

Dileme lokalne samouprave in nova slovenska ustava

1. Čeprav občina in dosedanji komunalni sistem v zavzetih in ne redko zaostrjenih razpravah o nujnosti reforme političnega sistema v Jugoslaviji in Sloveniji nista bili osrednji temi, ju dosedanje analize samoupravno zasnovanega sistema niso mogle obiti. Komunalni sistem po letu 1955 namreč ni pomenil le sinonima za ureditev položaja in razmerij lokalnih ter drugih teritorialnih skupnosti, temveč je v svojem širšem pomenu, zasnovanem na marksistični postavki o odmiranju države, označeval politično ureditev družbe v celoti. V tem okviru je bila občina opredeljena kot »institucionalna oblika idealno zamišljene skupnosti ljudi, ki realno substituirajo državo«. ¹ Pričakovanja, da bo postala občina v taki zasnovi organizacijska in socialna baza celovitega sistema politične oblasti ter avtonomna teritorialna skupnost občanov ter njihovih asociacij, se v glavnem niso uresničila.

Po mnogih ocenah se je normativna dejavnost občine v glavnem omejevala na sprejemanje izvedbenih predpisov, saj so zvezni in republiški akti tako rekoč v celoti urejali celo področja, ki sodijo med izvirne ustavne pristojnosti občine. ² Po drugi strani pa so ustava in zakoni skoraj do podrobnosti predpisovali tudi strukturo njene organizacije ter odnose med njenimi organi. Ne glede na tako šibko pozicijo občine, pa je z njeno ustavno opredelitvijo zaznavna tudi težnja po »brisanju« meja med sfero lokalne (komunalne) samouprave in sfero države – oziroma težnja po inkorporiranju lokalne sfere v sfero državne oblasti, čeprav gre za področja upravljanja družbenih zadev, ki se vsebinsko zelo razlikujejo. ³ Po mnenju Marinkovića ⁴ predstavlja nerazločevanje med državo in samoupravo v ustavnem modelu občine ne le težavo, temveč tudi napako.

Podobna ocena kot velja po mnogih analizah za normativni del, velja tudi za ekonomski in politični vidik občine oziroma komunalnega sistema. Četudi sta že bila po zasnovi v njegovem središču, sta bila prav občina in komunalni sistem zagotovo tudi v največji meri žrtvi usode celotnega sistema socialističnega samoupravljanja, ki ga zagrebški avtor Smerdel označuje kot »ustavni eksperiment ogromnih razsežnosti«. ⁵ V »ustavnem inženirstvu«, ki predpostavlja kot temeljni cilj ustave in pravnih sredstev namen, da regulirajo smer družbenega razvoja, se je ta sistem po mnenju avtorja razvijal vseskozi na intuitivni podlagi, da je sledil logiki revolucionarne ideologije ter zanemarjal bistvene omejitve glede njegovega uresničevanja, od ekonomske razvitosti do politične kulture in tradicije ter pripravljenosti družbe, da take rešitve sploh sprejme. Po mnenju istega avtorja (n. d., str. 331) zato ni čudno – kar ugotavljajo tudi mnoge druge raziskave – da se je izpričala nizka stopnja interiorizacije ustavnih in zakonskih določb celo v okviru državnega, partijskega in t. i. samoupravnega administrativnega aparata, ki so bila dejanska središča in oporniki moči političnega in ekonomskega sistema v celoti.

¹ Tu uporabljam izraz »dvonivojska« in ne »dvestopenjska«, ker odnosi med občinami in obravnavanimi lokalnimi skupnostmi na regijski ravni praviloma niso hierarhični ter zato ne gre za odnose med višjimi in nižjimi stopnjami.

² Prim. A. Iglčar, Ustavna ureditev lokalnih skupnosti, Pravnik št. 5-7/89, str. 229.

³ B. Milosavljević, Demokratiški atributi lokalne samouprave, Komuna (Beograd) št. 3-4/90, str. 22.

⁴ R. Marinković, Komunalni sistem u novom ustavu, Opština (Beograd) št. 5-6/89, str. 10.

⁵ B. Smerdel, Ustavni eksperiment socijalističkog samoupravljanja, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, št. 3/88, str. 31.

Razlogov za te pomanjkljivosti in kratke stike pri zamisli in uresničevanju komunalnega sistema je seveda veliko. Po mnenju E. Pusića⁶ je bil ta projekt preveč zahteven in je od ljudi preveč pričakoval. Po drugi strani pa je ideja komune izhajala iz njene predpostavke, kot da je to realna skupnost, od česar pa je bila zaradi znanih razsežnosti (ozemlje, število ljudi) naša občina vse od začetka dejansko zelo oddaljena. Po našem mnenju pa sta na to, da se zamisel občine v naših razmerah ni uresničevala, bistveno vplivali predvsem dve dejstvi: zapostavljanje položaja državljana (posameznika) v funkcioniranju celotnega političnega sistema – in s tem skupaj – nepriznavanje posebnega lokalnega interesa, ki se v svetu parlamentarne demokracije šteje za bistveni dosežek lokalne samouprave (t. i. politična občina). Pri tem seveda ne gre za enostavno oktroiranje tega interesa; ta interes je nasledek dolgoročnih in raznovrstnih političnih procesov, njegova predpostavka pa je polno upoštevanje in priznavanje človeka, posameznika kot racionalnega in kompetentnega subjekta, ki pozna svoje interese in potrebe ter jih je pripravljen uveljaviti.

2. Glede preusmeritve od komunalnega sistema k lokalni samoupravi in »normalni« občini so pomembni trije vidiki. Prvi zadeva premostitev nekajdesetletne prekinitev, ki je nastala glede tradicije lokalne samouprave v naših krajih. To pomeni, da bo treba pri tem upoštevati tudi pokrajinske in druge značilnosti, hkrati pa bo treba to tradicijo v določeni meri modernizirati, »nadgraditi« z novimi spoznanji iz sveta. Drug vidik se nanaša na lokalno samoupravo v državah, kjer njen razvoj ni bil prekinjen; za nas so zlasti zanimive izkušnje držav srednje in zahodne Evrope. Vendar se je treba tudi teh zgledov lotevati s kritično distanco: nobenega slepega posnemanja, temveč le selektivni izbor tistega, kar je pokazalo najboljše rezultate, in zavračanje vseh tistih prvin ustavne in pravne ureditve lokalne samouprave v posameznih državah, ki so se pokazale kot vprašljive ali tudi sicer neplodne. In slednjič: kljub opuščanju našega komunalnega sistema bi morali iz te naše dobro tretjino stoletja trajajoče izkušnje ohraniti vsaj tiste rešitve in prijeme, ki so za današnjo rabo; oziroma, kot poudarja zagrebški teoretik E. Pusić: »Ker vemo, da utopične obljube revolucije niso uresničljive, ne smemo zaradi njih zametavati pri dosedanjem komunalnem sistemu tudi vseh tistih, ki niso bile take, torej niso bile utopične, ki so se uresničevale, oziroma tistih zamisli, ki so v svojem uresničevanju dale vsaj delne pozitivne rezultate.«⁷

V procesu prestrukturiranja občin, ki nikakor ne bi smel biti še neka nova kampanja, bi kazalo najprej približati obseg občine razsežnostim realne skupnosti, povezane s skupnimi interesi ljudi, ki v njej živijo. Planiranje števila prihodnjih občin (ali jih bo v naši republiki 300 ali nekaj več) pomeni še vedno nasledek miselnosti o nujnosti reform, spočetih in vodenih iz centra, ki pa se navadno v življenju niso »prijele«. Prav tako je jasno, da bo treba potegniti ločnico med lokalnimi in državnimi zadevami in končno odpreti pot za pravo samoorganiziranje ljudi v občini. Posloviti se bo treba tudi od pojmovanja občine – komune kot oblike organske enotnosti vseh kolektivnih subjektov v njenem okviru, prav tako pa tudi od podmene o širši družbi kot organski enotnosti komun.⁸

⁶ Lokalna samouprava. Zakonitost (Zagreb), št. 11–12/90, str. 1287.

⁷ N. d. str. 1285.

⁸ R. Marinković, n. d. str. 9.

Ne glede na njeno velikost pa bi morala občina zagotoviti občanu možnost, da sodeluje pri odločanju o organiziranju lokalne samouprave, o sestavi njenih organov in o njihovi pristojnosti, o financiranju njene dejavnosti in pri ocenjevanju učinkovitosti tega delovanja.

Vprašanja, kot so entotipnost ali večtipnost občine, so seveda pomembna, vendarle morajo biti podrejena prej omenjenim načelom.⁹ Med taka štejem tudi vprašanje ravni organiziranja lokalne oziroma teritorialne samouprave. V ta sklop sodi tudi krajevna skupnost oziroma vprašanje notranje členitve občine; glede pozicije krajevnih skupnosti je v celoti sprejemljivo mnenje dr. Janeza Šmidovnika o razlogih za njeno neučinkovitost.¹⁰ Mimo teh, strukturnih in organizacijskih prvin lokalne samouprave, uveljavljenih v evropskem in širšem prostoru, pa je treba imeti pred očmi tudi nekatera novejša spoznanja, dosežke in procese, ki se pojavljajo v tem prostoru v zadnjem obdobju.

Prvi razmislek se navezuje na Evropsko listino o lokalni samoupravi,¹¹ ki je sicer omenjena tudi med viri za pripravo osnutka nove slovenske ustave.

Glede na usmeritve te listine, po kateri se države podpisnice obvezujejo, da bodo temeljne pravice in dolžnosti lokalnih oblasti regulirale tudi v svojih ustavah, bi verjetno kazalo v najbolj splošnih obrisih opredeliti tudi v našem modelu vsaj naslednje rešitve:

- da se lokalna samouprava uresničuje skoz neposredno izvoljene svete ali skupščine;

- da imajo lokalne oblasti (v mejah zakona) polno diskrecijsko pravico, da uresničujejo svoje pobude glede vseh zadev, ki niso izvzete iz njihove pristojnosti;

- da se v primerih prenosa republiških pooblastil na občino dovoli njenim organom, da v čimvečji možni meri prilagodijo njihovo izvajanje lokalnim razmeram;

- obvezno konsultiranje lokalnih oblasti (ki naj bo pravočasno in v ustreznih oblikah) v procesu planiranja in sprejemanja odločitev o zadevah, ki neposredno zadevajo te skupnosti;

- omejitev morebitnega upravnega nadzora nad lokalnimi oblastmi zgolj na zagotavljanje tega, da so njihovi ukrepi usklajeni z zakonom in ustavnimi načeli;

- pravica lokalnih oblasti na sodna pravna sredstva zaradi zagotavljanja svobodnega uresničevanja njihovih dolžnosti;

- pravica sodelovanja občin z ustreznimi oblastmi drugih držav.

3. Pri oblikovanju zamisli lokalne samouprave za naše potrebe pa bi bilo razen teh normativnih sugestij nujno upoštevati še nekatere nove težnje v Evropi na tem področju. V tem okviru so zanimive ugotovitve, da je prišel znani model države blaginje – kot šolski primer je bil razvit zlasti na Švedskem – v 80-letih v resno krizo tudi zaradi tega, ker se je pokazalo, da niti državni aparat niti njegova birokracija nista več ustrezno usposobljena ali pripravljena, da bi se odzivala na nove socialne zahteve in zagotavljala uravnavanje nekaterih novih nujnih socialnih potreb.¹² Ob »državi blaginje« se začne postopno razvijati »občina blaginje« (»social welfare municipality«), ki prevzame pomemben del funkcij države, zlasti z vidi-

⁹ S tem v zvezi se mi zdi utemeljeno opozarjanje na preseganje tradicionalne delitve lokalnih skupnosti na vaške in mestne, kar nedvomno govori tudi zoper diferenciacijo tipov občine. Prim. o tem A. Igličar, n. d. str. 225.

¹⁰ Lokalna skupnost in lokalna samouprava. TiP, št. 3–4/90, str. 327.

¹¹ Svet Evrope je sprejel to listino (15. 10. 1985) v prepričanju, da pomeni ohranjanje in krepitev lokalne samouprave pomemben prispevek k vzpostavitvi Evrope, utemeljene na načelih demokracije in decentralizacije oblasti.

¹² Prim. B. Hjerm, Decentralized Sweden: The Swedish social welfare municipality. Paper prepared for presentation at the XIVth Congress of the IPSA. Washington, 1988, str. 2. isl.

ka ugotavljanja in priznavanja potreb prebivalcev, ki jih je prej določala država s svojimi akti. Občina prevzame ob obsežnih državnih programih s področja politike tudi formalno odgovornost za zagotavljanje in reševanje socialnih potreb prebivalcev na mnogih področjih. Ta zamisel, ki se je kasneje preoblikovala v vseh nordijskih državah v idejo »svobodne« občine (»free municipality«), se postopoma vrašča tudi v upravljalno tkivo ustreznih evropskih institucij in postaja standard za opredeljevanje družbene pozicije lokalne samouprave.¹³ V tem okviru je treba omeniti zavzemanje za prenos pooblastil glede zadev, ki zadevajo vsakodnevno življenje, na lokalne organe, se pravi čim bližje ljudem (zlasti velja to za področja, kot so izobraževanje, storitvene dejavnosti in zdravstvo). Hkrati pa naj bi se povečal delež lokalnih in regionalnih oblasti v javnih stroških za te potrebe. Na konferenci, ki je ocenila omenjene nordijske izkušnje (28.–30. 6. 1988, glej vir 13), je bilo ugotovljeno, da se je v teh deželah bistveno razširila pristojnost občinskih in regijskih organov ter povečala njihova neodvisnost, kar vodi do bolj učinkovitih javnih služb ter ustrezne razčlenjenosti socialnih ukrepov in politike na tej ravni.

Vse to nakazuje potrebo po bolj učinkoviti administraciji, večji participaciji prebivalcev, nadaljnji deregulaciji in politični decentralizaciji ter realizaciji politike na teh področjih – od tal do vrha –, kar naj bi postopno uveljavili tudi v drugih članicah Sveta Evrope. Hkrati so kritično omenjali tudi prakso mnogih drugih evropskih držav, ki da so okrepile kontrolo javnih izdatkov in s tem še bolj zožile lokalno avtonomijo.

Omenjene težnje po širši uveljavitvi lokalne samouprave pa niso značilne zgolj kot spontana prizadevanja zainteresiranih državljanov, pač pa temeljijo tudi na širši raziskovalni dejavnosti,¹⁴ kasneje pa tudi na širšem usklajevanju v okviru Nordijskega sveta, posvetovalnega telesa parlamentov in vlad petih nordijskih držav.

4. Prvotni osnutek nove ustave Republike Slovenije (objavljen v oktobru 1990) je osatal glede nekaterih od teh vprašanj precej nedorečen.

Pravzaprav pri tem najmanj motita število in obseg določb, čeprav so bile nanju usmerjene številne kritike v razpravi. V osnutku, tudi sicer mnogo krajšem od sedanje ustave, je namenjen vprašanjem lokalne samouprave v celoti bistveno manjši odmerek: v primerjavi s 26 obsežnimi členi in 3 amandmaji o občini in krajevni skupnosti (v sedanji ustavi) se jih s temi vprašanji v celoti ukvarja v osnutku nove ustave le 7. Krajša opredelitev je delno razumljiva ne le zaradi bolj racionalnega in jedrnatega jezika osnutka nasploh, marveč še bolj zaradi prepričanja, da ni treba – če gre za avtonomno skupnost – vsega podrobno predpisati in opisovati v ustavi. S tem se tudi odmikamo od dosedanje komunalne ureditve, ki se je dokaj nerealno prikazovala skoraj kot »država v državi«, dejansko pa je bila v pogledu pomembnih značilnosti (institucije, organizacije) prej bleda kopija širših družbenopolitičnih skupnosti oziroma najnižja stopnica v hierarhiji vpliva in odločanja. Podrobnejša razčlenitev lokalne samouprave ni nujna tudi zaradi jasno začrtanega premika težišča od samoupravnih in drugih institucij na posameznika, državljana v celotni zasnovi ustave.

Razen člena o zagotavljanju pravice do lokalne samouprave se v splošnih določbah v posebnem poglavju o samoupravi zelo skopo, v bistvenih črtah, opre-

¹³ Prim. Resolution 199/1989: Free Local Government: Deregulation, Efficiency, Democracy, Council of Europe, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe.

¹⁴ Obsežen interdisciplinarni projekt na Univerzi Umea v začetku 80-tih let o občinah in prihodnosti je naročil in financiral švedski svet za planiranje in koordinacijo raziskovalnih dejavnosti. A. Gustafsson, Local Government in Sweden. The Swedish Institute, Stockholm 1983, str. 128.

deljuje občina kot samoupravna skupnost prebivalcev na določenem območju, z lastno, torej izvirno oblastjo in pristojnostmi; značaj zadev, ki jih ureja (gre za lokalne zadeve, ki posegajo v koristi in pravice prebivalcev); ustanovitev občine: podobno kot v obstoječi ustavi, le da se izrecno določa referendum kot oblika odločanja; podobno velja tudi za povezovanje občin v širše skupnosti; samofinanciranje občine ter možnost prispevkov občine in sistem finančnega dopolnjevanja občin; za razliko od sedanje ustave je predviden tudi prenos posameznih pristojnosti republike na občino. K tem »obilnim« lokalnim določbam je treba prišteti vsaj še določbo 117. člena osnutka, ki predvideva možnost, da se opravljanje funkcij državne uprave oz. javnih pooblastil prenese na lokalne organe.

K posameznim predlaganim določbam bi kazalo jasneje opredeliti obseg občine, ki naj jo približa realni skupnosti (morda v smislu razmišljanja dr. Janeza Šmidovnika¹⁵, ki namenja glavni poudarek zlasti povezanosti ljudi v naseljih s skupnimi interesi). Dodati pa bi morali vsaj določbe o oblikah odločanja o lokalnih zadevah (na neposredno izvoljenem svetu ali skupščini), o vsebini in kvaliteti nadzora republiških organov nad lokalnimi organi (ga omejiti na ustavnost in zakonitost), diskrecijski pravici za uresničevanje pobude občine glede zadev, ki niso izvzete iz njene pristojnosti ter glede načina izvrševanja nanjo prenešenih zadev, glede obvezne konsultacije lokalnih oblasti o republiških odločitvah, ki jih zadevajo, ter glede sodelovanja z lokalnimi oblastmi drugih držav.

Na mnoga od teh vprašanj je opozorila tudi široka in zavzeta javna razprava o ustavnem osnutku. V tem okviru pa se je vendarle pozornost preusmerila predvsem na dva kompleksa vprašanj, in sicer na »nadstavbo« občin (pokrajine ali regije) ter na s tem neposredno povezano vprašanje o strukturi republiškega parlamenta. Glede prvega bi se kazalo opredeliti v skladu s prevladujočo evropsko ureditvijo, ki se praktično brez izjem nagiba k večstopenjski lokalni samoupravi.¹⁶ Glede strukture parlamenta in njegove povezanosti z regionalnim (ali občinskim) nivojem lokalne organiziranosti bi kazalo pritrditi tistim, ki se zavzemajo za dvodomni parlament. Zbor regij bi nedvomno odprl tudi večje možnosti za uveljavljanje novega »bottom-up« pristopa k politiki, v kateri dobiva posebno težo oblikovanje pobud in same politike od spodaj navzgor – vendar le v primeru, če bi na ta način omogočili neposrednejši vpliv organov pokrajin (in občin) na oblikovanje tega zbora ter njegovo delovanje. Zaradi cele vrste razlogov, neposredno pa tudi zaradi izkušenj Zbora narodov v zvezni skupščini (od leta 1953 do 1968) pa je zelo vprašljiva varianta, ki se vzporedno oblikuje v skupščinski ustavni komisiji, namreč o varianti o enem zboru, v katerem bi zagotavljali zastopanost političnih interesov (strank) in posameznih območij;¹⁷ tu pride v poštev občasno izločanje »regionalnega« dela poslancev kot posebnega zbora. Upamo si trditi, da bi bila specifična teža tega »pol-zbora«, ki ne bi imel stalnega vodstva in delovnih teles – zaradi siceršnjega razmerja sil in teže strank v parlamentu – praktično zanemarljiva. Morda je v zvezi s tem zanimiva primerjava: v novi hrvaški ustavi ima ustrezna (županijska) zbornica zgolj predlagalno in posvetovalno pravico glede zakonov, sprejema pa jih le poslanska zbornica.¹⁸

¹⁵ Lokalna samouprava v novi slovenski ustavi. TJP št. 10–11/90, str. 1236, 1237. Vpliv velikosti občin na politično aktivnost dokazujejo tudi rezultati nekaterih mednarodnih raziskav, npr. Participation and Political Equality (A Seven Nation Comparison). The University of Chicago Press, Chicago and London 1987, str. 283.

¹⁶ Prim. M. Jovičić, Struktura i teritorijalna osnova lokalne samouprave v evropskim zemljama. Savremena administracija, Beograd 1974, str. 22 isl.

¹⁷ Prim. članek o pripravah na novo slovensko ustavo, Delo, 26. marca 1991, str. 3.

¹⁸ Narodne novine, Zagreb, št. 56, 22. 12. 1990.

Med drugim se delovno oblikujejo tudi rešitve o posebni opredelitvi mestne občine, o vsebini nadzora občinskih organov (praviloma omejenega na zakonitost) in o oblikah uresničevanja lokalne samouprave. Mimo že prej predlagane določbe o republiškem glavnem mestu, ki je enotna lokalna skupnost, zaslužijo pozornost na novo oblikovane določbe o občini v mestu oz. mestne občine, na katero bi republika praviloma prenašala nekatere naloge iz svoje pristojnosti, ki so nujne za razvoj mesta.

5. Kot je torej razvidno iz pregleda javne razprave in rešitev, ki se oblikujejo na njeni podlagi, gre za nekatere pomembne premike, precej vprašanj pa je vendarle ostalo odprtih. Prava dilema pa je pravzaprav ena sama: ali nadaljevati začete trende centralizacije, ki so bili – mimogrede – zaznavni že v prejšnjih, »enobarvnih« ustavnih dopolnitvah in zakonodaji (npr. razveljavitev 324. člena ustave v amandmaju LXVII, zoževanje občinskih pristojnosti na področju notranjih zadev, prostorskega planiranja itd.)¹⁹ ter se v praktični politiki s tem pridružiti evropskim državam s trdim odnosom do »klasične« lokalne samouprave (vsaj na normativni ravni), ali pa še pravočasno ujeti veter v jadra in oblikovati glede lokalne samouprave modernejše zastavljene fleksibilne rešitve, ki že kažejo spodbudne rezultate in tudi sicer postajajo del normativne strukture združene Evrope (Listina o lokalni samoupravi) oziroma upoštevati rešitve, ki s svojimi rezultati opozarjajo, da jih je treba ali pa jih bo jutri treba vtakati v normativne, tudi ustavne sheme evropskih držav. Ta druga pot, za katero se zavzemam, zagotovo terja še temeljit premislek, resno proučitev ter dopolnitev poglavja o lokalni samoupravi v ustavi in zelo premišljeno opredelitev teh vprašanj v kasnejšem zakonu. S tem bi se mnogo hitreje približali najbolj naprednim evropskim težnjam in normativnim ureditvam glede sodobnih prizadevanj za afirmacijo lokalne samouprave kot vrednote zase ter glede njenega vključevanja v procese decentralizacije, prenašanja težišča odločanja bliže ljudem in s tem za hitrejšo in globljo demokratizacijo posameznih družb, ne pa ostajali ločeni od tega dogajanja in prizadevanj.

VLADIMIR KAVČIČ

Poreklo in viri neke ideje

Zdaj, ko se ideja slovenskega svetovnega kongresa približuje organizacijski uresnitvi, morda ni odveč nekoliko pobrskati po spominu ter opozoriti na vire in pobude, iz katerih se je izoblikovala. To je potrebno storiti tudi zaradi tega, da organizacija SSK ne bi postala prestižnega pomena za tega ali onega posameznika, za to ali ono politično stranko. Kazalo bi tudi vzpodbuditi razpravo o vsebini in ciljih te organizacije, da ne bi ostala zgolj na deklarativni ravni slovenstva. Naj se sedanji organizatorji SSK tega zavedajo ali ne, zamisel o potrebi organizacije, ki bi združevala vse Slovence, ima kar bogato »zgodovinsko« ozadje. Zrasla je iz mnogoterih predhodnih pobud, katerim je bila skupna želja po vsestranski afirmaciji slovenstva, želja po njegovi uveljavitvi po zgledu drugih evropskih narodov, tako-

¹⁹ Prim. A. Igličar, n. d. str. 228.