

čeprav doktrinarno ni ustrezna), je lahko sklenjena oziroma sprejeta samo s soglasjem vseh republik, ki vanjo vstopajo. Temeljni akt konfederacije bi sprejel Konfederalni kongres, sestavljen iz delegacij držav, od katerih bi vsaka imela en glas. Postopek in pogoje dajanja soglasja na federalno pogodbo – ustavo (Skupščina, referendum in podobno), kot tudi način imenovanja delegacije za konfederalni kongres (delegiranje od skupščine republike ali z neposrednimi volitvami itd.) lahko uredijo samo republike v svojih ustavah. Republike kot suverene države urejajo tudi postopek odločitve o odcepitvi. Vse to kaže na težave, s katerimi se je potrebno soočiti pri uresničevanju projekta konfederacije.

JANEZ ŠMIDOVNIK

Lokalna samouprava v novi slovenski ustavi

I. USTAVNOPRAVNI PROBLEMI

1.

V novi slovenski ustavi bo morala biti postavljena tudi ustavnopravna podlaga za vzpostavitev lokalne samouprave v slovenski državi. O tem vprašanju bo govorilo sicer le nekaj členov, njihov realni pomen za področje funkcioniranja slovenske države pa bo velikanski; kajti, s tem bomo ponovno dobili v politični sistem institucijo, ki jo v demokratičnem svetu štejejo za temelj vsakega demokratičnega režima.¹ Konkretno pa bomo dobili nazaj klasično občino, kot najvažnejšo institucijo lokalne samouprave. S tem bo nastala popolnoma nova politično-teritorialna ureditev Slovenije v njeni »bazi«, na terenu. Kajti v obstoječi dediščini realsocialističnega sistema nimamo niti institucije lokalne samouprave kot elementa političnega sistema, niti prave občine v fizičnem smislu. Lokalna samouprava je bila odpravljena v vseh t. i. socialističnih državah, zgrajenih po sovjetskem vzorcu, in sicer z vključitvijo vseh lokalnih teritorialnih skupnosti v enotni državni mehanizem, ki je funkcioniral kot hierarhični monolit od najvišjega vrha države do najnižje teritorialne enote na terenu. V takem političnem sistemu ni nobenega prostora za posebno avtonomno javnopravno sfero, kakor jo predstavlja lokalna samouprava. Taka samouprava ni mogla obstojati, ker bi bila antisistemska in inkompatibilna z ureditvijo države po sovjetskem modelu. Bila je odpravljena in sicer ne glede na to, da so v nekaterih socialističnih državah formalno še naprej obstojale lokalne enote v starih teritorialnih okvirih in tudi s prejšnjimi nazivi, npr. občine. Pri nas v Jugoslaviji pa so bile z vzpostavitvijo komunalnega sistema v letu 1955 likvidirane celo teritorialne enote same. Jugoslovanska komuna, – ki se je sicer še naprej imenovala, oziroma se še imenuje, občina, je »požrla« bivše občine in se formirala v mejah, ki so se približevale mejam nekdanjih okrajev kot višjih državnih teritori-

¹ To stališče, ki ga je sredi prejšnjega stoletja ovekovečil znani francoski zgodovinar in politik A. Tocqueville s svojim izrekom »moč svobodnih narodov je v njihovih občinah«, je postalo politični aksiom vseh naprednih družbenih gibanj v zadnjih dveh stoletjih; prišlo pa je tudi v zakonodajo v obliki uvodnih deklaracij o občinah, kot npr. v večjem delu deželnih zakonov o občinskih redih v nemških deželah, ki so bili sprejeti po padcu nacionalsocializma v letu 1945; podobno ugotavlja tudi Listina Evropske skupnosti o lokalni samoupravi iz leta 1985.

alnih enot. Danes sploh nimamo teritorialne enote, ki bi ustrezala občini. Zato imamo na terenu politični in upravni vakum. Nova oblast se-ne glede na izpeljane pluralistične volitve – niti tehnično ne more organizirati in zato tudi ne uveljavljati v teritorialni mreži komune. Novo izvoljene občinske skupščine so živi mrličji v lupinah komunalnega sistema. Do sprejema nove ustave, ki ji bo po vsej verjetnosti moral čim prej slediti še zakon o občinah, nato pa dejanska vzpostavitev novih občin v novih teritorialnih okvirih in z novimi nalogami, se stvari »na tere-nu« ne morejo premakniti z mesta.

2.

Nova ustava bo v poglavju o lokalni samoupravi največ govorila o občini. Ustava mora s svojimi določbami zagotoviti ustavno garancijo do lokalne samouprave kot kvalitete političnega sistema. Ta mora biti opredmetena v vprašanjih, ki so bistvenega pomena za kvaliteto te samouprave in s tem tudi za kvaliteto demokratične ureditve. To so v prvi vrsti naslednja vprašanja:

– zagotovljena mora biti pravica ljudi v naseljih, kjer živijo, da imajo svojo občino kot demokratični javno-pravni instrument s statusom samouprave, s pomočjo katerega rešujejo svoje lokalne probleme.

– občini mora biti zagotovljeno področje nalog, ki odražajo vitalne interese prebivalcev glede reševanja njihovih problemov v naseljih, in jih občina rešuje sama v svoji pristojnosti in pod svojo odgovornostjo,

– občina mora imeti zagotovljene lastne dohodke, s katerimi lahko opravlja svoje naloge,

– opredeljen mora biti temeljni odnos glede pravic in dolžnosti med državo in občino, kakor ustreza pojmu in položaju lokalne samouprave,

– odločeno mora biti o tem, ali je občina monotipna ali večtipna, npr. »navad-na« občina in mestna občina,

– odločeno mora biti o tem, ali imamo v sistemu lokalne samouprave poleg občine še kakšno drugo lokalno samoupravno skupnost za opravljanje lokalnih zadev širšega pomena na širšem območju od občine.

3.

Pravica državljanov do občine je zagotovljena na ta način, da se po ustavni določbi občina teritorialno oblikuje po volji prebivalcev na ustreznem območju – npr. na podlagi referendumu ali drugače ugotovljene volje prebivalcev. Občine se sicer ustanavljajo in se njihove meje določajo z zakonom. Ustavna garancija je v tem, da proti izraženi volji zainteresiranih prebivalcev ne more biti zakonskega ukrepanja. tj. niti ustanovitve občine niti spremembe njenih meja. Teritorialni obseg občine je bistveni element kvalitete lokalne oziroma občinske samouprave. Občina mora biti blizu ljudem v naseljih; biti mora tam, kjer se pojavljajo skupni problemi, ki jih povzroča sožitje ljudi v naseljih, ki jih je mogoče reševati le skupno. To pomeni, da mora biti občina v vsakem mestu, v vsakem drugem pomembnejšem naselju ali v skupini več povezanih naselij, ki imajo skupno problematiko reševanja vprašanj, ki se tičejo življenja in dela ljudi. Skratka: občina mora biti na vsakem območju, ki predstavlja t. i. *lokalno skupnost* kot bivalno in življenjsko skupnost ljudi »na terenu«.²

To seveda ne pomeni, da je območje občine teoretično povsem jasno in

² Podrobneje o pojmu lokalne skupnosti glej J. Šmidovnik, Lokalna skupnost in lokalna samoupravna občina, Teorija in praksa, št. 3–4/90, str. 326–339.

dokončno opredeljivo oziroma določljivo. Lokalna skupnost je živ organizem, ki se s splošnim družbenim razvojem (gospodarskim, prometnim, komunikacijskim it.) giblje in spreminja; s tem se spreminja teritorialna osnova za formiranje občin. Bistvenega in končno odločilnega pomena je v vsakem primeru volja prebivalcev za konkretno občino.

Vsekakor je glede na obstoječe stanje pričakovati po sprejemu nove ustave in zakona o občinah popolnoma novo podobo teritorialne razdelitve Slovenije in občine. Obstoječe občine-komune niso formirane za potrebe ljudi v lokalnih skupnostih; so dejansko prvostopne državne teritorialne enote; zato so formirane v teritorialnih okvirih, ki jih zahtevajo njihove državne funkcije. Te občine so zato daleč prevelike. Nobena od obstoječih občin ne ustreza teritorialni podobi prave »klasične« občine – razen eventuelno mariborska, ki se je z zadnjo reorganizacijo oblikovala na območju mesta Maribor. Prišlo bo torej do radikalne teritorialne reorganizacije in do velikanskega povečanja števila občin. Postavlja se seveda vprašanje, kako. Po vsej verjetnosti reorganizacija ne bo mogla biti izvršena naenkrat, ampak bo tekla postopoma s prebujanjem lokalne politične zavesti in z dozorovanjem spoznanja o demokratičnih vrednotah lokalne samouprave, ki so trenutno, kakor se zdi – zaradi polstoletne prekinitve te samouprave – v globoki pozabi.

4.

Pri delovnem področju občinske samouprave gre za kardinalno sistemsko vprašanje narave in obsega zadev, ki spadajo v občinsko samoupravno pristojnost in za vprašanje razmejitve zadev med to samoupravo na eni in državo na drugi strani. Načelno so stvari jasne, v praksi pa zelo zamotane: v pristojnost občinske samouprave spadajo *lokalne zadeve*, v pristojnost države pa *zadeve splošnega pomena*. V obeh primerih gre za sfero javnih zadev, znotraj katere pa sta dva samostojna sektorja: sektor države in sektor lokalne samouprave (in ev. še funkcionalne samouprave); sektorja morata biti čim bolj jasno sistemsko razmejena, obenem pa tudi na določen način povezana, sicer ne moreta uspešno poslovati, niti eden niti drugi.³ Gre za težavno vprašanje, kako na ustavni ravni razmejiti navedena sektorja, oziroma, kako opredeliti delovno področje občinske samouprave. Problem je v tem, da sam pojem *lokalne zadeve* ni dovolj jasen za to razmejitev. Po drugi strani pa lokalnih zadev tudi ni mogoče naštevati; mogoče jih je izraziti le s splošno pravno formulacijo, ki pa je zmeraj problematična. Gre namreč za nedoločljivo število zadev, ki se pojavljajo v odvisnosti od kraja in časa, zlasti pa od razvitosti kraja. Razumljivo je, da je obseg lokalnih zadev v razvitem sodobnem mestu neprimerno večji, kot pa v nerazvitem podeželskem kraju. V vseh primerih pa gre za zadeve, ki se najbolj neposredno tičejo življenja in dela prebivalcev v njihovih naseljih, zlasti pa njihovega »družbenega standarda«. Dejansko gre za zadeve, ki so orientirane na uresničevanje neposrednih interesov prebivalcev in se – v tehnično-organizacijskem smislu njihovega izvajanja zaključujejo znotraj občine. V tem okviru je pristojnost občine neomejena – univerzalna (univerzalna pristojnost občine v lokalnih zadevah). Največji sklop lokalnih zadev spada vsekakor v področje komunale; na tem področju je narava lokalnih zadev najbolj jasna; vendar pa lahko obstoje lokalne zadeve tudi na skoraj vseh drugih družbenih področjih; le da povsod drugod nastaja problem razmejitve z državo. Sodobna

³ Najboljši dokaz za to trditev je prav obstoječi komunalni sistem, ki je ne le pomešal, pač pa celo odpravil razmejitve med lokalnimi in splošno državnimi zadevami; s tem pa je uničil lokalno samoupravo, obenem pa v veliki meri onemogočil tudi državno upravo.

država ima svoje naloge načeloma na vseh družbenih področjih, izvaja pa jih večji del na istem »lokalnem« območju, na terenu, v občinah; vendar so to državne in ne občinske samoupravne naloge: npr. skrb za funkcioniranje osnovnega šolstva je praviloma obvezna državna naloga, ker gre za splošno državni interes izobraževanja prebivalstva; skrb za izgradnjo in vzdrževanje šolskih poslopij pa je praviloma lokalna stvar in spada skoraj povsod v Evropi v občinsko pristojnost. Pri neobveznem šolstvu pa je drugače: občina lahko ustanovi kakršnokoli neobvezno šolo, če je v njenem interesu – lahko tudi univerzo, če jo je sposobna vzdrževati.

Do dejanskega razmejevanja zadev med državo in občinsko samoupravo prihaja preko zakonodaje, ki ureja konkretne zadeve na posameznih družbenih področjih. Kriterij razmejevanja je ustavna definicija delovnega področja občine. Ta mora glede na to, kar smo povedali o tej problematiki, izraziti po eni strani univerzalno pristojnost občine v lokalnih zadevah, po drugi strani pa razmejitev nasproti državi, npr. formulacija:

»Občina ureja in opravlja v svoji pristojnosti vse javne zadeve, ki se tičejo življenja in dela prebivalcev na njenem območju, razen tistih zadev, ki so po ustavi ali zakonih v pristojnosti države.«

Taka oziroma vsebinsko podobna formulacija je gotovo kompromis, ki ga zahteva sodobno življenje – spričo gosto prepletenih državnih in javnih samoupravnih institucij, ki vse delujejo na istem teritoriju in se njihovo delovanje tiče istega človeka in državljana. Lokalna oziroma občinska samouprava je sicer po tej definiciji primarna javna institucija – presumpcija pristojnosti velja za občino; vendar pa po drugi strani sodobna država s svojimi zakoni posega v vsa družbena področja in si lasti pravico, da ureja in opravlja vse zadeve, za katere šteje, da so splošno državnega pomena. Tako je dejansko obseg lokalne samouprave v končni posledici v rokah države. O sporih glede pristojnosti med občino in državo sodi ustavno sodišče. Ustavna garancija občinske samouprave je torej podana, vendar v navedenih okvirih, ki niso in ne morejo biti absolutni.

Sodobni državi je v večini pravnih sistemov dovoljena še ena koncesija v zvezi z delovnim področjem samouprave; to je pravica, da lahko z zakonom naloži občini ali drugi skupnosti lokalne samouprave opravljanje določenih zadev, ki so državnega pomena, npr. nalogo, da vodi določene evidence državljanov (npr. matične knjige, volilne imenike, sezname nabornikov in vojnega materiala, itd.), ali da skrbi za javno higieno v naseljih v skladu z državnimi predpisi itd. Take naloge pa mora država tudi financirati oziroma jih mora upoštevati v sistemu financiranja lokalnih skupnosti. Formulacija o taki pravici države mora biti vnešena v ustavo.

V odnosih med državo in lokalno samoupravo obstoji še problem nadzora. Država mora izvajati različne oblike nadzora nad fizičnimi in pravnimi subjekti na vsem svojem območju. V razmerju do subjektov lokalne samouprave je to lahko le najbolj splošen okvir nadzora, ki v maksimalni meri spoštuje položaj samouprave; to je nadzor ustavnosti in zakonitosti dela organov lokalne samouprave. Bolj intenzivne oblike upravnega nadzora pa so upravičene glede opravljanja zadev, ki jih občini naloži država, in kjer je treba v splošnem državnem interesu zagotoviti tudi strokovno ustreznost dela občinskih organov, da se lahko zagotovijo določeni standardi funkcioniranja javne uprave na vsem območju države. Oblike izvajanja nadzora in ustrezne pristojnosti državnih organov so stvar zakona; princip samega nadzora države nad lokalno samoupravo pa je ustavni princip in mora biti vnešen v besedilo ustave.

5.

Pomemben problem, ki se veže na delovno področje občinske samouprave, je tudi problem *monotipne* ali *večtipne* občine. V svetu prevladuje sistem večtipne občine, npr. tip podeželske in tip mestne občine. Razlika med »navadno« oziroma »podeželsko« občino in mestno občino je v obsegu njenega delovnega področja, njenih pristojnosti in v njenih odnosih nasproti državi. Mestna občina ima večje pristojnosti kot »navadna« občina; poleg navedenih občinskih nalog, ki jih opravljajo druge občine, opravlja mestna občina še vrsto nalog, ki jih za območje izven mest opravlja država, npr. preko svojih dekoncentriranih teritorialnih enot – tipa bivšega našega okraja. Mesta so izvzeta iz teh državnih enot in sama opravljajo take naloge. Gre za zahtevnejše naloge, ki jih »navadne« občine niso sposobne opravljati, npr. naloge na področju gradenj, na področju javnega zdravstva, na področju šolstva, itd. Mesta opravljajo take naloge kot svoje samoupravne naloge. To pomeni, da sistem večtipne občine krepi idejo samoupravnosti teritorialnih skupnosti nasproti državnemu etatizmu in centralizmu; nasprotno pa sistem enotipne občine omejuje močnejše občine, te pa so ravno mestne občine, v njihovem razvoju in pospešuje državni centralizem, ker je taka ureditev občine nujno preračunana na zmogljivosti majhnih podeželskih občin.

Razlikovanje med podeželsko in mestno občino je utemeljeno na objektivnih okoliščinah pa tudi v naši tradiciji. Večje mesto lahko opravlja in mora opravljati v skladu s svojimi življenjskimi funkcijami daleč širši krog javnih nalog, kot jih lahko opravlja podeželski kraj. Tradicija mestnih občin sega pri nas – podobno kot v vsej Evropi – nazaj do 13. stol., ko so dobila mesta svoje mestne pravice. Danes bi lahko imele status mestne občine le večja in razvitejša mesta, ki ga lahko utemeljijo s svojimi zmogljivostmi na gospodarskem, kulturnem in socialnem področju. V deželnih redih nemških dežel je npr. postavljen kriterij za mestne občine (Kreisfreie Städte) s številom prebivalstva (npr. petindvajsettisoč prebivalcev v deželi Bavarski), status mestne občine pa se doseže po predpisanem postopku.

6.

Po teh kriterijih oblikovana občina, ki je v teritorialnem smislu majhna, sama po sebi postavlja vprašanje, ali je potrebna – poleg občine – še ena teritorialna skupnost za širše območje, ki bi opravljala javne naloge, ki presegajo zmogljivosti (podeželskih) občin.

Po eni strani sodobna država podaljšuje svoje tipalke navzdol, »na teren«, vse do najožjih lokalnih skupnosti, po drugi strani pa se širi področje lokalnih interesov od občine navzgor v širši prostor, v katerem občina ni več ustrezeni sistemski instrument za opravljanje javnih zadev širšega pomena. Tako se v določenem vmesnem prostoru – med državo (republiko) in občino sama po sebi nakazuje potreba po vzpostavitvi vmesne lokalne skupnosti, ki bi lahko služila kot ustrezeni teritorialni okvir za opravljanje vrste javnih nalog širšega lokalnega pomena, kot so npr. izgradnja in vzdrževanje javnih cest ter drugih komunalnih objektov, ki delujejo za širši prostor, vzdrževanje določenih javnih institucij širšega – vendar še zmeraj lokalnega pomena na področju družbenih dejavnosti, v šolstvu, zdravstvu, socialnih in kulturnih dejavnostih itd. Po drugi strani pa bi take skupnosti lahko prevzemale tudi tiste javne naloge državnega pomena, ki jih je treba izvajati »na terenu«, ki je večji od občine, in o katerih smo govorili v zvezi s problematiko mestne občine. Taka teritorialna enota je zato lahko dvoživka, ki je deloma oziroma glede določenih zadev, ki jih opravlja, državna, glede drugih (lokalnih) zadev

pa samoupravna. Take narave je npr. francoski departement ali nemški Kreis; take narave je bil tudi naš predvojni okraj. Mogoče pa je tudi, da je taka enota povsem samoupravna, torej lokalna samoupravna skupnost, ki pa opravlja tudi določene državne naloge, ki jih ji naloži, oziroma za katere jo pooblasti država s tem, da jih opravlja po posebnem režimu državnega nadzora. Z vzpostavitvijo takih teritorialnih enot bi se lahko – vsaj delno – izognili manj racionalnemu dvotirnemu upravnemu sistemu, pri katerem obstoje »na terenu« vzporedno dvojne teritorialne enote: državne in lokalne, ki delujejo povsem ločeno ene od drugih. Tudi za ta primer velja, kar smo ugotovili v zvezi s problematiko mestne občine: taka vmesna teritorialna skupnost bi pomenila krepitev lokalne samouprave in omejevanje državnega centralizma, ki bi bil sicer nujen na pohodu.

Ob razpravi o ustavi se je treba vsekakor načelno izreči glede tega problema in ga vsaj načelno definirati v besedilu ustave, ni pa se še treba izreči glede konkretne fiziognomije in imena take vmesne skupnosti. To naj bi bila stvar poznejšega zakona. Stvari najbrž še niso dovolj jasne za dokončne rešitve, bodo pa veliko bolj jasne po odpravi obstoječega komunalnega sistema in po vzpostavitvi novih občin. Takrat se bo pokazalo, da bo ostala »v zraku« cela vrsta javnih institucij, zlasti na področju družbenih dejavnosti, ki bodo prevelike za občine, zlasti za podeželske občine, obenem pa premajhne za republiko. Razen tega republika sploh ne bo mogla prevzeti institucij, ki bi bile izven njenih zakonskih oziroma programskih obveznosti. Seveda se bodo stalno pojavljale še nove in nove potrebe za vzpostavitve dejavnosti in služb, zlasti na področju komunalne infrastrukture, ki so širšega teritorialnega pomena, in bi jih lahko uspešno opravljal kot svoje stalne naloge le lokalna skupnost širšega pomena na samoupravnih osnovi.

II. Pripombe k osnutku ustave

7.

Če pogledamo osnutek ustave, za katerega je pripravila besedilo strokovna grupa republiške ustavne komisije, z vidika obravnavane problematike, smo lahko le razočarani. Lahko rečem, da formulacije v poglavju: Lokalna samouprava v 135. do 140. členu ne rešujejo na ustrezen način nobenega od tu obravnavanih vprašanj.

Formulacija 135. člena v zvezi s 137. členom besedila, ki naj bi vsebovalo temeljno opredelitev občine, in zagotavljalo ustavnopravno garancijo prebivalcem v njihovih naseljih do lastne občine kot njihovega instrumenta za samoupravno reševanje njihovih problemov, so povsem prazne in ne dajejo nobene take garancije. Občina se ustanovi na »določenem območju« to pomeni: na kakršnemkoli območju, eventualno tudi takem, kakor ga obsega današnja komuna. Vse je odvisno od zakonodajalca, ki glede na tako prazno ustavno formulacijo ni vezan na nobene kriterije glede območja. Vezan je le glede mesta; mesto mora biti ena občina. To določbo pa je razumeti zgolj kot refleks na ureditev v Ljubljani, razdeljeni na občine. Vendar pa je tudi ta formulacija sporna, saj ne pomeni le-tega, da Ljubljana ne more biti razdeljena na več občin, pač pa tudi to, da morajo biti vse (mestne) občine omejene na (urbanistično?) območje mesta in se torej ne morejo združevati v občine s svojo neposredno okolico, kar pa je nesmisel. Če bi že hoteli na ustavnem nivoju preprečiti primere oblikovanja občin, kakor je sedaj v Ljubljani, bi morali direktno zapisati, da mesto ne more biti razdeljeno na več občin.

Po besedilu osnutka pa zakonodajalec pri teritorialnem oblikovanju občin ni

vezan niti na voljo prizadetih prebivalcev; sicer se za ustanovitev občine in za spremembo njenih meja, za kar je potreben zakon, zahteva predhodni referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev zadevnega območja; vendar zakonodajalec ni vezan na ta referendum. V obstoječih okoliščinah, ko sploh nimamo občin, in jih bo treba šele ustanoviti in teritorialno oblikovati, v zavesti ljudi pa je v veliki meri zamrla celo predstava sama o občinski samoupravi, so take formulacije še posebej defektne. Rekli smo, da je kvaliteta lokalne samouprave odvisna predvsem tudi od tega, da je občina blizu ljudem, da pokriva težišče njihovih problemov. Menim, da bi namesto besedila 135. člena osnutka bolj ustrezalo na primer naslednje besedilo:

»Občina je samoupravna lokalna skupnost.

Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki so povezana s skupnimi problemi in interesi.

Območje mesta ne more biti razdeljeno na več občin.«

Besedilo 137. člena pa je treba preformulirati tako, da bo jasno, da je zakonodajalec pri ustanavljanju in teritorialnem oblikovanju občin vezan na izraženo voljo prebivalcev na predhodnem referendumu.

8.

Tudi z opredelitvijo delovnega področja občine, kakor jo določa formulacija 136. člena osnutka, ne moremo biti zadovoljni. Po tej formulaciji je občina pristojna za urejanje in opravljanje vseh zadev, ki »posegajo v koristi in pravice« prebivalcev na njenem območju. V tej formulaciji ni nobene razmejitve z zadevami države, čeprav je jasno, da v pravice in koristi prebivalcev posega na stotine zadev, ki jih izvaja država. Variantni dodatek te formulacije poskuša ublažiti oziroma omejiti tako neomejeno delovno področje občine s formulacijo, s katero izvzema z občinske pristojnosti zadeve, ki so urejene z zakonom. Vendar je tudi ta formulacija zgrēšena. Kajti, ne gre za zadeve, ki jih ureja zakon, ampak za zadeve, ki so z ustavo ali zakonom dane v izvrševanje državi. Zakon namreč lahko ureja tudi zadeve, ki so občinske, bodisi da so originarno občinske, ali pa jih država z zakonom naloži v izvajanje občini. Na koncu te formulacije pa je še rečeno, da se z ustavnim zakonom lahko natančneje določijo pristojnosti občin. Ta formulacija pa je sploh zgrēšena, ker niti ustava niti zakon ne more določati pristojnosti občin; kaj takega bi bilo v nasprotju z bistvom občine kot samoupravne lokalne skupnosti. Ustava lahko opredeljuje le delovno področje občinske samouprave, konkretne pristojnosti v okviru tega področja pa si določa občina sama. Zgolj kot izjemo je treba šteti pravico države, da lahko posamezne svoje zadeve naloži v izvajanje občini. Predmetno formulacijo je torej treba v celoti nadomestiti z drugo; tako ali podobno, kot sem jo navedel v uvodnem delu tega razmišljanja.

V ta okvir spada tudi problem posebnega statusa mestne občine, ki ga gradivo sploh ne načenja, kot da ga ni. Ne glede na končno odločitev, menim, da bi problem moral biti načet oziroma nakazan vsaj v variantni obliki, da se lahko presodi v teku javne razprave. Za razpravo bi predlagal naslednjo formulacijo:

»Občine v mestih z določenim večjim številom prebivalcev lahko dobijo po postopku, ki ga določi zakon (o občinah), status mestne občine.

Mestna občina opravlja pod svojo odgovornostjo tudi z zakonom določene naloge iz republiške pristojnosti, ki se tičejo urbanističnega, gospodarskega in kulturnega razvoja mest.«

Status občine bistveno opredeljujejo tudi odnosi z državo, zlasti pa narava državnega nadzora nad občino. Kot že rečeno, je minimalna oblika nadzora nad-

zor zakonitosti, ki prihaja v poštev glede dela občine oziroma njenih organov na področju njenih originarnih pristojnosti. Na področju prenešenih, v bistvu državnih pristojnosti, pa je po logiki stvari država upravičena do močnejšega nadzora – tudi glede primernosti in strokovnosti dela občinskih organov. To so zgolj načelne določbe, ki po moji presoji spadajo v ustavo, v gradivu strokovne grupe oziroma o osnutku ustave pa ni o tem nobene besede.

9.

In končno še problem lokalne skupnosti za širše območje. Ta problem je na določen način načet s 139. členom gradiva, vendar po moji presoji neustrezno. Po eni strani predvideva možnost povezovanja sosednih občin v širše lokalne skupnosti, po drugi strani pa ustanovitev širše lokalne skupnosti z ustavnim zakonom. Prva rešitev ni v skladu z naravo lokalnih skupnosti kot originarnih skupnosti javnega prava; kajti pri povezovanju občin gre lahko le za civilnopravno povezovanje občin v določene svrhe, na primer za zgraditev določenega objekta ali za izvedbo določene druge naloge skupnega pomena. Ne morejo pa občine ustanoviti novega javnopravnega subjekta tipa lokalne skupnosti. Civilnopravno povezovanje je povsem nekaj drugega; je zmeraj mogoče in o njem sploh ni treba govoriti v ustavi, ker je na razpolago vsem fizičnim in pravnim subjektom – tudi državnim, po splošnih pravnih načelih. Problematika v zvezi z lokalno samoupravo govori za stalno teritorialno skupnost z originarnimi kompetencami, ki izražajo interese prebivalcev na širšem območju. To je zakonska kategorija, ki mora imeti svojo oporo v ustavi. Tu pa ni nobene opore v ustavi. Zato pri takem besedilu tudi ustanovitev z ustavnim zakonom ne prihaja v poštev. Predložena formulacija dokazuje, po moji presoji, pomanjkanje jasnosti glede samega strokovnega vidika te problematike.

Drugo pa je politični vidik, ki je bil omenjen v pogovoru z avtorji tega besedila (sobotna priloga Dela, 22/9–1990). Problem je bil načet v zvezi s strukturo republiške skupščine, njene enodomnosti ali dvodomnosti. Po enem konceptu naj bi drugi dom predstavljal regionalne interese prebivalstva Slovenije; tu gre za problem regionalizacije Slovenije. Proti taki regionalizaciji so bili navedeni različni razlogi, zlasti pa neopredeljivost regije na določeni skupni imenovalci, kar je bilo ponazorjeno z raznimi »regijskimi« teritorialnimi okviri za izvajanje obstoječih javnih služb; proti regionalizaciji Slovenije naj bi govoril tudi sam sistem organizacije lokalne samouprave, ki naj bi bil enostopenjski, torej samo z občinsko samoupravo: rečeno je bilo, da v teoriji prevladuje mnenje, da je enostopenjska lokalna samouprava bolj demokratična od večstopenjske, češ da vmesna stopnja – med občino in državo – zmanjšuje avtonomnost občine; razen tega pa je Slovenija majhna dežela in že zaradi tega ne potrebuje take vmesne stopnje.

K taki argumentaciji imam vrsto pripomb: mogoče je seveda, da kdo izmed teoretikov postavi tako trditev, ni pa to prevladujoča trditev; kajti, v svetu prevladuje dvostopenjska ureditev lokalne samouprave, obstoji pa celo tristopenjska ureditev (npr. v Veliki Britaniji), enostopenjska (torej samo občina), pa je izjemna. Po logiki stvari pa enostopenjska ureditev omejuje lokalno samoupravo in pospešuje državno centralizacijo, saj mora država računati zgolj z majhnimi občinami, in je zato prisiljena posegati tudi v lokalno problematiko z urejanjem in opravljanjem zadev, ki gredo preko zmogljivosti majhnih (podeželskih) občin. Trditev, da lokalna skupnost za širše območje zmanjšuje avtonomnost občine je tudi v nasprotju z razvojnimi trendi v lokalni samoupravi, ki si v sodobnem svetu ustvarja nove, lastne horizonte v vmesnem prostoru med občino in državo, v kate-

rem nastajajo stalno nove potrebe in novi interesi ljudi. Razvoj lokalne samouprave teče od spodaj navzgor, ne pa od zgoraj navzdol. Tako je bil na primer nemški Kreis (okraj) nekdanj zgolj dekoncentrirana državna enota, danes pa je pretežno samoupravna lokalna skupnost, opravlja pa tudi nekatere državne zadeve. Podobno se dogaja celo s francoskim departmajem, ki je bil nekdanj vzorčni primer organizacijskega mehanizma centralizirane države. Omenjanje – v tej zvezi – organizacijskih okvirov za opravljanje obstoječih javnih služb dokazuje (centralistično) logiko gledanja tega problema od zgoraj navzdol, kot da gre za republiško upravno decentralizacijo.

Ker gre za problem lokalne samouprave in ne za problem organizacije države in njene uprave, tudi ni važna velikost Slovenije. Domet lokalnih interesov je – *ceteris paribus* – enak v veliki ali majhni državi: razlika pa je v organizaciji državne uprave. Izjema je Švica, kjer so državne enote (Kantoni) izredno majhne, in prihaja preko njih država zelo blizu lokalnim skupnostim (občinam) na terenu; zato ta država ne potrebuje dvostopenjske lokalne samouprave.

Tako se ni mogoče strinjati z idejo, ki je involvirana v povezovanju tega problema s strukturo republiške skupščine, češ da bi ustanovitev lokalnih skupnosti za širša območja povzročala regionalizacijo Slovenije in s tem postavljala zahtevo za drugim domom v republiškem parlamentu. Potrditve take logike ni videti nikjer v deželah z večstopenjsko lokalno samoupravo. Pri vprašanju širše lokalne skupnosti gre pač za problem v sferi lokalne samouprave in ne za problem v sferi organizacije državne uprave.

Posredno pa reševanje tega problema lahko vpliva tudi na organizacijo državne uprave. Tako kot pri občini lahko pride tudi na tem nivoju do povezovanja lokalne samouprave in državne uprave. Z ustavo se lahko predvidi, da se z zakonom lahko naloži tej skupnosti izvrševanje določenih nalog iz pristojnosti države; to bi bile naloge, ki se glede na svoje tehnične karakteristike izvajajo v istih teritorialnih okvirih, kot bi jih predstavljala ta lokalna samoupravna skupnost. S tako ureditvijo bi bil v glavnem rešen problem dvotirnosti upravnega delovanja na terenu in s tem tudi problem okraja kot dekoncentrirane teritorialne enote državne uprave na terenu; okraj bi bil nepotreben. Tako bi se lahko učinkovito zoperstavili nevarnostim državne centralizacije in s tem očitkom, ki se že slišijo na račun republike v javnosti v zvezi z reorganizacijo določenih javnih služb, ki jih je pri obstoječem stanju stvari prisiljena prevzemati republika.

V razmerah sorazmerne nejasnosti, v kakršnih smo glede tega vprašanja, se zdi najbolj smotrno, da se v ustavi z ustrezno klavzulo problem rezervira za poznejši zakon. Vendar pa naj bi ustava sama načelno opredelila naravo te širše lokalne skupnosti. Ustava naj bi pooblastila zakonodajalca, da lahko vzpostavi lokalno samoupravo na širšem območju za samoupravno urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. Taka odprta formulacija bi omogočala – brez spremembe ustave – vsakršne rešitve, ki bi jih terjal bodoči razvoj.

Namesto predloženega besedila 139. člena predlagam za razpravo naslednjo formulacijo:

»Z (ustavnim) zakonom se lahko uvedejo samoupravne lokalne skupnosti na širšem območju za urejanje in opravljanje zadev, ki presegajo zmogljivosti občin, in niso v pristojnosti države.

Takim skupnostim se lahko z zakonom naloži tudi opravljanje posameznih zadev iz pristojnosti države, in sicer pod istimi pogoji, ki veljajo za občine.«

Ljubljana, 27/9–1990