

DR. SAVIN JOGAN

**VLOGA OBČINE PRI URESNIČEVANJU ENAKOPRAVNOSTI NARODNOSTI
(NARODNIH MANJŠIN)**

1. Sedanja ustavna koncepcija glede položaja narodnosti (narodnih manjšin) in varstva njihovih pravic, posebej v občini¹), je temeljila na treh bistvenih predpostavkah:

a) o občini kot temeljni DPS in s tem hkrati kot izhodišču in podlagi za delovanje celotnega političnega sistema;

b) presumpciji občinske pristojnosti;

c) domnevi, da predstavlja razmerje med pripadniki narodnosti in narodov pravzaprav rešeno vprašanje oziroma vsaj problem brez konfliktnega naboja - ali, kot je napisano v enem od občinskih statutov: "Občina ... je bratska skupnost enakopravnih narodov in narodnosti..."²

2. Ni potrebno utrudljivo dokazovanje, da se vse te predpostavke kažejo danes povsem v drugačni luči.

Tako je bilo načelo o presumpciji občinske pristojnosti (v razmerju do republiških organov) močno omajano že v času "enobarvnega" dopolnjevanja slovenske ustave, septembra 1989 (brisanje 324. člena ustave), podobno pa tudi s prenosom finaciranja in urejanja posameznih področij, npr. sodstva, v pristojnost republike.

Tudi o "temeljnosti" pozicije občine v funkcioniranju političnega sistema republike in federacije je mogoče soditi, da se ni uveljavila v potrebni meri, kljub zapletenim samoupravno-delegatskim mehanizmom. Vrsta raziskav delegatskega sistema³) npr. kaže, da se v tem obdobju delegatski sistem v občini ni dovolj uveljavil niti glede izražanja in artikulacije ter usklajevanja interesov občanov v naseljih in skupnostih, še manj pa v prevajanju in učinkovitem zagotavljanju interesov in potreb občine na višjih ravneh odločanja.

¹ Prim. o tem obširneje v avtorjevem prispevku o vlogi občine pri uresničevanju enakopravnosti narodov in narodnosti. RIG 16/83, str. 185-190

² Statut občine Novska, cit. po V. Klopčič, Urejanje položaja narodnosti v statutih občin, n.d., str. 193

³ Prim.: Delegatski sistem med normo in stvarnostjo. Komunist, Ljubljana 1983, str. 173 in Teorija i praksa delegatskog sistema. Zagreb 1979, str. 350

Glede tretjega sklopa "bratsko-enotnostnega" značaja odnosov med narodnostmi in njihovimi pripadniki (tudi na ravni občine), zadnji dogodki kažejo (od "dopisovanja" med našim ministrom za mednarodne odnose in župani oziroma predstavniki italijanske narodnosti, do mnogo ostrejših konfliktov v BiH, na Hrvaškem, na makedonsko - srbski meji, da Kosovo niiti ne omenjamo), da gre za resna, pogosto nerazrešena vprašanja, ki jih bo treba skrbno in strpno analizirati ter sproti razreševati ob polnem angažiranju tako pripadnikov narodnostnih manjšin kot večinskega naroda in da bo treba v tej smeri vzpostaviti in stalno prilagajati tudi demokratične mehanizme.

3. Pravi problem "prestrukturiranja" komunalnega sistema kot okvira za razreševanje teh vprašanj se kaže v naši oddaljitvi od tradicije in sočasnega razvoja lokalne samouprave v Evropi, kot dolgotrajnega in zapletenega procesa, ki ima v preoblikovanju Evrope ključno mesto.

Mnoge ocene in dokumenti⁴ namreč vidijo poglobilni dosežek "združene" Evrope prav v njeni utemeljenosti na načelih **demokracije in decentralizacije oblasti**, pri čemer naj bi se težišče začetnih procesov preobrazbe evropskih družb premikalo v smeri lokalne uprave (oz. samouprave). Če bo to že za države razvite parlamentarne demokracije predstavljalo resen izziv in eno od težiščnih usmeritev, bo to toliko bolj zahtevna in zapletena naloga za našo družbo, v kateri je razvoj lokalne samouprave (komunalnega sistema) praktično v celoti opustil in zavrgel tudi pri nas uveljavljeno tradicijo lokalne samouprave. Šlo je za svojevrstno ambivalentnost komunalne ureditve, ki se je po eni strani kazala kot enostavna transmisija (ter kopija) centralistično naravnane enopartijske vladavine oziroma ureditve na višjih ravneh, po drugi pa kot poudarjanje tega sklopa samouprave skoraj kot države v državi.

V pogojih sodobne parlamentarne demokracije v svetu se šteje priznavanje posebnega lokalnega interesa prebivalcev določenega območja za njen bistveni dosežek (t.i. politična občina). Pri tem pa ne gre za enostavno oktroiranje: tako priznavanje pomeni rezultat dolgotrajnega političnega procesa, njegova predpostavka pa je prav upoštevanje človeka, posameznika kot racionalnega in kompetentnega (polnoletnega) subjekta, ki pozna svoje interese in potrebe. Po drugi strani pa je bil dosedanji socialistični (tudi samoupravni) sistem utemeljen izključno na kolektivnem umu ene družbene sile, ZK (v bolj ali manj transmissijski povezavi z drugimi DPO) in podrejen teleološkemu modelu razvoja družbe (z vidika abstraktnih dolgoročnih interesov delavskega razreda). V tem okviru ni bilo prostora za pravo, konkretno, večrazredno pozicijo posameznika in njegovih interesov ter potreb; ta je reducirana na človeka kot nezrelo in neracionalno osebnost. Zaradi tega dosedanji koncept lokalne samouprave tudi ni mogel izražati avtonomnih lokalnih interesov konkretnih prebivalcev občine ali naselja.

Vse to zahteva nujno in temeljito **rekonceptualizacijo naše lokalne samouprave** v okvirih celovite družbene preobrazbe.

4. Določnejših usmeritev v tem procesu "priklopljanja" na evropske procese v tem trenutku ni mogoče predvideti, še manj pa razčleniti. Nedvomno pa bo razvoj

⁴ Prim. npr. Evropsko listino o lokalni samoupravi, Svet Evrope, 15. 10. 1985

šel v smeri jasnejše razmejitve med zadevami in pristojnostmi lokalne samouprave, na eni, in organov države, na drugi strani. Taka usmeritev je razvidna tudi iz gradiva za slovensko ustavo (31.8.1990): občina naj bi bila samoupravna skupnost prebivalcev določenega območja "z lastno oblastjo in pristojnostmi" (135. čl.) oziroma samo (torej v celoti, izključno) pristojna za urejanje in upravljanje zadev, ki posegajo v koristi in pravice prebivalcev na njenem območju (136. čl.). Posebej je poudarjeno načelo lastnega financiranja občine, z lastnim predpisovanjem davščin v skladu z zakonom (z možnostjo dodatnega financiranja s strani republike 138. čl.).

5. Kako in kje se v tem novem okviru kaže vloga občine na področju, ki ga obravnavamo, v uresničevanju enakopravnosti narodnosti (narodnostnih manjšin)?

V najbolj splošnih črtah je glede tega pomembno poudariti dvoje:

a) da v teh prizadevanjih ne bo mogoče iti nižje, kot je to zdaj opredeljeno z ustavo in še bolj z njenimi dopolnitvami. Gre konkretno za jasnejšo in bolj obvezujočo pozicijo samoupravnih narodnostnih skupnosti Italijanov in Madžarov, ki širijo svoje delovanje tudi na področje kadrovske politike, ohranjanja narodnostnih značilnosti ustreznih območij in uresničevanje gospodarskega in celotnega družbenega razvoja kot materialne podlage za ohranjanje teh značilnosti in za ohranjanje ter razvoj narodnosti. V tej celotni funkciji (in ne kot dotlej le glede posameznih vprašanj, določenih s statuti) se te skupnosti vključujejo v proces odločanja v občinski skupščini. Pomembna je tudi določba o tem, da se z zakonom določijo območja prebivanja pripadnikov obeh avtohtonih narodnosti (am. LV).

Gradivo za novo slovensko ustavo sicer povzema v glavnih črtah to ureditev, vendar jo hkrati tudi zožuje: samoupravno narodnostno skupnost omenja le kot možnost, prav tako pa tudi ne govori o vključevanju te skupnosti v proces odločanja v občinski skupščini (63. člen).

b) Drugo vprašanje se nanaša na obseg, razsežnosti manjšinske problematike z vidika vloge občine. Ni dvoma, da gre za mnogo prvin te problematike, ki glede vsebine in načina organizacije velja za posamezno narodnostno manjšino v celoti, ne glede na občinske meje. Vendar je res tudi to, da bi morali pri tem upoštevati v enaki meri tudi konkretne okoliščine, potrebe in možnosti, ki jih opredeljuje situacija v vsaki občini posebej. V novi ali vsaj prestrukturirani občini, v kateri se bodo zgradba oblasti, njena organizacija, oblike organiziranja prebivalcev oblikovale dokaj avtonomno (v primerjavi z dosedanjim vertikalnim "presajanjem" celotne strukture skupščinskih zborov in njihove pristojnosti, izvršnih in upravnih organov od republike ali celo federacije do občine) bo mogoče te institucije in oblike bolj samostojno urejati in znotraj njih tudi določati težiščna področja in prednostne naloge v njih. Položaj ter možnosti vsestranskega razvoja narodnosti nedvomno spadajo - tam kjer prebivajo njihovi pripadniki - med taka področja. Bolj kot doslej bo nujno tudi prilagoditi vsebino, organizacijo in način dela narodnostnih interesnih skupnosti potrebam in razmeram v vsaki občini, kar bo odvisno tudi od strukture, številčnosti in intenzivnosti delovanja narodnostnih organizacij, šol in drugih institucij.

V splošnem je mogoče ugotoviti, da procesi koncentracije oblasti oziroma njene decentralizacije najbolj neposredno zadevajo prav položaj in možnosti uveljavljanja pravic t.i. marginalnih skupin, med katere mnogi avtorji prištevajo tudi narodnostne in etnične skupnosti, na drugi strani pa pozicijo lokalne samouprave. Krepitev lokalne samouprave v omenjeni smeri torej odpira možnosti tako za dosledno in celovito, kot za dovolj konkretno in razmeram ter potrebam pripadnikov narodnosti prilagojeno urejanje bistvenih vprašanj iz tega okvira.

Vendar moramo - ob jasnih usmeritvah družbene preobrazbe v to smer - z enako resnostjo spremljati in analizirati tudi praktične tekoče procese koncentracije in centralizacije organiziranja in urejanja zadev na mnogih področjih v naši republiki (pod parolo racionalnega podržavljanja), ki nikakor niso nevtralni z vidika položaja narodnosti v občini.

Če razmišljamo o normativni ureditvi položaja narodnostnih skupnosti, se mi zdi bistveno, - če že ne v ustavi, kjer verjetno za to ne bo prostora - pa vsaj v ustavnem zakonu opredeliti položaj in razvoj narodnostnih skupnosti kot eno od bistvenih torišč delovanja občine, ker se bodo drugače ta vprašanja še bolj marginalizirala kot do zdaj.

Rad bi se ustavil še ob trditvi predsednika skupščine dr. Bučarja o tem, da pravzaprav vsak zastoj demokratizacij družbe v prvi vrsti in najmočneje vpliva na položaj marginalnih skupin, med katere avtorji štejejo tudi narodnostne in etnične skupnosti. S to tezo se strinjam, in če pogledamo v tem trenutku okoli sebe, ji lahko v celoti pritrdimo. Ob procesih demokratizacije pa bi morali imeti pred očmi tudi vprašanja koncentracije oz. decentralizacije oblasti, ki se dogajajo pred našimi očmi in imajo neposreden vpliv tudi na položaj narodnostnih ter etničnih skupnosti, ne vselej na najbolj ustrezen način. Zato bi morali videti v krepitevi lokalne samouprave v omenjeni smeri enega od pomembnih vzvodov za to, da se na drugačen, konkretnjši, bolj življenjski način opredelijo tudi vprašanja o katerih danes govorimo, kar pomeni, da bi morali v občinah razvijati model varstva, položaja in organizacije narodnostnih skupnosti, upoštevajoči pri tem tudi razčlenjenost, organiziranost in potrebe pripadnikov teh skupnosti in vse te različne oblike tudi vključiti na ustrezen način v proces oblikovanja bistvenih usmeritev glede razvoja narodnosti, njihovega povezovanja z maličnim narodom in tako naprej.

Tu se pojavlja določeno protislovje, ali je taka konkretizacija položaja varstva pravic narodnosti v občini, v nasprotju z jasnejšo ter bolj razčlenjeno pozicijo narodnih skupin v ustavi ali ne. Mislim, da bi šele v primeru, če bi v ustavi vsaj na ravni amandmajeve iz lanskega leta (opredeljeno z bistvenimi elementi - od kulturnih, izobraževalnih do kadrovskega ter gospodarskih) opredelili družbeni položaj narodnosti, bilo to mogoče na produktiven način konkretizirati v posameznih občinah. Pravzaprav bo šele tak spoj ene in druge ureditve zagotavljal, da se država na noben način ne bi tem obveznostim odrekla, hkrati pa bomo lahko videli perspektivo urejanja teh vprašanj tako, da narodnostne skupnosti postajajo v bistveno večji meri odgovorni subjekt urejanja svojega položaja in razvoja, ne pa občasni sopotnik takih procesov, kot se danes pogosto dogaja.