge poslove koji nisu izričito zadržani u nadležnosti države (čl. 13. st.1.). U tom smislu, Povelja Zajednice opredjeljuje se za varijantu opće klauzule u korist regionalne nadležnosti pri vertikalnom razgraničenju javnih poslova uz detaljnije navođenje temeljne skupine regionalnih poslova. Za rješavanje sukoba nadležnosti do kojih može doći između regionalne i središnje razine, kao i između različitih regija, potrebno je osigurati mehanizme sudske zaštite pred neovisnim sudovima. O ustavnosti regionalnih zakona odlučuje ustavni sud u zemljama koje poznaju institut ustavnog sudovanja (čl. 15.).

Nadležnost regija koje imaju zakonodavne ovlasti podijeljena je u tri kategorije. Na prvom mjestu, tu su poslovi za obavljanje kojih regije imaju potpunu nadležnost, što podrazumijeva zakonodavne i izvršne ovlasti regija. Na drugom mjestu su poslovi u pogledu kojih regije imaju ovlasti izrade i donošenja zakona za primjenu već donesenih nacionalnih zakona. Na kraju, u određenim poslovima regije imaju jedino ovlast izvršavanja javnih poslova, bez mogućnosti ikakvog supstantivnog odlučivanja i razrade nacionalnih zakona (čl. 11. st. 2.). S obzirom na odnose prema jedinicama lokalne samouprave, regije, prilikom uređenja i obavljanju poslova iz svoje nadležnosti, trebaju poštovati i uzimati u obzir ovlasti lokalnih jedinica utvrđene u domaćem zakonodavstvu i relevantnim međunarodnim dokumentima.²⁵

Povelja Zajednice jedan je od inicijalnih koraka prema harmonizaciji regionalne razine upravljanja u zemljama članicama Europske unije.

2.1.2. Deklaracija o regionalizmu u Europi

Drugi važan dokument koji nastoji promovirati ideju regionalizma na međunarodnoj razini je *Deklaracija o regionalizmu u Europi (Declaration on regionalism in Europe)* koju je 1996. izdala i usvojila Skupština

²⁵ Povelja Zajednice izričito spominje Europsku povelju o lokalnoj samoupravi i poziva države članice na njezino potpisivanje i ratifikaciju te potrebu poštovanja njezinih načela pri uređenju odnosa između regionalne i lokalne razine (čl. 12. st. 3., 4.).

europskih regija (dalje: Deklaracija).²⁶ Iako nema obvezujuću snagu međunarodnopravnog dokumenta, Deklaracija je izraz političkog nastojanja regija da ojačaju svoj položaj u cjelokupnom sustavu diobe vlasti u svojim nacionalnim državama i na europskoj razini. U njoj je dodatno razvijena ideja regionalizma i regija je vrlo ambiciozno postavljena gotovo u samo središte organizacije državne vlasti. Kao jedan od temeljnih i dugoročnih političkih ciljeva, dokument ističe uspostavu takvog sustava organizacije vlasti Europske unije koji bi trebao počivati na tri razine. Regionalna razina vlasti postavljena je uz bok drugih dviju, nacionalne i europske razine sustava organizacije vlasti. U tom smjeru, dokument je istaknuo potrebu prerastanja Vijeća regija EU u posebni dom Europskog parlamenta koji treba okupljati predstavnike regionalne razine vlasti (čl. 13. st. 6.). Regija je definirana kao »... teritorijalno tijelo javnog prava uspostavljeno na neposrednoj razini ispod države koje ima političku samoupravu« (čl. 1. st. 1.). Osim zahtjeva da regije budu prepoznate u pravnim aktima najviše pravne snage u nacionalnom pravnom sustavu, Deklaracija ističe kako je temeljni dokument regije njezin ustav, statut ili drugi zakon koji je sastavni dio sveukupnog pravnog poretka zemlje (st. 2., 3.). Deklaracija ističe nekoliko temeljnih načela organizacije regionalne samouprave s obzirom na institucionalnu strukturu, nadležnost, financiranje, odnose sa središnjim državnim tijelima, odnose s jedinicama lokalne samouprave te sudjelovanje regija u međunarodnim odnosima, pitanjima prekogranične suradnje i odnosima s institucijama Europske unije.

Temeljna načela Deklaracije kojima se nastoji promicati ideja regionalizma i jačanja regije u cjelokupnom sustavu organizacije vlasti su sljedeća:

1. *Načelo autonomije regija* (čl. 2.) podrazumijeva postojanje potpune pravne osobnosti regija i pravo samostalnog uređenja njihovih upravnih tijela. Osim toga, kao minimalni demokratski standard koji treba poštovati i prepoznati prilikom uređenja regionalne razine upravljanja jest postojanje neposredno izabranog regionalnog predstavničkog i, njemu odgovornog, izvršnog tijela. Deklaracija navodi da predstav-

²⁶ Skupština europskih regija (*Assembly of european regions*) političko je udruženje koje okuplja znatan broj europskih regija i kroz svoje djelovanje nastoji jačati položaj regija na nacionalnoj i europskoj razini. (detaljnije: <http://www.a-e-r.org/>)

ničko tijelo regije može imati zakonodavne ovlasti sukladno načelima domaćeg pravnog poretka.

2. *Načelo političke decentralizacije i supsidijarnosti* (čl. 3.) vodeće je načelo pri određenju nadležnosti regija. U tom smislu, odluke i mjere koje utječu na regionalne ovlasti i interese ne mogu biti donesene bez prethodnog pristanka regija. Istaknuto je da je primjena nacionalnog zakonodavstva, u pravilu, u nadležnosti regija. Pored toga, regije trebaju biti odgovorne za obavljanje svih poslova koji imaju regionalni značaj. Također, istaknuta je potreba prebacivanja službenika i financijskih sredstava regijama u kojima postoje decentralizirana tijela državne uprave kako bi se izbjegao dvostruki upravni kolosijek.²⁷ U tom smislu Deklaracija nastoji osigurati potpunu kontrolu regija na njihovu području i postaviti regije kao temeljne subjekte djelovanja u području.²⁸ To načelo također podrazumijeva pravo regija da individualno obavljaju poslove iz svoje nadležnosti, pa se kao pomoćno načelo u realizaciji tog prava javlja potreba regija da međusobno harmoniziraju svoje djelovanje pri uređenju poslova iz svoje nadležnosti. Na taj se način građanima donekle osigurava jednak opseg poslova koje obavljaju tijela javne vlasti na cjelokupnom državnom teritoriju.

²⁷ To je ponovo istaknuto u odredbi čl. 8. st. 4. Deklaracije koja, kao temeljno pravilo, ističe ovlast regija da obavljaju upravne poslove. Uloga države u tom pogledu supsidijarne je prirode.

²⁸ Ta odredba Deklaracije donekle je nejasna i može biti temelj različitim tumačenju. Prema jednom shvaćanju, poslovi koje obavljaju dislocirani uredi središnje državne uprave u regijama trebali bi biti stavljeni u nadležnost regija kao poslovi iz njihove nadležnosti. Time bi to postali poslovi koji su u potpunoj nadležnosti regija, a one bi stekle ovlast odlučivanja o njima. Međutim, moguće je da bi takvo tumačenje otvorilo prostor neujednačenoj praksi s obzirom na obavljanje poslova državne uprave u različitim regijama. Neke bi regije obavljale širi, a neke užu krug javnih poslova. To bi imalo niz izrazito negativnih posljedica za građane, jer bi se stvorio prostor neujednačenosti djelovanja u poslovima državne uprave, čime bi bilo dovedeno u pitanje demokratsko pravo građana na jednake poslove državne uprave na cjelokupnom državnom teritoriju. Prema drugom shvaćanju, za poslove državne uprave odgovorna je središnja država i prema tome ona treba osigurati da se ti poslovi obavljaju na jednak način na cjelokupnom državnom teritoriju. U tom bi se smislu upravni službenici i financijska sredstva dekoncentriranih tijela državne uprave mogli transferirati u preneseni djelokrug regija, ali pod uvjetom da središnja razina vlasti zadrži potpunu odgovornost za njihovo obavljanje. Regije bi tada bile podvignute strožem nadzoru pri obavljanju takvih poslova, koji bi pored zakonitosti obuhvaćao i elemente upravnog nadzora. Takvo bi postupanje imalo nekoliko pozitivnih implikacija. Dovelu bi do toga da se riješi pitanje dvostrukog upravnog kolosijeka jer bi regije imale potpunu kontrolu obavljanja poslova na svojem području. Osim toga, bili bi zadovoljeni demokratski standardi prema kojima se građanima treba pružiti jednaki krug poslova državne uprave na cjelokupnom državnom teritoriju. U tom smjeru trebalo bi tumačiti Deklaraciju i druge dokumente koji sadržavaju slične odredbe.

3. *Načelo financijske autonomije regija* (čl. 4. i 5.) odražava potrebu regija da imaju dovoljno financijskih sredstava da potpuno razviju i financiraju obavljanje poslova iz svoje nadležnosti. Financijska autonomija regija posebno se očituje u poštovanju načela ekonomičnosti, djelotvornosti, učinkovitosti prilikom raspolaganja financijskim resursima te transparentnosti proračunskog procesa. Financijska sredstva za poslove iz regionalne nadležnosti osiguravaju se na nekoliko načina. Na jednoj strani, regije sudjeluju u zajedničkim porezima kojih se dio putem međuproračunskih transfera njima i doznačuje. Na drugoj strani, regije također imaju pravo na vlastite poreze kao i pravo na prireze državnim porezima.

4. *Načelo solidarnosti i financijskog izjednačivanja* (čl. 6.) zahtijeva uspostavu mehanizma solidarnosti koji treba pridonijeti izjednačivanju financijskog tereta između različitih regija. Na taj se način nastoji postići nužno ujednačivanje između regionalnih obveza i njihova financiranja. U pravilu, mehanizmi financijskog izravnavanja omogućuju dodjelu sredstava države pojedinim regijama, ali i mehanizme transfera sredstava između pojedinih regija. Financijsko izravnanje prihvaćeno je i u okviru Europske unije kako bi se postigla veća kohezija među zemljama članicama. Glavni mehanizam za realizaciju takve politike različiti su strukturni fondovi koji trebaju poslužiti postizanju izjednačivanja stupnja razvoja pojedinih regija.

5. *Načelo uzajamnog poštovanja, suradnje i solidarnosti u odnosima s nacionalnom razinom* (čl. 8.) temeljno je načelo kojim se treba voditi prilikom uređenja odnosa države i regija. Postavlja regije kao partnere središnjim državnim tijelima, a ne kao podređene subjekte. To načelo ističe da regije trebaju utjecati na procese odlučivanja na nacionalnoj razini, posebno o pitanjima koja utječu na ovlasti regija. Osim toga, zahtijeva da regije mogu participirati u imenovanju članova sudskih tijela koja rješavaju sukob nadležnosti između države i regija, kao i da se takvi sporovi rješavaju sudskim postupkom ili arbitražom. Državni nadzor nad regijama treba biti uređen ustavom ili zakonom, a regije trebaju imati mogućnost potpisivanja ugovora i sporazuma s drugim regionalnim jedinicama u državi.

6. *Načelo suradnje i uzajamnog povjerenja u odnosima s jedinicama lokalne samouprave* (čl. 9.) obvezuje regije na suradnju i promicanje suradnje s jedinicama lokalne samouprave sukladno načelu supsidijarnosti. Posebno ističe da regije trebaju konzultirati lokalne jedinice o svim

regionalnim mjerama koje utječu na njihove nadležnosti i interese pojedinih jedinica.

7. *Načelo slobode djelovanja regija na međunarodnoj razini* (čl. 10.) navodi da regije trebaju imati mogućnost djelovanja na međunarodnoj razini i slobodu sklapanja međunarodnih ugovora, sporazuma i protokola. Takvi dokumenti podložni su odobrenju državnih tijela ako je to propisano zakonom. Deklaracija ističe i pravo regija da samostalno ili u suradnji s drugim regijama osnivaju predstavništva u drugim državama i međunarodnim organizacijama. Također, pri potpisivanju međunarodnih pravnih dokumenata koji utječu na interese regija, države trebaju konzultirati regije, a regionalni predstavnici trebaju sudjelovati u postupku izrade i zaključivanja takvih dokumenata.

8. *Načelo promicanja prekogranične suradnje* (čl. 11.) u izvjesnom se smislu nadovezuje na mogućnost djelovanja regija na međunarodnoj razini. Ističe potrebu da regije koje dijele zajedničke granice trebaju promovirati prekograničnu suradnju sukladno načelima domaćeg i međunarodnog prava. Takvu je suradnju moguće promovirati sklapanjem prekograničnih sporazuma i osnivanjem zajedničkih savjetodavnih i izvršnih tijela.²⁹

9. *Načelo višestupanjskog upravljanja* (čl. 12.) nastoji osigurati predstavljenost regija u tijelima Europske unije i uvelike odražava potrebu institucionaliziranja višestupanjskog pristupa upravljanju javnim poslovima. Deklaracija razrađuje to načelo nizom pravila kojima se nastoji osigurati utjecaj regija na procese europskog odlučivanja. U tom smislu Europska unija treba imati tijelo koje treba predstavljati i zastupati interese regija, a regije mogu imati svoja predstavništva u institucijama Unije. Regije također trebaju imati utjecaj na stajališta svojih država u institucijama Unije, posebno u pitanjima koja imaju izravan utjecaj na interese regija, a kad je riječ o pitanjima koja su u isključivoj nadležnosti regija ili imaju poseban utjecaj na regije, država, u pravilu, ne može odstupati od stajališta koje je zauzela regija osim kad je to zahtjev nacionalnog zakonodavstva potreban radi očuvanja državnog jedinstva. Nadalje se ističe da bi regije u području svoje nadležnosti trebale biti

²⁹ U tom smislu značajan je Prijedlog uredbe EU iz 2004. s obzirom na uspostavljanje Europske grupacije za prekograničnu suradnju (*European groupings for cross-border cooperation*). Na taj bi način prekogranična suradnja bila dodatno prepoznata na razini EU. Grupacija bi trebala imati vlastitu pravnu osobnost, a mogu je osnovati države članice i/ili regije i lokalne jedinice i/ili lokalna javna tijela na vlastitu inicijativu (EC, 2004a).

temeljna razina provođenja europskog zakonodavstva. Regije također trebaju upravljati sredstvima pomoći iz strukturnih fondova Unije i u tom kontekstu trebaju imati mogućnost pregovaranja s Unijom bez posredovanja države. Za aktivnu realizaciju takvih regionalnih nastojanja regije trebaju imati mogućnost pokretanja postupka pred Europskim sudom pravde protiv odluka institucija Unije kojima se odlučuje o poslovima iz njihove nadležnosti i o njihovim interesima.

Deklaracija je, u određenim dijelovima, vrlo ambiciozan dokument koji nastoji znatno ojačati položaj i ulogu regija u cjelokupnom sustavu organizacije državne vlasti. Ona nije pravno obvezujući dokument i ne stvara nikakve pravne obveze u pogledu prihvaćanja njezinih odredaba. Međutim, Deklaracija predstavlja skup načela na kojima počiva ideja regionalizma i odražava političke ciljeve koje regije svojim djelovanjem nastoje postići. Prihvaćanje tih načela u domaći pravni sustav bitno jača položaj i ulogu regija, a o stupnju njihova prihvaćanja u zakonodavstvu i praksi određenih zemalja moguće je prosuđivati koliko su te zemlje spremne prihvatiti i realizirati ideju regionalizma.³⁰

2.1.3. *Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi*

U okviru Vijeća Europe izrađen je nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi (*Draft European Charter of Regional Self-Government*) (dalje: NEPRS, Nacrt).³¹ Time je učinjen izvjestan napredak u pokušaju stvaranja pravno obvezujućeg dokumenta koji uređuje materiju regionalne samouprave na europskoj razini. NEPRS treba biti pravni dokument koji sadržava minimalne demokratske standarde za uređenje regionalne samouprave. Ti standardi trebaju biti prihvaćeni i poštovani

³⁰ O nekim implikacijama pa čak i negativnim posljedicama do kojih može doći ako bi se prihvatili svi zahtjevi koje ističu regije vidi Höreth, 2003.

³¹ Europska povelja o regionalnoj samoupravi u izvjesnom je smislu ekvivalent postojećoj Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi iz 1985. Europska povelja o regionalnoj samoupravi još uvijek (proljeće 2005.) nema snagu pravno obvezujućeg dokumenta, ponajprije zbog različitog pristupa problemu regionalne samouprave zainteresiranih strana. Na jednoj strani stoje zagovaratelji ideje da načela uređenja regionalne samouprave trebaju ostati preporuke bez obvezujuće pravne snage. Na drugoj su strani zagovaratelji ideje da ta načela treba izraziti u obliku povelje o regionalnoj samoupravi. Ta bi povelja trebala postaviti temelje za uređenje regionalne razine vlasti u zemljama potpisnicama i biti pravno obvezujući dokument (AER, 2003.)

u zemljama članicama u pogledu položaja i uloge regionalne razine organizacije državne vlasti.

Nacrt ističe nekoliko temeljnih načela uređenja regionalne samouprave. Za razliku od drugih dokumenata na tom području, NEPRS ne postavlja nikakve smjernice za određivanje regija, već polazi od utvrđene administrativne podjele u zemljama potpisnicama. NEPRS ističe nekoliko kriterija koji trebaju poslužiti određenju regionalne razine teritorijalne organizacije vlasti. Prije svega, potrebno je da je riječ o najvećim teritorijalnim jedinicama neke države. Potrebno je da te jedinice imaju predstavnička tijela građana izabrana na temelju neposrednog, slobodnog, tajnog i općeg biračkog prava. Također, potrebno je da je riječ o jedinicama koje se, u teritorijalnoj organizaciji državne vlasti, nalaze između središnje i lokalne razine upravljanja javnim poslovima. Na kraju, značajna pretpostavka realizacije prava na regionalnu samoupravu je postojanje prava samoorganizacije ili uređenja normalno povezanog sa središnjom razinom (čl. 3.).

Pod pravom na regionalnu samoupravu NEPRS razumije pravo i mogućnost jedinica srednje razine teritorijalne organizacije državne vlasti u nekoj zemlji da, na vlastitu odgovornost i u interesu svojeg stanovništva, upravljaju bitnim dijelom javnih poslova sukladno načelu supsidijarnosti (čl. 3. st. 1.). U tom smislu NEPRS ne odstupa od EPLS u pogledu definiranja prava na regionalnu samoupravu. Također, NEPRS prihvaća opću klauzulu kao temelj za provođenje vertikalnog razgraničenja javnih poslova i pri tome ne određuje ni okvirni djelokrug poslova koje bi trebale obavljati regionalne jedinice. Jedino ističe da bi poslovi regionalne nadležnosti trebali biti određeni u pojedinom pravnom sustavu, i to nacionalnim ustavom, statutom regije, nacionalnim pravom ili međunarodnim pravom (čl. 2. st. 2). Prema toj metodi, regije, pored poslova koji su im pozitivnim pravnim propisima neke države izrijekom stavljeni u nadležnost, mogu obavljati sve poslove koji imaju regionalni značaj (*any matter of regional interest*) pod uvjetom da je riječ o poslovima koji nisu stavljeni u nadležnost nekoj drugoj razini javne vlasti (čl. 3. st. 1., čl. 6. st. 1.). Nadalje, istaknuto je da regije mogu obavljati dvije vrste poslova. To su, s jedne strane, poslovi njihova regionalnog djelokruga u pogledu kojih regije imaju mogućnost odlučivanja i samostalne organizacije vlastitih upravnih tijela za njihovo obavljanje. Takvi se poslovi mogu ograničiti jedino nacionalnim ustavom, domaćim zakonima i međunarodnim pravom. Pored toga, nacrt EPRS

ističe potrebu da regije preuzmu aktivnu ulogu provedbe nacionalnih zakona na svojem području. Na taj način i taj dokument nastoji regijama osigurati potpunu kontrolu obavljanja javnih poslova na njihovu području i izbjeći postojanje dvostrukog upravnog kolosijeka (čl. 4. st. 4.). Druga skupina javnih poslova su oni koje regije obavljaju u prenesenom djelokrugu. Pojedinih regijama moguće je prenijeti javne poslove uz uvjet da takvi poslovi budu jasno određeni te da se osiguraju potrebna materijalna i financijska sredstava za njihovo obavljanje. Osim toga, regija treba imati mogućnost prilagodbe obavljanja delegiranih poslova specifičnim uvjetima i vlastitoj organizacijskoj strukturi (čl. 5.).

S obzirom na odnos regija prema drugim razinama vlasti, NEPRS sadržava odredbe kojima postavlja temelje uređenja odnosa regija s jedinicama lokalne samouprave, uređenje međuregionalne i prekogranične suradnje, odnose s nacionalnom razinom državne vlasti te sudjelovanje regija u europskim i međunarodnim odnosima. Te su odredbe izraz težnje za aktivnim uključivanjem regija u odnose s višim razinama vlasti i institucionaliziranja načela višestupanjskog upravljanja.

Prema jedinicama lokalne samouprave regije trebaju poštovati temeljna načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, a posebno načelo supsidijarnosti. Regije mogu lokalnim jedinicama delegirati obavljanje poslova iz svoje nadležnosti pod istim uvjetima pod kojima se poslovi s nacionalne razine delegiraju samim regijama.

NEPRS stavlja značajan naglasak na međuregionalnu i prekograničnu suradnju te na sudjelovanje regija u europskim i međunarodnim odnosima. Međuregionalna i prekogranična suradnja regija mora uzeti u obzir domaće zakonodavstvo i međunarodno preuzete obveze države. Radi lakšeg realiziranja takvog oblika suradnje regije mogu osnivati zajednička savjetodavna ili izvršna tijela, a ta su tijela podložna sudskom nadzoru u jednakom obliku kao i regije koje ih osnivaju.

U odnosu spram nacionalne razine vlasti, NEPRS zastupa relativno noviji pristup uređenju državne vlasti. Prema njemu, regije stoje prema središnjoj razini vlasti ponajprije kao partneri u procesu odlučivanja o javnim poslovima. Odnosi striktnog razdvajanja područja javnih ovlasti između različitih razina uvelike se zamjenjuju odnosima partnerstava i suradnje različitih razina javne vlasti. U tom smjeru regionalna razina treba imati mogućnost sudjelovanja u procesu odlučivanju posebno kad je riječ o pitanjima u kojima se odlučuje o poslovima iz nadležnosti

regija ili općenito u pitanjima koja utječu na njihove interese. NEPRS naznačuje nekoliko načina kojima je moguće osigurati sudjelovanje regija u političkom odlučivanju na nacionalnoj razini (čl. 9. st. 2.). Potrebno je naglasiti da nije riječ o oblicima koji su međusobno isključivi, što je važno jer omogućuje njihovu kumulativnu primjenu u upravnom sustavu i prilagodbu različitim situacijama. Prvo, sudjelovanje regija u procedurama nacionalnog političkog odlučivanja potrebno je osigurati kroz mehanizme prikladnog predstavnštva regija (*appropriate representation of the regions*) u nacionalnim zakonodavnim i upravnim tijelima. To omogućuje predstavljanje i aktivno zastupanje regionalnih interesa na nacionalnoj razini i postavlja predstavnike regije u donekle ravnopravan odnos spram nacionalnih subjekata političkog odlučivanja.³² Osim toga, regije mogu sudjelovati u nacionalnom procesu političkog odlučivanja putem jasno postavljenih procedura konzultacija i javne rasprave koje trebaju prethoditi političkim odlukama. Na taj se način regijama daje dodatna mogućnost iznošenja njihovih stajališta, zastupanja regionalnih interesa i predstavljanja argumenata *pro et contra* određenih odluka. Naposljetku, sudjelovanje regija u nacionalnim procesima političkog odlučivanja moguće je ostvarivati u procesu konzultacija nacionalne razine vlasti s predstavnicima tijela koja predstavljaju regije.³³ Nacrt se koristi pomalo nejasnim terminom govoreći o strukturama koje predstavljaju regije (*structure representing the regions*) (čl. 9. st. 2. al. 3.).

Jačanjem institucija Europske unije i s obzirom na sve izraženija nastojanja oko izgradnje harmoniziranog europskog prostora u mnogim područjima javnog života, potrebno je osigurati adekvatan položaj regija u takvim promijenjenim okolnostima. Nacrt ističe nekoliko načela koja osiguravaju sudjelovanje regija u supranacionalnim procesima političkog odlučivanja. Među najznačajnijim je pravo regija na sudjelova-

³² O procesu kojim pitanja dolaze na dnevni red politički odlučujućih tijela vidi Parsons, 1995: 125–132; Grdešić, 1995: 61–89; Colebatch, 2004.

³³ Nacionalni zakonodavci u pravilu daju mogućnost jedinicama regionalne i lokalne samouprave da se međusobno udružuju u nacionalne saveze. Riječ je o savezima lokalnih jedinica na prvom stupnju teritorijalne organizacije (općine, gradovi) ili nacionalnim savezima jedinica regionalne samouprave (regije, županije, itd.). Takvi savezi i udruženja u pravilu služe kao kanalizatori regionalnih i lokalnih stajališta na nacionalnoj razini i nastoje ostvariti dodatni pritisak na nacionalne političke aktore kako bi poštovali zahtjeve lokalnih jedinica.

nje i predstavništvo u aktivnostima tijela EU (čl. 10.). To pravo regija realizira se kroz mogućnost osnivanja samostalnih ili zajedničkih tijela koja predstavljaju regionalne interese naspram međunarodnih organizacija. Kao minimum realizacije prava regije na sudjelovanje u političkom odlučivanju potrebno je osigurati barem konzultacije s regijama o pitanjima koja su predmet pregovora između središnje države i institucija EU u slučaju kad je riječ o pitanjima koja »... imaju direktan utjecaj na njihove ovlasti ili njihove temeljne interese.« (st. 2.). Takav pristup treba osigurati zastupljenost regionalnih interesa u procesima pregovaranja i odlučivanja o pitanjima koja imaju značajne regionalne implikacije.

Pored već spomenutih, nekoliko je drugih vrlo važnih načela NEPRS važno za realizaciju prava na regionalnu samoupravu. Ta načela možemo svrstati u nekoliko različitih skupina, kao što su načela institucionalne organizacije regionalne samouprave, načela s područja regionalnih javnih financija te načela kojima se realizira zaštita različitih aspekata regionalne samouprave. Načela institucionalne organizacije regionalne samouprave najvećim se dijelom odnose na pravo regija na političku samoupravu koja se realizira putem izbora predstavnika građana u regionalna tijela te pravo na slobodnu organizaciju tijela regionalne uprave. Niz načela uređuje područja uređenja sustava regionalnih javnih financija, a među njima su najznačajnija ona kojima se uređuje pravo regija na dostatna i predvidiva financijska sredstva razmjerna njihovim ovlastima, pravo na vlastite izvore sredstava i pristup tržištu kapitala, načelo solidarnosti koje zahtijeva uspostavu mehanizama financijskog izjednačivanja, itd. Na kraju, nekoliko načela jamči zaštitu regionalne samouprave. U tu skupinu pripada nekoliko načela koja se realiziraju kroz pravo zaštite regionalnih granica, pravo pokretanja sudskog postupka radi zaštite slobode obavljanja poslova iz nadležnosti regija, načelo sudskog rješavanja sukoba nadležnosti te stupanj nadzora koji je prikladan vrsti javnog posla koji se nadzire.³⁴

³⁴ Budući da regije mogu obavljati nekoliko različitih kategorija javnih poslova, stupanj nadzora razlikuje se s obzirom na različite vrste poslova. U poslovima iz vlastitog (samoupravnog) djelokruga regija nadzor je ograničen samo na nadzor zakonitosti njihova djelovanja, dok u poslovima prenesenog djelokruga nadzor, u pravilu, obuhvaća i nadzor svrsishodnosti.

Izradu NEPRS treba promatrati kao pozitivan korak prema harmonizaciji sustava regionalne samouprave u zapadnoeuropskim zemljama. Riječ je o pokušaju stvaranja sustava općeprihvaćenih i obvezujućih načela koje nacionalni zakonodavac treba poštovati prilikom uređenja regionalne razine upravljanja javnim poslovima. Njezino usvajanje zasigurno će pridonijeti izjednačivanju unutarnjeg uređenja zemalja članica u pogledu regionalne razine.³⁵ Zbog činjenice da je povelja o regionalnoj samoupravi još uvijek u statusu nacrt, to trenutačno umanjuje njezinu pravnu snagu. No, bez obzira na to, riječ je o vrlo značajnom međunarodnopravnom dokumentu koji će uvelike utjecati na zakonodavstvo zemalja potpisnica onog trenutka kad bude potpisan i ratificiran. Ona će postaviti temelj harmonizacije sustava regionalne samouprave i omogućiti prihvaćanje njezinih načela u nacionalnom zakonodavstvu.

3. Ustavni ugovor za Europu i regionalna razina

3.1. Kapacitet pravnog sustava EU u pogledu regionalne razine

Neke od provedenih studija pravnog sustava Europske unije o kapacitetu tog sustava da ideju regionalizma jasnije izrazi kroz pravnu normu pokazale su relativno malu mogućnost njezine operacionalizacije.³⁶ Kapacitet pravnog sustava Europske unije da prepozna ideju regionalizma i otvori mogućnost regijama da aktivno sudjeluju u političkom odlučivanju mnogo je manji od onoga što se događa u realnosti. Pravni sustav EU temeljen na nekoliko ugovora koje su potpisale zemlje članice nije mogao u svoje odredbe adekvatno prenijeti vrlo snažne društvene procese u kojima je značajno zaživjela ideja regionalizma.

³⁵ Europsko integriranje neizbježno vodi određenom stupnju harmonizacije zemalja članica, pa se ističe da je sve manje argumenata za zadržavanje posebnosti državne organizacije zemalja članica. Neke od argumenata u prilog spomenutoj tezi iznosi Keating, 2004a: 368, 369.

³⁶ O mogućnostima organizacije regionalizma u pravnom sustavu Europske unije pri je potpisivanja Ustavnog ugovora vidi Evans, 2000.

Do većeg povećanja tog pravnog kapaciteta došlo je 1992. potpisivanjem ugovora iz Maastrichta kojim je oblikovana Europska unija. Taj je ugovor pravni temelj osnivanja Vijeća regija koje je i osnovano 1994. Vijeće regija nastalo je kao posljedica potrebe i političkog pritiska koji je doveo do institucionaliziranja prava na konzultiranje više zainteresiranih strana u *policy* procesu. Kroz njega se predstavljaju i artikuliraju regionalni i lokalni interesi na europskoj razini. Njegova prethodnica je Savjetodavno vijeće regionalnih i lokalnih vlasti osnovano 1988. kao savjetodavno tijelo u području regionalne politike i procjene regionalnih implikacija drugih javnih politika EU. Ugovorom iz Maastrichta ono prerasta u Vijeće regija koje je imalo dosta veće i značajnije ovlasti nego prijašnje tijelo (Keating, 1998: 171). Vijeće ima savjetodavnu ulogu u procesu oblikovanju niza javnih politika Unije. U pravilu, neka od ključnih tijela Unije (prije svega Europski parlament, Europsko vijeće i Europska komisija) konzultiraju Vijeće u svim pitanjima za koja ocijene da mogu imati značajne lokalne i regionalne implikacije. Osim toga, Vijeće regija obvezno se konzultira o nekoliko temeljnih područja javne politike Unije. Prema Ugovoru iz Maastrichta to su područja gospodarske i društvene kohezije, izgradnje transeuropskih infrastrukturnih mreža, zdravstva, obrazovanja i kulture. Amsterdamskim ugovorom iz 1997. taj je popis dodatno proširen te su dodana još neka područja na kojima je obvezno konzultiranje s Vijećem. To su područja politike zapošljavanja, socijalne politike, pitanja okoliša te stručnog usavršavanja i pitanja prometa (Dowling, 2003: 3).

Osim toga, Ugovor iz Maastrichta sadržava još nekoliko važnih odredaba koje jačaju položaj regija i koje su u najvećoj mjeri bile rezultat jakog regionalnog lobiranja. Prvo, to je mogućnost regionalnih ministara da predvode delegacije svojih zemalja u Europskom vijeću. To je posebno važno u zemljama koje su organizirane na federativnom načelu te u kojima regionalna razina ima velik utjecaj na nacionalne političke procese. U pravilu, regije to pravo mogu iskoristiti pod uvjetom da je u unutarnjem pravnom poretku takva mogućnost predviđena te da se raspravlja o pitanju koje ime neposredan utjecaj na regije.³⁷ Drugo, načelo supsidijarnosti ugrađeno je u odredbe tog ugovora. Iako nije

³⁷ »... dok kreiranje europske visoke javne politike velikim dijelom ostaje međudržavno, postoje mehanizmi za djelovanje regija pod uvjetom da prvo ostvare pobjedu u domaćim ustavnim arena.« (Keating, 2004a: 377).

izričito spomenuta prilikom razrade tog načela, regionalna razina time je dodatno legitimirana. Tzv. pokret treće razine (*third level movement*), kojeg je temeljni politički cilj organizacija Europe na načelu ustroja vlasti na tri razine, time je dobio dodatni vjetar u leđa. Njegove su predvodnice ponajprije bile snažne federalne jedinice u državama kao što su Njemačka i Austrija te autonomne zajednice u Španjolskoj kao i snažne belgijske regije (Jeffery, 2002: 1–9).³⁸ Pravo regija na pokretanje postupka pred Europskim sudom pravde, iako jedan od temeljnih političkih ciljeva djelovanja regija, nije našlo svoje mjesto u dokumentu iz Maastrichta.

3.2. Uređenje regionalnog pitanja u Ustavnom ugovoru za Europu

Potpisivanjem Ustavnog ugovora za Europu situacija u pogledu uređenja regionalne razine upravljanja nije se značajnije promijenila.³⁹ Iako su odredbe Ugovora donijele neke novine u legitimiranju regionalne vlasti na europskoj razini, ideja o Europi regija nije zaživjela u punom zamahu. Institucionalizacija koncepta višestupanjskog upravljanja, premda djelomično prepoznata, još nije dovoljno jasno uvedena u pravni sustav Europske unije. U nastavku ćemo ukratko prikazati koje su implikacije donošenja Ustavnog ugovora za regionalnu razinu te kakav je položaj te razine upravljanja u tom dokumentu.⁴⁰

Nakon što je Maastrichtski ugovor iz 1992. prepoznao regije kao političke partnere, Ustavni ugovor nije otišao korak dalje i istaknuo regiju

³⁸ Međutim, izgleda da je to bilo najviše za što su se regije bile kadre izboriti i što su zemlje članice bile spremne priznati. Nakon postignuća iz Maastrichta regionalno pitanje nije tako snažno dolazilo na dnevni red. U žarište političkog interesa došla su pitanja kao što je priprema budućeg europskog proširenja koje je trebalo biti najveće proširenja u povijesti europskog integriranja, utjecaj eura i jedinstvenog europskog tržišta na gospodarstva zemalja članica, itd. Za dodatnu analizu tog perioda i »pokret treće razine« vidi Jeffery, 2002.

³⁹ Tekst Ustavnog ugovora prihvaćen je 18. lipnja 2004., a potpisan je u Rimu 29. listopada 2004. Slijedi njegova ratifikacija u zemljama članicama, bilo usvajanjem u zakonodavnom tijelu, na nacionalnom referendumu ili kombinacijom obiju metoda. Za svježe informacije u vezi s Ustavnim ugovorom vidi web: http://www.europa.eu.int/constitution/index_en.htm, a za usporedbu s izradom američkog Ustava vidi Smerdel, 2003.

⁴⁰ Za prikaz zahtjeva i prijedloga predstavnika koji su zastupali interese regija tijekom Konvencije o europskom ustavu vidi Loughlin, 2003: 79–85.

kao jednu od razina vlasti u sustavu Europske unije. No, bez obzira na spomenuti razvoj događaja, moguće je zaključiti da su regije postale značajan partner u procesu oblikovanja javnih politika EU. To ih je dodatno transformiralo od subjekata kojima je usmjerena pomoć fondova Unije do aktivnih političkih partnera u sustavu europskog upravljanja. Nekoliko je odredaba Ugovora koje značajno legitimiraju regionalnu razinu vlasti. Te se odredbe najvećim dijelom odnose na institucionalizaciju formalnog prava konzultacija u kojima sudjeluju politički predstavnici regija, na uspostavu tijela na razini EU koja trebaju biti predstavnici regionalnih interesa, na neka od područja javne politike koja imaju snažan utjecaj na regije te na pravo pokretanja postupka pred Europskim sudom pravde radi zaštite načela supsidijarnosti (Straub, 2004).

Među svojim temeljnim odredbama Ustavni ugovor prepoznaje, poštuje i legitimira regionalnu samoupravu kao sastavni dio unutarnjeg uređenja država članica. Na taj je način omogućeno regionalnim jedinicama da sudjeluju u operacionalizaciji nekih javnih politika EU. Čl. I–5. st. 1. Ugovora ističe kako EU poštuje unutarnje uređenje zemalja članica i eksplicitno ističe regionalnu i lokalnu samoupravu kao sastavni dio tog uređenja. Unija ne stavlja specifične zahtjeve za organizaciju regionalne razine upravljanja, osim što sama prihvaća i poštuje temeljna načela organizacije regionalne i lokalne samouprave u zemljama članicama. Zbog tog razloga moguće je pronaći različita uređenja regionalne samouprave u zemljama članicama, a to je ponekad bio ograničavajući faktor jedinstvenom nastupanju regija u borbi za snažniji položaj.

Ističući i dodatno razrađujući načelo supsidijarnosti i proporcionalnosti koje treba poštovati pri raspodjeli poslova između Unije i zemalja članica, Ugovor dodatno legitimira regionalnu samoupravu (čl. I–11.).⁴¹ Također, načela supsidijarnosti i proporcionalnosti dodatno su razrađena u Protokolu o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti (dalje: Protokol) koji je sastavni dio Ugovora. Neke njegove odredbe izrijeком naznačuju regionalnu i lokalnu dimenziju te potrebu

⁴¹ Stavak 3. tog članka eksplicitno navodi da u pitanjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti Unija djeluje samo ako se ciljevi takve akcije ne mogu bolje ostvariti na nacionalnoj te regionalnoj i lokalnoj razini.

provođenja širokog kruga konzultacija koji treba uključiti predstavnike te razine⁴² prije konačnog prijedloga »nacrtu europskog zakonodavnog akta«. ⁴³ Također, Protokol izrijeком spominje regionalnu razinu prilikom postupka razrade načela supsidijarnosti i proporcionalnosti. Prema odredbama Protokola, svaki prijedlog europskog zakonodavnog akta treba, između ostalog, sadržavati i procjenu posljedica tog akta na zakonodavstvo zemalja članica, a kad je to potrebno, i procjenu utjecaja na zakonodavstvo regionalnih jedinica onih zemalja koje imaju regije sa zakonodavnim ovlastima. Takvu procjenu potrebno je napraviti uvijek kad je riječ o postupku donošenja okvirnih zakona EU⁴⁴ (čl. 5. Protokola). Protokol navodi da je konzultiranje regionalnih parlamenata moguće provesti u postupku davanja obrazloženog mišljenja (*reasoned opinion*)⁴⁵ o nesuglasnosti predloženog akta s načelom supsidijarnosti (čl. 6.).

Neke od najznačajnijih odredaba Ugovora koje se odnose na regionalnu razinu vezane su uz praktična pitanja realizacije načela supsidijarnosti. U pogledu aktivnog ostvarivanja tog načela, Ugovor odlazi korak dalje od dosadašnjih rješenja iz Maastrichta. Naime, u postupku nadzora provedbe načela supsidijarnosti Vijeće regija ima mogućnost pokretanja postupka pred Europskim sudom pravde. To je pravo ograničeno na ocjenu sukladnosti europskog zakonodavnog akta s načelom supsidijarnosti u situaciji kad se tim propisom uređuje neko od područja javne politike za koju Ugovor određuje obvezno konzultiranje s Vijećem regija (čl. 8. st. 2. Protokola). To može biti iznimno jako i značajno oružje regija za dodatno ostvarivanje snažnije pozicije u cjelokupnoj institucionalnoj i političkoj arhitekturi Europe.⁴⁶

⁴² Čl. 2. Protokola.

⁴³ Termin »nacrt europskog zakonodavnog akta«, prema odredbi čl. 3. Protokola, obuhvaća prijedloge Komisije, inicijative skupina zemalja članica, inicijative Europskog parlamenta, zahtjeve Europskog suda pravde, preporuke Europske središnje banke i zahtjeve Europske investicijske banke za usvajanjem nekog europskog zakonodavnog akta.

⁴⁴ Okvirni zakoni EU (*framework laws*) nova su kategorija pravnih propisa Unije. Riječ je o zakonima koji se izravno ne primjenjuju u zemljama članicama Unije, već ih te zemlje trebaju ugraditi u svoje zakonodavstvo. To može zahtijevati izmjene nacionalnog, a ponekad i regionalnog zakonodavstva zemalja članica. Za detaljnu analizu pravnih propisa prema Ugovoru EU vidi Hofmann, 2003.

⁴⁵ Za dodatni prikaz i komentar tog instituta vidi Flynn, 2005: 14–19.

⁴⁶ Detaljnu analizu reformiranog načela supsidijarnosti koja je učinjena Ustavnim ugovorom i tumačenja mogućih implikacija novih rješenja vidi u: Flynn, 2005. Općenito o supsidijarnosti vidi Wyatt, 2003; Đulabić, 2005.

Ustavni ugovor u izvjesnom smislu značajno legitimira i tijela koja zastupaju regionalne interese na europskoj razini. Prema njegovim odredbama, Vijeće regija savjetodavno je tijelo u postupcima europskog odlučivanja. Sastavljeno od političkih predstavnika regionalne i lokalne razine, Vijeće ima mogućnost utjecaja na javne politike i pravne propise Unije.⁴⁷ Premda je riječ o neobvezujućim mišljenjima, Vijeće može imati vrlo velik neformalni utjecaj na odlučivanje u institucijama i tijelima Unije to znatno pridonijeti kvaliteti javnih politika, pravnih propisa i zaštiti regionalnih interesa i posebnosti. U pogledu institucionalne strukture i položaja Vijeća regija u institucionalnom okviru EU, Ugovor ne ide dalje od dosadašnjeg stanja stvari. Naime, Vijeće regija i dalje je ostalo savjetodavno tijelo, a ne jedna od glavnih institucija EU, čime je odredna njegova uloga u procesu europskog odlučivanja. Ističe se da su se zahtjevi pokreta treće razine nakon Maastrichta normalizirali te da više odgovaraju stvarnoj poziciji regija u sveukupnoj organizacijskoj strukturi EU (Jeffery, 2002: 7).⁴⁸ Osim toga, neki su od zahtjeva regija bili vrlo ambiciozni i nastojali su regionalnu raznu postaviti gotovo u središte organizacijske strukture Europe.⁴⁹

Na kraju, utjecaj Vijeća regija istaknut je u području nekoliko javnih politika Unije za koje je propisana obvezna savjetodavna uloga tog tijela. Između ostalog, to je posebno izraženo u politici gospodarske i društvene kohezije EU koja ima vrlo značajne financijske implikacije i redistribuira vrlo značajnu količinu financijskih sredstava zemljama članicama i njihovim regijama. Osim područja obveznih konzultacija određenih Ugovorom, relevantne institucije Unije mogu konzultirati Vijeće kad god je to prikladno, a posebno u pitanjima koja se tiču realiziranja prekogranične suradnje (čl. III–388. st. 1.). Također, Vijeće može, bilo na vlastitu inicijativu, bilo na zahtjev relevantnih institucija, izraziti mišljenje o pitanjima o kojima je obvezno konzultirati Gospo-

⁴⁷ Međutim, ne treba smetnuti s uma činjenicu da unutar Vijeća postoje značajne razlike između jedinica s jakim položajem u zemljama članicama i jedinica kojih je položaj slabiji u nacionalnom ustavnom poretku unitarnih zemalja. To je jedna od temeljnih prepreka koherentnim stajalištima Vijeća. Vidi o tome Keating, 2004a: 377.

⁴⁸ »Putting it more bluntly, the particular visions of a 'Europe of the Regions' and a 'three-level union' projected at Maastricht are dead and buried. Instead, a more prosaic pattern and quality of regional input into EU decision-making has emerged which reflects a reality of extraordinary differentiation of regional structures, interests and capacities across the EU.« (Jeffery, 2002: 2)

⁴⁹ O tome vidi Höreth, 2003.

darsko i socijalno vijeće (*Economic and Social Committee*) (čl. III–388. st. 3.).

Uzimajući u obzir sve izraženije značenje neformalne organizacijske strukture⁵⁰ i međusobne odnose europskih političkih i upravnih organizacija, institucionaliziranje procesa konzultacija nije zanemarivo prilikom studiranja cjelokupnih odnosa političkog odlučivanja na razini EU.⁵¹ Vijeće može kroz svoju ulogu u procesu konzultacija izgraditi vrlo stabilnu, značajnu i utjecajnu ulogu u cjelokupnom procesu upravljanja na europskoj razini čak i u onim područjima u kojima nema formalnu mogućnost donošenja konačnih odluka. Međutim, pored prilika koje se javljaju u tom području, treba također biti svjestan i prijetnji koje iz toga proizlaze. Postoji realna opasnost od marginalizacije Vijeća ako to tijelo ne bude kadro izboriti se za svoju značajnu poziciju u sustavu europskog upravljanja. Za to su posebno važni demokratski običaji i nepisana praksa koja je, s obzirom na institucije EU, još uvijek u nastajanju i razvoju. Vijeće, u svakom slučaju, može iskoristiti tu priliku i pridonijeti razvoju takvih običaja i prakse koja će zahtijevati značajno uvažavanje regionalnih i lokalnih interesa na europskoj razini.

4. Razvoj ideje regionalizma u različitim dokumentima – kritička usporedba

Ideja regionalizma prolazila je evolutivni put svojeg razvoja u promišljanju i praksi pojedinih institucija koje su donosile dokumente u kojima je ta ideja dodatno razrađivana, polirana i usuglašavana. Neke od temeljnih ideja i načela na kojima počiva operacionalizacija regionalizma prikazani su u prethodnim dijelovima ovog rada. U ovom se dijelu nastoji uobličiti nekoliko generalnih zaključaka, kako o samim doku-

⁵⁰ Neformalnu organizacijsku strukturu određujemo kao sustav međusobnih veza koje se razvijaju tijekom proteka vremena unutar nekog organiziranog sustava i utječu na formalnu organizacijsku strukturu, ciljeve i odluke formalne organizacije. O neformalnoj organizacijskoj strukturi vidi Pusić, 2002: 185, 186; Koprić, 1999: 43.

⁵¹ Niz studija europskih procesa odlučivanja u nekoliko različitih područja javne politike EU pokazuje kompleksnost i važnost neformalnih odnosa i strukture na formalne odluke i oblikovanje javnih odluka. Vidi Christiansen, Piattoni, 2003; Warleigh, 2003: 22–35; Hedetoft, 2003: 36–56; Wincott, 2003: 226–236, itd.

mentima u kojima je ta ideja sustavno razrađena, tako i o samoj ideji i njezinu daljnjem razvoju.

Na početku formuliranja zaključaka o evolutivnom razvoju ideje regionalizma u prikazanim dokumentima potrebno je istaknuti nekoliko činjenica vezanih uz te dokumente. Najprije, riječ je o vrlo različitim dokumentima. Ne samo da su različiti njihovi donositelji već se dokumenti međusobno razlikuju po svojoj pravnoj snazi, po stupnju izrade u kojem se nalaze i po drugim značajnim karakteristikama. Generalno, ideja regionalizma najsnažnije je izražena u dokumentima koje su donijele organizacije koje zastupaju regionalne interese. Regionalizam najsnažnije promovira Deklaracija o regionalizmu u Europi i nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi. U njima je izraženo nekoliko temeljnih načela koji su osnova uređenja regionalne samouprave u demokratskim državama Europe. Ta dva dokumenta najbliža su po svojem sadržaju i načelima koja su ugrađena u njihove odredbe u pogledu institucionalnih rješenja, financijske autonomije, prava na sudsku zaštitu regija, međuregionalne i prekogranične suradnje, angažmana regija na europskoj razini i drugim pitanjima koja su njima uređena. Međutim, njihova je snaga umanjena time što je, u ovom slučaju, riječ o dokumentima bez obvezujuće pravne snage. Deklaracija o regionalizmu vrlo je ambiciozan politički dokument kojeg je snaga prije svega političke, a ne pravne prirode. Ona odražava kontinuirano nastojanje regija, okupljenih u vrlo jaku i utjecajnu organizaciju, da ojačaju svoj položaj u svojim državama i cjelokupnoj Europskoj uniji. Nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi još uvijek je nacrtni dokument koji treba dodatno usuglasiti u okviru Vijeća Europe. Prije njegova stupanja na snagu nužno je usuglasiti konačni tekst, ishoditi potpisivanje i ratifikaciju potrebnog broja zemalja članica. Potrebna je snažna politička volja i intenzivno lobiranje kako bi taj dokument postao pravno obvezujući koji sadržava minimalne demokratske i pravne standarde za uređenje regionalne razine vlasti koje treba poštovati u zemljama članicama Vijeća Europe.

Od svih analiziranih dokumenata najviše pažnje zasigurno zaslužuju Ustavni ugovor za Europu i nacrt Europske povelje o regionalnoj samoupravi. Ako i kada stupe na snagu, trebali bi biti pravni temelji uređenja i razvoja ideje regionalizma u Europskoj uniji.

Jasno je vidljivo kako je ideja regionalizma na europskom kontinentu kontinuirano evoluirala tijekom zadnjih dvadesetak godina. U tom je

smjeru doneseno nekoliko važnih dokumenata koji legitimiraju i promoviraju ideju regionalizma. No, bez obzira na sva spomenuta postignuća, čini se da je ta ideja trenutačno u izvjesnoj stagnaciji. Nekoliko činjenica navodi na takav zaključak. Prije svega, na to navodi činjenica da EPRS još uvijek nije pravnoobvezujući dokument koji bi trebao jamčiti snažniji položaj regija u zemljama članicama. O njegovim odredbama još uvijek nije postignut konačan konsenzus u okviru Vijeća Europe i taj dokument nema potrebnu pravno obvezujuću snagu međunarodnog ugovora. Drugi značajan argument koji dovodi do istog zaključka je potpisivanje Ustavnog ugovora za Europu i položaj regija prema odredbama tog dokumenta. Iako je tekst Ugovora legitimirao regionalnu razinu i prepoznao njezinu ulogu u nekim važnim pitanjima kao što je razrada i primjena načela supsidijarnosti, taj se položaj nije bitnije odmaknuo od prijašnjih rješenja, posebice onih uvedenih Ugovorom iz Maastrichta. Naime, Vijeće regija je prema tekstu Ustavnog ugovora još uvijek samo savjetodavno tijelo, a ne jedna od temeljnih institucija Unije. Europske regije nisu uspjele u svojim nakanama da Vijeće regija, nakon stupanja na snagu Ugovora, postane predstavničko tijelo regija u okviru EU te dobije status jedne od institucija Unije.⁵² Iako se ističe da regionalno pitanje nije potpuno iščeznulo, već da je samo poprimalo drukčiji oblik na prijelazu u novo stoljeće (Loughlin, 2003: 79, 80), ipak se čini da je ideja o »Europi regija« pomalo ustuknula pred još uvijek dominantnom idejom o »Europi država«.⁵³

Posebno je važno što se kroz nekoliko različitih dokumenata postupno iskristalizirao krug javnih poslova koje obavljaju regije pojedinih država. Svi analizirani dokumenti u pravilu govore o nekoliko kategorija poslova koji regije mogu obavljati. U pravilu, to su poslovi vlastitog i prenesenog djelokruga te provedbena ovlast regija. U tom smislu posebno je značajna Povelja Zajednice o regionalizaciji i Deklaracija o regionalizmu u Europi. Također, ti dokumenti utvrđuju okvirni krug

⁵² Jedan je od razloga za takvo stanje snažno lobiranje pojedinih zemalja te izvjesni strah koji te zemlje imaju od snažnih regija i njihovih zahtjeva za snažnijim priznavanjem posebnih regionalnih identiteta. Među tim zahtjevima je uvrštavanje manjinskih jezika na listu službenih jezika, što bi dodatno zakompliciralo ionako već komplicirane komunikacijske odnose unutar Unije (Dowling, 2003: 14, 15).

⁵³ Uvodne odredbe Ustavnog ugovora (čl. I–1.) ističu EU, nacionalne države i građane kao temeljne subjekte na kojima počiva ideja suvereniteta. Regionalna razina, premda iznimno značajna, nije tim tekstom izričito naznačena kao institucionalna razina javne vlasti.

poslova koje bi trebale obavljati regije u okviru svojeg izvornog, tj. samoupravnog djelokruga. Među njima je posebno naglašena uloga gospodarskog razvoja, i regije, u tom pogledu, postaju značajni partneri središnjoj razini u vođenju sveukupne razvojne politike. Također, odredbe analiziranih dokumenata mogu poslužiti kao vodilja tranzicijskim zemljama pri uvođenju regionalne razine u njihove političke sustave kao i pri njihovom pravnom uređenju. Ti dokumenti postavljaju temelje harmonizacije i stvaranja jedinstvenih sustava regionalne samouprave u cijeloj Europskoj uniji.

Za snažniji razvoj i prihvaćanje ideje regionalizma u pojedinim zemljama potrebno je prihvaćanje nekoliko temeljnih načela na kojima ta ideja počiva. Ta su načela izražena u nekoliko prikazanih dokumenta koji su tijekom proteklih 20-ak godina izrađeni u okviru međunarodnih organizacija i regionalnih asocijacija. Akceptiranjem tih načela značajno bi se stabilizirao položaj regija u nacionalnim političkim i upravno-pravnim sustavima te osigurao značajniji utjecaj regija na procese europskog odlučivanja. To bi dodatno potaknulo institucionaliziranje već postojeće prakse prema kojoj je regionalna razina organizacije državne vlasti postala nezaobilazan subjekt u stvaranju javnih politika na razini tijela Europske unije, ali i u zemljama članicama.

Izvori

1. AER (1996), *Declaration on Regionalism in Europe*. Basel: Assembly of European Regions
2. AER (2003), *European Charter of Regional Self-Government. Content and progress of Council of Europe discussion*. Poznan: AER General Assembly
3. Aja, Eliseo (2001), Spain: Nation, Nationalities, and Regions, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, str. 229–254.
4. Alegri, Giuseppe (2004), France, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union, volume I*. Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 273–354.
5. Benz, Arthur, Eberlein, Burkard (1998), Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction, *Working paper RSC No 98/31*, European University Institute, web: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/98_31.html.

6. Börzel, Tanja, A., Thomas, Risse (2001), Who is Affraid of European integration? How to Constitutionalize Multi-level Governance System, web: <http://www.unc.edu/depts/europe/conferences/mlg/papers.html>.
7. Brand, Michiel (2004), Affirming and Refining European Constitutionalism: Towards the Establishment of the First Constitution for the European Union, *Working Paper Law No. 2*. Florence: European University Institute
8. Bukve, Oddbjorn (2003), Towards a new regionalism, rad predstavljen na konferenciji Regional Studies Association *New Forms of Regional Governance*, Pisa, Italy, 12–15. travnja
9. Bull, Anna (1999), Regionalism in Italy, u: Wagstaff, Peter (ur.), *Regionalism in the European Union*, Exter, Portland: Intellect Books, str. 140–157.
10. Bullmann, Udo (2001), Austria: The End of Proportional Government?, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, str. 117–142.
11. Bullmann, Udo (2001a), Germany: Federalism under Strain, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press, str. 83–116.
12. Casseti, Luisa (2004), Portugal, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union, volume II*, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 227–296.
13. Christiansen, Thomas, Piattoni, Simona (ed.) (2003), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar
14. Christopoulos, Dimitrios (1999), Regionalism in Greece, u: Wagstaff, Peter (ur.), *Regionalism in the European Union*, Exter, Portland: Intellect Books, str. 158–166.
15. *Community Charter for Regionalisation*, Official Journal of the European Communities, No C 326/1988.
16. COR (2004), *Strengthening regional and local democracy in the European Union, volume I i II*, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1.
17. Corrado, Martina (2004), Germany, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union, volume I*, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 355–430.
18. Davey, Keneth (ed.) (2003), *Investing in regional development: Policies and practice in EU candidate countries*, Budapest: Open society institute, Local Government and Public Sector Reform Initiative
19. De Petris, Andrea (2004), The Netherlands, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union, volume II*, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 173–226.
20. De Petris, Andrea (2004a), Denmark, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union, volume I*, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str 163–220.
21. Dowling, James (2003), The Rise of regionalism in the European Union, *International Boundary Studies*, AR/5090, London: King's College

22. Đulabić, Vedran (2005), *Treba li Hrvatska zakon o regionalnom razvoju?*, CARDS 2002: Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj, izvještaj radne skupine za pravni okvir
23. Evans, Andrew (2000), *Regionalism in the EU: Legal Organisation of Challenging Social Phenomenon*, *Reader in European Studies*, Queen's University Belfast
24. Flynn, Brendan (2005), *Reformed Subsidiarity in the Constitution for Europe: Can it Deliver on Expectations?*, *Working Paper W/07*, Maastricht: European Institute of Public Administration
25. Fontaine, Pascal (2004), *Europe in 12 lessons*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
26. Frosina, Laura (2004), Spain, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union, volume II*, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1.
27. Glowacki, Wiktor (2002), Regionalization in Poland, u: Marcou, Gerard (ed.) (2002), *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Sector Reform Initiative, str. 105–140.
28. Hedetoft, Ulf (2003), Cultures of states and informal governance in the EU: an explanatory study of elites, power and identity, u: Christiansen, Thomas, Piattoni, Simona (ed.), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, str. 36–55.
29. Hendriks, Frank (2001), Belgium: Federalism and Subnational Democracy in a Divided Country, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press., str. 289–318.
30. Hendriks, Frank (2001a), The Netherlands: Reinventing Tradition in Local and Regional Democracy, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, str. 143–172.
31. Heywood, Paul (2000), Spanish Regionalism, a Case Study, *Working Documents in the Study of European Governance*, No. 2. Nottingham: Centre for the Study of European Governance
32. Hoffmann-Martino, Vincent (2002), The French Republic, One and Divisible?, rad prezentiran na konferenciji *Reforming Local Government: Closing the Gap Between Democracy and Efficiency*, 26–27. rujna, Institute for Social Sciences, University of Stuttgart
33. Hofmann, Herwig, C. H. (2003), A Critical Analysis of of the New Typology of Acts in the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe, *European Integration online Papers*, vol. 7., no. 9., web: <http://www.eiop.or.at/eiop/texte/2003-009a.htm>
34. Honauer, Josef (1999), Federalism in Austria, u: Wagstaff, Peter (ur.), *Regionalism in the European Union*, Exter, Portland: Intellect Books., str. 119–129.

35. Höreth, Marcus (2003), *When Dreams Come True: The Role of Powerful Regions in Future Europe*, Discussion paper C 121. Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung
36. Ingham, M., Ingham, H., McQuaid, R. (2002), *Regional Development and EU Enlargement*, u: Ingham, H., Ingham, M., *EU Expansion to the East: Prospects and Problems*, Cheltenham: Edward Elgar. str. 162–187.
37. Ingham, Hilary, Ingham, Mike (ed.) (2002), *EU Expansion to the East: Prospects and Problems*, Cheltenham: Edward Elgar
38. Jeffery, Charlie (2002), *The »Europe of the Regions« from Maastricht to Nice*, *Queen's Papers on Europeanisation*, Paper No. 7.
39. Kassim, Husein., Menon, Anand (2004), *European Integration Since the 1990s: Member States and European Commission*, *ARENA Working Papers*, WP 6/04. Oslo: Centre for European Studies
40. Keating, Michael (ur.) (2004), *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection
41. Keating, Michael (1998), *The New Regionalism in Western Europe: Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Edward Elgar
42. Keating, Michael (1998a), *Is there a regional level of government in Europe?*, reprint teksta u: Keating, Michael (ur.) (2004), *Regions and Regionalism in Europe*, Cheltenham: An Elgar Reference Collection, str. 568–589.
43. Keating, Michael (2004a), *European integration and the nationalities question*, *Politics & Society*, Vol. 32., No. 3., str. 367–388.
44. Kockel, Ullrich (1999), *Regionalism in the Republic of Ireland*, u: Wagstaff, Peter (ur.), *Regionalism in the European Union*, Exter, Portland: Intellect Books., str. 40–49.
45. Kohler-Koch, Beate (2005), *European governance and system integration*, *European Governance Papers (EUROGOV) No. C-05-01*, <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-01.pdf>.
46. Kuhn, Thomas (1962), *Struktura znanstvenih revolucija*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, hrvatsko izdanje iz 2002.
47. Lavagna, Gavina (2004), *Ireland*, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union, volume II*, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 1–42.
48. Loughlin, John (2003), *The Regional Question, Subsidiarity and the Future of Europe*, u: Nicolaidis, Kalypso, Weatherill, Stephen (ur.), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: European Studies at Oxford, str. 74–85.
49. Loughlin, John (ur.) (2001), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press
50. Loughlin, John (2001a), *Italy: The Crisis of the Second Republic*, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, str. 211–228.

51. Loughlin, John (2001b), Ireland: From Colonised Nation to »Celtic Tiger«, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, str. 61–82.
52. Loughlin, John (2001c), The United Kingdom: From Hypercentralisation to Devolution, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, str. 37–60.
53. Loughlin, John, Seiler, Daniel L. (2001), France: Between Centralization and Fragmentation, u: Loughlin, John (ur.), *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford: Oxford University Press, str. 185–210.
54. Loughlin, John (1996), »Europe of the Regions« and the Federalization of Europe, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 26., No. 4., str. 141–162.
55. Marcou, Gerard (2003), Regionalisation in Europe today: Models and lessons, neobjavljena studija
56. Marcou, Gerard (ed.) (2002), *Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective*, Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Sector Reform Initiative
57. Marcou, Gerard (2000), *Regionalisation in Europe: Executive summary and tables*, REGI 108 A EN. European Commission: Directorate General for research
58. Nicolaidis, Kalypso, Weatherill, Stephen (ur.) (2003), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: European Studies at Oxford
59. O'Sullivan, Bernard, Linehan, Denis (1999), Regionalism in the Netherlands, u: Wagstaff, Peter (ur.), *Regionalism in the European Union*, Exter, Portland: Intellect Books., str. 88–97.
60. Rossa, Gabriela (2004), Italy, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Volume II, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 43–132.
61. Sawicki, Jan (2004), Sweden, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Volume II, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 441–498.
62. Sawicki, Jan (2004a), Finland, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Volume I, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1. str. 221–272.
63. Smerdel, Branko (2004), The Convention of the Future of Europe and the Process of Constitutional Choice, *Online Paper 35/03*, London: The Federal Trust for Education and Research, web: http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution
64. Stammen, Theo (1999), Federalism in Germany, u: Wagstaff, Peter (ur.), *Regionalism in the European Union*, Exter, Portland: Intellect Books, str. 98–118.

65. Togna, Massimo (2004), Belgium, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Volume I, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 89–162.
66. Valta, Stamatia (2004), Greece, u: COR, *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Volume I, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 431–533.
67. Wagstaff, Peter (ur.) (1999), *Regionalism in the European Union*, Exter, Portland: Intellect Books
68. Wagstaff, Peter (1999a), Belgium: a new federalism, u: Wagstaff, Peter (ur.), *Regionalism in the European Union*, Exter, Portland: Intellect Books, str. 74–87.
69. Warleigh, Alex (2003), Informal governance: improving EU democracy?, u: Christiansen, Thomas, Piattoni, Simona (ed.), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, str. 22–35.
70. Wyatt, Derrick (2003), Subsidiarity: Is it too vague to be effective as a legal principle?, u: Nicolaidis, Kalypso, Weatherill, Stephen (ur.), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Oxford: European Studies at Oxford, str. 86–97.
71. Wincott, Daniel (2003), Backing into the future? Informality and the proliferation of governance modes (and policy participants) in the EU, u: Christiansen, Thomas, Piattoni, Simona (ed.), *Informal Governance in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar, str. 226–236.
72. Zei, Astrid (2004), Austria, u: COR (2004), *Strengthening regional and local democracy in the European Union*, Volume I, Brussels: Committee of the Regions, Studies E-1., str. 13–88.

REGIONALISM AND REGIONAL SELF-GOVERNMENT – A COMPARATIVE OUTLINE OF BASIC DOCUMENTS

Summary

The author explains the terms regionalism and regional self-government using the increasingly important role of sub-national level in the European integration processes as a starting point. He argues that regionalism is a process which evolved through the activities of sub-national units and shows their position with regard to national and European level.

The concept of regional self-government represents the legal form of regionalism, through which the basic ideas of regionalism are formed. The paper also provides a detailed list of basic documents promoting the idea of regionalism, listed according to their concept, legal status, and the basic principles they promote. The documents analysed in the paper are the Community Charter for Regionalisation, the Declaration on Regionalism in Europe, and the Draft European Charter on Regional Self-government.

The capacity of the EU legal system to recognise and legitimise regional level is carefully analysed in the paper together with the provisions of the Treaty establishing a Constitution for Europe (Constitutional Treaty) dealing with regional issues. The author puts special emphasis on the comparison and the analysis of legal capacity of the EU legal system before and after the adoption of the Treaty establishing a Constitution for Europe.

The paper ends with an analysis of the development of regionalism as an idea in different documents. It is concluded that regionalism is constantly developing and is considerably dependant on the relations between national states and the European Union. Finally, the author points out several cases showing certain stagnation in promotion and legitimisation of regionalism in Europe.

Key words: regionalism, regional self-government, European Union, Constitutional Treaty