

*Županija istarska u kontekstu upravno-teritorijalne podjele Republike Hrvatske**

*Robert Blažević***

UDK 353(497.5 Istra)

Prethodno znanstveno priopćenje

Primljeno: 10.9.1999.

Prihvaćeno: 3.11.1999.

Podjela nacionalnog teritorija Republike Hrvatske na upravno-teritorijalne jedinice i njegovo funkcionalno povezivanje u cjelinu nije, prema autorovu mišljenju, optimalno obavljena. Regionalizacija Republike Hrvatske izvršena je bez odgovarajuće znanstvene odnosno stručne podloge. Političkim odlukama stvorene su neprirodne regije vjerojatno i zbog toga da se konflikti usmjere i zadrže na nižoj razini te da politički vrh arbitrira u tim konfliktima. Dakako, pritom je izvršena rigidna centralizacija upravno-političkog sustava u kojoj je, zahvaljujući između ostaloga i limitiranim sredstvima, jedinicama lokalne samouprave i uprave ostavljena ograničena mogućnost za samostalno samoupravno djelovanje. Iskustvo s funkcioniranjem lokalne samouprave i uprave u proteklih sedam godina nameće obvezu odgovarajućih promjena sustava jer se postojeći pokazao kao krajnje neučinkovit, netransparentan i, što je vjerojatno i najznačajnije, skup odnosno neracionalan.

Ključne riječi: upravno-teritorijalna podjela, Županija istarska

1. Opći okvir lokalne uprave i samouprave u Republici Hrvatskoj određen je u Ustavu, u čl. 128.-131. U čl. 128. građanima se jamči pravo na lokalnu samoupravu. To pravo obuhvaća, između ostaloga, pravo odlučivanja o potrebama i interesima građana lokalnog značenja, napose uređivanje prostora i urbanističko planiranje, uređivanje naselja i stanovanje, komunalne djelatnosti,

* Rad je napisan u okviru projekta *Modernizacijski procesi i oblici teritorijalne identifikacije u Istri*. Voditelj projekta je doc.dr.sc. Boris Banovac.

** Dr. sc. Robert Blažević, docent Pravnoga fakulteta u Rijeci

skrb o djeci, socijalnu skrb, kulturu, tjelesnu kulturu, zaštitu i unapređenje prirodnog okoliša. Prema čl. 129. i 131. Ustava teritorijalni ustroj jedinica lokalne samouprave i uprave u Republici Hrvatskoj čine općine, kotarevi, gradovi i županije. Čl. 130. Ustava RH određuje da su u obavljanju lokalnih poslova tijela jedinica lokalne samouprave samostalna i da podliježu samo nadzoru zakonitosti nadležnih središnjih državnih tijela. Županije su pak jedinice lokalne uprave i samouprave. Područje županije određuje se zakonom tako da ono izražava povijesne, prometne i gospodarske čimbenike. Županija mora biti prirodna samoupravna cjelina. Ustavne odredbe o lokalnoj samoupravi Zakonom o lokalnoj samoupravi i upravi iz prosinca 1992. godine pokušava se minuciozno urediti u cjelovit sustav.

Prije donošenja navedenog zakona teritorij Republike Hrvatske bio je podijeljen na općine i zajednice općina koje su bile lokalne jedinice na regionalnoj razini. Broj općina je tijekom 70-ih i 80-ih godina varirao od 103 do 115. Unutar općina formirale su se mjesne zajednice kao političke jedinice kojima je poglavito bila svrha pojačati utjecaj stanovništva na obavljanje društvenih poslova na lokalnoj razini. Zajednice općina (10) formirane su radi "ostvarenja i usklađivanja zajedničkih interesa udruženih općina" (čl. 182. Ustava SRH). Unatoč argumentiranim zahtjevima da se tada postojeća upravno-teritorijalna podjela nacionalnog teritorija Republike Hrvatske ne mijenja do završetka Domovinskog rata, osim, dakako, trodomne strukture općinskih skupština (bile su, naime, sastavljene od Vijeća udruženog rada, Vijeća mjesnih zajednica i Društveno-političkog vijeća). S uvođenjem višestranačja i napuštanjem delegatskog sustava bilo je logično i opravdano da se i trodomna struktura općinskih skupština preseli u ropotarnicu povijesti. Upozoravalo se (npr. akademik Eugen Pusić) da će ishitrene i radikalne promjene upravno-teritorijalne podjele Republike Hrvatske kao posljedicu imati velike troškove, a loša rješenja će ponovno prouzročiti nov posao, a to znači i nove troškove.

Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi kojim je uređen cjelovit sustav lokalne samouprave i uprave predviđa kao jedinice lokalne samouprave općine i gradove, a županije kao jedinice lokalne uprave i samouprave. Općina se osniva za područje više naseljenih mjesta koja predstavljaju prirodnu, gospodarsku i društvenu cjelinu te koja su povezana zajedničkim interesima stanovništva (čl. 3. Zakona). Broj općina je posljednjih sedam godina varirao od 419 do 425. Grad je pak jedinica lokalne samouprave čije područje predstavlja prirodnu,

urbanu, gospodarsku i društvenu cjelinu povezanu svakodnevnim potrebama stanovništva koje su lokalne važnosti. Grad je također i svako mjesto, bez obzira na to ispunjava li prethodno navedene uvjete, koje ima više od 10.000 stanovnika. Gradom se iznimno, gdje za to postoje posebni razlozi (povijesni, gospodarski, geoprometni), može zakonom proglasiti i mjesto koje ne zadovoljava niti jedan od navedenih uvjeta (čl. 4. Zakona). Broj gradova je, međutim, stabilan. U Republici Hrvatskoj ima dvadeset županija, a Grad Zagreb ima položaj i ovlasti županije.

Čini se da su utjecaji pojedinih političkih lobija imali odlučujuću ulogu prilikom određivanja veličine i broja jedinica lokalne samouprave i uprave. Kriteriji uobičajeni u upravnoj znanosti nisu se na žalost u dovoljnoj mjeri uzimali u obzir. A ti kriteriji na temelju kojih se određuje područje neke lokalne jedinice jesu: homogenost, gravitacija, komplementarnost i ekonomsko-financijski kapacitet. Homogenost, među ostalim, znači geografsku razgraničenost dijelova teritorija prema drugim dijelovima. Gravitacija znači prije svega privlačnu snagu izvjesnih već postojećih središta, naseobina i "jezgara" nekog područja, odnosno tijekove pojedinih društvenih procesa orijentiranih prema takvim središtima. Komplementarnost znači takav kriterij formiranja lokalnih samoupravnih jedinica po kojem cjelina proizlazi iz postojanja raznih prirodnih i društvenih čimbenika "koji se međusobno nadopunjavaju u što komplementnijem zadovoljavanju potreba ljudi" koji žive na određenom području. Ta cjelina mora biti u stanju zadovoljiti osnovne potrebe stanovništva na većini sektora - zapošljavanje, obrazovanje, liječenje itd. Stoga će lokalno stanovništvo biti tek u iznimnim slučajevima upućeno na zadovoljavanje osnovnih potreba izvan "svoga" područja. Konačno, kriterij ekonomsko-financijskog kapaciteta znači da lokalna samoupravna jedinica mora omogućiti dovoljnu ekonomsku bazu za financiranje upravnih službi. (Pusić i dr., 1988., 278-280).

"Gospićka županija", odnosno u konačnici Ličko-senjska županija, bjelodan je primjer županije čije je područje određeno po bitno političkim kriterijima. Zanimljivo je istaknuti da se i u stručnoj literaturi (prostorno planiranje) pokušavalo pronaći argumente tome u prilog (Marinović-Uzelac, 1992.). Ta županija obuhvaća, između ostaloga, područje gradova Gospića, Otočca, Senja i Novalje na otoku Pagu. Argument za to da se otok Pag nade u toj županiji, premda je on "oduvijek bio više vezan na Rijeku", jest činjenica što su, prvo, povijesne prilike Gospić "potpuno marginalizirale" i, drugo, što je nekada Ri-

jeka "doista Pagu bila znatno bliža zbog prometnih uvjeta" (Marinović-Uzelac, 1999., 84). Pritom autor ne objašnjava u čemu se to sastoji "potpuna" marginalizacija Gospića do koje je dovela "sila povijesnih prilika". Međutim, ako analiziramo razdoblje nakon Drugog svjetskog rata, napose tijekom 70-ih i 80-ih godina, Gospić je bio privilegirani u odnosu prema ostalim ličkim općinama zahvaljujući velikom utjecaju političara podrijetlom iz Gospića. Uostalom, tijekom tih decenija sva se regionalna politička i upravna "infrastruktura" nalazila u Gospiću. Posljedica toga bila je marginalizacija ostalih članica Zajednice općina Gospić, koja je jedina i formirana zakonskim aktom jer se nije mogao postići dogovor između pojedinih općina.

"Direktna morska veza bila je brža i lakša nego prelaz preko mora (bez odgovarajućih trajekata) i uspon starom cestom preko Velebita, i to s konjskom zapregom. Danas je, međutim, upravo obrnuto, dapače, sjedište županije u Gospiću podstaklo bi još bolje prometno povezivanje Paga s Gospićem. Već samo gušći vozni red sredstava javnog prijevoza imao bi veliko značenje" (Marinović-Uzelac, 1992., 84). Proteklo je, međutim, sedam godina, a da nije došlo do boljeg prometnog povezivanja Paga s Gospićem, ali također ni s ostalim gradovima i općinama Županije.

Daljnji argument u prilog "Gospičkoj županiji" pokušava se pronaći u velikom iseljavanju iz Like (kao da ga je postojanje Zajednice općina Gospić sprječavalo!). Da se zaustavi, ili "barem smanji", iseljavanje iz Like, a čini se, s pravom drži autor, da je to za Hrvatsku "prvorazredno geopolitičko pitanje", potrebno je u Lici osposobiti i odgovarajući "pol razvitka". Dakako, to se može postići konkretnim djelima, a ne izjavama i željama. "Gospić je jedini mogući regionalni pol razvitka u Lici, a da bi to mogao biti, mora imati i odgovarajuće funkcije. Budući da u sustavu tržišnog gospodarstva država ne može neposredno razvijati gospodarske funkcije i određivati im smještaj (to može donekle samo posredno, mjerama stimulacije), mora se poslužiti onim funkcijama o kojima ona i odlučuje. Prema tome, najmanje što može i mora učiniti je da barem državnim funkcijama pomogne Gospiću da postane željeni pol razvitka regije. Nakon što se uspostavi takvo jače upravno središte, jačaju i druge funkcije – kulturne, školske, prometne, najprije, a za njima slijede i gospodarske..." (Marinović-Uzelac, 1992., 84).

Gospić je u međuvremenu postao upravno i političko središte regije, a iseljavanje iz nje, doduše i zbog ratnih djelovanja odnosno etničkog čišćenja, ne da nije zaustavljeno, već je i pojačano u usporedbi s razdobljem prije Domovinskog rata.

Pretpostavlja se da na području "regije" trenutno živi oko 50.000 stanovnika. Inače, po prvom popisu stanovništva iz 1910. godine na području Like i Gacke i Krbave živjelo je oko 200.000 stanovnika, a prema popisu iz 1991. godine na području "ličkih općina" živjelo je nešto više od 83.000 stanovnika.

Po sličnom obrascu formirano je područje najvećeg dijela županija. Dalmatinska regija je tako "razbijena" na četiri županije (Splitsko-dalmatinsku, Šibensko-kninsku, Zadarsku i Dubrovačko-neretvansku), a optimalno bi vjerojatno bilo da Dalmacija bude jedna županija sa sjedištem u Splitu. Pritom se, dakako, mora dati odgovarajući status gradovima kao što su Zadar, Šibenik i Dubrovnik. Ili pak područje Slavonije je podijeljeno na Požeško-slavonsku (Slavonski Brod), Osječko-baranjsku i Vukovarsko-srijemsku županiju itd. Takva upravno-teritorijalna podjela Republike Hrvatske omogućila je stvaranje glomaznog, skupog i neefikasnog činovničkog aparata na lokalnoj odnosno regionalnoj razini, kao, uostalom, i na razini središnje državne uprave, napose ministarstava obrane i unutarnjih poslova. Loša zakonska rješenja dovela su do preklapanja nadležnosti pojedinih jedinica lokalne samouprave i uprave tako da se stvara konfuzija kako kod građana, tako i među samim službenicima koji ne znaju za koje su poslove de facto nadležni. Korumpiranost činovničkog aparata je poseban problem do kojeg dolazi dijelom i zbog loših zakonskih rješenja (npr. prevelik formalizam prilikom izdavanja raznih dozvola, odobrenja i sl.). Tako je, primjerice za granju kuće, donedavno trebalo četrdesetak različitih dozvola odnosno dopuštenja. Daljnji je problem nedovoljna iskorištenost upravnih djelatnika zbog izmišljanja brojnih tijela i institucija. Nerijetko u jedinicama lokalne samouprave i uprave poslove koje je prije "velike reorganizacije" početkom 90-ih godina obavljao jedan službenik sada obavljaju dva službenika. Broj zaposlenih samo u županijskim uredima približio se broju 8.000.

2. Županija istarska vjerojatno je jedina županija u Republici Hrvatskoj čije je područje određeno prema odredbama čl. 5. st. 2. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi po kojima se područje županije određuje tako da bude izražaj

povijesnih, prometnih i gospodarskih čimbenika te da predstavlja prirodnu samoupravnu cjelinu u sklopu Republike Hrvatske. Odnosno, politički kriteriji nisu bili presudni prilikom određivanja područja Županije. Prema Statutu Županije istarske iz ožujka 1994. godine nju čine područja gradova: Buje, Buzet, Labin, Pazin, Poreč, Pula i Rovinj; područja općina: Bale, Barban, Brtonigla, Cerovlje, Gračišće, Grožnjan, Kanfanar, Kršan, Raša, Lanišće, Ližnjan, Lupoglav, Sveti Lovreč Pazenatički, Marčana, Medulin, Motovun, Sveta Nedelja, Novigrad, Oprtalj, Pićan, Sveti Petar u Šumi, Svetvinčenat, Tinjan, Umag, Višnjan, Vižinada, Vodnjan, Vrsar i Žminj, te područje otočja Brijuni (čl. 2. st. 2. Statuta). U međuvremenu su status grada dobile općine Umag i Novigrad. Za sjedište Skupštine Županije istarske određen je na temelju zakona Grad Pazin, a za sjedište Poglavarstva Grad Pula. Svečane sjednice Skupštine, u pravilu, održavaju se u Istarskoj sabornici u Poreču (čl. 6. Statuta).

Županija istarska je, dakako, samostalna u odlučivanju o poslovima iz samoupravnog djelokruga. Ona u okviru samoupravnog djelokruga uskladuje interese i poduzima aktivnosti radi ravnomjernog društvenog razvitka općina i gradova u sastavu Županije i Županije kao cjeline. Osim toga, ona uskladuje stajališta općina i gradova o pitanjima o kojima odlučuju tijela državne vlasti u Republici Hrvatskoj, odnosno uskladuje uređivanje pitanja zajedničkog interesa o kojima odlučuju tijela općina i gradova u njezinu sastavu. Ona osigurava uvjete za uređivanje prostora i urbanističko planiranje, uređenje naselja i stanovanja te odlučuje o komunalnim djelatnostima, infrastrukturi i zaštiti prirodnog okoliša. Ona također odlučuje o uvjetima i osigurava uvjete za razvitak brige o djeci, socijalnoj skrbi, kulturi, tjelesnoj kulturi, sportu i tehničkoj kulturi te uskladuje razvitak i mrežu odgojnih, prosvjetnih, kulturnih, zdravstvenih, socijalnih, komunalnih i drugih institucija na svom području. Ona obavlja poslove koje su općine i grad prenijeli iz svoga samoupravnog djelokruga na nju. Ona osniva javne ustanove i druge pravne osobe, u skladu sa zakonom, radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva općina, gradova i županije kao cjeline. Konačno, ona potiče gospodarski razvoj, napose razvoj turizma, poljoprivrede i drugih privrednih grana koje ne narušavaju i ne onečišćuju okoliš te uređuje i druga pitanja zajedničkoga interesa za općine, gradove i Županiju istarsku kao cjelinu (čl. 12. Statuta). Odredbe čl. 12. Statuta uglavnom su preuzete iz čl. 15. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi.

Županija istarska također samostalno donosi propise u svezi s ustrojstvom županijskih odjela i statusom zaposlenog osoblja, ustrojstvom županijskih ustanova i poduzeća te statusom zaposlenog osoblja. Ona je samostalna u donošenju propisa glede zaštite povijesnog, kulturnog i narodnog blaga, tipičnih proizvoda Istre i toponima. Samostalno donosi propise koji su u svezi s održavanjem referenduma, prometnicama, vodovodom i javnim radovima lokalnog i županijskog interesa, urbanizmom i prostornim planiranjem, zaštitom mora, pejzažem i okolinom, kulturnim, rekreativnim i sportskim ustanovama, muzejima i bibliotekama lokalnog i županijskog interesa, zaštitom flore i faune, određivanjem županijskih poreza te tržnicama i sajmovima (čl. 13. Statuta).

Županija istarska donosi propise u nizu područja. To su, između ostaloga, uređenje područja, sjedišta i imena općina i gradova, poljoprivreda i šumarstvo, melioracija, komasacija, navodnjavanje, ribarstvo, lov i ribolov, turizam, ugoštinjstvo i zabava, termalni izvori, rudnici i iskopi, rad humanitarnih i drugih dobrovoljnih organizacija, uređenje luka i pomorskih linija između luka Županije, zračne luke, vodovodi, higijena i zdravstvo, zdravstveno i bolničko osiguranje te rehabilitacija fizički i psihički zaostalih osoba, zadrugarstvo, stanogradnja, protupožarne službe i službe spašavanja, predškolski odgoj, osnovno i srednjoškolsko obrazovanje, zapošljavanje i socijalno staranje, starine i likovna umjetnost itd. (čl. 14. Statuta). U postupku donošenja navedenih propisa i drugih akata Županija se "redovito savjetuje" s nadležnim tijelima općina i gradova u svome sastavu. A u slučajevima "izuzetnoga značenja" za pojedinu općinu ili grad Županija je obvezna pribaviti prethodno mišljenje općinskog ili pak gradskog vijeća (čl. 15. Statuta).

Područje i sjedište Županije istarske mogu se na inicijativu Skupštine Županije, nakon prethodno pribavljenog mišljenju predstavničkih tijela općina i gradova, odnosno građana Istre, mijenjati (čl. 16. Statuta).

Za obavljanje upravnih poslova iz samoupravnog djelokruga Županija istarska osniva odjele. Oni se ustrojavaju posebnom odlukom Skupštine Županije. Odjelima upravljaju pročelnici koje, ako nisu poglavarstva, na temelju javnog natječaja, imenuje Poglavarstvo (čl. 17. Statuta). Dakako, tijela središnje državne uprave (ministarstva i državne upravne organizacije) mogu se u obavljanju poslova iz svoga djelokruga koristiti županijskim odjelima uz prethodni pismeni sporazum sa županom. Troškovi za obavljanje tih poslova moraju

se osigurati i podmiriti iz državnog proračuna (čl. 18. Statuta). O sjedištima odjela odlučuje se na temelju propisa Skupštine. Propisi Skupštine moraju jamčiti zastupljenost gradova i općina na području Županije istarske. S druge strane Poglavarstvo je nadležno za donošenje pravila o unutarnjem redu županijskih odjela (čl. 20. Statuta).

U Statutu Županije istarske u odredbama čl. 21. do 30. regulirana je zaštita autohtonih, etničkih i kulturnih osobitosti. Naime, Županija promiče društvene, prostorne, prirodne, etničke, kulturne i druge osobitosti Istre. Tako Županija, između ostaloga, promiče istarske narodne običaje, obilježavanje narodnih blagdana, zaštitu izvornih toponima, očuvanje lokalnih govora (npr. čakavski, cakavski, cokavski, cekavski, kajkavski), kroz zavičajnu zastavu i druge sadržaje. Županija također potiče izradu i proizvodnju izvornih istarskih proizvoda i usluga i promiče ih na hrvatskom i svjetskom tržištu te ih štiti posebnim županijskim zaštitnim znakom (čl. 21. Statuta).

Županija istarska skrbi o multikulturnim i multietničkim osobitostima Istre pa stoga štiti od svake djelatnosti koja te osobitosti može ugroziti. S tim u svezi ona priznaje i štiti istrijanstvo kao "izraz istarskog plurietnosa" (čl. 23. Statuta). Tamo gdje prebivaju pripadnici autohtone talijanske nacionalne zajednice jamči se ravnopravnost talijanskog s hrvatskim jezikom. Naime, pripadnicima talijanske nacionalne zajednice zajamčuje se pravo na javnu uporabu njihovog jezika i pisma, pravo očuvanja nacionalnog i kulturnog identiteta. Oni stoga u tu svrhu mogu osnovati kulturna i druga društva koja su autonomna a imaju pravo na slobodno organiziranje informativne i izdavačke djelatnosti, pravo na odgoj i osnovno, srednje i sveučilišno obrazovanje na vlastitom jeziku prema posebnim programima u kojima je primjerno sadržana njihova povijest, kultura i znanost, a također imaju pravo na isticanje nacionalnih obilježja. U ostvarivanju tog prava pripadnici talijanske nacionalne zajednice i njihove institucije mogu se povezivati s institucijama u zemlji i inozemstvu. U svečanim prigodama i za vrijeme zasjedanja predstavničkog tijela te na zgradama sjedištima Županije istarske isticaju se uz zastavu Republike Hrvatske, Županije istarske i zastava talijanske nacionalne zajednice (čl. 25. Statuta). Radi ostvarivanja ravnopravnosti hrvatskog i talijanskog jezika Županija zapošljava odgovarajući broj djelatnika koji se podjednako služe hrvatskim i talijanskim jezikom. Pripadnici talijanske nacionalne zajednice imaju pravo na uporabu svoga jezika u obraćanju sudovima, županijskim tijelima,

uredima i ustanovama te u obraćanju pravnim osobama u Županiji (čl. 26. Statuta). Valja u ovom kontekstu uputiti i na odredbu čl. 28. Statuta prema kojoj se o pitanjima iz samoupravnog djelokruga Županije koji su od posebnog interesa za pripadnike talijanske nacionalne zajednice jamči pravo na konsenzus Komisiji za pitanja i zaštitu prava autohtone talijanske nacionalne zajednice, kao stalnog radnog tijela Skupštine. U čl. 29. Statuta priznaje se Talijanska unija kao "jedini" predstavnik pripadnika talijanske nacionalne zajednice. Konačno, Županija istarska osigurava uvjete za ostvarivanje slobodnog povrata svih istarskih iseljenika te promiče njihove veze s rodnim krajem (čl. 30. Statuta).

Za svih deset članaka u kojima se promiče, između ostaloga, zaštita multikulturalnosti i multinacionalnosti, Vlada Republike Hrvatske zahtjevom od 14. travnja 1994. pokrenula je pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske postupak za ocjenu suglasnosti odredbi Statuta Istarske županije s Ustavom Republike Hrvatske i sa zakonom. Zahtjevom je također osporena ustavnost pravne osnove Statuta te ustavnost i zakonitost odredbi Statuta iz sljedećih članaka: od 6. do 9., od 12. do 16., 18., 41., 42., 44., 46., 55., 57., 62., 65., 66., 69. i 73. Dakle, od ukupno 80 članaka Statuta Vlada Republike Hrvatske osporila je ustavnost i zakonitost 35 članaka. Statut Županije istarske donesen je u Poreču 30. ožujka 1994., a Ministarstvo uprave Republike Hrvatske rješenjem od 13. travnja 1994., na temelju čl. 80. st. 1. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, obustavilo je od izvršenja osporeni Statut. A Ustavni sud Republike Hrvatske na sjednici održanoj 2. veljače 1995. donio je odluku o ukidanju sljedećih odredbi Statuta: čl. 2., čl. 3., čl. 4. st. 2., čl. 13. t. 41., čl. 15. st. 4., čl. 18., čl. 23., čl. 24., čl. 26., čl. 27., čl. 28., čl. 29., čl. 32. st. 1., čl. 41., čl. 42., čl. 44. st. 3. i čl. 62. Dakle, Ustavni sud je ukinuo odredbe 17 članaka Statuta. U svezi s ostalim člancima odbijen je zahtjev Vlade.

Ustavni sud je tako, primjerice, ukinuo odredbu čl. 23. Statuta o zaštiti istrijanstva budući da takva norma kojom se posebno štiti regionalna pripadnost, nije u suglasnosti s odredbama čl. 14. i 15. Ustava. Prema odredbama čl. 14. Ustava građani Republike Hrvatske imaju sva prava i slobode, neovisno o njihovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovini, rođenju, naobrazbi, društvenom položaju ili drugim osobinama. Time su svi pred zakonom jednaki. Ustav pak u čl. 15. jamči ravnopravnost i slobodu izražavanja narodnosne pripadnosti

pripadnicima svih naroda i manjina. "Ta se ustavna jamstva ne mogu drugim propisima uređivati na drugačiji način, ni sužavati, a niti proširivati." (Odluka Ustavnog suda RH, Službene novine ŽI, 1995., str.103.)

Ustavni sud je također ukinuo odredbe čl. 28. Statuta budući da se njima uređuje rad županijske skupštine, odnosno njezinog radnog tijela "nesuglasno" sa zakonom. "Način ostvarivanja prava na konsenzus o pitanjima iz samoupravnog djelokruga županije koja su od posebnog interesa za pripadnike talijanske manjine, može znatno utjecati na rad županijske skupštine i ostalih njenih tijela, njihove djelotvornosti i učinkovitosti. Time se može zakočiti cjelokupni rad skupštine županije, a i onemogućuje se primjena većinskog načela iz članka 47. Statuta. Određivanje konsenzusa u radu i odlučivanju radnog tijela skupštine županije statutom, nema uporišta u zakonu niti Ustavu, a izravno je u nesuglasnosti s ustavnim načelom o jamstvu prava na lokalnu samoupravu (članak 128. stavak 1. Ustava), dakle i na ostvarivanje lokalne samouprave i putem predstavničkog tijela te samouprave." (Odluka Ustavnog suda, op. cit., str.103.)

Ukinuta je i odredba čl. 29. Statuta prema kojoj se priznaje Talijanska unija kao jedini predstavnik pripadnika talijanske nacionalne zajednice. "Ostvarivanje i zaštita nacionalnih prava manjina u nadležnosti je Republike Hrvatske i ona to uređuje zakonima (članak 83. stavak 1. Ustava). Stoga je nesuglasno Ustavu i zakonu ta pitanja uređivati statutom županije. Prema članku 43. Ustava svim građanima Republike Hrvatske pa tako i građanima talijanske nacionalnosti, jamči se pravo na slobodno udruživanje radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za socijalna, gospodarska, politička, nacionalna, kulturna ili druga uvjerenja i ciljeve." (Odluka Ustavnog suda, op. cit., str. 104.) Građani stoga mogu slobodno osnivati političke stranke, sindikate i druge organizacije. I pripadnici talijanske nacionalne zajednice imaju zato mogućnost da slobodno izaberu svog predstavnika, odnosno "odrede organizacijske oblike svojega djelovanja". Ukidanjem čl. 29. Statuta ne dovodi se "u pitanje opstojnost i pravni subjektivitet Talijanske unije... Odredba je ukinuta samo stoga što se njome krši Ustav te ograničavaju zajamčena ustavna prava iz članka 43. Ustava svih hrvatskih građana talijanske nacionalnosti na cijelom državnom području Republike Hrvatske." (Odluka Ustavnog suda, op. cit., str. 104.)

U Statutu su određena i tijela Županije. To su Skupština, Poglavarstvo i župan istarski. Položaj Skupštine Županije istarske reguliran je čl. 32. do 49. Statuta. Skupština donosi Statut i Poslovnik o radu Skupštine, donosi odluke i druge opće akte, bira i razrješuje članove Poglavarstva, radna tijela Skupštine, donosi proračun i završni račun, osniva javne ustanove i druge pravne osobe za obavljanje gospodarskih, društvenih i drugih djelatnosti od interesa za županiju, uređuje ustrojstvo i djelokrug odjela itd. (čl. 33. Statuta). Skupštinu čini 40 članova od kojih su najmanje 4 člana pripadnici talijanske nacionalne zajednice (čl. 35. Statuta). Skupština ima predsjednika i dva potpredsjednika od kojih jedan mora biti pripadnik talijanske manjine. Biraju se tajnim glasovanjem. Mandat članova Skupštine traje četiri godine. Njihova je funkcija počasna. Članovi nemaju obvezujući mandat i nisu opozivi. Postoji inkompatibilnost između članstva u Skupštini i u Poglavarstvu. Skupština radi na sjednicama ako je nazočna većina svih članova. Glasovanje na sjednici u pravilu je javno. No, kada je to određeno Statutom ili pak Poslovnikom te kada Skupština odluči, može se glasovati i tajno. Skupština, dakako, osniva radna tijela. To su odbori, komisije i druga radna tijela. Način njihova rada uređuje se Poslovnikom.

Položaj Poglavarstva reguliran je čl. 50. do 55. Poglavarstvo je izvršno tijelo, a ima 13 članova. Ono ima predsjednika i dva potpredsjednika. Članove Poglavarstva bira i razrješava Skupština većinom glasova svih članova na prijedlog predsjednika Poglavarstva. Ono za svoj rad odgovara Skupštini. Na prijedlog najmanje 1/4 članova Skupštine može se pokrenuti pitanje povjerenja predsjedniku, pojedinom članu i Poglavarstvu u cjelini. Glasovanje o povjerenju Poglavarstvu može također zahtijevati i njegov predsjednik. Odluka o nepovjerenju prihvaćena je ako za nju glasa većina svih članova Skupštine (čl. 52. Statuta). Članovi Poglavarstva su pročelnici odjela. Poslovnikom se uređuje ustrojstvo, način rada i odlučivanje Poglavarstva. Poglavarstvo, između ostaloga, priprema prijedlog općih akata, izvršava ili osigurava izvršenje općih akata Skupštine, usmjerava djelovanje upravnih tijela Županije i državne uprave koji su povjereni Županiji istarskoj, nadzire njihov rad itd. (čl. 54. Statuta).

Župan istarski je također nositelj izvršne vlasti u Županiji. Po položaju je predsjednik Poglavarstva. Župan ima dva podžupana. Župan ili jedan podžupan je pripadnik talijanske nacionalne zajednice. Skupština je nadležna za izbor i razrješenje župana i podžupana. Župan je za obavljanje poslova iz samo-

upravnog djelokruga Županije odgovoran Skupštini (čl. 58. Statuta). Župan je ovlašten zastupati Županiju, sazivati i predsjedavati sjednicama Poglavarstva, upravljati, koordinirati i nadzirati rad županijskih ureda, službi i odjela, savjetuje se pri ostvarivanju lokalne samouprave s načelnicima i gradonačelnicima općina i gradova na području Županije, izdaje pojedinačne naredbe za provedbu propisa i drugih akata Skupštine i Poglavarstva itd. (čl. 59. Statuta). Prema čl. 62. Statuta župan u obavljanju poslova iz samoupravnog djelokruga Županije ima pravo zadržati od izvršenja opći akt Skupštine ako ocijeni da je tim aktom povrijeđen Zakon ili drugi propis te također zatražiti od Skupštine da u roku od 15 dana ukloni uočene nedostatke. Župan je, ako Skupština to ne učini, dužan u roku od sedam dana o tomu izvijestiti tijelo središnje državne uprave ovlašteno za nadzor nad zakonitošću rada tijela jedinice lokalne samouprave.

U čl. 62. Statuta podrobnije je uređen način i postupak razrješenja župana. Naime, županu prestaje dužnost ako ga razriješi Skupština, a u slučaju da tijelo središnje državne uprave pokrene postupak razrješenja župana, Skupština će ga razriješiti tek kad župan iskoristi sva pravna sredstva i kada je iz pravomoćne odluke vidljivo da je župan povrijedio ustavnost, zakonitost ili pak prouzročio županiji štetu, odnosno nakon konačne odluke nadležnih tijela u slučaju sukoba nadležnosti između državnih tijela i samoupravnih organa županije. Međutim, prema odredbama čl. 84. Zakona o lokalnoj samoupravi i upravi, župan je odgovoran i Vladi RH za ustavnost i zakonitost obavljanja poslova koji su u njegovu djelokrugu kao i za ustavnost i zakonitost akata i rada županijskog poglavarstva. "Ako župan učestalo krši ustavnost ili zakonitost, Vlada ga može razriješiti." (Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, op. cit., str. 105.) Prema odredbama čl. 50., 55., 52., 62. i 66. Zakona o sustavu državne uprave koji uređuju položaj, odgovornost i odnos župana prema središnjoj državnoj upravi, župan je "dužnosnik Republike Hrvatske, odgovoran je Vladi Republike Hrvatske za svoj rad i Vlada Republike Hrvatske može ga razriješiti dužnosti" (ibid., str. 105).

Prihodi jedinica lokalne samouprave i uprave razrađeni su odredbama Zakona o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave (NN br. 117 od 31. prosinca 1993.). Prema odredbama čl. 69. Statuta prihodi Županije istarske jesu prihodi od nepokretnih i pokretnih stvari u njezinu vlasništvu, prihodi od poduzeća i drugih pravnih osoba u njezinu vlasništvu, darovi, nasljedstva i le-

gati, porezi, naknade i pristojbe, pomoć i dotacije predviđene u državnom proračunu, naknade iz državnog proračuna za obavljanje poslova državne uprave koji su preneseni na županiju, novčane kazne i oduzeta imovinska korist itd. Proračun Županije donosi se za kalendarsku godinu i vrijedi za godinu za koju je donesen. Proračun mora biti donesen prije početka godine na koju se odnosi. Ako proračun ne bude donesen prije početka godine, donosi se odluka o privremenom financiranju, i to najduže za razdoblje od tri mjeseca. Nakon proteka godine za koju je proračun donesen, Skupština donosi godišnji obračun proračuna. Poglavarstvo je dužno sastaviti prijedlog godišnjeg obračuna proračuna i dostaviti ga Skupštini do 15. svibnja tekuće godine (čl. 70. Statuta).

Županija istarska primljena je 1. prosinca 1994. u Skupštinu europskih regija. Ona je na žalost i jedina županija u Republici Hrvatskoj koja je primljena u tu instituciju. Županija istarska ostvaruje odgovarajuće kontakte s prekograničnim regijama, napose s talijanskim. Ona se također uključila 1997. godine u dva programa međuregionalne suradnje. To su: EURODISSEA – program za mlade od 18 do 30 godina kojima se nudi profesionalno i jezično usavršavanje u jednoj od oko 300 europskih regija, i program CENTURIO – program za usavršavanje kadrova u nekoj od članica Skupštine europskih regija. Pretpostaviti je da će i ostale županije slijediti primjer Županije istarske.

3. Podjela nacionalnog teritorija Republike Hrvatske na upravno-teritorijalne jedinice i njihovo funkcionalno povezivanje u cjelinu, čini se, nisu optimalno obavljene. Regionalizacija Republike Hrvatske je izvršena kao i u bivšem režimu polazeći od bitno političkih kriterija, apstrahirajući pritom odgovarajuću znanstvenu odnosno stručnu podlogu. Umjesto da se taj zahtjevni i skupi posao obavi nakon Domovinskog rata polazeći od relevantnih empirijskih pokazatelja (npr. broj stanovnika, stanje gospodarstva, broj, stručnost i sl. zaposlenih u lokalnim samoupravnim jedinicama), posao je obavljen krajnje ishitreno, što je imalo niz negativnih posljedica glede funkcioniranja lokalne samouprave i uprave. Županija istarska vjerojatno je jedina hrvatska županija gdje te regionalne specifičnosti dolaze do izražaja. Političkim odlukama stvorene su neprimjerne regije da bi se sukobi usmjerili i zadržali na nižoj razini političko-upravnog sustava. Politički oligarhijski vrh arbitrirao bi, po samorazumijevanju, u tim sukobima. Dakako, pritom je izvršena rigidna centrali-

zacija političko-upravnog sustava u kojoj je zahvaljujući i limitiranim sredstvima gradovima, općinama i županijama ostavljena ograničena mogućnost za samostalno samoupravno djelovanje.

Buduća upravno-teritorijalna podjela Republike Hrvatske mora polaziti od zadanih činjenica, a to su teritorij od 56.538 km² i broj stanovnika koji će se u narednom razdoblju vjerojatno stabilizirati na oko 4.200.000. Naime, Republika Hrvatska je od 1991. do 1998. godine izgubila, prema istraživanju koje je proveo Institut društvenih znanosti "Ivo Pilar", najmanje 410.000 stanovnika. Po procjenama istraživača Instituta u lipnju 1998. godine Hrvatska je imala 4.224.418 stanovnika (Novi list, 19. 02. 1999., str.3). Takvoj površini zemlje i broju stanovnika te gospodarskim i drugim mogućnostima državne odgovara sadašnja upravno-teritorijalna podjela. Nužno je stoga, prije svega, reducirati broj općina, gradova i županija. Broj županija trebalo bi reducirati na 8 do 10. Posljedica toga bilo bi znatno smanjenje troškova upravnog aparata koji su prevelik teret za urušeno gospodarstvo. Istovremeno valjalo bi decentralizirati, odnosno rastočiti rigidni centralistički i autokratski politički sustav bitno obilježen karizmatikom legitimacijom. S tim u svezi u novom Zakonu o lokalnoj samoupravi i upravi valja izostaviti odredbu prema kojoj je potrebno da župana potvrđuje predsjednik Republike. To će omogućiti veću samostalnost lokalne samouprave, odnosno bit će poticaj decentralizaciji pa i demokratizaciji države. Smanjivanjem broja županija, ali i općina i gradova Hrvatska bi se na taj način priključila većini europskih zemalja u kojima je napose tijekom 70-ih i 80-ih godina došlo do reorganizacije sustava lokalne samouprave i uprave. Rad na tom zahtjevnom poslu pretpostavlja, dakako, dobru pripremu i odgovarajuća empirijska istraživanja. Bez toga ponovno bi moglo doći do improvizacije i šlamperaja s vrlo lošim rezultatima glede funkcioniranja lokalne samouprave i uprave, odnosno političko-upravnog sustava Republike Hrvatske u cjelini.

Literatura

- Banovac, Boris, Etničnost i regionalizam u Istri: Povijesni rakurs i suvremeni kontekst, Migracijske teme, Zagreb, 1996., 4.
- Batley, Richard i Stocker, Gerry (ed.), Local Government in Europe, Macmillian Press Ltd., 1991.
- Mrženjak, Juraj, Lokalna samouprava i uprava u Republici Hrvatskoj, Informator, Zagreb, 1993.

- Ivanišević, Stjepan, Izvršni sloj u lokalnoj upravi, Pravni fakultet u Zagrebu i RO "Zagreb", 1987.
- Katunarić, Vjeran, Centar, periferija i regionalizam: "tvrda" europska post moderna, Društvena istraživanja, Zagreb, 1992., 1.
- Koprić, Ivan, Lokalni poslovi hrvatskih županija u svjetlu različitih europskih tradicija, u: Hrestomatija upravne znanosti, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, sv. II, 1998.
- Lozina, Duško, O nekim aspektima lokalne samouprave u Europi, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, Split, 1996., 3-4.
- Marinović-Uzelac, Ante, Regionalizacija iz vidokruga prostornog planiranja, Društvena istraživanja, Zagreb, 1992., 1.
- Page, C. Edward, Localism and Centralism in Europe, Oxford University Press, 1992.
- Pavić, Željko, Monotipski i politipski ustroj lokalne samouprave, u: Hrestomatija upravne znanosti, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, sv. II., 1998.
- Perko-Šeparović, Inge, Faktori koji određuju veličinu lokalnih jedinica, u: Hrestomatija upravne znanosti, Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, sv. II., 1998.
- Petak, Zdravko, Fiskalna decentralizacija i regionalni razvoj Hrvatske, Društvena istraživanja, Zagreb, 1992., 1.
- Pusić, Eugen, Komuna i općina, Informator, Zagreb, 1981.
- Pusić, Eugen, et.al., Upravni sistemi, Narodne novine-Pravni fakultet u Zagrebu, Zagreb, IV. izd., 1988.
- Pusić, Eugen, Hrvatska središnja državna uprava i usporedni pravni sustavi, Školska knjiga, Zagreb, 1997.
- Šimunović, Ivo, Regionalni koncept razvitka Hrvatske (kritički osvrt i mišljenja), Društvena istraživanja, Zagreb, 1992., 1.
- Šmidovnik, Janez, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.
- Vrbošić, Josip, Povijesni pregled razvitka županijske uprave i samouprave u Hrvatskoj, Društvena istraživanja, Zagreb, 1992., 1.

Ostali izvori:

- Republika Hrvatska, Zakon o lokalnoj samoupravi i upravi, Narodne novine, br. 90/92, 117/93.
- Republika Hrvatska, Zakon o područjima županija, gradova i općina u Republici Hrvatskoj, Narodne novine, br. 90/92, 10/97.
- Republika Hrvatska, Zakon o financiranju jedinica lokalne samouprave i uprave, Narodne novine, br. 117/93.
- Republika Hrvatska, Zakon o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi, Narodne novine-Medunarodni ugovori, br. 19/97.
- Statut Županije istarske, Službene novine Županije istarske, 1994.

COUNTY OF ISTRIA IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE – TERRITORIAL DIVISION OF THE REPUBLIC OF CROATIA

Summary

The division of the national territory of the Republic of Croatia into the administrative – territorial units and its functional connecting into a whole has not been in the author's opinion, done in an optimal way. Regionalization of the Republic of Croatia has been carried through without the proper scientific, respective expert's support. By the political decisions unnatural regions have been created, probably also in order to direct the conflicts and keep them on the lower level, so that the top political leadership might arbitrate in those conflicts. Indeed, by that a rigid centralization of the administrative – political system has been carried through, by which, due among other reasons to the limited resources, the units of local self – government and administration have been left only a restricted capability of an autonomous self – governing activity. The experience of functioning of the local self – government and administration during the past seven years imposes an obligation of the required changes of the system, since the existent one has already demonstrated to be extremely ineffective, non – transparent and, which is probably the most important, expensive, respective irrational.

Key words: administrative – territorial division, County of Istria