

Pravnik

2008

Radovi

Autonomne zajednice u Španjolskoj

UDK 323.17(46)

Sažetak

Španjolska nikada kroz povijest nije bila u stanju integrirati sve svoje regije u predominantno kastiljansko središte (jezgru čine obje Kastilje, Ekstremadura i Andaluzija, siromašnije poljoprivredne regije), u njoj nalazimo obrnutu piramidu moći – ekonomska moć je na periferiji (Baskija i Katalonija), a politička u centru. Eksperiment s regionalnom autonomijom bio je napravljen u Drugoj Republici, no uslijedio je građanski rat, Francova diktatura i centralizacija države. Španjolsko upravljanje asimetričnim silama kroz odnose među vladama odvija se na dvije razine: na razini bilateralnih sporazuma Madrida i povijesnih regija i drugoj razini međuvladinih odnosa centra i svih ostalih regija.

Ključne riječi: Ustav Španjolske, Katalonija, autonomne zajednice

1. Uvod

Ustav Španjolske iz 1978. godine vrhunac je španjolske tranzicije (Transición Española), prijelaza iz autoritativne države u parlamentarnu monarhiju modernog zapadnoeuropskog tipa. Premda formalno nije federativna država², Španjolska je izrazito decentralizirana federacija autonomnih zajednica (*Estado de las Autonomías* – država autonomija), jedna od država s najvećim stupnjem decentralizacije u Europi.

Smrt Franca 1975. godine označila je početak snažnijeg tranzicijskog procesa prema demokraciji. Iako je većina podržavala autonomiju španjolskih regija i narodnosti, među demokratskim političkim strankama nije postojao neki općeprihvaćen i precizno određen model decentralizirane države. Ustavni izraz tog programa predstavljao je velik politički izazov, s obzirom na tragične neuspjehe u modernoj španjolskoj povijesti kad se radilo o etničkim pitanjima i teritorijalnoj podjeli vlasti.

Široki međustranački konsenzus omogućio je sastavljanje teksta Ustava 1978. godine, ali je unio i element nejasnosti u formuliranju teritorijalne organizacije španjolske države. Na početku su, naime, postojale dvije tradicionalno suprotstavljene koncepcije. Rezultat pregovaranja, izražen u Ustavu, bio je 'srednji put' između koncepcije o nedjeljivoj španjolskoj nacionalnoj državi s jedne strane i Španjolske kao zajednice različitih ljudi, povijesnih naroda i regija s druge strane.

¹ Ovaj prilog izmijenjeni je i dopunjeni dio dijela diplomskog rada Miljenka Gotovca "Asimetrija u ustavnom ustrojstvu Španjolske" pisanog uz pomoć prof.dr.sc. Biljane Kostadinov, Katedra ustavnog prava, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

² Ustav Španjolske iz 1978. g. ne određuje jasno državu kao federativnu ili unitarnu u korist dvosmislenosti. Vidi članak 2. Ustava u nastavku rada

Tekst španjolskog Ustava, dakle, u velikoj je mjeri odraz napetosti i političkih dilema koje su postojale u vrijeme rasprava o teritorijalnom uređenju. Međutim, ustav je istodobno i odraz široko prisutne želje da se postigne sporazum između glavnih političkih stranaka koje su bile uključene u pregovarački proces. Težak zadatak postavljanja opće formule ili modela teritorijalnog ustroja, u koji bi se uklopile povijesne i teritorijalne različitosti, objašnjava 'otvoreni' karakter prihvaćenih ustavnih odredaba. Prema L. Morenu riječ je o otvorenom modelu "nesavršenog federalizma".³

2. Uspostava autonomnih zajednica u Španjolskoj

Nakon dugog razdoblja centralizma, zajedno s tranzicijom pojavili su se i zahtjevi za regionalnom autonomijom, prije svega u Kataloniji, Baskiji i Galiciji, gdje su se ti zahtjevi opravdavali snažnim povijesnim identitetom. Međutim, težnja za napuštanjem centralističkog sustava postojala je i na ostalim područjima. Oslobodio se put za proces decentralizacije koji, međutim, nije završio definiranjem španjolske države prema tradicionalnom modelu federativne države (poput S.A.D.-a ili Njemačke) ili države regija (Italija i Francuska). Umjesto toga 'rođen' je srednji model, izražen kroz autonomne zajednice (*Comunidades Autónomas*).

Članak 2. Ustava, vjerojatno najkontroverzniji u čitavom tekstu, ilustrira napetost između težnji za jedinstvom Španjolske i pritisaka za priznanjem povijesnih naroda u Kataloniji, Baskiji i Galiciji:

"Ustav se temelji na neraskidivom jedinstvu španjolske nacije⁴, zajedničke i nedjeljive domovine svih Španjolaca; narodnostima i regijama od kojih se sastoji priznaje se i jamči pravo na autonomiju te međusobna solidarnost."

Jedinstvo i autonomija su, prema tome, temeljna načela španjolskog teritorijalnog modela. Isticanjem neraskidivog jedinstva Španjolske, a istovremeno priznavanjem i garantiranjem prava na autonomiju narodnostima (*nacionalidades*) i regijama, Ustav odbacuje centralizam iz Francova razdoblja. Članak 137. španjolskog Ustava ustanovljava teritorijalnu organizaciju u samoupravne općine (*municipios*), provincije (*provincias*) i autonomne zajednice. Španjolska je danas podijeljena na 17 autonomnih zajednica (sve su postigle autonomiju do 1983. g.) i 2 autonomna grada (*ciudades autónomas*) – Ceuta i Melilla u sjevernoj Africi. Osim na autonomne zajednice, Španjolska je podijeljena i na 50 provincija⁵ koje su nekoć imale veće značenje, ali su s dolaskom sustava autonomnih zajednica izgubile mnoge ovlasti (ipak, i dalje predstavljaju izborne jedinice).⁶ Najnižu administrativnu jedinicu čine općine.⁷

Članak 3. stavak 1. Ustava određuje kastiljanski službenim jezikom Španjolske kojeg "svi Španjolci trebaju savladati i imaju pravo upotrebljavati". Jezici triju 'povijesnih zajednica' – Baskije, Galicije i Katalonije – nisu u službenoj uporabi u španjolskom parlamentu i vladi (iznimka je u običaju da se rasprava u Senatu jednom godišnje može voditi na jeziku narodnosti). Autonomne zajednice mogu, uz kastiljanski, u skladu sa svojim statutima autonomije odrediti i drugi jezik u službenoj uporabi (čl. 3. st. 2. Ustava). To su pravo iskoristile Baskija, Navarra, Galicija, Katalonija, Valencija i Baleari. U Španjolskoj 25% stanovništva ima kao prvi jezik katalonski, baskijski ili galicijski, a ne španjolski (kastiljanski).

³ Luis Moreno: Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain, 1993., str. 6.

⁴ „la indisoluble unidad de la Nación española"

⁵ Neke autonomne zajednice uključuju velik broj provincija (tako Kastilja i León imaju devet, a Andaluzija osam), dok sedam autonomnih zajednica ima samo jednu provinciju (Asturija, Baleari, Kantabrija, La Rioja, Madrid, Murcia i Navarra).

⁶ Predstavništvo u Senatu i Kongresu, domovima *Cortes Generales* (španjolskog parlamenta), nema dakle temelj u autonomnim zajednicama, već na manjim jedinicama, provincijama. Ipak, autonomne zajednice mogu imenovati određen broj senatora (47 od 225).

⁷ Robert Agranoff, Juan Antonio Ramos Gallarín: Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations, *Publius: The Journal of Federalism* 27:4 (Fall 1997), str. 3.

Važno je napomenuti da se samim ustavnim odredbama nije preciziralo razgraničenje države na autonomne zajednice. Ustav je samo uspostavio kriterije kojima se odredilo koje narodnosti i regije mogu postati autonomne zajednice – u tom smislu čl. 143. st. 1. govori o susjednim provincijama sa zajedničkim povijesnim, kulturnim i ekonomskim obilježjima, otočnim područjima i provincijama s povijesnim regionalnim statusom. Dakle, Ustav je omogućio proces decentralizacije, predviđevši ga u odredbama Dijela VIII., dok je njegovu primjenu prepustio političkoj volji stanovništva u svim regijama, odnosno njihovim političkim predstavnicima. Također, Ustav Španjolske omogućio je autonomnim zajednicama da same odrede, svojim statutima autonomije, vlastiti stupanj autonomije (naravno, u okviru ovlasti koje predviđa Ustav).⁸

Izvršavanje spomenutog ustavnog prava, međutim, nije bilo homogeno. U tekstu Ustava, naime, predviđene su dvije različite 'staze' prema autonomiji.⁹ Prvom - općom i redovnom – stazom (čl. 143. Ustava) krenula je većina regija. Tim je člankom uspostavljena mogućnost za sve regije da postanu autonomne zajednice¹⁰, premda bi u početku imale samo ograničene ovlasti (prema čl. 148. st. 2., naime, one mogu izmjenom svojih statuta autonomije povećati svoje ovlasti tek nakon proteka pet godina). Druga staza (predviđena u čl. 151. Ustava) bila je brža, ali u isto vrijeme i složenija. Bila je namijenjena onim autonomnim zajednicama koje su htjele odmah imati najveći dopušteni stupanj autonomije. Tu su stazu izabrale Katalonija, Baskija, Galicija i Andaluzija, a u početku i Valencia i Kanari (obje su, međutim, na kraju prošle kroz proces autonomije redovnom stazom). Čl. 2. prijelaznih odredaba Ustava pojednostavnio je postupanje po brzjoj stazi za ona "područja koja su u prošlosti plebiscitarno prihvatila nacrt statuta autonomije." Time je olakšan posao Baskiji, Kataloniji i Galiciji, koje su uživale autonomiju u kratko vrijeme postojanja španjolske Druge Republike, a na temelju Ustava iz 1931. godine.

Dakle, dok su tzv. povijesne narodnosti, to jest Katalonija, Baskija i Galicija, mogle odmah započeti s procesom stjecanja pune autonomije, druge su regije prvo morale proći petogodišnji period ograničene autonomije. Međutim, jednom kad ostvare punu autonomiju, Ustav ne pravi razliku među autonomnim zajednicama.

U općem procesu decentralizacije tijekom osamdesetih godina posebno je značajan slučaj Andaluzije. Naime, u vrijeme Druge Republike izradio se statut autonomije za Andaluziju, parlament ga je prihvatio u lipnju 1936. te se o njemu trebalo glasovati na referendumu iste godine. Međutim, početak građanskog rata u srpnju označio je kraj autonomističkog projekta za Andaluziju. Zbog toga Andaluzija u Ustavu nije bila priznata kao 'povijesna narodnost', što je uzrokovalo tamošnje veliko ogorčenje i dovelo do snažne kampanje koja je rezultirala uspješnim referendumom u veljači 1980. g. Ipak, Andaluzija je morala pričekati još dvije godine, nakon brojnih političkih previranja, da se pridruži Baskiji, Kataloniji i Galiciji u dobivanju većeg stupnja autonomije.

Tijekom prvih godina sustava autonomnih zajednica, povijesne su regije preuzele znatno veće ovlasti u usporedbi s ostalim regijama. Time se s jedne strane (donekle) udovoljilo nacionalističkim zahtjevima Katalonaca i Baska, a s druge strane u nekim je slučajevima izazvalo negodovanje drugih zajednica, koje su imale manje ovlasti. Povrh toga, spomenuti slučaj Andaluzije probudio je u drugim regijama 'natjecateljski osjećaj' i težnje za jednakim pristupom autonomiji.

Iako se autonomne zajednice međusobno razlikuju po prenesenim ovlastima (*competencias*), važno je naglasiti kako su sve ustrojene na sličan način. Naime, svaka zajednica ima jednodomno regionalno zakonodavno tijelo. Zastupnici se biraju na temelju proporcionalnog sustava, a u pravilu vođa većinske stranke ili koalicije preuzima predsjedanje autonomnom zajednicom te predvodi regionalnu vladu.¹¹ Španjolski sustav autonomnih

⁸ Rosario Serra, Pablo Oñate: The Reform of the Spanish Subnational Constitutions: Rules and Regulations and Political Contexts, 2007., str. 2.

⁹ Michael Keating: Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe, Publius: The Journal of Federalism 29:1 (Winter 1999), str. 80.

¹⁰ Kritičari decentralizacije to su nazvali 'kavom za sve' (*café para todos*).

¹¹ Montserrat Guibernau: Between autonomy and secession: the accommodation of Catalonia within the new democratic Spain, 2002., str. 14.

zajednica je u mnogočemu nedovršen model. Politička decentralizacija je trajan proces, s različitim fazama koje svoj odraz imaju u subnacionalnim ustavima. Štoviše, taj je proces danas življi nego ikad, što pokazuju izmjene statuta autonomije do kojih je došlo ili su u tijeku u mnogim autonomnim zajednicama.

Subnacionalni ustavi ili statuti autonomije (*Estatutos de Autonomía*) izraz su volje i prava određene regije ili narodnosti na autonomiju, a ujedno utvrđuju naziv i granice područja na koje se odnose. Temelj su za stvaranje i organizaciju regionalnih institucija te, što je još važnije, određuju ovlasti autonomne zajednice u granicama utvrđenim španjolskim Ustavom čl. 147. st. 2 Ustava).

Očito je, dakle, da subnacionalni ustavi nisu bilo kakve pravne norme, i to ne samo zbog svojeg sadržaja, nego i zbog posebnog postupka predviđenog za njihovo donošenje i izmjenu.¹² Prema čl. 147. st. 1. španjolskog Ustava, oni predstavljaju "temeljnu institucionalnu normu svake autonomne zajednice."

Statuti autonomije imaju dvojni pravnu narav.¹³ S jedne strane, oni su državni propisi i kao takvi donose se u obliku organskih zakona. S druge strane, ujedno su i regionalne pravne norme kojima se uređuje stvaranje i razvoj autonomnih zajednica. Njihovo sastavljanje i prihvaćanje rezultat je zajedničkog djelovanja španjolskog parlamenta i autonomnih zajednica. Prema tome, ni tijela središnje vlasti niti regionalna tijela nemaju isključivo pravo izmjene subnacionalnih ustava.

Važno je naglasiti kako španjolski Ustav ne predviđa pravila za izmjenu subnacionalnih ustava. Ustav, naime, prepušta utvrđenje tih pravila samim statutima autonomije, ali zahtijeva da te izmjene mora potvrditi španjolski parlament (čl. 147. st. 3. Ustava). Povrh toga, Ustav predviđa i dodatni uvjet za izmjenu onih subnacionalnih ustava koji su prihvaćeni na temelju čl. 151. Ustava (tj. po 'brzoj' stazi). Njihova izmjena mora biti i prihvaćena na referendumu stanovništva te autonomne zajednice (čl. 152. st. 2.).

Proces izmjene statuta autonomije odvija se, prema tome, kroz dvije faze – prva je u regionalnom, a druga u španjolskom parlamentu. U slučaju autonomnih zajednica koje su ostvarile autonomiju na brzoj stazi, postoji i treća faza u obliku referenduma.¹⁴

Proces političke decentralizacije u Španjolskoj, kao što je spomenuto, u posljednje vrijeme prolazi kroz novu, po mnogočemu drukčiju fazu. Korjenite izmjene nekoliko subnacionalnih ustava predstavljaju restrukturiranje španjolske države i autonomnih zajednica. Glavno obilježje trenutnog procesa, koje ga čini sasvim različitim od vremena ranijih izmjena (a osobito od vremena kad se stvarao španjolski teritorijalni model), sukobljavanje je glavnih političkih stranaka. Ozračje stalnog sukoba dviju najjačih stranaka, kao i njihove različite koncepcije onoga što bi trebalo činiti španjolski nacionalni identitet, utjecali su na način na koji dolazi do izmjena subnacionalnih ustava. Naime, čimbenici kao što su nacionalni osjećaj, stranački sustav i vladajuća većina, koji u drukčijoj situaciji ne bi bili toliko važni, u takvom ozračju dobivaju poseban značaj.¹⁵

3. Asimetrija autonomnih zajednica

Agranoff navodi glavne elemente *de jure* asimetrije autonomnih zajednica Španjolske. Osnovne dimenzije asimetrije su u spomenutom bržem putu (predviđenom u čl. 151. Ustava) na koji su Katalonija, Baskija, Galicija (tri povijesne zajednice) i Andaluzija došle do autonomije te dobile veći prijenos ovlasti u puno ranijoj fazi, dok su druge autonomne zajednice čekale i dvadeset godina na prijenos nekih ovlasti nakon prvotne četiri zajednice. Regionalnu policiju, ovlast centralne vlasti, dobile su samo Baskija i Katalonija kao povijesne zajednice.¹⁶ One također imaju šire ovlasti u radu svojih vlada (primjerice u veličini kabineta i vremenskom određivanju izbora).¹⁷ Do 2002. godine, kada su i

¹² Nazivaju se i 'sekundarnim ustavnim', odnosno 'kvaziustavnim' normama.

¹³ Rosario Serra, Pablo Oñate, op. cit., str. 4.

¹⁴ Ibid., str. 5.

¹⁵ Ibid., str. 10.

¹⁶ *Ertzaintza* u Baskiji i *Mossos d'Esquadra* u Kataloniji

¹⁷ Robert Agranoff: Federal Evolution in Spain, *International Political Science Review* 17:4 (1996), str. 385-401.

posljednje autonomne zajednice prihvatile ovlasti na području obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi, nadležnosti autonomnih zajednica su bile nejednake, a vlade Baskije, Galicije, Andaluzije i Katalonije su imale najveći broj nadležnosti. Baskija i Navarra imaju povijesne financijske koncesije utemeljene na njihovim tzv. *fueros* ili pravicama (središnja vlast ih je ukinula 1839. i 1876. godine). Ove regije posebnog režima (*regimen foral*) skupljaju poreze na dohodak i ostale glavne poreze, a zatim se iznos plaćanja središnjoj vlasti određuje pregovorima u obliku paušalne, okrugle svote (*cupo*). Ostale autonomne zajednice se nazivaju regijama uobičajenog režima, a većina njihovog proračuna dolazi iz središnjih subvencija i poreza te kroz udjele u porezima i zajmovima. Autonomna zajednica Kanari, koja se nalazi u blizini afričke obale, zadržava sve poreze u vezi luka i goriva i izuzeta je od poreza na dodanu vrijednost Europske Unije (*Union Value Added Tax*, VAT). Ostalih četrnaest autonomnih zajednica (regije uobičajenog režima) dobivaju samo dio poreza na luke i gorivo, sve ostale autonomne zajednice plaćaju VAT. Katalonski i galicijski obiteljski i građanski zakoni, kao i nasljedno pravo, različiti su od onih u drugim autonomnim zajednicama. Drukčiji status potvrđuje se i u činjenici da uz kastiljanski jezik (*castellano*, službeni jezik u svim dijelovima Španjolske), status 'suslužbenoga' jezika¹⁸ (u regijama u kojima se upotrebljavaju) imaju i baskijski (*euskara*)¹⁹, galicijski (*galego*)²⁰, katalonski (*català*)²¹ i valencijski jezik (*valencià*)²², koji se smatra dijalektom katalonskog. Trebamo istaknuti da vlade u tri provincije u Baskiji u usporedbi s ostalim provincijskim vladama imaju veće ovlasti, gotovo poput vlada ostalih šesnaest autonomnih zajednica (na području oporezivanja, financiranja lokalne samouprave i općinskih vlasti), a njihovi se vijećnici biraju neposredno na općim izborima, dok vijećnike ostalih provincijskih vijeća biraju općinska vijeća. Ističemo i da je Katalonija zadržala puno veći nadzor nad svojim financijskim institucijama i ekonomskim razvitkom.²³ Andaluzija, Valencija, Aragonija i Kanarski otoci samoodredili su se kao nacionalnosti u svojim statutima autonomije.²⁴

Osnovni elementi *de facto* asimetrije autonomnih zajednica u Španjolskoj su ponajprije nejednaki ekonomski razvitak i stopa nezaposlenosti u autonomnim zajednicama (četiri autonomne zajednice su značajno ispod prosjeka države, a četiri iznad tog prosjeka), te velika koncentracija imigranata (tzv. ranjivih skupina) u četiri regije. Katalonija (15,5% stanovništva Španjolske i 23,4% industrijskih poduzeća) i Baskija (5,4% ukupnog stanovništva) vode u razvitku trgovine i industrije.

Druga *de facto* sila asimetrije je uloga koju vlade Baskije i Katalonije vode na području vanjske politike, koja je isključivo u nadležnosti središnje vlasti.²⁵ Baskija i Katalonija odbijaju i jednaku zastupljenost svih regija u Odboru za regije Europske Unije, no jednakost ipak ostaje. Uloga središnje vlade kao pregovarača i konačnog arbitra u odnosima s Europskom Unijom oslabila je nadležnosti autonomnih zajednica na području poljoprivrede, ribarstva i prerade ribe, okoliša, industrijske politike, transporta, regionalnog planiranja i energetske politike, jer se pregovori u Europskoj Uniji vode s pojednom državom, što dovodi do konačne odluke Madrida.²⁶

¹⁸ Ustavna podloga je već spomenuti čl. 3. st. 2. Ustava Španjolske.

¹⁹ U autonomnim zajednicama Baskiji i Navarri.

²⁰ U autonomnoj zajednici Galiciji.

²¹ U autonomnim zajednicama Kataloniji i Balearima. Posljednjim izmjenama statuta autonomije Katalonije jezik *occitano/aranés*, kojim se govori u malenoj dolini Aran u Pirenejima, dobio je status 'suslužbenog' jezika u Kataloniji.

²² U autonomnoj zajednici Valenciji.

²³ Tradicionalno Katalonija ima više iskustva u oporezivanju od ostalih regija uobičajenog režima.

²⁴ Vidi: Audrey Brassloff: *Spain: The State of the Autonomies*, u Murray Forsyth (ed.) *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989., str. 41.

²⁵ Primjerice, bivši katalonski predsjednik Jordi Pujol zatražio je prijam kod švedskog premijera i kralja, a Baski direktno predstavljanje u Europskoj Uniji. Ustavni sud Španjolske je nakon otvaranja Ureda Baskije u Bruxellesu odobrio "međunarodnu aktivnost" autonomnih zajednica, ako se njome ne kompromitira jedinstvo španjolske vanjske politike.

²⁶ Literatura na španjolskom: César Colino: *La integración europea y el Estado autonómico: europeización, estrategias y cambio en las relaciones intergubernamentales*, u Carlos Closa (ed.) *La europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo., 2001.

Najvažnija sila asimetrije je snaga regionalnih nacionalističkih stranaka i njihova uloga u potpori manjinskim središnjim vladama kod formiranja vlada i usvajanja proračuna. Pallarés i Montero navode da regionalističke stranke tada određuju cijenu ulaska u pobjedničku koaliciju (u pravilu su to porezne koncesije, dodatne nadležnosti autonomnih zajednica i ukidanje nadzornih funkcija središnje vlasti u autonomnim zajednicama).²⁷ U Španjolskoj su manjinske vlade formirane 1986., 1989., 1996.²⁸ i 2004. godine i tada su asimetrični zahtjevi priznavani i ugovorene asimetrične koncesije autonomnim zajednicama.

Moreno ističe da je središnja vlast u Španjolskoj na asimetrične zahtjeve autonomnih zajednica odgovarala u razdoblju od 1985. do 1992. godine tzv. politikom potrebe za simetrijom, preferirajući prenošenje ovlasti na sve autonomne zajednice istodobno, kako bi izbjegla poseban položaj nekih autonomnih zajednica.²⁹ *Pacto Autonomico* iz 1992. godine obvezao je glavne strane na prijenos ovlasti u zdravstvu, obrazovanju i socijalnoj skrbi na svih sedamnaest autonomnih zajednica. Španjolska vlada ohrabivala je Valenciju i Kanarske otoke da preuzmu ovlasti koje imaju 'povijesne zajednice'. Vlada u Madridu koristi niz međuvladinih tijela, odbore za prijenos ovlasti, konvencije za suradnju (u sastavu predstavnika središnje vlasti, dužnosnika autonomnih zajednica i općinskih dužnosnika) i tzv. sektorske konferencije (u sastavu ministara središnje vlade i ministara autonomnih zajednica) na kojima se raspravlja o pitanjima iz njihova resora. Konferencija predsjednika autonomnih zajednica uspostavljena 2004. godine spaja premijera središnje vlade i prve ministre autonomnih zajednica i očekuje se da će njezin najveći uspjeh biti na području zakonodavstva na središnjoj razini. Navedeni oblici suradnje imaju cilj uključiti sve autonomne zajednice u izjednačavanju njihova položaja te time obeshrabriti bilateralne pregovore od strane Baska i Katalonaca i drugih.

Slikovito je riječ o tzv. politici "kave za sve" (*café para todos*) umjesto šampanjca samo za povijesne regije. Dodajmo tomu da je Ustavni sud Španjolske priznao autonomnim zajednicama pravo konačne odluke na području njihovih isključivih nadležnosti, no podržao je pravo središnje vlasti da intervenira u slučaju zaštite temeljnih prava, ustavnog integriteta i nacionalnog interesa države.³⁰

4. Primjer Katalonije

Politička autonomija Katalonije unutar Španjolske rezultat je dugog povijesnog procesa. Tako su se autori katalonskog Statuta autonomije (1931. g.) pozivali na *Diputació del General de Catalunya*, srednjovjekovnu skupštinu, smatrajući je osnovom prava na autonomiju. I u preambuli izmijenjenog Statuta autonomije iz 2006. ističu se stalne težnje Katalonaca za autonomijom tijekom stoljeća, utjelovljene kroz institucije kao što je Generalitat (stvoren 1359. g.) i kroz posebni pravni sustav, izražen u ustavima i drugim zakonima Katalonije (*Constitucions i altres drets de Catalunya*). Nakon 1714. g., navodi se u preambuli, na različite se načine pokušalo vratiti institucije autonomije, a prekretnice na tom povijesnom putu bile su Mancomunitat 1914. g., obnova *Generalitata* putem Statuta autonomije 1932. g., ponovna uspostava *Generalitata* 1977. g. i donošenje Statuta autonomije 1979. g., usporedo s povratkom demokracije i donošenjem španjolskog Ustava 1978. godine.

Generalitat je, (čl. 2., stavku 1. katalonskog Statuta autonomije), "institucionalni sustav oko kojega je politički organizirana autonomija Katalonije", a čine ga Parlament,

²⁷ Francesc Pallarés, José Ramon Montero i Francisco José Llera: Non State-wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism, *Publius: The Journal of Federalism* 27:4 (Fall 1997), str. 135-169.

²⁸ Primjerice, nova vlada Narodne stranke (PP) nije imala parlamentarnu većinu 1996. godine i zaključila je formalne koalicijske ugovore s baskijskim i katalonskim nacionalistima. To su bili stranački sporazumi, a ne sporazumi između Madrida i vlada Katalonije i Baskije. Predsjednik Katalonije Jordi Pujol pregovarao je s predsjednikom vlade Aznarom neposredno.

²⁹ Vidi šire: Luis Moreno: *The Federalization of Spain*, London, Frank Cass, 2001.

³⁰ Pozivajući se na gospodarske interese države Ustavni sud je stavio turizam u nadležnost središnje vlasti te proglasio neustavnim katalonski zakon o ukidanju njezinih provincijskih vlada i odredbu baskijskog zakona o jeziku koja propisuje da svi novi državni službenici autonomne zajednice moraju znati *euskara*.

Predsjedništvo, Vlada i druge institucije utvrđene Statutom autonomije. Ovlasti *Generalitata* proizlaze iz građana Katalonije i izvršavaju se u skladu sa statutom autonomije te španjolskim Ustavom (st. 4.).³¹

Kao što je spomenuto, *Generalitat* je u dvadesetom stoljeću prvi put obnovljen za vrijeme španjolske Druge Republike. Statutom autonomije iz 1932. g. *Generalitat* je preuzeo moderne političke i predstavničke funkcije regionalne vlasti. Porazom republikanaca u građanskom ratu 1939. g. dolazi do njegova ukidanja, što će potrajati tijekom Francove diktature. Vršenje funkcije predsjednika *Generalitata* nastavljeno je, međutim, u egzilu. Smrću generala Franca 1975. g. i krunidbom kralja Juana Carlosa I. započeo je proces španjolske tranzicije iz diktature prema obnovi demokratskih institucija, uključujući i vlast u Kataloniji. Na prvim demokratskim izborima u Španjolskoj 1977. g. nadmoćnu pobjedu u Kataloniji odnijele su stranke koje su zahtijevale ponovnu uspostavu statuta autonomije iz 1932. g. i formiranje katalonske vlade. Kao rezultat toga, španjolski premijer Suárez priznao je povijesni legitimitet predsjednika *Generalitata* Josepa Tarradellasa koji se nakon gotovo četrdeset godina vratio iz egzila i formirao vlast. Na temelju demokratskog španjolskog Ustava iz 1978. g. u Kataloniji je, nakon što je prihvaćen u španjolskom parlamentu i na referendumu, 1979. g. stupio na snagu novi statut autonomije. U ožujku iduće godine održani su prvi regionalni izbori te je na vlast došao konzervativni nacionalist Jordi Pujol, postavši tako 126. predsjednik u povijesti Katalonije. *Convergència i Unió* (CiU), koalicija dviju stranaka s Pujolom na čelu, zadržat će vlast u regiji tijekom pet uzastopnih mandata, od 1980. do 2003. g. (unatoč činjenici da je vlast u najvećim gradovima, pa tako i u Barceloni, tradicionalno u rukama socijalista, PSC). U istom razdoblju u Kataloniji je došlo do značajne modernizacije i otvaranja stranim tržištima, a ponovno su oživjeli i katalonski jezik i kultura, nakon godina represije. Nakon regionalnih izbora 2003. g. sklopljen je koalicijski sporazum triju stranaka: socijalista (PSC), separatističke Republikanske ljevice (ERC) i zelenih (IC-V). Predsjednik *Generalitata* postao je socijalist Pasquall Maragall, gradonačelnik Barcelone od 1982. do 1997. g. Njegov mandat obilježila je, između ostalog, izmjena katalonskog Statuta autonomije, prihvaćena na referendumu u lipnju 2006. g. U studenome iste godine održani su regionalni izbori na kojima je, unatoč slabijim rezultatima, koalicija triju stranaka zadržala vlast, a novi je predsjednik postao socijalist José Montilla.

Snažne separatističke težnje prisutne su u Kataloniji duže od stotinu godina. Većina vodećih političara zalaže se ili za odvajanje od Španjolske ili za uklanjanje podređenog položaja regije u odnosu na središnju vlast. Međutim, do dolaska lidera socijalista (PSOE) Joséa Luisa Rodrígueza Zapatera na položaj španjolskog premijera u travnju 2004. g. nastojanja Katalonije za dobivanje većeg stupnja autonomije uglavnom su nailazila na otpore vlasti u Madridu. Kada je José María Aznar na čelu stranke desnog centra Partido Popular (PP) pobijedio na izborima 1996. g., nije imao dovoljno mandata za formiranje parlamentarne većine te je bio prisiljen na konsenzuse i dogovore oko važnijih pitanja. Iznenadujuće za mnoge, njegovi glavni saveznici u to vrijeme bili su katalonski umjereni nacionalisti Jordija Pujola – CiU, tada vladajuća stranka u Kataloniji. Radilo se o 'braku iz koristi' pa je razumljivo da je njihova suradnja prekinuta već nakon sljedećih izbora 2000. g., na kojima je PP osvojio većinu u parlamentu. Ti su izbori označili početak razdoblja naj snažnijih političkih sukobljavanja u Španjolskoj još od 1978. g., a karakterizirala ga je centralistička politika Aznarove vlade. Logično, najjača suprotstavljanja dolazila su iz povijesnih autonomnih zajednica, prije svega Baskije i Katalonije. Sukob s Katalonijom izbio je nakon što je Aznarova vlada odbila dopustiti izmjenu katalonskog statuta autonomije. Stvar se dodatno zakomplicirala nakon regionalnih izbora 2003. g. i formiranja koalicije triju lijevih stranaka, čime je Aznarova stranka isključena od političkog odlučivanja u Kataloniji. Dolazak socijalista na vlast 2004. g., kudikamo spremnijih za dijalog s autonomnim zajednicama, značio je početak novog razdoblja razvoja decentralizacije u Španjolskoj.³²

³¹ Statute of Autonomy of Catalonia, Generalitat de Catalunya, http://www.parlament-cat.net/porteso/estatut/estatut_angles_100506.pdf

³² Forum of Federations – Federations Magazine, Volume 4, Number 2, July 2004, str. 4.

Za razliku od svojeg prethodnika, premijer Zapatero uvjeren je kako su pregovori i kompromis najbolji način za rješavanje uvijek prisutnog pitanja u španjolskoj politici – regionalnih zahtjeva za nezavisnošću ili autonomijom. Stoga ne čudi što se aktivno zalagao za plan izmjene katalonskog statuta autonomije, smatrajući to jedini učinkovitim načinom kojim će se istovremeno zadovoljiti tu regiju i zadržati je unutar granica Španjolske. Također, iskazao je spremnost na raspravu o sličnim planovima za ostale regije. Takvi postupci doveli su do značajnog pada njegove popularnosti, a kritizirala ga je ne samo oporba, nego i članovi njegove vlastite stranke.³³ Članovi glavne oporbene stranke PP i drugi kritičari smatraju da bi izmjena katalonskog statuta autonomije mogla otvoriti put prema proglašenju nezavisnosti Katalonije. Osim toga, smatraju da se time ugrožava jedinstvo Španjolske, jer će vjerojatno potaknuti ostale regije da postavljaju zahtjeve za većom autonomijom. Kritičara ima i u samoj Kataloniji, osobito u redovima separatističke stranke ERC, koji smatraju da je izmjenom statuta dobiveno premalo autonomije

Revidirani Statut autonomije Katalonije usvojen je u rujnu 2005. godine u parlamentu Katalonije, a u studenom 2006. godine prošao je u španjolskom parlamentu. Nacrt je određivao da su Katalonci narod, a ne narodnost, obvezu svih građana da uče katalonski, ograničenja primjene španjolskih zakona na katalonskom teritoriju i nove sporazume o oporezivanju sa središnjom vlasti. Nacrt statuta bio je podnesen u veljači 2006. godine posebnom povjerenstvu predstavnika španjolske i katalonske vlasti i doživio je velike izmjene prije nego je podnesen na referendum u Kataloniji u lipnju 2006. godine. Uz odaziv od samo 48% izmjene su prihvaćene sa 77% glasova u njihovu korist. Izmjenama statuta autonomije Katalonija je preuzela šire ovlasti u nizu pitanja.

Za razliku od autonomnih zajednica Navarre i Baskije, Katalonija (kao, uostalom, i preostale regije) nema vlastiti porezni sustav. Naime, iz povijesnih razloga, Navarra i Baskija ubiru poreze na dohodak, dobit i potrošnju na svojem području, a zatim dio tih prihoda prenose na Madrid. U slučaju Katalonije, pak, financiranje regionalne administracije gotovo u potpunosti ovisi o sredstvima koje iz poreza prikuplja središnja vlast te dodjeljuje regijama. Putem izmjena statuta autonomije pokušao se postići veći stupanj fiskalne autonomije. Kao argument za to navodilo se da je fiskalni doprinos Katalonije, kao jedne od najbogatijih autonomnih zajednica, neproporcionalan u odnosu na ostatak zemlje, odnosno da se u državnu blagajnu uplaćuje više nego što se iz nje prima (pritom zanemarujući španjolskim Ustavom zajamčenu solidarnost među regijama). Katalonija se, dakle, pokušala izboriti za financijsko uređenje slično onome u Baskiji i Navarri, ali to bi značilo preveliku fiskalnu ovisnost Madrida o autonomnim zajednicama, na što Zapatero nije mogao pristati. Umjesto toga, izmjenama statuta autonomije izvršene su neke preinake u financijskom sustavu, ali ključni prihodi i porezi ostali su pri središnjoj vlasti.³⁴

Prvotni tekst prijedloga izmjene katalonskog statuta autonomije, koji je predložila katalonska Vlada, otvoreno je priznavao "katalonski narod" te naglašavao jedinstvenost Katalonije i prednost njezinih zakona pred državnim. Takav izričaj, međutim, nije mogao 'proći' u španjolskom parlamentu, a kao rezultat teških i dugotrajnih pregovora nastala je odredba u preambuli koja uzima u obzir dva različita gledišta³⁵:

"Kao odraz osjećaja i želja građana Katalonije, Parlament Katalonije velikom je većinom definirao Kataloniju kao naciju. Ustav Španjolske u članku 2. priznaje nacionalnu stvarnost Katalonije kao narodnosti."

Konačnim je tekstem statuta, dakle, autonomija Katalonije zadržana unutar granica španjolskog Ustava. Nema općeg pravila o prednosti katalonskih zakona, a u pravno obvezujućim odredbama zadržan je izraz "narodnost" - primjerice u članku 1.:

"Katalonija kao narodnost izvršava svoju autonomiju ustanovljena kao autonomna zajednica u skladu s Ustavom Španjolske i Statutom, svojim temeljnim institucionalnim zakonom."³⁶

³³ Najdramatičnije su reagirala dva visoka vojna časnika u siječnju 2006. g. pozivajući se na mogućnost primjene članka 8. španjolskog Ustava, kojim se oružanim snagama povjerava zadaća obrane teritorijalnog integriteta Španjolske, u slučaju da Katalonija poduzme mjere kojima bi prisvojila šire ovlasti. Obojica su smijenjena sa svojim položajima. Vidi: Forum of Federations – Federations Magazine, Volume 5, Number 2, March/April 2006, str. 16.

³⁴ Forum of Federations – Federations Magazine, Volume 5, Number 3, October/November 2006, str. 16.

³⁵ Ibid., str. 15.

³⁶ Statute of Autonomy of Catalonia, Generalitat de Catalunya

Jezično pitanje jedno je od najvažnijih u Kataloniji. Može se reći da je katalonski nacionalizam više koncentriran na jezik, nego na nacionalnu pripadnost. Broj stanovnika Katalonije koji u svojim domovima govore katalonskim jezikom otprilike je jednak broju onih koji govore španjolskim, tj. kastiljanskim jezikom. Razlog za tako velik broj govornika španjolskog valja tražiti u imigrantima koji su tijekom dvadesetog stoljeća stizali iz ostalih dijelova Španjolske kako bi zadovoljili potrebe katalonskog gospodarstva za radnom snagom. Osim toga, Barcelona kao snažno gospodarsko središte i dalje privlači imigrante iz cijeloga svijeta. S druge strane, katalonski jezik prevladava među urbanom populacijom srednje i više klase te među stanovništvom sela i manjih gradova. Gotovo svi govornici katalonskog govore i španjolski jezik, ali ne vrijedi i obratno.

Izmijenjeni katalonski statut autonomije u članku 6. govori o "vlastitom" jeziku Katalonije te o službenim jezicima u Kataloniji. Na prvom mjestu, u stavku 1., ističe se da je vlastiti jezik Katalonije katalonski jezik te da se on, kao takav, uobičajeno koristi i preferira u tijelima javne uprave i javnim medijima Katalonije, a uobičajeno se koristi i za podučavanje i učenje u obrazovnom sustavu. U stavku 2. propisano je da je katalonski jezik službeni jezik Katalonije, zajedno s kastiljanskim. Sve osobe, ističe se, imaju pravo koristiti oba službena jezika, a građani Katalonije imaju pravo i dužnost poznavati ih. Vrijedi spomenuti i članak 33. statuta autonomije, koji između ostalog govori o pravu građana na jezični izbor. Naime, svaki građanin ima pravo koristiti se službenim jezikom kojega izabere u svojim odnosima s institucijama, organizacijama i tijelima javne uprave u Kataloniji. Kako bi se zajamčilo to pravo, u stavku 3. istoga članka nametnuta je obveza poznavanja službenih jezika sucima, javnim tužiteljima, javnim bilježnicima i drugim osobama, što moraju dokazati na zakonom određen način.

Mnogi građani koji govore samo španjolski smatraju nepravednim uvođenje katalonskog kao službenog jezika, a osobito kao uvjet za zapošljavanje u upravi i sudstvu. Strahuju da se time želi isključiti, osobito iz javne sfere, one koji ne govore katalonski. Tome u prilog možda ide i činjenica što katalonska vlada useljenicima osigurava besplatno učenje katalonskog jezika, dok učenje španjolskog moraju sami platiti.

U Dijelu IV. Statuta autonomije razrađuju se ovlasti koje ima *Generalitat*. Prema članku 110. statuta, na području isključivih ovlasti *Generalitat* ima potpunu zakonodavnu i izvršnu vlast. Riječ je, primjerice, o kulturi (čl. 127.), prometu i vezama (čl. 140.), trgovini i sajmovima (čl. 121.), sustavu lokalne vlasti (čl. 160.), lovu i ribolovu (čl. 119.), sportu i rekreaciji (čl. 134.), stambenim pitanjima (čl. 137.), prostornom planiranju (čl. 149.), teritorijalnoj organizaciji (čl. 151.), socijalnim službama (čl. 166.), prijevozu (čl. 169.), turizmu (čl. 171.) itd. Kad je riječ o pravosudnom sustavu, *Generalitat* ima isključive ovlasti samo u sferi građanskog prava (čl. 129.), dok je ostalo – uz neke iznimke – u nadležnosti državnih sudbenih tijela. Na području podijeljenih ovlasti, u kojima prema statutu autonomije ovlasti dijeli s centrom, *Generalitat* ima zakonodavnu i izvršnu vlast u okviru temeljnih uvjeta koje postavlja središnja vlast (čl. 111.). Neke od njih su obrazovanje (čl. 131.), zdravstvo (čl. 162.), energetska politika i rudnici (čl. 133.), zaštita okoliša (čl. 144.), burze (čl. 145.) i socijalna sigurnost (čl. 165.).³⁷

5. Zaključak

Uvjeti koji vode do asimetrije u Španjolskoj regionalni su i prelaze granice baskijskog i katalonskog nacionalizma. U Valenciji, Aragoniji, Asturiji i Balearskim otocima nacionalistički zahtjevi sežu u srednjovjekovlje; Galicija je povijesno teritorij s posebnim jezikom i građanskim pravom (slično Navarra); Andaluzija je povijesno bila odvojena od Madrida, siromašna i poljoprivredna posljednja je ponovno pridružena; Kanarski otoci su geografski udaljeni i s izuzetno velikim brojem afričkih emigranata (kao i Andaluzija).

³⁷ Prema čl. 112. statuta *Generalitat* ima ovlasti za donošenje propisa za provedbu državnih zakona o intelektualnom i industrijskom vlasništvu (čl. 155.), zaštiti osobnih podataka (čl. 156.), vjerskim slobodama (čl. 161.), zatvorskom sustavu (čl. 168.), i radnim odnosima (čl. 170.).

Sve te regije osjećale su povijesno određeni stupanj odvojenosti i otuđenosti od središta. Baskija traži neki oblik neovisnosti, uz mogućnost sklapanja slobodnog i dobrovoljnog saveza sa Španjolskom.³⁸ Španjolska nikada kroz povijest nije bila u stanju integrirati sve svoje regije u predominantno kastiljansko središte (jezgru čine obje Kastilje, Ekstremadura i Andaluzija, siromašnije poljoprivredne regije), u njoj nalazimo obrnutu piramidu moći – ekonomska moć je na periferiji (Baskija i Katalonija), a politička u centru. Eksperiment s regionalnom autonomijom bio je napravljen u Drugoj Republici, no uslijedio je građanski rat, Francova diktatura i centralizacija države. Španjolsko upravljanje asimetričnim silama kroz odnose među vladama odvija se na dvije razine: na razini bilateralnih sporazuma Madrida i povijesnih regija i drugoj razini međuvladinih odnosa centra i svih ostalih regija. Asimetrija je Španjolskoj potrebna kao način održavanja jedinstva španjolske države. Igru simetrije i asimetrije u međuvladinim odnosima u Španjolskoj nalazimo u procesima vladanja više nego u ustavnim procesima u zemlji i ne možemo sa sigurnošću odrediti koji će pol prevladati u budućnosti.

Španjolska je, pred izazovom pronalaženja ispravnog puta za očuvanje jedinstva i različitosti (o čemu ovisi njezina politička budućnost), izabrala upravljajuću asimetriju kao način očuvanja jedinstva države. Ističemo da pritisak prema asimetriji u Španjolskoj uzrokuje jačanje zahtjeva za simetrijom, a rezultat odnosa snaga asimetrije i simetrije postaje glavni element u političkoj dinamici njezina federalnog sustava. Watts ističe da je ustavno i političko priznanje asimetrije sredstvo za prevladavanje glavnih razlika između ustavnih jedinica što bez toga ne bi bilo ostvarivo.³⁹

Résumé

L'Espagne n'était jamais capable d'intégrer à travers l'histoire toutes ses régions dans le centre castillan prédominant (le centre se constitue de toutes les deux Castilles, l'Extremadure et l'Andalousie, des régions agricoles plus pauvres), on trouve en lui la pyramide inverse du pouvoir, le pouvoir économique se trouve sur la périphérie (Le Pays basque et la Catalogne), et le pouvoir politique se trouve au centre. L'expérience avec l'autonomie régionale fut faite dans la deuxième République, mais la guerre civile est arrivée, la dictature de Franco et la centralisation de l'état. Le gouvernement espagnol des forces asymétriques à travers les relations entre les gouvernements se déroule sur deux niveaux: au niveau des accords bilatéraux du Madrid et des régions historiques et à l'autre niveau des relations intergouvernementales du centre et de toutes les autres régions.

Literatura

Robert Agranoff: Federal Evolution in Spain, *International Political Science Review* 17:4 (1996)

Robert Agranoff, Juan Antonio Ramos Gallarín: Toward Federal Democracy in Spain: An Examination of Intergovernmental Relations, *Publius: The Journal of Federalism* 27:4 (Fall 1997)

Audrey Brassloff: Spain: The State of the Autonomies, u Murray Forsyth (ed.) *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989.

César Colino: La integración europea y el Estado autonómico: europeización, estrategias y cambio en las relaciones intergubernamentales, u Carlos Closa (ed.) *La Europeización del sistema político español*, Madrid: Istmo., 2001.

Forum of Federations – *Federations Magazine*, Volume 4, Number 2, July 2004

³⁸ Teroristička skupina ETA i njihovo izvan zakona stavljeno političko krilo Herri Batasuna žele potpunu neovisnost i ujedinjenje Navarre i tri baskijske pokrajine u Francuskoj kao politički cilj.

³⁹ Ronald L. Watts: A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations, *Asymmetry Series* 2005 (4), IIGR, Queen's University

Forum of Federations – Federations Magazine, Volume 5, Number 2, March/April 2006

Forum of Federations – Federations Magazine, Volume 5, Number 3, October/November 2006

Montserrat Guibernau: *Between autonomy and secession: the accommodation of Catalonia within the new democratic Spain, 2002.*, <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w48guibernau.pdf>, 16. prosinca 2007.

Michael Keating: *Asymmetrical Government: Multinational States in an Integrating Europe*, Publius: The Journal of Federalism 29:1 (Winter 1999)

Luis Moreno: *Ethnoterritorial Concurrence and Imperfect Federalism in Spain, 1993.*, <http://www.iesam.csic.es/doctrab1/dt-9310.pdf>, 16. prosinca 2007.

Luis Moreno: *The Federalization of Spain*, London, Frank Cass, 2001.

Francesc Pallarés, José Ramon Montero i Francisco José Llera: *Non State-wide Parties in Spain: An Attitudinal Study of Nationalism and Regionalism*, Publius: The Journal of Federalism 27:4 (Fall 1997)

Rosario Serra, Pablo Oñate: *The Reform of the Spanish Subnational Constitutions: Rules and Regulations and Political Contexts, 2007.*

Spanish Constitution, <http://www.pogar.org/publications/other/constitutions/spain-e.pdf>, 15. prosinca 2007.

Statute of Autonomy of Catalonia, Generalitat de Catalunya, http://www.parlament-cat.net/porteso/estatut/estatut_angles_100506.pdf, 8. siječnja 2008.

Ronald L. Watts: *A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations*, Asymmetry Series 2005 (4), IIGR, Queen's University

