



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Slovenska lokalna samouprava z vidika evropskih načel
Stane Vlaj

Article information:

To cite this document:

Vlaj, S. (2010). Slovenska lokalna samouprava z vidika evropskih načel, Dignitas, št. 47/48, str. 225-253.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/47/48-11>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Slovenska lokalna samouprava z vidika evropskih načel

dr. Stane Vlaj¹

1. Uvod

Reforma lokalne samouprave v Sloveniji se je začela s sprejemom ustave nove in neodvisne države Slovenije. Osamosvojitve Slovenije kot države in uvedba parlamentarne demokracije v letu 1991 sta pomenili nov začetek tudi za lokalno samoupravo. Že v uvodnih določbah nove slovenske ustave, v katerih so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev, je dobila lokalna samouprava častno mesto. Med ta načela spada tudi določba o lokalni samoupravi, ki je po 9. členu zagotovljena v Sloveniji.² S temi političnimi načeli skupaj z institucijo lokalne samouprave se Slovenija vrača v evropsko civilizacijo, iz katere je bila na določen način izločena dobro polovico stoletja, od prevzema sovjetskega modela oblasti oziroma od prevzema sovjetskega vzorca modeliranega političnega sistema. Ustava RS je s tem Slovenijo uvrstila med države, ki želijo zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki so za državljane najbližja ravnen uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se nanašajo na njihovo vsakdanje okolje. Pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Ta pravica pa se lahko najneposredneje uresničuje na lokalni ravni.

¹ Izredni profesor za področje javne uprave.

² »Ustavno načelo o zagotovitvenosti lokalne samouprave v Sloveniji je pravno načelo in hkrati ne povsem določen pravni pojem, katerega vsebino je potrebno v okviru družbenih okoliščin napolnjevati in s tem določati njegove meje, zato ga tudi ne gre absolutizirati. V veliki meri je to načelo v (so) odvisni zvezi z načelom avtonomije, iz njega izhajajočim načelom samoregulacije, kar se tiče funkcionalnega vidika pa tudi z načelom samostojnosti in subsidiarnosti. To načelo pomeni tudi izhodišče za normativno urejanje posameznih področij, zlasti tistih področij, na katerih lahko prihaja do poseganja v pravni položaj samoupravnih lokalnih skupnosti in s tem v njihove koristi. Iz tega načela izhajajo, ali pa so z njim v neposredni povezavi, tudi druga (ustavna) načela in pravice« (Mag. Miloš Senčur, Dvodomnost slovenskega parlamenta, doktorska disertacija, Ljubljana, marec 2010, s. 266, 267).

V 20. stoletju je lokalna samouprava izjemno napredovala. Postala je pokazatelj demokratičnosti posameznega sistema in prispevala k stabilnosti in varnosti v Evropi. Kot posebno avtonomno javnopravno področje je temelj družbene in državne ureditve v vseh sodobnih evropskih državah. Pri tem je odigralo odločilno vlogo ponovno uveljavljeno načelo subsidiarnosti, katerega izpeljava je decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na najprimernejšo raven.

Načelo subsidiarnosti³, ki ima sicer tudi filozofski in pravni pomen, v institucionalnem in upravnoorganizacijskem pogledu pomeni stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. V žarišču pozornosti pa je državljan, opremljen s sodobnimi pravicami, svoboščinami in novimi potrebami. Načelo subsidiarnosti išče nehen ravnotežje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi. Načelo subsidiarnosti kot temeljno načelo, ki ga spoštujeta Svet Evrope (v nadaljevanju SE) in Evropska unija (v nadaljevanju EU), pomeni med drugim, da država in mednarodne institucije, predvsem EU, upoštevajo vlogo in položaj lokalnih in regionalnih oblasti v posamezni državi. Po mednarodnem pravu je načelo subsidiarnosti temeljno načelo pri evropskem združevanju.

Marsikje v Evropi potekajo reforme lokalnih skupnosti, ki želijo ustvariti ustrežnejše skupnosti prebivalcev za učinkovito reševanje lokalnih in tudi nekaterih prenesenih državnih nalog. Prizadevajo si za velikost lokalnih in regionalnih skupnosti, ki bo omogočala potrebne finančne in človeške vire za čim kakovostnejše javne storitve za zadovoljevanje sodobnih potreb prebivalcev.⁴

³ Načelo subsidiarnosti ima različne pomeni. Kot načelo socialne organizacije pomeni, da se višja oblast, predvsem država, lahko vmešava samo v obsegu, v katerem je nižja oblast (ali individuum) pokazala ali dokazala svojo nezmožnost. Ta prvi pomen je osnova načela nevmešavanja oblasti in predpostavlja najmanj opredelitev pogojev, v katerih je njegova uporaba legitimna ali zaželena. Načelo subsidiarnosti je tako najprej načelo omejitve oblasti, ki pa nima normativne narave. Prej kot določitev norme načelo subsidiarnosti nakazuje trend. Odprte pušča konkretne pogoje svoje uporabe in ti se lahko razlikujejo v skladu z okoliščinami časa in kraja. Drugi pomen obuja idejo pomoči (subsidiium) kot konotacijo ideje intervencije. Tukaj gre za vprašanje ocene, ne, ali se ima oblast pravico vmešavati, temveč, ali ima dolžnost to storiti. Gre za pomoč, ki krepi in daje pravico avtonomije. V primerjavi z intervencijo države blaginje, katere cilj je enakost in zato izključuje diskriminacijo, vmešavanje države pomoči prepričuje akterje, da razvijejo svoje zmožnosti do maksimuma.

⁴ Tudi Hrvatska pripravlja reformo lokalne in regionalne samouprave. Po mnenju akademika Jakše Barbiča je ureditev lokalne in regionalne samouprave prvorazredno družbeno vprašanje povsod in tudi pri njih. Reforme na tem področju so stalne, proučevanje primerljivih tujih izkušenj pa omogoča, da se ugotovijo in vrednotijo sodobna gibanja v svetu. Akademija znanosti in umetnosti Hrvaške je 23. in 24. marca organizirala okroglo mizo z naslovom »Nova hrvaška lokalna in regionalna samouprava«, na kateri so nastopili avtorji akademik dr. Eugen Pusić, univerzitetni učitelji, ki se ukvarjajo z lokalno samoupravo v Hrvatski in svetu (dr. Ivan Koprić, dr. Željko Pavić, dr. Željko Pavičević in drugi), strokovnjaki, ki se v praksi ukvarjajo z uresničevanjem lokalne in regionalne samouprave na Hrvaškem

Pri reformah lokalnih skupnosti v Evropi in pri nas gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in še zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva. Pri tem je treba odgovoriti na vprašanja: Kdaj so sploh potrebne teritorialne reforme? Kakšen je koncept dobrega upravljanja v posamezni državi? Kaj naj se upošteva pri snovanju lokalnih (in regionalnih) skupnosti? Ali so ob ekonomskih vidikih, ki so temeljni, pomembni še drugi vidiki oziroma cilji? Ali današnji teritorialni okviri lokalnih skupnosti še ustrezajo? Kako usklajevati pristopa od zgoraj navzdol (državni) in od spodaj navzgor (lokalni, državljanski)? Kako ugotoviti identiteto lokalnih in regionalnih skupnosti? Kako čim bolj upoštevati in obveščati njihove prebivalce pri teritorialnih reformah? Ali imajo državne oblasti jasno izdelano strategijo in cilje razvoja lokalnih in regionalnih skupnosti? Ta in druga vprašanja, zelo pomembna tudi za stanje pri nas, si v tem času zastavljajo članice SE. V skandinavskih državah (npr. Švedska) opozarjajo, da so ob finančnih razlogih za reforme, ki naj prinesejo čim učinkovitejše lokalne in regionalne skupnosti, zelo pomembni tudi demokratični cilji.⁵

Z uvedbo in začetkom delovanja novih občin je bil odpravljen komunalni sistem⁶, v katerem je bila občina družbenopolitična skupnost, ki je delovala predvsem v imenu države, lokalna samouprava pa se je deloma odvijala v ožjih delih občine – krajevnih skupnostih. Nekdanja občina je bila po velikosti, številu prebivalcev, organizaciji in področju dejavnosti težko primerljiva s klasično občino v Evropi. Po tej zasnovi so nastale velike občine (62 občin in tri skupnosti občin kot posebne družbenopolitične skupnosti), ki so bile v povprečju po površini in številu prebivalcev nekajkrat večje od povprečne evropske občine.

Klasična občina je pristojna za opravljanje zadev lokalnega pomena, zlasti za zadeve na komunalnem in socialnem področju. Občina kot komuna pa je bila po ustavi temeljna družbenopolitična skupnost, tj. iste narave kot državna skupnost. Zato ni bila pristojna le za lokalne zadeve kot klasična občina, temveč tudi za zadeve širšega, državnega pomena. Po ustavni domnevi je bila na

(mag. Teodor Antić in drugi). Njihovi prispevki so bili objavljeni v publikaciji Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava (ur. akademik Jakša Barbić), ki jo je izdala Hrvaška Akademija znanosti in umetnosti, Zagreb 2010, 466. str.

⁵ Vlaj, Lokalna samouprava, s. 100, 101.

⁶ Stane Vlaj, Komentar Ustave Republike Slovenije (ur. Lovro Šturm), Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije 2002, str. 953. Stane Vlaj, Lokalna samouprava: teorija in praksa, Fakulteta za upravo, Ljubljana, julij 2004, str. 39–47.

prvi stopnji pristojna za neposredno izvajanje vseh zveznih in republiških zakonov in vseh drugih predpisov, če ni bilo za posamezne primere izrecno z zakonom drugače določeno.

V komunalnem sistemu je postala občina osnovna in družbeno gospodarska celica z izjemnimi pooblastili na vseh področjih družbenega življenja.⁷ Ker je bilo v socializmu ob zanemarjanju trga načrtovanje temeljni način uravnavanja socioekonomskega razvoja, je občina prevzela skrb za upravljanje celotnega gospodarstva in družbenih služb. Postala je tranmisija državne uprave.

»Razvoj lokalne samouprave srednjeevropskega tipa, ki je bila uveljavljena na ozemlju današnje slovenske države že med prvo svetovno vojno, med obema svetovnima vojnoma in po drugi svetovni vojni, je bil prekinjen z uvedbo t. i. komunalnega sistema leta 1955. V tem sistemu je bila občina hkrati oblastna in samoupravna skupnost, raziskave pa so dokazale, da je pomenilo okoli 85 % dejavnosti organov komune oz. »občine« le izvrševanje tedanjih jugoslovanskih in republiških predpisov. Pristojnosti povprečne občine v Sloveniji je določalo več kot 500 predpisov, tako da so bili po strokovni oceni iz leta 1974 upravni organi povprečne slovenske občine pristojni za 2600 upravnih zadev, ki so vsebovale enako število direktnih upravnih opravil. Jugoslovanska komuna naj bi prek izvajanja državne zakonodaje spremenila naravo države same in jo preobrazila v samoupravno državo, zgodilo pa se je ravno nasprotno: prevladala je država in uničila lokalno samoupravo. Celotna ideja operacionalizacije ideje o komuni v njenem vsebinskem, organizacijskem in teritorialnem smislu je dejansko pomenila likvidacijo lokalne samouprave.«⁸

V povzetku navedeni cilji slovenske lokalne samouprave so aktualni tudi danes, nadgraditi pa jih je treba še z zdajšnjimi poudarki SE na področju lokalne in regionalne demokracije. Ti pa so:

⁷ »Občina je po ustavi Jugoslavije temeljna družbeno-politična skupnost, na kateri je zgrajena celotna konstrukcija jugoslovanske družbe; na občino je preneseno težišče glede opravljanja skupnih družbenih nalog; občina je po ustavni presumpciji pristojna za opravljanje vseh skupnih družbenih zadev, torej vseh javnih nalog, razen tistih, ki so z ustavo ali z zakonom dane v pristojnost širših družbenopolitičnih skupnosti, v pristojnost republike ali federacije. Občina je postavljena kot baza te družbe ne le v sociološkem smislu besede, ampak tudi dejansko po svojem ustavnopravnem položaju. Iz občine se formirajo organi vseh širših družbenopolitičnih skupnosti. Specifični položaj in ureditev jugoslovanske občine temeljita idejno na marksistični teoriji o komuni, kakor jo je razvil Marx v svoji Državlanski vojni v Franciji, v kateri je podal analizo izkušenej pariške komune iz leta 1871. Izgradnja države na temelju komune naj bi odprla vizijo nove družbe, družbe samoupravljanja brez etatističnega prisiljevanja.« Dr. Janez Šmidovnik, Konceptija jugoslovanske občine, Ljubljana 1970, str. 10.

⁸ OdlUS III, 8, U-I 13/94, Ur. l. RS, št. 6/94.

- dobro upravljanje⁹ in krepitev javne etike na lokalni ravni;
- krepitev neposredne udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju;
- razmejitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, v korist slednjih;
- reorganizacija javnih služb v korist sodobnih potreb prebivalcev lokalnih skupnosti;
- regionalizacija v državah, kjer obstajajo razlogi zanjo;
- dograjevanje pravne podlage lokalne samouprave;
- krepitev čezmejnega sodelovanja lokalnih skupnosti.

Reforma slovenske lokalne samouprave vsebuje pet sestavin: funkcionalno, ozemeljsko, organizacijsko, finančno-materialno in pravno. Pri funkcionalni sestavini gre za prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, tj. za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije. Pri ozemeljski sestavini gre za ustanavljanje novih občin, ki so nadomestile nekdanje komune. Pri organizacijski sestavini gre za nov raspored organizacije oblasti v občini, ki ga sestavljajo organi – neposredno izvoljena občinski svet in župan, nadzorni odbor ter oblike neposrednega sodelovanja državljanov pri odločanju v občini – zbori občanov, referendumi in državljanska pobuda. Pri finančno-materialni sestavini gre za uresničevanje načel sorazmernosti sredstev z nalogami lokalnih skupnosti, solidarnosti do razvojno šibkejših občin, pravice do lastnih virov lokalnih skupnosti itd. Pri pravni sestavini pa gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni pravni sistem RS.¹⁰

Nobena od teh sestavin ni v celoti uresničena. Naša država nima jasno izdelane celovite strategije in ciljev razvoja lokalnih, tj.

⁹SE je oblikoval dvanajst načel za dobro upravljanje lokalne skupnosti. Ta načela so: pošteno vodenje volitev, predstavljanje in participacija, da bi zagotovili realne možnosti za vse državljane, da so vključeni v lokalne javne zadeve; odgovornost, da bi zagotovili, da se lokalna oblast sooči z legitimnimi pričakovanji in potrebami državljanov; učinkovitost in zmožnost, da bi zagotovili, da se cilji dosežejo z najboljšo uporabo virov; odprtost za preglednost, da bi zagotovili javni dostop do informacij in krepili razumevanje, kako so upravljane javne zadeve; vladavina prava, da bi zagotovili poštenost; etično upravljanje, da bi zagotovili, da je javni interes pred zasebnim interesom; pristojnost in sposobnost, da bi zagotovili, da so lokalni predstavniki in uslužbenci dobro pripravljene za opravljanje svojih dolžnosti; inovativnost in odprtost za spremembe, da bi zagotovili, da koristi izvirajo iz novih rešitev in dobrih praks; sonaravnost in dolgoročna usmerjenost, da bi računali z interesi bodočih generacij; finančni menedžment, ki naj zagotovi produktivno rabo javnih sredstev; človekove pravice, kulturna različnost in socialna kohezija, da bi zagotovili, da so vsi državljani zavarovani in spoštovani in da ni nihče diskriminiran ali izključen; odgovornost, da bi zagotovili, da lokalni predstavniki in uslužbenci prevzemajo odgovornost za svoja ravnanja. Annex I k Valencia Declaration, str. 19, 20.

¹⁰Vlaj, Lokalna samouprava, s. 14; Senčur, doktorska disertacija, s. 263 in nasl.

občinskih, in regionalnih, tj. pokrajinskih skupnosti!¹¹ Pri izdelavi strategije bi morali upoštevati domače in evropske vidike, tudi ugotovitve prvega monitoringa SE lokalne samouprave v RS¹². Mišlim tudi, da je čas za drugi monitoring¹³, ker se nekatere stvari v naši lokalni samoupravi ne premaknejo (regionalizacija) ali pa so v nasprotju z ratificirano MELLIS (npr. položaj županov).

RS bi morala sprejeti strategijo nadaljnega razvoja lokalne samouprave na temelju objektivne in kritične analize ustrezne zakonodaje in njenega uresničevanja v praksi. Strategija bi morala upoštevati tudi evropska načela in standarde, pri njeni izdelavi pa bi moral biti zagotovljen multidisciplinarni pristop. Pomembne so tudi reformne izkušnje Danske, skandinavskih dežel, Nemčije in drugih evropskih držav.

Slovenska lokalna samouprava se, kljub drugačnim (dobrim) formulacijam v koalicijskem sporazumu¹⁴, zdaj postavlja na drugi tir ali sploh v ozadje. Napačno je, da je lokalna samouprava postala pritiklina regionalne politike.

Služba Vlade RS za lokalno samoupravo na svojih spletnih straneh ugotavlja: »... po preteku petnajstih let po začetku prizadevanj za vzpostavitev za naše razmere primerne sistema lokalne samouprave lahko ugotovimo, da se lokalne javne zadeve, ki so v pristojnosti občin v pretežni meri zadovoljivo izvajajo, sistem deluje. Slovenska lokalna samouprava je konsolidirana, slovenske

¹¹ V strateškem dokumentu Izhodišča za nadaljnji razvoj lokalne samouprave v RS je vlada julija 2001 opredelila nadaljevanje reforme lokalne samouprave v vseh petih sestavinah – teritorialni, funkcionalni, finančno-materialni, organizacijsko-upravni in pravni. Določeni so bili izhodišča in cilji, potrebne spremembe zakonodaje z nosilci posameznih nalog.

¹² Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Situation of local and regional democracy in Slovenia, Explanatory Memorandum, Recommendation 89 (2001) on the situation of local and regional democracy in Slovenia, 8th Session, Strasbourg, 29.–31. maj 2001.

¹³ Opravljen je bil v dneh od 8.–10. novembra 2010. Delegacija Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti se je srečala s predstavniki obeh združenj občin, predsednikom Državnega zbora, predstavniki Državnega sveta, predsednikom Računskega sodišča RS, ministrom za lokalno samoupravo in regionalno politiko, predstavniki MO Ljubljana, MO Murska Sobota in občine Benedikt. Rezultati monitoringa še niso znani.

¹⁴ Tam je zapisano, da »močna lokalna samouprava omogoča najvišjo stopnjo neposrednega sodelovanja v procesih odločanja in je pomemben segment družbenega razvoja. Naš cilj je lokalna samouprava, ki bo zagotavljala, da se bodo občinske in druge oblike organiziranja lokalnih skupnosti potrjevale in uresničevale tako, da bodo k sprejemanju in izvajanju odločitev pritegnile čim širši krog prebivalcev, njihove interese, sodelovanje in tudi njihova finančna sredstva ... Lokalnim skupnostim morajo biti zagotovljeni trajni in stalni finančni viri ... Koalicijski partnerji se bomo zavzemali, da bodo finančna sredstva za delovanje lokalnih skupnosti primarno njihovi lastni viri, šele nato dotacije države ter drugi viri financiranja ... Koalicijski partnerji se bomo zavzemali za takšno regionalizacijo države, ki naj zagotovi mobilizacijo regionalnih in lokalnih virov za družbeni, gospodarski in kulturni razvoj ... Zato se bomo zavzemali za uresničitev ustavnih sprememb, ki omogočajo ustanovitev pokrajin, vendar se moramo izogniti napakam in nedoslednostim, ki so se zgodile pri ustanavljanju občin ... S. 61–63.

občine pa svojim prebivalcem zagotavljajo izvajanje storitev in javnih služb na številnih področjih.

Vendar so odprta vprašanja še na vseh štirih sistemskih področjih. Pristojnosti občin niso pravzaprav nikoli dokončno določene. Razmejevanje nalog na državne in lokalne poteka v vsakem zakonodajnem postopku, temu ne sledi zagotavljanje finančnih sredstev za izvajanje občinskih nalog, še manj pa prilagajanje organizacijskih možnosti in oblik izvajanja nalog. Ob nespornem dejstvu, da je reforma lokalne samouprave odprla možnosti za skladnejši in hitrejši razvoj države na področjih, ki jih zagotavljajo občine, je v skladu z objektivnimi možnostmi treba kar najhitreje poskrbeti za odgovore na vprašanja, ki jih pred državo postavljajo sodobni problemi, s katerimi se občine srečujejo pri svojem delu.

V sistem lokalne samouprave je treba vključiti drugi nivo, pokrajine, določiti državne naloge, ki jih bodo opravljale pokrajine kot svoje izvirne naloge, ter najti izvirne vire sredstev za financiranje teh nalog. Neodvisno od pokrajinske ureditve je treba občinam še naprej omogočati učinkovito medobčinsko povezovanje in sodelovanje v obliki različnih oblik institucionaliziranih medobčinskih zvez in skupnosti; z vidika širših nacionalnih interesov je treba določiti naloge, ki jih občine izvajajo v različnih oblikah medobčinskega sodelovanja ter določiti način dodatnega financiranja zagotavljanja tistih občinskih nalog, za katere obstaja interes države, da jih občine izvajajo v skupnostih in zvezah.«

Centralizacija pristojnosti, ki se je zgodila ob uvedbi lokalne samouprave, naj bi bila le začasna, potem pa naj bi država posamezne zadeve iz državne pristojnosti vrnila občinam in pokrajinam kot njihove izvirne ali prenesene pristojnosti. Decentralizacija kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti je moderna težnja v evropskih in izvenevropskih državah. Pri nas se ta proces še ni začel. Vzrokov je več - nepoznavanje bistva lokalne samouprave, odpor do prenašanja javnih zadev na občine in bodoče pokrajine, (pre)majhne občine, odsotnost pokrajin, pomanjkanje političnega konsenza o vsebini in poteku reforme lokalne samouprave v RS idr.¹⁵

Pri razmejevanju nalog je treba upoštevati načelo subsidiarnosti. Formula delitve pristojnosti daje najnižji ravni vse, kar ne more biti bolje in učinkoviteje uresničevano na ravni, ki je neposredno

¹⁵ Vlaj, Lokalna samouprava, s. 13, 14.

nad njo. Prednost mora biti dana občinski ravni, ki mora biti zavarovana tudi pred kakršno koli poddržavno (regionalno) centralizacijo. Kot politično načelo subsidiarnost pomeni, da so javne zadeve uresničevane čim bližje državljanom. To je tudi tako imenovano načelo splošne pristojnosti občine za vse javne zadeve, razen tistih, ki so po ustavi in zakonih v pristojnosti drugih oblasti. Razmejitev nalog med državo in lokalno skupnostjo je odvisna od merila, ali se neka urejevalna ali izvedbena naloga nanaša samo na prebivalce občine ali pa gre za splošne javne koristi, ki presegajo interes občine. To je vrednostno merilo, ki ga morata upoštevati država v zakonodajnem procesu in tudi občina v svoji regulativni vlogi.¹⁶

2. Evropski standardi in načela

Demokracija na vseh ravneh družbe je sodobna zahteva, demokracija na lokalni in regionalni ravni pa je prvi pogoj za dobro upravljanje in stabilno demokracijo na državni ravni. V Evropi so aktualna vprašanja optimalne delitve pristojnosti¹⁷, dostopa do finančnih sredstev in oblik vzajemnega sodelovanja državnih, regionalnih in lokalnih ravni oblasti. Iz najnovejših dogajanj lahko ugotovimo, da gre razvoj v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh.

SE je že od leta 1957 kazal svoje spoštovanje pomena lokalnih oblasti z ustanovitvijo predstavniškega telesa zanje na evropski ravni – Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope.¹⁸ Že na prvem zasedanju 14. januarja 1957 je konferenca sprejela Mnenje št. 6 o obrambi in razvoju lokalne samouprave. Ena glavnih določb tega mnenja določa, da morajo biti občinske in pokrajinske svoboščine opredeljene z ustavo in zajamčene s pravico do priziva pred neodvisnim sodstvom. 29. aprila 1960 je Posveto-

¹⁶ Prav tam, s. 280.

¹⁷ V vseh evropskih državah so funkcije, ki jih opravljajo občine ali njihove skupine (groupings), včasih skupaj z njihovimi notranjimi deli (npr. freguesias na Portugalskem): urbanistično planiranje (planiranje, dovoljenja za rabo prostora, planiranje prostora), gospodarski razvoj, javna varnost, skrb za socialno varstvo in upravljanje socialnih institucij za posebne dele prebivalstva (zlasti ostarelih), ceste in javni prevoz, (odvisno od velikosti lokalne skupnosti), gradnja in vzdrževanje šolskih zgradb, vodna oskrba, oskrba z energijo, ravnanje z odpadki, socialna stanovanja idr. Razmerja med centralnimi in lokalnimi oblastmi določajo stopnjo svobode, ki jo pri tem uživajo lokalne oblasti. Draft comparative report on local authority powers and responsibilities, CDLR (2005) 40, Strasbourg, 10 November 2005, str. 4.

¹⁸ Prim. European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Treaties and reports, Council of Europe, 1986. 14. januarja 1994 se je Stalna konferenca preoblikovala v Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE).

valna skupščina naročila svojemu pravnemu odboru, naj pripravi bodisi novo konvencijo bodisi nov protokol k obstoječi Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ki naj zagotovi obrambo in razvoj lokalne samouprave. Odbor ministrov je zavrnil predlog, da bi se načela o lokalni samoupravi vključila v protokol k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Konferenca je tedaj opozorila, da ta konvencija ne obravnava abstraktnega človeka, ampak človeka, ki živi v družbi, ki je demokratična in sestavljena iz različnih naravnih skupnosti, in katerega obstoj in spoštovanje sta bistvena za pravo demokracijo. Kljub poskusom, prikazati vez med obema kategorijama svoboščin in lokalnih svoboščin, se je treba zavedati logične razlike med človekovimi pravicami in lokalnimi svoboščinami. Prve so neločljivo povezane z določeno koncepcijo človekove osebnosti, ki se ji ontološko pripisujejo. Glede tega ni večjega neskladja v mnenjih, vsaj med evropskimi kulturami ne. Podobno je mnenje tudi glede lokalnih svoboščin, le da temelji na določeni koncepciji organizacije stanov.

SE sprejema temeljne pravne in politične dokumente s področja lokalne in regionalne samouprave, Evropska unija pa računa z lokalnimi in regionalnimi oblastmi v posamezni državi, oblikovanimi po evropskih standardih. Načelo subsidiarnosti, ki ga priznava obe organizaciji, pomeni tudi upoštevanje vloge in položaja lokalnih in regionalnih oblasti v posamezni državi s strani EU in s strani posamezne države članice.¹⁹ Najpomembnejša pri vsem tem obsežnem *acquis*-ju je Evropska listina lokalne samouprave (v nadaljevanju: MELLs) in njeno uresničevanje v praksi. Kot prava mednarodna pogodba je listina še vedno edini multilateralni pravni instrument, ki zavezuje države podpisnice z opredelitvijo bistvenih značilnosti lokalne samouprave. Listina je eden od temeljnih dokumentov demokracije v Evropi in je pravni okvir za razmerja med državami in njihovimi lokalnimi oblastmi.

Država ni več absolutno pristojna za določanje avtonomije svojih lokalnih in regionalnih skupnosti. MELLs postavlja temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvi-

¹⁹ Maastrichtska pogodba opredeljuje EU kot zvezo, v kateri se odločitve sprejemajo kolikor je mogoče bližje državljanom. S tega vidika igrajo lokalne in regionalne oblasti osrednjo vlogo, ker so blizu evropskim državljanom in so ključni činitelji v prihodnjem uresničevanju pobud in predpisov EU. Lokalne in regionalne oblasti so osrednje povezave med institucijami EU in državljani Evrope. Osrednja vprašanja EU pa so, kako izboljšati njeno učinkovitost, demokracijo in transparentost. V tem procesu imajo lokalne in regionalne oblasti neposreden vpliv, ki narašča. Maastrichtska pogodba poudarja vlogo lokalnih in regionalnih oblasti na področjih javnega prevoza, varstva okolja, socialne in zaposlovalne politike, zdravstva, izobraževanja in kulture.

snost lokalnih oblasti. Lokalne oblasti morajo biti zmožne urejati in upravljati javne zadeve z lastno odgovornostjo, v interesu lokalnega prebivalstva in v okviru zakonskih omejitev. Priporočilo Odbora ministrov²⁰ določa jedro pristojnosti, ki pripadajo vsaki ravni lokalne in regionalne oblasti.

Listina je bila vedno pravna podlaga za varovanje pravic lokalnih oblasti v državah članicah SE, da opravljajo svoje pravice in pooblastila v demokratični državi. Nedvomno je listina imela vpliv na institucionalne spremembe v evropskih državah, njena vloga v promoviranju lokalne avtonomije in demokracije pa je bila soglasno priznana od držav in lokalno izvoljenih predstavnikov. Po padcu berlinskega zidu so SE, Parlamentarna skupščina SE in Odbor ministrov SE izjavili, da morajo vse kandidatke za članstvo v SE podpisati in nato ratificirati ne samo Konvencije o človekovih pravicah, enega od najpomembnejših dokumentov SE, temveč tudi MELLs. Tako je ta listina eden od temeljnih dokumentov o demokraciji v Evropi.²¹

V skladu z mnenji Posvetovalne skupščine in rimske konference je Odbor ministrov sprejel MELLs v obliki konvencije junija 1985. Ker je pobudo zanjo dala CLRAE, je bilo odločeno, da bo konvencija na voljo za podpis 15. oktobra 1985 ob 20. plenarni seji CLRAE.²² MELLs je začela veljati 1. septembra 1988.

Evropska listina lokalne samouprave opredeljuje vlogo lokalne samouprave v širši demokratični politiki.²³ Listina vsebuje demokratično sporočilo in politično filozofijo, ki pomeni normativno utrditev tistih standardov, ki so lahko skupni evropskim državam, pri čemer pa se zaveda, da je lokalna samouprava nastala v Evropi na različne načine in ima različne tradicije, zato ob vsem tem dopušča dokaj velike razlike in odstopa od uveljavljenih pravil. Listina je nastala kot plod evropske (predvsem celinske) demokratične prakse na področju lokalne samouprave, njenega vpliva pa ni mogoče zožiti samo na njeno pravno veljavnost, temveč po-

²⁰ Committee of Ministers Recommendation No. R (95) 19 on the implementation of the principle of subsidiarity.

²¹ 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005, str. 2.

²² Prav tam, str. 6, 7.

²³ Po oceni Skupine neodvisnih ekspertov za MELLs, ki deluje v okviru Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLRAE), listina potrebuje določene dopolnitve oz. konkretizacijo načel, ki jih vsebuje, kar bi omogočilo njeno večjo uporabnost in učinkovitejše uresničevanje v državah članicah SE, ki so jo ratificirale. Med njimi je tudi Republika Slovenija. Gre za spremembe in dopolnitve, ki upoštevajo tudi pojav novih konceptov lokalne samouprave.

meni podlago za razumevanje pomena lokalne samouprave, tako na političnem kot tudi na strokovnem, teoretičnem področju, ter za njen prihodnji razvoj v Evropi.

Obstaja veliko opredelitev lokalne samouprave. Po MELLs lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih lokalnih zadev z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Lokalna oz. krajevna samouprava pomeni pravico lokalnih skupnosti – občin in širših lokalnih skupnosti – da urejajo v svoji pristojnosti in opravljajo javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Gre za pravico ljudi v lokalnih skupnostih, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke. Gre za posebno avtonomno javnopravno področje, ki je temelj vsakega demokratičnega režima.²⁴

Po MELLs je pravica do lokalne samouprave eno temeljnih demokratičnih načel v državah članicah SE. Pomeni pa, da imajo prebivalci v lokalnih skupnostih pravico odločati o bistvenem delu lokalnih zadev javnega pomena. To pravico uresničujejo z demokratično izvolitvijo predstavniških organov, kakor tudi neposredno z referendumi, na zborih občanov, z državljsko iniciativo in na druge načine.

Pravico do lokalne samouprave uresničujejo sveti ali skupščine, sestavljene iz članov, ki se izvolijo s svobodnim, tajnim glasovanjem na temelju neposredne, enakopravne in splošne volilne pravice. Sveti ali skupščine imajo lahko izvršilne organe, ki so njim odgovorni. Te določbe na noben način ne omejujejo zborov državljanov, referendumov ali kakšne druge oblike neposredne udeležbe državljanov, ki jo dopušča zakon.²⁵

V listini je tudi poudarjeno, da obstoj lokalnih skupnosti z dejanskimi pristojnostmi lahko zagotovi upravo, ki je hkrati učinkovita in obenem blizu državljanom. Listina se zavzema za zaščito in ponovno uveljavitev lokalne samouprave, ki je v različnih evropskih državah pomembno prispevala h graditvi Evrope, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti.

Načelo subsidiarnosti je ključno načelo za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Gre za temeljno

²⁴ Stane Vlaj, *Lokalna samouprava: teorija in praksa*, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006, str. 278, 279.

²⁵ 3. člen.

filozofsko načelo sodobne lokalne samouprave, način razmišljanja in temeljno merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi. To načelo ni povezano samo z vertikalno delitvijo oblasti oziroma javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč tudi z vprašanji varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata, regionalizacije idr.

Subsidiarnost je dinamičen koncept. Načelo subsidiarnosti je treba interpretirati v skladu s spremembami, ki se dogajajo v družbi, institucionalnih strukturah držav članic, mednarodnem okolju in tehnologiji.²⁶

Naraščajoč proces decentralizacije, krepitev demokracije in sistem novega upravljanja zahteva nove sofisticirane mehanizme dialoga med državo, regionalnimi in lokalnimi skupnostmi, njihovimi združenji ter državljani. V marsikateri državi ugotavljajo, da so nastopile zelo pomembne spremembe, ki vodijo v nov scenarij razmerij med ravnmi oblasti. Nastopili so izzivi novih realnosti, prelom s preteklostjo, novi finančni aranžmaji, naraščajoče vključevanje poddržavnih ravnmi oblasti v vladanje in upravljanje, in pritisk državljanov, ki se vse bolj zavedajo svojih pravic in potreb.

V demokratičnih državah je cilj lokalnih in regionalnih oblasti in države same pospeševati uresničevanje demokracije in zagotoviti najboljši možni odgovor na potrebe ljudi v danih razmerah. Da bi to dosegli, mora obstajati sodelovanje med različnimi ravnmi oblasti, konflikti se morajo reševati z vidika doseganja omenjenih ciljev. Kompleksnost modernih družb zahteva kontinuiran dialog med ravnmi oblasti. Institucionalni dialog sledi tudi načelom učinkovitosti, preglednosti in racionalnosti.

Lokalna samouprava je projekt, ki ni nikoli zaključeno dejanje. Na tem področju se ves čas nekaj dogaja. Države z najdaljšo tradicijo na področju lokalne in regionalne samouprave se ukvarjajo z vprašanji, kako najbolje odgovoriti na sodobne potrebe prebivalcev v občinah in širših lokalnih skupnostih, okrepiti udeležbo vseh skupin prebivalcev pri odločanju v teh skupnostih, zagotoviti etične standarde pri njihovem upravljanju, vzpostaviti institucionalni dialog med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti in odgovoriti na druge izzive 21. stoletja

²⁶ Prav tam, s. 7, 11, 13, 20, 25–27, 279, 280.

Cilj MELLs je *zagotoviti skupne evropske standarde* za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave ter jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev, ki se tičejo njihovega vsakdanjega okolja.

Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih skupnosti. Stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne skupnosti, je preizkusni kamen prave demokracije. Zaradi tega je listina evropski izraz politične volje, ki na ravni lokalnih in regionalnih skupnosti daje vsebino načelom SE, ki jih je ta od svoje ustanovitve dalje vedno zagovarjal. Seveda to vključuje prepričanje, da bo stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne skupnosti, spoštovana kot preizkusni kamen prave demokracije.

Lokalna samouprava je nenehen boj z državo, tudi v državah, kjer že dolgo obstaja, zato telesa SE stalno opozarjajo na potrebo po ponovni uveljavitvi temeljnih načel listine, še posebej zaradi prisotnih finančnih težav in dejstva, da naloge lokalnih skupnosti vse bolj naraščajo.²⁷

Ratifikacija²⁸ MELLs s strani RS je zahtevala primerjavo ustave in zakonodaje RS, ki ureja to področje, z listino. Treba je bilo pripraviti spremembe in dopolnitve že sprejetih zakonskih predpisov ter zagotoviti upoštevanje listine pri nadaljnjem razmejevanju pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi in še zlasti pri dopolnjevanju sistema financiranja občin.

MELLs je bila v določeni meri upoštevana pri pripravi naših ustavnih in zakonskih podlag za uvedbo lokalne samouprave – ustavno zajamčena pravica do lokalne samouprave, demokratično izvoljeni organi lokalnih skupnosti, oblike neposredne udeležbe prebivalcev v lokalnem javnem življenju, avtonomno vzpostavljanje občinske uprave idr.

Zakon o ratifikaciji MELLs je Državni zbor RS sprejel na seji dne 1. oktobra 1996. Za ratifikacijo so govorili notranji in zunanji razlogi. Čeprav je bila listina eden od dokumentov za pripravo Ustave RS in ZLS, je po njeni ratifikaciji mogoč ponovni kritični pregled vse sprejete zakonodaje, ki se nanaša na lokalno samoupravo.

²⁷ Npr. Resolution 3 (1994) on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1st Session.

²⁸ Državni zbor je 1. oktobra 1996 sprejel zakon o ratifikaciji MELLs. MELLs ima status mednarodne pogodbe, njena ratifikacija pomeni, da je postala sestavni del pravnega reda RS in ima višjo veljavo od zakonov.

Z ratifikacijo MELLs so temeljna vprašanja lokalne demokracije, ki morajo biti rešena v skladu z listino, ta:

- *pravni temelj lokalne samouprave*: priznanje lokalne samouprave v domačem pravu (ustava, zakonodaja);

- *področje dejavnosti in struktura lokalne samouprave*: metode in merila za razdelitev pristojnosti (obseg pristojnosti, subsidiarnost); zmožnost lokalnih skupnosti, da upravljajo bistveni del javnih zadev prek svojih svetov, ki jih sestavljajo demokratično izvoljeni predstavniki, in njihovih izvršilnih organov ter notranje upravne strukture z njihovim lastnim osebjem;

- *jamstvo avtonomije*: status izvoljenih predstavnikov, varstvo meja lokalnih skupnosti, omejitve nadzora lokalnih skupnosti, sodna sredstva (dostop, možnosti);

- *ustrezni finančni viri*: lastni viri in lastnina; pravica pobirati lokalne davke; sistem finančne izravnave; sistem dotacij; dostop do trga kapitala; upravljanje virov;

- *pravica združevanja in načelo posvetovanja*: sodelovanje lokalnih skupnosti (čezmejno sodelovanje); postopki posvetovanj;

- *uresničevanje političnih pravic*: volilna pravica in demokratični volilni proces; svoboda izražanja in združevanja, pravica do obveščeniosti in participacije na lokalni ravni; kjer so v veljavi, lokalni referendumi in druge oblike neposredne demokracije; možnosti obrambe pred ukrepi lokalnih oblasti; udeležba tujcev v javnem življenju na lokalni ravni;

- *demokracija na vmesnih ravneh*: kjer so uvedene, delovanje vmesnih skupnosti, kot so regije, glede na 13. člen MELLs.

3. Pravica do lokalne samouprave

Značilno za lokalno skupnost je, da njeni prebivalci sami upravljajo z lokalnimi zadevami. To se lahko dogaja zgolj dejansko, če pa se dogaja na podlagi posebnega pravnega položaja lokalne skupnosti, govorimo o lokalni samoupravi²⁹, torej tisti samoupravi, ki se za razliko od druge (funkcionalne) samouprave nanaša in odvija na določenem območju - v lokalni skupnosti. Značilno zanjo je, da omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti neko stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države. Gre za samoupravni položaj lokalne skupnosti, ki omogoča prebivalcem lokalne sku-

²⁹ Pojem lokalne samouprave podrobneje razčlenjuje Šmidovnik (Lokalna samouprava, s. 27-36). Glej o tem tudi: Pitamic L., Država, Ljubljana 1927, s. 394-407.

pnosti, da v določeni meri samostojno upravljajo z lokalnimi zadevami. Tak položaj je lokalni samoupravi podeljen ali priznan s strani države, praviloma z zakonom, ponekod pa že kar z ustavo. V slednjem primeru je lokalni samoupravi njen položaj zagotovljen tudi na ustavni ravni, kar pomeni, da ji ga država ne more odvzeti ali ga ogrožati.

Po mnenju dr. Senčurja »ni odveč na tem mestu še ugotovitev, da bo postopoma potrebna sprememba tudi v razumevanju samega pojma lokalne samouprave. Pomen in vsebina tega pojma nista zožena le na to, da imajo prebivalci določenega območja sposobnost in pravico do soodločanja pri upravljanju tistih javnih zadev, ki se jih najbolj in praktično vsakodnevno dotikajo, ter da naj bo država s svojim vplivom pri tem precej zadržana, ampak gre tudi za to, da so enote lokalne samouprave, skupaj z vsemi, njim lastnimi atributi, le del širše celote, ki ji pravimo država. Slednja pa mora končno doumeti, da vsaka centralizacija, tudi ko gre za upravljanje družbe kot celote, hkrati nujno zahteva določene decentralizacijske ukrepe, ki pa zopet terjajo oblike medsebojnega sodelovanja in vzpostavljanja ustreznega ravnotežja med oblastnimi ravnmi, njihovega omejevanja ter medsebojnega nadzora.«³⁰

Pravica do lokalne samouprave ne pomeni pravice do lastne občine. V primerjalnem pregledu ni najti rešitve, da bi bila ustanovitev temeljnih in širših lokalnih skupnosti odvisna od soglasja temeljnih lokalnih skupnosti, tj. občin. Prevladujoča pa je zahteva, da se izvršijo posvetovanja z občinskimi sveti in državljani, kar je v skladu s 5. členom Evropske listine lokalne samouprave (MELLS)³¹: »Meje lokalne oblasti se ne spreminjajo brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se nanašajo, po možnosti z referendumom, kjer to dopušča zakon.« MELLS je za ustanavljanje takih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne v zakonskih okvirih urejati in upravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva.³²

³⁰ Senčur Miloš, Lokalna samouprava - kriza ali razkošje, Pravna praksa, letnik 28, št. 5/09.

³¹ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS), Ur. l. RS, Mednarodne pogodbe, št. 15 (Ur. l. RS, št. 57/ 1996). Listina velja za vse vrste lokalnih skupnosti: Načela lokalne samouprave, ki jih vsebuje ta listina, se nanašajo na vse vrste lokalnih oblasti na ozemlju pogodbenice. Vendar pa lahko vsaka pogodbenica ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji, sprejemu ali odobritvi posebej navede posamezne vrste lokalnih ali regionalnih oblasti, na katere namerava omejiti uporabo listine ali ki jih namerava izključiti iz njene uporabe. S kasnejšo notifikacijo generalnemu sekretarju Sveta Evrope lahko uporabo listine tudi razširi na nadaljnje vrste lokalnih ali regionalnih oblasti (13. člen).

³² 3. člen: "Lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo

ⁱⁿ opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva."

Predlogi za spremembe meja lokalnih skupnosti so očitno temeljnega pomena za lokalne oblasti in prebivalce, ki jim služijo. Vendar je v največjem številu držav spoznano, da je nerealistično pričakovati, da bi imela lokalna skupnost pravico do veta zoper takšne spremembe. Predhodno posvetovanje o tem, neposredno ali posredno, pa je bistveno. Referendumi bi lahko predstavljali ustrezno proceduro za takšno posvetovanje, toda v številnih državah ni zakonske podlage zanje. Kjer zakonske določbe ne napotujejo na obvezni referendum, se lahko uporabijo druge oblike posvetovanja.³³

Iz pregleda nekaterih ureditev in dokumentov SE lahko ugotovimo, da je participacija ljudi in lokalnih skupnosti pri vzpostavljanju regionalne samouprave nujna. Poteka v različnih oblikah – pridobivanje mnenj občinskih svetov (to prevladuje), javne razprave, pridobivanje mnenj državljanov in stroke idr. Referendum, kjer ga predvidevajo, je poizvedovalne narave, končna razdelitev države na regije oz. širše lokalne skupnosti pa je v rokah parlamenta in/oziroma vlade. Povsod pa opozarjajo na vsebinska vprašanja,

4. Ustavna in zakonska ureditev

Po Ustavi RS uresničujejo prebivalci lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen Ustave). V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki se nanašajo samo na prebivalce občine, ter posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom in ob zagotovitvi sredstev, pri čemer opravlja nadzor nad zakonitostjo, primernostjo in strokovnostjo dela njihovih organov (140. člen Ustave). 139. člen Ustave govori o ustanovitvi občin, 141. člen o mestni občini, 142. člen o financiranju občin, 143. člen o pokrajinah in 144. člen o nadzoru državnih organov nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti.

Novе ustavne določbe o lokalni samoupravi so narekovale vzpostavitev in zagotovitev temeljnih pogojev za uresničevanje lokalne samouprave po nekaj desetletij trajajočem obdobju »jugoslovanske komune«. Ta temeljni cilj se udejanja tako, da se oblikujejo območja in meje novih občin, da država prevzema v lastno izvrševanje državne upravne zadeve in da se opredeljujejo samo-

³³ European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Council of Europe, Strasbourg 1986, Reprinted 1996, March 1998, October 1998, October 1999, s. 10, 11.

upravne pristojnosti ustavno urejene občine. Slovenska zakonodaja ustanavlja mrežo samoupravnih lokalnih skupnosti v smislu »reformne od spodaj navzgor«, na podlagi demokratično izražene volje občanov o lokalnem območju, na katerem želijo ustanoviti »svojo« občino kot naravno in funkcionalno lokalno skupnost.

Zakonska ureditev lokalne samouprave mora v skladu z ustavnimi določbami zagotoviti lokalni skupnosti njen samoupravni položaj in ji dati možnost samostojnega urejanja svojega delovanja. Država s svojimi predpisi ne sme samovoljno in arbitrarno posegati v samoupravni položaj občin. Po sprejetju ustave v letu 1991 je bila sprejeta vrsta zakonov in drugih predpisov, ki urejajo lokalno samoupravo oziroma se nanjo nanašajo. Ustavna načela konkretizirata predvsem Zakon o lokalni samoupravi³⁴ in Zakon o financiranju občin. ZLS je občinam v izvirno pristojnost dodelil naloge, ki so bistvenega pomena za življenje in delo njenega prebivalstva in se lahko v občini uresničujejo in obvladujejo racionalneje in učinkoviteje kot z državno oblastjo. ZFO temelji na načelu, da se občine financirajo predvsem iz lastnih virov, pa tudi sredstev državnega proračuna, ki so jim dodeljena v obliki finančne izravnave in dotacij za naložbe zaradi izravnavanja potreb financiranja občinskih nalog in njihovih lastnih zmožnosti.

Lokalna samouprava ni sama sebi namen. Namenjena je ljudem in reševanju njihovih potreb. Sodobna lokalna samouprava zagotavlja zlasti javne službe, kot so oskrba z elektriko, plinom, vodo, odvoz smeti, javni prevoz, telekomunikacije idr., ter zagotavlja demokratični nadzor in vpliv lokalne skupnosti na te službe. Zagotavlja naprave in objekte, stanovanja, zdravstvene prostore, domove za ostarele, predšolske ustanove, šole itd. Prav tako naj bi lokalne skupnosti bolj skrbele za varstvo in ustvarjanje novih delovnih mest in za napredek pri zagotavljanju možnosti za usposabljanje državljanov. Uveljavlja dejavnost za krepitev lokalne identitete in krepki sodelovanje med državljani in lokalno oblastjo. Za demokratičnost neke države je bistvenega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje v najmanjših enotah, to je v lokalnih skupnostih. V evropskih državah so glede teritorialne členitve oziroma organiziranosti (vključno s številom teritorialnih enot), njihovih pristojnosti in virov oz. načina financiranja velike razlike.

³⁴ Njegova današnja vsebina se bistveno razlikuje od prvotne zasnove, ki je bila notranje skladnejša. Predlog (novega) ZLS, ki je bil l. 2004 v zakonodajni proceduri, nato pa z novo oblastjo umaknjen, je bil v tem pogledu boljši.

Te je mogoče pripisati različnemu kulturnemu, zgodovinskemu, političnemu razvoju.

Zakon o postopku za ustanovitev občin je bil razveljaven. Po mnenju dr. Šmidovnika »je bil dejansko namenjen državnim organom – vladi in parlamentu, da bi preko natančno določene procedure lahko prišli do boljših rešitev pri oblikovanju novih občin, deloval pa je izrazito negativno. Izkrivljal je poglede na naravo teritorialnega oblikovanja občin in na samo pojmovanje bistva lokalne samouprave. Ustvarjal je napačne predstave pri občanih, da imajo ob določenih pogojih pravico do lastne občine, in da to občino lahko tako rekoč iztožijo v predpisanem postopku – podobno kot gradbeno dovoljenje ali pravico do otroških dodatkov itd. Tak vtis pa je nastal tudi pri državnih organih, ki so se v postopku podrejali logiki izvrševanja zakona. Državna birokracija je imela sorazmerno enostavno nalogo: ugotovila je zgolj to, ali so v konkretnem primeru izpolnjeni formalni zakonski pogoji za ustanovitev občine; vse drugo v zvezi z novo občino je ni niti smelo zanimati. V bistvu je isto veljalo tudi za Državni zbor, zadnjo besedo pri ustanavljanju občin pa je imelo Ustavno sodišče. S tem se je začelo t. i. drobljenje občin, ki ni bilo več v rokah vlade in parlamenta; delovalo je kot avtomatika izvrševanja zakona. Zakon je pospeševal drobljenje države na občine tudi na ta način, da je predpisoval, da se mora vsaka štiri leta enkrat – pred koncem mandatnega razdobja občinskih organov – na poziv Državnega zbora – obvezno izpeljati postopek o vseh v konkretnem mandatu občinskih organov podanih predlogih za ustanovitev novih občin. Poziv Državnega zbora je ustvarjal vtis, kot da gre za obvezno pozitivno akcijo na področju lokalne samouprave.«³⁵

5. Dvonivojska lokalna samouprava

V Evropi prevladuje dvonivojska lokalna samouprava, ob občinah obstajajo še širše lokalne skupnosti. Uvajanje novih širših lokalnih skupnosti označujemo tudi kot proces regionalizacije, ki se pojavlja v različnih oblikah oziroma v različnih modelih. Modeli regionalizacij³⁶ se razlikujejo glede na pristojnosti regij, način

³⁵ Dr. Janez Šmidovnik, Mnenje o ustavnopravnih vprašanjih v zvezi z ustanovitvijo občine Ankaran, Ljubljana, 2. 11. 2010.

³⁶ Outlines, syntheses and overviews of six models of regional self-government, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki, 27–28 June 2002.

njihovega nastanka, razmerja do države in do lokalnih skupnosti (občin). Devolucija oblasti na regionalne oblasti krepi lokalno samoupravo, ogroža pa jo, tudi prisotna, težnja k centralizaciji. Iz najnovejših dogajanj v Evropi lahko ugotovimo, da gre razvoj v smeri učinkovite in demokratične oblasti na vseh ravneh.

Vloga regij in občin v graditvi modernih držav in razvijanju sodelovanja v Evropi v zadnjih letih narašča. Prisotna je splošna zaveza o neučinkovitosti in nedemokratičnosti učinkov centralističnih sistemov. Naraščajoča decentralizacija in devolucija odsevata splošno prisotno prepričanje, da so ekonomska rast, soobstoja obnove, kakovostne javne službe in polna demokratična participacija državljanov učinkovitejši, če oblastne institucije niso vse splošno centralizirane.

Slovenija ima dvonivojsko lokalno samoupravo – občine in pokrajine.³⁷

Občine

Lokalna samouprava v Sloveniji praktično deluje od januarja 1995 dalje. Teritorialno spremenjene občine, z novo vsebino in novimi organi, so začele delovati s 1. 1. 1995. V tem razdobju se je marsikaj zgodilo na normativnem področju in v praksi – bivše komune (62) so nadomestile teritorialno nove občine (210), z novimi pristojnostmi, organi in financiranjem.

US je v več svojih odločbah opredelilo osrednje prvine ustavne zasnove občine. Občina je temeljna lokalna skupnost, katere ustavno zasnovo pogojujejo (1) skupne potrebe in interesi (2) prebivalcev (3) enega ali več naselij, (4) ki sodelujejo pri upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave (5) samostojno, se pravi samoupravno v razmerju do države. Občina je življenska 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

³⁷ 143. člen

«pokrajina»

^{Po} krajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

^{Po} krajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin.

^{Dr} žava z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.«

odnosov ter zavest o pripadnosti občini kot temeljni teritorialni skupnosti. Skupne potrebe in interesi prebivalcev enega ali več naselij motivirajo njihovo sodelovanje pri samoupravnem, v razmerju do države relativno samostojnem upravljanju javnih zadev lokalne (krajevne) narave. Ustavna koncepcija občine tudi predpostavlja, da bo občina glede na število svojih prebivalcev in druge okoliščine sposobna lokalne zadeve opravljati samostojno.³⁸

Občina je nosilec samouprave z vsebino, ki jo določa država v svoji ustavi in zakonodaji.³⁹ Tak status dobi z ustanovitvijo. Državni zbor (DZ) jo ustanovi in določi njeno območje z zakonom. Pred ustanovitvijo mora biti na teh območjih izpeljan referendum. Ustava sama postavlja nekatera merila za oblikovanje občine, ki so dejansko sestavine pojma lokalne skupnosti: območje občine obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev.

Na območju občine, ki je sicer enotno, ker je občina temeljna samoupravna lokalna skupnost, se lahko ustanovijo njeni ožji deli, kar določa statut občine, ki ureja tudi njihov položaj in način delovanja. Ožji deli občine se lahko po ZLS organizirajo kot krajevne, vaške ali četrtne skupnosti (18. člen).

Brez urejenega sistema financiranja ne moremo govoriti o lokalni samoupravi. Lokalna samouprava je lahko samo zunanji videz, če nima finančne avtonomije in dovolj finančnih virov. Finančni viri so bistvenega pomena za presojo stvarnosti lokalne samouprave. Naša ustava in Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) zahtevata pravico lokalnih skupnosti do ustreznih lastnih finančnih virov v državni gospodarski politiki, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Lokalne oblasti morajo imeti visoko stopnjo avtonomije glede svojih pristojnosti, načine in sredstva za uresničevanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Finančna avtonomija zahteva povečanje pristojnosti lokalnih skupnosti, hkrati pa zahteva tudi demokratični nadzor nad izdatki lokalnih skupnosti. Finančna avtonomija tudi pomeni, da imajo lokalne oblasti minimum zbranih davkov na

³⁸ Vlaj, Lokalna samouprava, s. 9.

³⁹ Slovenske občine svojim prebivalcem zagotavljajo izvajanje storitev in javnih služb na številnih področjih: gradijo in vzdržujejo 32,323 kilometrov občinskih cest, oskrbujejo prebivalce s pitno vodo, skrbijo za odvoz komunalnih odpadkov, vzdržujejo in gradijo 881 osnovnih šol, v katerih se je v šolskem letu 2007/08 izobraževalo 164,768 otrok, imajo na skrbi 787 javnih vrtcev, ki jih je obiskovalo 61,359 predšolskih otrok, kar je 68 % populacije, skrbijo za številne zdravstvene domove, knjižnice in javne športne objekte. Vir: SVLR.

svojem ozemlju, po drugi strani pa tudi zahteva zadovoljivo upravljanje lokalnih javnih služb, ki skrbijo za javno dobro.

V Sloveniji je prišlo do nastanka vrste občin, ki ne izpolnjujejo ustavnih in zakonskih pogojev. Takšna situacija je v nasprotju s sodobnimi evropskimi načeli, standardi in trendi. Druge države zmanjšujejo število občin, oblikujejo močne občine, ki naj bi bile sposobne odgovoriti na izzive 21. stoletja (npr. Danska⁴⁰). Pri reformah lokalnih skupnosti v Evropi in pri nas gre za povezanost teritorialnih sprememb z vsebinskimi vprašanji in še zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist prebivalstva.

Pokrajine

Temeljni cilj uvedbe pokrajin je učinkovito in pregledno upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za povezanost nove enote teritorialne samouprave z vsebinskimi vprašanji, zlasti z dobrim upravljanjem, ki bo v korist tam živečega prebivalstva. Navajajo pa se še: decentralizacija Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti kot temeljnega načela za ureditev razmerij med državo in poddržavnimi ravnmi oblasti; poudarjena je decentralizacija oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih nalog ter javnofinančnih sredstev z državne na pokrajinsko raven. Gre tudi za učinkovitejše pridobivanje in rabo sredstev strukturnih skladov EU, pa tudi za vključitev pokrajin v evropsko ozemeljsko sodelovanje, ki ga sestavljajo čezmejno, transnacionalno in mrežno sodelovanje in ki naj bi spodbujalo večjo integriranost ozemlja Unije.

S sistemskega vidika gledano bodo pokrajine kot nova upravnoteritorialna struktura prinesle številne spremembe v ostalih delih družbenega sistema – pravnem redu oz. zakonodaji, javnih financah, državni upravi, položaju občin, delovnem področju posameznih ministrstev, teritorialnem sodelovanju lokalnih skupnosti, mednarodnih razmerjih in povezavah (SE, EU in drugih) ter tudi

⁴⁰ Danska je med prvimi ratificirala MELS (1988). Do nedavnega je imela 275 občin in 14 okrožij (counties), nato pa 271 občin in 13 okrožij (okrožje otoka Baruhalm in pet občin se je januarja 2003 združilo eno občino). Aprila 2004 so 13 okrožij preoblikovali v pet regij, ki se ukvarjajo predvsem z zdravstvom, občine pa morajo imeti najmanj 20.000 prebivalcev ali pa morajo iti v obvezno partnerstvo z drugimi občinami. Reforma naj bi bila po sporazumu o strukturalni reformi med vlado in dansko ljudsko stranko iz aprila 2004 zaključena 1. januarja 2007. Ugotovljeno je bilo, da je veliko število občin premajhnih za opravljanje njihovih nalog. Niso imele dovolj finančnih in strokovnih zmožnosti za vzdrževanje in povečanje kakovosti javnih služb. Po mnenju reformatorjev večje občine niso manj demokratične kot manjše občine.

v položaju državljanov. Pomen pokrajin sicer lahko motrimo z več vidikov – ustavno-pravnega, upravno-organizacijskega, gospodarkega, geografskega in drugih vidikov ter iz notranjepolitičnih in mednarodnih vidikov.

Pokrajine so nova vrsta lokalnih skupnosti, izkušenj z njimi torej nimamo, lahko pa s pridom uporabimo izkušnje drugih in dokumente in gradiva SE. To seveda ne pomeni mehničnega posnemanja, saj tudi za pokrajine velja, da bodo utemeljene na naših zgodovinskih, geografskih, gospodarskih, političnih in drugih značilnostih.

Stroka stoji na večinskem stališču, da gospodarski, socialni, geografski, primerjalni, čezmejni, nacionalni, evropski, globalizacijski in še drugi razlogi narekujejo ustanovitev 6 do največ 8 pokrajin v RS.⁴¹ Gre za model velikih pokrajin, ki bi imele dovolj človeških in materialnih resursov za opravljanje njihovih (predvidoma zelo obsežnih) nalog, bile močnejši partner v razmerju do države in v obmejnih in čezmejnih povezavah ter uspešnejše pri pridobivanju sredstev iz skladov EU. Bile bi tudi racionalnejše in učinkovitejše, kot so lahko majhne pokrajine. Izplen 6 do 8 pokrajin dobimo, če bi morala pokrajina imeti najmanj 100.000 prebivalcev in izpolnjevati še druge pogoje – geografska zaokroženost območja, materialni in drugi pogoji za uspešen gospodarski, socialni in kulturni razvoj idr.⁴²

Uvajanje novih širših lokalnih skupnosti označujemo tudi kot proces regionalizacije⁴³, ki se pojavlja v različnih oblikah oziroma

⁴¹ »Večinsko strokovno mnenje se nagiba v korist večjih regij, ki naj bi jih bilo med 4 in 12. Vsaka varianta med njimi ima svoje dobre in slabe strani ... Varianta z 12 regijami (sedanjimi "statističnimi regijami") je nastala v sedemdesetih letih prejšnjega stoletja. Že skraja sta bili vprašljivi Notranjska in Zasavska regija zaradi majhnega števila prebivalstva, neizrazitega gravitacijskega območja in šibkih središč. Razmere se v sedanjosti niso spremenile oziroma so se celo poslabšale ...V varianti z 10 regijami (Pomurska, Podravska, Koroška, Savinjska, Spodnjeposavska, Dolenjska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Goriška in Primorska) sta najšibkejša člena Koroška in Spodnjeposavska regija, ki sta razmeroma majhni, brez ustreznega skupnega središča in gospodarsko manj razviti, vendar z izrazitim pokrajinskim regionalizmom ...Varianti z 8 regijami (Pomurska, Podravska, Savinjska, Dolenjska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Goriška in Primorska) je naklonjena večina strokovnjakov, saj bi bile regije relativno populacijsko in gospodarsko močne in bi imele ustrezno gravitacijsko zaledje. Vendar bi bile med njimi znatne razlike ...Varianta s štirimi regijami, ki spominja na nekdanjo deželno ureditev v avstroogrski dobi (Primorska, Kranjska, Spodnještajerska in Srednještajerska), bi bila dokaj umetna in bi odprla vrsto vprašanj, kako jih razmejiti in kako naj bi funkcionirale ... Zavedati se je treba, da bi možnost izjem (varianti 12 in 10) slejkoprej sprožila dodatne zahteve po podobnem obravnavanju (Ptuj, Velenje, Jesenice), kar bi zvečalo število regij na 15.« Mnenje akad. dr. Igorja Vrišerja o "možnostih za regionalizacijo Slovenije", poslano 13. 3. 2002 Ministrstvu za notranje zadeve, Uradu za lokalno samoupravo.

⁴² Prim. Stane Vlaj, Referendum o pokrajinah – zaušnica predlagateljem, IFIMES, 30. 6. 2008.

⁴³ Pokrajine pogosto označujemo tudi kot regije, razčlenjevanje države na pokrajine pa kot regionalizacijo (»pokrajinizacijo«).

v različnih modelih. Modeli regionalizacij⁴⁴ se razlikujejo glede na pristojnosti regij, način njihovega nastanka, razmerja do države in do ožjih lokalnih skupnosti (občin).

Regije⁴⁵ in druge širše lokalne skupnosti v posameznih državah so se izoblikovale na podlagi različnih zgodovinskih, političnih, gospodarskih in drugih vzgibov. V veljavni zakonodaji posameznih držav pa je mogoče zaslediti kriterije, ki se jih upošteva ob morebitnem spreminjanju meja in tudi ustanavljanju novih lokalnih skupnosti. Čeprav so prakse različne, zasledimo kot skupen cilj oziroma prizadevanje težnjo po večanju administrativne in finančne samostojnosti lokalnih skupnosti, večji demokratizaciji in uresničevanju načela subsidiarnosti.

Regije so po splošnem mnenju v Evropi bistveni sestavni del držav, eden od temeljev demokratičnih režimov, primerna raven oblasti za spodbujanje uresničevanja pravice državljanov, da sodelujejo pri vodenju javnih zadev, zagotavljajo upravljanje, ki je hkrati učinkovito in blizu državljanom, in so primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje načela subsidiarnosti.

Državni zbor je junija 2006 sprejel ustavne spremembe na področju lokalne samouprave, ki so podlaga za ustanovitev pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave v RS in so bistvenega pomena za nadaljnji razvoj lokalne samouprave. Pokrajine bodo omogočile decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti, kateremu se je zavezala tudi RS z ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave. Povezane z novim členom 143 pa so tudi spremembe 121. in 140. člena. Pri prvih gre za to, da lahko opravljajo določene naloge državne uprave tudi lokalne skupnosti (občine in pokrajine) ter na podlagi javnega pooblastila fizične in pravne osebe izven državne uprave. Pri drugih pa ni več potrebno predhodno soglasje občin za prenos opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti, če jim le-ta zagotovi tudi potrebna sredstva. S tem je odpravljena ovira za prenos državnih nalog na občine.

⁴⁴ Outlines, syntheses and overviews of six models of regional self-government, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki, 27–28 June 2002.

⁴⁵ Regije so eden temeljev demokratičnih režimov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. "Regionalna samouprava, kjer obstaja, je del demokratičnega upravljanja, regionalne oblasti pa morajo izpolnjevati minimalne standarde demokratične zgradbe in imeti legalne pristojnosti in zmožnost, znotraj ustavnih in zakonskih omejitev, urejati in upravljati del javnih zadev z lastno odgovornostjo, v interesu njihovega prebivalstva in v skladu z načelom subsidiarnosti." (Helsinki Declaration on Regional Self-Government, Konferenca Evropskih ministrov, dogovornih za lokalno in regionalno samoupravo, Helsinki, 27 do 28 junij 2002).

S temi ustavnimi spremembami bomo tudi v Sloveniji dobili notranjo upravljalno razčlenitev države, kot jo poznajo v večini evropskih držav. Odprla se bo pot za proces decentralizacije javne uprave. Pokrajine bodo postale nosilec razvoja v prostoru, v katerem danes ni institucionalnega nosilca, razen tega pa bodo tudi izvajalec nujno potrebnih javnih dejavnosti, ki jih danes v tem prostoru nihče ne opravlja ali pa jih opravljajo občine s številnimi, zlasti finančnimi težavami. Ustanovitev pokrajin je tudi eden ključnih korakov k uresničevanju skladnega regionalnega razvoja. Olajšale bodo tudi povezavo Slovenije z EU, še posebej glede uspešnejšega kandidiranja za sredstva EU iz strukturnih in kohezijskega sklada za spodbujanje skladnega regionalnega razvoja. Okrepile bodo tudi čezmejno sodelovanje lokalnih in regionalnih skupnosti.

Ustavne spremembe še ne bodo prinesle optimalno ustanovljenih in delujočih pokrajin, so pa podlaga za oblikovanje zakonov, ki bodo omogočili decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Zakoni o pokrajinah, ustanovitvi in financiranju pokrajin bodo preskusni kamen, kako stabilna je velika stopnja političnega soglasja, dosežena ob sprejemanju ustavnih sprememb.⁴⁶ Ob uvedbi pokrajin mora biti jasno opredeljeno tudi premoženje, s katerim bodo razpolagale pri izvajanju svojih pristojnosti, in primeren sistem financiranja njenih nalog. Brez natančne evidence premoženja, s katerim razpolagajo, in brez urejenih premoženjskopравnih razmerij pri upravljanju s tem premoženjem pokrajinski organi ne bodo imeli osnove za sprejemanje učinkovitih ukrepov upravljanja s tem premoženjem.

6. Zaključek

Lokalna samouprava je tudi danes v žarišču znanstvene, strokovne in politične pozornosti. V sodobnosti je pomen lokalne samouprave še posebej poudarjen – za presojo demokratičnosti neke družbe, njeno decentralizacijo in uresničevanje načela sub-

⁴⁶ Ko so bile junija 2006 sprejete ustavne spremembe, da bi z njimi zagotovili ustrezno ustavno podlago za uvedbo pokrajin kot obvezne druge ravni lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, je bila v parlamentu dosežena zavidljivo visoka stopnja soglasja političnih strank. Nato se je zapletlo pri vseh izvedbenih vprašanjih – glede števila pokrajin, njihovih pristojnosti in financiranja, sedežev pokrajinskih organov, poimenovanja pokrajin, razmerja do občin in drugih. Lahko ugotovimo, da je ta zgodba zelo podobna zgodbi v zvezi z ustanavljanjem novih občin.

sidiarnosti. *Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva.* Poudarek je na človeku, zadovoljevanju njegovih sodobnih potreb in kakovosti življenja njega in njegove družine na kraju prebivanja. Lokalne skupnosti pa niso vase zaprte skupnosti, temveč odprte tudi navzven, v širše lokalne skupnosti, državo, Evropo in globalno družbo. Vse bolj narašča tudi pomen čezmejnega povezovanja in sodelovanja lokalnih skupnosti.

Načelo subsidiarnosti je ključno načelo za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Gre za temeljno filozofsko načelo sodobne lokalne samouprave, način razmišljanja in temeljno merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi. Načelo subsidiarnosti ni povezano samo z vertikalno delitvijo oblasti oziroma javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč tudi z vprašanji varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata, regionalizacije idr. Decentralizacija kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti je moderna težnja v evropskih in izvenevropskih državah.

V večini evropskih držav prenaša država na občine in druge lokalne skupnosti del svojih pristojnosti, kadar ocenjuje, da je na ta način mogoče učinkoviteje uresničevati posamezne zadeve, v večji meri upoštevati specifičnosti nekega območja ali približati upravo prebivalcem.

MELLS opredeljuje vlogo lokalne samouprave v širši demokratični politiki. Listina vsebuje demokratično sporočilo in politično filozofijo, ki pomeni normativno utrditev tistih standardov, ki so lahko skupni evropskim državam, pri čemer pa se zaveda, da je lokalna samouprava nastala v Evropi na različne načine in ima različne tradicije, zato ob vsem tem dopušča dokaj velike razlike in odstopne od uveljavljenih pravil. Listina je nastala kot plod evropske (predvsem celinske) demokratične prakse na področju lokalne samouprave, njenega vpliva pa ni mogoče zožiti samo na njeno pravno veljavnost, temveč pomeni podlago za razumevanje pomena lokalne samouprave, tako na političnem kot tudi na strokovnem, teoretičnem področju, ter za njen prihodnji razvoj v Evropi.

Slovenska lokalna samouprava nasploh zaostaja za evropskimi načeli (npr. dvanajst načel dobrega upravljanja lokalnih skupnosti) in standardi na področju lokalne in regionalne demokracije oz. samouprave. Decentralizacija kot proces uresničevanja načela subsidiarnosti je moderna težnja v evropskih in izvenevropskih državah. Pri nas pa se ta proces še ni začel. Vzrokov je več – nepoznavanje bistva lokalne samouprave, odpor do prenašanja javnih zadev na občine in bodoče pokrajine, (pre)majhne občine, odsotnost pokrajin, pomanjkanje političnega konsenza o vsebini in poteku reforme lokalne samouprave v RS idr. Z uvedbo pokrajin bi se tudi v naši ureditvi odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki ju obstoječa odsotnost vmesne ravni ne dopušča. Uvedba nove, regionalne stopnje v upravni sistem RS pa ni mogoča brez radikalnega posega tudi v državno upravo, saj gre v bistvu za decentralizacijo državne uprave – za prenos velikega dela njenih nalog v izvorno pristojnost novoustanovljenih pokrajin.

Reforme lokalna samouprave v RS, ki se nanaša na funkcionalno, teritorialno, finančno-materialno, organizacijsko-upravno in pravno sestavino, še ni končana v nobeni od naštetih sestavin. To nam pokažejo tudi številne primerjave s tujimi ureditvami, še zlasti pa soočanje naše ureditve in prakse z evropskimi standardi lokalne in regionalne demokracije, ki jih vsebujejo Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) in najnovejše težnje, usmeritve in priporočila Sveta Evrope in Evropske unije.

Problemi upravljanja slovenskih občin so veliki. Ustanovljene so bile, upravnoorganizacijsko gledano, številne neracionalne občine. Upada interes prebivalcev za aktivno udeležbo v dogajanjih v njihovi občini, organi občine se marsikje obnašajo tako, kot da se jim ni treba povezovati s prebivalci konkretne občine, županski položaj je pravno in dejansko premočan, vloga občinskih svetov ni realizirana, člani občinskih svetov veliko bolj poslušajo svoje politične centrale v Ljubljani kot prisluhnejo konkretnim zahtevam, potrebam in interesom konkretnih ljudi v konkretni občini, ni nobenih sankcij za nemoralno in tudi nezakonito ravnanje občinskih funkcionarjev v času njihovega mandata idr.

Lokalna in (bodoča) pokrajinska samouprava v RS sta sestavni del javne uprave. Imamo 210 občin, ki se zelo razlikujejo med seboj po velikosti teritorija, številu prebivalcev, razvitosti, številu zaposlenih v občinskih upravah in kakovosti dela, udeležbi prebi-

valcev v lokalnem javnem življenju, povezovanju in sodelovanju na horizontalni ravni, dejavnosti v dveh reprezentativnih združenjih občin, čezmejnem sodelovanju idr. Več kot polovica občin ne izpolnjuje zakonskih pogojev za ustanovitev. Z upravnega vidika smo dobili neracionalne občine; tudi ni pričakovati, da bi se v kratkem začele združevati v večje enote.

V nadaljevanju reforme lokalne samouprave bi bilo treba nameniti veliko pozornost učinkovitosti občin (občinskih organov in občinske uprave), še posebej pa soodvisnosti med velikostjo občine, njeno učinkovitostjo in participacijo državljanov v lokalnem javnem življenju, kriterijem za oblikovanje lokalnih in pokrajinskih skupnosti, analizi sedanjih pristojnosti občin in njihovemu financiranju, nalogam lokalnih skupnosti po vključitvi RS v EU, upravljanju občinskega premoženja in proračuna, lokalnim javnim službam, javni etiki na lokalni ravni ter razmerjem lokalnih skupnosti do države.

Na temelju kritične neodvisne strokovne analize dosedanjega razvoja lokalne samouprave v RS je treba pripraviti spremembe in dopolnitve zakonodaje (ZLS, ZFO in drugi), ki

ureja vlogo in položaj občine kot temeljne samoupravne lokalne skupnosti. Gre zlasti za spremembe sistema financiranja občin (zlasti vprašanje lastnih davčnih in drugih virov), kritičen pregled pristojnosti občin, odpravo združljivosti državnih in lokalnih funkcij, krepitev udeležbe prebivalcev pri odločanju v občini idr.

RS nima izdelane strategije in doktrine (modela) lokalne in regionalne samouprave (demokracije), ki jo želi uresničevati. Pri izdelavi strategije bi morali upoštevati domače in evropske vidike, tudi ugotovitve prvega monitoringa SE lokalne samouprave v RS⁴⁷. Mislim tudi, da je čas za drugi monitoring, ker se nekatere stvari v naši lokalni samoupravi ne premaknejo (regionalizacija) ali pa so v nasprotju z ratificirano MELLIS (npr. položaj županov).

⁴⁷ Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Situation of local and regional democracy in Slovenia, Explanatory Memorandum, Recommendation 89 (2001) on the situation of local and regional democracy in Slovenia, 8th Session, Strasbourg, 29.-31. maj 2001.

VIRI

Literatura

- Committee of Ministers Recommendation No. R (95) 19 on the implementation of the principle of subsidiarity.
- The Congress of Local and Regional Authorities*, Recommendation 240 (2008) Draft European Charter of Regional Democracy.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe*, Situation of local and regional democracy in Slovenia, Explanatory Memorandum, Recommendation 89 (2001) on the situation of local and regional democracy in Slovenia, Eighth Session, Strasbourg, 29-31 May 2001.
- The Congress of Local and Regional Authorities*, Recommendation 240 (2008) Draft European Charter of Regional Democracy.
- Declaration of the Budapest Ministerial Conference on delivering good local and regional governance*, 14th Session, Budapest, 24 – 25 February 2005
- Demokratske vrednote in aktivno državljanstvo, pokrajine, participacija meje in odnosi s sosedi*, založilo in izdalo Društvo Občanski forum, Ljubljana, 2010.
- Draft comparative report on local authority powers and responsibilities, CDLR (2005) 40, Strasbourg, 10 November 2005.
- European Charter of Local Self-Government and explanatory report, Treaties and reports, Council of Europe, 1986.
- 20th Anniversary of the European Charter of Local Self-Government, Explanatory memorandum, The Congress of Local and Regional Authorities, 12th Plenary Session, Strasbourg, 20 September 2005.
- Recommendation Rec (2001) 19 of the Committee of Ministers to member states on the participation of citizens in local public life*, Strasbourg, 6. december 2001.
- Resolution 3 (1994)* on monitoring the implementation of the European Charter of local self-government, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, 1st Session.
- Grad, Kaučič, Ribičič, Kristan, Državna ureditev Slovenije, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 1999.
- Igličar Albin*, Oblikovanje območja občine in pokrajine, JU, 1/1994.
- Jambreč Peter*, Ustavna demokracija, Graditev slovenske demokracije, države in ustave, DZS, d. d., Ljubljana 1992.
- Jerovšek Tone*, Razmerja med državo in samoupravo, Javna uprava 1, 1994.
- Jerovšek Tone* (2006): *Kako daleč je do pokrajin?* Pravna praksa, 15. 6., str. 3.
- Fakulteta za družbene vede*, raziskovalna naloga Konstituiranje novih občin – uvajanje lokalne samouprave, Ljubljana, november 1995.
- Kaučič Igor, Grad Franc*, Ustavna ureditev Slovenije, druga, spremenjena in dopolnjena izdaja, Založba GV, Ljubljana 2001.
- Katalog pristojnosti občin*, izdelala Služba Vlade RS za lokalno samoupravo v sodelovanju z Inštitutom za lokalno samoupravo in javna naročila v Mariboru, tisk in oblikovanje: KODA PRESS – tiskarna SAJE, Maribor 1998.
- Komentar Ustave Republike Slovenije* (ur. Lovro Šturm), izdala in založila Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije 2002.
- Zdravko Mlinar, »Glokalizacija« ali getoizacija lokalne demokracije?, Koper, Slovenska Istra in država, Teorija in praksa, št. 3/2000.
- Mlinar Zdravko*, Prostorsko-časovna organizacija bivanja: raziskovanja na Koprskem in v svetu, Fakulteta za družbene vede in Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Ljubljana 2008.
- Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*, izd. Hrvatska Akademija znanosti i umjetnosti, Znanstveno vijeće za državnu upravu, pravosuđe i vladavinu prava, Zagreb, 2010.
- Outlines, syntheses and overviews of six models of regional self-government, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002.
- Posvet o regionalizaciji Slovenije*, Fakulteta za upravo, Ljubljana, 22. junij 2006 (http://www.fu.uni-lj.si/IC/posvet_regionalizacija.asp).
- Senčur Miloš*, Lokalna samouprava – kriza ali razkošje, Pravna praksa, letnik 28, št. 5/09.
- Senčur Miloš*, Dvodomnost slovenskega parlamenta, doktorska disertacija, Ljubljana, marec 2010.
- Šmidovnik Janez*, Konceptija jugoslovanske občine, Ljubljana 1970.
- Šmidovnik Janez*, Lokalna samouprava, Cankarjeva založba (Zbirka Pravna obzorja 4), Ljubljana 1995.
- Šmidovnik Janez*, Pravica do lastne občine?, Teorija in praksa, št. 6-7/2003.

Vlaj Stane, Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti, Visoka upravna šola Univerze v Ljubljani, Ljubljana 2001.

Vlaj Stane, Lokalna samouprava – teorija in praksa, Ljubljana 2006.

Vlaj Stane, Pokrajine – pogoj za decentralizacijo Slovenije, v: Demokratične vrednote in aktivno državljanstvo, pokrajine, participacija meje in odnosi s sosedi, založilo in izdalo Društvo Občanski forum, Ljubljana, 2010.

Vlaj Stane, Slovenija še nima izdelane strategije razvoja lokalne samouprave, XVII. Dnevi slovenske uprave, Portorož, september 2010.

Zakonodaja in sodne odločbe

Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 24/03, 69/04, 68/06.

Ustavni zakon o spremembah 121., 140. in 143. člena (Ur. l. RS, št. 68/06).

Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, Ur. l. RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 10/98, 74/98, 70/00, 51/02, 72/05, 60/07, 94/07 – uradno prečiščeno besedilo, 76/08, 79/09 in 51/10).

Zakon o financiranju občin – ZFO (Ur. l. RS, št. 80/94, 45/97, 56/98, 123/06, 60/07, 57/08).

Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 60/94, 69/94, 56/98, 75/98, 67/98, 73/98, 72/98, 52/02, 27/06, 61/06).

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELLIS (Ur. l. RS, št. 57/96 – Mednarodne pogodbe, št. 15/96).

Dodatni protokol k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanih lokalne oblasti (Sprejet na Odboru ministrov 9. septembra 2009 na 1064. srečanju namestnikov ministrov).

Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (Ur. l. MP, št. 8/03).

OdlUS III, 8, U-I-13/94, Ur. l. RS, št. 6/94.

OdlUS, U-I-58/95, Ur. l. št. 65/95.

OdlUS, U-I-186/00, Ur. l. 108/03.

OdlUS, U-I-24/07, U. l. 101/07.