

Ideja lokalne samouprave evocira tudi v sodobni tehnizirani in birokratizirani družbi težnje in odpira možnosti za uveljavljanje človeka kot zavestnega nosilca družbenega napredka v njegovih neposrednih okoljih. V tem smislu govori tudi Evropska listina o lokalni samoupravi, ki so jo sprejele države članice Evropskega sveta – zavedajoč se, kot ugotavljajo v uvodu te listine, da sta varovanje in ponovna krepitev lokalne samouprave v različnih državah Evrope pomemben prispevek k izgradnji Evrope, zasnovane na načelih *demokracije* in *decentralizacije oblasti*. Lokalna samouprava označuje – po 3. členu te listine – pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah zakona predpiše in ureja *pomemben delež javnih zadev* z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.

Postavlja se vprašanje, ali slovenska ustava omogoča za Slovenijo okvire in standarde lokalne samouprave, kakršne ima v mislih Evropska listina?

Ljubljana, 5. marca 1992

PAVLE GANTAR*

Regionalizem in lokalna samouprava

A. Uvod

Ena od ključnih spornih tem v ustavni razpravi je bila vprašanje regionalizma.¹ Če so se udeleženci relativno hitro sporazumeli o naravi lokalne samouprave in njeni razmejitvi od dejavnosti države ter o ustavnem položaju občin, pa je vprašanje večjih družbeno teritorialnih enot – regij² – ostalo v ustavnem smislu povsem nedorečeno. Status regij urejuje en sam člen (143) pod nazivom širše samoupravne lokalne skupnosti:

Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter opravljanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti.

Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon.

To je značilna kompromisna formulacija. Dopušča nastajanje »vmesnih« družbenih teritorialnih enot med lokalno skupnostjo (občino) in državo, obenem pa ne opredeljuje njene narave. Takšna formulacija bo nujno povzročala nesporazume pri pripravi zakona o lokalni samoupravi, in sicer na najmanj dveh ravneh:

* Dr. Pavle Gantar, docent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ Čeprav so v politično razgretim obdobju neposredno pred sprejemom ustave seveda prevladovali spori v zvezi s pravico do svobodnega odločanja o rojstvu otrok. Ta tema je prvič zelo jasno razmejila konservativno in liberalno politično kulturo v Sloveniji. Regionalizem bi si nedvomno zaslužil enako stopnjo pozornosti, vendar pa so politične stranke to vprašanje porinile v stran, saj ga niso jemale kot temelj svojega političnega profiliranja.

² Pojem regija uporabljam kot »tehnični« pojem za oznako vseh tistih družbenoteritorialnih enot, ki presegajo raven neposredne lokalne samouprave, obenem pa imajo mehanizme reprezentiranja politične volje prebivalcev ter pristojnosti, ki so neodvisne od države. S pojmom regionalizem označujem skupek idej, konceptov, načrtovalnih in političnih praks, ki se nanašajo na prostorsko oziroma teritorialno razsežnost razvojnih in upravljalno političnih procesov.

a) Oblikovanje tako imenovanih »širših samoupravnih lokalnih skupnosti«³ je prepuščeno samostojnim odločitvam (novih) občin, kar vsaj hipotetično pomeni številne težave. Na primer: kaj storiti tedaj, ko se večina občin na nekem zaokroženem območju odloči ustanoviti širšo teritorialno skupnost, ena ali dve občini pa ne? Ali lahko ta člen ustave interpretiramo tako, da se občina mora povezati v neko širšo samoupravno enoto, samo njej oziroma njeni samoupravni odločitvi pa je prepuščeno, v katero se bo povezala in družila? Nedoločnost tega člena, vsaj po mojem mnenju, implicira številne praktične probleme reorganizacije.

b) Drugi problem je, kako interpretirati pojem »širše lokalne samouprave« in s tem tudi naravo takšne skupnosti? Ali je to predvsem nekakšna skupnost občin, kot smo jo poznali že doslej in se je v večini primerov izkazala kot neučinkovita, ker pač občinam ni bilo treba izvajati tistih politik in dogovorov, s katerimi se niso strinjale, ali pa so nekatere samoupravne pristojnosti teh družbenoteritorialnih enot izvirne in jih občine same ne morejo izvajati?

Zakonodajalec je te probleme prepustil zakonu o lokalni samoupravi. V delovnem gradivu za pripravo se gornje dileme izražajo v alternativni, ali naj se »širše samoupravne lokalne skupnosti« imenujejo pokrajine ali okraji. O tej dilemi bomo spregovorili v tretjem delu tega prispevka. Vsekakor pa se, poznavajoč lokalne razmere, lahko zgodi, da se bodo občine zelo težko dogovorile o družbeno teritorialni zaokroženosti regionalnih enot, kar pa bo državi omogočilo, da zaradi svojih potreb izvajanja upravne oblasti v lokalnih enotah preprosto predpiše nekakšna upravna okrožja ali okraje, ki ne bodo imeli značilnosti samoupravnih enot. Lahko bomo torej dobili takšno obliko družbeno teritorialne organizacije, ki je zakonodajalec in tudi velika večina strokovne javnosti nista želela: po eni strani ohlapne samoupravne skupnosti občin, ki se bodo le težko dogovarjale o skupnih projektih, in po drugi strani predpisana okrožja izvajanja javne in državne uprave v lokalnih enotah. Temu se lahko pridružijo še »funkcionalne teritorialne enote«, ki so organizirane za izvajanje določenih javnih funkcij (obrambna, energetska, šolska itd. . . okrožja). Vse te oblike pa se lahko teritorialno pokrivajo ali pa tudi ne. Če torej ustava ni rešila teh problemov, bo moral biti zakon o lokalnih skupnostih toliko bolj določen.

Sploh pa se ob vprašanju reorganizacije oziroma ponovne vzpostavitve lokalne samouprave ne zastavljajo samo vsebinska, t. j., kakšna naj bo ta nova lokalna samouprava, temveč tudi proceduralna vprašanja, kako torej izvesti samo preoblikovanje v nove občine in kako razrešiti številne probleme, ki bodo nastajali ob delitvi premoženja, uslužbencev sedanjih občin, občinskih obveznosti, dolgov ipd. Zato bo nujno oblikovati merila, ki bodo preprečila, da bo oblikovanje nove lokalne samouprave dražje, kot je bil dosedanji »komunalni sistem«. Značilno je tudi to, da ljudje sedanjih občin in obstoječega komunalnega sistema ne dojemajo kot kakšen velik problem, ki ga je nujno treba rešiti.⁴ Obstoječi »komunalni sistem« se je nekako že »vsedel« v zavest ljudi in še posebej tam, kjer dobro deluje krajevna samouprava (krajevne skupnosti), očitno ni velikih potreb po njegovi reorganizaciji, čeprav držijo vse navedbe strokovnjakov o nujnosti njenega preoblikovanja. (Prim: Šmidovnik, 1990). Vsekakor so obstoječe občine prevelike, da bi lahko delovale kot samoupravne skupnosti,

³ Uporaba pojma »širša samoupravna lokalna skupnost« v ustavi že sama po sebi pomeni, da se je zakonodajalec želel izogniti konkretnemu poimenovanju takšne družbeno teritorialne skupnosti, kot na primer pokrajina, okraj, okrožje, dežela . . . Kajti vsako bolj konkretno poimenovanje že implicira določnejšo opredelitev narave takšne skupnosti.

⁴ Celo v Ljubljani, ki je izrazito neracionalno organizirana (pet občin), prebivalci ne izražajo kakšne velike potrebe po reorganizaciji. V raziskavi o »komunalnem sistemu« v Ljubljani kar 34,6% anketiranih Ljubljančanov meni, da vprašanje teritorialne razdelitve mesta ni pomembno ali pa sploh ni pomembno, nadaljnjih 19,9% anketiranih pa je neodločnih. Samo 14% anketiranih meni, da je to vprašanje zelo pomembno. Za pomembnega pa ga ocenjuje 31,5% anketirancev (Gantar, 1991:11).

in premajhne, da bi lahko opravljale funkcije, ki pripadajo regionalni organizaciji in regionalnemu usmerjanju razvoja.

Ker med strokovnjaki ni sporno, da je treba ustanoviti vmesno družbeno teritorialno enoto med občino in državo, sporno pa je, kakšna naj bo narava te enote, bom v nadaljevanju na kratko orisal pomen regionalizma v kontekstu globalnih razvojnih procesov.

B. Regionalizem v razvojnem kontekstu

V Evropi se dogajajo procesi, ki se, kot pravi von Krosigk (1980:25), ne bi smeli dogajati, če bi upoštevali napovedi sociologov od Marxa do Webra in vseh tistih teoretikov modernizacije, ki ta proces razumejo kot proces nivelizacije družb in kultur, kot proces izginjanja partikularnosti in njenega nadomeščanja z univerzalističnimi družbenimi in kulturnimi vzorci. V ozadju takšnih teorij je prepričanje o izenačevalni naravi procesov industrializacije in urbanizacije. To, kar se pravzaprav ne bi smelo zgoditi, če bi upoštevali konvencionalne modernizacijske teoreme, ali bolje rečeno konvencionalno razlago procesov modernizacije, je oživljanje gibanj za regionalne avtonomije, revitalizacija »starih« identitet, ki so se navidezno zgubile v procesu tvorjenja modernih nacionalnih držav. Neizpodbitno je, da smo od osemdesetih let naprej soočeni z naraščajočim pomenom regionalnih in lokalnih identitet, s političnimi artikulacijami teh identitet. Vsi ti procesi so tudi v nasprotju z nekaterimi teorijami iz urbane sociologije, ki so prav tako napovedovale domala popolno nevtralizacijo prostorskih oziroma teritorialnih kontekstov v modernih socialnih sistemih in družbenih interakcijah.

Ko iščemo vzroke za pojav »novega regionalizma«, se ne kaže preveč zatekati h klasičnim teorijam ekonomske deprivacije, ki razloge za vzpon regionalizma iščejo v ekonomskem in političnem izkoriščanju posameznih subnacionalnih entitet. Kajti pregled gibanj za regionalno avtonomijo nam pokaže, kot ugotavlja Krosigk (ibidem, str. 27), da so ta močna še posebej tam, kjer gre za območja, ki so ekonomsko in družbeno razmeroma dokaj razvita ali pa celo prednjačijo v lastni državi. Značilen zgled so različne regionalne in avtonomistične »lige« v severnoitalijanskih pokrajinah, ki so združene v Lega di Nord in so v nekaterih primerih že postale pomemben vzvod vplivanja na lokalno politiko, napovedujejo pa jim tudi politični prodor na nacionalni ravni. Navsezadnje je takšen primer tudi Slovenija, ki je vseskozi prednjačila v procesih razdruževanja Jugoslavije. Gibanja in skupine za regionalno avtonomijo se politično izražajo predvsem s kritiko centralistične države, njene preobsežnosti in, kar je zelo pomembno, njene redistributivne vloge, ki se kaže v velikih prerazporeditvah dohodka in drugih virov v korist nikoli potešenih manj razvitih območij.⁶ Splošni rezultat te kritike pa je, da državni intervencionizem preprosto ni sposoben »prepoznati« regionalnih gospodarskih, kulturnih in drugih raznovrstnosti, da je obremenjen in določen z dolgoročnimi političnimi konstelacijami moči, ki pravzaprav preprečujejo fleksibilno reagiranje na spreminjajoče se razmere.

⁵ Izraz »novi regionalizem« ni povsem upravičen, če oživljanje regionalnih in lokalnih identitet obravnavamo kot nekaj, kar se je pojavilo tako rekoč iz nič in povsem nepričakovano. V nekem drugem članku, ki je bil namenjen širši javnosti, sem poskušal pokazati, da je bil regionalizem vseskozi prisotna alternativa masovni industrijski družbi in centralizirani nacionalni državi, le da se v tem kontekstu ni mogel uveljaviti (Prim: Gantar, 1990:23).

⁶ Kot primer lahko navedemo različne inštitucije za pospeševanje razvoja manj razvitih območij. Tako v drugih državah kot tudi pri nas v nekdanji Jugoslaviji in danes v Sloveniji je logika njihove pomoči takšna, da manj razvite spodbuja, da še naprej ostajajo manj razviti. Lokalne in regionalne politične elite so bistveno odvisne od razvojne pomoči in torej niso zainteresirane, da se regija razvije do ravni, ko ne izpolnjuje pogojev za pomoč, saj bi tedaj tudi izgubile finančne virov.

Vzroki za novi regionalizem so paradoksalno povsem druge, kot bi to lahko pričakovali. Vzpon regionalizma lahko povezujemo z dvema procesoma, ki sta sicer sama v sebi močno protislovna in zapletena, pa se kljub vsemu postopoma uveljavljata na globalnih ravneh. V mislih imamo najprej procese nadnacionalnih oziroma naddržavnih integracij, kot je na primer Evropska skupnost, in v katerih države prenašajo določene pristojnosti na nadnacionalno raven. Zagotavljanje nekaterih temeljnih pravnih norm in vrednot, kot je na primer varstvo človekovih pravic, je danes »regulirano«⁷ že na naddržavni ravni, čeprav je uveljavljanje teh pravic še vedno prepuščeno posameznim državam in njihovim pravnim sistemom. Skupni evropski potni list, osebna izkaznica in končno tudi načrtovana denarna unija pravzaprav kažejo težnjo, po prenosu najbolj splošnih formalnopравnih okvirov delovanja na naddržavno raven.⁷ Če se po eni strani zmanjšujejo pristojnosti nacionalnih držav, ker jih pač prenašajo na naddržavne oblike integracije, pa se po drugi strani povečuje tudi vloga regionalnih in lokalnih enot znotraj nacionalnih držav in kar je še posebej pomembno, nastajajo nove oblike tako imenovanih regionalnih integracij, ki povezujejo območja, ki sicer pripadajo različnim državam.⁸

Znano je, da so skoraj vse zahodnoevropske države v šestdesetih letih, nekatere pa tudi pozneje, izvedle pomembne spremembe v organizaciji lokalne samouprave in uprave. Razlog za to je bil proces urbanizacije, ki se je kazal v aglomeraciji prebivalcev in dejavnosti na določenih točkah in v razširitvi vplivnih območij novonastalih metropolitanskih mestih. Skratka, urbana struktura se je spremenila in klasične majhne enote lokalne samouprave se niso mogle niti finančno niti organizacijsko spoprijeti s problemi, ki so jih prinašali urbani razvoj, ekonomska nihanja in socialni problemi v velikih mestih. Rezultat tega so bile že omenjene spremembe v samoupravi in politično administrativni organizaciji lokalnih enot, ki se ne glede na različne rešitve v posameznih državah kažejo kot regije (pokrajine), torej kot bolj ali manj zaokrožene teritorialne enote, ki jih označujeta preplet in soodvisnost ekonomskih, socialnih, kulturnih in političnih ter administrativnih dejavnosti. Povečevanje vloge regionalnih samoupravnih in politično administrativnih enot je prav tako vplivalo na zmanjšanje neposrednih pristojnosti centralne države na lokalnih ravneh. To težnjo je na ravni Evropske skupnosti kodificirala znana Evropska listina o lokalni samoupravi, v kateri so osnovna izhodišča za reorganizacijo lokalne in regionalne samouprave.

Na povečano vlogo regionalnih enot je vplivala tudi globalizacija produkcije, in to v svetovnih okvirih.⁹ Na tem mestu zadostuje samo ugotovitev, da so nove produkcijske, komunikacijske in organizacijske tehnologije bistveno razrahljale tradicionalne prostorske omejitve pri lokaciji proizvodnih obratov, kar je vplivalo na povečano stopnjo fleksibilnosti kapitala, s tem pa so pridobile teže regionalno specifične razmere ekonomskega razvoja. Fleksibilnost produkcije in njeno upravljanje iz enega centra lahko bolj upošteva primerjalne prednosti in posebnosti določenih regij. Obenem pa regije in lokalne skupnosti postajajo ranljivejše za spremembe, ki so posledica podjetniških odločitev na globalni ravni. Regionalne enote na te spremembe reagirajo z oblikovanjem lokalnih in regionalnih razvojnih strategij, s katerimi a) vmeščajo lokalno specifično produkcijo v svetovne trge in b)

⁷ Temeljne človekove pravice in svoboščine so danes »kodirane«⁷ na ravni Evropske skupnosti, kar se kaže v tem, da mora vsaka nova država, ki želi vstopiti v institucionalne evropske integracije (Svet Evrope), dokazati, da zagotavlja te pravice in jih je tudi pripravljena varovati.

⁸ To so tako imenovane »tangencialne povezave«, ki povezujejo določena območja ali urbana središča mimo nacionalnega oziroma državnega centra. Prim.: Mlinar.

⁹ Vse te procese različni avtorji opisujejo z različnimi pojmi, kot so na primer: postordistični produkcijski način, fleksibilna akumulacija, svetovna ormežja ipd. Podrobnejše opise in razlago teh novih načinov prostorske organizacije produkcije je najti v Mlinar (1991) in Gantar (1991).

oblikujejo primerne odgovore, s katerimi bi se zavarovale pred hitrimi ekonomskimi posledicami globalnih procesov.¹⁰ Zato ustanovljajo razne inštitucije, od razvojnih centrov pa do tehnoloških parkov in raznih oblik svetovanja ter vključevanja v svetovno komunikacijsko in informacijsko omrežje, s katerimi lokalnim in nadlokalnim ekonomskim agentom omogočajo ustrezno reagiranje na lokalnih ravneh. Skratka, globalizacija produkcije ni razvrednotila pomena lokalnih okoliščin, temveč jih je kvečjemu šele poudarila in povzdignila v konstitutivni element novo nastajajoče raznovrstnosti in fleksibilnosti industrijske proizvodnje.

Tej novi vlogi pa seveda niso kos kakršne koli lokalne skupnosti, pač pa samo tiste, ki so dosegle »kritično maso« prebivalstva in dejavnosti, da lahko razvijejo ustrezne inštitucije na regionalni ravni, ki so sposobne oblikovati ustrezne aktivne »regionalne« odgovore na globalne izzive. Zato moramo pri presoji, kakšno obliko in ustavnopravno formulacijo bodo dobile »nadlokalne« družbeno teritorialne enote v novem zakonu o lokalni samoupravi, upoštevati tudi opisane procese in dogajanja v svetovnih razsežnostih. Slovenija sicer ni doživela izrazite urbane koncentracije v enem ali dveh velikih središčih tudi zaradi tega, ker so bile ideje policentrizma vseskozi prisotne v razvojnih premišljanjih. Z regionalizacijo, ki bi izhajala iz koncepta trinajstih ali štirinajstih razvojnih središč in bi jo tudi zakonsko kodificirali v sistemu pokrajin, ki bi imele samoupravne in določene politično administrativne pristojnosti, bi družbeno teritorialno in politično organizacijo Slovenije prilagodili svetovnim trendom.¹¹ Obenem pa bi tako oblikovane pokrajine lahko razvile regionalne inštitucije, ki bi se lahko vključevale v fleksibilnost globalnih ekonomskih in tehnoloških tokov.

C. Pokrajina ali okraj?

Pripravljalci delovnega gradiva predloga za izdajo zakona o lokalni samoupravi (januar 1992) v V. poglavju kot »širšo lokalno skupnost« predlagajo pokrajino, v variantnih členih pa dopuščajo tudi možnost ustanovitve okraja.¹² Temeljna razlika med obema je v načinu njune ustanovitve. Pokrajine se ustanovljajo »od spodaj navzgor« s samo odločitvijo zainteresiranih občin, okraj pa ustanovi država z zakonom. Iz samega načina ustanovitve torej izhaja različna narava obeh nadlokalnih družbeno teritorialnih skupnosti: prva je samoupravna družbeno teritorialna skupnost, kjer se srečujejo regionalni interesi s pristojnostmi države, druga pa predstavlja predvsem način delovanja države na lokalnih ravneh, tako da država zaradi bolj racionalnega opravljanja svojih funkcij državni teritorij razdeli na okraje kot organizacijske enote izvajanja državne oblasti. Vsekakor je koncept pokrajine bistveno bolj v skladu s procesi regionalizacije v Evropi. Vendar predlagana formulacija v delovnem gradivu ni najbolj ustrezna. V prvem členu je namreč zapisano, da se občine lahko (torej ne nujno) povezujejo v pokrajine, kar seveda govori o povsem prostovoljni naravi takšnega povezovanja. Menim, da bi zakon moral

¹⁰ Na primer: Če neka multinacionalna družba zapre svoj obrat v določeni regiji ali lokalni skupnosti, ima takšna odločitev, ki je sprejeta na sedežu firme v eni izmed svetovnih metropol, pomembne ekonomske, socialne in druge posledice za lokalno skupnost, ki na to odločitev nima pomembnega vpliva.

¹¹ Ko je Slovenija postala samostojna država, se je začelo postavljati tudi vprašanje statusa Slovenije v skupnosti regij Alpe-Jadran. Ali naj Slovenija še naprej sodeluje v tej skupnosti kot celota in se torej država »degradira« na raven regije, ali pa naj s to skupnostjo sodelujejo samo posamezne slovenske regije, če bi jih seveda imeli. Predsednik vlade Lojze Peterle je ob neki priložnosti izjavil, da bo v skupnosti Alpe-Jadran sodelovala skupnost slovenskih regij. Toda odločitev o tem, ali bomo imeli pokrajine ali okraje, kaj šele da bi imeli institucijo »skupnosti regij«, še ni bila sprejeta!

¹² Domnevamo lahko, da se člani delovne skupine za pripravo zakona o lokalni samoupravi nagibajo k pokrajini, saj jo tudi dodatno utemeljujejo v obrazložitvi predloga, variantni členi, ki se nanašajo na okraj, pa so verjetno kompromis zagovornikov drugačnih predlogov.

predpisati obvezno združevanje občin v pokrajine, od samih občin oziroma od dogovora med njimi pa je odvisno, kako bo konkretno teritorialna pokrajina oblikovana.

Če primerjamo pristojnosti in naloge pokrajine in okraja, naletimo na značilen paradoks: čeprav je okraj z zakonom ustanovljena administrativna enota, pa so njegove funkcije v 3. variantnem členu dosti bolj »samoupravno« in vsebinsko opredeljene, kot to velja za pokrajinske pristojnosti v 5. členu predloga zakona. Skratka, 3. in tudi 4. variantni člen bolj spadata k pokrajini kot okraju.¹³ Obenem tudi variantna opcija, ki v delovnem gradivu opredeljuje okraj v četrtem členu, dvoumno opredeljuje, da je »okraj nosilec planiranja¹⁴ v regiji«, obenem pa regije kot družbeno teritorialne enote niti ne priznava, razen če območja okraja enostavno ne izenači z regijo. Če je to tako, administrativno predpisanim okrajem daje pomen od spodaj navzgor nastajajočih regionalnih enot.

V dilemi med pokrajino in okrajem ne smemo pozabiti na teritorialno razsežnost. Zasnova pokrajin, ki se ujema z že trideset let staro idejo regionalizacije Slovenije, predvideva 12 do 13 pokrajinskih enot z mesti, ki naj bi igrala vlogo razvojnih središč (Prim.: Vrišer, 1978:149–150). Okrajev pa naj bi bilo po predvidevanjih več, in sicer od 25 do 30. Z vidika regionalnega usmerjanja razvoja je torej koncept pokrajin bolj smiseln, saj predvideva večje enote z mesti, ki imajo možnosti, da razvijejo funkcije regionalnih razvojnih središč. Okraji bi bili premajhni za ta namen oziroma bi postali neke vrste »superobčine«. Ko torej razmišljamo o nadlokalnih družbeno teritorialnih enotah, bi morali nujno upoštevati integracijske težnje in obstoječe povezovanje v slovenskem in širšem prostoru ter iz teh realnih procesov oblikovati smiselne družbeno teritorialne skupnosti, ne pa odločati samo na podlagi arbitrarnih premislekov o upravno politični razdelitvi.

Res pa je, da bo pri sedanjih občinskih političnih elitah koncept okraja imel več možnosti za uspeh, saj vse sedanje nekoliko večje občine resno računajo, da bodo postale nadobčinska središča. Obenem pa oblikovanje večjega števila nadlokalnih enot zmanjšuje potencialne konflikte pri združevanju v takšne enote, kot pa bi bilo značilno za oblikovanje pokrajin. Če upoštevamo še ta politični vidik, smemo domnevati, da ima koncept okraja večje politične možnosti za uspeh kot pa koncept pokrajine. Tako se utegne zgoditi, da bomo še enkrat zgubili priložnost za smiselno regionalizacijo Slovenije, ki naj bi skrbela za enakomerni razvoj in uveljavila pokrajine kot tiste enote, ki so sposobne s svojimi lastnimi potenciali reševati regionalne probleme.

Delovno gradivo ne govori o organih pokrajine niti ne o načinu političnega predstavnštva. Pokrajina bi nujno morala imeti pokrajinsko politično predstavniško telo, torej pokrajinsko skupščino in izvršne organe, zato bi bilo potrebno člene o opredeljevanju ali načinu konstituiranja pokrajinskih predstavniških organov in njihove pristojnosti uvrstiti v delovno gradivo.

Skratka, če sklenemo: poglavje o širših lokalnih skupnostih v delovnem gradivu za pripravo zakona o lokalni samoupravi nas opozarja, da moramo najprej rešiti konceptualne in vsebinske dileme v zvezi z vlogo in pomenom nadlokalnih družbeno teritorialnih enot, kajti šele tedaj bomo lahko oblikovali smiselne pravne rešitve.

¹³ Naloge okraja so torej boljše opisane. Vendar pa je formulacija pri okraju seveda drugačna. Okraji »skrbijo« za svoje programe, medtem ko imajo regije »pristojnosti«.

¹⁴ Sama formulacija »nosilec planiranja« je nekoliko pretrda in spominja na stare čase samoupravnega planiranja. Bolje bi bilo zapisati, da je družbeno teritorialna enota obenem tudi enota usmerjanja razvojnih procesov, ki vključuje planiranje in druge oblike posredne in neposredne intervencije.

- GANTAR, Pavel (1990): Slovenija kot korporacija. Regionalizem in ustava. Delo, Sobotna priloga (3. november 1990)
- GANTAR, Pavel (1991): Stališča anketirancev do »reorganizacije komunalnega« sistema v Ljubljani (rokopis). Center za raziskovanje javnega mnenja, FDV, Ljubljana.
- GANTAR, Pavel (1991): Teorija fleksibilne akumulacije in urbano družbeno raziskovanje. Družboslovne razprave 10(1991), str. 45–63.
- GERDES, Dirk (Hg.) (1980): Aufstand der Provinz. Regionalismus in Westeuropa. Frankfurt: Campus Verlag.
- KROSIGK, Friedrich von (1980): Zwischen Folklore und Revolution: Regionalismus in Westeuropa. V: Gerdes (Hg.)
- MLINAR, Zdravko (1986): Protislovja družbenega razvoja. Ljubljana: Delavska enotnost.
- MLINAR, Zdravko (1991): Od prostora kraja k prostoru tokov: prestrukturiranje ali razkroj teritorialno-družbene organizacije. Družboslovne razprave 10(1991), str. 15–44.
- ŠMIDOVNIK, J. (1990): Lokalna skupnost in lokalna samoupravna občina. Teorija in praksa 3–4, Ljubljana.
- ŠMIDOVNIK, J. (1990a): Lokalna samouprava v novi slovenski ustavi. Teorija in praksa 10–11, Ljubljana.
- VRISER, Igor (1978): Regionalno planiranje. Ljubljana: Mladinska knjiga.

MARJAN BREZOVŠEK*

Ustavno ravnotežje

(*Usmeritve slovenske ustave k evropski tradiciji*)

I.

1. Ustave so relativno novejšje iznajdbe.¹ Vse dolgo obdobje, preden absolutne monarhije in avtokratični imperiji niso začeli propadati, ustave niso bile potrebne; pravne omejitve avtokratske oblasti, vzpostavljene z ustavo, so postale nujne šele ob *politični* problematizaciji teh avtokracij. Zgodnje ustave – kot ustava ZDA (1787), revolucionarne Francije (1789 in 1793) in Poljske (1791) – tako datirajo s konca 18. stoletja, spodbujajoč »obdobje konstitucionalizma«. Države, ki so sledile tem primerom in se osvobodile spon absolutnih monarhij ali kasneje kolonializma, so seveda sprejele svoje ustave. Ko so postale zahteve za večjo demokratizacijo nezadržne, so zgodnje ustave odstopile mesto kasnejšim verzijam ali pa so bile učinkovito dopolnjene. V vsakem primeru je konstitucionalizem razglašal nadvlado prava (zakonov) kot temeljni vir legitimnosti in avtoritete, tako da je tudi ob nadaljevanju ustavnih monarhij (npr. v Skandinaviji, državah Beneluksa in moderni Španiji) monarh postal podrejen ustavi.

Pojem konstitucionalizma deloma implicira »omejevanje« (limitation) kot nasprotje »absolutne« oblasti, vendar pa gre za nekaj več.² Prav tako se namreč

* Mag. Marjan Brezovšek, asistent na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani.

¹ G. J. Schochet, Constitutionalism, Liberalism and the Study of Politics. V: J. R. Pennock and J. W. Chapman (eds), Constitutionalism, New York, 1979 (Introduction); S. E. Finer, Five Constitutions, Brighton 1979; H. J. Spiro, Government by Constitution, New York 1959; Ivo D. Duchacek, Constitutions and Politics, Boston 1970; V. Bogdanor (ed), Constitutions in Democratic Politics, Gower 1988; W. G. Andrews, Constitutions and Constitutionalism, Princeton 1961; C. F. Strong, Modern Constitutions, Sidgwick and Jackson, 1963; K. C. Wheare, Modern Constitutions, Oxford 1966; L. Wolf-Phillips, Comparative Constitutions, Macmillan 1972.

² A. Vincent, Theories of the State, Oxford 1987, str. 78; H. Wheeler, Constitutionalism, v: Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, Governmental Institutions and Processes, Handbook of Political Science, Vol. 5, 1975.