

Neposredna demokracija v lokalni samoupravi

1. Iz pojma lokalna samouprava izhaja, da gre za takšno obliko upravljanja, pri kateri se lokalna skupnost sama upravlja, seveda samo glede lokalnih zadev. Idealno z vidika demokratične vladavine bi bilo, da bi prebivalci lokalne skupnosti upravljali sami neposredno, da bi torej vse odločitve v celoti sprejemali sami. Seveda to v sodobni lokalni skupnosti ni mogoče, ker so potrebe, ki se v njej zadovoljujejo, preveč raznovrstne in zapletene, da bi o njih odločali vsi občani, in ker terja sodobno življenje neprestano odločanje. Zaradi tega je v sodobni lokalni samoupravi neposredno odločanje o lokalnih zadevah s strani samih prebivalcev prej izjema kot pravilo, temveč prevladuje odločanje po organih lokalne samouprave.

Ne glede na povedano je neposredno odločanje mnogo bolj razširjeno v lokalni samoupravi kot na državni ravni, kar je razumljivo, saj so pogoji za uporabo oblik neposrednega odločanja mnogo ugodnejši v lokalnih skupnostih kot pa v državi. Lokalna skupnost je predvsem mnogo manjša skupnost, kot je država, tako po ozemlju kot tudi po številu prebivalstva, zaradi česar je v njej mnogo lažje uporabiti različne oblike neposrednega odločanja.

Če je neposredna demokracija izredno pomembna za sprejemanje državnih odločitev, je seveda še toliko pomembnejša za odločanje v okviru lokalne samouprave. Za to govori več razlogov. Lokalna samouprava je po svojem najglobljem bistvu neprimerno bližja ljudem kot državna organizacija, zadeve lokalne samouprave mnogo bližje vsakdanjemu življenju in ljudem mnogo bolj razumljive kot politično odločanje o državnih zadevah. Poleg tega je neposredno odločanje tudi po čisto organizacijski, tehnični in finančni plati mnogo lažje izvajati na lokalni kot na državni ravni. In končno je neposredno odločanje tradicionalno mnogo bolj usidrano v lokalno skupnost kot v državno. V nekaterih državah (npr. v Angliji, Švici in ZDA) ima tak način odločanja že večstoletno nepretrgano tradicijo. Nekatere oblike neposrednega odločanja, kot npr. zborovanje občanov, je sploh možno uporabiti samo v lokalnih skupnostih, in še to samo v manjših. Še pomembnejše pa je, da je narava odnosov v lokalni skupnosti bistveno drugačna, saj gre za mnogo tesneje povezano skupnost. Tudi vsebina odločitev v taki skupnosti je drugačna, saj ne gre za odločanje o splošnih političnih vprašanjih, temveč o zadevah lokalnega pomena, ki zadevajo vse občane. Zaradi teh razlogov se neposredno odločanje lahko uporablja v lokalni skupnosti mnogo pogosteje in za mnogo konkretnjša vprašanja kot na državni ravni. Vse to pa govori tudi za to, da je na lokalni ravni mnogo težje zagovarjati stališče, da je iz praktičnih razlogov potrebno, da o temeljnih vprašanjih odločajo predstaviški organi, ne pa ljudje neposredno. Iz narave lokalne samouprave izhaja, da je pravica do neposrednega odločanja o najpomembnejših vprašanjih v lokalni skupnosti neločljiv del pravice do lokalne samouprave nasploh. Poleg tega možnost občanov, da neposredno odločajo, tudi povečuje njihovo zanimanje za sodelovanje v zadevah lokalne samouprave in s tem krepi njeno učinkovitost.

* Dr. Franc Grad, izredni profesor na Pravni fakulteti v Ljubljani.

Glede na povedano je razumljivo, da tudi Evropska listina o lokalni samoupravi, ki so jo sprejele članice Evropskega sveta leta 1985, poudarja pomen neposrednega odločanja v lokalni samoupravi. Listina sicer določa, da lokalno samoupravo izvajajo predvsem demokratično izvoljeni organi, vendar pri tem poudarja, da pa takšna ureditev ne sme omejevati pravice občanov do neposrednih oblik odločanja. Očitno je torej, da so v sodobnem pojmovanju lokalne samouprave prav oblike neposrednega odločanja eden temeljnih elementov lokalne samouprave, ki bo po vsej verjetnosti v prihodnje samo še pridobil pomen. Posebna vrednost neposrednega odločanja v lokalni samoupravi v sodobnem svetu je ravno v tem, da omogoča polno uveljavitev človeka pri sprejemanju odločitev v skupnosti v primerjavi z odločanjem na državni ravni, ki je vse bolj odtujeno od posameznika.

2. Zgodovinsko gledano je bilo odločanje v srednjeveških lokalnih skupnostih predvsem neposredno – na skupščinah oziroma zborovanjih občanov, ki so odločali o vseh najvažnejših lokalnih zadevah. Zlasti velja to za dežele z najdaljšo tradicijo lokalne samouprave, ki imajo tudi danes najbolj razvito lokalno samoupravo, torej za Švico, Anglijo in ZDA. Kasneje je seveda takšen način neposrednega odločanja v glavnem izginil in se je ohranil samo še v manjših skupnostih, v angleških župnijah, v manjših ameriških mestih, nekoliko bolj pa še vedno v Švici. Namesto tega pa se je zlasti v Švici in v ZDA na lokalni ravni uveljavil referendumski način odločanja o najpomembnejših lokalnih zadevah. Na drugi strani pa so se že v srednjem veku v nekaterih deželah (npr. v Angliji in Švedski) začela oblikovati ožja telesa lokalne oblasti, ki pa sprva niso bila predstavniška, temveč so jih sestavljali v glavnem plemiči in bogatejši meščani. Kasneje, ko sta se razvili ideja in praksa političnega predstavljanja, so se tudi ta telesa začela (pretežno ali v celoti) oblikovati z volitvami.

V razvoju lokalne samouprave so se torej razvile različne oblike neposrednega odločanja. Najbolj neposredno je gotovo odločanje na zborovanju¹ vseh prebivalcev lokalne skupnosti (občanov). Ta oblika neposredne demokracije omogoča najbolj neposredno sprejemanje odločitev o vsebinskih zadevah in o izvolitvi predstavniških organov. Od drugih načinov odločanja se zbor razlikuje zlasti po tem, da gre za mnogo bolj spontano in neformalizirano odločanje, v katerem lahko sodelujejo vsi volilci v lokalni skupnosti. Takšen način neposrednega odločanja ne terja posebne organizacije in tehnike. O vseh zadevah se glasuje javno, kar je (na lokalni ravni) pomemben dejavnik kohezivnosti lokalne skupnosti in integriranja posameznika v njej. Razumljivo pa je, da je takšen način odločanja možen samo v manjših lokalnih skupnostih. Prav tako je razumljivo tudi, da mora lokalna skupnost kljub neposrednemu odločanju na zboru imeti tudi nek ožji predstavniški organ, saj je treba odločitve v lokalni skupnosti sprejemati tako rekoč neprestano, kar na skupščini ni možno. Vendar naj bi se najpomembnejše odločitve sprejemale na zboru. Tak način odločanja poznajo predvsem v tistih državah, kjer je to že stoletna tradicija, tako zlasti v Švici in v nekaterih državah v ZDA. V Švici se še vedno v večini manjših lokalnih enot odloča na zboru vseh občanov. Tu se odloča o vseh najpomembnejših zadevah v skupnosti, sprejemajo temeljni akti skupnosti (vključno s proračunom) ter volijo nekateri organi lokalne samouprave.

Zbor občanov (town meeting) je pogost način odločanja (ki izvira še iz kolonialnih časov) tudi v lokalnih enotah v ZDA, zlasti v nekaterih severovzhodnih državah. Sestavljajo ga vsi občani, ki imajo volilno pravico. Skličejo ga člani mestnega odbora (selectmen), ki določijo, katera vprašanja se bodo obravnavala,

¹ Popular assembly, town meetings, assemblée communale, Gemeinde versammlung.

in sicer na lastno pobudo ali na zahtevo določenega števila volilcev. Na zboru se odloča o najpomembnejših, pa tudi drugih vprašanih v skupnosti tako, da je dnevni red navadno zelo obsežen. Običajno se obravnavajo predvsem poročila mestnih organov in funkcionarjev v preteklem delu, volijo mestni funkcionarji za prihodnje leto, določijo proračun in mestni davki za prihodnje leto, potrdijo potrebna posojila, sprejmejo (regulatorni) akti lokalne skupnosti in podobno. Zbor se običajno sestane enkrat na leto na rednem zasedanju, vmes pa lahko po potrebi tudi na izrednem zasedanju. Vendar je tudi v ZDA ta oblika neposredne demokracije precej izgubila pomen. Razlog je predvsem naraščanje prebivalstva, kar otežuje praktično izvedbo zbora, pa tudi vse bolj zapletene naloge, ki jih sodobno življenje postavlja pred lokalne skupnosti. Zaradi tega so ponekod v ZDA (najprej v državi Massachusetts – že leta 1915) zbor iz oblike neposrednega odločanja spremenili v večjih mestih v predstaviško telo. Namesto skupnega mestnega zbora se v posameznih delih mesta izvolijo delegati, ki sestavljajo mestni zbor. To telo je razmeroma številčno in je nekakšen kompromis med neposredno oblikovanjem zborom in ožjim mestnim predstaviškim telesom. Podobne zbore lokalne skupnosti poznajo tudi še v nekaterih drugih državah. V Angliji poznajo takšen način neposrednega odločanja v najmanjših enotah lokalne samouprave (parishes).

Druge oblika neposredne (oziroma polneposredne) demokracije v lokalni skupnosti je referendum. Ta se v marsičem razlikuje od zbora prebivalcev lokalne skupnosti. Slednji je ustanova, ki ima že stoletno tradicijo in je globoko vraščen v družbene odnose v lokalni skupnosti. Nasprotno je referendum novejšega izvora in pomeni manj pristno in bolj formalno odločanje. Kljub temu imata oba enako idejno in politično izhodišče, to je odločanje po samih občanah in ne po njihovih predstavnikih. V praksi pa je kljub temu referendum bistveno ožji od zbora občanov. Slednji namreč odloča o vseh ali o večini najpomembnejših vprašanj v lokalni skupnosti, medtem ko je referendum po svoji naravi uporaben le za manjše število zadev in le poredko. Referendum je namreč bistveno bolj formaliziran in organizacijsko tehnično zahteven način odločanja. Zaradi tega ga ni mogoče uporabiti preveč pogosto in tudi ne za vse zadeve (npr. za volitve). To pa zahteva, da v večini (tudi pomembnih zadev) odloča predstaviško telo – ne pa občani sami. Odločanje na zboru tega praviloma ne zahteva, zato ob tem odločanju običajno ne obstaja še poseben predstaviški organ, temveč le izvršilni organ.

Referendum se sicer uporablja tudi na državni ravni, vendar običajno redkeje kot v lokalni skupnosti. Razlogov za to je več. Predvsem je referendum bližji lokalni samoupravi, v kateri so ljudje bolj zainteresirani za neposredno odločanje o pomembnih lokalnih zadevah kot za odločanje na državni ravni. Poleg tega je referendum v lokalni skupnosti organizacijsko in tehnično mnogo manj zahteven kot na državni ravni – pa tudi bistveno cenejši. Zaradi tega je razumljivo, da se referendum v lokalni skupnosti mnogo pogosteje uporablja kot na državni ravni. Zlasti v večjih lokalnih skupnostih je referendum primerno nadomestilo za skupščino občanov kot popolnoma neposreden način odločanja.

V lokalni samoupravi imajo velik pomen tudi druge oblike neposrednega odločanja, zlasti ljudska iniciativa in pravica do peticije. Ljudska iniciativa se v marsičem razlikuje od drugih oblik neposredne demokracije. Medtem ko je pri referendumu pobuda za sprejem odločitve prišla iz organa, ki jo ima pravico predlagati, omogoča institut ljudske iniciative, da ljudstvo samo neposredno sodeluje pri odločitvi prav s tem, da zahteva pravno ureditev nekega vprašanja,

ne sodeluje pa pri sprejemanju same odločitve. V primerjavi z referendumom ljudska iniciativa ne omogoča ljudstvu, da odpravi neustrezno odločitev, temveč mu omogoča, da zahteva odločitev, ki mu ustreza.

Ljudska iniciativa je sicer samostojna oblika neposredne demokracije, vendar pa je tesno povezana z referendumom, s katerim se vsebinsko dopolnjujeta. Zato je ljudska iniciativa največkrat uveljavljena v državah, ki sicer poznajo tudi referendum. Sistem ljudske iniciative se pogosto tudi kombinira s sistemom referenduma, zaradi česar sta oba učinkovitejša, kot bi bila vsak zase.

3. Ob povedanem se zastavlja vprašanje, kakšna naj bi bila neposredna demokracija v prihodnji ureditvi lokalne samouprave na Slovenskem. Vsekakor je treba ugotoviti, da bo prav gotovo bistveno drugačna, kot je bila v dosedanem komunalnem sistemu. Dosedanja občina je bila namreč v primerjavi z občino, kakršna je običajna po svetu, prevelika, da bi ustrezala vlogi lokalne skupnosti na prvi stopnji lokalne samouprave, in hkrati premajhna, da bi lahko imela vlogo drugostopne lokalne skupnosti. Nova občina naj bi bila zato bistveno manjša in bolj približana občanom. Glede na to naj bi bilo neposredno odločanje lažje vgraditi v samoupravo nove občine, kot je bilo mogoče v sedANJI. Vendar pa je pomembno tudi vprašanje, ali ima neposredna demokracija ustrezno tradicijo že v dosedanem razvoju na tem področju, kajti mnogo lažje je graditi na tradiciji, kot pa uvajati povsem nove oblike odločanja. Odgovor na to vprašanje je na nek način paradoksen. Oblike neposrednega odločanja so se namreč v dosedanem razvoju na eni strani uporabljale dokaj pogosto, na drugi strani pa sploh ne.

V sedANJI občini sta bili znani in sta se tudi dokaj pogosto uporabljali obe temeljni obliki neposrednega odločanja na lokalni ravni – zbor občanov in pa referendum. Toda imeli sta v marsičem drugačen položaj in vlogo, kot jo običajno imata v lokalni samoupravi, ker sta izhajali iz ideje univerzalnega samoupravljanja in sta bili vpeti v sistem samoupravnega odločanja kot ena od njegovih mnogih pojavnih oblik na različnih področjih družbenega odločanja. Temelji za samoupravno odločanje v občini so bili določeni že v ustavi, podrobneje pa zlasti v občinskih statutih.

Glede na položaj oblik neposredne demokracije v političnem sistemu ni čudno, da so se uporabljale na zelo specifičen način. Tako se je referendum v občini uporabljal praktično samo za odločanje o samoprispevku občanov za gradnjo nekaterih objektov v javnem interesu, le nekajkrat tudi za statusne spremembe nekaterih občin. Ni pa se uporabljal za splošne odločitve v občini, torej glede vprašanj lokalne politike. Poleg tega ni bila predvidena pravica občanov, da zahtevajo razpis referenduma, temveč je o uporabi referenduma odločala samo občinska skupščina. Kljub temu pa je sistem sam narekoval dokaj pogosto uporabo referenduma. Zbor občanov v občini kot taki zaradi njene velikosti sploh ni bil uporabljen, temveč se je uporabljal samo po krajevnih skupnostih kot ožjih samoupravnih enotah in zaradi tega sploh ne o globalnih občinskih problemih.

Kljub opisanim posebnostim pa lahko ugotovimo, da je tradicija referendumskega odločanja v sedANJI občini dragocena opora tudi za bodoče oblike neposrednega odločanja v občini. Zlasti je pomembno, da se je referendumski, torej neposreden način odločanja, vrasel v zavest občanov, naučili so se ga uporabljati in si je zato težko predstavljati, da bi se mu bili v prihodnje pripravljene odpovedati. Seveda pa bo treba tako referendum kot tudi druge oblike neposrednega odločanja v lokalni skupnosti proeblikovati tako, da bodo primerne novi ureditvi lokalne samouprave in tudi sicer drugačnemu političnemu sistemu. Predvsem bi moral biti referendum odprt pobudi samih občanov, zato naj bi o njegovi uporabi ne odloča-

lo samo predstavniško telo lokalne skupnosti, temveč bi ga bilo treba razpisati tudi na zahtevo določenega števila samih občanov, in sicer glede katerega koli vprašanja odločanja v lokalni skupnosti.

Neposredna demokracija v lokalni skupnosti bi bila resnično učinkovita še posebej, če bi poleg referendumoma uvedli tudi druge oblike neposrednega odločanja, kot so ljudska iniciativa, pravica do peticije in končno – kjer bi bilo to mogoče – tudi neposredno odločanje na zborovanjih občanov. Zadnje bi bilo seveda možno samo v manjših občinah, v večjih občinah pa bi se lahko tako odločanje uveljavilo v ožjih samoupravnih enotah znotraj občine.

Nedvomno bi bilo koristno urediti temeljne oblike neposredne demokracije v lokalni samoupravi že v ustavi, tako kot je to določeno za oblike neposredne demokracije na državni ravni v novi slovenski ustavi. Ustavna ureditev pomeni najzanesljivejše varstvo človekovih pravic (kar nedvomno je pravica do odločanja v lokalni samoupravi), ki ni odvisno od vsakodnevnega razmerja političnih sil v državi. S tega vidika bi zadoščalo že, da bi ustava izrecno zagotovila občanom pravico do neposrednega odločanja o temeljnih vprašanjih lokalne samouprave, ne da bi podrobneje opredelila posamične oblike neposredne demokracije. Te naj bi uredila ustrezna zakonodaja, ki tudi pri tem ne bi smela biti preveč podrobna, temveč naj bi uredila samo temeljna vprašanja uveljavljanja pravice do neposrednega odločanja, podrobneje pa bi ta vprašanja lahko uredili statuti lokalnih skupnosti. Ker pa nova slovenska ustava teh vprašanj ni uredila niti v najbolj grobi obliki, preostaja zakonodaji o lokalni samoupravi, da zagotovi tudi samo pravico do neposrednega odločanja občanov, kar pa utegne biti predmet političnih sporov, čemur bi se lahko izognili, če bi to vprašanje uredili že v ustavi.