



REPUBLIKA SLOVENIJA USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-301/98

Datum: 17.9.1998

Pritrdilno ločeno mnenje sodnika dr. Jambreka

Problem statusa in teritorialne organizacije Obalno-kraške regije

1. Ustavno sodišče je v vrsti odločb, ki so tudi navedene v obrazložitvi odločbe orisalo svoje videnje ustavne zasnove lokalne samouprave v Republiki Sloveniji. Ta oris sem dopolnjeval z lastnimi stališči in ga spodaj podajam ponovno nekoliko preoblikovanega in drugače povezanega. Na kratko, Ustavno sodišče je ugotovilo, da sedanja občina Koper glede na obseg in poselitev ni usklajena z ustavno zasnovo občine in še posebej mestne občine:

Območje občine Koper po teritorialnem obsegu, po številu vključenih naselij in prebivalcev in po posledični notranji heterogenosti tako močno in očitno odstopa od ustavno določenega koncepta občin, da ne ustreza območju, na katerem bi bilo mogoče ustanoviti občino.

Vendar okoliščina, da na ozemlju sedanje mestne občine Koper niso ustanovljene in ne delujejo občine, ki bi omogočale pristno lokalno samoupravo svojih prebivalcev o zadevah, ki jih prizadevajo, in da tudi mesto Koper kot urbana skupnost ne tvori samoupravne mestne občine v skladu z njeno ustavno zasnovo, predstavlja le del širšega problema teritorialne organiziranosti države in lokalne samouprave obalno-kraškega območja Slovenske Primorske.

Večji del socialne in politične kohezivnosti, ki jo izpričuje prebivalstvo sedanje občine Koper, se bo namreč ustrezneje in bolj funkcionalno odrazilo in uveljavilo v pokrajini kot širši samoupravni lokalni skupnosti in v upravnem okraju kot regionalni enoti državne organizacije. Utemeljeno lahko predvidimo, da bodo po zaključku celovite realizacije ustavne zasnove samoupravne in državne organizacije delovale na območju sedanjih občin Koper, Pirana in Izole naslednje (samo)upravne enote:

- občine kot ozemeljske skupnosti prebivalcev enega ali več med seboj povezanih naselij,
- mestna občina Koper kot urbano in regionalno povezovalno središče,
- pokrajina kot širša samoupravna skupnost, ki bo povezovala in uveljavljala interese vse obalno-kraške regije oziroma Slovenske Istre,
- upravni okraj kot teritorialna enota državne organizacije, ki bo zanesljivo sovpadala z območjem samoupravne pokrajine.

Odločba Ustavnega sodišča se je lahko lotila zgolj vprašanj, ki so mu jih zastavili pobudniki. V pričujočem pritrdilnem ločenem mnenju pa imam možnost, da opozorim tudi na prav tako pomembne širše vidike problema položaja obalno-kraške regije oziroma Slovenske Istre s Krasom v nacionalni organiziranosti države in notranje teritorialne sestave regije same.

Jugoslovanska komuna in slovenska občina

3. Od leta 1955 do sedanjega ponovnega uvajanja pristne lokalne samouprave je obstajala v Jugoslaviji komuna, ki je bila po svojem ozemlju nekajkrat večja od povprečne evropske občine in torej neprimerna za izvrševanje značilnih nalog lokalne samouprave, po drugi strani pa premajhna za izvrševanje značilnih državnih upravnih nalog na ravni okraja. Naloženo ji je bilo izvrševanje državnih

pristojnosti s "samoupravnimi" akti lokalnih predstavniških organov, ki pa so imeli po svoji funkciji in vsebini naravo upravnih aktov. Janez Šmidovnik (Konceptcija jugoslovanske občine, Ljubljana, Uradni list, 1970) ugotavlja, da je bila kot vzor za ureditev jugoslovanske občine postavljena pariška komuna iz leta 1871. Ta ideološka zmeta analitikov pariške komune, "ki se sploh niso ukvarjali s komunalnimi problemi Pariza", in snovalcev jugoslovanske komune pa je imela za posledico, da jugoslovanska komuna po svoji teritorialni strukturi ni bila občina, po svojih pristojnostih in načinu njihovega uresničevanja pa ni bila samoupravna.

Temelj veljavnih ustavnih in zakonskih določb o lokalni samoupravi je torej vzpostavitev in zagotovitev temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave po nekaj desetletij trajajočem obdobju "jugoslovanske komune".

4. Republika Slovenija je v Ustavo v celoti prevzela koncept lokalnih skupnosti, kot jih predvideva Evropska listina o lokalni samoupravi. Ta listina poudarja, da so lokalne uprave temelji vsakega demokratičnega režima in da je pravica občanov, da sodelujejo v odločanju o javnih zadevah demokratičen princip, ki je prisoten v vseh članicah Evropskega sveta. Listina poudarja, da se ta pravica lahko najbolj neposredno uresniči na lokalni ravni in da obstoj lokalnih uprav z dejanskimi odgovornostmi lahko omogoči administracija, ki je učinkovita in obenem tudi blizu občanom. Listina poudarja, da je varovanje in ponovna krepitev lokalne samouprave v državah Evrope pomemben prispevek k izgradnji Evrope, zasnovane na principih demokracije in decentralizacije oblasti. To pa terja, kot določa listina, obstoj lokalnih uprav z demokratično konstituiranimi telesi in široko stopnjo avtonomije ter viri sredstev, potrebnih za njihovo uresničitev. Listina določa, da naj bo princip lokalne samouprave upoštevan v nacionalnih zakonodajah in, kjer je to izvedljivo, v ustavi. Evropska listina o lokalni samoupravi z lokalno samoupravo označuje pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah zakona predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev z lastno odgovornostjo v interesu lokalnega prebivalstva.

5. Jugoslovanska komuna in ustrezna politično-teritorialna členitev Slovenije na oblastne družbenopolitične skupnosti nikakor ni ustrezala kriterijem Evropske listine o lokalni samoupravi in tudi ne ustavni opredelitvi lokalne skupnosti v teritorialnem in funkcionalnem smislu.

Ustavna zasnova sodobne slovenske občine po evropskem vzoru 6. Ustanovitev občin je bistveni pogoj za dejansko izvrševanje lokalne samouprave. Ustava namreč (členi 138 do 144) določa status občine, mestne občine in pokrajine kot lokalnih skupnosti. Temeljna lokalna skupnost je občina, katere ustavno zasnovo pogojujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij, ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave samostojno, se pravi, samoupravno v razmerju do države. Občina je torej življenjska skupnost ljudi, ki prebivajo na območju enega ali več vzajemno povezanih naselij. Zanj je posebej značilna ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje tudi mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti.

S tem, ko je Republika Slovenija sprejela Ustavo, se je odločila, da bo sedanje oblastne občine preoblikovala v lokalne skupnosti v teritorialnem in funkcionalnem smislu in jim zagotovila ustavno zagotovljeno samostojnost. To pa pomeni, da posamezniki, ki živijo na določenem skupnem teritoriju, ki jih povezuje s skupnimi interesi in potrebami, sami brez vpletanja nadrejenih oblasti urejajo skupne zadeve, ki se tičejo vsakodnevnega življenja.

Razmejitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo je prva značilnost lokalne samouprave ter hkrati način soupravljanja družbe in države. Druga enako pomembna značilnost lokalne samouprave pa je teritorialna povezanost ljudi na določenem območju. Teritorij lokalne skupnosti je lahko zgolj tolikšen po obsegu, da lahko njeni prebivalci preko neposredne povezanosti oblikujejo skupnost, v kateri odločajo o zadevah skupnega pomena. Teritorialna razsežnost je torej najpomembnejši element lokalne skupnosti. Tudi število prebivalcev mora biti tolikšno, da omogoča izvajanje lokalne samouprave v funkcionalnem smislu.

To pa pomeni, da spodnja in zgornja meja števila prebivalstva omogočata oblikovanje organov skupnosti v predstavniskem smislu in da je število prebivalcev takšno, da je organiziranje javnih dejavnosti, ki so nujne za življenje ljudi, smiselno.

Samoupravna občina torej praviloma sovпада s krajevno povezanostjo prebivalcev določenega območja. Označuje jo prostorska in socialna bližina občanov in splet družbenih odnosov, ki jih pogojuje prebivanje na krajevno razmejenem območju. Skupno življenje se odvija preko številnih in različnih gospodarskih, socialnih in kulturnih vezi, ki omogočajo zadovoljevanje pomembnega dela potreb in interesov prebivalcev enega ali več med seboj povezanih naselij lokalne skupnosti.

Ko oseba zori in odraščča, razvija v lokalni skupnosti oziroma v občini tudi vedno več socialnih vzajemnosti, ki presegajo najožji krog družine. Zato predstavlja občina tudi v sodobni družbi najpomembnejšo socialno povezavo med osebo in njeno družino na eni strani ter širšimi skupnostmi ter državo na drugi. Območje občine praviloma sovпада z življenjsko povezanostjo zaposlitve, stanovanja in prostega časa, ki ga pogojuje krog dejavnosti med normalnim delovnim dnevom.

Ustavna zasnova samoupravne občine torej navezuje na pojem lokalne skupnosti oziroma občine kot naravne, zgodovinske, geografske in socialne skupnosti. V razmerju do države pa opredeljuje občino njena izvirna pristojnost urejati v skladu z zakoni vse specifično lokalne zadeve. Občina in lokalna samouprava sta temelja državne ureditve, v kateri poteka demokratični proces od spodaj navzgor.

Poglavitna prednost pristne občine je njena sposobnost, da aktivira solidarnost in motivacijo krajevnega prebivalstva za urejanje skupnih zadev na samoupravni, tudi prostovoljni osnovi, seveda ob potrebni denarni pomoči in pravnem nadzoru države.

Ustavna zasnova mestne samouprave

7. Zakonodajalec je ustavni pojem mesta, ki lahko dobi status mestne občine konkretiziral s pojmom mestnega območja. Na območju mesta se lahko nahaja eno ali več naselij. Ne glede na število naselij, ki ga sestavljajo, pa mora biti mestna občina oziroma celotno območje mesta gosto in strnjeno naseljeno, povezano v enoten prostorski organizem, povezano z mestno okolico ter povezano preko dnevne migracije prebivalstva.

Slovnična razlaga sistemskega zakona ne daje jasnega odgovora na vprašanje, ali se pogoj povezanosti na podlagi dnevne migracije prebivalstva nanaša na mestno občino ali pa na mestno okolico. V obeh primerih pa dnevna migracija ni pogoj, ki samostojno definira bodisi območje mestne občine bodisi mestno okolico, saj je tudi za ozemlje slovenske države izkustveno dokazano, da območja dnevne migracije presegajo kakorkoli že opredeljena območja slovenskih mest.

Zato je povezanost na podlagi dnevne migracije prebivalstva le dodaten pogoj v kontekstu vseh drugih zakonitih pogojev za ustanovitev mestne občine, ki potencialno zožuje pojem mestne okolice in s tem lahko tudi pojem območja mestne občine. Kolikor neko območje z mestom ni povezano na podlagi dnevne migracije, ne more veljati za mestno, pa čeprav bi bili podani drugi pogoji in torej ne bi moglo biti teritorialna podlaga za ustanovitev mestne občine.

Zakon tudi razlikuje med pojmom mestno območje (oziroma mesto) ter njegovim gravitacijskim območjem ter vzpostavlja med obema potrebno funkcionalno povezanost: mesto lahko dobi status mestne občine, če je geografsko, gospodarsko in kulturno središče svojega gravitacijskega območja.

In končno, da mesto lahko dobi status mestne občine, mora izpolnjevati vse pogoje za ustanovitev občine ter še dodatne pogoje za ustanovitev mestne občine.

Ustavna zasnova mestne občine torej šteje za mesto večje urbano naselje, ki se po velikosti, ekonomski strukturi, prebivalstveni gostoti, naseljenosti in zgodovinskem razvoju razlikuje od drugih naselij.

8. Vse do leta 1955 so na ozemlju bivše Jugoslavije in s tem tudi na ozemlju sedanje slovenske države obstajala kot državno- samoupravne teritorialne enote tudi mesta. Splošni zakon o ljudskih odborih iz leta 1952 je določil, da imajo vsa mesta razen največjih status mestnih občin v sestavi okraja. To ureditev je ukinila uvedba komunalnega sistema, ki je od leta 1955 dalje poenotil vse podeželske in mestne občine glede na njihov položaj, pravice in pristojnosti. Sedanja ureditev je torej

primerljiva z ureditvijo, ki je pred letom 1955 še gradila na tradiciji lokalne in mestne samouprave v Sloveniji in ki je bila z uvedbo komunalnega sistema prekinjena.

Mestne občine se ustanovijo še posebej zaradi enotnega prostorskega in urbanističnega urejanja, zaradi zadovoljevanja komunalnih potreb in zaradi planiranja razvoja. Cilj mestne samouprave pa je, da bi njeni občani lahko smiselno in funkcionalno sodelovali pri upravljanju lokalnih javnih zadev na območju mesta kot specifične urbane lokalne skupnosti.

Vključitev lokalnih skupnosti, ki ne spadajo v urbani sestav mesta, bi nasprotovala tako funkcionalnim kot tudi demokratičnim načelom lokalne samouprave. Po eni strani bi onemogočala smiselno, funkcionalno in demokratično samoupravo v lokalnih skupnostih, ki mejijo na mesto in predstavljajo specifičen substrat ustreznih občin. Po drugi strani pa bi onemogočala lokalno samoupravo iz istih (racionalnih, funkcionalnih in demokratičnih) razlogov na območju mesta kot specifične in funkcionalno povezane urbane skupnosti.

9. Obmestje predstavlja območje, ki ne more obstajati kot samostojna in samoupravna lokalna skupnost. To po eni strani pomeni, da ne more biti vključeno v mestno občino primestno območje, ki izpolnjuje pogoje za ustanovitev samostojne občine, po drugi strani pa, da je lahko vključeno v mestno občino tudi določeno primestno območje, ki sicer ne izpolnjuje vseh meril za vključitev v mestno občino, če samo ne izpolnjuje pogojev za oblikovanje posebne občine.

Merila za določitev zunanjega obsega mestne občine lahko opredelimo z neprekinjeno pozidanostjo (sklenjenost pozidave, stavbna zemljišča), visoko gostoto prebivalcev, nadpovprečno rastjo prebivalstva med dvema popisnima obdobjema (ki mora presegati naravno rast), nadpovprečno nizkim deležem kmečkega prebivalstva, in povišanim deležem dnevnih migrantov, usmerjenih iz bližnjih obmestij proti mestom.

10. Ustavno načelo Republike Slovenije kot socialne države pobilže opredeljuje tudi javni interes spodbujanja razvoja demografsko ogroženih območij. Republika Slovenija je dolžna še posebej skrbeti za razvoj geografsko zaokroženih območij, ki v razvoju znatno zaostajajo in so demografsko ogrožena. Za taka območja se štejejo širša strnjena območja, ne glede na meje občin in mest. Razvoj demografsko ogroženih območij naj temelji predvsem na prizadevanjih prebivalstva in gospodarstva na teh območjih, država pa naj pri njegovem razvoju sodeluje tako, da mu pomaga z različnimi ukrepi: s sofinanciranjem programov, z olajšavami, s spodbudami, idr. Taka območja se nahajajo tudi znotraj območij sedanjih mestnih občin (med drugimi Kopra).

Vključevanje širšega okolja centralnega mesta v (mestno) občino, še posebej pa nerazvitega in/ali demografsko ogroženega okolja bi zaviralo enakomeren razvoj območij znotraj (pre)velike (mestne) občine. Zakaj?

Pravna ureditev demografsko ogroženih območij temeljni na dveh načelih, ki sta glede na temeljno ustavno določbo o socialni državi izvedbene narave: prvič, na načelu lokalne samouprave ogroženega območja, ki je predvsem samo odgovorno za svoj razvoj, na temelju prizadevanj lastnega prebivalstva in gospodarstva. In drugič, na načelu nacionalne solidarnosti, ki ga zagotavlja država s svojimi ukrepi.

Obstoj prevelike (mestne) občine, v katero bi bila vključena tudi razvojno ogrožena območja, je v sistemskem nasprotju z zakonito strategijo razvoja teh območij, ker, prvič, omejuje ali celo preprečuje njihovo samoupravno participacijo, in drugič, ker določa tako (preveliko, heterogeno, centralizirano) občino kot posrednika med nacionalno solidarnostjo in ogroženimi območji. Centralizacija odločanja v okviru take občine bi še nadalje prispevala k zaostajanju razvojno ogroženih območij.

Po novem sistemu financiranja občin država v odločilni meri prispeva za delovanje osnovnih javnih služb tistih občin, ki ne bodo same sposobne dosežati ustreznega nacionalnega standarda.

Tudi v tem pogledu torej načelo nacionalne solidarnosti izravnava razvojne neenakosti med občinami. Zato bodo razvojno ogrožena območja, vključena v urbani sistem (pre)velike (mestne) občine (take torej, ki vključuje več lokalnih skupnosti, od katerih bi vsaka lahko tvorila socialni substrat samostojne

občine), prikrajšana za dopolnilna državna sredstva za financiranje lokalnih javnih potreb. Razvojno povprečje vse (mestne) občine bi namreč presevalo raven ogroženega območja.

V mestno občino praviloma ne morejo biti vključena ruralna naselja, upoštevati pa je potrebno še to, da gre tudi pri mestni občini za osnovno teritorialno enoto, v kateri mora biti zagotovljeno uresničevanje lokalne samouprave. Od določitve območja, kjer bo še zagotovljena ozemeljska povezanost, na podlagi katere se oblikuje mreža medosebnih in sosedskih odnosov ter zavest o pripadnosti (v tem primeru mestni) občini, lahko zakonodajalec odstopa le toliko, kolikor je to potrebno zaradi posebne narave nalog in problemov mestne občine.

Pokrajina kot širša samoupravna lokalna skupnost

11. Ustava v 143. členu opredeljuje pokrajino kot širšo samoupravno lokalno skupnost, v katero se povezujejo občine zaradi urejanja in opravljanja lokalnih zadev širšega pomena.

Pokrajine naj bi zapolnile vrzel med majhnimi občinami in državo in tako omejile in nadzorovale moč države v odnosu do občin.

Povezovale naj bi občine zaradi učinkovitejšega urejanja in izvajanja potreb državljanov in gospodarstva, ki presegajo zmogljivosti posamezne občine. Pokrajine naj bi torej opravljale naloge širšega pomena, ki se nanašajo na razvoj gospodarstva, komunale ter sociale in kulture. Po ustavnem konceptu pokrajina sicer ni izvirna, pač pa izvedena skupnost, ki opravlja prenesene pristojnosti vanjo združujočih se občin in države. Ko pa občine prenesejo del svojih pristojnosti na pokrajino, jih ta opravlja v svoji pristojnosti. Tudi prenesene državne pristojnosti postanejo izvirne pristojnosti pokrajine.

Pokrajina predstavlja torej vmesni prostor med državo in občinami, v katerem organizira zadovoljevanje takih potreb kot so izgradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, varstvo okolja, planiranje na regionalnem nivoju, oskrba z energijo.

Zasnova zakonodajne ureditve opredeljuje pokrajino tudi kot samoupravno lokalno skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in zadeve iz državne pristojnosti, ki jih nanjo prenese država z zakonom v njihovo izvirno pristojnost ali v izvrševanje zadev iz državne pristojnosti. Naloge pokrajine torej lahko razvrstimo v štiri skupine: izvirne pristojnosti; prenesene državne pristojnosti v izvirno pristojnost pokrajine; upravne naloge države prenesene v izvajanje pokrajini; in prenesene naloge občin.

(Sam se sicer zavzemam za ločenost samoupravnih pristojnosti pokrajine in njene uprave od državnih pristojnosti splošnega upravnega okraja, ki deluje na njenem območju. Tako naj bi se namreč ohranila samoupravna interesna zastopanost prebivalcev pokrajine z razliko od hierarhično ločenih nalog državne uprave, ki naj jih izvaja okraj.)

Pokrajina naj bi predstavljala interesno povezanost ljudi in občin, katerih cilj je razvijati kakovost življenja na določenem območju. V pokrajino naj bi se nadalje povezovale občine na zaokroženem območju, kjer obstajajo trajnejši odnosi med občinami in njihovimi prebivalci zaradi uresničevanja skupnih potreb in interesov občin in njihovih prebivalcev ter ohranjanja identitete območja. Pokrajina namreč temelji na ozemeljski, gospodarski, politični, kulturni in zgodovinski povezanosti prebivalcev, in zato omogoča planiranje na prostorskem, gospodarskem, kulturnem in drugih področjih.

Po vseh predlogih možnih členitev Republike Slovenije v pokrajine (8,12,15,17,19,20 pokrajin) ostaja mesto Koper urbano središče obalno-kraškega območja sedanjih treh občin Kopra, Izole in Pirana, ki naj bi se povezale v pokrajino.

Upravni okraji

12. Ustava v 120. členu določa, da organizacijo uprave in njene pristojnosti ureja zakon. Ustava loči upravne naloge iz državne pristojnosti, ki jih opravljajo upravni organi kot organi države, in naloge samoupravnih lokalnih skupnosti, ki jih opravljajo njihovi organi. V skladu z ustavo mora torej

zakonodaja razmejiti vse naloge oziroma pristojnosti in opredeliti naloge, ki sodijo v državno pristojnost in jih bodo opravljali upravni organi. Za nekatera področja je glede na naravo nalog, ki jih opravljajo upravni organi, jasno, da v celoti sodijo v republiško pristojnost.

Vseh nalog, ki sodijo v državno pristojnost in jih bodo opravljala ministrstva oziroma organih v njihovi sestavi, zaradi obsega in načina izvrševanja ni mogoče opravljati centralno, temveč je potrebno zagotoviti njihovi izvrševanje v decentraliziranih enotah. Že leta 1992 in leta 1993 je slovenski parlament obravnaval predlog zakona o ustanovitvi upravnih okrajev, vendar posla ni končal, oziroma ga je zaključil s kompromisom v Zakonu o upravi in z Uredbo o teritorialnem obsegu 58 upravnih enot, ki se v glavnem prekrivajo z območji bivših občin. Toda ureditev upravnih okrajev ostaja aktualna in bi že morala biti uveljavljena, če ne bi manjkalo politične volje za njeno uzakonitev. Po vseh dosedanjih predlogih in modelih števila in območij upravnih okrajev kot upravno-teritorialnih enot državne uprave je predviden tudi upravni okraj s sedežem v Kopru, ki bi obsegal območje sedanjih občin Koper, Piran in Izola.

13. Območja upravnih okrajev naj bi namreč omogočala racionalno in državljanom dostopno upravo, hkrati pa tudi učinkovito upravno delovanje. Za oblikovanje upravnih okrajev je tudi število prebivalcev eden od bistvenih kriterijev, ki vpliva na obseg upravnega dela. Območje upravnega okraja naj bi sovpadalo z območji, ki so se v dosedanem razvoju povezovala - ujemala naj bi se z območji urbanih regij kot oblike prostorske organizacije, za katero je značilna gravitacijska povezanost produkcijskega in storitvenega potenciala širšega območja.

Območje upravnih okrajev naj bi praviloma zajemalo območje več dosedanjih občin tako, da bi območja predstavljala zaključene in med seboj povezane celote in zagotavljala uravnoteženo razmestitev državne uprave v prostoru Slovenije, s tem pa bi bila določena tudi krajevna pristojnost upravnih okrajev za odločanje v upravnih zadevah.

Dosedanji predlogi priporočajo tako povezovanje, po katerem bi območja pokrajini sovpadala z območji upravnih okrajev, ker bi bilo tako mogoče vzpostaviti povezave med opravljanjem državnih funkcij in nalog lokalnih skupnosti na istem območju.

Oblikovanje upravnih okrajev naj bi se oprlo na ustrezno število prebivalcev, policentrično zasnovano Republike Slovenije, gravitacijo in navezanost prebivalcev na določena regionalna središča, na opremljenost teh središč s potrebnimi dejavnostmi ter na interese posameznih upravnih služb.

Območje upravnih okrajev naj bi se istovetilo z območji urbanih regij. Gre za obliko prostorske organizacije, za katero značilna gravitacijska povezanost na določen center, v našem primeru na Koper, ki se pokriva z regionalnimi funkcijami regije, ki je nanj vezana. Okrajni center predstavlja najmočnejšo zgostitev prebivalcev, ekonomskih in družbenih struktur v urbani regiji, nanj pa se navezujejo funkcionalno nižja središča, ki skupaj z njim tvorijo hierarhično omrežje naselij, na katerega se navezuje tudi vsa infrastruktura.

Oblikovanje okrajev omogoča racionalizacijo upravnega poslovanja. Dostopnost posameznih upravnih funkcij pa je možno zagotoviti z okrajnimi izpostavami, ki naj bi se razporedile v pomembnejša središča v okraju ali redko poseljena območja, kjer je prisotnost upravnih funkcij pomembna zaradi ohranjanja že dosežene kvalitete življenja.

Nacionalne razsežnosti (samo)upravne organiziranosti obalno-kraške regije

14. Slovenska Istra s Krasom je regija, ki Republiko Slovenijo opredeljuje za morsko in obmorsko državo. Temu dejstvu bi morala biti prilagojena oziroma podrejena tudi nacionalna razvojna strategija v prometnem (Luka Koper, avtocesta, izhod na odprto morje) in gospodarskem (ribištvo, industrija, kmetijstvo, turizem) pogledu. V obeh pogledih je nacionalna strategija neopredeljena ali pomanjkljivo izvajana.

15. Slovenska Istra je stisnjena med dve državi, ki jo štejeta za svoje interesno območje, z vsemi posledicami, ki jih ima to dejstvo meddržavnih odnosov. Neurejenost meje s Hrvaško in uveljavitev Evropskega sporazuma, ki vsebuje španski kompromis, sta neodvisni prvini, ki po svoje določata

razvojne perspektive regije. Zato sta za status Republike Slovenije Obala in njeno nerazvito ter populacijsko praznjeno zaledje posebnega pomena.

Sklepna ugotovitev

16. Znotraj zgoraj orisanega okvira predstavlja členitev sedanje občine Koper na urbano mestno občino Koper in na več njenih zalednih občin le eno od več med seboj vzajemno povezanih razsežnosti razvojnih problemov vse regije. Konkretno, uveljavitev odločbe Ustavnega sodišča bi morale spremljati nujne vzporedne dejavnosti države: ustanovitev samoupravne regije; organizacija splošnega upravnega okraja s sedežem v Kopru; posebna skrb države za razvoj bodočih podeželskih občin v zaledju Kopra (lokalni promet, socialno skrbstvo, zaposlitvene možnosti, komunalna in administrativna infrastruktura); in še posebej opredelitev in izvajanje nacionalne strategije razvoja Slovenske Istre in njenega zaledja kot prioritarnega regionalnega razvojnega programa.

Zdi se mi, da rok enega leta ne bi smel biti predolg za izvedbo ali vsaj za začetek izvajanja normativne ureditve celovito zastavljenega programa teritorialne organizacije občinske in pokrajinske samouprave ter državne uprave v Sloveniji in še posebej na območju slovenske Istre in Krasa.

dr. Peter Jambrek