

# Izazovi većinske demokracije u Španjolskoj: usporedba Baskije i Katalonije

---

**Bosiljevac, Ivana**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2018**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:554636>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-13**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**Ivana Bosiljevac**

**IZAZOVI VEĆINSKE DEMOKRACIJE U ŠPANJOLSKOJ:  
USPOREDBA BASKIJE I KATALONIJE**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2018.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**IZAZOVI VEĆINSKE DEMOKRACIJE U ŠPANJOLSKOJ:  
USPOREDBA BASKIJE I KATALONIJE**

DIPLOMSKI RAD

Mentorica: doc.dr.sc. Danijela Dolenc

Studentica: Ivana Bosiljevac

Zagreb  
Rujan, 2018.

Izjavljujem da sam diplomski rad „**Izazovi većinske demokracije u Španjolskoj: usporedba Baskije i Katalonije**“, koji sam predala na ocjenu mentorici **doc. dr. sc. Danijeli Dolenc**, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Ivana Bosiljevac

## Sadržaj:

<b>1. Uvod</b> .....	5
1.1. Metodologija.....	6
<b>2. Većinska nasuprot konsocijacijskoj i konsenzusnoj demokraciji</b> .....	7
2.1. Kritika konsocijacijske demokracije .....	9
<b>3. Povijesni kontekst</b> .....	10
3.1. Druga Španjolska Republika i Građanski rat .....	11
3.2. Francova diktatura .....	11
3.3. Demokratska tranzicija.....	13
3.3.1. Prva faza tranzicije .....	14
3.3.2. Druga faza tranzicije.....	15
3.3.3. Treća faza tranzicije.....	15
3.3.4. Četvrta faza tranzicije .....	16
3.3.5. Peta faza tranzicije .....	16
<b>4. Španjolski politički sustav</b> .....	17
4.1. Izborni sustav.....	18
4.2. Stranački sustav .....	19
<b>5. Teritorijalno ustrojstvo Španjolske</b> .....	21
5.1. Regionalna vlast .....	22
5.2. Baskija .....	23
5.2.1. ETA.....	24
5.2.2. Ibarretxeov plan .....	25
5.3. Katalonija .....	26
5.3.1. Novi statut 2006. i posljedice odluke Ustavnog suda 2010.....	27
5.3.2. Referendumi 2014. i 2017. ....	29
<b>6. Španjolska – većinska, konsenzusna ili konsocijacijska demokracija?</b> .....	30
<b>7. Zaključak</b> .....	32
<b>8. Popis literature</b> .....	34
<b>9. Sažetak</b> .....	36

## 1. UVOD

Kraljevina Španjolska proživjela je u drugoj polovici 20. stoljeća tranziciju iz diktature u liberalnu demokraciju. Diktatura generala Francisca Franca trajala je od 1939. godine do njegove smrti 1975. Glavno pitanje o kojem je tijekom demokratske tranzicije trebalo odlučiti odnosilo se na politički sustav. Politički akteri postigli su kompromis i odlučili uspostaviti parlamentarnu monarhiju u kojoj kralj, kao vrhovni poglavar države, ima samo ceremonijalnu ulogu, dok izvršnu vlast obnaša vlada na čelu s premijerom. Zakonodavnu vlast ima dvodomni parlament, dok je sudbena u rukama Vrhovnog suda i ostalih sudova. Izborni sustav dizajniran je kao razmjerni. Teritorijalno ustrojstvo države bilo je također jedno od ključnih pitanja s kojim su se susreli nositelji političke vlasti nakon Francove smrti. Ustavom su uspostavljene autonomne zajednice kao najveće teritorijalne jedinice koje su ostvarile nejednake autonomne ovlasti. Španjolska je danas većinska demokracija prema učincima koje proizvodi njen politički sustav, ali i kvazifederacija, odnosno polufederalna država s obzirom na njeno teritorijalno ustrojstvo. Velik izazov središnjoj vlasti predstavljaju manjinski narodi u nekoliko autonomnih zajednica, posebno Baski i Katalonci. Njihovo nezadovoljstvo ne rješava se pomakom ka konsenzusnoj ili čak konsocijacijskoj demokraciji, već se inzistira na jedinstvu Španjolaca i pokušaju recentralizacije države. Cilj ovoga rada jest istražiti kako političko uređenje Španjolske uzrokuje nezadovoljstvo u Baskiji i Kataloniji te na koji način potiče spomenute autonomne zajednice da zahtijevaju veću autonomiju, pa i nezavisnost. Sam politički sustav jedan je od ključnih uzroka nezadovoljstva u Baskiji i Kataloniji jer središnja vlast u trenucima političkih kriza nastupa centralistički, ponekad i represivno. Iako su političke institucije dizajnirane prema obilježjima konsenzusne demokracije, želi se pokazati kako one proizvode većinske učinke koji narušavaju odnos između središnje vlasti u Madridu i dviju nezadovoljnih pokrajina.

Za teorijski okvir odabrana je literatura o većinskoj, konsenzusnoj i konsocijacijskoj demokraciji. Naglasak je stavljen na radove Arenda Lijpharta, poznatog politologa i specijalista za komparativnu politiku, koji je detaljno analizirao društva u kojima postoje etničke, jezične, kulturne i druge raznolikosti te njihove političke sustave. I sam Lijphart Španjolsku je naveo kao pluralno društvo u svojoj analizi 36 demokracija (2014: 62). Kroz spomenuti teorijski okvir želi se analizirati politički sustav Španjolske i njegove manjkavosti koje posebno dolaze do izražaja u odnosu središnje države prema Baskiji i Kataloniji. Nakon analize povijesnog konteksta prikazuje se politički sustav Španjolske i njegovi elementi kao što su sustav vlasti te izborni i stranački sustav. Prikaz ustavnog određenja teritorijalnog ustrojstva zemlje služi kao uvod u analizu političke situacije u Baskiji i Kataloniji, koje su se

prometnule u najglasnije zagovornice povećanja autonomije, ali i nezavisnosti od Španjolske. Prikazuju se ključni trenuci u kojima su Baskija i Katalonija na razne načine tražile veću autonomiju te odgovori na njihove zahtjeve od strane vlade u Madridu. Razdoblje na kojemu je fokus u ovome radu jest razdoblje od restauracije demokracije 1975. godine do kraja 2017. i regionalnih izbora za parlament Katalonije. Kraće poglavlje posvećeno je razdoblju između dva svjetska rata te diktaturi Francisca Franca radi razumijevanja pozadine odnosa središnje države i Baskije, odnosno Katalonije. Valja naglasiti kako je period novije katalonske povijesti od referenduma 2017. nadalje uključen kako bi se donio sveobuhvatan pregled događaja, ali on neće biti detaljno analiziran. Razlog tome jest aktualnost situacije u Kataloniji i njena neizvjesnost u trenutku pisanja ovoga rada, stoga se ne žele donositi preuranjeni zaključci te predviđanja za budući razvoj katalonskog pitanja neovisnosti te mogućeg izlaska iz Španjolske.

### **1.1. Metodologija**

„Studija jedne zemlje smatra se komparativnom ako se služi pojmovima koji se mogu primijeniti i na druge zemlje, razvija pojmove koji su primjenjivi i na druge zemlje i/ili teži općenitijim zaključcima“ (Landman, 2008: 52-53). U ovom radu studija slučaja odnosi se na studiju većinske demokracije u Španjolskoj i njenih manjkavosti. Poseban naglasak stavljen je na dvije španjolske autonomne zajednice, Baskiju i Kataloniju, jer se putem analize njihovih identitetskih specifičnosti, institucija i aktera te odnosa sa središnjom vlasti u Madridu žele pokazati poteškoće u funkcioniranju političkih institucija u sadašnjem demokratskom ustroju Španjolske. Trenutna situacija može se smatrati kritičnom točkom u razvoju španjolske demokracije jer postoji više potencijalnih izvora narušavanja stabilnosti sustava (poput katalonskog zahtjeva za nezavisnošću, pojave alternativa najjačim nacionalnim strankama PP-u i PSOE-u itd.). Stoga je svrha ovoga rada raščlaniti faktore koji su doveli do ove točke, s posebnim osvrtom na zbivanja u Baskiji i Kataloniji koje, od uspostave demokracije 1970-ih godina, imaju vrlo dinamičan razvoj događaja na regionalnoj političkoj sceni i visok utjecaj na nacionalnu politiku.

U ovom radu temeljni način prikupljanja podataka jest analiza službenih dokumenata, poput španjolskog Ustava. Nadalje, rad se temelji na pregledu literature koja se odnosi na konsocijacijsku, konsenzusnu i većinsku demokraciju, s naglaskom na opus Arenda Lijpharta. Također, uključena je i analiza knjiga i znanstvenih članaka koji se bave španjolskim političkim sustavom, teritorijalnim ustrojstvom u Španjolskoj, političkim stanjem u Baskiji i Kataloniji te njihovim odnosom sa španjolskom središnjom vlasti. Analizom dokumenata i

znanstvene literature te pregledom medijskih natpisa nastoji se utvrditi položaj Baskije i Katalonije u Španjolskoj od restauracije demokracije do danas te pokazati kako je razvojem baskijskog i katalonskog nacionalizma Španjolska postala pluralno društvo kojem je potreban teritorijalni i politički preustroj te istinski pomak prema konsenzusnoj, a možda i konsocijacijskoj demokraciji.

## **2. VEĆINSKA NASUPROT KONSOCIJACIJSKOJ I KONSENZUSNOJ DEMOKRACIJI**

Arend Lijphart u svojoj knjizi „Modeli demokracije“ kaže kako je temelj većinskog modela demokracije vladavina i zastupanje interese većine naroda. „Većinski je odgovor jednostavan, lak i vrlo privlačan zato što se vladavina većine i u skladu sa željama većine očito više približava demokratskom idealu „vlдавine naroda i vladavine za narod“ nego vladavina manjine koja je odgovorna manjini“ (Lijphart, 2014: 19). Kod konsenzusne demokracije vladavina većine minimalan je uvjet te ona, za razliku od većinskog modela, „pokušava podijeliti, raspršiti i ograničiti [političku] vlast na mnogo načina“ (Lijphart, 2014: 20). Konsenzusna demokracija, kao i konsocijacijska, suprotnosti su većinskoj. Glavna obilježja većinske demokracije dijele se u dvije skupine. Prva skupina obilježja proizlazi iz odnosa izvršne vlasti i stranaka te uključuje jednostranačke kabinete, dominaciju izvršne vlasti nad zakonodavnom, dvostranačje, većinski izborni sustav, pluralizam i slobodno natjecanje interesnih skupina. Druga skupina obilježja odnosi se na federalno-unitarnu dimenziju, stoga većinsku demokraciju karakterizira unitarna država, jednodomni parlament, dominacija zakonodavne nad sudskom vlašću u procjeni ustavnosti zakona, fleksibilni, tj. meki ustav koji se može mijenjati običnom većinom u parlamentu te slaba i ovisna središnja banka. Tipičan primjer većinske demokracije jest Ujedinjeno Kraljevstvo, ali i bivše britanske kolonije na Karibima. (Lijphart, 2014: 20-21, 23)

Konsenzusna je demokracija reprezentativnija te bolje predstavlja manjinske grupe i njihove interese. U ovakvom obliku demokracije žene su zastupljenije, politička i ekonomska jednakost je značajnija nego kod većinskih demokracija, veća je izlaznost građana na izbore koji su ujedno i zadovoljniji demokracijom. Također, vlade se smatraju odgovornijima te postoji negativna korelacija između konsenzusne demokracije i korupcije. (Lijphart, 2008: 92-97) Ovaj model demokracije karakteriziraju izvršna vlast koju čini višestranačka koalicija, ravnoteža moći između zakonodavne i izvršne vlasti, višestranački sustav, razmjerni izborni sustav te korporativistički sustavi interesnih skupina koji se temelje na kompromisu. Na federalno-unitarnoj osi karakteristike konsenzusnog modela uključuju federalnu i



decentraliziranu državu, dvodomni parlament, krute ustave koji se ne mogu mijenjati običnom većinom, neovisne središnje banke te nadzor ustavnosti zakona od strane vrhovnog ili specijaliziranog ustavnog suda. (Lijphart, 2014: 20-21) Kad se govori o federalizmu, njegova je temeljna karakteristika podjela vlasti između središnje vlasti i regionalnih vlasti koje su odgovorne za teritorijalno ustrojene federalne jedinice. U sekundarna obilježja federalizma ubrajaju se: snažan savezni dom u dvodomnom parlamentu, pisani i kruti ustav te sudski nadzor ustavnosti putem vrhovnog ili ustavnog suda. (Lijphart, 2008: 162-163)

Jedan od načina na koji se može odrediti koliko je država centralizirana, odnosno decentralizirana „jest udio središnje vlasti u ukupnim poreznim primicima neke zemlje“ (Lijphart, 2014: 167). Kao porezi regionalnih vlasti klasificiraju se oni koje regionalne vlasti prikupljaju same za sebe te oni koji su proračunom određeni iz središnje državne blagajne za pojedinu teritorijalnu jedinicu. Također, važan aspekt jest i (ne)kongruentnost federalizma, što označava radi li se o federalnim jedinicama čiji se sastav stanovništva razlikuje na etničkoj, religijskoj, jezičnoj i drugoj osnovi od jedinice do jedinice ili ne. Ukoliko se ne razlikuje, već je u svima sličan, govori se o kongruentnom federalizmu. S druge strane, ako se federalne jedinice međusobno, ali od cijele zemlje, razlikuju po sastavu stanovništva, radi se o nekongruentnom federalizmu. Teritorijalnom podjelom, koja prati etničke, religijske, jezične i druge rascjepke, heterogeno stanovništvo postaje homogeno na razini federalnih jedinica. „Drugim riječima, nekongruentni federalizam može pluralno društvo učiniti manje pluralnim stvaranjem razmjerno homogenih manjih područja“ (Lijphart, 2014: 169). Uz fiskalnu (de)centralizaciju te (ne)kongruentni federalizam bitno obilježje federalnog uređenja jest mogućnost da teritorijalne jedinice imaju svoje ustave ili statute koji određuju političke institucije i sustav vlasti unutar jedinice. Regionalni ustavi mijenjaju se u okvirima saveznog ustava. (Lijphart, 2014: 167-170)

Kad govori o federalnim državama, Lijphart se posebno osvrće na Španjolsku za koju kaže kako je „zemlja koju je najteže klasificirati“ (2014: 166). Španjolska, naime, osigurava autonomiju svojim autonomnim zajednicama, ali formalno nije federacija jer sama sebe Ustavom tako ne definira. „Članak 2. španjolskog Ustava proglašava „nedjeljivo jedinstvo španjolske nacije (i) priznaje i jamči pravo na samoupravu nacionalnosti i regija od kojih je sastavljena“, ali pomno izbjegava svaki spomen federalizma“ (Lijphart, 2014: 167). Ovim člankom Ustava pokušale su se pomiriti unitarističke i federalističke struje kod određivanja političkog sustava Španjolske nakon završetka Francove diktature. Zbog toga, Lijphart smatra „kako Španjolska nije ni nedvojbeno federalna ni očito unitarna“ te da je najbolje „rješenje smjestiti je u polufederalnu kategoriju“ (Lijphart, 2014: 167).

Konsocijacijska demokracija temelji se na četiri ključne značajke: velikoj koaliciji, kulturnoj autonomiji, proporcionalnosti te manjinskom vetu. „Najvažniji element jest činjenica da je na vlasti velika koalicija političkih vođa svih značajnih segmenata određenoga pluralnog društva“ (Lijphart, 1992: 32). Važnost manjinskog veta sastoji se u dodatnoj mogućnosti zaštite manjinskih interesa, dok je načelo proporcionalnosti vrlo bitno kod imenovanja političkih dužnosnika te kod raspodjele financijskih sredstava. Autonomija kao četvrti element konsocijacijske demokracije znači da je manjina „samoj sebi vlast koja se isključivo tiče te manjine“ (Lijphart, 1992: 47). Konsocijacijska demokracija povoljnije je uređenje za države koje imaju parlamentarni sustav vlasti, višestranački sustav, razmjerni izborni sustav te za federalne države gdje su različite etničke i religijske zajednice geografski odvojene. Federalno ustrojstvo države jedan je od oblika autonomije, ali se može uspostaviti i u nepluralnim društvima. No, olakotne okolnosti za uspostavljanje konsocijacijske demokracije jesu geografska odvojenost različitih skupina, nepostojanje etničke ili religijske većine te nepostojanje velikih ekonomskih razlika među etničkim i religijskim skupinama.

Arend Lijphart pobrojao je devet važnih čimbenika za uspostavu i održavanje podjele vlasti u podijeljenim društvima, za koje navodi kako nisu presudni, ali uvelike pomažu. Potrebno je 1) nepostojanje većinske skupine (etničke, religijske, jezične ili bilo koje druge) što se odražava u ravnoteži moći između različitih skupina te suradnji među njima; 2) nepostojanje velikih socioekonomskih razlika među skupinama; 3) nepostojanje velikog broja različitih skupina; 4) da su skupine otprilike jednake veličine; 5) da je ukupna populacija zemlje mala jer se time olakšava suradnja i dogovor među političkim vođama; 6) ujedinjenost protiv vanjskih prijetnji koja pojačava osjećaj solidarnosti među različitim skupinama; 7) da skupine stavljaju lojalnost naciji ispred svojih partikularnih lojalnosti; 8) geografsko koncentriranje grupa te 9) tradicija kompromisa među elitama. (Lijphart, 1992: 59-107; 2008: 51-52)

## **2.1. Kritika konsocijacijske demokracije**

„Konsocijacijska demokracija može biti kritizirana da nije dovoljno demokratska te da je nedovoljno sposobna postići stabilnu i efikasnu vladavinu“ (Lijphart, 1992: 47). Velika koalicija, kao jedan od ključnih elemenata konsocijacijske demokracije, podrazumijeva izrazito slabu oporbu, s obzirom da gotovo sve relevantne političke stranke sudjeluju u vlasti. Najozbiljnija kritika ne tiče se moguće nedemokratske demokracije, već njene stabilnosti. Nekoliko je čimbenika koji mogu konsocijacijsku vladu učiniti neefikasnom: 1) velik broj političkih opcija na vlasti može učiniti proces donošenja odluka

sporim jer je potrebno postići dogovor između svih aktera; 2) manjinski veto može prouzročiti blokadu cijelog političkog sustava, ukoliko ga određene skupine društva koje sudjeluju u vlasti odluče zloupotrijebiti; 3) načelo proporcionalnosti može umanjiti efikasnost upravnog aparata tako što prioritet kod zapošljavanja postaje pripadnost određenom dijelu društva, a ne osobne kvalitete i sposobnosti; 4) autonomija zahtijeva množenje administrativnih jedinica, što predstavlja velik trošak za državu (Lijphart, 1992: 50-51). Autonomija, ukoliko se zloupotrijebi, može biti korak do raspada država, a ne ujedinjujući faktor. Teorijski okvir ovdje pomaže kako bi se Španjolska odredila prema ova tri modela te kako bi se, prema njima, analizirale manjkavosti, ali i prednosti njenog demokratskog sustava. No, da bi mogli raščlaniti španjolsku demokraciju u posljednjih 40-ak godina, potrebno je prikazati povijest njenoga nastanka.

### **3. POVIJESNI KONTEKST**

Povijest konstituiranja političke zajednice na Pirenejskom poluotoku seže još u razdoblje Rimskoga Carstva, no ključno za ovaj rad jest 20. stoljeće. Ono je za Španjolsku bilo turbulentno jer je uključivalo ratni sukob, nekoliko različitih državnih uređenja, ali u konačnici i uspostavu liberalne demokratske države. Tri su relevantna razdoblja u 20. stoljeću utjecala na političku situaciju u Španjolskoj kakva je danas: Druga Španjolska Republika i Građanski rat, Francova diktatura te uspješna demokratska tranzicija i razdoblje nakon nje. Svako od ovih razdoblja dalo je snažan pečat na današnje stanje u Baskiji i Kataloniji, ali i cijeloj Španjolskoj. Španjolska je u svojoj povijesti bila „neuspješna u izgradnji unitarne nacije“ (Keating, 2000: 31). Važno je naglasiti kako temelji današnjih odnosa između navedenih pokrajina i središnje vlasti u Madridu sežu u 18. i 19. stoljeće kada je „proces državne centralizacije i nacionalne unifikacije koji je pratio paralelan proces društvene modernizacije“ ostvario suprotan učinak jer su „rubne regije poput Katalonije i Baskije postale su ekonomski razvijenije od centralnih državnih regija“ (Barbarić, 2015: 133).

Sukob liberalne struje, koja se zalagala za ustavno uređenje države, i tradicionalne struje, koja se borila za opstanak monarhije, obilježio je 19. stoljeće u Španjolskoj. Ispreplitanje raznih reformi, revolucija i vojnih pučeva prekinuto je nakratko donošenjem Ustava, no „konzervativni Ustav iz 1876. što su ga donijeli Bourboni omogućio je samo privremenu stabilizaciju španjolske države i društva“ (Merkel, 2011: 157). Ustav je doveo do promjene vlasti i izmjene liberalnih i konzervativnih stranaka u vladi, no vlada je formirana prema učincima izbornog sustava koji se temeljio na cenzusu i manipulacijama te je isključivao žene iz biračkog tijela. Nastojanje da se restaurira monarhija početkom 20.

stoljeća prekinuto je „1923. pučem Miquela Prima de Rivere, generalnog kapetana Katalonije“ (Merkel, 2011: 157). Režim generala Prima de Rivere propao je pod pritiskom oporbe koji su činili radnici, sindikati i intelektualci, a pridružio im se i dio oružanih snaga.

### **3.1. Druga Španjolska Republika i Građanski rat**

Prijelaz u demokraciju u 1930-im godinama u Španjolskoj protekao je mirno jer se izvor promjene nalazio u izbornim uspjesima republikanskih stranaka te u suradnji s ostalim političkim opcijama. Novi ustav donesen je 1931. godine i njime je uspostavljena autonomija u povijesnim regijama Baskiji, Galiciji i Kataloniji. No, Druga Španjolska Republika trajala je svega osam godina (1931.-1939.), a posljednjih 6 godina (od 1933. nadalje) obilježili su ideološki i interesni sukobi te brojni valovi političkog nasilja. „Duboke crte sukoba dijelile su crkvu i laicizam, anarhosindikalistički organizirane radnike i protureformske kapitaliste, poljoprivrednike i krupne zemljoposjednike, nacionalističke zagovornike središnje države i regionalističke secesioniste, te politički organizirane stranke ljevice i desnice (Linz, 1978b, 145. i d.)“ (Merkel, 2011, 158). Tijekom posljednje tri godine Druge Republike Španjolska se nalazila u krvavome građanskom ratu. Ipak, ovo razdoblje predstavlja „pravi rez kontinuiteta centralističke države jer su ponovno uvedeni mnogi elementi autonomije za povijesne regije“ (Barbarić, 2015: 133).

Izvor propasti Druge Republike bile su jaka polarizacija u političkom i društvenom životu, što je dovelo i do povećane mobilizacije raznih skupina i organizacija. Osim političkih i društvenih organizacija mobilizirala se i vojska na čelu s generalom Franciscom Francom. On je rješenje pronašao u vojnom puču, odnosno napadu na institucije Druge Republike, što je dovelo do trogodišnjeg građanskog rata. „Žrtve tog rata, kojega je Franco shvatio kao *cruzadu* (križarski rat) „dobre“ protiv „zle“ Španjolske, obilježavale su i dijelile zemlju do sedamdesetih godina. One su bile traumatskih doživljaj Španjolske u 20. stoljeću“ (Merkel, 2011: 158). Na strani „zle“ Španjolske nalazili su se i svi regionalni nacionalni pokreti koji su većinom podržavali republikansku stranu u ratu. Oni su poraženi, a uspostavom Francove diktature „zavladalo [je] razdoblje stroge državne centralizacije“ (Barbarić, 2015: 133).

### **3.2. Francova diktatura**

Građanski rat završio je 1939. godine te tada počinje vladavina Francisca Franca. Tijekom Drugog svjetskog rata odlučio se za neutralnost i odbio se boriti na strani Hitlerove Njemačke, s obzirom da je Španjolska bila u ruševinama nakon trogodišnjeg krvavog sukoba. Franco je želio ujedinjenu Španjolsku te su ga zabrinjavala prava koja su pojedine regije

ostvarile tijekom Druge Republike te mogući separatizam, za koji je vjerovao kako predstavlja „negaciju jedinstva španjolske nacije“ i „njezina obnovljenog imperijalnog identiteta“ (Barbarić, 2015: 134). Odgovor je vidio u represiji koja je vršena kako se ne bi isticale jezične, kulturne ili druge posebnosti na regionalnoj razini. Zabranjeni su svi regionalni jezici te političke i kulturne institucije i organizacije. Iako je cilj represije bio potisnuti i ugušiti regionalne identitete, postignut je kontraefekt te su oni jačali. I danas „mnogi Španjolci stavljaju lojalnost regiji ili lokalitetu na istu razinu ili iznad lojalnosti zemlji“ (Borgen, 2010: 1011), što se može tumačiti kao posljedica Francove represije. Regionalne raznolikosti tretirane su tijekom diktature „kao prijetnja“ te se pokušavalo „forsirati lingvističku i kulturnu uniformiranost“ (Borgen, 2010: 1011) svih dijelova Španjolske. Katalonija i Baskija bile su „dodatno stigmatizirane kao separatističke zemlje“ (Ćurko, 2013: 45).

U Španjolskoj je režim najviše ugrožavala društveno-ekonomska modernizacija, odnosno gospodarski uspjeh 1960-ih i početkom 1970-ih godina (Merkel, 2011: 159). Otvaranje ekonomskih struktura dolazilo je u sukob sa zatvorenim autoritarnim režimom, a pojačanom industrijalizacijom rastao je gradski srednji sloj društva. „Ekspandirajući novi srednji slojevi zahtijevali su pak veće sudjelovanje u politici i pravednije sudjelovanje u privrednom blagostanju“ (Merkel, 2011: 159). Gospodarski rast nije pretjerano štetio režim dok nije došlo do krize 1973. godine i kraja gospodarskog prosperiteta. Očekivanja stanovništva koja su rasla s ekonomskim napretkom nisu više mogla biti ispunjena, pa dolazi do destabilizacije režima. U međuvremenu, Franco gubi potporu Katoličke crkve, a konzervativni državni aparat povjerenje stanovništva. „Tradicionalne vrijednosti katoličke i autoritarne Španjolske sve su manje korespondirale s modernošću uvelike sekulariziranog društva (Maravall i Santamaria, 1986, 80)“ (Merkel, 2011: 163). Ipak, frankističke elite i dalje su kontrolirale vojne i policijske snage, sigurnosne službe, upravni aparat i sudstvo.

Franco je umro 20. studenog 1975. godine, no s tim datumom nije došlo do naglog sloma njegovog režima. Prije smrti španjolski je diktator kao svoga nasljednika odredio mladog princa Juana Carlosa iz dinastije Bourbon. Njegov zadatak bio je nastaviti Francovu politiku uz podršku vojske i frankističkih institucija. No, on nije bio karizmatičan kao Franco niti je imao osobine autoritarnog vođe, već se odlučio na reformu političkog sustava. Francov režim imao je veliku potporu stanovništva, stoga je ostavio vrlo teško političko nasljeđe za uspostavu demokracije. „Režimske elite nisu odmah smijenjene, uhićene ili protjerane u egzil, nego su ostale na vlasti. Kao rezultat natezanja između reformističkih frankista i opozicije naposljetku je nastao kompromis: *transición pactada* – pogodbeni tranzicija“ (Merkel, 2011:

163). Dogovorni prijelaz iz jednog političkog sustava u drugi, iz autoritarnog režima u demokratski, na primjeru Španjolske može se objasniti kao rezultat nesrazmjera između društva i države. Društvo se, ponajprije zahvaljujući gospodarskom uspjehu, brzo liberaliziralo i dostiglo zapadnoeuropska društva, dok ga država nije mogla pratiti za Francova života.

### **3.3. Demokratska tranzicija**

Kad govore o demokratskoj tranziciji u Španjolskoj, Linz i Stepan napominju kako je ona prva zemlja koju Huntington navodi u trećem valu demokratizacije. Također, važno je naglasiti kako autoritarni režim u Španjolskoj nije bio suočen s porazom u ratu, ekonomskom krizom ili gubitkom potpore nekog vanjskog aktera, već je došlo do situacije u kojoj se vlast nakon smrti Francisa Franca nije mogla održati bez pretjerane represije. Istovremeno, oporba nije imala dovoljno kapaciteta za državni udar, s obzirom da je vojska bila odana režimu. „Španjolska je bila „tranzicija koju je inicirao režim“, iako pod pritiskom društva“ (Linz, Stepan, 1998: 114). Merkel navodi kako je diktatorski režim bio skrojen prema osobnosti generala Franca. „Koalicija vojske, policije, veleposjednika, reakcionarnoga industrijskog kapitala, Katoličke crkve i konzervativnoga državnog aparata koja je podupirala režim ostala je političko i kulturno opterećenje za svaku demokratizaciju i nakon Francove smrti“ (Merkel, 2011: 158). Ljevica je bila potlačena te je postojao velik strah kako će tranzicija biti veoma rizična i da će dovesti do polarizacije društva.

Jedan od ključnih faktora u španjolskoj tranziciji bio je kralj Juan Carlos. „Kao monarh, predstavljao je jedinstvo i teritorijalni integritet države“ (Merkel, 2011: 170). Režimske elite vjerovala su kako će nastaviti politiku generala Franca koji ga je imenovao svojim nasljednikom, što mu je osiguralo i povjerenje oružanih snaga. Vojska i frankisti vidjeli su u njemu osobu koja jamči kontinuitet režima. S druge strane, njegove političke odluke bile su reformski nastrojene te je njegovo imenovanje Suáreza predsjednikom vlade bila jedna od ključnih odluka u španjolskoj tranziciji. „Legitimno imenovanje od strane kralja dalo je Suárezu dodatan prostor za djelovanje koje nikad ne bi dobio demokratskim izborima nasuprot autoritarnim snagama veta“ (Merkel, 2011: 171).

Valja naglasiti kako je olakotna okolnost za političke elite koje su provodile tranziciju bilo već snažno i poprilično diferencirano civilno društvo, institucionalizirana liberalizirana ekonomija koju je samo trebalo reorganizirati te upotrebljiv državni aparat kojeg je trebalo lišiti autoritarne obojanosti. Također, u Španjolskoj je i prije 1975. godine postojala snažna tradicija vladavine prava. (Linz, Stepan, 1998: 138) No, nakon kraja autoritarnog režima

trebalo je uspostaviti nove političke institucije. Iako su institucije bile upotrebljive, nužno je bilo razriješiti ih višegodišnjeg utjecaja i tereta prethodne vlasti. „Jedini hitan zadatak u studenom 1975., kada je Franco umro, bio je stvaranje političkih institucija koje bi dobile svoju samostalnost i podršku“ (Linz, Stepan, 1998: 117). Nakon neuspjelog pokušaja održanja frankističkog režima od strane premijera Ariasa Navarra, novim je premijerom imenovan Adolfo Suárez. Na mjesto premijera došao je s pozicije ministra i glavnog tajnika jedine stranke *Movimiento*. Jedan od početnih uspjeha u pregovorima bio je sporazum Moncloa koji je izglasao *Cortes*. Iako je službeno radilo o dogovoru između sindikata i poslodavaca, sporazum Moncloa bio je politički dogovor. Uz podršku kralja, Suárez je vodio pregovore između mekolinijaške struje vladajuće režimske elite i oporbe od studenog 1975. do prosinca 1978. etapu po etapu. „U pregovorima nije više bilo samo govora o pitanju demokracija ili autokracija, nego o konkretnim oblicima i tempu procesa prijelaza te o obliku demokratske vlasti“ (Merkel, 2011: 164).

Kako bi se izbjeglo nasilje, sam *Cortes* trebao je pokrenuti reformu i raspisati izbore. Suárez, koji je bio dobar govornik, naglašavao je kako su izbori ključan događaj za promjenu i za raskidanje sa starim režimskim institucijama. Oporba vladajućem režimu bila je jaka, ali nedovoljno da zbací frankiste. S druge strane, stare elite nisu imale dovoljno moći da nastave Francovu politiku. Obje su strane shvatile kako trebaju jedna drugu, što je dovelo ubrzo do pregovora između političkih lidera dviju strana. „Rezultat je bio proces institucionalizacije o kojemu su se dogovorile elite dviju strana, a koji je protekao u četiri etape i završio 1978.“ (Merkel, 2011: 168) donošenjem Ustava. Merkel ne navodi završnu, petu etapu, ali prijelaz iz autoritarnog u demokratski režim u Španjolskoj završen je i potvrđen političkim odlukama u Baskiji i Kataloniji. Linz i Stepan tvrde kako je demokratska tranzicija počela „Francovom smrću 20. studenog 1975.“, a završila je „25. listopada 1979. godine, kada su održani referendumí u Baskiji i Kataloniji“ (Linz, Stepan, 1998: 132) kojima su potvrđeni regionalni statuti o autonomije. Na taj način su Baski i Katalonci priznali novo državno uređenje.

### **3.3.1. Prva faza tranzicije**

Prvu fazu ili etapu španjolskog prijelaza iz autoritarnog režima u demokraciju obilježilo je donošenje Zakona o političkoj reformi. Suárez je uspio nagovoriti frankiste na vlasti „da pristanu na zakon koji bi sa suverenošću naroda, uvođenjem općega biračkog prava i postupkom ustavne reforme“ (Merkel, 2011: 168) postao osnovica za novo političko ustrojstvo. „Zakon je prihvaćen u frankističkom Cortesu s 426 glasova – 59 bilo je protiv, a

13 suzdržanih – i na referendumu 15. prosinca 1975. na kojemu je sudjelovalo 78% birača, s 94% glasova (Maravall i Santamaria, 1986, 83)<sup>4</sup> (Merkel, 2011: 168-169). Suárez je pomoću ovog zakona osigurao legalnost i legitimnost tranzicije. Legalnost je osigurao pristankom frankista i potporom Zakonu u parlamentu, a legitimnost je dobio na referendumu.

### 3.3.2. Druga faza tranzicije

Drugu fazu tranzicije obilježila je legalizacija Komunističke partije. Suárez se odlučio na korak koji je doživio velike kritike od strane vojske i tvrdolinijaške struje frankista, no nije došlo do političkog veta, odnosno blokade političkog sustava. Legalizacija Komunističke partije bila je teška i opasna odluka, ali bilo je „bitno zbog potrebe pružanja mogućnosti svima da se izraze u slobodnom natjecanju, što je bitan element demokracije i, time, mjerilo vjerodostojnosti demokratskih napora španjolske vlade“ (Linz, Stepan, 1998: 124). Dopuštanjem Komunističkoj partiji da sudjeluje na parlamentarnim izborima „Suárez nije samo uklonio jedno neliberalno ograničenje u demokratskom sustavu nego je stvorio pretpostavku da se i komunisti, koji su imali znatnu sposobnost da mobiliziraju industrijsko radništvo“ (Merkel, 2011: 169), uključe u pregovore. Suárez je, dozvolivši svim političkim opcijama da sudjeluju u demokratskom procesu, dokazao da je istinski demokrat. Također, na ovaj se način mogla vidjeti istinska snaga ekstremističkih političkih opcija.

### 3.3.3. Treća faza tranzicije

Prema Merkelu, treća etapa španjolske tranzicije bili su konstitutivni izbori 1977. godine, kao prvi slobodni i kompetitivni nakon 40 godina. Relativnu većinu i pobjedu odnijela je stranka Unija demokratskog centra (*Unión de Centro Democrático* – UCD) premijera Adolfa Suáreza s 34,6% glasova. Drugi, s osvojenih 29,4%, bili su socijalisti (*Partido Socialista Obrero Español* – PSOE), što je bio značajan uspjeh. PSOE je „najjača opozicijska stranka vladajućem UCD-u“ (Nikić Čakar, 2011: 8), dok su desna *Alianza Popular* (AP) i Komunistička partija (*Partido Comunista Español* – PCE) osvojile manje od 10% glasova. (Merkel, 2011: 169). Suárez je sastavio manjinsku vladu na temelju osvojenih 165 od 350 mandata uz podršku AP-a<sup>1</sup>. Rezultat izbora donio je sa sobom dva pozitivna učinka za nastavak procesa demokratizacije: dvije umjerene stranke dobile su dvije trećina glasova birača te, zbog izrazite razmjernosti izbornog sustava, tri četvrtine mandata. „Između ljevice i

---

<sup>1</sup> <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones/Generales-1977?p=1379061494717#resultados>



desnice oblikovala su se dva tabora otprilike jednake veličine koja su slijedila centripetalnu logiku natjecanja“ (Merkel, 2011:169).

#### **3.3.4. Četvrta faza tranzicije**

Izrada i usvajanje novog Ustava ključni su događaji u četvrtoj etapi španjolskog prelaska u demokraciju. Sve četiri stranke koje su bile zastupljene u parlamentu nakon izbora 1977. (UCD, PSOE, AP, PCE) sudjelovale su u izradi ustava. Njima su se u pregovore oko Ustava priključili i katalonski nacionalisti iz stranke Konvergencija i unija (*Convergència i Unió – CiU*). Pregovore su vodili politički lideri stranaka. „Dok je izvanparlamentarni pritisak štrajkovima, prijetnjama štrajkom i demonstracijama jačao pregovarački položaj demokratskih snaga, puko je postojanje vojske stalno djelovalo kao ograničenje i rizik u cjelokupnom procesu demokratizacije“ (Merkel, 2011: 169). Ipak, političke elita uspjele su postići konsenzus na temelju kojega je izrađen Ustav, s ciljem da se najvažnije nacionalne odluke donose na temelju slaganja, a ne nametanjem. Nacrt Ustava u demokratski legitimiranom parlamentu prihvaćen je gotovo jednoglasno. Sve u procesu tranziciji postignuto je pregovorima i sporazumom, čemu svjedoči poznata španjolska fraza kojom se opisuje prijelaz u demokraciju: *reforma pactada – ruptura pactada* (dogovorena reforma – dogovoreni raskid). Nakon što je usvajanja u *Cortesu*, odlučeno je kako će se tražiti potvrda Ustava na referendumu. „Prihvaćanje Ustava na referendumu u prosincu 1978. s 87,7 posto glasova pokazalo je opću suglasnost španjolskih građana“ (Merkel, 2011: 169-170).

#### **3.3.5. Peta faza tranzicije**

Zbog izrazito negativnih iskustava tijekom duge vladavine generala Franca, pitanje statusa Baskije i Katalonije bilo je izrazito važno i delikatno tijekom procesa demokratske tranzicije. Posvećenost Suárezove vlade demokratizaciji i inzistiranje na uspostavljanju veza između političkih elita i civilnog društva pomoglo je rješavanju odnosa između regionalnih nacionalističkih skupina i središnje države. Institucionalizacija demokracije završena je krajem 1979. privremenim rješenjem o autonomiji španjolskih regija. Mogući problem državnosti i potencijalni građanski rat, koji bi uzrokovali regionalni nacionalisti, spriječen je pažljivim tempiranjem i sekvencioniranjem koraka u tranziciji. Izbori su tako prvo provedeni na nacionalnom nivou, a kasnije na regionalnom, kako bi i autonomne zajednice postale legitimne. Baskija, Katalonija i Galicija priznate su kao povijesne nacionalnosti i time im je otvoren brži put prema statusu autonomnih zajednica. Baski i Katalonci potvrdili su svoje statute o autonomiji na referendumima. Tako je, primjerice, u Kataloniji Statut podržalo 88%

birača te je njime Katalonija dobila svoju vladu (*Generalitat*) i parlament. Katalonski jezik definiran je kao *llengua propia* (vlastiti jezik) i dijeli status službenog jezika sa španjolskim. U konačnici, „demokratizacija španjolskog društva i države bila je nezamisliva i gotovo neostvariva bez paralelnog procesa stvaranja specifičnog sustava regionalne autonomije“ (Barbarić, 2015: 134), koji je biti razložen u sljedećem poglavlju.

Početakom 1980-ih možda se činilo kako demokratska tranzicija neće uspjeti jer se počeo buditi otpor prema reformama u jednom dijelu oružanih snaga. Iako „Francov režim nije bio prava vojna diktatura, ali su vojni časnici do Francove smrti obavljali značajnu kontrolnu funkciju unutar režima i redovito su imali čelne dužnosti u vladi, pravosuđu i upravi“ (Merkel, 2011: 183). Njihov je utjecaj i dalje bio vrlo značajan, a nepovjerljivost prema demokratskoj vladi sve je više rasla. Tome je doprinijelo i terorističko djelovanje baskijske nacionalističke organizacije koja je likvidirala određeni broj vojnih časnika, posebice nakon 1975. godine. S napretkom demokratskih reformi između 1977. i 1982. jačao je i otpor vojske te do eskalacije dolazi 23. veljače 1981. Do pokušaja vojnog puča došlo je kada su paravojne jedinice Guardije Civil zauzele parlament. Iz vojarni u Valenciji krenule su i oklopne jedinice prema glavnom gradu, no pravovremenom reakcijom kralja i njegovim sprečavanjem djelovanja ostalih vojnih jedinica, puč je anuliran. (Merkel, 2011: 184)

Demokratska konsolidacija u Španjolskoj postignuta je parlamentarnim izborima 1982. godine, na kojima je pobijedila socijalistička opcija koja se dotad nalazila u oporbi. Vlada PSOE-a provela je modernizacijsku reformu i reorganizaciju vojske kako bi se spriječili budući pokušaji vojnih udara. Također, profesionalizaciju oružanih snaga olakšao je i ulazak u NATO savez 1982. godine. „Španjolski prijelaz iz autokracije u demokraciju zasigurno se može smatrati tranzicijskim procesom *sui generis*. Obilježio ga je visok stupanj konsenzusa i kompromisa među ključnim političkim akterima koji su dominirali cijelim razdobljem tranzicije“ (Nikić Čakar, 2011: 11).

#### **4. ŠPANJOLSKI POLITIČKI SUSTAV**

Španjolski politički sustav određen je Ustavom iz 1978. godine kao parlamentarna monarhija (čl.1.). Na čelu države nalazi se monarh kao poglavar i simbol jedinstva i kontinuiteta španjolske države (čl. 56.). Španjolska kruna nalazi se u rukama dinastije Bourbon te ju nasljeđuju legitimni nasljednici kralja Juana Carlosa I. (čl. 57.). Trenutni španjolski kralj jest njegov sin Filip VI., koji je preuzeo ovu ulogu 2014. nakon abdikacije kralja Juana Carlosa. On predstavlja Španjolsku u međunarodnoj zajednici. Ovlasti kralja propisane su ustavnim člancima 62. – 64. te uključuju: proglašavanje zakona, sazivanje i

raspuštanje parlamenta, raspisivanje parlamentarnih izbora i referendum, imenovanje i razrješenje premijera i članova vlade, vrhovno zapovjedništvo nad oružanim snagama, imenovanje diplomatskih predstavnika te objava rata i proglašenje mira na temelju odluke parlamenta. Kraljeve akte supotpisuje premijer ili mjerodavni ministar u vladi. Uloga kralja zapravo je ceremonijalna.

Španjolski parlament – *Cortes Generales* – sastoji se od dva doma: Kongresa i Senata. Predstavlja zakonodavnu granu vlasti, donosi državni proračun i nadzire rad vlade. Članovi državnog parlamenta ne mogu istodobno obnašati dužnost zastupnika u regionalnom zakonodavnom tijelu. Kongres čini minimalno 300, a maksimalno 400 zastupnika koji se biraju univerzalnim, jednakim, izravnim i tajnim glasovanjem. Članovi Kongresa biraju se na temelju razmjernog izbornog sustava. Provincije predstavljaju izborne jedinice u Španjolskoj. Ceuta i Melilla, španjolske enklave na afričkom kontinentu, biraju svaka po jednog zastupnika u Kongres. (čl. 68.). Senat, tj. gornji dom, ima ulogu teritorijalnog predstavništva. U svakoj provinciji biraju se po četiri senatora na temelju univerzalnog, jednakog, direktnog i tajnog prava glasa. U otočnim provincijama Gran Canaria, Mallorca i Tenerife biraju se po tri senatora, a po jedan na sljedećim otocima ili skupinama otoka: Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote i La Palma. Ceuta i Melilla biraju po dva člana Senata. (čl. 69.) „Pored provincija i autonomne su zajednice zastupljene u Senatu, tako da svaka regija bira jednoga senatora, a ostatak (po jedan senator za svaki milijun stanovnika) imenuje regionalna skupština“ (Barbarić, 2015: 140). I Kongres i Senat biraju se na mandat od četiri godine. Španjolski bikameralizam je asimetričan te je Kongres puno moćniji dom.

Vlada obnaša izvršnu vlast te je, prema 97. članku Ustava, odgovorna za unutarnju i vanjsku politiku, civilnu i vojnu administraciju te obranu zemlje. Sastoji se od predsjednika vlade, potpredsjednika i ministara. Povjerenje kandidatu za predsjednika vlade izglasava Kongres natpolovičnom većinom glasova, na temelju čega ga kralj imenuje premijerom. Članove vlade imenuje kralj na prijedlog premijera. Vlada je kolektivno odgovorna parlamentu koji je može smijeniti konstruktivnim glasovanjem o nepovjerenju, što znači da je uvjet za smjenu vlade predlaganje novog premijera. Mehanizam konstruktivnog glasovanja o povjerenju jedan je od jamaca stabilnosti vlade, što dokazuje prosječno trajanje vlada od 36,8 mjeseci u razdoblju 1977. – 2008. (Merkel, 2011: 174).

#### **4.1. Izborni sustav**

Prema Ustavu iz 1978. španjolski izborni sustav jest razmjerni, no sustav se razlikuje ovisno o kojem se domu parlamenta radi. Kod izbora za Kongres izborne jedinice čine

provincije kojih je 50 te dva autonomna grada Ceuta i Melilla. Provincije su višemandatne izborne jedinice te biraju različit broj članova parlamenta, dok su dva afrička grada jednomandatne izborne jedinice. „Gotovo svih pedeset španjolskih provincija uspostavljeno je administrativnom reformom iz 1833.“ (Hopkin, 2006: 378). Granice provincija i danas su ostale iste te ne prate novu distribuciju stanovništva. Većina izbornih jedinica je mala te bira prosječno pet zastupnika. Izborni prag je 3% te on utječe na rezultate izbora samo u Madridu i Barceloni koji biraju više od 30 zastupnika. Metoda koja se koristi za pretvaranje glasova u mandate je D'Hondtova metoda, koja pogoduje velikim strankama.

Dodatnu nerazmjernost proizvode i garantirana mjesta za svaku provinciju. „Minimum od dva mjesta za svaku provinciju (jedno za svaku enklavu) i mali broj mjesta u Zastupničkom kongresu (350 članova) stvara visoku razinu nerazmjernosti: 102 od 350 dodijeljena su kao prava, a preostala 248 mjesta, dodijeljenih prema gustoći stanovništva, nedovoljna su kako bi se postigla adekvatna predstavljenost za najurbaniziranije provincije“ (Hopkin, 2006: 378). Izborne liste su zatvorene blokirane te se izborna natjecanje odvija među stranka. Na taj su način stranački vođe oni koji uvelike određuju sastav parlamenta pozicionirajući kandidate na listama. Izborni sustav dizajniran je kako bi spriječio veliku fragmentaciju u parlamentu i kako bi ograničio broj političkih stranaka. No, osim što pogoduje velikim nacionalnim strankama, pogoduje i snažim regionalnim opcijama, poput CiU-a i PNV-a. Posljedica ovakvog izbornog sustava jest nesavršeno dvostranačje u kojem na nacionalnoj razini dominiraju Narodna stranka i socijalisti, bez obzira na visok broj parlamentarnih stranaka (Hopkin, 2006: 382).

Kod izbora za Senat koristi se sustav ograničenog glasovanja. Svaki birač ima pravo na tri glasa koja daje individualnim kandidatima u svojoj provinciji. Svaka provincija daje četiri senatora koja su dobila najviše glasova i na taj se način nastoji osigurati ravnomjerna teritorijalna zastupljenost svih dijelova Španjolske, bez obzira na veličinu populacije. Ovakav način izbora dodatno pogoduje velikim strankama, koje su u konačnici nadpredstavljene u oba doma španjolskog parlamenta. (Hopkin, 2006: 377)

#### **4.2. Stranački sustav**

U prvim godinama nove španjolske demokracije stranačkim sustav dominirala je Unija demokratskog centra (UCD) te socijalisti (PSOE). Zajedno su ove dvije stranke osvajale oko 65% glasova na izborima. Uz njih, parlamentarne stranke bile su Alianza Popular (kasnije Partido Popular – PP) te Komunistička partija. Poraz na izborima 1982. godine doveo je do raspada UCD-a, dok je socijaldemokratski PSOE tim izborima započeo dominaciju koja će

trajati do 1996. godine. „Brza modernizacija stranke i njezino pretvaranje u umjerenu socijaldemokratsku alternativu raspadajućem UCD-u bili su ključni uvjeti za pobjedu na izborima 1982.“ (Nikić Čakar, 2011: 8). Tijekom vladavine PSOE-a Španjolska je ojačala svoj međunarodni položaj, povezala se sa zemljama Latinske Amerike te je postala članica NATO saveza i tadašnje Europske zajednice (EU).

Na parlamentarnim izborima 1996. pobjeđuje Narodna stranka (*Partido Popular* – PP) Joséa Marije Aznara. „Nakon reforme PP-a u modernu konzervativnu stranku, španjolski je stranački sustav počeo funkcionirati gotovo kao dvostranački“ (Merkel, 2011: 177). Mandate koji su nedostajali za sastavljanje vlade obično je donosila Ujedinjena ljevica (*Izquierda Unida* – IU) koja je koalirala u više navrata i s lijevima i desnima. Pred parlamentarne izbore 2004. Narodna stranka bila je favorit za pobjedu na izborima. Njen predsjednik i aktualni premijer Aznar očekivao je pobjedu zbog nekoliko faktora. „Prvo, vlada je bila zaslužna za dobre ekonomske pokazatelje – rast BDP-a, nisku stopu inflacije i rekordno nisku nezaposlenost; drugo, vlada se pokazala beskompromisnom u borbi protiv baskijskog terorizma, što je podržavala većina građana; treće, Aznar je održao obećanje da će se povući s čela stranke nakon osam godina, imenujući svojim nasljednikom kompetentnoga i sposobnog političara Mariana Rajoya; četvrto, negativne reakcije na rat u Iraku izgubile su mobilizirajući potencijal i činile su se dalekom prošlošću“ (Nikić Čakar, 2011: 10).

Ipak, neočekivani događaj udaljio je Narodnu stranku od ponovnog osvajanja vlasti. Tri dana prije parlamentarnih izbora u Madridu se dogodio teroristički napad u kojem je poginulo gotovo 200 ljudi, a ozlijeđeno ih je skoro 2000. Napad se dogodio 11. ožujka u jutarnjim satima tako što je aktivirano deset bombi u prigradskim putničkim vlakovima. Aznar je krivom odmah proglasio ETA-u, iako su analize i način djelovanja pokazali kako su napad izveli islamski ekstremisti. Napad koji je kasnije nazvan 11-M pridonio je pobjedi PSOE-a jer je do mobilizacije biračkog tijela koje inače nije koristilo svoje pravo glasa. „Izbori 2004. pokazali su da su smrtonosni teroristički napadi u kombinaciji s vladinom manipulacijom istragom i upornim svaljivanjem krivice na ETA-u djelovali kao katalizator političke promjene“ (Nikić Čakar, 2011: 10).

Nova socijaldemokratska vlada na čelu sa Zapaterom odlučila je povući španjolske vojnike iz Iraka, a pokrenula je i brojne reforme u socijalnoj politici kako bi se povećala prava žena, imigranata i LGBT zajednice. Također, PSOE je odlučio pokušati reformirati sustav autonomnih zajednica te se krenulo u donošenje novih statuta autonomije. Zapatero je konstantno isticao „važnost efikasnosti i odgovornosti u procesu odlučivanja, smatrajući kako je suradnja s ostalim strankama jedini način da se to postigne“ (Nikić Čakar, 2011: 10).

Problem u efikasnosti u procesu odlučivanja bila je činjenica što su obje Zapaterove vlade (2004.-2008.; 2008.-2011.) bile manjinske. Bez podrške Narodne stranke u parlamentu i konsenzusa na kojemu su počivale sve velike nacionalne odluke, nisu se mogle ostvariti značajnije ustavne reforme, poput transformacije Senata u predstavničko tijelo teritorijalnih jedinica. Značajan uspjeh postignut je u reformiranju statuta autonomnih zajednica, ali su i otvorena brojna pitanja, posebno u Baskiji i Kataloniji. Cilj reforme bila je decentralizacija i povećanje financijske autonomije, a u spomenute dvije regije javila su se pitanja suverenosti, samostalnosti i prava na samoodređenje koja su postala uzrokom novih nesuglasica na relacijama Madrid – Barcelona i Madrid – Vitoria-Gasteiz. „Premda je vladina inicijativa dovela do određenih pozitivnih pomaka u odnosu središnje vlade i autonomnih zajednica, Zapatero ipak nije riješio temeljni problem tog odnosa – slabu integriranost autonomnih zajednica u proces donošenja odluka na nacionalnoj razini“ (Nikić Čakar, 2011: 11).

Na parlamentarnim izborima 2011. godine pobjeđuje Narodna stranka predvođena Marianom Rajoyem. Glavna zadaća njegove vlade bila je borba s ekonomskom krizom tijekom koje je nezaposlenost u Španjolskoj rasla i preko 27%. Narodna stranka nije se uspjela održati na vlasti te na parlamentarnim izborima u prosincu 2015. ne uspijeva osigurati većinu. Dobre rezultate postižu nove stranke *Podemos* i *Ciudadanos*. Iako je Rajoy pokušao sastaviti vladu, nije dobio potrebnu podršku u parlamentu te su u lipnju 2016. održani novi parlamentarni izbori. Omjer snaga ostaje otprilike jednak, no Rajoy četiri mjeseca nakon izbora ipak uspijeva formirati manjinsku vladu. Narodna stranka ostaje na vlasti do lipnja 2018. kada je Rajoyu izglasano nepovjerenje u parlamentu te vlast preuzima PSOE, a premijerom postaje Pedro Sánchez.<sup>2</sup>

## 5. TERITORIJALNO USTROJSTVO ŠPANJOLSKE

I dok je horizontalna podjela vlasti u španjolskom političkom sustavu jasno određena, nedovoljno preciziranje vertikalne podjele vlasti, konkretno između središnje vlade i autonomnih zajednica, stvorilo je probleme u funkcioniranju demokracije. Španjolska nije službeno federativna država, ali je „izrazito decentralizirana federacija autonomnih zajednica (*Estado de la Autonomías* – država autonomija), jedna od država s najvećim stupnjem decentralizacije u Europi“ (Gotovac, Kostadinov, 2008: 23). Ustavom su određene tri razine teritorijalnog ustroja: općine (*municipios*), provincije (*provincias*) i autonomne zajednice. Provincija je 50 i one su značajne jer označavaju izborne jedinice. Autonomnih zajednica je

---

<sup>2</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe-17955805>.

17, dok je važno spomenuti i dva autonomna grada Ceutu i Melillu, španjolske enklave u sjevernoj Africi. „Članak 145. Ustava strogo zabranjuje udruživanje autonomnih zajednica“ (Ćurko, 2013: 46).

Španjolski ustav iz 1978. godine primjer je uključivanja regionalnih posebnosti u jedinstveni nacionalni identitet, tj. „kompromis između dviju radikalnijih pozicija, klasične centralističke i federalističke s velikim stupnjem autonomije, na kojemu su inzistirale Katalonija i Baskije“ (Barbarić, 2015: 136). Stoga su temeljna načela teritorijalnog ustrojstva Španjolske: jedinstvo i autonomija, koliko god ona nespojivo zvučala. Uz to, važna su načela decentralizacije, asimetričnosti i natjecanja među autonomnim zajednicama. Ustavotvorci su se morali odlučiti za „srednji put između koncepcije o nedjeljivoj španjolskoj nacionalnoj državi s jedne strane i Španjolske kao zajednica različitih ljudi, povijesnih naroda i regija s druge strane“ (Gotovac, Kostadinov, 2008: 23). Luis Moreno ovakvo teritorijalno ustrojstvo naziva otvorenim modelom „nesavršenog federalizma“.

Autonomne zajednice u Španjolskoj status autonomije mogu steći na dva načina. Prvi i brži način bio je rezerviran za povijesne nacionalnosti u povijesnim regijama Andaluziji, Baskiji, Galiciji i Kataloniji čiji je autonomni status priznat još Ustavom Druge Španjolske Republike iz 1931. godine. Njihov autonomni status potvrđen je novim Ustavom iz 1978., dok su ostale autonomne zajednice morale do svog statusa doći drugim, sporijim načinom. On uključuje pripremno razdoblje ograničene autonomije od pet godina, nakon čega autonomne zajednice koje nemaju status povijesnih nacionalnosti dobivaju ista prava kao i povijesne regije. „Zahtjev za pokretanje postupka stjecanja autonomije može doći od lokalne razine, tj. povijesno povezanih provincija, ili od španjolskoga državnog parlamenta“ (Barbarić, 2015: 138-139) uz potvrdu građana putem referendumu.

### **5.1. Regionalna vlast**

Regionalni statuti, koji se dijele na obične i specijalne, temeljni su pravni akti prema kojima funkcioniraju autonomne zajednice. „Obični statuti odnose se na nepovijesne regije i potvrđuju se u španjolskome parlamentu u formi organskoga zakona, dok se specijalni potvrđuju u oba doma državnoga parlamenta te moraju na referendumu dobiti većinu u svakoj provinciji regije na koju se statut odnosi“ (Barbarić, 2015: 139). Specijalni statuti odnose se na Andaluziju, Baskiju, Galiciju i Kataloniju. U autonomnim zajednicama zakonodavna vlast u rukama je regionalnog parlamenta, koji su jednodomni i imaju između 25 i 135 zastupnika koji se razmjernim izborima biraju na mandat od četiri godine. Izvršnu vlast ima predsjednika autonomne zajednice koji je ujedno i predsjednik vlade. Njega biraju zastupnici regionalnog

parlamenta, a potvrđuje španjolski monarh. Regionalni predsjednik sastavlja vladu te može samostalno imenovati i smijeniti ministre. Vlada je odgovorna parlamentu koji joj izglasava (ne)povjerenje. Najviša institucija sudbene vlasti na regionalnoj je razini Visoki sud pravde. Također, „Ustav predviđa i postojanje jednoga delegata vlade koji upravlja neposrednom državnom administracijom“ (Barbarić, 2015: 140). On je posrednik između nacionalne i regionalne vlade te mora dati suglasnost za sve regionalne zakone.

Ustavom iz 1978. autonomne zajednice dobile su odgovornost u kreiranju javnih politika te im je dana mogućnost da si svojim regionalnim statutima osiguraju nadležnost i upravljanje svim javnim politikama koje nisu propisane kao djelokrug središnje vlade (vanjska politika i trgovina, obrana, pravosudna administracija, civilno zrakoplovstvo i trgovačka mornarica). Članak 148. španjolskog ustava daje im ovlasti na sljedećim područjima: organizaciji i administraciji u regionalnim institucijama; urbanom planiranju i stambenoj politici; prometnoj i transportnoj politici; poljoprivredi i šumarstvu; kulturnoj politici; turizmu i sportu; zdravstvenoj politici i socijalnoj pomoći.<sup>3</sup>

## 5.2. Baskija

Baskija je regija na sjeveru Španjolske koja se etnički i lingvistički značajno razlikuje od autonomnih zajednica koje ju okružuju. U povijesti baskijskog nacionalizma jedan od najznačajnijih ljudi bio je Sabino de Arana Goiri. Značajan je jer je skovao riječ „Euskadi“ koja označava skup, zbir Baska te se njome želi naglasiti kako je ovaj narod prisutan ne samo u Španjolskoj već i u Francuskoj (Borgen, 2010: 1014). Baskijski nacionalizam često je opisivao kao separatistički, ekstremistički i ekskluzivistički. Separatizam je često dosezao radikalne mjere, poput zahtjeva za očuvanjem čistoće baskijske rase i sl. „Snažna identifikacija s baskijskim jezikom igra središnju ulogu u nacionalističkom osjećaju“ (Keating, Bray, 2006: 352). Važno je i podrijetlo, obitelj, klasa i političko opredjeljenje. Jedna od važnih tradicija baskijskog nacionalizma jest tzv. *foral* tradicija koja se temelji na povijesnim pravima baskijskih provincija. Jedno od povijesnih prava koje se održalo i danas jest *concierto económico*. Ono se odnosi na pravo baskijskih provincija da „prikupljaju svoje poreze te dio prosljeđuju španjolskoj državi“ (Keating, Bray, 2006: 351). Spomenuta tradicija zahtijeva ograničenu suverenost te je dio baskijskog identiteta stoljećima, a djelomično je zadržana i nakon demokratske tranzicije. Znakovito je kako je najviše glasova protiv španjolskog ustava 1978. bilo u Baskiji. Baski nisu htjeli ostati unutar Španjolske ili su barem

---

<sup>3</sup> [www.congreso.es/portal/page/.../const\\_esp\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/.../const_esp_texto_ingles_0.pdf).



zahtijevali veću autonomiju od one predstavljene u sustavu autonomnih zajednica (Borgen, 2010: 1015).

Baskijsko pitanje tako nije ni izbliza riješeno novim teritorijalnim ustrojstvom i decentralizacijom države. U desetogodišnjem razdoblju, od 1987. do 1997., vlada PNV-a i EE-a (baskijska grana PSOE-a) pokušale su raznim sporazumima riješiti baskijsko pitanje. Paktom nazvanim Ajuria Enea nacionalističke i nenacionalističke stranke u Baskiji dogovorile su 1988. zajedničku borbu protiv terorizma. Paktovima iz 1996. i 1998. traženo je od španjolske vlade pravo na samoupravljanje, a kasnije i pravo na samoodređenje. Pregovori između političkih opcija urodili su plodom kada se ETA odlučila na prekid terorističkih napada 1998., no to je trajalo svega godinu dana. PNV je potom odustao od pokušaja uključivanja lijevog separatističkog krila u političke procese. (Keating, Bray, 2006: 353).

### **5.2.1. ETA**

Najmračnije razdoblje za Baske bila je Francova diktatura. Baskijski jezik Euskera zabranjen je, a „Baskima je rečeno kako moraju „pričati kršćanski“. Kao odgovor, grupa nacionalista formirala je ETA-u (Euskadi Ta Askatasuna ili Euskadi i sloboda) 1959.“ (Lewis, 2015). Već spomenuta ETA osnovana je kao intelektualni pokret s ciljem promoviranja zabranjenog baskijskog jezika, što je i činila dok 1968. godine nisu izveli prvo planirano ubojstvo. Prvotno je djelovala kao paramilitarna skupina, ali je brzo prerasla u terorističku organizaciju. Nasilje ETA-e doseglo je vrhunac krajem 1970-ih, u najdelikatnijim trenucima španjolske tranzicije. „Simpatije ili tolerantni stav prema ETA-i kod velikog dijela opozicije tijekom čitavog tog perioda, kao i konfuzan odnos francuske vlade prema teroristima koji su operirali u Francuskoj, omogućili su ETA-i da ima uznemirujući i ometajuću ulogu u novoj demokraciji“ (Linz, Stepan, 1998: 133).

Njeno djelovanje nije prestalo nakon smrti Francisco Franco, već je i nakon referenduma o novom Ustavu. Štoviše, terorizam je bio u središtu pozornosti „tijekom demokratske tranzicije, razdoblja stvaranja ustava, pregovora i odobravanja statuta o autonomiji, izbora za baskijski parlament, formiranja baskijske vlade“ (Linz, Stepan, 1998: 131) te prijenosa ovlasti na istu. Preko lijeve nacionalističke stranke Herri Batasuna, koja je djelovala kao njezino političko krilo, utjecaj ETA-e dosezao je do službenih političkih institucija Baskije. Glavni ciljevi Herri Batasune, kao separatističke političke stranke, bili su neovisnost Baskije od Španjolske te njeno ujedinjenje s baskijskim provincijama u Francuskoj. Potpora ovim ciljevima i djelovanju ETA-e počela je slabiti 1995. godine kada je izvršen pokušaj ubojstva vođe Narodne stranke Joséa Marije Aznara. Ova neuspjela akcija

izazvala je osudu u cijeloj zemlji te je podrška ETA-i u Baskiji počela osjetno padati. Političko krilo ETA-e Herri Batasuna djelovalo je na regionalnoj razini do 2001. godine kada je zabranjena od strane Ustavnog suda. ETA je u studenom 2012. donijela odluku o razoružavanju te su pristali na pregovore sa španjolskim i francuskim vlastima<sup>4</sup>.

### 5.2.2. Ibarretxeov plan

U prosincu 2004. baskijski je parlament potvrdio kontroverzni prijedlog novog statuta autonomne zajednice, tzv. Ibarretxeov plan. Prema njemu nastala bi baskijska država koja bi sa Španjolskom bila u nekom obliku konfederalne zajednice. Takav prijedlog iznijela je vladajuća koalicija Baskijske nacionalističke stranke (*Partido Nacionalista Vasco – PNV*), Baskijske solidarnosti (*Eusko Alkartasuna – EA*) te Ujedinjene ljevice (*Ezker Batua – EB*). Sam plan propitivao je „osnovu suverenosti španjolske države kako je ona sadržana u ustavu iz 1978. dajući pravo stanovnicima Baskije da glasuju o svom odnosu sa španjolskom državom“ (Keating, Bray, 2006: 348). Ibarretxeov plan zapravo je srednji put za rješavanje baskijskog pitanja između državnosti i neovisnosti te devolucije. Prema tom rješenju u Španjolskoj postoji više točaka suverenosti te one uključuju nacionalnu državu, Europsku uniju te Baskiju kao naciju bez države i španjolsku regiju. Također, plan promiče ideju o višestrukim i komplementarnim identitetima, odnosno o čovjeku koji je istovremeno Bask, Španjolac i Europljanin. (Keating, Bray, 2006: 349). Plan je bio izazov konceptu suverenosti u Španjolskoj te je težio propitivanju fizičkih i simboličkih, odnosno kulturalnih granica u nastojanju da se izjednači status baskijske nacionalnosti sa španjolskom. Ipak, nije se pokušavalo promijeniti fizičke granice države i autonomne zajednice, već isključivo njihovo značenje.

Ibarretxeovim planom traži se pravo Baska na samoodređenje u Autonomnoj zajednici Baskiji, ali i s idejom proširenja tog prava na Navarru te na baskijske provincije u Francuskoj. Time bi Baskija i Španjolska stupile u labav savez koji bi se mogao mijenjati ukoliko bi pravo na samoodređenje bilo osigurano. Kralj bi i dalje bio državni poglavar, a bilateralne odnose između španjolske i baskijske vlade nadzirao bi poseban odjel španjolskog Ustavnog suda. Područja podijeljene nadležnosti u prvom redu odnosila bi se na socijalnu politiku, a financijski temelj i dalje bi bio *concierto económico*. Baskija bi prema Ibarretxeovu planu imala i posebne predstavnike u nekim tijelima Europske unije, dok bi u Vijeću ministara EU i dalje bila dio španjolske delegacije. Tadašnji španjolski premijer Zapatero plan je proglasio

---

<sup>4</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe-17955805>

ilegalnim i protuustavnim te je najavio i blokadu njegova provođenja od strane Ustavnog suda, ukoliko regionalna vlada sama ne odustane od njega. (Keating, Bray, 2006: 354 – 356). U konačnici, španjolski parlament odbacio ga je u svibnju 2005. godine „zbog formulacija kojima se tražilo priznavanje prava na samoodređenje, stvaranje baskijske države i njezino povezivanje sa Španjolskom na načelu zajednice dviju samostalnih država“ (Nikić Čakar, 2011: 11). Većina baskijskog stanovništva zalaže se za kompromisno političko rješenje koje će spriječiti još veću polarizaciju između nacionalisti i nenacionalista. Smatraju „kako bilo koja reforma treba biti na bazi konsenzusa. Većina nacionalista vidjela je Plan kao reformu statuta autonomije, dok su nenacionalisti, osobito pristaše PP-a, bili skloni vjerovati kako se radi o raskidu s Ustavom“ (Keating, Bray, 2006: 358).

### **5.3. Katalonija**

Katalonija je regija na sjeveroistoku Španjolske koju naseljava oko 7,5 milijuna stanovnika. Tijekom povijesti uživala je visok stupanj autonomije koja je dokinuta dolaskom na vlast dinastije Bourbon 1714. godine nakon Rata za španjolsku baštinu. Uspostavljena je centralizirana monarhija. Katalonci su stalno težili vraćanju autonomnog statusa i vlastitih institucija, „a prekretnice na tom putu bile su Manicomunitat 1914. g., obnova *Generalitata* putem Statuta autonomije 1932. g., ponovna uspostava *Generalitata* 1977. g. i donošenje Statuta autonomije 1979. g., usporedno s povratkom demokracije i donošenjem španjolskog Ustava 1978. godine“ (Gotovac, Kostadinov, 2008: 28).

Začetak katalonskog nacionalističkog pokreta događa se sredinom 19. stoljeća kada je Europu zahvatilo tzv. „buđenje naroda“. Dolazi do formiranja prepoznatljivog katalonskog identiteta s katalonskim jezikom kao njegovim temeljnim elementom. Značajan dokument u razvoju katalonizma bile su Osnove iz Manrese iz 1892. godine koje je donijela politička organizacija Katalonska unija. Dokument je zahtijevao „političku autonomiju [Katalonije], javne položaje za Katalonce (po rođenju ili naturalizaciji), status katalonskoga kao jedinoga službenog jezika, katalonske jedinice u vojsci, katalonsku policiju, obrazovanje, porezni sustav i novac“ (Ćurko, 2013: 44). Početkom 20. stoljeća osnivaju je katalonski studiji i knjižnice, dolazi do standardizacije katalonskog jezika, a politički akteri se ujedinjuju u koaliciju *Solidaritat Catalana*. Administrativna jedinica *Mancomunitat de Catalunya* osnovana je 1914. i time je katalonizam dobio teritorijalnu dimenziju, a katalonske civilne organizacije dobile su mogućnost djelovanja unutar jednog sustava.

Autonomija je ponovno reducirana tijekom diktature generala Prima de Rivere koji je zabranio sve regionalne jezike, institucije i simbole. Njegova diktatura trajala je devet godina,

do uspostave Druge Republike 1931. godine. Novo državno uređenje bilo je puno demokratičnije te je Katalonija ponovno dobila kulturnu i političku autonomiju, a 1932. osnovan je *Generalitat*. Radi se o skupu institucija kojim se uređena regionalna autonomija Katalonije i koji čini njen politički temelj. Dio njega su regionalni parlament, predsjednik autonomne zajednice, vlada i druge institucije. Francova diktatura ponovno je dokinula sve regionalne privilegije koje je Katalonija ostvarila za vrijeme Druge Republike. Zbog zabrane katalonskog jezika u tom periodu, njegova promocija „postala je središnji dio regionalne politike“ (Borgen, 2010: 1017). Početkom sedamdesetih godina rastuća oporba u Kataloniji okuplja se u koaliciju *Assamblea de Catalunya* koja je okupljala gotovo sve političke opcije u društvu i zahtijevala autonomni status koji je Katalonija imala u Drugoj Republici.

Nakon smrti generala Franca glavni cilj katalonskih političkih elita bila je autonomija unutar Španjolske koja bi garantirala očuvanje katalonskog jezika i kulture. Bili su mnogo fleksibilniji od Baska jer nisu tražili neovisnost koja bi ugrozila teritorijalno jedinstvo Španjolske. Svoj zahtjev za autonomnim statusom izrazili su i prosvjedima na ulicama Barcelone 11. rujna 1977. godine. Pod tim pritiskom španjolska vlada odlučuje obnoviti „katalonsku autonomnu vladu *Generalitat* i poziva njezina predsjednika iz egzila da preuzme dužnost“ (Ćurko, 2013: 46). Na parlamentarnim izborima 1977. najviše glasova u Kataloniji dobiva PSOE i komunisti. Na referendumu o Statutu autonomije 88% birača dalo je podršku katalonskoj autonomiji i time prihvatilo novi teritorijalni ustroj Španjolske. Na regionalnim izborima 1980. većinu u katalonskom parlamentu osvaja CiU<sup>5</sup>, na čelu s Jordijem Pujolom. Pujol tada postaje predsjednik *Generalitata* i na toj poziciji ostaje do 2003. godine. Njegova politika bilo je zagovaranje što veće katalonske autonomije unutar Španjolske. „Katalonski nacionalizam povijesno se brinuo o položaju Katalonije unutar Španjolske, ali ova nacija bez države doživjela je nedavno veliki zaokret prema masovnoj potpori nezavisnosti“ (Crameri, 2015: 104). Veliki zaokret počinje odlukom španjolskog Ustavnog suda o odbacivanju dijelova katalonskog Statuta o autonomiji, ali i povratkom Narodne stranke (PP) na vlast u Španjolskoj 2011. godine.

### **5.3.1. Novi statut 2006. i posljedice odluke Ustavnog suda 2010.**

Tijekom prvog mandata Zapaterove vlade pokrenuta je inicijativa za reformom teritorijalnog ustrojstva Španjolske, odnosno pokrenute su promjene statuta u više autonomnih zajednice. U Baskiji kao novi je status predložen Ibarretxeov plan koji su u konačnici

---

<sup>5</sup> <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones/Catalunya-marzo-1980?p=1379061524629#resultados>

nacionalni parlament i ustavni sud odbacili, dok je katalonski novi statut 2006. godine dobio potporu i u regionalnom i u nacionalnom parlamentu. Njime su na katalonske regionalne vlasti prenesene veće ovlasti u području financija, zdravstva te obrazovanja.<sup>6</sup> Odmah nakon donošenja odluke u španjolskom parlamentu tužbu Ustavnom sudu uputila je Narodna stranka žaleći se na preambulu Statuta u kojoj se Katalonci nazivaju nacijom i na slične članke Statuta<sup>7</sup>. Ustavni sud odluku je donio 28. lipnja 2010. te je dio članaka poništen, a dio je prepravljen, što je izazvalo negativne reakcije u Kataloniji i još više motiviralo secesioniste na prosvjede.

Na regionalnim izborima 2010. CiU je u postizbornoj koaliciji osigurao većinu u parlamentu. Vlada Artura Masa odlučila je postaviti kao dva glavna cilja u mandatu ekonomski oporavak regije te novi fiskalni aranžman sa središnjom vladom. Težilo se osigurati samostalno prikupljanje poreza u regiji kako bi se smanjili izdaci Katalonije prema drugim, slabije razvijenim, španjolskim regijama. Mariano Rajoy, predsjednik španjolske vlade od 2011., odbio je pregovarati s Masom o novom fiskalnom aranžmanu za Kataloniju te Mas potom odlučuje raspisati prijevremene izbore za katalonski parlament. Izjavljuje kako će, ukoliko CiU ponovno osvoji vlast, raspisati referendum o katalonskom samoodređenju. (Martí, 2013: 2). Radikalnu promjenu stava kod CiU-a i Artura Masa, osim neuspjelih pregovora s Madridom, uzrokovala je i odluka Ustavnog suda kojom je poništen dio katalonskog Statuta iz 2006. godine. Radikalizaciju politike pratila je i podrška javnosti koja želi nezavisnu Kataloniju.

Od 2010. godine katalonske udruge i organizacije civilnog društva organizirale su brojne prosvjedne skupove za potporu nezavisnosti. U srpnju 2010., nakon spomenute odluke Ustavnog suda, na prosvjedu u Barceloni sudjelovalo je milijun ljudi, dok je 11. rujna 2012., na katalonski nacionalni praznik, za nezavisnost marširalo 1,5 milijun Katalonaca. Broj na marševima narednih godina bio je u stalnom porastu, a jedan od vrhunaca pokreta za nezavisnost bila je organizacija savjetodavnog referenduma 9. studenog 2014. godine. Iz tog razloga, katalonski pokret za nezavisnost je „bottom-up“ fenomen zbog značajne uloge civilnog društva. (Cramer, 2015: 104 – 105)

Dominantna stranka CiU, kao umjerena stranka desnog centra, pobijedila je na svim izborima od 1980. godine. Najveći broj mjesta osvojila je i na prijevremenim regionalnim izborima 2012. godine. Glavno političko pitanje na tim izborima bila je katalonska

---

<sup>6</sup> <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-10-02/timeline-of-recent-events-in-catalonias-independence-drive>

<sup>7</sup> <https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/10/catalonia-referendum/541611/>

nezavisnost, tj. pravo Katalonaca da sami odluče žele li ostati dio Španjolske. Stranka zagovornica referenduma, uz CiU, bila je i Katalonska republikanska ljevica (*Esquerra Republicana de Catalunya* – ERC) te nekoliko manjih stranaka. Stranke protivnice referenduma su Narodna stranka (PP) te Građani (*Ciutadans* – C's), dok je tijekom izborne kampanje 2012. stav Katalonske socijalističke stranke (PSC), kao grane PSOE-a, bio nejasan. (Martí, 2013: 3-6). CiU je nakon izbora 2012. formirala manjinsku vladu, a ERC je postala i vlada i opozicija podržavajući CiU u ključnim odlukama. Na taj je način stvorena proreferendumska većina u katalonskom parlamentu koji je u siječnju 2013. donio Deklaraciju o suverenosti kojom se zahtijeva pravo Katalonaca na izjašnjenje o daljnjem odnosu sa Španjolskom. „Rezolucija parlamenta definira Kataloniju kao „suvereni politički subjekt“ i naglašava demokratski karakter odluke o budućem statusu zemlje“ (Martí, 2013: 8).

### **5.3.2. Referendumi 2014. i 2017.**

Uz veliki poticaj civilnih udruga katalonske vlasti odlučile su se na organizaciju referenduma o nezavisnosti krajem 2014. godine. Vlada u Madridu odbacila je ideju o bilokakvom referendumu, dok je Ustavni sud donio odluku kako referendum može biti ustavan jedino ako se provede na teritoriju cijele Španjolske te se o pitanju izjasne svi građani. Iako je Ustavni sud praktički zabranio održavanje savjetodavnog referenduma u Kataloniji, on se ipak održao 9. studenog 2014. Na njega je izašlo manje od polovice Katalonaca s pravom glasa od kojih je 80% glasalo za odcjepljenje. Nacionalna vlada proglasila je referendum propagandom regionalnih vlasti.

Funkciju regionalnog predsjednika od Artura Masa preuzima Carles Puigdemont koji u lipnju 2017. najavljuje novi referendum o nezavisnosti Katalonije za listopad iste godine te obećaje kako će katalonska vlada proglasiti nezavisnost ukoliko birači iskažu svoju potporu nezavisnosti. Ustavni sud donio je odluku o neustavnosti referenduma, policija je zaplijenila više milijuna referendumskih listića, onemogućeno je internetsko glasovanje, no referendum se svejedno održao 1. listopada 2017. godine. Unatoč velikom policijskom nasilju kojim se htjelo spriječiti provođenje referenduma, on je održan te je prema rezultatima 90% onih koji su glasovali podržalo nezavisnost Katalonije.<sup>8</sup> Nezavisnost je katalonski parlament proglasio 27. listopada, a vlada je odmah nakon te odluke aktivirala članak 155. Ustava, raspustila regionalni parlament, raspisala nove izbore za prosinac 2017. te preuzela direktnu upravu nad

---

<sup>8</sup> <https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-10-02/timeline-of-recent-events-in-catalonias-independence-drive>

autonomnom zajednicom<sup>9</sup>. Na izborima većinu ponovno osvajaju proseparatističke stranke te se nastavlja konflikt na relaciji Madrid-Barcelona.

## **6. ŠPANJOLSKA – VEĆINSKA, KONSENZUSNA ILI KONSOCIJACIJSKA DEMOKRACIJA?**

Analizirajući španjolski politički sustav prema obilježjima većinske demokracije vidljivo je kako Španjolska nema u potpunosti takav oblik demokracije, ali ima određene njegove elemente. Stranački sustav te učinci koje proizvodi izborni sustav mogu se smatrati većinskim elementima. Na vlasti se od restauracije demokracije sredinom 1970-ih izmjenjuju konzervativci (prvotno UCD, potom Narodna stranka) i socijalisti (PSOE) koji uglavnom formiraju jednostranačke kabinete, iako u pojedinim mandatima nemaju većinu u parlamentu. Izborni sustav dizajniran je kao razmjerni, ali s ciljem održanja stabilnosti vlade. Stoga, velik broj malih izbornih jedinica, zatvorene blokirane izborne liste te D'Hondtova metoda preračunavanja glasova u mandate pogoduju velikim strankama (Narodnoj stranci i PSOE-u). Još jedan element koji odražava djelomični većinski karakter španjolske demokracije jest unitarnost države koja je „zajednička i nedjeljiva domovina svih Španjolaca“ (čl. 2. Ustava)<sup>10</sup>.

Većina elemenata španjolskog političkog sustava odgovara elementima konsenzusne demokracije, posebno na federalno-unitarnoj osi. Španjolska je sustavom autonomnih zajednica postala decentralizirana država, iako ne i federalna. Lijphart kad govori o razini decentralizacija napominje važnost udjela središnje vlasti u prikupljanju poreza. U španjolskom slučaju jedino je Baskija iznimka, odnosno ima uređeno samostalno prikupljanje poreza. U ostatku zemlje prikupljanje poreza u djelokrugu je središnje vlade, što posebno smeta Kataloniji kao motoru španjolskog gospodarstva. Također, kao važan element federalnog uređenja Lijphart navodi mogućnost da regionalne jedinice donesu svoje ustave ili statute u okviru nacionalnog ustava. Iako Španjolska nije ustavno određena kao federalna država, ona je svojim autonomnim zajednicama dala mogućnost donošenja regionalnih statuta. Još jedno obilježje konsenzusne demokracije jest dvodomni parlament koji postoji u Španjolskoj, gdje je Senat zamišljen kao teritorijalno predstavništvo. Iako se senatori biraju tako da ravnomjerno predstavljaju sve teritorijalne jedinice, ovlasti Senata zanemarive su u usporedbi s ovlastima koje ima puno moćniji donji dom – Kongres. Ustav se u Španjolskoj ne može mijenjati običnom većinom, dok je za nadzor ustavnosti zakona zadužen specijalizirani ustavni sud.

---

<sup>9</sup> <https://www.bbc.com/news/world-europe-29478415>

<sup>10</sup> [www.congreso.es/portal/page/.../const\\_esp\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/.../const_esp_texto_ingles_0.pdf)

Analizirajući španjolsku demokraciju prema četiri temeljna obilježja konsocijacijske demokracije dolazi se do zaključka kako španjolski politički sustav ima najmanje podudarnosti s ovim tipom demokratskog uređenja. Španjolski ustav ne priznaje Baske i Katalonce kao manjinske nacije, već ih naziva nacionalnostima koje su dio nedjeljive španjolske nacije. Ni u jednom razdoblju suvremene španjolske demokratske povijesti na vlasti nije bila velika koalicijska vlada, ne postoji instrument manjinskog veta niti se koristiti načelo proporcionalnosti kod imenovanja političkih dužnosnika. Kulturna autonomija postoji u određenoj mjeri: regionalni jezici mogu biti proglašeni službenim jezikom uz španjolski u pojedinoj regiji te je dozvoljena mogućnost obrazovanja na katalonskom, baskijskom itd.

Sam Lijphart navodi kako je cilj španjolskih ustavotvoraca bio pomiriti unitarističke i federalističke struje kod određivanja političkog sustava, stoga se Španjolska ne može klasificirati ni kao unitarna, ni kao federalna država. Isto tako, ima elemente i većinske i konsenzusne, ali i konsocijacijske demokracije te se ne može smjestiti ni u jedan tip od ova tri modela demokratskog sustava. Kombiniranje unitarističkog i federalističkog uređenja odgovaralo je stanju zemlje nakon Francove diktature, no nakon konsolidacije demokracije javljaju se zahtjevi za reformom političkog sustava. Najglasniji zagovornici su Katalonci, dok Baskija kroz promoviranje politike odcjepljenja izvlači ustupke od španjolske vlade.

Obje autonomne zajednice imaju istu kritičnu točku – novi statut sredinom 2000-ih. U španjolskom parlamentu nije prošao Ibarretxeov plan kojim su Baski htjeli osigurati pravo na samoodređenje. Katalonski statut izglasan je u španjolskom parlamentu 2006., no odlukom Ustavnog suda četiri godine kasnije suspendirani su neki njegovi dijelovi, a najproblematičniji su bili dijelovi u kojima se Katalonci definiraju kao nacija. Iako obje regije imaju istu kritičnu točku, putanje njihove borbe za samoodređenje i za nezavisnost krenule su u suprotnom smjeru. Baski su u drugoj polovici 20. stoljeća bili vrlo angažirani po pitanju borbe za neovisnu Baskiju, oformljena je ETA i razne nacionalističke stranke koje su se organizirale u borbi protiv Francove represije, a kasnije kako bi ostvarile san o neovisnoj državi na području Španjolske i Francuske. No, ETA-ino djelovanje znatno je oslabilo u posljednjih 15 godine te su se 2012. odlučili na polaganje oružja i pristali na pregovore.

S druge strane, nakon odluke Ustavnog suda o poništavanju dijela Statuta katalonska potpora nezavisnosti raste. Formiraju se organizacije civilnog društva koje organiziraju prosvjede, marševe za nezavisnost i sudjeluju u organizaciji referenduma. Promjena stava među stanovništvom Katalonije dovodi i do radikalizacije političkih opcija, posebno CiU-a koji se uvijek zalagao za umjerenu politiku i autonomiju Katalonije unutar Španjolske. Katalonska borba za nezavisnost dolazi do točke usijanja održavanjem referenduma 2017.



koji uzrokuje aktivaciju članka 155. Ustava od strane vlade i preuzimanje direktne uprave nad autonomnom pokrajinom od strane Madrida.

Izborni i stranački sustav nisu dozvoljavali previše prostora katalonskim i baskijskim strankama za sudjelovanje u vlasti. Ono prostora što su dobile u vidu ucjenjivačkog potencijala, iskoristile su kako bi osigurale nove povlastice svojim autonomnim zajednicama. No, jednostranački kabineti što Narodne stranke, što PSOE-a, nisu puno pomogli u rješavanju zahtjeva ovih autonomnih zajednica. Posebno napet odnos imale su s vladama Narodne stranke koje su inzistirale na jedinstvu svih Španjolaca i nisu bile otvorene za moguće reforme sustava autonomnih zajednica i daljnju federalizaciju zemlje. Iz katalonske perspektive jedan od najvećih problema bilo je prikupljanje poreza, budući da je Katalonija, kao jedna od najbogatijih regija Španjolske, svojim prihodima financirala sve gospodarski slabije regije.

## **7. ZAKLJUČAK**

Španjolska 40-godišnja demokracija nastala je na konsenzusu političkih aktera nakon smrti diktatora Francisca Franca. Tadašnji premijer Suárez i kralj Juan Carlos I. imali su tešku zadaću pomiriti zahtjeve frankista i oporbe te u novi politički sustav uključiti regionalne političke aktere, ponajviše baskijske i katalonske političare. Trebalo je pronaći balans između unitarizma i federalizma. Razdoblje demokratske tranzicije ključno je za razumijevanje današnjeg španjolskog političkog sustava. Država nije zamišljena kao federalna, ali su sustavom autonomnih zajednica zajamčena prava na regionalne institucije, jezike, kulturu. Politički sustav kreiran je kao parlamentarni, s višestranačkim sustavom te razmjernim izbornim sustavom. No, učinci izbornog sustava proizveli su gotovo dvostranački sustav u kojem se na vlasti izmjenjuju socijalisti i konzervativci.

Većinski učinci koje proizvodi španjolski politički sustav imali su utjecaja i na nezadovoljstvo Baska i Katalonaca jer vlade, posebno konzervativne, nisu bile spremne na reformu političkog sustava i njegovo usmjeravanje prema federalnom uređenju, primjerice. Nastojanje središnje vlade da se održi unitarnost zemlje i spriječi daljnja decentralizacija dovelo je eskalacije nezadovoljstva u Kataloniji i raspisivanja referenduma o nezavisnosti. Represivni pokušaj njegovog sprečavanja dodatno je pogoršao odnose između Madrida i Barcelone. U slučaju Baskije također nije bilo puno prostora za dijalog iz više razloga: zbog neotvorenosti španjolskih i baskijskih političkih aktera, ali i zbog terorističkog djelovanja ETA-e.

Na kraju, važno je naglasiti kako se ovim radom željelo prikazati Španjolsku kao studiju slučaja, s posebnim naglaskom na Baskiju i Kataloniju. Španjolska je odabrana jer se

mali broj politologa u Hrvatskoj bavi njenim političkim sustavom, dok je naglasak na dvije spomenute regije stavljen zbog nedavnih događaja u Kataloniji. Ovime se otvara prostor za daljnje praćenje situacije oko katalonske nezavisnosti i nove radove koji će donijeti sveobuhvatan pregled događaja u budućnosti, po razrješenju katalonskog pitanja.

## 8. POPIS LITERATURE:

1. Barbarić, Dražen (2015) Model regionalizacije Kraljevine Španjolske. *Mostariensia*, 19(1): 131-148.
2. BBC.com (2018a) Catalonia's bid for independence from Spain explained. <https://www.bbc.com/news/world-europe-29478415> (pristupljeno 2.9.2018.)
3. BBC.com (2018b) Spain Profile – Timeline. <https://www.bbc.com/news/world-europe-17955805> (pristupljeno 1.9.2018.)
4. Borgen, Christopher J. (2010) From Kosovo to Catalonia: Separatism and Integration in Europe. *Goettingen Journal of International Law*, 2(3): 997-1033.
5. Crameri, Kathryn (2015) Political Power and Civil Counterpower: The Complex Dynamics of the Catalan Independence Movement. *Nationalism and Ethnic Politics*, 21(1): 104-120.
6. Ćurko, Hrvoje (2013) Zemlja na političkom raskrižju. *Političke analize*, 4(15): 43-48.
7. Gotovac, Miljenko, Kostadinov, Biljana (2008) Autonomne zajednice u Španjolskoj. *Pravnik*, 42, 1(86): 23-33.
8. Hopkin, Jonathan (2006) Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes. U: Gallagher, Mitchell (ur.) *The Politics of Electoral Systems*. Oxford [etc.]: Oxford University Press. (str.: 375-394).
9. Junta Electoral Central (2018a) Elecciones Generales, 15 de junio de 1977 – Resultados. <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones/Generales-1977?p=1379061494717#resultados> (pristupljeno: 10.8.2018.)
10. Junta Electoral Central (2018b) Eleccsions al Parlament de Catalunya 1980. <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/elecciones/Catalunya-marzo-1980?p=1379061524629#resultados> (pristupljeno 11.8.2018.)
11. Keating, Michael (2000) The minority nations of Spain and European integration: A new framework for autonomy? *Journal of Spanish Cultural Studies*, 1(1): 29-42.
12. Keating, Michael, Bray, Zoe (2006) Renegotiating Sovereignty: Basque Nationalism and the Rise and Fall of the Ibarretxe Plan. *Ethnopolitics: Formerly Global Review of Ethnopolitics*, 5(4): 347-364.
13. Lewis, Tim (2015) Another Country: Inside the Basque Region. *Esquire.co.uk*. <https://www.esquire.com/uk/food-drink/travel/news/a8028/inside-the-basque-country/> (pristupljeno 11.8.2018.)
14. Lijphart, Arend (1992) *Demokracija u pluralnim društvima*. Zagreb: Globus nakladni zavod, Školska knjiga.

15. Lijphart, Arend (2008) *Thinking about democracy: power-sharing and majority rule in theory and practice*. London: Routledge.
16. Lijphart, Arend (2014) *Modeli demokracije*. Zagreb: Političke analize.
17. Linz, Juan, Stepan, Alfred (1998) *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Beograd: Filip Višnjić. (str.: 113-142).
18. Martí, David (2013) The 2012 Catalan Election: The First Step Towards Independence? *Regional and Federal Studies*, 1-10.
19. Merkel, Wolfgang (2011) *Transformacija političkih sustava*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. (str.: 154-189).
20. Nikić Čakar, Dario (2011) Socijalistička stranka pod Zapaterom: nova era španjolske politike. *Političke analize*, 2(6): 7-12.
21. The Atlantic (2017) The Spanish Court Decision That Sparked the Modern Catalan Independence Movement.  
<https://www.theatlantic.com/international/archive/2017/10/catalonia-referendum/541611/> (pristupljeno 2.9.2018.)
22. USnews.com (2017) Timeline of Recent Events in Catalonia's Independence Drive.  
<https://www.usnews.com/news/world/articles/2017-10-02/timeline-of-recent-events-in-catalonias-independence-drive> (pristupljeno 1.9.2018.)
23. Ustav Španjolske. [www.congreso.es/portal/page/.../const\\_espa\\_texto\\_ingles\\_0.pdf](http://www.congreso.es/portal/page/.../const_espa_texto_ingles_0.pdf) (pristupljeno 12.8.2018.)

## SAŽETAK

### **Challenges of majoritarian democracy in Spain: comparison of the Basque Country and Catalonia**

Španjolska demokracija nakon Francove smrti uspostavljena je na temelju konsenzusa, no u nju su uvršteni određeni većinski elementi kako bi se osigurala stabilnost političkog sustava. Cilj rada jest prikazati kako ti većinski elementi utječu na zahtjeve Katalonije i Baskije za nezavisnošću. Prikazom povijesnog konteksta s posebnim naglaskom na fazu demokratske tranzicije želi se dati uvid u pozadinu odnosa između španjolske središnje vlade i dviju spomenutih regija. Španjolska se ne može definirati ni kao većinska, ni kao konsenzusna, ni kao konsocijacijska demokracija jer ima elemente svakog navedenog tipa. Neusmjeravanje političkog sustava prema, primjerice, konsenzusnoj ili konsocijacijskoj demokraciji te nerazumijevanje između Madrida i baskijske i katalonske strane doveli su do *statusa quo* koji ne zadovoljava ni španjolsku središnju vladu, ali ni autonomne zajednice.

**Ključne riječi:** većinska demokracija, konsenzusna demokracija, konsocijacijska demokracija, Španjolska, Baskija, Katalonija

## **ABSTRACT**

Spanish democracy after the death of Franco was established on the basis of consensus, but some of the majority elements were included to ensure the stability of the political system. The aim of this paper is to show how these majority elements influence Catalan and Basque independence requirements. The reason for showing a historical context with special emphasis on the period of democratic transition is to give a background look on the relationship between the Spanish central government and Catalonia and the Basque Country. Spain can not be defined as a majoritarian democracy, neither as a consensus, nor as a consociational democracy, because it has elements of each type. Not directing the political system, for example, to a consensus or consociational democracy, and the lack of understanding between Madrid and the Basque Country and Catalonia have led to a status quo which is not satisfying neither for the Spanish central government, nor the autonomous communities.

**Keywords:** majoritarian democracy, consensus democracy, consociational democracy, Spain, Basque County, Catalonia