

Promicanje i provedba načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načela supsidijarnosti

Zvonimir Lauc*

UDK 341.241(4):352

352

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: 1. 10. 1999.

Prihvaćeno: 3. 11. 1999.

U radu autor polazi od teze - demokratskog društva nema bez razvijene lokalne samouprave, a njena suština je u kvalitetnom artikuliranju i primjenjivanju načela supsidijarnosti.

Ključne riječi: decentralizacija, demokracija, lokalna samouprava, teorija samoorganizacije, teorija autopoiesis, načelo supsidijarnosti

I.

Opredijelili smo se za ovu temu imajući u vidu tezu da javna uprava u demokratskom društvu može funkcionirati optimalno, pored ostalog, samo ako se promiču i prakticiraju načela Europske povelje o lokalnoj samoupravi, osobito načelo supsidijarnosti.

Nadalje, promišljamo današnji trenutak u Republici Hrvatskoj, kao uostalom i u drugim tranzicijskim zemljama, kao vrijeme kada se država sve više obogaćuje atributima istinski demokratskog društva, gdje se uz *top down* pristup sve više afirmira i *bottom up*. Svjedoci smo i sudionici procesa bitne transformacije javnog sektora, od državnog prema privatnom u ambijentu informatičke revolucije, na svim razinama, od lokalne, regionalne, nacionalne do nadnacionalne.¹

* Dr. sc. Zvonimir Lauc, profesor Pravnog fakulteta u Osijeku

¹ Zvonimir Lauc: *Autopoietično oblikovanje lokalne, regionalne, nacionalne i nadnacionalne zajednice, Über Grenzen Hinweg...*, Universitäten Augsburg und Osijek, Zwanzig Jahre Partnerschaft, Verlegt bei Dr. Bernd Witzner, Augsburg, 1988, str. 127-139.

Prava pitanja i mnogi odgovori datiraju od stare Grčke, preko Rima do američke revolucije, treba ih nanovo vrednovati u ambijentu informatičkog ozračja. Za našu temu sve je više aktualan tzv. pokret društvenog izbora (public choice)², kao i moderne federalističke teorije, uz teoriju sustava do teorije *autopoiesis*.

II.

U posljednjih desetak i nešto više godina, kondenzirano i eksponencijalno, vrlo krucijalne mijene odvijale su se u svijetu, osobito u Europi. To se ponajprije odnosi na: (i) proces globalizacije svijeta, (ii) proces tranzicije iz jednog u drugi režim, (iii) proces diferencijacije i integracije.

Kopernikanske mijene osobito su došle do izražaja u ponašanju međunarodne zajednice, na čelu sa SAD, zbog etničkog čišćenja na Kosovu, gdje se vojno interveniralo, s porukom da se pomoć za obnovu i razvoj uvjetuje demokratskim reformama. Konačno, definiran je nov projekt: Pakt o stabilnosti jugoistočne Europe, radi europeizacije ovog dijela Europe. Što se razumije pod europeizacijom?

U prvom se redu to odnosi na Europu oblikovanu kao Europska unija, kojoj je cilj postajati što je moguće bliža unija među ljudima Europe, u kojoj se odluke donose što je moguće bliže građanima. Namjera je promicati gospodarski, sigurnosni i socijalni progres s uravnoteženim dostatnim razvojem. U tom ozračju konstituens je "državljanin" Europe, a to znači dijeliti zajedničke vrijednosti, razvijati osjećaje o pripadnosti zajedničkom socijalnom i kulturnom miljeu.

Kriteriji su:

- i. **gospodarska efikasnost**, što razumijeva gospodarski razvoj u kojem dolazi do izražaja makroekonomsko i institucionalno tržišno okruženje;
- ii. **politička demokratičnost**, gdje se provodi ideja diobe vlasti i pravne države, gdje je vlast ograničena, a najvažnija su ljudska prava;
- iii. **strateška sigurnost**, to je osiguranje mira i pružanje sigurnosti svim stanovnicima.

Sažeto iskazano kriteriji i uvjeti za zemlje koje pretendiraju postati članicom EU jesu prilagodba političkog, gospodarskog i socijalnog života (Copenhagen 1993, Madrid 1995). Politički kriterij jesu "stabilne institucije koje jamče de-

² Vincent Ostrom: Politička teorija složene republike, Uvodna studija: Branko Smerdel - Američke teorije federalizma, Informator, Zagreb, 1989.

mokraciju, vladavinu prava, prava čovjeka i poštovanje i zaštitu manjina". Tako su pluralistička demokracija, poštovanje ljudskih prava i vladavina prava i statutarne načela Vijeća Europe.³

Bili smo svjedocima, a donekle i sudionicima procesa globalizacije, pod kojim razumijemo **informacijsko društvo** (istina, neki govore već o biotehnologijskom društvu), neki to nazivaju postindustrijskim dobom, a neki postmodernom. Nas osobito zanima proces globalizacije u njegovoj refleksiji na moderno pravo, a šire i na proces demokratizacije.⁴ Negativni aspekti globalizacije, smatramo, mogu se i trebaju prevladavati lokalnim pristupom. Tako se svijet sve više univerzalizira u pitanju standarda i mjerila. Inače dvije različite škole prava, tzv. kontinentalna i anglo-američka, preuzimaju jedna od druge dobra rješenja iz njihove teorije i prakse, koja dalje promiču i razvijaju. Drugim riječima, i SAD i druge zemlje iz tog kruga proizvode sve više propisa, dok europske države sve veće značenje pridaju sekundarnom zakonodavstvu, odnosno sudskom pravorijeku. Ovdje valja kalkulirati i s nadnacionalnim pravom, koje proizvode nadnacionalne institucije, ali koje se i samo mijenja pod utjecajem nacionalnih prava članica. Na određeni način tzv. klasično pravo, definicije i pojmovi, u ambijentu čipovske tehnologije, zahtijevaju redefiniranje. Drugim riječima, karakteristika klasičnog prava jest isključivost, dok postmoderno pravo prati uključivanje, informatičkim rječnikom iskazano - umreživanje. Sve smo bliže konsenzusu oko zajedničkih univerzalnih vrednota, što posebice dolazi do izražaja pri ispunjavanju uvjeta za učlanjenje u nadnacionalne asocijacije.

³ Pluralistička demokracija podrazumijeva višestranačke izbore koji se moraju održavati u vremenskim razmacima, tajnim glasovanjem i općim pravom glasa, za parlamente koji uživaju visok stupanj suvereniteta i uključivanja predstavnika političkih partija koje su slobodne da se organiziraju i iskazuju.

Poštovanje ljudskih prava znači sadržaj liste prava koja moraju biti zajamčena svakom unutar jurisdikcije države članice. Ona su popraćena i konkretnim nadzorom i jamstvima procesualnim na europskoj razini.

Vladavina prava je načelo zakonitosti, pravo ispitivanja uprave od sudova, pristup sudu, jamstvo poštenog i javnog saslušanja, neovisnost sudaca, razmjerno kažnjavanje.

Ova načela moraju biti u akcijama vlade i drugih autoriteta, kao i u sudstvu i zakonodavstvu.

⁴ Dosta je radova napisano, pojednostavljeno iskazano, radi zaštite tradicionalnog društva i politike, protiv radikalnih inovacija koje značajno ugrožavaju temeljne vrijednosti i vjerovanja građanskog društva. Dobro je biti svjesnim opasnosti mračnija Istoka, ali i blještavila Zapada, jer svaki napredak ima i svoj danak. Može se smatrati da je to jedna vrsta pleđoajca za istinskom demokracijom, jer je ona ugrožena rastom gospodarske moći, informacija, telekomunikacija i zabave, gdje su građani sve više konzumenti, a ne subjekti. Koristi se pojam McWorld, koji razdire individualnu dušu, uzdrma zajednicu, erodira naciju-državu, razara demokraciju, reducira međunarodne odnose na "shopping", etc. Vidi npr.: Benjamin R. Barber, *Jihad vs. McWorld: How the Planet is Both Falling Apart and Coming Together and What this Means for Democracy* (1995); Benjamin R. Barber, *Global Democracy or Global Law: Which Comes First?* 1. *Ind. J. Global Legal Stud.* 119 (1993); Edmund Burke, *Reflection on the Revolution in France*, u: 8. *The Writings and Speeches of Edmund Burke*, 53 (L.G. Mitchell ed., 1989).

Proces tranzicije ostvaruje se u postkomunističkim zemljama. U načelu problemi s kojima se zemlje u tranziciji suočavaju su slični, premda je nužno biti svjestan i niza specifičnosti (osobito ratnih). Zemlje u tranziciji mijenjaju i adaptiraju projekte svoga društvenog razvitka. Prvenstveno se to odnosi na pravni sustav, uglavnom s ugledom na Zapad, manje-više imitirajući i kopirajući, bez dovoljno kritičkog i kreativnog pristupa. Ne možemo se složiti da u potpunosti treba negirati iskustvo postkomunističkih zemalja (što je onda s povijesti, a osobito tradicijom?),⁵ ali svakako smo za negiranje negativnosti (negacija negacije), te bi vjerojatno bilo poželjno da učenje ide u oba smjera.

Zbog prirode ovog rada, samo tablično, bez komentara, navodimo:⁶

Problemi	Komunizam	Moderna demokracija
aspiracije	nerealne	realnije
subjekti (srednji sloj)	nemotiviran, nestimuliran	profesionalnost i etičnost
atmosfera	strah, neizvjesnost	sloboda i odgovornost
ustroj vlasti	odozgo	odozdo (subsidijsarnost)
ljudska prava	formalna	stvarna
pravila	ideologizirana	moralitet, legalitet, legitimitet
mediji	kontrolirani	relativno slobodni
način rada	kolektivni	individualni i timski
gospodarstvo	društveno i plansko	tržišno i poduzetničko
vlasništvo	državno, društveno	privatno
tehnologija	zaostala	sofisticirana

Ipak smatramo najjačom kontaminacijom komunizma nevjerovanje u čovjeka kao pojedinca: mora se "koljektivno" misliti, dominira paradigma **inauguralnog efekta**, tj. sve se rješava "odozgo" (država, partija, vođa). Navedeno je uskopilo u individualni razvoj njihovih emocija, motiviranosti, intelektualnih i estetskih potencijala, dok tome treba pridodati za analizu u SFRJ (osim Slovenije) i fizičko uništavanje i ugrožavanje. Na žalost to je vrlo teško otkloniti, traži dosta vremena, jer zahtijeva kopernikansko mijenjanje odgoja, obrazovanja, organiziranosti. Rezultat je evidentan kroz problematiziranje korištenja resursa, a to je materijalizirano u najviše ulaganja u prostor (tvornice giganti, radnointenzivno privređivanje i sl.), značajno manje u opremu (ne samo u no-

⁵ Nije slučajno što se Hrvatska pri koncipiranju ustavnih rješenja opredijelila za retradicionalizaciju hrvatskog državnog prava i inkorporiranje teorije i prakse demokratskih zemalja. Vidi izlaganje Predsjednika Republike pred Hrvatskim državnim saborom 25. 7. 1990.

⁶ Detaljnije Zvonimir Lauc: *Problems Appearing in the Transition of Legal System after the Fall of Communism*, Cosmopolis, Strasbourg, 1995.

vu opremu nego i korištena nije kvalitetno obdržavana) te najmanje u ljude (human capital kao nepoznanica). Na to se nadovezuje logika da se sve rješava donošenjem propisa i političkih programa. Sve to još je jako prisutno i nakon normativne promjene režima.

Moglo bi se reći da su zemlje u tranziciji uglavnom apsolvirale normativno koncipiranje moderne države, donošenjem ustava i zakona te niza drugih propisa. Značajniji dio relevantnih zakona je primijenjen, istina neki zakoni su se donosili i po načelu "volje svih" (Rousseau), a ne "opće volje".⁷

Zalažemo se da bi konkretna društvena uređenja trebalo vrednovati prema tome što vodi kvalitetnijem razvitku - produktivnosti rada i humanizaciji odnosa, kao i emancipaciji čovjeka, obitelji, timova, tvrtki, lokalnih zajednica, regionalnom ustroju, središnjoj vlasti do nadnacionalnih asocijacija. Na žalost još uvijek čovjek služi u najvećem dijelu reproduciranju kapitala i/ili države.

Proces diferencijacije i integracije može se svesti na to da je cijela evolucija sve veća diferencijacija i sve konkretnija i harmoničnija integracija. Pod diferencijacijom razumijevamo procese koji idu iz jednostavnog u raznovrsno. Pod integracijom razumijevamo procese ponovnog sastavljanja pojedinačnih diferenciranih pojava u novu cjelinu. Kod svake integracije postavlja se pitanje oblika: hoće li ostajati jaki subjektivitet na dijelovima koji ulaze u cjelinu ili će cjelina predstavljati glavni entitet, a dijelovi postaju nešto periferniji. Ovdje je najvažnije pitanje, moglo bi se reći: Gdje je kraj diferencijacije i kako izvoditi integraciju?

III.

Procesi globalizacije, tranzicije, diferencijacije i integracije zahtijevaju novo promišljanje i praksis. U tradicionalnim autoritarnim organizacijama dogma je bila upravljanje, organiziranje i kontroliranje. U tzv. učećoj organizaciji (*learning organization*) nova "dogma" bit će vizija, vrijednosti i uzajmani modeli.⁸ Na sceni, prvenstveno u *businessu*, novi je tip organizacije, koja je decentralizirana, nehijerarhijska, namijenjena za opće dobro i rast zaposlenih kao i

⁷ Na ovaj fenomen u Božićnoj poruci upozorio je zagrebački nadbiskup i predsjednik HKB Josip Bozanić: "Nagle promjene političkog i gospodarskog sustava omogućile su brzo bogaćenje pojedinaca i sve veće siromašenje brojnih građana. Na djelu je grijeh struktura što su ih omogućili zakoni i propisi, kojima prvotni cilj nije bio opće dobro čovjeka i zajednice". Glas Koncila, broj 51 (1227), Božić 1997.

⁸ Peter M. Senge: *The Fifth Discipline, The Art & Practice of The Learning Organization*, Century Business, 1990.

za uspjeh. Međutim i političke asocijacije poprimaju nove oblike, na konsenzualnoj osnovi.

Europa, pa i cijeli svijet⁹, susreću se s nužnošću reformiranja institucija s namjerom ubrzanja i kvalitetnijeg procesa odlučivanja, njihove veće učinkovitosti i demokratičnosti. Nema dileme, ili barem je ne bi smjelo biti, da li Europa država ili Europa naroda i građana. Jedno drugo ne isključuje, naprotiv, u kvalitetnom odnosu obogaćuje i uzajamno razvija. Vrlo je aktualno pitanje razine donošenja relevantnih odluka. I u tom pitanju svjedoci smo kopernikanskih mijena, jer se nastoje donositi odluke što je više moguće bliže građanima, pri čemu se primjenjuje načelo **supsidijarnosti**. Predmnijeva se da najveći broj najznačajnijih odluka treba donositi na lokalnoj razini, zatim na regionalnoj, pa onda na nacionalnoj i na kraju na nadnacionalnoj razini. Drugim rječima reafirmira se proces *bottom up* ("odozdo") koji, uz nužnost i procesa *top down* ("odozgo"), osigurava kvalitetnije odlučivanje jer odgovara potrebama i interesima građana. To je način preuzimanja odgovornosti i samostalnosti u odlučivanju, gdje je jedina granica zakon, a ne i zaštita pod hijerarhijskom strukturom. Akcent je na *self*, na **samoodgoju, samoobrazovanju, samoorganizaciji**. Više razine nisu isključene iz donošenja odluka, ali one se javljaju kao korektori, ako niže razine odlučivanja nisu donijele odgovarajuće odluke. To upućuje na nužnost koordinacije i kooperacije, a ne konfrontacije, različitih vertikalnih razina odlučivanja, koje su koncentrični krugovi. To su rješenja koja se zasnivaju na načelu decentralizacije, na načelu samouprave, gdje su lokalne i regionalne vlasti kvalitetan odgovor na proces globalizacije i uopće europeizacije. Ustrojavanjem takvog pristupa osigurava se solidarnost, harmonizira se gospodarski razvitak i omogućava se jednakost u šansama za sve ljude i krajeve. U Europi, prvenstveno tu mislimo na EU, koja se oprezno, ali nezaustavljivo širi na ostale zemlje, iskristalizirao se sustav zajedničkih prava i obveza kao kohezivni bitni element zajedništva - *Acquis communautaire* ili *Community patrimony*.¹⁰ Ponajprije se to odnosi na zajedničko tržište i na četiri slobode (sadržane u slobodi kretanja osoba, robe, kapitala i usluga), zajedničko djelovanje (u poljoprivredi, trgovini, prometu i dr.) te mjere koje favo-

⁹ Vrlo značajan je projekt u SAD, na čelu je AL Gore, National Performancy Review, koji se svodi na: kako kreirati vladu (na svim razinama) koja će bolje (učinkovitije) raditi; koštati manje; koja će se brinuti o uravnoteženom proračunu.

¹⁰ Prvenstveno se time podrazumijeva Rimski ugovor, Jedinstveni europski ugovor i drugi ključni dokumenti EU, obogaćeni sekundarnim zakonodavstvom, aktivnošću sudova i drugih institucija EU.

riziraju regije i građane. Bitan zaokret može se locirati na Amsterdamski ugovor (1977), jer naznačuje novo doba u procesu kreiranja što bliže zajednice između ljudi Europe, u kojoj se odluke donose kao otvorene i moguće, što je više moguće bliže građanima.

IV.

Smatramo da se novi izazovi ne mogu adekvatno prevladavati bez teorije samorganizacije i teorije *autopoiesis* (samotvorba - Pusić). Kao što je tehnologija pretvaranje ideje u proizvod, tako je isto i s autopoietičnom tehnologijom. Ta nam tehnologija omogućuje da pozitivno preuzmемо, a negativno eliminiramo, ili bar svedemo na najmanju moguću mjeru. Pri tome, naslanjajući se na prirodne zakonitosti, sve je istovremeno i dio i cjelina, omeđeno opnom, koja osigurava entitet kao jedinstvo (unity), dovoljnu otvorenost za kognitivno, ali i normativnu zatvorenost. Pri tome se ne ugrožava identitet i subjektivitet dijelova i cjelina, gdje svatko od njih ima svoju autonomiju, ali istovremeno i odgovarajuće umreženje u ozračje. U samorganiziranom sustavu svaki participant je također i menadžer tog sustava.¹¹ Akcent je na samoreferentnosti, na takmičenju sa samim sobom. Valja polaziti od sebe, prvo sebe definirati.

Nezaobilazno je promišljati problematiku suvereniteta i modernih integracija. U tom procesu valja dijalektički prevladati europske vrijednosti i nacionalne interese, pomiriti nacionalnu sentimentalnost i transnacionalni imperativ. Sigurno je nužno redefinirati klasičan suverenitet kao isključivu kategoriju (najviša vlast unutra i neovisna prema van). Moderni suverenitet je jačanje (moraliteta, legaliteta, legitimiteta) samoga sebe. U svim oblicima integracija (od obitelji do država) novi entiteti i nastaju da se dijelovi svjesno odriču jednog dijela svoga suvereniteta, da bi, u krajnjoj liniji, ostvarivali kvalitetniji suverenitet. Pri tome valja imati na umu da je nužno napuštati hijerarhijski tip organizacije, a razvijati umrežene integracije koje su interesne, ali i vrijednosne. Pri tome dolazi do izražaja primjena kriterija učinkovitosti, solidarnosti, transparentnosti, supsidijarnosti (korigirano načelom nužnosti i proporcionalnosti).

¹¹ Foerster: Principle of Self-Organisation, u knjizi: Self-Organisation and Management of social system, ed. H. Ulrich i G. Prost, Springer Verlag, 1984.

Drugim rječima, nužnost postojanja država i nacionalnog pristupa treba biti korigirana izgradnjom društva uz univerzalne pristupe, gdje svi subjekti (građani, obitelji, tvrtke, lokalne jedinice, regionalne jedinice, središnja vlast, nadnacionalne asocijacije) osiguravaju svoju samobitnost i razvijaju se u interakciji s okruženjem. To je jedino kompatibilno s informatičkom tehnologijom, umreživanjem svih koji mogu, hoće i znaju.

Problematika regija i regionalizacija ima sve veću aktualnost i značenje, jer upravo ta razina omogućuje artikuliranje potreba i interesa na lokalnoj razini, amortizirajući lokalni egoizam, a istovremeno amortizira središnji centralizam, uz osiguravanje sinergijskog razvitka.¹²

Najvažnije je to osmišljavati i prakticirati na lokalnoj razini društvenog organiziranja.

V.

Promišljamo lokalnu samoupravu¹³ od opće volje (Rousseau), diobe vlasti (Montesquieu), predstavničke demokracije (Mill i dr.), "Istinito, Dobro, Lijepo" (Pusić), preko teorije samoorganizacije (Forrester) do moderne društvene teorije samotvorbe - autopoiesis (Zeleny, Teubner, Luhmann). Tako moderna spoznajna teorija ne govori o razlici empirijskog i transcendentnog, nego o razlici sustav - okolina. Samo cjelovito i svestrano sagledavanje osigurava kreaciju i realizaciju. Valja znastveno otkrivati kauzalitet, tijek i završetak relevantnih događanja. Civilno (građansko) društvo (*civic community*)¹⁴ podrazumijeva slobodu samoorganiziranja (*bottom - up*) od obitelji do države. Tako je civilno

¹² Vijeće Europe, Kongres regionalnih i lokalnih vlasti Europe izradio je Nacr europske povelje o regionalnoj samoupravi, jer to je ključna razina teritorijalnog ali i funkcionalnog organiziranja.

¹³ Pojam lokalna samouprava valja razlikovati od pojma lokalna uprava (francuski - administration locale, talijanski - amministrazione locale, njemački - kommunale Verwaltung, španjolski - administracion comunal). Ovaj pojam je bliži engleskom - self government, švicarskom - autonomie locale, njemačkom - Gemeindefestverwaltung. Stjepan Ivanišević: Izvršni sloj u lokalnom sistemu upravljanja, Institut za društvena istraživanja Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1992, str. 3. Konačno i temeljni međunarodni dokument koristi se tim pojmom - Europska povelja o lokalnoj samoupravi.

¹⁴ To je egzistencijalni skup koji ljudi uobličuju polazeći od liberalno-konzervativne ideje izvedenih koncepcija o građanskim slobodama i pravima (opća prava, nacionalni suverenitet, odvajanje vlasti), kao zajednicu građana karakteriziranu demokracijom građana kao ukupnosti nacionalno-kulturalnih obrazaca za donošenje i provedbu političkih odluka kojima se ostvaruje opće dobro. Narodu se omogućuje da izabire predstavnike koji će izvršiti njegovu volju, s time da institucija socijalne pravne države jamči u tu svrhu konsenzus i vrednovanja pomoću društvenoga kritičkog iskustva, a u ukupnosti mijenjanja egzistencijalnoga poretka u smislu osiguravanja društvene dobrobiti. Pri tome moralno dužnim i životno neizostavnim je gospodarsko stremljenje prema uspjehu. B.Babac: O nekim općim problemima uobličavanja političko-upravnog ustrojstva u svezi s ostvarivanjem nacionalnih strategija razvoja Hrvatske i hrvatskoga građanskog društva, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 42(1)41-75(1992).

društvo oblik demokracije u kojoj individue aktivno participiraju u javnom životu. Ovaj oblik ima "horizontalnu" kooperaciju (*local, face-to-face*).¹⁵ Informatičkim rječnikom iskazano, to je umreženo društvo, koje najvećim dijelom timski priprema, donosi i provodi odluke.

Biblioteke su napisane o lokalnoj samoupravi, jer ona ima svoj povijesni razvoj, sve više je aktualna, ali ima i perspektive. Lokalna samouprava ima sudbinu povijesnog razvitka države, ali i povratni utjecaj na razvitak društva. Već smo spominjali odnos *bottom up* i *top down*. Što se tiče njezina povijesnog razvoja, mogla bi se svesti na traganje za institucionalnim odgovorom na dvije izrazite potrebe: "političku potrebu da se stvori protuteža monopolu organizirane fizičke sile u društvu, koji se monopol nalazi u rukama središnjih državnih vlasti, i upravnu potrebu da se stvore posebne organizacije koje će služiti redovitom zadovoljavanju specifičnih lokalnih potreba, bilo da se radi o potrebama koje su proizašle iz samog postojanja lokalnog naselja, bilo da je riječ o djelatnostima koje su po svojoj prirodi uvjetovane blizinom korisnika."¹⁶ Pri tome valja imati u vidu i niz drugih okolnosti koje su utjecale ili su mogle utjecati, kao što je tradicija, obrana lokalnih nasuprot središnjih interesa, potreba za samoorganiziranjem i sl. Moglo bi se reći da lokalna samouprava razrađuje i zaokružuje ideju diobe vlasti s jedne strane te tehniku kontrole državnog aparata, sve to u vertikalnom odnosu viših/širih i nižih/užih teritorijalnih jedinica, a za to je nužno demokratsko ozračje.

Kako promišljati demokraciju i lokalnu samoupravu? Možda je to najprihvatljivije iskazao De Tocqueville: u lokalnim institucijama leži snaga slobodnih naroda. One su za slobodu ono što je pučka škola za znanost. Bez njihova postojanja narod može imati slobodnu vladu, ali ne i duh slobode.¹⁷

Lokalna samouprava ključan je element u političkom sustavu europske liberalne demokracije.¹⁸ Lokalna samouprava civilizacijska je tekovina te je teorijski i praktično sastavnica svih suvremenih demokratskih političkih sustava

¹⁵ Robert Putman: *Making Democracy Work*, 1993, str. 87.

¹⁶ Eugen Pusić: *Lokalna samouprava*, Zbornik Pravnog fakulteta, broj 11-12, 1990, str. 1285-1295.

¹⁷ Alexis de Tocqueville je pisao: "Snaga slobodnih ljudi leži u lokalnoj zajednici. Lokalne institucije su za slobodu ono što je za znanost osnovna škola; one je stavljaju na dohvat ljudima; one ih uče da cijene mirno uživanje u njoj i navikava ih da se njome koriste... U ograničenoj sferi njihova obuhvata, građani uče da upravljaju društvom te upoznaju formalnosti bez kojih sloboda može napredovati samo kroz revolucije... shvaćaju uskladenost vlasti i na kraju usvajaju jasna, praktična shvaćanja o prirodi svojih dužnosti i opsegu svojih prava..." Kao pod 2, str. 9.

¹⁸ Gerry Stoker: *Introduction: Trends in European Local Government; Local Government in Europe*, edited by Richard Batley and Gerry Stoker, Macmillan Press, 1991, str.1.

u svijetu. Najjednostavnija i općeprihvatljiva definicija lokalne samouprave jest da je to razina vladavine najbližija građaninu, s ulogom predstavljanja važnosti i stajališta lokalnog.¹⁹ Upravo u ovoj problematici dolazi do izražaja tradicija, kao pozitivna povijest, svakog naroda i države, ali istovremeno i njezina univerzalizacija kroz zajedničke vrijednosti, prvenstveno kvalitetnog života.²⁰ Inače valja što je brže moguće redefinirati stajališta, društvene vrijednosti i aspiracije, osobito u pitanju novog modeliranja društvenih institucija i uopće sustava odlučivanja u ambijentu tzv. ekološkog deficita.²¹ Nadalje, to znači unapređenje lokalne participacije do prava na "zeleni veto".

Znači, nužno je promišljanje nacionalne države kao dijela političkog prostora unutar kojega se ostvaruje i jamči vladavina osobne slobode, građanske jednakosti i društvene pravednosti, te se u tom smislu i oblikuje ustroj lokalne samouprave i uprave.²²

Lokalna samouprava traga za odgovorima kako jamčiti harmoniju između građanina kao pojedinca i institucija, ali i između lokalnih zajednica i države. Pri tome valja iznalaziti rješenja za postavljena pitanja, koji se mogu sve-
sti na:

- sudjelovanje građana u političkom odlučivanju, bilo izravno, bilo preko izabranih predstavnika,
- obavljanje (bitnog) dijela javnih poslova,
- odlučivanje o potrebama i interesima lokalnog (i općeg) značenja,
- širinu nadzornih ovlasti viših tijela,
- opseg financijske samostalnosti lokalnih jedinica,
- višerazinsko uobličavanje političko-upravnog ustrojstva,
- ostalo.

¹⁹ Kvalitetne i promptne informacije o svemu, a onda i o lokalnoj samoupravi, danas su dostupne putem Interneta, a u Hrvatskoj preko Carneta. Stoga vidi, između ostalog: The International Local Government Home Page, <http://world.localgov>; Local Government Institute Home Page <http://www.lgi>.

²⁰ Sve je više kvaliteta života opravdano preokupacija modernog društva. Ovdje se osim gospodarske učinkovitosti (profitabilnosti) istovremeno vodi računa o demokratskom političkom životu, o čuvanje čovjekova okoliša. Javlja se pojam koji je iznimno eksploatiran u posljednje vrijeme: "održivi razvoj" (Sustainable development), "odgovorno investiranje" (Responsible Investing), "etičke investicije" i dr.

²¹ Vidi: Our Common Future, UN, N.Y., 1987.

²² Evidentno je da uz pojam "lokalne samouprave" veznikom "i" dodajemo "uprave", što je odmah asocijacija na isprepletanje samouprave i vlasti, odnosno u ovom slučaju kalkuliranje s (regionalnim) međustupnjem između lokalnog i središnjeg ustrojstva vlasti.

To je posebno aktualno osobito za postkomunističke zemlje u tranziciji. Drugim riječima, imperativ je otvaranje procesa osposobljavanja za europsku razinu življenja (rješavanje problema, rada, kulture, tolerancije) do individualnih zahtjeva za kvalitetnim životom novog informacijskog doba. Subjekti su građani, obitelji, institucije: gospodarske, društvene, političke. Preduvjet svega je kvalitetno iskazivanje pravila igre.²³

Nas, kao ustavne pravnike, ne zanima samo normativno reguliranje kako bi trebalo biti (*Das Sollen*), nego i zbilja, tj. kako jest (*Das Sein*).²⁴ Stoga nametanje i pokoravanje valja zamjenjivati konsenzusom, kako u procesu modeliranja ponašanja, tako i u njegovoj primjeni. To je moguće samo ako se realizira kvalitetan projekt lokalne samouprave. Međutim, nije dovoljno samo regulirati odnose, nego to valja činiti na najkvalitetniji način, jer uvijek se može postaviti pitanje kvalitete tog normiranja.

Uvijek pri normiranju valja imati osjećaj za ravnotežu, odnosno pronalaženje pravih kriterija i mjerila. *Kriterij*, kao dobrota nekog rješenja, za lokalnu samoupravu, smatramo, trebao bi biti - zadovoljstvo građana kvalitetom života, odnosno namirenje njihovih potreba i interesa, a *mjerilo* - kvantifikacija tih kriterija (prehrana, stanovanje, opskrbljenost, društvenost, afirmacija do samoaktualizacije). Što se tiče razdjelnice za normiranje s obzirom na njezinu razinu, prihvatljivo je i preporučljivo "da stanovnici lokalne samoupravne jedinice odlučuju sami o onim pitanjima gdje se radi samo o njihovim interesima, a da suodlučuju tamo gdje su, pored njihovih interesa, tangirani i interesi drugih".²⁵

Već smo konstatali nužnost u fazi *nascidendi* u ustrojavanju države, prevladavanja pristupa "odozgo". Međutim, građanskog društva nema bez pristupa ustrojavanja istog i "odozdo". Bez povjerenja u narod, u manje skupine, u čovjeka kao pojedinca nema modernog razvoja. Informatička tehnologija mijenja recepte u proizvodnji robe i usluga, hitno napušta rigidnu, komandirajuću organizaciju, nije više princip rada isključivanje, nego naprotiv uključivanje, odnosno umreživanje ravnopravnih partnera, od kojih se zahtijeva visoka

²³ Temeljni dokument je Europska povelja o lokalnoj samoupravi, Vijeće Europe, Strasbourg, 15.10.1985, za tim ustavna i zakonska rješenja te autonomne norme jedinica lokalne samouprave.

²⁴ Odnos normativnog i stvarnog sigurno je predmetom kvalitetnog istraživanja, što je moguće prvenstveno putem odgovarajućeg znanstvenoistraživačkog projekta, gdje trebaju biti uključeni u tim ne samo znanstvenici i istraživači nego i političke strukture i zainteresirani građani u konkretnoj sredini.

²⁵ E. Pusić: Lokalna samouprava, str. 1289.

kompetentnost i odgovornost. Drugim riječima, proces je obrnut, polazište je samoorganiziranje, od pojedinca, obitelji, do države. Naravno da je samoorganiziranje svojstveno uvijek najnižim administrativno-teritorijalnim zajednicama - lokalnoj samoupravi. Na toj se razini polazu najvažniji ispiti kvalitativnijeg života.

Odgovore, između ostalog, valja potražiti u Europskoj povelji o lokalnoj samoupravi²⁶ (Povelja), prvenstveno u njezinim načelima.

VI.

Valja imati na umu da je vrijeme donošenja Europske povelje o lokalnoj samoupravi vrijeme kada u Europi preferiraju "decentralizirajuće mjere". Drugim riječima, to je pomicanje sve više i više nadležnosti prema periferiji. Prvenstveno se to odnosi na uslužne djelatnosti. Nadalje, to je traganje za pronalazanjem odgovarajućih razina za što bolje i učinkovitije upravljanje nadležnostima koje su pomaknute prema periferiji. Tako su neki reducirali broj općina i/ili dopuštali općinama da se udruže radi promicanja nekih usluga, kao i/ili ustrojavanjem novih međustupnjeva vlasti između lokalnih i središnjih, najčešće regionalnog tipa. Bitno je uočiti da se decentralizacija odvijala kako u tradicionalno centraliziranim zemljama (npr. Francuska), tako i u tradicionalno decentraliziranim zemljama (npr. Njemačka). To je stoga što je moderna decentralizacija prvenstveno iskaz razvoja moderne države od "države čuvara" prema funkcionalnoj državi u ambijentu od parohijalnog prema globalnom društvu.²⁷

Danas se naglašava horizontalna diferencijacija društva, kao i sve manje njegovo vertikalno raslojavanje, odgovarajuća životna i umna rješenja dolaze do punog izražaja. To je vrijeme kada se, osim efikasnosti i ekonomičnosti, uz *cost/benefit* pristup, sve više sagledavaju i imaju bitan utjecaj na rješenja potrebe i interesi građana i iskazivanje njihova (ne)zadovoljstva odnosom organa vlasti prema njima. Na društvenoj sceni sve je više različitih subjekata, nevladinih, neprofitnih, humanitarnih, koji konkuriraju ravnopravno u dobivanju poslova kojima se zadovoljavaju potrebe i interesi građana.

²⁶ Služimo se tekstem Zakona o potvrđivanju Europske povelje o lokalnoj samoupravi (Narodne novine, Međunarodni ugovori, broj 14/97)

²⁷ Conference on the occasion of the 10th anniversary...

Klasične javne službe (vojska, diplomacija, policija, sudovi, porezi) obogaćuju se novim javnim službama (gospodarske službe, društvene službe - u školstvu, zdravstvu, socijalnoj zaštiti, socijalnoj sigurnosti, tehničke službe - u prometu, komunikacijama, proizvodnji i raspodjeli energije, informacijske službe - u statistici, meteorologiji i dr., komunalne službe u gradovima), što rezultira sve razvedenijim javnim sektorom.

Povelja je prvi multilateralni pravni instrument za definiranje i zaštitu načela lokalne samouprave, jedan od kamena temeljaca demokracije, za što se Vijeće Europe jasno opredijelilo i o čemu skrbi. Nema sumnje da Povelja ima veliko značenje za zemlje članice²⁸, osobito za nove demokracije²⁹, ali i utjecaj na svjetsku razinu.³⁰ Tako se Povelja ocjenjuje kao bitan doprinos zaštiti i unapređivanju zajedničkih europskih vijednosti. Kongres za regionalnu upravu i samoupravu (CLRAE) ocjenjuje da se nadzornim aktivnostima ostvaruje pozitivan efekt, i to (i) ohrabruje nacionalne vlade i parlamente da modeliraju svoje pravne sustave radi unapređivanja lokalne samouprave, (ii) pridonosi stalnom razvoju interpretacije Povelje prema njezinu unapređivanju, razumijevanju i primjeni³¹.

Valja uočiti da većina međunarodnih dokumenata, što je slučaj i s ovom poveljom, u preambuli stipulira temeljna načela i ciljeve, koji dio onda služi za *lege artis* i *bona fide* interpretaciju. Inače sam pobornik teleološkog tumačenja propisa, jer nam ono omogućava u svakom trenutku samodefiniranje da utvrdimo gdje smo u odnosu prema opredijeljenim ciljevima i uopće vrednotama, što nam daje šanse odabirati optimalne načine, putove, metode, sredstva i oblike.

Cilj Vijeća Europe je postizanje većeg jedinstva među svojim članicama u svrhu očuvanja (Hegelovo *aufheben*) i postizanja ideala i načela koji su njihovo zajedničko naslijeđe. U ovom dijelu Povelje nedvosmisleno je iskazana visoka pozitivna korelacija između lokalnih vlasti i demokratskog sustava, s naglaskom na demokratsko načelo prava građana da sudjeluju u upravljanju javnim poslovima, što se najadekvatnije može ostvarivati najizravnije na lokalnoj razi-

²⁸ Na primjer, Report on situation of local democracy in member countries, Strasbourg, 28 May 1997, by Mr. Alain Chenard. Također dobro je uzeti u obzir i odgovarajući materijal koji se odnosi na Charter of Regional Self-Government, koja se promišlja u odnosu prema Povelji kao "sister charter".

²⁹ Vidi odgovarajuća izvješća zemalja CEEC.

³⁰ International Union of Local Authorities, *The World Wide Declaration of Local Self-Government*.

³¹ Odgovarajuće ocjene Povelje dane su na Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local-Government, Copenhagen, 17-18 April 1996.

ni. Što se podrazumijeva i kako prevesti s engleskog jezika pojam "local authorities" - da li kao "lokalne vlasti" i/ili "lokalne jedinice"?³² Nadalje, pledira se za očuvanje i jačanje lokalne samouprave, jer je to svojstveno Europi koja se izgrađuje na načelima demokracije i decentralizacije vlasti. Za sve to *condicio sine qua non* jest postojanje lokalne vlasti s demokratski oblikovanim odlučujućim tijelima, s visokim stupnjem autonomije³³ u svezi s djelokrugom, njihovim odgovornostima, sredstvima za obavljanje i načinima potrebnim da bi se ispunila njihova svrha postojanja.

Znači, valja istaknuti načelo decentralizacije i načelo demokratizacije.³⁴ Ta načela imaju osobito važnost za postkomunističke zemlje, gdje su prevladavala upravo suprotna načela, kao što je načelo centralizacije i načelo demokratskog centralizma. Sigurno je da je i Hrvatska kao republika unutar SFRJ bila kontaminirana komunističkom ideologijom, koje je mentalni sklop još uvijek prilično prisutan. Moderna decentralizacija strogo je povezana s razvojem državnih funkcija, kao i ekonomskim i tehničkim uvjetima okruženja. Te mijene su svojstvene napuštanju "države čuvara" prema funkcionalnom konceptu države te prijelazu od zatvorenog prema globalnom društvu. Lucian Harmengnies (jedan od autora Povelje, uz Duncana Locka) rekao je da su "zdravlje i vitalnost lokalne samouprave bitni za zdravlje i vitalnost demokracije same".

Tako Povelja obvezuje ugovorne strane na primjenu temeljnih pravila kojima se jamči politička, upravna i financijska neovisnost lokalnih vlasti. Sama Povelja ima tzv. *self-executing* karakter.

Načela Povelje operacionaliziraju se u ovim ovlastima jedinica lokalne samouprave i pravima građana:

- na sudjelovanju u odlučivanju o teritoriju jedinice lokalne samouprave;
- općem i jednakom biračkom pravu;
- izravnom sudjelovanju u odlučivanju primjenom zborova građana, referenduma ili drugog oblika izravnog sudjelovanja;
- na odlučivanju o ustroju lokalne jedinice i o personalnom sastavu njezinih organa;

³² Pitanje prijevoda je ovdje bitno. Sasvim drugi je kontekst ako su to lokalne "vlasti" nego kada su to "jedinice". Vjerojatno bi trebalo konzultirati i francuski tekst Povelje.

³³ "Autonomy" prevedeno kao "samouprava"?

³⁴ Pod načelom decentralizacije, pojednostavljeno, razumijeva se prijenos s državnih tijela na lokalna tijela, sukladno zakonu i drugim propisima, određenog opsega poslova, uz zadržavanje kontrole zakonitosti postupanja lokalnih tijela. Pod načelom demokratizacije, pojednostavljeno, razumijevamo uključivanje i umreživanje građana u donošenje relevantnih odluka.

- na sudjelovanju u odlučivanju o djelokrugu lokalne jedinice;
- na sudjelovanju u odlučivanju o financiranju lokalne jedinice;
- na sudjelovanju u odlučivanju o upravnom osoblju lokalne jedinice;
- na upravnom nadzoru ograničenom na poštovanje zakonitosti i ustavnosti, uz poštovanje razmjernosti između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štiti;
- na pravu na udruživanje lokalne jedinice;
- na sudskoj zaštiti načela lokalne samouprave.

Sudjelovanje građana u lokalnom životu odvija se putem njihova izravnog odlučivanja te njihova participiranja preko izabranih predstavnika u tijelima lokalne samouprave, u vijećima ili skupštinama. Pod izravnim sudjelovanjem građana, prema definiciji stručnjaka Vijeća Europe, razumijemo sudjelovanje građana kao birača i kao korisnika djelatnosti i usluga čije je pružanje u domeni lokalne samouprave, bilo zajedno - s njihovim na izborima izabranim lokalnim predstavnicima, bilo umjesto njih, u odlučivanju o svim onim pitanjima gdje se odluka temelji na izraženoj volji građana ili gdje je pribavljanje mišljenja građana preduvjet donošenju odluka lokalne jedinice.

Većina zemalja koristi se lokalnim referendumima (savjetodavnim; odlučujućim), neke navode zborove ili skupštine građana, nadalje razrađuju se ostvarivanje prava na javni istup na sjednici vijeća, zatim pravo peticije, pravo i mogućnost podnošenja prijedloga ili zamolbi lokalnim tijelima, odnosno pravo građana a obvezu lokalne jedinice na odgovor u određenom roku. Sve su razgranitiji i neformalni oblici sudjelovanja i utjecanja građana na lokalne vlasti putem lobiranja, zagovaranja, akcija političkih stranaka. Najnovije mogućnosti kvalitetnog participiranja bitno su poboljšane otvaranjem mogućnosti komuniciranja putem elektroničkih medija, osobito *Interneta*.³⁵

Sigurno je nužno ovdje elaborirati, smatramo najvažnijim, **načelo supsidijarnosti**³⁶, koje mijenja filozofiju pristupa odnosa između viših (širih) i nižih (užih) teritorijalnih zajednica. Pravnim jezikom napušta se metoda enumera-

³⁵ Nives Kopajčić-Škrlec: Sudjelovanje građana u lokalnom životu, O sastanku Odbora stručnjaka Vijeća Europe održanom u Strasbourgu u rujnu 1988, Informator broj 4655, Zagreb, 17.10.1998.

³⁶ Na tu temu održana je posebna konferencija: Local self-government in Europe: The European Charter of Local Self-Government as democratic mechanism to promote subsidiarity, Copenhagen, 17-18 April 1996; kongres lokalnih i regionalnih vlasti Europe organizira međunarodnu konferenciju na temu: The Council of Europe Charters of Local and Regional Self-Government: Subsidiarity in action responsibilities and finances and regional authorities, Ancona, 14-16 October 1999.

cije nadležnosti, a preuzima se metoda generalne klauzule. To načelo postoji i na razini Europske unije³⁷. U modernim demokracijama građani nisu pasivni i bezvoljni subjekti kojima se upravlja, nego aktivni i odgovorni sudionici koji upravljaju. Ističe se nužnost ostvarivanja što veće slobode lokalnih zajednica da upravljaju same sobom na temelju vlastitih zakona i propisa. To onda i jest bit **autonomije**. Načelo supsidijarnosti jasno je iskazano u Povelji u dijelu koji se odnosi na djelokrug lokalne samouprave (čl. 4. st. 3. i 4.).

Načelo supsidijarnosti³⁸ svoje korijene ima još kod Althusiusa. Još je papa Pio XI. u enciklici *Quadragesimo Anno* iz 1931. upozorio jasno na dva temeljna značenja ovog načela, na jednoj strani da supsidijarnost upućuje na odnos između individue i institucija, a na drugoj na odnos između različitih razina vladanja.³⁹ Iako se danas dosta pisalo o supsidijarnosti, nema općeg suglasja oko tog fenomena.⁴⁰ Ovdje je bitan kvalitetan međuodnos između građanina kao pojedinca i institucija, kao i između lokalne autonomije jedinica i države. Poznato je nekoliko pristupa prevladavanju tog problema. Prvi, hijerarhijski pristup, gdje se koordinacija osigurava hijerarhijom vanjskih vlasti ili unutarnjih vrednota (Weber, Durchein), drugi, koalicijski pristup, gdje se smatra da politički i društveni sustavi postoje samo onda ukoliko elementi (pojedinaac i lokalna zajednica) odluče slobodno da im pripadaju, pri čemu se oni slobodno dogovaraju o uvjetima pristupanja (Balducci i teorija javnog izbora u SAD), i treći, u kojem lokalna vlast treba središnju, ali i obrnuto, elementi djeluju koordinirano ne zbog hijerarhijskog pristupa, niti što su to autonomne jedinice koje slobodno odlučuju, već zato što oni i sustav dijele zajedničko dobro (zajedničke vrijednosti ili interese).

³⁷ Članak 3 (b) Masstrichtskog amandmana na Ugovor iz Rima, i članak B, zadnji stavak.

³⁸ Supstitucija lat. (substituere - staviti mjesto koga) 1. nadomještanje, zamjena, zamjenjivanje, naknada, nadoknada, zastupanje; Bratoljub Klaić: Rječnik stranih riječi, Nakladni zavod MH, Zagreb, 1979, str. 1281; Substitutio est, quae post institutionem a testatore fieri solet, id est secundi heredis appellatio (Gaius. Inst. Epit, 2,4 pr.) - Supstitucija jest ono što ostavitelj obično određuje nakon postavljanja nasljednika (u oporuci), a to je određivanje nasljednika, Ante Romac: Latinske pravne izreke, Globus, Zagreb, str. 585; pričuvnica, f., subsidiaria, ae f., pričuvnički adi.gen subsidiariorum; Jozo Marević: Hrvatsko-latinski enciklopedijski rječnik, II. svezak, Školska knjiga, Zagreb, str. 1883; subsidiarius, adj. (subsidiium) u rezervi, u pričuv; Latinsko-hrvatski rječnik za škole, priredio Mirko Divković, Zagreb, 1900, str. 1021. Smatramo da bi najprimjerenije prevodenja ovog pojma na hrvatski jezik bilo - načelo podređenosti.

³⁹ Vidi detaljnije u: Conference on the occasion of the 10th anniversary of the European Charter of Local-Government, Council of Europe, Copenhagen, 17-18 April 1996.

⁴⁰ Tako Jacques Santer navodi da "mi zaista znamo da je jasni konsenzus oko načela supsidijarnosti moguć samo jer u sebi skriva različite interpretacije", str. 47.

Ugovorom iz Maastrichta amandmanski je mijenjan Ugovor iz Rima, i to čl. 3 (b) i čl. B, zadnji stavak, gdje je jasno naznačeno da će Europska unija "respektirati načelo supsidijarnosti". Europska unija predmnijeva da države članice prihvate u cijelosti zakone EU, regulacije, norme i standarde koji su poznati kao *acquis communautaire*. Između ostalih to se odnosi na stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu manjina.⁴¹

Načelo supsidijarnosti jasno je iskazano u Povelji u dijelu koji se odnosi na "Djelokrug lokalne samouprave" (čl. 4. st. 3. i 4.), ali je prisutno i u ostalim određenjima Povelje.

Ključno je pitanje kako definirati lokalne poslove, kako s interesnog aspekta, tako i tehničkog, jer su osnovne funkcije lokalnih sustava upravljanja i same dvostruke.⁴² Valja promišljati lokalni sustav kao dio jedinstvenog državnog sustava, gdje je nositelj državne vlasti na svom području. Istovremeno lokalni sustav treba biti u funkciji integracije interesa lokalnog pučanstva te djeluje i kao instrument ustrojavanja lokalne zajednice, prvenstveno u odnosu prema potrebama i interesima koji se zadovoljavaju na toj razini. Određeni lokalni poslovi koji pridonose lokalnom životu i razvoju službe su jedno, a drugo su središnji poslovi koji se u cijelosti ili djelomično obavljaju na lokalnoj razini. Pri tome valja odgovoriti što je učinkovitije i jeftinije.⁴³

Postoje poslovi koji po svojoj prirodi pripadaju određenoj razini društvenog organiziranja. Međutim, najčešće to nije uvijek iskristalizirano, što ovisi o konkretnim okolnostima. Stoga se tragalo za načinima razgraničavanja poslova kojima će se osigurati njihovo kvalitetno obavljanje, kod kojih priroda posla nije unaprijed determinirana lokalnim i/ili središnjim karakterom. Tako je poznato utvrđivanje lokalnih poslova pomoću generalne klauzule. To je slučaj kada se smatra da su svi poslovi lokalni za koje nije izriekom pravnim propisom ustanovljeno da su središnji. Prednost takvog pristupa svodi se na to da potiče lokalne inicijative te da je taj pristup elastičan i mnogo prijemniji s ob-

⁴¹ U lipnju 1993. Europsko vijeće na sastanku u Kopenhagenu donijelo je kriterije za članstvo koje moraju ispuniti zemlje središnje i istočne Europe: (i) stabilne institucije koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava i zaštitu nacionalnih manjina, (ii) egzistencija funkcioniranja tržišnog gospodarstva, (iii) osposobljenost prihvaćanja obveza, uključujući pristajanje na ciljeve političke, gospodarske i monetarne unije.

⁴² E. Pusić: *Upravni sistemi*, Grafički zavod Hrvatske, Zagreb, 1985, str. 332 i dalje.

⁴³ Pusić i ovdje razlikuje tzv. tehničku liniju, u koju ubraja: diferenciranost regulirane djelatnosti, blizinu korisnika, predmet rada, sredstva, kao i interesnu liniju: specifičnost lokalnih interesa, decentralizaciju kao interes centralne državne organizacije, sudjelovanje lokalnog stanovništva u odlukama općega interesa, ideju o lokalnim sustavima kao političku protutežu središnjoj vlasti. Isto, str. 333 i 334.

zirom na niz specifičnosti pojedinih jedinica. Nedostatak tog pristupa podvođi se pak na to da to ne ide u korist "siromašnijih" jedinica te da pojačava neodgovornost širih/viših jedinica. Stoga egzistiraju i pojedine varijante ove klauzule. Tako, iako je prepuštena inicijativa proširenja lokalnih poslova lokalnim jedinicama, ponekad se nabrajaju određeni poslovi koje ta razina mora izvršiti. Također u funkciji stvarnog realiziranja utvrđenih poslova, predviđa se i mogućnost subvencioniranja.

Mogućnost razgraničavanja je i sustav enumeracije (nabranja), kod koje je prednjačeva na strani središnjih poslova, a lokalni su samo oni poslovi koji su taksativno nabrojani u propisu kao takvi. Prednosti tog rješenja vide se u zemljama gdje je relativno slaba lokalna samouprava, tako i za tu razinu ostaje odgovorna viša razina. Negativno je što taj način sputava inicijativu lokalnih jedinica, kompliciran je, za svaku promjenu mora se u pravilu mijenjati zakon i dr.

Proizlazi da se generalnom klauzulom promiče autonomija lokalnih jedinica i proširuje prilagodljivost svakog lokalnog sustava, uz nedostatak kvalitetnijeg jamstva i izvršenja tih poslova. Uvijek valja kalkulirati i s prenošenjem (delegiranjem) poslova, što zahtijeva posebnu razradu, kako provođenja tako i kontrole, a onda i odgovornosti.

Bit načela supsidijarnosti je u tome da javne vlasti neće uzimati ovlasti kada to mogu odgovarajuće i učinkovito riješiti sami građani. Načelo također uvođi koncept stupnjevanja, odnosno više razine vlasti djeluju samo tada kada niže razine ne mogu to učiniti zadovoljavajuće. To načelo u procesu europske integracije osobito širi: (i) demokratsku legitimaciju, jer izbjegava kreaciju pretjerane centralizirane europske moći koja nije odgovarajuće dodirna s običnim i svakodnevnim problemima građana, zatvorenost Unije za građane da postanu jedan od temeljnih sastojaka takve legitimacije; (ii) transparentnost, dok ona potiče jasno razlučivanje alokacije funkcija između različitih razina vlasti, čineći lakšim za građane da identificiraju polje akcije upotrebljive za svaku razinu, (iii) efikasnost, dok se pretpostavlja da se vlast izvršava na najupotrebljivijoj razini vlasti. Nadalje, preporučuje se da formulirano načelo supsidijarnosti u Ugovoru ne bude samo kriterij za izvršavanje razdiobe vlasti između Unije i država članica, nego također i kriterij za razdiobu vlasti i odgovornosti između svih razina vlasti uključenih u Europsku uniju.⁴⁴

⁴⁴ Opinion of the Committee of the Regions on the Revision of the Treaty on European Union, Rapporteur Jordi Pujol, President of Catalonia (Spain).

Koje se posljedice mogu očekivati nakon prihvaćanja i primjene načela supsidijarnosti? Sigurno je da odgovor nije jednoznačan. Tako se može očekivati: (a) izravnavanje hijerarhije između lokalnih i središnjih razina vlasti; (b) komunikacija između dviju razina vlasti neće ići samo od središta prema periferiji, nego sve više od periferije prema središtu, uz zahtjev koordiniranog odlučivanja; (c) lokalne vlasti razvijat će horizontalne mreže, čime se mogu premostiti koordinirajući mehanizmi središnje vlasti, gdje se lokalne vlasti, sukladno Povelji, mogu izravno sve više povezivati sa sebi istima/sličnima izravno izvan državnih granica. Načelo supsidijarnosti, kao temeljni element na kojem je oblikovana Povelja, zahtijeva mnogo više produbljene rasprave o ciljevima Povelje od država članica i njihovih lokalnih vlasti.⁴⁵ Neki ovom načelu pridaju važnost kao pitanju kulture, a ne politike.

Ideja supsidijarnosti ide u korist učinkovitijih aktivnosti vlasti, kada se one angažiraju na razinama koje su najbliže čovjeku i njegovim problemima. Drugim riječima, to je potpuno novo ozračje obnašanja vlasti, kako za one "gore" kojima je to bio nezamjenjiv i normalan posao, a sada ga se moraju lišiti s punim povjerenjem da će i drugi htjeti, znati i umjeti ovladati tim vještinama. To se odnosi i na one "dolje", koji se moraju aktivirati, preuzeti inicijativu, imati smjelosti, ali i stalno se osposobljavati za aktivnu ulogu.⁴⁶ Sigurno da nije jednostavno kopernikanski izmijeniti uloge, što je sve lakše konstatirati nego li ozbiljiti. Prema tome problematiziranje ove materije nije samo pitanje reguliranja, više je to pitanje ovladavanja i osposobljavanja za upravljanje razvojem. Nije jednostavno pronalaziti načine stimuliranja pučanstva za njegovo uključivanje u politički život. Ponovno valja posegnuti za referendumom, osobito savjetodavnim, te na druge načine (ankete, intervjui i sl.) dolaziti do mišljenja i stajališta građana o relevantnim interesima. Nadalje, treba pronalaziti odgovarajuće oblike (su)odlučivanja u lokalnim institucijama i u javnom sektoru, za što nije dostatna samostalnost i odgovornost, nego je nužno imati i financijsku, tehničku i upravnu mogućnost djelovanja.

Uvijek valja biti svjestan da nema univerzalnih recepata, jer svakodnevica je toliko bogata da jednostavno ne trpi uniformnost, što ne znači da nema i za-

⁴⁵ Report on the Situation of Local Democracy in Member Countries, Fourth Session, Strasbourg, 3-5 June 1997.

⁴⁶ Navedenu djelatnost treba organizirati u okvirima i uz pomoć programa LODE (Local Democracy Programme) i ENTO (European Network of Training Organisations for Local and Regional Authorities) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe.

jedničkih imenitelja koji značajno mogu pomoći u rješavanju svakodnevice. Stoga Povelja ostavlja strankama (državama) da one sukladno članku 12. obvezatno preuzmu najmanje dvadeset odredbi (paragrafa) I. dijela Povelje, od kojih najmanje deset iz taksativno navedenih odredbi.

VII.

Djelokrug lokalne samouprave u Povelji označen je generalnom klauzulom, koja se ovdje naziva načelom supsidijarnosti (podrednosti). U ovom dijelu ne navodimo samo one dijelove Povelje koje izrijeком definiraju načelo supsidijarnosti, nego tragamo i za ostalim dijelovima Povelje koji izravno ili neizravno utječu na to načelo. Izrijeком to je načelo stipulirano u članku 4. Povelje, i to stavkom 3: *Javne će se ovlasti obavljati tako da se preferira da pripadaju vlastima koje su najbliže građanima. Prilikom dodjele ovlasti nekoj drugoj vlasti mora se voditi računa o širini i prirodi zadaće i o zahtjevima učinkovitosti i ekonomičnosti*, te stavkom 4: *Nadležnosti koje su povjerene lokalnim jedinicama moraju biti, u pravilu, potpune i cjelovite. Njihovo obavljanje ne smije biti onemogućeno ili ograničeno od neke druge središnje ili regionalne vlasti, osim kada to dopušta zakon*. Drugim riječima, nije prihvatljivo da se ovlasti podižu prema višim stupnjevima vlasti (regionalnim, središnjim), osim ako se na toj razini one mogu bolje obaviti. Naglasak je na funkcionalnom kriteriju.

Međutim i ostala određenja Povelje, smatramo, mogu se tumačiti u svjetlu načela supsidijarnosti. Tako se određuje u članku 4. stavku 5: *U slučaju kada središnja ili regionalna vlast prenese ovlasti na lokalne jedinice, one će, koliko je to moguće, slobodno prilagoditi njihovu primjenu lokalnim uvjetima*. Usko s tim u vezi je određenje (članak 8. stavak 2) da će upravni nadzor akata lokalnih jedinica imati svrhu samo osigurati načela zakonitosti i ustavnosti kao pravilo. Međutim iznimno dolazi u obzir i primjena načela svrsishodnosti, koje obavljaju vlasti višeg stupnja kada se radi o ovlastima koje su delegirane na lokalne jedinice. Jačanje pozicije lokalne jedinice osigurava se i člankom 4. stavkom 6: *Lokalne jedinice će se, koliko je to moguće, pravovremeno, na odgovarajući način, pitati za mišljenje u postupku pripremanja i donošenja odluka koje ih se neposredno tiču*. Evidentno je da se traga za maksimalnim uključivanjem lokalnih jedinica u odlučivanje, na različite načine, sve sa svrhom što boljeg identificiranja potreba i interesa građana. Utvrđuju se pravila igre s preciziranjem subje-

kata i njihovih aktivnosti, s tim da valja prepoznati važnost pripremanja donošenja odluka, dok je samo donošenje odluka ipak samo svečani čin. Javljaju se sve više novi subjekti, razne interesne udruge, koje ne ostaju samo na humanitarnim i ekološkim aktivnostima, nego su stručne udruge kompetentne za profitabilno poslovanje. Takav sustav ne zahtijeva mnogo ulaganja u infrastrukturu (nove zgrade, stalna oprema i dr.), nego se organiziraju *ad hoc*, za konkretan posao. Na taj način svi društveni resursi imaju šansu biti optimalno korišteni (znanje, informatička oprema i dr.).

Povelja zaštićuje granice lokalnih jedinica (članak 5), jer će se tražiti *pri svakoj promjeni lokalnog područja prethodno mišljenje dotične lokalne jedinice, ukoliko je moguće referendumom tamo gdje to zakon dopušta*. Ova stipulacija na tragu je dosljednog provođenja ideje da se ne bi smjelo odlučivati o interesima pojedinog subjekta, a da se ne čuje i njegov glas.

Lokalne jedinice mogu određivati svoj unutarnji ustroj, čime ga mogu prilagoditi svojim osebnim potrebama, što je *in favorem* što učinkovitijeg upravljanja (članak 6. stavak 1). Da bi te jedinice mogle odgovoriti postavljenim im zadacima, nužno je zapošljavanje osigurati uz kriterij profesionalnosti uposlenika (kakvoća, sposobnost, stručnost), što zahtijeva i osiguranje odgovarajućih uvjeta za njihovo obrazovanje, nagrađivanje i napredovanje (stavak 2).

Upravni nadzor akata lokalnih jedinica u pravilu će imati svrhu samo osigurati poštovanje načela zakonitosti i ustavnosti. U slučaju delegiranja nadležnosti od višeg stupnja, dopušta se nadzor nad svrsishodnošću (članak 8. stavak 2). Upravni nadzor nad lokalnim jedinicama mora se uvijek obavljati poštujući razmjernost između širine intervencije nadzorne vlasti i važnosti interesa koje se smjera štiti (stavak 3). Tako se dalje štiti autonomija jedinica lokalne samouprave, što istovremeno i naglašava njihovu odgovornost da to ne zloupotrebljavaju, nego, naprotiv, upotrebljavaju u zakonskim i ustavnim okvirima.

Poznato je da obavljanje poslova zahtijeva i odgovarajuće financijsko praćenje. Tako se osiguravaju financijski izvori lokalnih jedinica (članak 9), i to vlastiti, kojima se slobodno raspoložuje. Oni moraju biti razmjerni ovlastima, treba ih samostalno (barem dijelom) odrediti, izvori trebaju biti evolutivni i raznoliki. Predviđeno je načelo financijskog ujednačavanja u odnosu prema financijski slabijim jedinicama. Također je predviđeno traženje mišljenja o to-

me kako će im se dodjeljivati preraspoređeni izvori financiranja, kao i subvencije, s tim da lokalne jedinice moraju imati pristup nacionalnom tržištu kapitala. Jedan od najčešćih uočenih problema s kojima se susreću jedinice lokalne samouprave sigurno je nerazmjer njihovih ovlasti i financijskog kapaciteta kojim raspolažu. Istina, tu može biti situacija prenapregnute težnje, a da se vlastite snage ne vrednuju objektivno.

Lokalne jedinice u svom će poslovanju surađivati i udruživati se s drugim jedinicama radi obavljanja poslova u zajedničkom interesu. Država mora priznati takvo pravo udruživanja, kao i pristupanja međunarodnom udruženju lokalnih jedinica, te one mogu surađivati s lokalnim jedinicama drugih država (članak 10). Pravna zaštita lokalne samouprave sastoji se u tome da lokalne jedinice imaju ius standi pred sudovima radi osiguranja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave koja su utvrđena ustavom i zakonima (članak 11). Što je ovo drugo nego favoriziranje osebjnih horizontalnih interesnih integracija, čime treba odgovoriti na izazove koji su svojstveni današnjem modernom društvu.

Načela lokalne samouprave iz Povelje odnose se na sve vrste lokalnih jedinica koje postoje na području stranke (članak 13). Uglavnom smo svjedoci monotipnog ustroja jedinica lokalne samouprave i uprave. Nužno je preispitati funkcioniranje tih subjekata, utvrditi kvalitetnije kriterije za dobivanje statusa jedinice lokalne samouprave. Sve to preispitivanje valja obaviti prema već naglašenim načelima.

Stranke - države pri preuzimanju obveza iz Povelje moraju preuzeti najmanje dvadeset odredbi (paragrafa) I. dijela, od kojih najmanje deset moraju odabrati među odredbama naznačenim u članku 12, s tim da svaka stranka može odrediti područje ili područja na koja će se odnositi Povelja (članak 16. stavak 1).⁴⁷

⁴⁷ Republika Hrvatska ratificirala je Europsku povelju i formalno zadovoljila uvjete iz nje. Međutim, nije prihvaćen u cijelosti i duh Povelje. Analizirali smo što Hrvatska jest inkorporirala, a što nije. Stoga nije čudno što je Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe u tekstu: Stanje lokalne i regionalne demokracije u Hrvatskoj (eksplozivni memorandum) na to upozorio i pozvao vlasti u Hrvatskoj na potpunije usvajanje i primjenjivanje Povelje. Najnoviji nacrti zakona u vezi s lokalnom samoupravom u Hrvatskoj na žalost to ne akceptiraju. Nadati se je da će se u donošenje tih propisa uključiti i znanost i praksa, i dati prave odgovore.

VIII.

Pri kvalitetnom promišljanju i koncipiranju lokalne samouprave smatramo nužnim preispitati sve propise (ustave, zakone, statute i dr.) koji se odnose na problematiku lokalne uprave i samouprave. Pri tome valja posebno voditi računa o sljedećim odredbama Povelje:

- lokalne jedinice moraju imati pravo upravljanja bitnim dijelom javnih poslova u interesu lokalnog pučanstva, za koje su one odgovorne, a koje se pravo mora provoditi preko demokratski izabраних вјећа i izvršnih organa koji su odgovorni tim вјећима (članak 3),
- lokalne jedinice mogu definirati svoj upravni ustroj i osigurati odgovarajuće djelatnike (članak 6),
- lokalne jedinice moraju moći slobodno djelovati sukladno ustavu ili zakonu, u svim poslovima koje su najbliže građanima, uz primjenu načela supsidijarnosti (članak 4),
- finansijski izvori trebali bi biti dostatni za obnašanje zadaća te sakupljani što je više moguće od lokalnih poreza (članak 9),
- nadzor nad lokalnim jedinicama treba se odnositi samo na suglasnost njihova djelovanja sa zakonom, a ne i nadzor svrsishodnosti (članak 8),
- mijenjanje područja lokalnih jedinica samo uz prethodno pribavljeno mišljenje tih lokalnih jedinica (članak 5),
- lokalne jedinice imaju pravo na sudsku zaštitu radi osiguravanja slobodnog obavljanja svojih nadležnosti i poštovanja načela lokalne samouprave (članak 11).

Predstoji nam poraditi na razvoju demokracije, tolerancije, multikulturalnosti, prvenstveno na lokalnoj razini, kao korektiv centralizmu, isključivosti, samodovoljnosti i sl.

Najnovije aktivnosti Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Europe pri definiranju tih vlasti u sutrašnjoj Europi mogu se sažeto iskazati riječima predsjednika Claudea Haegija (Švicarska) da CLRAE vidi kao "treći kamen temeljac", uz Komitet ministara i Parlament. To je moguće ako se bude radilo na tri teme: demokratske strukture za promicanje mira, gospodarski uspjesi za promicanje demokracije i zaštita okoliša za promicanje općeg blagostanja.

IX.

Analiza Povelje, koja ima ambicija biti kvalitetnom, pokazuje da je to skup načela, načela koja su istovremeno opći okvir za određivanje minimalnih standarda, za modernu lokalnu demokraciju. Stoga je valja u cijelosti prihvatiti te interpretirati ne samo suhoparno normativno nego kao vrlo aktualan i nezao-bilazan izvor europeizacije, gdje do izražaja dolazi nacionalno i u lokalnim specifičnostima.

Znači, nužno je dobro poznavanje načela Europske povelje o lokalnoj samo-upravi, njihovo promicanje i prakticiranje, posredovanjem lege artis i bona fi-de interpretacije.

Upravo se u načelu supsidijarnosti, i kroz njega, smatramo, iskazuje duh Po-velje te uopće način promišljanja projektiranja budućnosti. Izazova je dosta. Odogovarajmo im kroz umrežene timove.

PROMOTION AND IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLES OF THE EUROPEAN CHARTER ON LOCAL SELF-GOVERNMENT, IN PARTICULAR THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

Summary

In this article the author departs from the thesis – there is no democratic society without a developed local self-government, and its essence is in a quality articulation and application of the principle of Subsidiarity.

We are witnesses and participants in the process of a globalization of the World, together with the processes of differentiation and integration, as well as the process of transition, whereas the following common values have been born: an economic efficiency, a political democracy, strategic security. The author argues that a specific social orders should be evaluated by that which leads to a development of better quality, and that means the work productivity and a humanization of relationships, as well as an emancipation of a human being, family, teams, firms, local communities, regional organization, central government, up to the supra - national associations.

All hereby mentioned is particularly emphasized in the so called transitional countries, which have mostly completed the constitution of the state ("top-down") and are now faced with the task of self-organization of the society ("bottom-up"). New challenges could not be properly overcome without the theory of self-organization and the theory of autopoiesis, whereas the stress is on a self-reference, which makes a substantial decline from an inaugural approach. Right this makes the most difficult task, to change a way of feeling, reflection, articulation and acting in an environment of a civic society, where even the information technology conflicts with the ossified hierarchy. It is necessary to qualify for the European level of living, which means a resolution of problems, work, culture, and tolerance, up to the individual demands for a better quality of life of the new information age.

*Europe of today accepts the principle of Subsidiarity as a correction of the previous conceptualization and implementation of social development. It is best defined by the European Charter on Local Self-Government, which pursues a harmony between a citizen as an individual and the institutions, as well as between local communities and the state. The criterion, such as a goodness of certain solution, should be a satisfaction of the citizens with the quality of life, respective a fulfillment of their needs and interests. This makes a completely new atmosphere of wielding authority, both for those being "up" to whom this have been an irreplaceable and normal business of which they must now resign with a full confidence that the others would be willing, knowing and skilful enough to seize this masteries. The same goes for those "down", who must become all the time more active, take the initiative and resolute, but also permanently become more capable to manage the development. The principle of Subsidiarity becomes the substantial element of *acquis communautaire*. In a legal language the method of enumeration of competencies is being abandoned and the method of a general clause in favorem of a citizen ever more implemented.*

We face the endeavor to work on development of democracy, tolerance and multi-culturality, first at the local level, as a correction to centralism, exclusivity, self-sustainability, etc.

Regretfully, the Republic of Croatia has not included this principle during the process of ratification of the European Charter on Local Self-government, by which a significance of that ratification has been essentially diminished. There is no doubt that it is necessary, sooner the better, to accept and implement this Charter com-

pletely, whereas the stress should be primarily on the principle of Subsidiarity. That way only could the Croatian citizen hope to become the citizen of Europe, and the Croatian state an element of quality of the European society, while always taking care of its identity, autonomy and tradition, of course in a new recourse and a lege artis interpretation.

Key words: decentralization, democracy, local self-government, theory of self-organization, theory of autopoiesis, principle of Subsidiarity