

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

**UVELJAVLJANJE INTERESOV LOKALNIH SKUPNOSTI NA DRŽAVNI
RAVNI**

Kandidatka: Vanja Kljun
Številka indeksa: 04035599

Mentor: Mag. Miloš Senčur

Ljubljana, september 2009

POVZETEK

Samoupravna skupnost ima svoje področje dejavnosti, v to dejavnost pa ne sme nihče samovoljno posegati. O izvirnih pravicah teritorialnih skupnosti ne moremo govoriti, ker jih ima vsaka le toliko in zgolj tiste, ki jih priznava država. Lokalne skupnosti imajo pravico do sodnega varstva za zagotavljanje izvajanja svojih pooblastil in za spoštovanje načel, ki so zapisana v Ustavi in zakonih. Državni nadzor lokalnih oblasti se po MELLIS izvaja na tak način, da se zagotovi, da poseg nadzornih oblasti ostane v sorazmerju s koristjo, ki jo ščiti. Zakon o lokalni samoupravi določa, da je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki samostojno ureja svoje zadeve in naloge prenesene z zakonom.

Da bi se interesi lokalne skupnosti lažje uveljavili na državni ravni so v državnem svetu predstavniki lokalnih skupnosti, občine se združujejo v združenja občin, k uveljavitvi interesov svoje občine pa lahko pripomore tudi njen župan, ki je hkrati tudi poslanec. Interesi lokalne skupnosti pa se lahko uveljavljajo tudi prek mnenj občin v zakonodajnem postopku in sodelovanja združenj občin pri pripravi državnih predpisov.

KLJUČNE BESEDE:

Oblast, vertikalna delitev oblasti, država, pokrajina, lokalna samouprava, lokalna skupnost, državni svet, združenje občin, župan-poslanec, mnenje občin v zakonodajnem postopku, sodelovanje združenj občin pri pripravi državnih predpisov.

SUMMARY

Self-governing community has its own field of activities, however nobody from outside is allowed to intervene in these activities. We cannot discuss about the original rights of the territorial communities, because each one only has a few of them and only those which are admitted by the country. Local communities have the right to legal protection to ensure the performance of their powers and to respect the principles which are written in the constitution and laws. State control of the local authorities is by MELLs on such a way, to ensure that the intervention of controlling authorities remains in the proportion with the benefit which ought to protect them. The self-governing community law determines that the municipality is a basic local self-governing community, which independently manages its own issues and tasks transferred by law.

In order for the interests of the local community to implement on the state level more easily, there are representatives of the local communities in the national council, municipalities combining themselves in the association of municipalities, and also the mayor who is at the same time also a member of Parliament can contribute to the implementation of interests of their municipalities. These interests can however also come into force via opinions of municipalities and associations of municipalities in the legal procedure.

KEY WORDS: Authority, vertical separation of powers, state, province, local self-government, local community, national council, The Association of Municipalities of Slovenia, mayor – member of Parliament, opinion of municipalities in the legal procedure, opinion of the associations of municipalities in the legal procedure.

KAZALO:

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
2 POJEM DRŽAVE IN OBLASTI	3
2.1 OMEJITEV OBLASTI	4
2.2 NAČELO SUBSIDIARNOSTI.....	5
2.2.1 Opredelitev	5
2.2.2 Subsidiarnost v EU	6
2.3 DECENTRALIZACIJA	7
2.3.1 Teritorialna decentralizacija	8
2.3.2 Upravna decentralizacija	9
2.3.3 Politična decentralizacija.....	10
3 VERTIKALNA DELITEV OBLASTI.....	11
3.1 DRŽAVNA UREDITEV RS	11
3.2 OBLASTNE FUNKCIJE DRŽAVE.....	12
3.2.1 Državni zbor kot nosilec zakonodajne oblasti	13
3.2.1.1 Položaj in vloga	13
3.2.1.2 Sestava	13
3.2.1.3 Pristojnosti	14
3.2.2 Vlada kot nosilka izvršilne oblasti	14
3.2.2.1 Položaj in vloga	14
3.2.2.2 Oblikovanje	15
3.2.2.3 Funkcije	16
3.3 LOKALNA SAMOUPRAVA.....	17
3.4 POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE IN LOKALNE SKUPNOSTI	17
3.5 NAČELA IN IZHODIŠČA LOKALNE SAMOUPRAVE	18
3.6 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE	19
3.7 NADZOR IN VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE	19
3.7.1 Vrste nadzora.....	19
3.8 DRUGA RAVEN LOKALNE SAMOUPRAVE.....	20
3.9 OBČINA KOT TEMELJNA LOKALNA SKUPNOST	23
3.10 USTANOVITEV	23
3.10.1 Zakonski pogoji.....	23
3.11 POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČINE	24
3.12 NALOGE.....	25
3.13 ORGANI	26
3.13.1 Občinski svet.....	26

3.13.2	Župan	27
3.13.3	Nadzorni odbor	28
4	UVELJAVLJANJE INTERESOV LOKALNIH SKUPNOSTI NA DRŽAVNI RAVNI	29
4.1	USTAVNA OPREDELITEV DRŽAVNEGA SVETA	29
4.2	PRISTOJNOSTI	30
4.2.1	Zakonodajna pobuda	30
4.2.2	Mnenja	31
4.2.3	Odločilni veto	31
4.2.4	Zakonodajni referendum	32
4.2.5	Parlamentarna preiskava.....	32
4.2.6	Zahteva za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov	32
4.2.7	Predlog za sprejem avtentične razlage zakona	33
4.3	VOLITVE ČLANOV.....	33
4.3.1	Volitve predstavnikov funkcionalnih interesov	34
4.3.2	Volitve predstavnikov lokalnih interesov	34
4.4	STATUS ČLANOV	35
4.4.1	Nezdružljivost funkcij	35
4.4.2	Imuniteta	35
4.5	DEJAVNOST.....	36
4.6	BODOČA VLOGA DRŽAVNEGA SVETA.....	36
4.7	PROBLEMATIKA ZDRUŽLJIVOSTI ŽUPANSKE IN POSLANSKE FUNKCIJE	39
4.7.1	Povezanost lokalne in nacionalne oblasti.....	39
4.8	NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ.....	40
4.8.1	Župan-poslanec skozi časovna obdobja	43
4.8.2	Značilnosti opravljanja obeh funkcij z vidika županov-poslancev	44
4.8.3	Mnenje volivcev glede dvojne funkcije	45
4.8.4	Prednosti in slabosti opravljanja obeh funkcij	47
4.8.5	Prepoved opravljanja obeh funkcij hkrati	48
4.8.6	Povezovanje županov-poslancev.....	50
4.9	VLOGA OBČIN V ZAKONODAJNEM POSTOPKU	51
4.10	VLOGA ZDRUŽENJ OBČIN PRI SPREJEMANJU DRŽAVNIH PREDPISOV	52
5	ZAKLJUČEK	58
	LITERATURA:	61
	SEZNAM TABEL.....	64
	SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC	65
	IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	66

1 UVOD

Bistvo lokalne samouprave je odločanje ljudi oziroma prebivalcev neke lokalne skupnosti o svojih zadevah na podlagi lastne moči. Zagotovo ravno prebivalci lokalne skupnosti vedo, kakšne težave jih pestijo in kakšen bi bil najbolj primeren način za odpravo le-teh. Vsaj včasih je bilo tako. Sedaj pa so problemi, ki zadevajo lokalne skupnosti, mnogo bolj kompleksni in obsežni kot včasih. Zatorej ima lokalna samouprava oziroma lokalna skupnost svoje organe, ki so voljeni s strani prebivalcev. Organi lokalne skupnosti pa odločajo in rešujejo probleme, ki pestijo neko skupnost. Torej, če povzamem, je lokalna samouprava oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalcev neke lokalne skupnosti na organiziran vendar neoblasten način.

Najbolj samoupravna je država, saj je neodvisna od kogar koli, samo ona ima moč, da svoje odločitve in rešitve vsili vsakomur znotraj njenega teritorija. Vse ostale samoupravne skupnosti pa črpajo svojo pravico do samouprave iz države. Država se je včasih spopadala z lokalnimi skupnostmi, pozneje pa je ugotovila, da je bolj smiselno, da z njimi sodeluje. Sodelovanje poteka tudi tako, da država prenese del svojih nalog v opravljanje občinam, kasneje, ko bodo ustanovljene pokrajine, pa tudi njim. Vedeti moramo, da je lokalna samouprava del vsake demokratične države, saj se demokracija gradi od spodaj navzgor.

Nobena lokalna samouprava ni dovolj močna, nima dovolj pooblastil, pravic, da bi se lahko sama zoperstavila državnim oblastem, oziroma volji države. Interesi lokalnih skupnosti se zato uveljavljajo na državni ravni na različne načine. Med njimi so najpomembnejša združenja občin, zastopanje interesov lokalnih skupnosti v državnem svetu in nenazadnje, mogoče za nekatere najbolj učinkovit način uveljavljanja lokalnih interesov, župani, ki hkrati opravljajo tudi funkcijo poslanca.

Svojo diplomsko nalogo bom razdelila na tri glavna poglavja. V prvem poglavju bom opredelila pojem oblasti in tudi pojem države. Zelo pomembno je, da je oblast omejena, zato bom opisala, kakšna pravzaprav je omejitev oblasti. Pomembno je tudi načelo subsidiarnosti, ki je tesno povezano z decentralizacijo in vertikalno delitvijo oblasti, zato bom opisala oba pojma. Pri decentralizaciji pa se bom osredotočila še na oblike decentralizacije. V drugem poglavju se bom osredotočila na vertikalno delitev oblasti. V sklopu drugega poglavja bom opisala vse tri ravni, čeprav druge (vmesne), še nismo uvedli. Opisala bom najprej državo, kakšne so njene funkcije, kakšna ureditev je v Sloveniji, in nenazadnje tudi zakonodajno in izvršilno vejo oblasti (horizontalna delitev oblasti). Opisala bom tudi pokrajine, torej drugo raven lokalne samouprave, in občino kot temeljno lokalno skupnost. V zadnjem poglavju bom predstavila pomembne oblike uveljavljanja interesov lokalnih skupnosti na državni ravni. Med temi oblikami bom najprej predstavila državni svet, njegovo sestavo, volitve v državni svet, položaj članov,

ter njegove pristojnosti. Opisala bom tudi Združenje občin Slovenije in Skupnost občin Slovenije ter vlogo občin v zakonodajnem postopku, ter sodelovanje združenj občin pri pripravi državnih predpisov. Prav posebna oblika uveljavljanja interesov lokalnih skupnosti na državni ravni pa je župan-poslanec. Nima vsaka občina župana-poslanca, zato se bom še posebej osredotočila na vprašanje, kakšne prednosti to prinaša občini. Opisala bom, kako se je število županov-poslancev gibalo po posameznih letih, prednosti in slabosti združljivosti, ter združljivost teh funkcij in razloge za morebitno uveljavitev njihove nezdružljivosti.

2 POJEM DRŽAVE IN OBLASTI

Pojem država lahko razumemo oziroma opredelimo na dva načina, in sicer v širšem in ožjem pomenu. Širši pomen opredeljuje celotno družbeno skupnost na določenem ozemlju, ki jo ureja državna organizacija. Ožji pomen pojma država pa opredeljuje ravno državno organizacijo.

Država v širšem pomenu ima tri temeljne sestavine: ozemlje, prebivalstvo in državno organizacijo. Vse tri sestavine se med seboj tesno prepletajo in so nujne, da določena država obstaja.

Ozemlje države je največkrat oblikovano glede na zgodovinske okoliščine, naravne meje, v zdajšnjem času pa tudi na podlagi mednarodnih pogodb. Državna oblast lahko deluje zgolj na ozemlju države, zato ozemlje države državni oblasti predstavlja nek okvir in meje njenega delovanja. Državna oblast je na ozemlju države izključna, brez privoljenja države se ne more izvajati nobena druga oblast, seveda pa mora biti oblast države učinkovita.

Da bi država obstajala, potrebuje prebivalstvo, kar so osebe, ki prebivajo na ozemlju države. Prebivalstvo sestavljajo državljani te države ali tujci. Oblast pa deluje na vse prebivalce neke države, ne glede na to ali so to državljani ali tujci.

Pomembna temeljna sestavina države je tudi državna organizacija, ki izvaja državno oblast in ureja življenje v državi na prisilen način, kar pomeni, da na prisilen način zagotovi izvajanje njenih odločitev.

Najvišja sila v neki državi je državna oblast, zato se šteje za suvereno. Državna suverenost pa se deli na notranjo in zunanjo.

Zunanja suverenost pomeni neodvisnost, državne organizacije, napram drugim državnim organizacijam.

Notranja suverenost pomeni, da država edina izvaja državno oblast na svojem ozemlju, pri tem pa ni podrejena nobeni drugi oblasti, s tem da obvladuje celotno državo. Notranja suverenost torej pomeni, da je oblast na nekem ozemlju (na ozemlju države) vrhovna, izvirna, samostojna, enotna in vseobsežna. Suverenost v taki obliki v današnjem svetu izginja, saj države prenašajo del svoje suverenosti na organe različnih skupnosti, v katere se povezujejo z mednarodnimi pogodbami.

Pomembno je, da sta tako državna organizacija kot tudi njeno delovanje pravno urejena, predvsem v Ustavi in zakonih. Svoje odločitve sprejema v obliki pravnih aktov, zato sta pravo in država med seboj tesno prepletena in odvisna. Država je pravna oseba javnega prava in lahko nastopa v pravnem prometu, tako kot npr. lokalne skupnosti, ki so tudi pravne osebe javnega prava (Grad in Kaučič, 1997).

Poznamo več oblik organiziranosti državne oblasti, ki pa se med seboj razlikujejo predvsem glede na položaj temeljnih državnih organov in ureditve njihovih medsebojnih razmerij.

Različne oblike državne ureditve izhajajo predvsem iz vertikalne organiziranosti državne oblasti. Največja ločnica v tem okvirju pa je med unitarno in federativno urejeno državo. V unitarni državi državna oblast izhaja iz enega centra, vendar se unitarne države med seboj zelo razlikujejo. Razlika med unitarnimi državami izvira predvsem iz stopnje centralizacije države, zato poznamo centralizirane in decentralizirane unitarne države. V decentralizirani unitarni državi se oblast prenaša na nižje ravni oziroma na nižje državne organe, ki jo opravljajo relativno samostojno. Seveda centralne oblasti opravljajo nadzor nad zakonitostjo, ne pa tudi nad njihovimi odločitvami.

»Federacija je sestavljena država, lahko bi rekli, da je to nekakšna država držav, ki navzven nastopa, kot enoten mednarodni subjekt, to pa pomeni, da federativne enote (dežele, kantoni, države) nimajo svoje lastne mednarodne subjektivitete. Podlaga za federativno državno ureditev je zvezna ustava, ki razmejuje pristojnosti med zvezo in federalnimi enotami. Navadno imajo lastne ustave tudi federalne enote, vendar morajo biti njihove ustave v skladu z zvezno ustavo. Federativno urejena država ima dva pravna reda: pravni red federacije in pravne rede federalnih enot« (Grad in Kaučič, 1997, str, 163).

2.1 OMEJITEV OBLASTI

V okviru organizacije državne oblasti je določen položaj organov, ki opravljajo temeljne funkcije državne oblasti, in sicer izvršilno, zakonodajno in sodno funkcijo. Določena so tudi njihova medsebojna razmerja. Razvili sta se dve načeli organizacije državne oblasti: načelo delitve oblasti in načelo enotnosti oblasti. Načeli se nanašata na razmerja med organi, ki so na istem nivoju, torej so v horizontalnem razmerju in opravljajo različne funkcije državne oblasti.

Načelo enotnosti oblasti izhaja iz prepričanja, da je državna oblast enotna, saj gre za izraz suverenosti ljudstva in jo je zato nemogoče deliti. Izvršilna oblast je podrejena zakonodajni oblasti kot izraz suverenosti ljudstva. Sodni organi uživajo določeno stopnjo samostojnosti in neodvisnosti. Zakonodajna oblast sprejema zakone in nadzoruje izvrševanje zakonov, saj tako zagotavlja podrejenost izvršilni oblasti. To načelo torej pomeni osredotočenost oblasti v enem državnem organu (monarh, šef države, parlament), drugi državni organi pa so v podrejenem položaju. To načelo je bilo le redko uveljavljeno v ustavnih ureditvah, npr. organizacija oblasti v socialistični Jugoslaviji je po sovjetskem vzoru temeljila na načelu enotnosti oblasti, čeprav je skozi čas doživelo nekaj sprememb.

Načelo delitve oblasti je v sodobnih državah prevladujoče načelo organizacije državne oblasti. To načelo se je začelo razvijati že v 17. in 18. stoletju v Angliji. John Locke je Anglež, ki se je zavzemal za ravnotežje med različnimi vejami oblasti, ki jih je že dokaj jasno razlikoval. Montesquieu je bil Francoz, ki je ločil državno oblast na zakonodajno, izvršilno in sodno, ter zahteval, da morata vsako od teh oblasti opravljati različna oseba

in različen državni organ, ki pa je pri tem omejen po drugih organih. Različne državne oblasti naj bi med seboj sodelovale in se nadzorovale. Osnovni pomen tega načela je preprečevanje zlorabe oblasti. Za to načelo je torej značilno, da so organi, ki opravljajo funkcije državne oblasti, pri svojem delovanju dokaj samostojni in neodvisni in da nobeden od njih ne more prevladati nad drugimi. Organi med seboj sodelujejo, med njimi je vzpostavljen sistem razmerij, ki se imenuje sistem zavor in ravnovesij (checks and balances). Sodobna teorija je v 19. in 20. stoletju razvila dva nasprotna pogleda glede razumevanja vsebine načela delitve oblasti. Organizacijska neodvisnost pomeni, da organi ene oblasti ne smejo izhajati iz organov druge oblasti ali biti od njih postavljeni. Vsak organ ima svojo samostojno osnovo oblikovanja. Noben organ ne sme politično odgovarjati drugemu organu, to pomeni, da noben organ ne sme odpoklicati oziroma razrešiti drug organ. Pomembna je tudi funkcionalna neodvisnost, ki pomeni, da se ne sme noben organ vmešavati v delo drugega organa (z vetom, razveljavitvijo aktov). Drugi pogled se opira na Montesquieuja in pravi, da so organi relativno samostojni pri svojem delovanju, noben organ ne more prevladati nad drugim organom, vendar lahko učinkovito delujejo le z medsebojnim sodelovanjem. Prvega pogleda v praksi ne bi mogli uresničiti, saj ne bi zagotavljal učinkovitega izvrševanja državne pomoči. Drugi pogled pa se je uveljavil v ustavni ureditvi sodobnih držav. Skozi razvoj se je predvsem v ZDA in Nemčiji uveljavila tudi vertikalna delitev oblasti. Ta oblika delitve oblasti prihaja do izraza predvsem v federativno urejenih državah, predvsem v modernih meddržavnih oblikah, kot je Evropska Unija. »V EU je posebnega pomena predvsem načelo subsidiarnosti, kot načelo vertikalne omejitve oblasti. Temeljni pomen slednjega je, da vsaka teritorialna enota opravi tisti del oblastnih nalog, za katero je najbolj usposobljena« (Brezovnik, 2003 str. 14). Velik pomen ima vertikalna delitev oblasti tudi v državah, ki sicer niso urejene federativno, saj pomemben delež vertikalne delitve oblasti pripada lokalni samoupravi. »V ustavnopravnih ureditvah, kjer je lokalna samouprava izrecno opredeljena kot ustavna kategorija, gre za specifično obliko vertikalne delitve oblasti« (Šturm, 1998, str. 13.)

2.2 NAČELO SUBSIDIARNOSTI

2.2.1 Opredelitev

»Načelo subsidiarnosti postavlja posameznika v center družbene organizacije« (Vlaj, 2001, str. 23). To načelo išče ravnovesje med svobodo posameznika in obstoječimi oblastmi (država, mednarodna skupnost, lokalna samouprava), s to idejo pa se je ukvarjal že Aristotel. »Pravna vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti« (Vlaj, 2001, str. 303). Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast države omejena, tako, da ima manj možnosti za zlorabo oblasti. Lokalna samouprava predstavlja neko obliko varstva pred tiranijo in birokratizacijo. Lokalna samouprava

omogoča, da so nekatere javne službe učinkovitejše, kakovostnejše kot bi bile, če bi bile pod okriljem centralne oblasti. Pomembno je, da imajo prebivalci lokalnih skupnosti zagotovljeno pravico, da sami urejajo vse zadeve lokalne skupnosti v okvirih, ki jih določa zakon, seveda z lastno odgovornostjo (t.i. načelo subsidiarnosti). Vprašanje, ki zadeva porazdelitve pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo (decentralizacija), je odprto vprašanje v večini evropskih držav (Vlaj, 2001).

2.2.2 Subsidiarnost v EU

Načelo subsidiarnosti je del pravne in politične tradicije velikega dela Evropskih držav, zlasti germanskih. Ponovno se je pojavilo v razpravah, ki so potekale zaradi podpisa Sporazuma o EU, ki naj bi zagotovil korak naprej k večji integraciji 12 držav članic Evropske gospodarske skupnosti. Uspeh načela subsidiarnosti, kjer gre za splošno zasnovo, ki pomaga v razmerju do vseh drugih določb sporazuma, kot tudi pri različnih pravnih ukrepih, ki jih sprejmejo organi z uporabo tega načela, je prišel v času, ko je postal vpadlivejši tradicionalni model države, in posebej zaradi strahu pred naraščajočo centralizacijo Evropske gospodarske skupnosti demokratične participacije.

Tudi ustanovitev nadnacionalnih struktur je vodilo skupnost, ki je pod ravniyo centralne oblasti, k ugotovitvi, da lahko tudi ona izvaja oblast na področjih, kjer je to oblast prej izvajala nacionalna država. Subsidiarnost ni zgolj neka omejitev višje oblasti, da posega v zadeve osebe ali skupnosti, ki lahko delujeta sami. Subsidiarnost je tudi dolžnost te oblasti, da deluje v razmerju do te osebe ali skupnosti na takšen način, da jim omogoča samoizpolnjevanje. Subsidiarnost zagotavlja spoštovanje dostojanstva in odgovornosti posameznikov. Pojem izhaja iz latinske besede »subsidium«, kar pomeni pomoč. Je eno od temeljnih načel MELLIS in pomeni, da mora oblast spoštovati avtonomijo posameznika, v katero ne smeta posegati niti državna niti lokalna oblast, razen v primeru, ko zakon tako določa.

Za ostale ravni oblasti pa velja, da višja raven oblasti ne sme opravljati nalog, ki jih lahko učinkoviteje in racionalneje opravlja nižja raven. Hkrati pa je višja oblast dolžna pomagati nižji, da učinkovito opravlja svoje naloge in se usposablja za prevzem še drugih nalog. To načelo velja tudi za EU. Načelo subsidiarnosti je tudi orodje za presojo demokratičnosti neke ureditve, koliko odločanja in upravljanja naj torej centralna oblast prepusti nižjim oblastem.

Pomembno je, da se pri prenosu na nižjo raven upošteva uveljavitev sledečih načel:

Enotnost delovanja je načelo, ki je v sodobnem času pomembno za države, predvsem zaradi obstoječe krize. Pomembna je mobilizacija moči vseh delov, ki morajo zagotoviti gospodarno upravljanje virov, kjer pa se pojavi problem zaradi velikega števila skupnosti, ki so vključene v ta proces. Socialna politika, zadeve, ki se nanašajo na življenjske razmere (stanovanja, kultura, pomoč), so zadeve, ki se bolje opravljajo lokalno kot centralno, zaradi poznavanja razmer so bližje ljudem. Država pa daje zgolj smernice (minimalna pravila, splošni načrti), poseže lahko zgolj v imenu enotnosti delovanja in to le za čas, ko je to nujno potrebno, ali z udeležbo zainteresiranih lokalnih

ali regionalnih skupnosti. Načelo subsidiarnosti mora biti načelu enotnosti delovanja enakopravna protiutež.

Načelo učinkovitosti pravi, da neposredna bližina predstavlja biti bližje ljudem in jih z nižjimi stroški oskrbeti s storitvami.

Naslednje načelo je enotnost uporabe, ki naj bi omogočalo enakopravnejše življenjske pogoje državljanom, načelo subsidiarnosti pa naj bi pomenilo zgolj metodo delovanja.

Zadnje načelo pa je načelo solidarnosti, ki na prvi pogled ne deluje kot načelo, ki bi lahko bilo v sožitju z načelom subsidiarnosti. Solidarnost naj bi se lažje dosegla na državni ravni kot v decentraliziranem sistemu, vendar načelo subsidiarnosti zagotavlja iskanje ravnotežij in virov med različnimi skupnostmi.

Zamisel tega načela je jasna, vendar povzroča težave njena praktična uporabnost na določenih ravneh oblasti. Za njegovo uporabo je pomembno soglasje politikov o kriterijih za njegovo uporabo, ki se le nemalokrat razlikujejo (npr. glavni razlog, da so se snovalci Maastrichtskega sporazuma odločili zgolj za enostavna priporočila načela, kot pa za delitev pristojnosti med EU in državami članicami, je ravno težavnost opredelitve prej omenjenih meril) (Vlaj, 2001).

2.3 DECENTRALIZACIJA

Decentralizacijo lahko opredelimo kot sistem razmerij med državnimi in lokalnimi organi, saj lokalnim organom pripada določena stopnja samostojnosti, ki je določena z Ustavo in zakoni. Decentralizacija se pojavlja v različnih oblikah. Če gledamo glede na obseg, obstajata enotirna in dvotirna decentralizacija. Za enotirno je značilno, da je organ pri opravljanju določenih zadev hkrati decentraliziran in centraliziran za določene zadeve. Pri zadevah, kjer je centraliziran, opravlja naloge po načelu subordiniranosti, pri opravljanju zadev, kjer pa je organ decentraliziran, uživa določeno stopnjo samostojnosti. Kadar pa gre za dvotirno decentralizacijo, so poleg lokalnih organov v neki enoti tudi državni organi. To pomeni, da zadeve, ki so centralizirane, opravljajo v isti enoti eni organi, decentralizirane pa drugi. Decentralizacijo pa lahko razdelimo še na birokratično in demokratično. Za birokratično decentralizacijo gre takrat, ko višji organi nižje decentralizirane organe postavljajo in odstavljajo. O demokratični decentralizaciji pa lahko govorimo takrat, ko lokalne organe voli ljudstvo. »Lukič ob tem opozarja, da je birokratična decentralizacija za razliko od demokratične decentralizacije neugodna za ožje družbene skupnosti, saj se birokratski organ, ki ne izhaja iz vrst ljudi, nad katerimi se izvaja oblast in ni od njih odvisen, ne bo mogel vživeti v življenje ožje družbene skupnosti, ter razumeti njene potrebe. Tako bo vedno postopal po volji centralnega organa« (Brezovnik, 2003, str. 16). Birokratsko organizacijo se lahko postavi tudi na način, da decentralizirane organe ne postavi centralna oblast, ampak nekdo drug. Pri demokratični decentralizaciji organe volijo prebivalci lokalne skupnosti, voljeni organ je pod oblastjo lokalne skupnosti. »Takšna decentralizacija je svetu poznana kot

samoupravna decentralizacija. Omenjeni pojem označuje značilnosti, da prebivalstvo ožje družbene skupnosti upravlja s to družbeno skupnostjo po voljenih organih. Za decentralizirane enote, ki jih upravljajo voljeni organi, je v sodobnih demokracijah poznana t.i. neposredna demokracija pri upravljanju ožje družbene skupnosti« (Brezovnik, 2003, str. 16). Zakon o lokalni samoupravi v 44. členu določa, katere so neposredne oblike sodelovanja občanov pri odločanju: referendum, ljudska iniciativa in zbor občanov. Na zboru občanov se lahko na podlagi 45. člena ZLS obravnavajo posamezne zadeve, oblikujejo mnenja in stališča, dajejo predlogi o vsebinah splošnih aktov občine, ne pa o sklepnem računu in proračunu.

»Občinski svet lahko o kakšnem svojem aktu ali drugi odločitvi razpiše referendum na lastno pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj deset odstotkov volivcev v občini. Pravico glasovati na referendumu imajo vsi občani, ki imajo pravico voliti člane občinskega sveta. Odločitev na referendumu je sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali« (ZLS, 46. člen). »Pobudo volivcem, ljudsko iniciativo, za vložitev zahteve za razpis referenduma pa lahko da vsak volivec, politična stranka v občini ali svet ožjega dela občine« (ZLS, 47. člen).

2.3.1 Teritorialna decentralizacija

Teritorialna decentralizacija je vezana na lokalno skupnost in na lokalno samoupravo. Skozi zgodovino se je začela decentralizacija razvijati kot teritorialna decentralizacija. Teritorij je eden od temeljnih elementov za obstoj države in bistveni element za opredelitev pojma lokalne skupnosti. Teritorij je kot pojem pomemben v zvezi z naselitvijo ljudi na njem, nakazuje pa tudi fizične komponente človekovega prebivališča. Države, prav tako tudi lokalne skupnosti, so se že nekajkrat preoblikovale skozi proces teritorialne reorganizacije, ki želi vedno vnesti določeno stopnjo racionalnosti. Občine in širše lokalne skupnosti so se oblikovale na podlagi zgodovinskih značilnosti, tradicije, geografskih dejavnikov in političnih kompromisov. Torej se niso oblikovale na podlagi določenih meril racionalnosti, po katerih bi vnaprej presodile, ali so sposobne za opravljanje nalog, ki so v njihovi pristojnosti. V Sloveniji je tako že 210 občin.

2.3.2 Upravna decentralizacija

»Pojem upravne decentralizacije oz. decentralizacije upravnih sistemov zajema prenašanje upravnih funkcij s centra sistema na njegove posamezne dele. Pri tem gre predvsem za prenašanje treh temeljnih funkcij: izvrševanja, odločanja in kontrole. Omenjene funkcije je možno prenašati v različnem obsegu in od tega obsega je odvisna tudi stopnja decentralizacije upravnih sistemov« (Brezovnik, 2003, str.19). Pri nizki stopnji decentralizacije se prenese le funkcija izvrševanja, pri visoki stopnji decentralizacije pa se poleg izvrševanja prenese še funkcija odločanja in del funkcije kontrole. Vseh treh funkcij v celoti ni mogoče prenesti, saj bi to pomenilo razpad decentralizacije sistema in nastanek novih decentraliziranih sistemov. »Upravna decentralizacija, po mnenju Trpina, ni samo tehnični proces, ampak večkrat nosi v sebi izrazit interesni naboj. Od uresničevanja interesov pa sta odvisna tudi vrsta in obseg decentralizacije. Tako lahko pri decentralizaciji upravnih sistemov ločimo upravno-tehnični in interesni vidik. Cilj prvega je doseči čim večjo racionalnost in učinkovitost upravljanja medtem ko je cilj drugega vidika povečati možnost uveljavljanja interesov njegovih nosilcev. Pri sami izvedbi decentralizacije pa se omenjena vidika medsebojno prepletata« (Brezovnik, 2003, str. 19). Glavni cilj upravne decentralizacije je zagotoviti učinkovit in racionalen upravni proces. Ta cilj je bistven element lokalne samouprave, ki se oblikuje kot teritorialno upravni sistem na ožjem teritorialnem območju, zaradi zadovoljevanja potreb in interesov, ki izhajajo iz skupnih potreb. »Z vidika prenosa funkcij v okviru upravne decentralizacije gre pri lokalni samoupravi v prvi vrsti za prenos funkcije odločanja (o interesih), čemur logično sledi tudi prenos funkcije izvrševanja odločitev. Praviloma se z omenjenima funkcijama prenese tudi del kontrole, ki se neposredno nanaša na izvajanje prvih dveh funkcij, medtem ko se del kontrole, ki naj zagotovi usklajeno delovanje vseh enot lokalne samouprave, zadrži v centru« (Trpin et al. v: Brezovnik, 2003. str. 20).

Lokalna samouprava in upravna decentralizacija se kljub povsem različnim izhodiščem medsebojno prepletata in se ena drugi ne moreta izogniti. Decentralizacija upravnih sistemov je smiselna v primerih stabilne organizacijske teritorialne strukture, v kateri lokalna samouprava izvaja naloge državne uprave, in tako postane njen sestavni del. V primerih, kjer vladajo nestabilne strukture, je smiselno vpeljati dvotirni sistem uprave, kjer država vzpostavi lastno teritorialno strukturo, ki je neodvisna od lokalne samouprave. Slovenija še nima stabilne mreže občin, pa tudi pokrajine še niso ustanovljene.

2.3.3 Politična decentralizacija

Bistveno za lokalno samoupravo je, da prebivalci lokalne skupnosti sami upravljajo z lastnimi zadevami. Upravljanje pomeni sprejemanje odločitev, prek organov lokalne samouprave ali neposredno s strani prebivalcev določene lokalne skupnosti. »Bistveni temelj decentralizacije oblasti je vsekakor prenos pristojnosti odločanja o lokalnih zadevah na nižje ravni. Tako se centralna oblast dejansko decentralizira. Omenjeno pa je mogoče le ob zadostni stopnji politične decentralizacije, ki zagotavlja lokalno demokracijo in ustvarja sistem soodločanja lokalnega prebivalstva pri upravljanju z lastnimi zadevami« (Brezovnik, 2003. str. 21). V sodobni demokraciji ni mogoče, da bi prebivalci lokalne skupnosti sami v celoti sprejemali vse odločitve. Potrebe, ki se v lokalni skupnosti zadovoljujejo, so preveč zapletene in raznovrstne, da bi o njih odločali občani. Večino odločitev, ki se nanašajo na lokalno samoupravo, sprejemajo njeni organi. Posledica politične decentralizacije je decentralizacija oblasti po voljenih predstavnikih lokalnih skupnosti, kar je tudi nujen pogoj za lokalno samoupravo.

3 VERTIKALNA DELITEV OBLASTI

3.1 DRŽAVNA UREDITEV RS

Republika Slovenija je bila v času, ko je bila še del Jugoslavije, federalna enota jugoslovanske federacije. Leta 1991, po sprejemu Ustave, je postala samostojna država z republikansko obliko vladavine in unitarno obliko državne ureditve. Da gre za republikansko obliko vladavine in unitarno obliko državne ureditve, je bilo nesporno, saj Slovenija v svoji zgodovini nima monarhičnih izkušenj, pa tudi razlogov za federativno ureditev države ne. Republikanska oblika vladavine je določena v 1. členu Ustave, ki pravi, da je Slovenija demokratična republika. V ustavni ureditvi Jugoslavije po vojni je bilo v večji ali manjši meri ves čas uveljavljeno načelo enotnosti oblasti. To načelo je bilo uveljavljeno vse do konca obstoja Jugoslovanske federacije, v Sloveniji pa do sprejema nove slovenske Ustave 1991. Načelo enotnosti oblasti je bilo v razpravah o novi ustavni ureditvi zelo kritizirano. Kot eno temeljnih izhodišč državne ureditve je postalo načelo delitve oblasti, ki je zamenjalo načelo enotnosti oblasti, ki je veljalo do osamosvojitve. Načelo delitve oblasti predstavlja eno najbolj razvidnih in temeljnih razlik v primerjavi s prejšnjo ureditvijo. Pri odločanju, kateri sistem organizacije oblasti bo uveljavljen v Sloveniji, pa so se porajala razna vprašanja. Odločanje je potekalo med parlamentarnim sistemom, ki se je naslanjal na nemški model parlamentarnega sistema, in pa parlamentarno-predsedniškim sistemom, ki je v večji meri vezal vlado na predsednika države, katerega položaj naj bi bil okrepljen po vzoru francoskega sistema. Obe različici sta izhajali iz prepričanja, da je treba vzpostaviti čim bolj uravnoteženo vlado, ki bo čim manj odvisna od spreminjajočih se razmerij med političnimi strankami, ki so v parlamentu. Sprejeta je bila prva različica, in sicer parlamentarni sistem, ki se zgleduje po nemški ureditvi predvsem glede oblikovanja vlade in njene odgovornosti državnemu zboru. Izbrana različica, torej nemška inačica parlamentarnega sistema, vlado tesnejše veže na parlament, hkrati pa ji s sistemom konstruktivne nezaupnice zagotavlja visoko stopnjo stabilnosti. To pa pomeni zagotovitev stabilnosti vlade in parlamenta, kar je bil tudi namen ustavodajalca. Državna ureditev izhaja iz načela delitve oblasti, saj je že v splošnih določbah Ustave Republike Slovenije (2. odstavek 3. člena) določeno, da se oblast izvršuje po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V Ustavo pa je prišlo nekaj določb, ki so kljub načelu parlamentarnega sistema uvedle v razmerju med zakonodajno in izvršilno oblastjo elemente skupščinskega sistema. Ti elementi skupščinskega sistema se zlasti kažejo pri pretiranem poudarjanju volilne funkcije državnega zbora (volitve sodnikov, imenovanje ministrov), to pa zapleta razmerje med vlado in državnim zborom. Zlasti zakon o vladi in Poslovnik državnega zbora sta odmik proti skupščinskemu sistemu, ker vlado postavljata v položaj, ki je bližji položaju

izvršilnega organa v skupščinskem sistemu. Taka ureditev ne omogoča zadostne samostojnosti, homogenosti in učinkovitosti vlade kot nosilca izvršilne veje oblasti, saj se v naši ureditvi instrumenti (nezaupnica, zaupnica), ki zagotavljajo enakopravnost obeh vej oblasti, ne morejo v zadostni meri uveljaviti. Zaradi velikega števila političnih strank v državnem zboru in zaradi potrebe po večstrankarskem koalicijskem oblikovanju vlade pa je zamegljeno tudi načelo delitve oblasti, ki je v Ustavi določeno kot eno izmed temeljnih načel državne ureditve.

3.2 OBLASTNE FUNKCIJE DRŽAVE

Država svojo oblast uresničuje preko različnih oblastnih funkcij države. Državna funkcija je skupek istovrstnih oblastnih dejavnosti države, ki jih v sodobnih državah izvajajo različni državni organi. Predvsem v starejši pravni literaturi se pogosto namesto o delitvi državnih funkcij govori o delitvi državne oblasti, vendar vemo, da je državna oblast samo ena, ne pa več oblasti hkrati, ker to ne bi več pomenilo suverenosti neke države. Poznamo več sistemov delitve oblastnih funkcij, predvsem so pomembni dualistični, trialistični in kvadrialistični sistemi. V praksi je najbolj uveljavljena trialistična delitev državnih funkcij in je uveljavljena v večini sodobnih ustav. Dualistični sistem deli državno oblast na funkcijo odločanja in na funkcijo izvrševanja. Funkcijo odločanja opravljajo zakonodajni organi, izvrševalno funkcijo pa sodni in izvršilni organi, ki so med seboj organizacijsko ločeni. Montesquieu je utemeljitelj trialistične teorije, ki deli državno oblast na zakonodajno, izvršilnoupravno in sodno funkcijo. Kvadrialistična teorija loči izvršilno od upravne funkcije, zato pozna štiri funkcije državne oblasti, in sicer zakonodajno, izvršilno, ki je pretežno politična, upravno, kjer gre za konkretno izvrševanje zakonov prek upravnih organov, ter sodno. Zakonodajna funkcija je funkcija države, v okviru katere državna oblast izdaja zakone, ki so poleg Ustave najvišji pravni akti v državi. V okviru te funkcije državna oblast postavlja nek okvir oziroma meje za izvajanje drugih državnih funkcij. V sodobnih državah to funkcijo opravljajo zakonodajna telesa, vendar je običajno, da vsaj del zakonodajne funkcije opravlja izvršilni organ v okviru delegirane zakonodaje. Izvršilnoupravno funkcijo izvajajo izvršilni organi, to so vlada, upravni organi, šef države. Glavni namen te funkcije je sprejemanjem aktov za izvrševanje zakonov, ki so sprejeti s strani zakonodajnega telesa. V praksi pa se lahko zgodi, da se v okviru ene funkcije (npr. izvršilne) sprejemajo pravni akti, ki po svoji materialni vsebini sodijo v okvir druge funkcije npr. zakonodajne. Tako pride do odstopanj od vsebine ločene državne funkcije in do poseganj v drugo funkcijo, kar pa lahko predstavlja zmedo v razmerjih med temeljnimi državnimi organi. Tretja funkcija, torej sodna funkcija, se izvaja z avtoritativno ugotovitvijo kršitve neke pravne norme in njene odstranitve. V okviru te funkcije se izvaja ustavnosodna kontrola, izdajajo se konkretni akti predvsem v obliki sodb, in ne splošni akti. Ustava Republike Slovenije se je naslonila na trialistično teorijo delitve državnih funkcij, saj v 2. odstavku 3. člena

določa, da se državna oblast izvaja po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (Grad et. al., 1996) .

3.2.1 Državni zbor kot nosilec zakonodajne oblasti

3.2.1.1 Položaj in vloga

Položaj, pa tudi vloga državnega zbora sta v novi ureditvi bistveno drugačna od stare ureditve. Nova ureditev izhaja iz enakih izhodišč kot ureditev sodobnih parlamentov. V njej ima državni zbor kot zakonodajno telo položaj predstavniškega telesa, torej izhaja iz načela, po katerem je predstavniško telo predstavnik vseh državljanov, ne glede na njihov družbeni položaj, vlogo in njihove posebne interese. Državni zbor ima edini pravico do sprejemanja zakonov, saj v celoti opravlja zakonodajno funkcijo, čeprav Ustava tega posebno ne določa, vendar to ni potrebno, saj je zakonodajna funkcija temeljna funkcija predstavniškega telesa. Ustava samo implicitno v 86. členu določa zakonodajno pristojnost državnemu zboru, in sicer s tem, da določa, s kakšno večino se sprejemajo zakoni in druge odločitve, ki jih sprejema državni zbor. Za opravljanje nalog zakonodajnega telesa ima nekatera pooblastila tudi državni svet, ki zagotavlja zastopstvo nekaterih posebnih družbenih interesov (lokalnih). Pristojnosti državnega sveta jasno kažejo podrejenost državnemu zboru, ki nima nobenih zakonodajnih pristojnosti, ker ne more sprejemati zakonov, in lahko le posredno sodeluje pri njihovem sprejemanju.

3.2.1.2 Sestava

Državni zbor sestavlja 90 poslancev, ki so izvoljeni na podlagi neposredne, splošne in enake volilne pravice, s tajnim glasovanjem, kar določa 80. člen Ustave. Da so poslanci izvoljeni na podlagi splošne volilne pravice, pomeni, da so v državnem zboru predstavljeni državljani Slovenije. V državnem zboru imata predstavnika tudi dve narodni skupnosti, to sta italijanska in madžarska, ki imata tam zagotovljeno eno poslansko mesto neodvisno od števila njenih pripadnikov. Poslanci so izvoljeni le za določen čas, kar pa ne velja za člane drugih državnih organov. Državljeni se na vsake štiri leta odločijo, katera oseba oziroma politična stranka je primerna, da predstavlja njihove interese v državnem zboru. V predsedniškem sistemu ta doba velja do konca, v parlamentarnem sistemu pa se lahko pride do predčasnega razpusta parlamenta in posledično tudi skrajšanja mandatne dobe, ki je lahko različna (v Sloveniji 4 leta, v Veliki Britaniji 5 let), mandatna doba pa se lahko tudi podaljša, in sicer v času vojne oziroma izrednega stanja.

3.2.1.3 Pristojnosti

Državni zbor kot predstavniško telo opravlja funkcije, ki jih lahko razdelimo na tri segmente, in sicer zakonodajno, volilno in nadzorno funkcijo.

V okviru zakonodajne funkcije državni zbor: sprejema spremembe Ustave, svoj poslovnik, deklaracije, resolucije, priporočila, stališča, sklepe, ratificira mednarodne pogodbe, sprejema državni proračun in zaključni račun proračuna, razpisuje referendum. Zakonodajna funkcija ima ožji in širši pomen. V ožjega zagotovo sodi sprejemanje zakonov, v širšega pa sprejemanje drugih zgoraj omenjenih aktov.

Volilna funkcija je funkcija državnega zbora, v okviru katere voli in razrešuje predsednika vlade in ministre, predsednika in podpredsednike državnega zbora, ustavne sodnike, sodnike, člane sodnega sveta, guvernerja centralne banke, člane računskega sodišča, varuha človekovih pravic in druge. Če primerjamo volilno pravico našega parlamenta z drugimi sodobnimi parlamenti, vidimo, da je volilna funkcija našega državnega zbora precej obsežnejša. Razlog za ta velik obseg volilne funkcije najverjetneje izhaja iz tradicije prejšnjega skupščinskega sistema.

V okvir nadzorne funkcije državni zbor odreja parlamentarno preiskavo, odloča o obtožbi predsednika republike, predsednika vlade in ministrov pred Ustavnim sodiščem ter o zaupnici in nezaupnici vladi. Nadzorno funkcijo lahko razdelimo na dva segmenta in sicer na funkcijo političnega nadzora, ki pomeni nadzor nad delovanjem izvršilne oblasti in pa funkcijo splošnega družbenega nadzora, katero izvaja prek parlamentarne preiskave in s sprejemanjem različnih neobveznih aktov, kot so stališča, deklaracije ...

Pomembna je še ena pristojnost državnega zbora, in sicer da odloča o razglasitvi vojnega stanja, izrednega stanja, ter o uporabi obrambnih sil. Državni zbor pa opravlja še nekatere naloge, kot so odločanje o imuniteti poslancev, ustavnih sodnikov in sodnikov ter verifikacija mandatov poslancev.

3.2.2 Vlada kot nosilka izvršilne oblasti

3.2.2.1 Položaj in vloga

V različnih sistemih so nosilci izvršilne oblasti različni državni organi, razlikujejo pa se tudi njihov položaj in razmerja do drugih organov oblasti, zlasti njihovo razmerje do zakonodajne oblasti. Izvršilna oblast je tisti del državne oblasti, v okviru katere se najbolj neposredno izvršujejo najpomembnejše funkcije sodobne države. Med najpomembnejše funkcije sodobne države zagotovo sodijo klasična represivna funkcija in socialne in ekonomske funkcije države. Vlada je kolegijsko telo, politično je odgovorna predstavniškemu telesu, hkrati je vrh izvršilne funkcije in najvišji organ državne uprave.

Vlada je obenem politično telo, ki si prizadeva za uresničevanje politike koalicije strank, ki oblikujejo vlado. Slednja politiko uveljavlja preko zakonskih in drugih predlogov, ki jih daje državnemu zboru. Vlado sestavljajo predsednik vlade, ki sklicuje seje vlade in jim tudi predseduje, skrbi za politično in upravno enotnost usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov, za katero jim lahko da zavezujoče napotke, in ministri. Ti imajo dvojno vlogo, so namreč člani kolegijskega organa-vlade in pa predstojniki ministrstev. Ministri vodijo posamezne upravne organe, nekateri pa so tudi brez resorja, in ti so navadno zadolženi za splošna politična vprašanja. Vsak minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje politične usmeritve za delo ministrstvu in organom v njegovi sestavi, nadzoruje njihovo delo, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi, ter opravlja druge naloge, ki jih določa zakon in drugi predpisi. Predsedniki vlad in ministri ne morejo hkrati opravljati funkcij v državnih organih, sodiščih, organih lokalnih skupnosti in drugih javnih funkcij, niti ne smejo opravljati drugih dejavnosti, ki po zakonu niso združljive s funkcijo člana vlade. Če poslanec postane član vlade, ne sme opravljati funkcije poslanca, vendar mu zato ni treba odstopiti, saj mu poslanska funkcija v tem času miruje. V primeru, da preneha biti član vlade, pa jo pridobi nazaj. Vlada je kot najpomembnejši nosilec izvršilne oblasti urejena že v Ustavi, zlasti način njenega oblikovanja in njena odgovornost državnemu zboru, podrobneje pa je urejena z Zakonom o vladi, s Poslovnikom državnega zbora Slovenije in Poslovnikom vlade Republike Slovenije. Vlada na sejah veljavno sklepa, če je navzoča večina članov, odloča pa z večino glasov vseh članov, torej absolutno večino.

3.2.2.2 Oblikovanje

Vlado se oblikuje tako, da šef države podeli mandat za sestavo vlade vodji tiste poslanske skupine, ki je na volitvah dobila večino v državnem zboru. Mandatar sestavi vlado in jo predstavi parlamentu, ki ji mora izreči zaupnico, da vlada lahko začne delovati. Če je vladna koalicija sestavljena iz dveh ali več strank, je postopek oblikovanja vlade zapleten. Oblikovanje vlade je odvisno od sposobnosti in pripravljenosti strank za sprejetje dogovora o delovanju skupne vlade, o razdelitvi funkcij v vladi. V takem primeru dobi mandat za sestavo vlade vodja stranke, ki ima v državnem zboru največ poslancev, k sodelovanju pa mora pridobiti toliko drugih strank, da imajo skupaj večino poslancev v parlamentu in so pripravljeni oblikovati skupno vlado z njim na čelu. Če ta postopek ni uspešen in mu ne uspe pridobiti zadostnega števila poslancev na svojo stran, mora vrniti mandat šefu države, postopek pa se mora začeti znova od začetka. Za naš sistem v skladu z nemškim vzorom določa, da predsednika vlade voli državni zbor na predlog predsednika republike. Ta pa se mora posvetovati z vsemi vodji poslanskih skupin v državnem zboru. Predsednika vlade se izvoli z večino glasov vseh poslancev s tajnim glasovanjem. Če kandidat ni izvoljen, ima predsednik 14 dni časa, da predlaga istega ali drugega kandidata. Kandidata lahko predlagajo tudi poslanske skupine ali pa najmanj deset poslancev. Če tudi v tem primeru ne pride do izvolitve, predsednik države

razpusti državni zbor in razpiše nove volitve. Te se lahko prepreči, če državni zbor v osemindesetih urah z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev sklene, da se izvedejo vnovične volitve predsednika vlade. Za ta način izvolitve je dovolj večina opredeljenih glasov navzočih poslancev. Izvoljeni šef vlade mora imenovanje ministrov predložiti državnemu zboru (112. člen Ustave, 1. odstavek) najkasneje v petnajstih dneh po svoji izvolitvi. Če mu ne uspe v roku ali dodatnem roku, ki mu ga postavi državni zbor, mu preneha funkcija predsednika vlade. Ta člen našo ureditev oddaljuje od klasičnega parlamentarnega modela in jo približuje skupščinskemu sistemu. Imenovanje ministrov v državnem zboru prinaša kar nekaj slabosti. Taka ureditev omogoča prevelik vpliv državnega zbora na personalno zasedbo vlade, kar mandatarju lahko predstavlja težavo pri sestavljanju ekipe po lastni volji. Otežena je tudi sestava vlade, saj se mora vsak minister predstaviti pristojni državnozborski komisiji, kar pa še povečuje negotovost pri sestavi.

3.2.2.3 Funkcije

Funkcije vlade v naši Ustavi niso posebej opredeljene, zato pa so opredeljene v zakonu. Njene funkcije kot najvišjega organa izvršilne oblasti in državne uprave Republike Slovenije so izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, izvajanja zakonov in drugih aktov državnega zbora. Vlada mora vse svoje funkcije izvrševati v skladu z Ustavo in zakonom. V 88. členu Ustave je določeno, da je pravica vlade, da predlaga zakone v sprejem predstavniškem telesu, pa tudi z zakonom je določeno, da lahko vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, druge predpise in splošne akte ter določitev politike za posamezna družbena področja. Zakon vlado pooblašča, da lahko tudi sama izdaja splošne in posamične pravne akte. Uredba je splošni akt, ki ga izda vlada za izvrševanje zakona. Z uredbo vlada podrobneje ureja razmerja, ki so določena z zakonom, pomembno je, da se uredba drži namena zakonske ureditve in meril, določenih z zakonom. Vlada razmerja torej ne ureja na novo, pri urejanju se mora držati vsebine zakonske ureditve, če se ne bi bila uredba protizakonita. Vlada potrebuje pooblastilo zgolj za uredbe, s katerimi ureja način uresničevanja pravic in obveznosti državljanov ter drugih oseb, saj se pravice in obveznosti državljanov po Ustavi lahko določijo zgolj z zakonom. Protizakonito bi bilo tudi, če bi vlada urejala vprašanja, za katera nima zakonskega pooblastila. Svojo notranjo organizacijo in svoje delo ureja s poslovnikom in s sklepi, o posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti pa izdaja odločbe kot posamične pravne akte. Naslednja naloga vlade je usmerjanje in vodenje državne uprave prek ministrov. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje politične usmeritve za izvajanje politike in izvrševanje zakonov, predpisov. Skrbi tudi za usklajeno izvrševanje funkcij ministrstev. V okviru nadzorstva pa nadzoruje delo ministrstev, lahko zadrži izvršitev predpisa, ki ga je izdal minister. Vlada odloča tudi o kompetenčnih sporih med posameznimi ministrstvi.

3.3 LOKALNA SAMOUPRAVA

3.4 POJEM LOKALNE SAMOUPRAVE IN LOKALNE SKUPNOSTI

Pojem lokalna samouprava v teoriji nima enotne definicije, zato obstaja toliko opredelitev, kot je avtorjev. Lokalna samouprava je več kot le lokalna skupnost, je lokalna skupnost, ki ima status samouprave. Samouprava pomeni pravico odločati o svojih zadevah na podlagi lastne moči. Bistvo je, da se določen krog zadev opravlja po ljudeh iste organizacije, ki je za te zadeve neposredno zainteresirana, brez da te zadeve opravlja center. Najbolj samoupravna je zagotovo država, saj je neodvisna od kogar koli, samo ona ima moč, da lahko vsili svoje odločitve komur koli znotraj države. Ostale družbene skupnosti črpajo pravice za samoupravo iz države, saj jim država lahko prepusti pravico odločanja o določenih zadevah. Javna samouprava je sestavljena iz sistema samoupravnih družbenih skupnosti, svojo samoupravo pa črpajo iz najširše družbene skupnosti – države. Samoupravna skupnost ima svoje področje dejavnosti, v to pa ne sme posegati nihče zunaj nje. Interese ožjih družbenih skupnosti določa država, ki določa tudi območje uveljavljanja teh interesov. O izvornih pravicah teritorialnih skupnosti ne moremo govoriti, ker jih ima vsaka le toliko in zgolj tiste, ki jih priznava država (Vlaj, 2001, str. 19). »Lokalna samouprava je oblika samostojnega urejanja in reševanja življenjskih potreb prebivalstva v določenih, praviloma ožjih krajevnih okvirih in na organiziran, vendar neoblasten način« (Vlaj, 2001, str. 20). To seveda ne velja za državno upravo, za katero je značilna hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija. V začetku 20. stoletja je veljala teorija o dominaciji države ter podrejenosti in odvisnosti ožjih družbenih skupnosti, kar pa ni več v skladu z novejšimi mednarodnimi dokumenti, še posebej ne z načelom subsidiarnosti. MELLIS pa označuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalne oblasti, da v mejah Ustave in zakonov ureja velik del javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo, seveda v interesu lokalnega prebivalstva.

Lokalna samouprava pri nas torej pomeni pravico občin in širših lokalnih skupnosti do urejanja in opravljanja v svoji pristojnosti javne zadeve, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju.

Lokalna skupnost je sestavljena iz naslednjih bistvenih elementov: ozemlje, ljudje, ki živijo na tem ozemlju, skupni interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje potreb in interesov ljudi in zavest ljudi o pripadnosti skupnosti, katere del so. Pri pojmu lokalna skupnost ne gre za pravni pojem, ampak za družbeni pojav. To je naravna skupnost, ki nastane na nekem območju zaradi uresničevanja skupnih interesov ljudi, ki bivajo na tem območju. Lokalna skupnost je dolgotrajna, ima središče, določene teritorialne meje in je multifunkcionalna. »Lokalna skupnost je tista teritorialna skupnost, v kateri se na

najnižji ravni pojavljajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le skupno. Lokalne skupnosti so naravne skupnosti, ki so nastale z zgodovinskim razvojem. Imajo svojo ozemeljsko razsežnost, ki je zelo različna« (Vlaj, 2001. str. 21). Ljudje so eden izmed temeljnih elementov lokalne skupnosti. Povezujejo jih potrebe, ki pa so drugačne na podežlju kot v mestu. Danes velja teorija urbano-ruralnega kontinuuma, po kateri poleg podeželskih in mestnih skupnosti obstajajo še skupnosti, ki se glede na svoje značilnosti nagibajo k eni ali drugi obliki lokalnih skupnosti. Pogoj za nastanek določene organizacijske strukture je zagotovo zadovoljevanje skupnih potreb prebivalcev. Te potrebe so največkrat potreba po plinu, elektriki, javni razsvetljavi, kanalizaciji.

Lokalna samouprava pri nas torej pomeni pravico občin in širših lokalnih skupnosti do urejanja in opravljanja v svoji pristojnosti javnih zadev, ki se nanašajo na življenje in delo prebivalcev na njihovem območju. Ljudje v lokalni skupnosti imajo pravico, da rešujejo svoje lokalne probleme in imajo lastne dohodke.

3.5 NAČELA IN IZHODIŠČA LOKALNE SAMOPURAVE

»Prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih« (URS, 138. člen). Temeljna lokalna skupnost je občina, ki se jo ustanovi z zakonom po opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena.

Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin« (URS, 143. člen)

Zakon o lokalni samoupravi določa, da je občina temeljna lokalna samoupravna skupnost, ki samostojno ureja svoje zadeve in naloge prenesene z zakonom. Zakon o lokalni samoupravi v splošnih določbah določa, da so lokalne samoupravne skupnosti pravne osebe, ki imajo pravico pridobivati, razpolagati in posedovati vse vrste premoženja. Občina je ravno tako kot država oseba javnega prava. Zakon ima še vrsto drugih določb, kot so določbe o medobčinskem sodelovanju, o financiranju samouprave, določbe o imenu in sedežu občine, grbu, o načinu upravljanja lokalne skupnosti in drugo.

Ustava uvaja posebno varstvo narodnih skupnosti, na podlagi katerega naj bi se občine oblikovale tako, da je zagotovljeno uresničevanje pravic italijanske in madžarske narodne manjšine.

3.6 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE

Za položaj lokalne samouprave je izredno pomembno, da je urejen že v Ustavi, zato sodobne države vsebujejo temeljna načela, ki urejajo lokalno samoupravo. Da je položaj lokalne samouprave urejen že z Ustavo, je pomembno predvsem zato, ker zaradi tega država ne sme posegati vanjo. Lahko jo zgolj razčlenjuje v skladu z Ustavo. Za našo ureditev velja, da so temeljna izhodišča zapisana v Ustavi, razčlenjena pa so zlasti v Zakonu o lokalni samoupravi.

V devetem členu Ustava določa, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava. To pomeni temeljno garancijo lokalni samoupravi, kar je ena od najpomembnejših ustavnih vrednot.

Zakon o lokalni samoupravi, sprejet leta 1993 ter večkrat spremenjen in dopolnjen, je zagotovo najpomembnejši zakon s tega področja. Položaj lokalne samouprave urejata še Zakon o lokalnih volitvah, Zakon o financiranju občin itd. Naša zakonodaja je na tem področju zelo splošna nasproti drugim državam, dopušča veliko prostora za samoupravno ureditev z občinskimi akti. Slabost te splošne ureditve so dileme, ki jih je uvedba novega sistema lokalne samouprave povzročila. Tem težavam bi se lahko izognili, če bi bile nekatere zadeve urejene z zakonom.

3.7 NADZOR IN VARSTVO LOKALNE SAMOUPRAVE

Ustava v 144. členu določa, da državni organi nadzorujejo zakonitost dela organov lokalnih skupnosti. Nadzor državnih organov nad lokalno samoupravo določa tudi Zakon o lokalni samoupravi. Državni organi nadzirajo zakonitost dela organov občin, nadzor opravljajo vlada in ministrstva.

MELLS o nadzoru:

Lokalne skupnosti imajo pravico do sodnega varstva, za zagotavljanje izvajanja svojih pooblastil in za spoštovanje načel, ki so zapisana v Ustavi in zakonih. Državni nadzor lokalnih oblasti se po MELLS izvaja na način, da se zagotovi, da poseg nadzornih oblasti ostane v sorazmerju s koristjo, ki jo ščiti. Glavni namen nadzora je pomoč, svetovanje, krepitev odgovornosti in sposobnosti za samostojno odločanje organov lokalnih skupnosti. Nadzor nikakor ne bi smel zmanjšati svobode odločanja in učinkovitosti lokalnih oblasti pri opravljanju njihovih nalog.

3.7.1 Vrste nadzora

Poznamo tri vrste nadzora nad delom lokalnih skupnosti, to so pravni, finančni in politični nadzor in vsak ima svoj razlog in cilj. Namen pravnega nadzora je, da se zagotovi, da lokalne oblasti ne prekoračijo svojih pooblastil in da so pooblastila uporabljena v skladu z zakonom. Pravni nadzor je sestavljen iz več oblik. Prvič gre za

nadzor, ki ga opravljajo osrednje, če je mogoče regionalne oblasti (tu gre za upravni nadzor nadzornih oblasti), nato sledi nadzor, ki ga opravljajo domača sodišča. Nadzor pa opravljajo tudi nesodna telesa, ki so neodvisna od regionalnih oblasti (varuh človekovih pravic). Finančni nadzor in revizija se izvajata s pregledovanjem računov in likvidnostjo ter drugimi finančnimi zadevami. Finančni nadzor izvajajo nadzorni odbori občin, ministrstvo za finance, komisija za nadzor javnih financ in računsko sodišče. Politični nadzor se opravlja na dveh ravneh, in sicer znotraj lokalne skupnosti, kjer so izvršilna telesa odgovorna izvoljenim skupščinam, ter prek javnosti. Najbolj neposredna oblika nadzora javnosti so lokalne volitve. MELLs predvideva tudi druge oblike nadzora javnosti: referendum, skupščine državljanov in druge oblike neposredne udeležbe državljanov. Vsak upravni nadzor je praviloma usmerjen zgolj k zagotavljanju skladnosti z zakonom in ustavnimi načeli. Primernost izvajanja nalog, ki so prenesene na lokalne skupnosti, pa lahko opravljajo le oblasti višje stopnje. Torej pri prenesenih državnih nalogah je nadzor razširjen na učinkovitost njihovih dejavnosti, lahko pa višje oblasti sprejmejo obvezne smernice. Upravni nadzor pa ne sme zmanjševati svobode in učinkovitosti organov pri opravljanju njihovih nalog. V naši ureditvi občinski organi pri opravljanju svojih nalog izdajajo splošne in posamične pravne akte, izdajajo notranje akte in akte poslovanja. Med splošne akte spadajo statut, odloki, poslovnik o delu občinskega sveta, odredbe, pravilniki in navodila. Sprejema jih občinski svet, ti akti pa morajo biti v skladu z zakoni in Ustavo. Posamične upravne akte pa v upravnih zadevah izdaja na prvi stopnji občinska uprava na drugi pa odloča župan (Vlaj, 2001).

Varstvo lokalne samouprave ter pravic posameznikov ureja Zakon o lokalni samoupravi. Občina oziroma pokrajina lahko vloži pri Ustavnem sodišču RS zahtevo za presojo ustavnosti in zakonitosti tistih predpisov države, ki posegajo v ustavni položaj in pravice lokalne skupnosti. V naloge, ki so z zakoni in akti opredeljene kot naloge lokalnih skupnosti, država ne sme posegati.

3.8 DRUGA RAVEN LOKALNE SAMOUPRAVE

V Sloveniji so se od vsega začetka, torej od trenutka, ko so se oblikovale prve predstave o lokalni samoupravi, porajala vprašanja, ali je potrebna v prostoru med državo in občinami še ena teritorialna enota – ali potrebuje po obsegu majhna država še eno teritorialno raven s statusom lokalne samoupravne skupnosti. Glede položaja takšne vmesne ravni so se porajala tudi vprašanja, ali naj bi bila ta raven zgolj oblika medobčinskega sodelovanja ali naj bi imela status posebne avtonomne skupnosti in bi samostojno opravljala zadeve, ki so aktualne v razmerju oziroma prostoru med državo in občino. O tem vprašanju so potekale razprave, tako politične kot tudi strokovne, vse od sprejetja nove Ustave leta 1991. »Če je bilo obdobje od osamosvojitve do danes posvečeno drobitvi Slovenije, je čas, da se začne Slovenija ukvarjati s povezovanjem,

utemeljenim na decentralizaciji. Doslej se je veliko pozornosti posvečalo predvsem horizontalni delitvi oblasti, poslej bi se morali več ukvarjati tudi z vertikalno delitvijo oblasti med centralno oblastjo in lokalno samoupravo. K takšnemu razvoju lahko pomembno prispeva ustanovitev pokrajin«, trdi Ribičič. V Ustavo so bile leta 2006 vnesene nove določbe o pokrajinah. Razprave o pokrajinah so pripeljale do ugotovitev, da pokrajine potrebujemo, da morajo imeti položaj širših samoupravnih lokalnih skupnosti in da 143. člen zamegljuje ustavno zamisel o pokrajini in celo povzroča blokado v sistemu. Problem 143. člena je bil v tem, da je po eni strani omogočal ustanovitev širših samoupravnih lokalnih skupnosti, omenjal je tudi pojem pokrajina, po drugi strani pa prepuščal njihovo ustanovitev občinam, kar pa je ustanovitev onemogočalo, ker je govoril o povezovanju občin v širše samoupravne lokalne skupnosti, občine pa se v te skupnosti ne morejo povezovati. Širše lokalne skupnosti, torej pokrajine, lahko ustanovi le država. V politiki pa se je trdilo, da je mogoče ustanoviti pokrajine tako, kot je to določal 143. člen Ustave in da so ustavne spremembe tega člena nepotrebne. Jasno je, da so za temi trditvami stali politiki, ki so proti decentralizaciji države iz političnih in ne strokovnih razlogov. Politični razlog, zaradi katerega so proti decentralizaciji, je zagotovo strah pred neobvladovanjem političnih razmer v novih teritorialnih skupnostih, ki ne bi bile niti v rokah države niti občin. Z ustanovitvijo pokrajin bi se odprla pot za proces decentralizacije in uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki ju sedanja odsotnost vmesne ravni ne dopušča. Odprla bi se pot za evropsko uveljavljanje načela subsidiarnosti, po katerem najnižja raven opravlja vse dejavnosti, ki jih je sposobna opravljati, višja raven pa zgolj za tiste, ki jih je mogoče učinkovito opravljati le na višji ravni. Leta 2006 so bile sprejete spremembe 121., 140. in 143. člena Ustave, ki so omogočile začetek postopkov za ustanovitev pokrajin v Sloveniji. Najpomembnejši je spremenjeni 143. člen Ustave, ki določa, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, s katerim se določijo tudi njihovo območje, sedež in ime. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno tudi sodelovanje občin. Vlada Republike Slovenije je posredovala občinskim svetom slovenskih občin predlog za določitev območij, imen in sedežev pokrajin. Vlada je prejela 182 mnenj, to je 86,7 % od vseh 210 občin v Sloveniji. Na podlagi tega je v zakonodajni postopek vložila Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin v Sloveniji. Državni zbor pa je 22. maja 2008 sprejel odlok o razpisu posvetovalnega referenduma o območjih in imenih pokrajin v Sloveniji. Posvetovalni referendum je bil izveden 22. junija 2008. Udeležba na referendumu je bila rekordno nizka, saj je bila le 10,22 %. Volivci so podprli vse pokrajine, le Osrednjeslovenske ne. Postopek za oblikovanje občin se je začel s pripravo Predloga zakona o ustanovitvi pokrajin. »Zakon temelji na načelu decentralizacije oblasti kot sestavini načela delitve oblasti ljudstva, ki narekuje decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev ter javno finančnih sredstev z državne na lokalno raven v skladu z načelom subsidiarnosti, pri čemer bodo pokrajine naloge iz svoje pristojnosti opravljale samostojno, v skladu z Ustavo in zakoni, v korist svojih prebivalcev v skladu z načeli lokalne samouprave, ki jih opredeljuje Ustava in načelih, ki so v pravni red Republike Slovenije vgrajene z Evropsko listino lokalne

samouprave« (Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Pri predlagani ustanovitvi pokrajin so v kar največji meri upoštevani rezultati glasovanja na posvetovalnem referendumu, ki so bili ugotovljeni na ravni določenih referendumskih območij predlaganih pokrajin in na ravni občin. Predlog je glede večine pokrajin v skladu z večinsko izraženo voljo volivcev na posvetovalnem referendumu o območjih pokrajin v Sloveniji, njihovih imenih in o statusu Mestne občine Ljubljana. V primeru predlagane Osrednjeslovenske pokrajine, v kateri so volivci večinsko izrazili nasprotovanje njeni ustanovitvi, so upoštevana mnenja občinskih svetov ter županov občin severnega in južnega dela predlagane pokrajine tako, da sta predlagani dve pokrajini.

»Poglavitne rešitve so v skladu s prostorsko členitvijo Slovenije, ki izhaja iz obstoječih procesov povezovanja, regionalni identiteti in pripadnosti ljudi, naravno geografskih značilnosti in poselitvi Slovenije. Prednost predlagane teritorialne členitve je v tem, da ne tvori prevelikih ozemeljskih enot, ki bi jih prebivalci težje sprejeli. Občutek pokrajinske pripadnosti je v veliki meri odraz prepleta fizičnogeografskih in družbenogeografskih značilnosti, zgodovinskih in kulturnih silnic ter upravno-političnih členitev na ozemlju Slovenije. Predlog členitve Slovenije ne prezre dejstva, da je Slovenija pokrajinsko zelo pestra država, z veliko geomorfološko razgibanostjo, kar otežuje oblikovanje velikih gravitacijskih regij. Velika reliefna raznolikost, z jasno oblikovanimi porečji, pestro pokrajinsko rabo in razvejanim omrežjem naselij opredeljuje izrazito pokrajinsko pestrost Slovenije« (Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin, str. 5).

Drugi odstavek 140. člena Ustave določa, da bi se na pokrajino lahko prenašale naloge iz državne pristojnosti, če bi se zagotovila ustrezna sredstva. Pokrajina naj bi torej opravljala sledeče naloge: naloge lokalnega, regionalnega in državnega pomena. S svojo lokacijo med državo in občinami so pokrajine najbolj primerne za izvajanje največjega dela javnih nalog, saj so občine premajhne, država pa prevelika za opravljanje nalog, ki državljanke najbolj zadevajo. Te naloge so tako upravne naloge kot tudi naloge javnih služb.

Med izvirne naloge bodo tako spadale z zakonom določene naloge regionalnega pomena. Te naloge izvirno pripadajo pokrajinam kot nosilcem nalog regionalnega pomena, saj so to naloge, ki niso niti državnega niti lokalnega pomena. Pri teh nalogah ne gre za prenos pristojnosti na pokrajine, čeprav se jih določi z zakonom jim pripadajo izvirno. Pri nas še nimamo v vmesnem prostoru nosilca za izvajanje nalog regionalnega pomena, imamo pa zadeve regionalnega pomena (urejanje prostora, regionalne prometne povezave), zato te naloge prevzema pokrajina (Vlaj, 2001).

Še ena vrsta nalog pa bi bile prenesene naloge, torej naloge, ki naj bi jih pokrajine opravljale za državo, saj gre za naloge državne uprave. Naloge, ki naj bi se iz državne pristojnosti prenesle v izvrševanje pokrajinam so določene v Predlogu zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin. Te so:

- upravne naloge s področja gospodarstva
- upravne naloge s področja kmetijstva

- upravne naloge s področja razlastitev in služnosti v javnem interesu, upravnih dovoljenj za posege v prostor, graditev in uporabo zgrajenih objektov ter vodenja registrov na stanovanjskem področju
- naloge gradbenih inšpektorjev
- naloge inšpektorjev za ceste
- izvrševanje nalog na področju socialnega varstva, dela in družine
- upravne naloge na področju športa.

3.9 OBČINA KOT TEMELJNA LOKALNA SKUPNOST

3.10 USTANOVITEV

Občina je v 139. členu Ustave opredeljena kot samoupravna lokalna skupnost in je obenem edina obvezna samoupravna lokalna skupnost. Zakon o lokalni samoupravi je opredelil občino kot temeljno samoupravno lokalno skupnost. Območje občine obsega naselje ali več naselij, ki jih povezujejo skupni interesi in potrebe. Občina naj bi zadovoljevala potrebe svojih prebivalcev in opravljala druge naloge, ki so določene z zakonom. Območje, na katerem naj bi se ustanovila občina, mora izpolnjevati pogoje, določene z Zakonom o lokalni samoupravi, predvsem, da se na območju zagotavlja osnovna preskrba z življenjskimi potrebščinami, osnovna in prometna komunalna opremljenost, osnovna šola, dostopnost do primarne zdravniške in socialne oskrbe in drugi pogoji. Ustava določa, da se občina ustanovi z zakonom, najprej pa se mora opraviti referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na območju, na katerem naj bi se ustanovila nova občina. Uporaba referenduma je obligatorna, saj se brez opravljenega referenduma občine ne more ustanoviti. Referendum pa ne obvezuje državnega zbora, da upošteva referendumsko odločitev, čeprav to ni ravno razumljivo, saj bi se morala referendumska odločitev upoštevati, razen če bi obstajali resni razlogi za drugačno odločitev. Za ustanovitev občine obstajajo posebni zakonski pogoji.

3.10.1 Zakonski pogoji

V predlogu za ustanovitev nove občine morajo biti navedeni utemeljeni razlogi, ki vsebujejo tudi ime in sedež nove občine, in navedba, da predlagana občina izpolnjuje tudi vse z Ustavo in zakonom določene pogoje za ustanovitev.

»Občina mora biti sposobna zadovoljevati potrebe in interese svojih prebivalcev in izpolnjevati druge naloge v skladu z zakonom.

Šteje se, da je občina sposobna na svojem območju zadovoljevati potrebe in izpolnjevati naloge iz prejšnjega odstavka, če so zagotovljeni naslednji pogoji:

- popolna osnovna šola;
- primarno zdravstveno varstvo občanov (zdravstveni dom ali zdravstvena postaja);
- komunalna opremljenost (oskrba s pitno vodo, odvajanje in čiščenje odpadnih voda, oskrba z električno energijo);
- poštne storitve;
- knjižnica (splošna ali šolska);
- prostori za upravno dejavnost lokalnih skupnosti« (ZLS, 13. člen).

»Občina ima najmanj 5000 prebivalcev. Ob ustanovitvi ima lahko občina manj kot 5000 prebivalcev, če gre za ustanovitev nove občine z združitvijo dveh ali več občin. Zaradi geografskih, obmejnih, narodnostnih, zgodovinskih ali gospodarskih razlogov se lahko izjemoma ustanovi občina, ki ima manj kot 5000, vendar ne manj kot 2000 prebivalcev« (ZLS, 13a. člen).

3.11 POSTOPEK ZA USTANOVITEV OBČINE

Zakon o lokalni samoupravi v 14. členu določa, da postopek za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine začne državni zbor na predlog, ki ga vložijo z Ustavo določeni predlagatelji zakona, torej vlada, vsak poslanec in 5000 volivcev ali občinski svet. Državni zbor mora postopek za ustanovitev nove občine končati najkasneje tri mesece pred rokom, ki je z zakonom, ki ureja lokalne volitve, določen kot prvi rok za razpis rednih volitev v občinske svete.

V predlogu za začetek postopka morajo biti navedeni razlogi, ki utemeljujejo ustanovitev nove občine, podatki, iz katerih je razvidno, da območje, na katerem naj bi se ustanovila nova občina, izpolnjuje pogoje za občino, ter podatki, iz katerih je razvidno, da občina, katere območje se spreminja, še izpolnjuje pogoje za občino. Če predloga ni vložil občinski svet, mu državni zbor pošlje predlog, da poda svoje mnenje. Predlog in mnenje pošlje državni zbor tudi vladi, ki poda svoj predlog in mnenje.

»Državni zbor obravnava predlog za spremembo območja občine oziroma za ustanovitev nove občine skupaj z mnenji in predlogom vlade če, oceni, da so izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, razpiše referendum, s katerim se ugotovi volja prebivalcev. Če državni zbor ob obravnavi posameznega predloga oceni, da niso izpolnjeni pogoji za ustanovitev občine, to ugotovi s sklepom, ki ga pošlje predlagatelju. Predlagatelj lahko poda pobudo Ustavnemu sodišču za oceno ustavnosti in zakonitosti sklepa državnega zbora v roku 15 dni od prejema sklepa« (ZLS, 14 a. člen).

»Z odlokom o razpisu referenduma za ustanovitev nove občine se določi referendumsko območje oziroma več referendumskih območij, besedilo vprašanja na posameznem

območju, dan razpisa referenduma in dan glasovanja. Pravico glasovati na referendumu ima vsak, ki ima na referendumskem območju volilno pravico za volitve v občinski svet. Referendum se opravi v skladu z zakonom, ki ureja referendum in ljudsko iniciativo. Postopek za izvedbo referenduma vodijo republiška volilna komisija, volilne komisije referendumskih območij, ki jih imenuje republiška volilna komisija in volilni odbori« (ZLS, 14 b. člen).

Volitve v občinski svet in volitve župana nove občine se izvedejo ob prvih rednih lokalnih volitvah po njeni ustanovitvi.

3.12 NALOGE

Področna zakonodaja je najpomembnejši vir za določanje nalog, ki so odgovornosti lokalnih skupnosti. Zakon o lokalni samoupravi ne našteva posameznih nalog, ampak s primeri našteva področja dejavnosti občin.

Občine na podlagi Zakona o lokalni samoupravi samostojno opravljajo lokalne zadeve javnega pomena, ki se določijo s področno zakonodajo in splošnim aktom občine, biti pa morajo v skladu s temeljno usmeritvijo v Ustavi. Takšna ureditev je bolj skladna z MELLs kot z Ustavo. MELLs opredeljuje, da so naloge lokalnih skupnosti bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. MELLs izhaja iz tega, da so temeljna pooblastila in pristojnosti določena v Ustavi, kar pa ne sme biti ovira za dodatna pooblastila in pristojnosti za posebne namene v skladu z zakonom. Na podlagi načela subsidiarnosti naj bi bile lokalne skupnosti svobodne glede vseh zadev, ki niso izključene iz njihove pristojnosti in ne pripadajo drugim oblastem. »Evropska listina daje prednost pri izvrševanju javnih pooblastil tistim oblastem, ki so državljanom najbližje« (Grad, et al., 1996, str.405). Tradicionalne naloge občin se nanašajo na urejanje komunalnega gospodarstva, socialno življenje, javni red in mir, prostorsko načrtovanje, varstvo okolja, gospodarjenje z občinskim premoženjem itd. Največ pristojnosti imajo občine na področju varstva okolja in gospodarskih javnih služb, kot so preskrba z vodo, komunalni odpadki, vzdrževanje cest, zelenih površin, javnih poti, javna snaga in drugo. Področje, ki zadeva varstvo okolja, ureja kar trinajst zakonov, med drugimi tudi Zakon o varstvu okolja, Zakon o varstvu pred naravnimi nesrečami, Zakon o pokopališki in pogrebni dejavnosti in drugi.

V Ustavi je določena ostra meja med izvirnimi in prenesenimi pristojnostmi občine. Med izvirne pristojnosti sodijo lokalne zadeve javnega pomena, ki se nanašajo zgolj na prebivalce občine, občina pa jih je sposobna sama urejati. Država mora za prenesene naloge zagotoviti ustrezna sredstva, nadzira pa strokovnost in primernost opravljanja teh nalog.

Mestne občine pa opravljajo še druge naloge, ki se nanašajo predvsem na razvoj mesta. Predvsem manjše občine brez materialne pomoči države ne morejo opravljati vseh svojih nalog. Zakon o lokalni samoupravi določa, da se nekaterim občinam lahko podeli

poseben status, na podlagi katerega jim država zagotavlja posebna sredstva za njihov razvoj. Predvsem gre za občine, pri katerih je izražen poseben interes države, zaradi razvoja in ohranitve posameznih območij, to so gorske, narodnostno mešane, obmejne ali demografsko ogrožene občine. Poseben status torej dobi občina, ki izpolnjuje vsaj enega izmed naštetih pogojev. Vlada vsakih šest mesecev dopolnjuje katalog občinskih pristojnosti (Vlaj, 2001, str. 161).

3.13 ORGANI

Za oblikovanje občinskega sveta sta uvedena predstavniški sistem in neposredne volitve, vzpostavljen je maloštevilni enodomni občinski svet, namesto številnih funkcionarjev je uvedena funkcija župana.

3.13.1 Občinski svet

»Občinski svet je najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine.

V okviru svojih pristojnosti občinski svet:

- sprejema statut občine
- sprejema odloke in druge občinske akte (odredbe, pravilnike in navodila)
- sprejema prostorske in druge plane razvoja občine
- sprejema občinski proračun in zaključni račun
- imenuje in razrešuje člane nadzornega odbora ter člane komisij in odborov občinskega sveta
- nadzoruje delo župana, podžupana in občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta
- imenuje in razrešuje predstavnike občine v sosvetu načelnika upravne enote
- odloča o pridobitvi in odtujitvi občinskega premoženja
- imenuje in razrešuje člane sveta za varstvo uporabnikov javnih dobrin
- odloča o drugih zadevah, ki jih določa zakon in statut občine.

Občinski svet odloča tudi o na občino z zakonom prenesenih zadevah iz državne pristojnosti, če zakon ne določa, da o teh zadevah odloča drug občinski organ« (ZLS, 29. člen).

»Občinski svet lahko ustanovi tudi druge komisije in odbore kot svoja delovna telesa. Člane komisij in odborov imenuje izmed članov občinskega sveta, lahko pa tudi izmed drugih občanov, vendar največ polovico članov. Delovno telo občinskega sveta vodi član občinskega sveta. Članstvo v komisiji ali odboru občinskega sveta ni združljivo s članstvom v nadzornem odboru občine ali z delom v občinski upravi. Občinski svet lahko kot svoja posvetovalna telesa z odlokom ustanovi tudi krajevne, vaške ali četrtne

odbore. Člane teh odborov imenuje in razrešuje občinski svet. Imenuje jih izmed prebivalcev posameznih ožjih delov občine, če v občini niso ustanovljeni ožji deli, pa izmed prebivalcev posameznih območij občine, določenih z odlokom» (ZLS, 30.člen).

Občinski svet se voli na podlagi splošne in enake volilne pravice z neposrednim in tajnim glasovanjem. »Člani občinskih svetov se volijo po večinskem načelu (večinske volitve) ali proporcionalnem načelu (proporcionalne volitve).

Če šteje občinski svet manj kot 12 članov, se člani občinskega sveta volijo po večinskem načelu. Če šteje občinski svet 12 ali več članov, se člani občinskega sveta volijo po proporcionalnem načelu» (ZLV, 9. člen). Po večinskem sistemu se volijo tudi predstavniki madžarske oziroma italijanske narodne skupnosti in predstavniki Romov. Občinski svet se voli za dobo štirih let. Podrobneje se njegove volitve uredijo v posebnem zakonu.

Na narodno mešanem območju imata italijanska in madžarska narodna skupnost svoje predstavnike v občinskem svetu, podobno kot jih imata v državnem zboru. Po Zakonu o lokalni samoupravi imata na narodnostno mešanem območju italijanska oziroma madžarska narodna skupnost po najmanj enega predstavnika. Zakon o lokalnih volitvah pa določa, da je teh predstavnikov desetina vseh članov občinskega sveta. V njem ima tudi romska skupnost svojega predstavnika, postavljata pa se vprašanji, kdaj se šteje, da v občini živi stalno naseljena romska skupnost in kaj storiti, če romska skupnost ni zainteresirana za svojo zastopanost v občinskem svetu.

3.13.2 Župan

Župana na neposrednih tajnih volitvah volijo volivci, ki imajo v občini stalno prebivališče. Mandatna doba župana traja štiri leta. Župan predstavlja in zastopa občino. Hkrati predstavlja občinski svet, ga sklicuje in vodi njegove seje, nima pa pravice glasovanja.

Občinskemu svetu lahko le on v sprejem predlaga proračun občine in zaključni račun proračuna. Lahko predlaga tudi odloke in druge akte iz pristojnosti občinskega sveta ter skrbi za izvajanje odločitev občinskega sveta.

Župan skrbi za objavo statuta, odlokov in drugih splošnih aktov občine. Če meni, da je splošni akt občine neustaven ali nezakonit, zadrži njegovo objavo in predlaga svetu, da o njem znova odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Če občinski svet vztraja pri svoji odločitvi, se splošni akt objavi, župan pa lahko pri Ustavnem sodišču vloži zahtevo za oceno njegove skladnosti z Ustavo in zakonom.

Župan zadrži izvajanje odločitve občinskega sveta, če meni, da je nezakonita ali v nasprotju s statutom ali drugim splošnim aktom občine, in predlaga svetu, da o njej znova odloči na prvi naslednji seji, pri čemer mora navesti razloge za zadržanje. Ob zadržanju izvajanja odločitve občinskega sveta župan opozori pristojno ministrstvo na

nezakonnost take odločitve. Če občinski svet znova sprejme enako odločitev, lahko župan začne postopek pri upravnem sodišču.

3.13.3 Nadzorni odbor

Nadzorni odbor je najvišji organ nadzora javne porabe v občini. V okviru svoje pristojnosti nadzorni odbor:

- opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine
- nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev
- nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev.

Nadzor vsebuje ugotavljanje zakonitosti in pravilnosti poslovanja pristojnih organov, organov in organizacij porabnikov občinskega proračuna ter pooblaščenih oseb z občinskimi javnimi sredstvi in občinskim javnim premoženjem ter ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti porabe občinskih proračunskih sredstev. Če nadzorni odbor v okviru svoje pristojnosti ugotovi hujšo kršitev predpisov ali nepravilnosti pri poslovanju občine, ki so opredeljene v poslovniku, mora o teh kršitvah v roku petnajstih dni obvestiti pristojno ministrstvo in Računsko sodišče Republike Slovenije.

Delo nadzornega odbora je javno. Nadzorni odbor o svojih ugotovitvah, ocenah in mnenjih izdela poročilo s priporočili in predlogi. Občinski svet, župan in organi porabnikov občinskih proračunskih sredstev so dolžni to poročilo obravnavati ter upoštevati njegova priporočila in predloge v skladu s svojimi pristojnostmi (ZLS, 32. člen). Zakon o lokalni samoupravi v 32a. členu določa, da člane nadzornega odbora imenuje in razrešuje občinski svet. Člani nadzornega odbora opravljajo svoje naloge nepoklicno. Ne morejo biti člani občinskega sveta, župan, podžupan, člani svetov ožjih delov občine, tajnik občine, delavci občinske uprave, člani poslovodstev organizacij, ki so uporabniki proračunskih sredstev. Strokovno in administrativno pomoč za delo nadzornega odbora zagotavljata župan in občinska uprava. Posamezne posebne strokovne naloge nadzora lahko opravi izvedenec, ki ga na predlog nadzornega odbora imenuje občinski svet.

4 UVELJAVLJANJE INTERESOV LOKALNIH SKUPNOSTI NA DRŽAVNI RAVNI

4.1 USTAVNA OPREDELITEV DRŽAVNEGA SVETA

Državni svet ima poseben položaj v organizaciji oblasti, saj ga Ustava uvršča takoj za državnim zborom. Državnega sveta z vidika funkcij ne moremo uvrstiti niti kot nosilca zakonodajne niti izvršilne in niti kot nosilca sodne funkcije. Pristojnosti, ki jih ima, kažejo, da spada v okvir zakonodajne funkcije, saj predlaga in daje veto na zakone. Sestava državnega sveta naj bi odražala družbeno strukturiranost in različnost interesov različnih družbenih skupin. V državnem svetu se te različne skupine, ki ga sestavljajo, medsebojno soočajo na institucionaliziran način, namesto, da bi skušale vplivati na parlamentarno odločanje preko različnih oblik neformalnih pritiskov. To pa pomeni tudi na nek način nevtralizacijo vpliva strankarskih interesov v državnem zboru. Državni svet Republike Slovenije je predstavniško telo, ki ga Ustava Republike Slovenije opredeljuje kot zastopstvo socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov. Sestavljen je iz predstavnikov delovnih in socialnih interesov (funkcionalni interesi), in predstavnikov lokalnih interesov (teritorialni interesi).

V primerjavi z ureditvijo drugih državnih organov, je ustavna ureditev državnega sveta zelo skopa, saj mu posveča zgolj šest členov. Teh šest členov ureja pristojnosti in strukturo državnega sveta, organizacija pa je določene z Zakonom o državnem svetu. »Očitno je pomanjkljiva ustavna ureditev državnega sveta posledica dejstva, da je bil državni svet v svoji končni obliki vključen v Ustavo šele tik pred njenim sprejemom, tako da ni bilo mogoče urediti vseh vprašanj, ki bi sicer sodila v Ustavo« (Grad, et al., 1996, str. 129). Interesi različnih družbenih skupin se v državnem svetu srečujejo na institucionaliziran način, odločitve pa sprejemajo na podlagi soočenja argumentov na strokovni ravni. Z namenom ohranitve visoke stopnje strokovnosti in izločitve političnih interesov iz delovanja državnega sveta je zakonodajalec določil, da državni svetniki svojo funkcijo opravljajo nepoklicno. Državni svetniki so zaposleni na različnih družbenih in gospodarskih področjih, ki so prek interesnih skupin zastopana v državnem svetu, tako ohranjajo vsakodnevni stik s področjem, ki ga zastopajo.

Interese, ki pokrivajo vse glavne segmente družbe, med seboj sooča štirideset državnih svetnic in svetnikov:

- 4 predstavniki delodajalcev
- 4 predstavniki delojemalcev
- 4 predstavniki kmetov, obrtnikov ter samostojnih poklicev
- 6 predstavnikov negospodarskih dejavnosti
- 22 predstavnikov lokalnih interesov.

Sestava državnega sveta naj bi nevtralizirala vpliv političnih strank, ki se predvsem prek državnega zbora vključujejo v zakonodajni postopek. Državni svet ne predstavlja vseh državljanov Republike Slovenije, temveč le posamezne družbene in gospodarske interese. Njegov položaj in njegova struktura zato narekujeta ustrezni volilni sistem, ki je različen od sistema volitev v državni zbor. Temeljne razlike so v načinu volitev, v volilni pravici, v vlogi političnih strank, v sistemu razdelitve mandatov ter mandatni dobi.

Volitve v državni svet ne ureja Ustava RS, ampak zakon, ki ga sprejme državni zbor z absolutno dvotretjinsko večino. Volitve so posredne prek ustreznih interesnih organizacij oziroma lokalnih skupnosti. Posredne volitve omogočajo tesnejšo povezanost med člani interesnih skupin in njihovimi predstavniki kot neposredne volitve. Prav iz tega razloga pri takih volitvah ni potrebno predstavništvo političnih strank, vendar pa politični vpliv ni povsem izključen iz delovanja državnega sveta. Največji vpliv imajo politične stranke prek svetnikov, ki so predstavniki lokalnih interesov. Volijo jih predstavniška telesa lokalne skupnosti, ki se oblikujejo na podlagi splošnih volitev, na katerih imajo politične stranke odločujočo vlogo. Mnogo manjši vpliv kot pri predstavnikih lokalnih interesov pa ima politika pri predstavnikih funkcionalnih interesov.

4.2 PRISTOJNOSTI

Pristojnosti, ki jih ima državni svet, določa Ustava.
Pristojnosti so:

4.2.1 Zakonodajna pobuda

Državni svet lahko predlaga državnemu zboru sprejem zakonov ali sprememb in dopolnitev posameznih določb zakonov (URS, 97. člen). To je pomembna iniciativna vloga državnega sveta v zakonodajnem procesu. Izraža se s pobudami in zahtevami državnih svetnikov (ZDSve, 58. člen) in predlogi komisij ter interesnih skupin državnega sveta.

4.2.2 Mnenja

Državni svet sprejema in daje državnemu zboru mnenja o vseh zadevah iz njegove pristojnosti (URS, 97. člen). Tako v državnem zboru uveljavlja interese interesnih skupin, ki so zastopane v državnem svetu. Mnenja, stališča in predloge ob obravnavi zakonov in drugih aktov s svojega delovnega področja oblikujejo tudi komisije državnega sveta. Predsednik državnega zbora obvešča predsednika državnega sveta o sejah državnega zbora in mu pošilja vse gradivo o zadevah, ki so na dnevnem redu seje državnega zbora (PoDZ-1, 215. člen). Zakon o državnem svetu določa, da državni svet in njegova delovna telesa sodelujejo z delovnimi telesi državnega zbora in jim dajejo mnenja o zadevah iz njihove pristojnosti. Poslovnik državnega zbora to določbo razčlenjuje in določa, da delovna telesa državnega zbora sodelujejo z državnim svetom in njegovimi delovnimi telesi na lastno pobudo ali na pobudo državnega sveta ali njegovih delovnih teles. Delovna telesa državnega zbora obravnavajo in se opredeljujejo do mnenj, ki jim jih dajo državni svet ali njegova delovna telesa. Na seji delovnega telesa državnega zbora lahko pri obravnavi mnenj sodeluje predstavnik državnega sveta ali njegovega delovnega telesa (PoDZ-1, 219. člen). Ko predsednik državnega zbora dobi od predsednika državnega sveta predloge, mnenja ali zahteve sveta, jih takoj posreduje vsem poslancem in vladi ter zahteva od pristojnega delovnega telesa in vlade, da pošljejo državnemu zboru mnenje. Delovno telo ob obravnavi predlogov, mnenj oziroma zahtev državnega sveta zavzame do njih stališče in o tem poroča državnemu zboru. Predsednik državnega zbora obvesti predsednika državnega sveta o odločitvah državnega zbora v zvezi s predlogi, mnenji in zahtevami državnega sveta (PoDZ-1, 217. člen). Mnenja državnega sveta in njegovih komisij so objavljena v Poročevalcu državnega sveta Republike Slovenije.

4.2.3 Odložilni veto

Na temelju te pristojnosti (URS, 97. člen) državni svet lahko od državnega zbora zahteva, da ponovno odloča o izglasovanem zakonu, tokrat z zahtevnejšo večino. Državni svet lahko uveljavi svojo zahtevo za ponovno odločanje o zakonu v sedmih dneh od sprejetja zakona (URS, 91. člen). Predsednik državnega zbora obvesti predsednika državnega sveta o sprejemu zakona in mu pošlje besedilo sprejetega zakona, preden pošlje zakon v razglasitev predsedniku republike (ZDSve, 54. člen). Zahtevo državnega sveta, da državni zbor pred razglasitvijo zakona o njem še enkrat odloča, pošlje predsednik državnega sveta predsedniku državnega zbora najkasneje v sedmih dneh od sprejetja zakona (ZDSve, 55. člen). Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če Ustava RS predvideva za sprejem obravnavanega zakona večje število glasov (URS, 91. člen). Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna. Ponovno odločanje o zakonu na seji državnega zbora

opredeljuje Poslovnik državnega zbora. Med drugim je določeno, da lahko predstavnik državnega sveta pred glasovanjem obrazloži zahtevo za ponovno odločanje o zakonu.

4.2.4 Zakonodajni referendum

Zahteva za razpis referenduma je opredeljena kot pristojnost državnega sveta. Urejata jo Ustava RS v 90. in 97. členu ter Zakon o referendumu in ljudski iniciativi. Poslovnik državnega sveta v 68. členu določa, da vsak državni svetnik, komisija ali interesna skupina lahko da pisno pobudo za razpis referenduma. Zahteva za razpis referenduma je v državnem svetu sprejeta, če zanjo glasuje večina vseh članov državnega sveta (URS, 99. člen). Zahteva državnega sveta za razpis naknadnega zakonodajnega referenduma je zavezujoča za državni zbor. Ustava v 90. členu določa, da mora državni zbor razpisati referendum, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, državni svet ali 40.000 volivcev. To ustavno določilo prevzema tudi 12. člen Zakona o referendumu in ljudski iniciativi. Zakon o referendumu in ljudski iniciativi pa med drugim določa tudi roke, v katerih morajo biti vložene zahteve za razpis zakonodajnega referenduma.

4.2.5 Parlamentarna preiskava

Pravico državnega sveta, da zahteva uvedbo preiskave o zadevah javnega pomena (parlamentarna preiskava) ureja Ustava v 93. in 97. členu. 93. člen Ustave določa, da državni zbor lahko odredi preiskavo o zadevah javnega pomena, mora pa to storiti na zahtevo tretjine poslancev državnega zbora ali na zahtevo državnega sveta. Pomembna značilnost uvedbe parlamentarne preiskave je, da lahko privede do uveljavitve politične odgovornosti predsednika in članov vlade. Pobudo za parlamentarno preiskavo lahko na podlagi 1. odstavka 68. člena Poslovnika državnega sveta vloži vsak državni svetnik, komisija ali interesna skupina. Državni svet o zahtevi za parlamentarno preiskavo odloči z večino glasov navzočih državnih svetnikov.

4.2.6 Zahteva za presojo ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov

Pravico, da lahko na Ustavno sodišče vloži zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov, daje državnemu svetu Zakon o ustavnem sodišču, in sicer 23a. člen. Državni svet lahko uporabi to pristojnost, kadar meni, da je posamezna določba, del akta ali akt v celoti v nasprotju z Ustavo oziroma njenimi posameznimi ustavnimi določbami. Zahtevo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti predpisov in splošnih aktov lahko državni svet poda potem, ko je predpis oziroma splošni akt že sprejet in začne veljati v slovenskem pravnem sistemu.

4.2.7 Predlog za sprejem avtentične razlage zakona

Postopek za sprejem avtentične razlage zakona določa Poslovnik državnega zbora (149. - 152. člen). Predlog za sprejem lahko poda vsak predlagatelj, ki lahko predlaga zakon, torej tudi državni svet. Predsednik državnega zbora pošlje predlog v mnenje matičnemu delovnemu telesu, zakonodajno-pravni službi in Vladi. Besedilo avtentične razlage je sprejeto, če je zanj glasovala večina poslancev, ki je določena za sprejem zakona, na katerega se nanaša obvezna razlaga. Avtentična razlaga se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Sprejete avtentične razlage ni mogoče spreminjati.

4.3 VOLITVE ČLANOV

Volitve v državni svet ureja zakon, ki ga sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev (URS, 98. člen). Člani državnega sveta so voljeni za dobo petih let. Splošne določbe o volitvah v državni svet in volilne postopke za volitve predstavnikov posameznih interesov za državni svet ureja Zakon o državnem svetu. Državni svetniki so voljeni prek posrednih volitev v interesnih organizacijah oziroma lokalnih skupnostih po volilnih telesih (prek elektorjev). Pravico voliti in biti voljen za člana državnega sveta ima državljan Slovenije, ki je na dan glasovanja dopolnil osemnajst let starosti in mu ni odvzeta poslovna sposobnost (ZDSve 2. člen). Člani državnega sveta niso voljeni na podlagi splošne volilne pravice, ampak na podlagi posebne volilne pravice, ki jo za vsako interesno skupino določa zakon, in sicer glede na pripadnost posamezni interesni skupini oziroma lokalni skupnosti.

Pravico voliti in biti voljeni za člane državnega sveta:

- *predstavnike delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev ter negospodarskih dejavnosti (funkcionalni interesi)* imajo osebe, ki v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost oziroma so v delovnem razmerju. Člane državnega sveta teh interesnih skupin volijo pod enakimi pogoji kot državljani Slovenije volijo tudi tujci, ki v Sloveniji opravljajo ustrezno dejavnost ali so v delovnem razmerju. Nimajo pa pravice biti voljeni za člane državnega sveta. Volilna pravica tujcev temelji na 43. členu Ustave RS, ki pravi, da zakon lahko določi, v katerih primerih in pod katerimi pogoji imajo volilno pravico tujci;

- *predstavnike lokalnih interesov* imajo osebe s stalnim prebivališčem v volilni enoti. Po načelu relativne večine pripada mandat tistemu kandidatu, ki dobi največ glasov. Če dva ali več kandidatov dobi enako število glasov, odloči o izvolitvi žreb (ZDSve, 21. člen).

4.3.1 Volitve predstavnikov funkcionalnih interesov

Volitve 18 članov državnega sveta (predstavnikov funkcionalnih interesov) opravijo elektorji na volilnih zborih. Predstavnike volilnega telesa (elektorje) izvolijo interesne organizacije v skladu s svojimi pravili.

Kandidate za člane državnega sveta določijo interesne organizacije v skladu s svojim pravili:

- 4 člane, predstavnike delodajalcev, volijo gospodarske zbornice in združenja delodajalcev (ZDSve, 24. člen),
- 4 člane, predstavnike delojemalcev, volijo reprezentativni sindikati (ZDSve, 26. člen),
- 4 člane, predstavnike kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, volijo: dva predstavnika kmetov poklicne organizacije kmetov, enega predstavnika obrtnikov poklicne organizacije obrtnikov in enega predstavnika samostojnih poklicev poklicne organizacije drugih samostojnih poklicev (ZDSve, 28. – 33. člen),
- 6 članov, predstavnikov negospodarskih dejavnosti, volijo: enega predstavnika univerze, visoke in višje šole; enega predstavnika za področje vzgoje in izobraževanja poklicne organizacije pedagoških delavcev; enega predstavnika za področje raziskovalne dejavnosti volijo poklicne organizacije raziskovalcev; enega predstavnika za področje kulture in športa poklicne organizacije kulturnih in športnih delavcev; enega predstavnika za področje zdravstva poklicne organizacije zdravstvenih delavcev in zdravstvenih sodelavcev; enega predstavnika za področje socialnega varstva poklicne organizacije strokovnih delavcev na področju socialnega varstva (ZDSve, 34. – 37. člen).

4.3.2 Volitve predstavnikov lokalnih interesov

22 članov državnega sveta, predstavnikov lokalnih interesov izvolijo lokalne skupnosti. Za volitve predstavnikov lokalnih interesov se oblikuje največ 22 volilnih enot za območje ene ali več lokalnih skupnosti (ZDSve, 38. člen). S posebnim zakonom (Zakon o določitvi volilnih enot za volitve predstavnikov lokalnih interesov v državni svet) je bila Slovenija razdeljena na 22 volilnih enot, zemljepisno, zgodovinsko in interesno zaokroženih območij. V vsaki volilni enoti se oblikuje volilno telo, ki ga sestavljajo:

- člani predstavniškega organa lokalne skupnosti, če se člani državnega sveta volijo v volilni enoti, ki obsega območje ene lokalne skupnosti; izvoljeni predstavniki lokalnih skupnosti, če se člani državnega sveta volijo v volilni enoti, ki obsega območje dveh ali več lokalnih skupnosti.

Predstavniški organi lokalne skupnosti (sveti občin) sprejemajo pravila, na podlagi katerih volijo svoje predstavnike v volilna (elektorska) telesa in kandidate za člane

državnega sveta. Elektorje in kandidate za državni svet volijo sveti občin na tajnem glasovanju.

Po Zakonu o državnem svetu lahko vsaka lokalna skupnost (občina) predlaga po enega kandidata za člana državnega sveta. Vsaki občini pripada po eno mesto v elektorskem telesu, ne glede na število prebivalcev, na vsakih dopolnjenih 5000 prebivalcev pa še po eno. Predstavnike lokalnih skupnosti izvolijo njihovi predstavniški organi.

4.4 STATUS ČLANOV

4.4.1 Nezdržljivost funkcij

Ustava Republike Slovenije v 100. členu in Zakon o državnem svetu v 61. členu določata, da član državnega sveta ne sme biti poslanec v državnem zboru, če ob tem hkrati opravlja drugo funkcijo v državnih organih.

4.4.2 Imuniteta

Imuniteta pomeni pravico oziroma privilegij posameznika, da je izvzet iz uporabe posameznih pravnih predpisov. Gre za pravno neodgovornost in pravno nedotakljivost tistega, ki ima imuniteto. Namen imunitete je omogočiti predstavniškemu telesu neodvisno in nemoteno delovanje. Ustava RS v 100. členu določa, da člani državnega sveta uživajo enako imuniteto kakor poslanci. O imuniteti odloča državni svet. Institut imunitete opredeljuje tudi 60. člen Zakona o državnem svetu, ravnanje in postopki državnega sveta za odvzem ali vzpostavitev imunitete pa Poslovnik državnega sveta. Državni svetnik uživa imuniteto od potrditve do prenehanja mandata (PoDS, 85. člen).

Zakon in poslovnik določata, da državni svetnik: ni kazensko odgovoren za mnenje ali glas, ki ga je izrekel na sejah državnega sveta ali njegovih komisij, ne sme biti priprt, niti se zoper njega, če se sklicuje na imuniteto, ne sme začeti kazenski postopek brez dovoljenja državnega sveta, razen če je bil zaloten pri kaznivem dejanju, za katerega je predpisana kazen nad pet let zapor. Državni svet lahko prizna imuniteto tudi državnemu svetniku, ki se nanjo ni skliceval ali je bil zaloten pri že omenjenem kaznivem dejanju. Državnemu svetniku sme državni svet vzpostaviti imuniteto tudi, če se svetnik nanjo ni skliceval, če je to potrebno za opravljanje funkcije državnega sveta.

4.5 DEJAVNOST

V državnem svetu se s problematiko s področja, ki ga zastopajo, ukvarjajo interesne skupine delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov in samostojnih poklicev, negospodarskih dejavnosti, lokalnih interesov. S posameznimi vprašanji v zvezi z zakonodajo, različnimi pobudami in zahtevami v okviru pristojnosti se ukvarjajo delovna telesa – komisije. Te svoja mnenja pošiljajo v potrditev državnemu svetu oziroma neposredno v državni zbor in na njegova delovna telesa. Na vse komisije in seje državnega sveta so redno vabljeni tudi predstavniki predlagateljev zakonov in drugih dokumentov, vlade oziroma ministrstev in strokovnjaki, ki še dodatno osvetlijo obravnavano tematiko. Interesne skupine se praviloma sestajajo pred sejami državnega sveta. Državni svet ima redne seje enkrat mesečno, izredne seje pa praviloma za odločanje npr. o pobudah za odločilni veto. Seje državnega sveta in njegovih komisij ter interesnih skupin so javne.

4.6 BODOČA VLOGA DRŽAVNEGA SVETA

V zadnjem času poteka veliko razprav glede vloge državnega sveta v prihodnosti. Pojavljajo se ideje o povečanju njegove pristojnosti, nekateri pa celo podpirajo njegovo ukinitve. Eden izmed zagovornikov državnega sveta je Jernej Pikalo, ki pravi, da bi morali namesto ukinitve razmisliti o okrepitvi pristojnosti državnega sveta. Slovenska družba se ne deli zgolj na strankarske linije, ampak tudi na lokalne, regionalne, socialne in podobno. Slovenija je po regijah različno razvita, kar je posledica zgodovinskega razvoja in naravnih značilnosti pokrajine. V Sloveniji obstajajo različni interesi, ki niso vedno politični, in te predstavlja državni svet. Takšno prepričanje ima tudi dr. Patrik Vlačič, ki trenutno opravlja funkcijo ministra za promet. Državni zbor ima več pristojnosti kot državni svet, kar pa bi se s povečanjem pristojnosti državnega sveta spremenilo. Prišlo bi do prave dvodomnosti, posledica pa bi bile bolj pretehtane, premišljene odločitve. Obenem bi bile te odločitve tudi bolj v skladu z interesi ključnih organizacij v družbi. Volitve v državni svet so posebnega pomena, ker strankarska politika nanj nima neposrednega vpliva. Skušnjava politične oblasti je, da odpravi tiste zadeve, ki jih ne obvladuje, še dodaja Pikalo.

Matej Tonin pa meni, da v unitarnih državah kot je Slovenija, dvodomnost počasi izgublja smisel. Težko je najti argumente, zakaj bi imele v unitarni državi nekatere interesne skupine privilegij do posebnega zastopstva v enem izmed domov parlamenta. Nekatere unitarne države, na primer Nova Zelandija, zato dvodomnost parlamenta že odpravljajo. Pisci slovenske Ustave so kot zgornji dom slovenskega parlamenta predvideli državni svet, kjer naj bi imele ključne družbene skupine pravico do zastopstva v političnih institucijah, ne glede na politično zastopstvo v spodnjem domu parlamenta -

državnem zboru. Pri nas so ti posebni interesi interesi delodajalcev, delojemalcev, kmetov, obrtnikov, predstavnikov drugih negospodarskih dejavnosti in predstavnikov lokalnih interesov. Po šestnajstih letih od sprejetja Ustave, ki je uveljavila obstoječi politični sistem je najbrž popolnoma legitimno vprašanje, ali so v Ustavi zapisani posebni interesi tudi v sodobni Sloveniji še vedno »posebni interesi«, ki terjajo posebno zastopstvo, meni Tonin, ki dodaja: »Pri oblikovanju slovenskega državnega sveta je bila torej uporabljena nenaravna kombinacija nekdanjega korporativizma in moderniziranega zgornjega doma parlamenta, v katerem so predvsem predstavniki lokalnih interesov. Dobili smo svojevrstno institucionalno spako, v katerem predstavniki lokalnih interesov – ki naj bi predstavljali neke namišljene širše lokalne skupnosti, ki v realnosti sploh ne obstajajo – predstavljajo predvsem interese političnih strank, katerih člani so«. Na drugi strani imamo predstavnike določenih interesnih skupin, za katere nismo povsem prepričani, ali so to tisti interesi na katerih slovenska družba pade ali obstane in ki so hkrati tudi največkrat podrejeni interesom političnih strank, ki so jim blizu. Dosedanje izkušnje jasno kažejo, da štiridesetih državnih svetnikov pri njihovem delu ne vodijo interesi organizacij in skupnosti, katere naj bi zastopali, ampak predvsem njihovi lastni politični interesi ali interesi njihovih političnih strank, še pojasnjuje Tonin.

Zaradi izredno šibkih pristojnosti državni svet ne more imeti resnih in pomembnih vplivov na kakovost sprejemanja zakonodaje. Zahteva za ponovno odločanje o določenem predlogu zakona enostavno ne more izboljšati kvalitete sprejete zakonodaje, saj lahko katera koli koalicija, ki je v državnem zboru sposobna izvoliti predsednika vlade, zbere tudi potrebnih 46 glasov za nevtraliziranje invalidnega veta državnega sveta, pravi Tonin. Kakorkoli razmišljamo, ostane ukinitiv državnega sveta še najboljša in najbolj racionalna možnost. Zastopanje gospodarskih in poklicnih interesov v političnem sistemu bi lahko dobro uveljavljali v okviru obstoječe gospodarske, obrtne in kmetijsko-gozdarske zbornice. Realnost kaže, da se lahko interesi delojemalcev v političnem sistemu prav tako izredno učinkovito izražajo prek sindikatov. Tonin meni, da ukinitiv državnega sveta ne bi imela nobenih negativnih posledic na politični sistem Republike Slovenije, kvečjemu bi bile posledice ukinitve bolj ali manj pozitivne. Za ukinitiv državnega sveta se zavzema tudi Zmago Jelinčič Plemeniti, ki pravi, da je državni svet slepo črevo slovenskega parlamentarizma.

Slovenska nacionalna stranka, katere predsednik sicer je Jelinčič, je namreč novembra 2001 v državni zbor vložila pobudo o ukinitvi državnega sveta. Za uspešno pobudo bi morali zbrati 20 podpisov, uspeli pa so jih zbrati zgolj devet. Slovenska nacionalna stranka je ravno tako novembra 2001 izvedla telefonsko anketo, v kateri se je izkazalo, da 76 % vprašanih ne pozna dela državnega sveta, 52 % anketirancev ni ločilo državnega sveta in državnega zbora in kar 73 % vprašanih je menilo, da Slovenija sploh ne potrebuje državnega sveta (26. izredna seja, 27 december 2002). Dr. Ciril Ribičič pravi, da se bo zdaj z ustanovitvijo pokrajn vloga državnega sveta že sama po sebi spremenila, ker bo teh 22 predstavnikov lokalnih skupnosti, ki so sedaj bile samo občine, prevzelo svojo vlogo pokrajine, in s tem bo na nek način že več kot polovica predstavnikov tudi pokrajinskih in ne le občinskih interesov. Dolgoročna perspektiva pa

je, tako Ribičič, ne ukinitve državnega sveta, ampak preoblikovanje v zbor pokrajin, ki bi bil »ta pravi drugi dom« slovenskega parlamenta. Ta bi soodločal enakopravno z državnim zborom o tistih vprašanjih, ki zadevajo širšo lokalno samoupravo. Ta ideja sicer ni nova, saj je že osnutek Ustave predvideval dva domova, drugega kot zbor regij, še dodaja Ribičič.

»Ko gre za državni svet, že nekaj let obstajajo predlogi, od radikalne odprave do spremembe. Aktualen je predlog, da bi v prihodnosti postal zbor pokrajin. Menim, da bi morali državni svet spremeniti, takšen, kot je, povsem ne odgovarja sodobnim potrebam parlamentarnega sistema,« je poudaril predstojnik katedre za ustavna vprašanja na ljubljanski pravni fakulteti Igor Kaučič. Po njegovem mnenju so rešitve različne, kar zadeva zbor pokrajin pa ima Kaučič pomisleke. Že zdaj je namreč lokalna miselnost v slovenskem parlamentu zelo prisotna. »Imamo županski lobi znotraj parlamenta, imamo kar nekaj vprašanj, okoli katerih se ta skupina zelo hitro homogenizira, sedaj pa bi morali še ustavno urediti zbor pokrajin, zato se bojim, da bo prišlo še do dodatnega vpliva v tej interesni sferi,« je dodal Kaučič. Meni tudi, da bi morali državni svet posebej analizirati, sploh pa njegov obstoj.

V spodnjih tabelah pa je prikazana aktivnost oziroma neaktivnost državnega sveta glede predlaganja zakonov in vlaganja vetov.

Tabela 1: Število sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja

Predlagatelj	Leto						
	2000-2001	2002	2003	2004-2005	2006	2007	2008
Poslanci	14	7	8	5	5	3	5
Vlada	161	167	136	145	201	154	113
Državni svet	0	0	0	0	0	0	0

Vir: Podatki o 3. zasedanju državnega zbora 2000–2004, tabela 3.5, str. 32; Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008, tabela 12, str. 12.

Tabela 2: Število odložilnih vetov in rezultat ponovnega glasovanja

	Časovno obdobje	
	2000-2004	2004-2008
Odložilni veto		
Število vloženih	8	19
Sprejet zakon po ponovnem glasovanju	8	15
Nesprejet zakon po ponovnem glasovanju	0	4

Vir: Podatki o 3. zasedanju državnega zbora 2000–2004, tabela 3.14, str. 40; Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008, tabela 16, str. 14.

Glavna funkcija državnega sveta naj bi bilo nadzorovanje zakonodajnega postopka. To poteka tudi s pravico veta na odločitve državnega zbora in pomeni upočasnitev zakonodajnega postopka. Državni svet nima pravice do pravega veta, saj zakona s katerim se ne strinja, ne more popolnoma blokirati. »Državni svet lahko v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da državni zbor o njem še enkrat odloča. Pri ponovnem odločanju mora za sprejem zakona glasovati večina vseh poslancev, razen če Ustava za sprejem obravnavanega zakona predvideva večje število glasov. Ponovna odločitev državnega zbora je dokončna« (URS, 91. člen).

Iz tabele 1 je razvidno, da na predlog državnega sveta v obdobju osmih let ni bil sprejet niti en sam zakon. Glede na podatke v tabelah 1 in 2 lahko ugotovimo, da se državni svet ni pretirano vključeval v delo državnega zbora, pa tudi omejeval ga ni kaj dosti. Glede na številke sklepam, da je državni svet kot ustanova, ki navkljub vsemu ima določene pristojnosti, zelo pasiven. Aktivnost vsake institucije je pogojena v veliki meri tudi s človeškim faktorjem. Če ljudje, ki so sestavni del institucije, niso dovolj angažirani oziroma so pasivni, je pasivna tudi institucija. Svetniki se nemalokrat pritožujejo, da imajo premalo pooblastil, da bi lahko kaj konkretnega storili. Predvsem pa svetniki, ki zastopajo lokalne interese, menijo, da se je zanimanje državljanov za državni svet zmanjšalo predvsem zaradi županov-poslancev. Župani-poslanci po njihovem mnenju opravljajo njihovo delo – zastopajo lokalne interese. Iz podatkov, ki so podani v tabelah, sklepam, da svetnikom/svetnicam manjkata zagon in motivacija, da bi bolj izkoriščali svoja pooblastila. Treba pa se je zavedati, da svetniki/svetnice niso voljeni neposredno, tako kot so voljeni poslanci v državni zbor. To pomeni, da za svoja dejanja ne odgovarjajo svojim volivcem. Ti bi jim v primeru neučinkovitega opravljanja funkcije v državnem svetu izkazali nezadovoljstvo tako, da jih na naslednjih volitvah ne bi več volili.

4.7 PROBLEMATIKA ZDRUŽLJIVOSTI ŽUPANSKE IN POSLANSKE FUNKCIJE

4.7.1 Povezanost lokalne in nacionalne oblasti

Integracija med lokalno in centralno ravnanje je odvisna predvsem od dveh dejavnikov: od pravne osnove in politične osnove. Pravna osnova se nanaša na avtonomijo posameznih enot lokalne skupnosti, politična pa se nanaša na možnost prenosa svojih problemov (problemov lokalne skupnosti) na državno raven. Vpliv lokalne oblasti na državno in politična integracija med lokalno in državno oblastjo se odražata na dva načina: prvič prek združenja občin, drugič pa z neposrednim kontaktom posamezne lokalne skupnosti z nacionalno politično elito. Združenja lokalnih interesov s skupnimi stališči enotno

nastopajo v sodelovanju s centralno oblastjo, bistvena prednost združenj je, da so bila neposredno izvoljena na volitvah, kar predstavlja legitimnost njihovem delovanju. Pri neposrednem kontaktu posamezne lokalne skupnosti z nacionalno politično elito je glavna prednost v tem, da ni potrebno prilaganje in usklajevanje stališč več lokalnih skupnosti. Ta možnost je torej dobrodošla v okolju, kjer lokalne skupnosti nimajo skupnih stališč. »Pogosto se kot merilo za predstavljanje lokalnih interesov v nacionalnem zakonodajnem telesu uporablja število poslancev, ki so v preteklosti opravljali funkcijo na lokalni ravni. Izkušnja z lokalnim okoljem namreč oblikuje osebo v smeri, da soglaša z lokalnimi interesi in jih podpira, kadar se o njih odloča v parlamentu« (Page v: Boh, 2004, str. 141). Lokalni interesi so zastopani tudi v državnem svetu. V njem je 22 predstavnikov lokalnih interesov, ki so voljeni na posrednih volitvah. Omenjeni predstavniki naj bi bili ključni pri oblikovanju javnih politik, ki zadevajo lokalne interese. Državni svet glede na položaj, ki mu je dodeljen, ne more bistveno vplivati na oblikovanje politik, tako da se preko državnega sveta uresničuje le malo interesov lokalnih skupnosti. Te lahko vplivajo na nacionalno raven oblikovanja politik prek neposrednega stika predstavnikov občine z državnimi funkcionarji. Stiki se navežejo preko strankarskih povezav ali teritorialne pripadnosti poslancev. Najbolj neposredna povezava lokalne in nacionalne ravni je oseba, ki opravlja funkcijo poslanca in funkcijo župana. »Župan, kot predstavnik lokalne skupnosti je hkrati tudi akter na nacionalni ravni, torej lahko dejavno sodeluje v procesu oblikovanja javnih politik« (Boh, 2004, str. 143). Nekateri so mnenja, da takšna ureditev prinaša neenakost med občinami, torej med tistimi, ki imajo župana-poslanca in tistimi, ki imajo »zgolj« župana.

4.8 NEZDRUŽLJIVOST FUNKCIJ

V sistemu z uveljavljenim načelom delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno je logično, da obstoji zahteva po funkcionalni in organizacijski samostojnosti in neodvisnosti vseh treh vej oblasti. Tisti, ki opravljajo izvršilno-upravne funkcije, že zaradi narave te funkcije in informacij, do katerih dostopajo niso primerni za opravljanje poslanske funkcije. Glavni razlog za nezdrušljivost funkcij je dejstvo, da poslanska funkcija zahteva popolno zavzetost poslanca za opravljanje te funkcije, kar onemogoča polno zaposlitev v neki drugi službi oziroma funkciji. Pri opravljanju javnih funkcij se nezdrušljivost pojavlja na dveh ravneh: pri prepovedi opravljanja javne funkcije skupaj še z eno javno funkcijo, in pri prepovedi oziroma omejitvi opravljanja javne funkcije in pridobitne dejavnosti, kar naj bi preprečevalo zlorabo javne funkcije in nezakonite premoženjske koristi. Glavni argument za nezdrušljivost funkcije poslanca izhaja iz samega načela delitve oblasti, ki prepoveduje opravljanje funkcij v dveh vejah oblasti hkrati. »Splošno načelo nezdrušljivosti funkcij je v tem, da ne more biti nosilec določene javne funkcije hkrati član tistega, ki ga voli oziroma imenuje in odloča o njegovi odgovornosti« (Kaučič v: Boh, 2004, str. 144). Nezdrušljivost poslanske funkcije ureja

Zakon o poslancih in ne Ustava. Zakon o poslancih v tretjem členu določa, da poslanci opravljajo svojo funkcijo poklicno, s tem pa jim je preprečeno opravljanje funkcije v drugih organih poklicno. Poslanec ima možnost biti člani občinskega sveta ali biti župan, če to funkcijo opravlja nepoklicno. Poslanec opravlja funkcijo zakonodajne oblasti, župan pa izvršilno funkcijo. Župana kot predstavnika izvršilne oblasti ne voli parlament niti parlamentu ne odgovarja za svoje delo, gre za različni veji oblasti, ki sta na različnih ravneh. Eden pomembnejših argumentov za nezdružljivost funkcij je fizična obremenjenost poslanca, saj opravlja dve funkciji. Dvojno funkcijo v večini primerov opravljajo župani manjših občin, saj zaradi manjšega obsega obveznosti opravljajo funkcijo župana nepoklicno. V slovenski ureditvi še ni omejitve opravljanja obeh funkcij, se pa pojavljajo poskusi za spremembo te ureditve. V slovenski ureditvi je nedopustno horizontalno prekrivanje funkcij v različnih vejah oblasti. Prepovedano je sočasno opravljanje poslanske funkcije in funkcije ministra, funkcije župana in člana občinskega sveta, nezdružljivi sta tudi funkciji župana in ministra, saj obe pripadata izvršilni veji oblasti, sicer na različnih ravneh. V primeru, da poslanec zavzame funkcijo ministra, mu funkcija poslanca preneha, namesto njega to funkcijo opravlja nadomestni poslanec. Minister se na poslansko funkcijo lahko vrne, ko mu preneha mandat v vladi. Vertikalno prekrivanje med županom in poslancom pa ni prepovedano, kar velja za večino Evropskih držav.

Zanimiva je tudi naslednja zadeva, ki jo je obravnavalo Ustavno sodišče. »Pobudnik Ciril Metod Pungartnik je bil leta 1994 izvoljen za župana Občine Trebnje, novembra 1996 pa za poslanca državnega zbora. Po potrditvi njegovega poslanskega mandata je Občinski svet Občine Trebnje leta 1997 izdal ugotovitveni sklep, v katerem ugotavlja, da je Cirilu Metodu Pungartniku z dnem potrditve poslanskega mandata prenehala funkcija župana Občine Trebnje. Občinski svet v navedenem sklepu tudi poziva Občinsko volilno komisijo, da v čim krajšem možnem roku razpiše nadomestne volitve za župana Občine Trebnje.

Pobudniki predlagajo Ustavnemu sodišču, da razveljavi del tretjega odstavka 40. člena Statuta Občine Trebnje, ki določa, da župan opravlja svoje delo poklicno. Menijo namreč, da bi moral Statut županu v primeru izvolitve za poslanca omogočiti nepoklicno opravljanje funkcije. Navajajo tudi, da je bil Statut sprejet po izvolitvi župana Cirila Metoda Pungartnika in da ima določba o poklicnem opravljanju funkcije retroaktivni učinek. Navajajo tudi, da ZLS ne določa, da mora župan funkcijo opravljati poklicno. Menijo, da statut občine ne more onemogočiti opravljanja dveh od državljanek in državljanov neposredno poverjenih funkcij.

Glede sklepa Občinskega sveta pobudniki navajajo, da ta organ ni pristojen za odločanje o prenehanju mandata župana. Predlagajo, da Ustavno sodišče sklep razveljavi in do končne odločitve zadrži vse postopke v zvezi s prenehanjem mandata župana Občine Trebnje ter z razpisom in izvedbo nadomestnih volitev, saj bi lahko po njihovem mnenju nastale težko popravljive in škodljive posledice za Občino Trebnje. Menijo, da bi bile z nadomestnimi volitvami kršene pravice volivcev iz 43. in 44. člena Ustave (volilna

pravica, pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev), poleg tega pa bi zaradi stroškov izvedbe volitev nastala večja gmotna škoda.

Pobudniki predlagajo tudi, da Ustavno sodišče potrdi mandat županu Cirilu Metodu Pungartniku, razveljavi ugotovitvene sklepe Občinskega sveta z dne 24. 1. 1997 in naloži Občinskemu svetu Občine Trebnje, da v svojem statutu omogoči tudi nepoklicno opravljanje funkcije župana.

ZLS ne določa, ali župan svojo funkcijo opravlja poklicno ali nepoklicno, temveč odgovor na to vprašanje prepušča občinskemu statutu. Občinski statut lahko torej samostojno določi, da župan funkcijo opravlja poklicno ali pa, da jo opravlja nepoklicno. V skladu s tem je v tretjem odstavku 40. člena Statuta Občine Trebnje določeno, da župan opravlja svojo funkcijo poklicno. Ta določba očitno ni v neskladju z zakonom.

Zakon o poslancih določa v 10. členu, da poslanec ne sme biti hkrati član državnega sveta, niti ne sme opravljati druge funkcije ali dela v državnih organih. Poslanec tudi ne sme poklicno opravljati funkcije v organih lokalnih skupnosti. V 11. členu ZPos pa je določeno, da z dnem potrditve poslanskega mandata poslancu preneha funkcija, ki ni združljiva s funkcijo poslanca, oziroma delom v državnem organu. Zakon o lokalni samoupravi določa v 42. členu, da župana volijo državljani, ki imajo v občini stalno prebivališče, na neposrednih tajnih volitvah. Mandatna doba župana traja štiri leta, glede predčasnega prenehanja mandata pa se primerno uporabljajo določbe 37.a člena ZLS, ki določajo primere predčasnega prenehanja funkcije člana občinskega sveta. Med temi primeri je v peti alineji prvega odstavka tega člena določeno tudi, da mandat preneha, če član občinskega sveta (oziroma - upošteva določbo tretjega odstavka 42. člena ZLS - župan) nastopi funkcijo ali začne opravljati dejavnost, ki ni združljiva s funkcijo člana občinskega sveta (župana). V drugem odstavku 37.a člena pa je določeno, da članu občinskega sveta (županu) preneha mandat z dnem, ko občinski svet ugotovi, da so nastali razlogi za prenehanje. V takem primeru mora v skladu s 105. členom in z 29. členom v zvezi s 103. členom Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93) občinska volilna komisija razpisati nadomestne volitve.

Glede na določbo 10. člena ZPos funkcija poslanca ni združljiva s funkcijo župana, če se ta opravlja poklicno.

Dejstvo, da je bil župan Občine Trebnje izvoljen za poslanca državnega zbora, ne vpliva na zakonitost statutarne določbe, po kateri župan opravlja funkcijo poklicno. ZPos določa v 11. členu, da poslancu z dnem potrditve mandata preneha funkcija, ne pa samo delovno razmerje. Tudi drugi odstavek 37.a člena ZLS izrecno govori o prenehanju mandata in ne zgolj o prenehanju delovnega razmerja. Trditev, da bi moral občinski statut v primeru, da je župan, ki funkcijo opravlja poklicno, izvoljen za poslanca, omogočiti nepoklicno nadaljevanje opravljanja funkcije, je očitno neutemeljena.

Očitno neutemeljena je tudi trditev, da ima izpodbijana določba Statuta učinek za nazaj. Statut je začel veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu (110. člen), pravna ureditev položaja župana po ZLS pa se glede poklicnega oziroma nepoklicnega opravljanja funkcije ni spreminjala. V tistem času so bile v veljavi tudi določbe ZPos, ki urejajo nezdržljivost funkcije. Pravna (zakonska in statutarne) ureditev tega vprašanja

se torej ni naknadno spreminjala, tako da ni kršeno načelo zaupanja v pravo kot eno izmed načel pravne države.

Pobudnik ne zatrjuje protiustavnosti določb ZPos in ZLS, ki urejajo nezdružljivost funkcij in pravne posledice te nezdružljivosti (prenehanje funkcije). Ustavno sodišče se je zato omejilo na oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijane določbe Statuta in ugotovilo, da ta določba očitno ni nezakonita. Zaradi očitne neutemeljenosti je pobudo za oceno ustavnosti določbe dela določbe tretjega odstavka 40. člena Statuta zavrnilo« (Ustavna odločba, US18225).

4.8.1 Župan-poslanec skozi časovna obdobja

Število županov-poslancev se skozi čas spreminja. Leta 1992 ni bilo nikogar, ki bi opravljal dvojno funkcijo, po prvih lokalnih volitvah pa sta bili dve osebi. Leta 1996 je bilo opaziti porast dvofunkcionarjev. Kandidiralo je 56 županov, 27 pa je bilo izvoljenih v poslansko funkcijo, poslanci župani so predstavljali kar tretjino vseh poslancev. Zaradi takega števila dvofunkcionarjev se je takoj postavilo vprašanje, ali to pomeni prevlado lokalnih interesov. Na naslednjih lokalnih volitvah leta 1998 pa je delež županov-poslancev padel skoraj za polovico. Izidi volitev iz leta 1996 izstopajo zaradi več zadev: bilo je izvoljenih največ poslancev, ki so opravljali župansko funkcijo, bil je tudi velik delež uspešnih županskih kandidatur, 48 % županov, ki so kandidirali na parlamentarnih volitvah, je bilo izvoljenih v državni zbor. Na državnozborskih volitvah leta 2000 je bilo uspešnih le 26 % županskih kandidatur, izmed njih pa je bilo 8 županov-poslancev, ki so bili ponovno izvoljeni. Na lokalnih volitvah 1998 je kandidiralo 32 poslancev, od tega jih je bilo 16 izvoljenih, od tega jih je 15 že prej opravljal župansko funkcijo. Na lokalnih volitvah 2002 je bilo od 17 izvoljenih poslancev 11 takšnih, ki so župansko funkcijo opravljali že prej, le enemu kandidatu, ki je opravljal župansko funkcijo že pred volitvami, ni uspelo priti v državni zbor. Število županov-poslancev se spreminja po vsakih volitvah, tako po državnozborskih kot tudi lokalnih. Razloga za spremembo števila le teh sta neizvolitev za vnovično opravljanje funkcije ali odločitev o nekandidaturi. V obdobju 1996–2000 je v državnem zboru sedelo največ 27 županov-poslancev, in sicer leta 1996. Leta 2000 pa je bilo županov-poslancev le 16. Leta 2004 je bilo v državnem zboru 19 županov-poslancev, torej se je njihovo število zopet povečalo. Na zadnjih državnozborskih volitvah leta 2008, se je število županov-poslancev glede na prejšnje volitve leta 2004 povečalo, in sicer na 24 županov-poslancev. Gibanje števila županov-poslancev pa je prikazano v spodnji tabeli. Za leto 2008, torej za zadnje državnozborske volitve, podatkov o številu županov-poslancev po poslanskih skupinah nisem uspela pridobiti. Velik vpliv na uspeh volitev ima poznavanje kandidata med volivci. Prepoznavnost kandidata zagotovo predstavlja uspešen poslanec, ki se veliko izpostavlja predvsem v medijih. Na volivce pa pozitivno vpliva tudi uspešnost župana pri svojem delu. Večjo prednost na volitvah prinaša opravljanje poslanske funkcije kot opravljanje županske funkcije. Seveda ne moremo trditi, da bo poslanec, ki bo kandidiral za župana, zagotovo tudi izvoljen.

Tabela 3: Število županov-poslancev skozi časovna obdobja po lokalnih in državnozborskih volitvah

	Poslanska skupina											
Leto	SDS	SD	LDS	NSi	SLS	ZARES	DeSUS	SNS	LIPA	NS	NeP	Skupaj
1994			1		1							2
1996	6	3	7	2	9							27
1998	6	2	4	1	3							16
2000	5	2	6		3							16
2002	5	1	7		3			1				17
2004	7	2	5	1	2		1	1				19
2006	4	2	3	2	3	2	1	1				18
2008												24

Vir: Podatki o 3. zasedanju državnega zbora 2000–2004, tabela 3.14, str. 40; Podatki o delu državnega zbora v mandatnem obdobju 2004–2008, tabela 16, str. 14.

4.8.2 Značilnosti opravljanja obeh funkcij z vidika županov-poslancev

Prvi problem je zagotovo dejstvo, da poslanec predstavlja celotno volilno telo in ne teritorialne enote, med tem pa je župan predstavnik volilnega telesa teritorialne enote, kjer je bil izvoljen.

Mnenje županov-poslancev je, da je predstavljanje celotnega ljudstva eno tistih načel predstavniške demokracije, ki je stalno kršeno. Vsak poslanec je namreč izvoljen na določenem teritorialnem območju, kjer ima tudi svojo poslansko pisarno, ljudje pa ga imajo za »svojega« poslance. V razpravah v državnem zboru se teritorialna pripadnost izraža pri vseh poslancih, ne glede na to ali so župani ali ne. Upoštevati moramo tudi dejstvo, da so v državnem zboru tudi člani občinskih svetov in nenazadnje tudi podžupani, ki ravno tako zagovarjajo interese svojega teritorialnega območja. Župani-poslanci menijo, da obstaja zanemarljivo majhna možnost, da bi župan na parlamentarni ravni dosegel določeno rešitev, ki bi koristila zgolj občini, katere župan je. Dosegajo se rešitve, ki so v korist ne le eni, ampak vsem občinam, ki se nahajajo v podobni situaciji (zahteva za ohranjanje financiranja regionalnih bolnišnic). Poslanci se ne glede na to, ali so tudi župani, povezujejo na teritorialni podlagi, predvsem ko gre za razvojna vprašanja. Do nasprotij pride tudi med politično usmeritvijo stranke in konkretnim ravnanjem župana. Poslanci imajo možnost zagovarjanja interesov posameznih skupin državljanov, kot župani pa morajo delovati brez razlikovanj za vse družbene skupine, čeprav je lahko to v nasprotju z njihovimi političnimi prepričanji. Župani-poslanci menijo, da nasprotovanje interesov ni odvisno od tega ali je nekdo župan ali ne. Ko pa pride do glasovanja glede proračuna, se vsi poslanci v razpravah obnašajo teritorialno. Pri glasovanju velja strankarska disciplina, kar pomeni, da je delovanje poslancev podrejeno

stranki, ne glede na to ali so ob enem še župani. To je pomembno predvsem za koalicijo, kjer je za delovanje pomembna trdna in predvidljiva večina. Ravno tako kot župani-poslanci tudi poslanci, ki niso župani, zagovarjajo interese svoje občine. Delovanje državnega zbora pa preprečuje posameznikom, da bi uveljavljali zgolj interese svoje občine. Poslanci so vezani na to, da zagovarjajo strankarske odločitve, pa čeprav te niso v interesu občine iz katere prihajajo.

4.8.3 Mnenje volivcev glede dvojne funkcije

Volivci na volitvah izvolijo tistega kandidata, ki se jim zdi najbolj sposoben za opravljanje določene funkcije. V tem poglavju se bom osredotočila na vprašanje, ali volivci podpirajo dvojno funkcijo in ali obstaja razlika v mnenju med tistim delom volilnega telesa, kjer župan opravlja tudi funkcijo poslanca, in tistim delom, kjer dvojne funkcije ni.

Mnenje volivcev je bilo merjeno z javnomnenjsko raziskavo, ki jo je po naročilu Centra za politološke raziskave izvedel Center za raziskavo javnega mnenja in množičnih komunikacij.

Prvo vprašanje se je glasilo, ali je primerno, da ena oseba opravlja obe funkciji hkrati? Kar 74,4 % anketirancev je odgovorilo, da se jim to ne zdi primerno, le 18,8 % pa se je s prekrivanjem funkcij strinjalo. Pri anketiranih, ki živijo v občini, kjer imajo župana-poslanca, pa jih dvojno funkcijo podpira malo več in sicer 28 %, proti pa je 67 % vprašanih. Anketirancem, ki se strinjajo s prekrivanjem funkcij, so bila zastavljena sledeča vprašanja:

Tabela 4: Razlogi za prekrivanje

	Sploh se ne strinjam			Popolnoma se strinjam	
	1	2	3	4	5
Ker funkciji nista tako zahtevni, da ju ne bi mogla opravljati ena oseba	17,0% (16,7%)	21,1% (30%)	23,3% (26,7%)	18,4% (10,0%)	20,02% (16,7%)
Ker lahko župani, ki so hkrati poslanci, preskrbijo več denarja za svojo občino.	2,7% —	7,2% (3,3%)	13,5% (10,0%)	34,7% (36,7%)	41,9% (50,0%)
Ker imajo župani, ki so hkrati poslanci, večji vpliv na državni ravni in lažje rešujejo probleme na lokalni ravni	2,7% —	5,0% —	14,0% (6,7%)	37,1% (40,0%)	42,2% (53,3%)

Vir: Raziskava – Stališča o lokalni demokraciji, Center za politološke raziskave, Ljubljana, 2003

Pri trditvi, da preobremenjenost pri opravljanju obeh funkcij ne predstavlja problema, je večina anketirancev zavzela srednjo vrednost na lestvici. Pri naslednji trditvi, da župani-poslanci lahko preskrbijo več denarja za svojo občino, se večina vprašanih s tem strinja. Prav tako se večina anketirancev strinja s trditvijo, da imajo župani, ki so hkrati tudi poslanci, večji vpliv na državni ravni.

Rezultati v oklepajih pa predstavljajo odgovore anketirancev, ki dejansko živijo v občini, kjer imajo župana-poslanca. Odgovori teh anketirancev se kar precej razlikujejo od odgovorov drugih anketirancev. Predvsem se ne strinjajo, da opravljanje obeh funkcij hkrati ni zahtevno. Veliko bolj kot celoten vzorec anketirancev se strinjajo s trditvijo, da župan-poslanec v občino prinese več denarja, in s trditvijo, da imajo župani-poslanci večji vpliv na državni ravni in lažje rešujejo probleme na lokalni ravni.

Tabela 5: Razlogi proti prekrivanju

	Sploh se ne strinjam			Popolnoma se strinjam	
	1	2	3	4	5
Funkciji sta prezahtevni, da bi ju opravljala ena oseba.	6,8% (8,2%)	4,7% (1,4%)	8,3% (11,0%)	21,6% (24,7%)	58,6% (54,8%)
Župan se preveč posveča funkciji poslanca in premalo funkciji župana.	5,5% (2,8%)	4,7% (5,6%)	12,5% (14,1%)	28,8% (26,8%)	48,5% (50,7%)
Župan se preveč posveča županski funkciji in premalo poslanski funkciji.	13,2% (23,9%)	14,3% (18,3%)	20,0% (18,3%)	21,6% (12,7%)	30,8% (26,8%)

Vir: Raziskava – Stališča o lokalni demokraciji, Center za politološke raziskave, Ljubljana, 2003

Na podlagi odgovorov lahko vidimo, da je glavni razlog proti opravljanju obeh funkcij hkrati preobremenjenost. Ljudje se tudi bojijo, da bi se župan, ki je hkrati poslanec, preveč posvečal poslanski funkciji in premalo županski. Kot vidimo v razpredelnici, so mnenja anketirancev, ki živijo, in tistih, ki ne živijo v občinah z županom-poslancem, približno podobna. Pri zadnji trditvi, da se župan preveč posveča županski funkciji, pa se anketiranci, ki prihajajo iz občin z županom-poslancem manj strinjajo s to trditvijo, kot ostali anketiranci.

Iz odgovorov lahko sklepamo, da so volivci proti dvojnemu opravljanju funkcij predvsem zaradi prepričanja, da se obeh funkcij ne more opravljati enako učinkovito. Volivci tudi menijo, da bi se župan-poslanec preveč posvečal funkciji poslanca in premalo funkciji župana. Bojazen v obratni smeri pa je manj izrazita. Kot največjo prednost pa vidijo vpliv na nacionalni ravni, ki ga prinaša dvojna funkcija in pa možnost pridobivanja denarja. Anketa pa je pokazala predvsem to, da se večina volivcev, tako v občinah z

županom-poslancem kot tudi v tistih brez župana-poslanca, ne strinja z dvojnim opravljanjem funkcij.

4.8.4 Prednosti in slabosti opravljanja obeh funkcij

Največja slabost dvojne funkcije je preobremenjenost. Usklajevanje poslanske in županske funkcije zahteva dobro sodelovanje s podžupanom in urejeno občinsko upravo, katero vodi župan. Podžupan je oziroma mora biti član občinskega sveta, kar ni dobra ureditev, saj je nemalokrat podžupan postavljen zaradi političnega razloga, zato velikokrat dela ne opravlja učinkovito. Naloge občine so v velikih in malih občinah enake, razlikuje pa se narava dela. V večjih občinah je naloga župana predvsem razvijati vizijo, v kakšni smeri bo tekel razvoj, pa tudi delovanje občine, operativne naloge pa opravlja občinska uprava. Občinska uprava je zadolžena, da so vizije župana dejansko uresničene. V manjših občinah pa velik spekter operativnih zadev opravlja župan sam, saj je uprava manjša in ne more vseh nalog izvrševati sama. Zaradi odsotnosti župana zaradi poslanske funkcije so predvsem seje občinskega sveta, katere sklicuje župan, prenesene na petek, včasih tudi soboto, tako se delovni teden podaljša. Med drugim županom-poslancem predstavlja problem pot do Ljubljane, predvsem, če prihajajo iz oddaljenih krajev. Župani-poslanci pa so mnenja, da kljub vsem težavam in obremenitvam svoje delo opravljajo vestno, zavzeto in so med najbolj aktivnimi poslanci v državnem zboru. Župani-poslanci, ki so člani opozicijskih strank, imajo problem, kadar prihajajo v stik z ministri, ki so jih kot poslanci kritizirali, saj je naloga poslancev nadzor nad delom vlade oziroma koalicije. Župani koalicije vidijo problem v velikih pričakovanih prebivalcev, ker menijo, da predvsem poslanec koalicije uredi obstoječe probleme. Glavna prednost župana-poslanca je neposredni dostop do informacij. Dostop do informacij jim omogoča dobro pripravljenost na sistemske spremembe, ki vplivajo na občinsko raven. Tudi osebno poznanstvo s kakšnim od ministrov, predvsem pri koalicijskih poslancih, velikokrat prinaša pospešitev postopkov. Prednost je zagotovo tudi v tem, da so župani-poslanci profesionalni politiki, kar pomeni, da obvladajo večšine politike, kar je zagotovo pozitivno za delovanje občine (seznanjen je s postopki, možnimi rešitvami ...). Župani-poslanci se od kolegov, ki so samo poslanci, razlikujejo v tem, da župani-poslanci poznajo zadeve iz prve roke, zato si lahko tudi predstavljajo, kakšne posledice bodo prinesle določene odločitve. Delo župana, torej opravljanje izvršilne funkcije prinese izkušnje in spoznanja o slabostih sistemske ureditve, ki jih lahko kot poslanci uporabijo pri svojem delu. Poslanci sicer imajo svoje poslanske pisarne, ki pa so slabo obiskane, župan pa je v nenehnem stiku z »volivci«, kar mu pomaga spoznati in razumeti njihove težave. Pomembna prednost opravljanja dvojne funkcije pa je tudi sodelovanje pri oblikovanju politik, saj poslanci lahko vplivajo na spremembe zakonov in lahko dajejo predloge.

4.8.5 Prepoved opravljanja obeh funkcij hkrati

Že od marca je v javni razpravi Predlog zakona o integriteti v javnem sektorju. Namen tega zakona je zagotoviti celovito in uravnoteženo visoko raven preprečevanja korupcije, krepiti integriteto javnega sektorja, povečati transparentnost. To so glavni temelji uspešnega, zakonitega in poštenega delovanje države. Ta predlog zakona v 23. členu v drugem odstavku določa, da poslanec ne more biti istočasno župan ali podžupan. Na ta predlog se je negativno odzvala večina županov-poslancev, ki jih nekateri imenujejo kar županski lobi.

Državni sekretar na ministrstvu za javno upravo gospod Branko Lobnikar trdi, da koalicija res razmišlja, da bi zakon spremenila, zanika pa, da bi to storili zaradi lobiranja županov v parlamentu. Kot vzrok za spremembo navaja pravno mnenje vladne službe za zakonodajo, ki trdi, da Zakon o integriteti ni pravi zakon, ki bi urejal vprašanje nezdružljivosti, zato naj bi se sočasno spremenil tudi Zakon o poslancih. Seveda je opozicija drugačnega mnenja, meni namreč, da so ustvarjalci zakona pod velikim vplivom županskega lobija. Ministrstvo pravi, da predloga župana in poslanca še ne bodo izločili iz predloga zakona. Če pa bodo ocenili, da je določbo sistemsko pravilneje umestiti v Zakon o poslancih, bo v Zakonu o integriteti črtana, ko bo novela zakona o poslancih z isto določbo že vložena.

Kdaj naj bi se to zgodilo, ni znano. Trenutni dogovor je takšen, da bi prenos določbe podprle in podpisale vse štiri poslanske skupine iz koalicije. Ker pa je med njimi precej županov, je vprašanje, ali se bo to zares zgodilo.

Dekan Pravne fakultete v Ljubljani Rajko Pirnat meni, da je vsako določanje nezdružljivosti poseg v eno izmed ustavnih pravic. Prvič gre za poseg v pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev in pa poseg v volilno pravico, ker sta tako županska kot poslanska funkcija voljeni. Pirnat pravi, da natančno ne pozna argumentov, s katerimi predlagatelji upravičujejo nezdružljivost, lahko pa predvideva, kateri so, in jih v večina sprejema. »Poslanci morajo biti predstavniki vsega ljudstva, v zvezi s tem ne smejo biti tesno interesno vezani na interese določene lokalne skupnosti. In ravno to je tisto, kar se po vsem videzu v praksi dogaja«, meni Pirnat. Pirnat še dodaja, da je težko obe funkciji stoodstotno opravljati, vendar da je to odvisno tudi od velikosti občine. Nezdružljivost med lokalnimi interesi in zahteva, da so poslanci predstavniki celega ljudstva, pa je po njegovem prepričanju enaka v majhnih in velikih občinah. Če župan opravlja župansko funkcijo poklicno, pa že sedaj ni možno sočasno opravljanje županske in poslanske funkcije. Pirnat pravi, da je nezdružljivosti naklonjen, saj je to v javnem interesu. Vsak bo lahko izbral med poslansko ali župansko funkcijo, ne obstajajo nikakršne ovire, da župan ne bi mogel kandidirati za poslanca, saj bi v primeru izvolitve v določenem roku zapustil župansko funkcijo. Pirnat še dodaja, da je to »stvar, ki bo težko uspela«. Lokalni interesi morajo biti zastopani v procesu priprave zakonodaje, pravi Pirnat, ki vidi možnost v spremembi državnega sveta v predstavništvo lokalnih interesov in njegovi večji vlogi, še posebej pri zakonih, ki se nanašajo na lokalno skupnost.

Višji predavatelj na Fakulteti za upravo Miloš Senčur pa pravi, da obstajajo določeni ustavno-pravni razlogi proti združljivosti funkcij. Lokalna samouprava je del javne uprave, sodi v izvršilno vejo oblasti, kar pomeni, da gre za nezdružljivost s funkcijo poslanca, ki sodi v zakonodajno vejo oblasti. »Gre za to, da ista oseba kot poslanec sodeluje pri sprejemanju zakonov, jih sooblikuje, nato pa kot župan v vlogi izvrševalca teh zakonodajnih odločitev-in to oblastnega izvrševalca«, meni Senčur. Eden izmed razlogov za nezdružljivost je po mnenju Senčurja sprejemanje državnega proračuna. V državnem proračunu so tudi občinski projekti, saj država sofinancira razne projekte. Senčur meni, da so poslanci, ki so hkrati župani, v privilegiranem položaju, saj lahko vplivajo na odločitve (npr. lobiranje med poslanci iz istih strank, iz istih območij). Tretji razlog, ki ga omenja Senčur, pa je ta, da lahko državni zbor v določenih primerih razreši župana. V takem primeru pride do predloga za razrešitev župana, nato pa ta isti župan, ki je obenem tudi poslanec, odloča, ali se bo razrešil županske funkcije ali ne. Glede stališča, da lahko župani zaradi poznavanja problematike lokalnih skupnosti prispevajo k pripravi boljših zakonskih rešitev, Senčur meni, da imamo državni svet, v katerem je kar 22 od 40 svetnikov, predstavnikov lokalnih interesov. Po Senčurjevem mnenju je to tista institucija, kjer bi morali prihajati do izraza lokalni interesi, poznavanje sistema lokalne samouprave itd. Senčur še meni, da bi moral imet državni svet »enakopravnejši status«, ko gre za odločanje o zakonih, ki posegajo na področje lokalne samouprave. »Tako pa imamo anomalijo, neformalno zastopstvo v obliki županov, ki povzroči neenakost med 210 župani«, še dodaja Senčur.

Eden izmed podpornikov nezdružljivosti poslanske in županske funkcije je tudi nekdanji minister za javno upravo Gregor Virant. Po njegovem mnenju sta razloga dva. Prvi razlog je v tem, da je težko opravljati dve tako zahtevni funkciji, saj se mora poslanec v celoti posvetiti poslanskemu delu, pa tudi županska funkcija je zahtevna in jo je težko opravljati »polovičarsko«. Virant pravi, da bi morala biti županska funkcija v večjih občinah po zakonu profesionalna, tako ne bi obstajala možnost, da se opravlja poklicno ali nepoklicno. Ocenjuje tudi, da župani poslanci v delo državnega zbora vnašajo preveč lokalnih interesov. Poslanec pa mora po Ustavi delovati v nacionalnem interesu, kot predstavnik celotnega ljudstva. Virant vidi mesto lokalnih skupnosti v procesu sprejemanja zakonodaje predvsem prek tega, da jih vlada vključuje v fazi priprave zakonodaje. Virant pravi, da bi morala vlada v teh primerih vedno povabiti obe reprezentativni združenji občin in pridobiti njihova stališča. Virant pa ostaja pri stališču, da bi se moral državni svet ukiniti.

Miro Brulc (SD), župan Mestne občine Nova Gorica, podpira nezdružljivost županske in poslanske funkcije. Po njegovem mnenju bi župani veliko bolj sodili v državni svet. Priznava, da župani v državnem zboru lobirajo za svoje okolje, kar je storil tudi sam, in tako pomagal Goriški prek svojega delovanja v državnem zboru. Ob zahtevnosti hkratnega opravljanja obeh funkcij, Brulc navaja še dejstvo, da je državni zbor zakonodajalec, župan pa je v funkciji izvrševalca te zakonodaje.

Danijel Krivec (SDS), župan Bovca, pravi, da bo šel razmislek v tej smeri, da je možna združljivost, vendar je ta v primeru večjih občin vprašljiva glede na obseg in naloge, ki

jih opravljajo. Krivec meni, da bi morala biti to stvar odločitve posameznega okolja, občinskih statutow in volivk in volivcev. Po drugi strani pravi Krivec, je to stvar posameznega župana in poslanca, ali lahko uskladi opravljanje obeh funkcij. Vsak župan bi moral upoštevati statut, če je v njem lokalna skupnost določila, da želi imeti poklicnega župana. Po mnenju Krivca se sedaj dogaja, da nekateri zaobidejo statut lokalne skupnosti s sklicevanjem na krovni zakon, ki dopušča poklicno ali nepoklicno opravljanje županske funkcije. Krivec ocenjuje, da združljivost prinaša državnemu zboru tudi določene koristi, saj se določen del zakonodaje implementira skozi javno sfero, ki jo predstavljajo občine, in župani lahko bolj konstruktivno sodelujejo pri pripravi zakonskih sprememb. »Ta fama, da župani nimajo časa, je iz trete izvita in mislim, da kdor si zna čas organizirati, je lahko zelo, zelo koristen v obeh funkcijah«, še dodaja Krivec.

V poslanski skupini Zares uvedbo nezdružljivosti poslanske in županske funkcije podpirajo. V Zaresu sledijo argumentom pripravljavcev predloga zakona.

Borut Sajovic (LDS), župan Tržiča poudarja, da je prav, da se poslanska in županska funkcija razdružita, predvsem zaradi konflikta interesov in preobremenjenosti posameznikov. Po njegovih navedbah se s tem strinja tudi klub županov v LDS, vendar pod pogojem, da »mora enako veljati za vse; če poslanec ne more biti župan, potem ne more biti ne zdravnik, ne predavatelj, ne raziskovalec, tj. profesionalizacija funkcije poslanca brez vseh izjem«.

Zmago Jelinčič (SNS), opozarja: »Biti župan občine je nedvomno nezdružljiva funkcija s funkcijo poslanca državnega zbora, kar se je večkrat izkazalo tudi v praksi«. Jelinčič, še dodaja, da župani-poslanci redno pozabljajo, da so po Ustavi predstavniki vsega ljudstva, kadar preko poslanske funkcije pomagajo svoji občini. Jelinčič še pravi, da bi z ločitvijo funkcij onemogočili zlorabo položaja poslanca za lobiranje v korist lokalnim interesom. Ob enem pa dodaja, da je poslanska skupina SNS v proceduro že dvakrat vložila predlog zakona o volitvah v DZ, s katerim so želeli doseči, nezdružljivost županske in poslanske funkcije.

Matjaž Zanoškar (DeSUS), župan Mestne občine Slovenj Gradec, je prepričan, da ni nič narobe, če je dana možnost za sočasno opravljanje obeh funkcij, zato je uvedbi nezdružljivosti obeh funkcij ni naklonjen.

Franč Bogovič (SLS), župan občine Krško, meni, da med politiki, ki opravljajo svoje delo v občinah in krajevnih skupnostih dobro poznajo problematiko lokalne samouprave in so na nek način zastopniki lokalnih interesov, ne zgolj interesov občin, iz katerih prihajajo. To se mu zdi še posebej pomembno zaradi odsotnosti druge ravni lokalne samouprave, torej pokrajin, ustanovitev katerih, bi po njegovem prepričanju marsikaj rešila. Bogovič ugotavlja, da državni svet, ki naj bi zastopal lokalne interese, nima dovolj velike vloge.

4.8.6 Povezovanje županov-poslancev

Mnoge sistemske rešitve, ki posegajo na področje občin, imajo povsod enake učinke, ki jih kot pomanjkljivosti zaznavajo župani-poslanci. Zaradi podobnih problemov in pogledov na probleme bi pričakovali, da med njimi prihaja vsaj do neformalnega

sodelovanja in izmenjave izkušenj. Problem je v tem, da so nekateri župani-poslanci člani koalicijskih, drugi pa člani opozicijskih strank, zato je zaradi različnih pogledov strank, ki jim pripadajo, sodelovanje oteženo. Leta 1996 so se župani enkrat sestali, odziv strank je bil negativen in so celo prepovedali sestajanje županov v državnem zboru. Od leta 1996 prihaja zgolj do neformalnih stikov, predvsem na način izmenjave informacij, ne pa na način oblikovanja skupnih stališč in podobno. Oblikovanje skupnih stališč niti nima smisla, saj župani-poslanci ravna po navodilih stranke, katere člani so, ne pa glede na skupna stališča županov-poslancev. Moč poslancev proti strankam je premajhna, da bi z določenim predlogom enotno nastopili in ga v parlamentarni obravnavi enotno zastopali v nasprotju s prepričanju njihovih strank.

4.9 VLOGA OBČIN V ZAKONODAJNEM POSTOPKU

Vlogo občin v zakonodajnem postopku najprej ureja Zakon o lokalni samoupravi, podrobneje pa še Poslovnik državnega zbora.

»Državni zbor mora pred sprejemom zakonov in drugih predpisov, ki se v skladu z Ustavo tičejo koristi samoupravnih lokalnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Če se predpis nanaša na posamezno samoupravno lokalno skupnost in posega v njene koristi, jo je treba seznaniti z namenom takšnega predpisa pred njegovim sprejemom« (ZLS, 94. člen).

145. člen Poslovnika državnega zbora pa določa, da kadar je v zakonodajni postopek predložen zakon, ki vsebuje določbe, s katerimi se neposredno posega v položaj in pravice lokalnih skupnosti, ali določbe, s katerimi se prenaša na lokalne skupnosti izvrševanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, predsednik državnega zbora na začetku zakonodajnega postopka pozove pristojne organe lokalnih skupnosti, naj o teh določbah predloga zakona v določenem roku dajo svoje mnenje. Ta rok ne sme biti krajši od 30 dni, v primeru obravnave predloga zakona po nujnem postopku pa ne sme biti krajši od 15 dni. Na to se matično delovno telo opredeli do mnenj lokalnih skupnosti.

Rakar v prispevku Pravno varstvo lokalne samouprave pravi, da gre pri določitvi zakona o lokalni samoupravi za nepopolno pravno pravilo v pravem pomenu besede. Temu pravilu manjka sankcija. Zatorej se postavlja vprašanje, ali zoper kršitve navedenega postopka obstaja učinkovito pravno varstvo, dodaja Rakar. Ustavno sodišče o ustavnosti in zakonitosti splošnih aktov in predpisov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti akti sprejeti. Ustavno sodišče to določbo razlaga tako, da morebitna kršitev postopka lahko vpliva na ustavnost ali zakonitost akta, le če je predpis, ki določa postopek, hierarhično nadrejen predpisu, ki se zaradi domnevne kršitve takega postopka izpodbija. Ustavno sodišče ni pristojno za presojo medsebojne skladnosti pravnih aktov iste stopnje. Glede

spoštovanja določb Poslovnika državnega zbora pa je večkrat odločilo, da ni pristojno presoјati, ali je bil zakon sprejet z morebitno kršitvijo njegovih določb. Pri presoјi kršitev postopka se upošteva tudi kriterij bistvenosti in tako kršitvam postopka, predpisanega s hierarhično višjim aktom, ki niso bistveno vplivale na vsebino izpodbijanega akta, odreka podlago za izpodbijanje. Pri tem ni nujno, da je izpodbijani predpis tudi po vsebini neustaven ali nezakonit. Za razveljavitev zadošča bistvena kršitev pravil postopka, če bi brez nje vsebina predpisa lahko bila drugačna ali celo če je že sama procesna kršitev tako huda, da sama po sebi terja razveljavitev sprejetega predpisa, še dodaja Rakar.

Na spletni strani Združenja občin Slovenije sem zasledila primer, kjer občine sploh niso bile pozvane, naj podajo svoje mnenje glede predloga novele zakona, čeprav ta zadeva korist lokalne samoupravne skupnosti. Gre za primer, v katerem ZOS nasprotuje predlogu novele zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja.

ZOS je poslancem posredoval amandma k predlogu novele zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Poslance je združenje opozorilo tudi na sporen postopek sprejemanja novele ZOFVI.

Predlog novele ZOFVI prinaša pomembne spremembe tega področja, pa se kljub temu obravnava po skrajšanem postopku, ki je po Poslovniku državnega zbora predviden za manj zahtevne spremembe in dopolnitve zakona. Poleg navedenega je bil po mnenju združenja v zakonodajnem postopku kršen tudi 145. člen Poslovnika, po katerem naj bi predsednik DZ v primeru, ko je v zakonodajni postopek predložen zakon, ki vsebuje določbe, s katerimi se neposredno posega v položaj in pravice lokalnih skupnosti, pozval pristojne organe lokalnih skupnosti, naj o teh določbah predloga zakona podajo svoje mnenje. To se ni zgodilo in mnenj občin ni v gradivu.

4.10 VLOGA ZDRUŽENJ OBČIN PRI SPREJEMANJU DRŽAVNIH PREDPISOV

V Sloveniji imamo dve pomembni združenji občin, in sicer Skupnost občin Slovenije in Združenje občin Slovenije.

Skupnost občin Slovenije je največje reprezentativno združenje lokalnih skupnosti v Sloveniji, ki šteje 166 občin članic. Skupnost občin Slovenije je pravni naslednik Stalne konference lokalnih skupnosti Slovenije, ki je bila ustanovljena leta 1995. Število prebivalk in prebivalcev, ki jih skupnost skozi občine članice pokriva je že 90 % vseh prebivalcev RS. Občine članice prihajajo iz vseh področij Slovenije, županje in župani pa so vseh političnih prepričanj. Združuje jih prepričanje, da je za razreševanje mnogih problemov, s katerimi se občine srečujejo, potrebno sodelovati, izmenjavati izkušnje, širiti vedenje in znanje ter združevati moči, saj so le tako lahko močnejše. Status reprezentativnosti, ki ga je skupnost prejela konec leta 2002, je pomemben dosežek, saj status pomeni, da je Skupnost občin Slovenije sedaj tudi »uradno« zastopnik interesov občin v odnosu do državnih institucij. Kot reprezentativno združenje pridobiva skupnost

na mnogih področjih tudi nova zakonska pooblastila, npr. Zakon o javnih uslužbencih, Komisijo za pritožbe zaposlenih v občinah, mesto v pogajalski skupini Vlade RS za pogajanja o kolektivnih pogodbah, mesta v Delovnih skupinah za pripravo različnih podzakonskih aktov Skupnost občin Slovenije na vseh teh in drugih področjih zelo aktivno deluje. Tudi zato bo za vse slovenske občine izjemno pomembno članstvo v združenju, saj bo država v bodoče vedno več pristojnosti, ki se nanašajo na večje število občin, prenašala na združenje, pa tudi usklajevala se bo samo že z združenjem in nič več z vsako občino posebej. Skupnost opravlja za svoje članice vrsto nalog, med drugim tudi: zastopanje skupnih interesov občin v razmerju do državnih organov in mednarodnih institucij, pripravljanje stališč in predlogov občin do zakonskih predlogov, ki zadevajo občine, zastopanje lokalnih skupnosti v postopkih sklepanja kolektivnih pogodb za zaposlene v občinskih upravah in javnih službah, organiziranje razprav o aktualnih vprašanjih pomembnih za lokalne skupnosti, organiziranje izobraževanj za potrebe občin članic in drugo.

Tudi Združenje občin Slovenije je interesno združenje slovenskih občin, ki ima status reprezentativnega zastopnika lokalnih interesov. ZOS je bilo ustanovljeno leta 1999, danes pa ima že 138 občin članic. Razloga za ustanovitev sta predvsem dva: porast števila občin in neustrezno financiranje občin. Nove občine so bile praviloma brez vsakršne upravne infrastrukture in niso imele zagotovljenih tako rekoč nobenih lastnih prihodkov. To je predstavljalo velike težave, ki jih vlada Republike Slovenije, kljub napredku reforme lokalne samouprave, še vedno ni uspela zadovoljivo rešiti, saj se položaj občin vedno bolj zaostre glede na primanjkljaj v državnem proračunu. Združenje predstavlja interese svojih članic pred državnimi organi, kadar ti oblikujejo ali sprejemajo zakone, ali druge predpise, s katerimi se določajo naloge, pravice, obveznosti in odgovornosti občin, ali se s predpisi kako drugače posega v njihove koristi.

Ena izmed glavnih nalog združenj občin je zastopanje interesov lokalnih skupnosti napram državnim organom. Odločba Ustavnega sodišča je dokaz, da združenji do leta 2007, ko je prišlo do spremembe Zakona o Ustavnem sodišču, nista mogli podati predloga za začetek postopka za oceno ustavnosti namesto občin. Pobudnik v tem postopku je bilo Združenje občin Slovenije. ZOS je zahteval presojo ustavnosti 13. in 13.a člena Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 63/95 - obvl. razl., 26/97, 10/98, 74/98 in 72/2000). Ustavno sodišče je odločilo, da po določbi 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju ZUstS) lahko vsakdo da pisno pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti zakona, če izkaže svoj pravni interes. Ta je po določbi drugega odstavka navedenega člena podan, če zakon, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma pravni položaj.

Ustavno sodišče pa v svoji preteklosti že večkrat ni priznalo pravnega interesa političnim strankam, društvom, zbornicam in drugim tovrstnim združenjem, kadar so vlagala pobude v imenu in zaradi interesov svojih članov. Pravni interes je tako podan le tedaj, ko je očitno, da gre za pobudnikov lastni, torej konkretni interes. V obravnavanem

primeru napadene določbe v ničemer neposredno ne posegajo v pravice, pravne interese oziroma pravni položaj Združenja občin. Iz določbe prvega odstavka 86. člena ZLS izhaja, da se občine lahko zaradi urejanja posameznih lokalnih zadev širšega pomena, uveljavljanja skupnih interesov ter zagotavljanja položaja samoupravnih lokalnih skupnosti povezujejo v skupnosti, zveze ali združenja. Gotovo lahko Združenje občin zastopa interese članic po ustreznejši ali drugačni zakonodajni ureditvi na obravnavanem področju. Vendar pa izpodbijane določbe nikakor ne posegajo v pravni položaj Združenja, niti ne bi morebitna odločba Ustavnega sodišča vplivala na njegov položaj. Ker pravni interes kot predpisani procesni pogoj za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem ni izkazan, je bilo treba pobudo zavreči« (Ustavna odločba, US21359).

Leta 2007 je Zakon o Ustavnem sodišču doživel spremembo. Med drugim je bil dodan 23.a člen, ki se glasi:

Z zahtevo lahko začnejo postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa ali splošnega akta, izdanega za izvrševanje javnih pooblastil:

- predstavniški organ samoupravne lokalne skupnosti, če se posega v ustavni položaj ali v ustavne pravice samoupravne lokalne skupnosti,
- reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti.

Zasledila sem odločbo, kjer je SOS na podlagi novega 23.a člena ZustS, 15. 1. 2009 podal vlogo za oceno ustavnosti 93. in 139. člena Zakona o varstvu kulturne dediščine. Ustavno sodišče je v odločbi zapisalo, da na podlagi 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču lahko začne postopek reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti. Skupnost občin Slovenije je izkazala, da ima položaj takega reprezentativnega združenja, saj gre za združenje občin, ter da je sklep o vložitvi zahteve sprejel njen pristojni organ. Izkazati pa mora še, da izpodbijane določbe ZVKD-1 ogrožajo pravice občin kot samoupravnih lokalnih skupnosti.

Tudi vlogo združenj občin v zakonodajnem postopku najprej ureja Zakon o lokalni samoupravi in nato še Poslovnik vlade.

»Vlada mora pred sprejetjem predlogov zakonov oziroma preden jih predloži državnemu zboru v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti ustrezno sodelovanje združenj občin. Določba se smiselno uporablja tudi kadar posamezen minister sprejema predpis iz svoje pristojnosti« (ZLS, 94. člen).

Poslovnik Vlade pa v 49. členu določa, da vlada sodeluje z drugimi državnimi organi, s strokovnimi združenji, zbornicami, sindikati, lokalnimi skupnostmi in drugimi subjekti praviloma preko pristojnih ministrstev. Pri tem zlasti obravnava njihova mnenja in pobude, oblikuje do njih stališča, jih obvešča o svojih stališčih in ukrepih, če je potrebno, vabi njihove predstavnike na seje svojih delovnih teles, ustanovi svete vlade

in organizira druge oblike sodelovanja. Rakar v prispevku Pravno varstvo lokalne samouprave pravi, da združenje predstavlja interese svojih članic pred državnimi organi, kadar ti oblikujejo ali sprejemajo zakone ali druge predpise, s katerimi se določajo naloge, pravice, obveznosti in odgovornosti občin, ali se s predpisi kako drugače posega v njihove koristi. Dolžnost vlade, določena v Zakonu o lokalni samoupravi je ta, da pred sprejemom predlogov zakonov oz. pred njihovo predložitvijo v državni zbor v sprejem in pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotovi ustrezno sodelovanje združenj občin. Tudi ministri imajo dolžnost, da pred sprejetjem drugih predpisov iz svoje pristojnosti, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotovijo ustrezno sodelovanje združenj občin. Pred Ustavnim sodiščem ni možno izpodbijati zakona, pri pripravi katerega te dolžnosti ne bi bile upoštevane. Zatorej lahko sklepamo, da je možnost učinkovitega pravnega varstva v primeru kršitve navedenih postopkovnih določb zelo omejena, dodaja Rakar.

Zasledila sem primer, kjer ministrstvo ni upoštevalo predlogov in mnenja SOS, zato se mi je po prebranem članku postavilo vprašanje, v kakšni meri ministrstva oziroma vlada sploh upoštevajo mnenja združenj občin.

Septembra 2008 se je sestala komisija za socialo in zdravstvo skupnosti občin Slovenije z namenom obravnave in določitve nadaljnjih postopkov zaradi neodzivnosti s strani ministrstva glede Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju. SOS je na posledice, ki jih spremembe in dopolnitve prinašajo občinam, ministrstvo opozarjala skozi celotno medresorsko obravnavo, dodatna opozorila pa so bila posredovana po sprejetju in objavi sprememb in dopolnitev v Uradnem listu RS. Predstavniki ministrstva za zdravje v okviru medresorske obravnave zgoraj omenjenega zakona niso upoštevali, še več, v celoti so prezrli podana stališča in pripombe članic. Predlog sprememb in dopolnitev je bil predmet večkratne obravnave tudi na Komisiji za socialo in zdravstvo SOS, v katero so vključeni tudi strokovnjaki tega področja v lokalnih samoupravah. Vsebina zgoraj navedenega zakona sprememb in dopolnitev je izrazito nejasna in nedoločna, občinam pa prinaša med drugim tudi nove finančne obveznosti. Ob tem je kršeno ustavno načelo, natančneje 140. člen URS, ki določa, da lahko država z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog z državne pristojnosti v primeru, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. Spremembe in dopolnitve na novo objavljenega zakona so ključnega pomena za nadaljnje delo zdravstvenega varstva in zdravstvenega zavarovanja v slovenskih občinah, zato so občine članice skupnosti podale opozorila, pripombe, stališča in ovire za izvajanje vsebine zakona v praksi. Ministrstvo je bilo pozvano k odlogu izvajanja določb zakona, k zagotovitvi potrebnih finančnih sredstev s strani države (Časopis, št. (57,58,59,60), 2008, str. 28). Aprila 2009 so na SOS prejeli dopis s strani Ministrstva za zdravje, s katerim je le-to priznalo, da je bila sprememba v delu zakona, kjer so določeni kriteriji kot podlaga za zavarovanje občanov, nedomišljena. Na ministrstvu priznavajo, da

stanje, ki ga je povzročila sprememba zakona, otežuje zagotavljanje obveznega zdravstvenega zavarovanja za socialno ogrožene občane. Zaradi tega bo Ministrstvo za finance predlagalo spremembo kriterijev. Dopis s strani Ministrstva za finance je bil za SOS presenetljiv, saj kljub vsem naporom, ni bilo pričakovati spremembe politike MZ, do obravnavanega vprašanja. Najbrž je taki odločitvi Ministrstva za finance botrovala ocena ustavnosti in zakonitosti, ki jo je vložila SOS. Vlada je vložitev ocene ustavnosti in zakonitosti obravnavala na seji vlade dne 2. 4. 2009. Po mnenju Vlade zahteva za oceno ustavnosti določb Zakona o zdravstvenem varstvu in zdravstvenem zavarovanju ter sprememb tega zakona, ki jo je vložila SOS, ni utemeljena in te določbe niso v nasprotju z Ustavo RS. Na SOS se strinjajo, da najbrž ni slučajnost, da je Ministrstvo za finance po seji vlade 3. 4. 2009, takoj zjutraj poslalo omenjeni dopis, v katerem priznavajo neustreznost predpisa. Vsekakor je celotno dogajanje dokaz, kako nespametno je sprejemanje predpisov, ki niso usklajena s tistimi, ki morajo te predpise nato izvajati, in nadalje, kako pomembno je sodelovanje in skupen napor za doseganje nekega izbranega cilja (Vidmar, Časopis št. (66, 67), 2009, str. 19).

Tudi drugi primer kaže na to, kakšen odnos imajo ministrstva do združenj občin.

Zakon o financiranju občin v 11. členu določa, da mora vlada pred predložitvijo državnega proračuna v državni zbor z reprezentativnimi asociacijami skleniti dogovor, s katerim se določijo povprečni stroški za financiranje nalog občin, ki jih bodo občine začele opravljati v naslednjem proračunskem letu.

Ta 11. člen, ki je za občine izjemnega pomena, se po sprejemu novele zakona o financiranju občin še ni upošteval. V letu 2007 je takratni minister za finance dr. Andrej Bajuk predstavnice in predstavnike obeh asociacij sicer povabil na kratek pogovor, na katerem jim je predstavil višino povprečnine za leti 2008 in 2009, vendar pogajanja niso potekala. Ob informacijah, da vlada RS pripravlja rebalans proračuna za leto 2009, je SOS, pričela z zbiranjem ustreznih podatkov o zakonskih in podzakonskih predpisih, ki so v preteklem letu večali obveznosti občin ali nanje prenašali nove naloge. Konec januarja sta bili tako SOS kot ZOS povabljeni s strani Ministrstva za finance na pogovore z državno sekretarko na Ministrstvu za finance Heleno Kamnar. Na sestanku naj bi opredelili višino povprečnine za občine za leto 2009. Očitno je bilo, da so na Ministrstvu za finance, tudi zato, ker so s strani ministrstev prejeli obvestilo zgolj o eni novi nalogi za občine v letu 2008 pričakovali, da bo mogoče hitro zaključiti pogajanja z občinami. Obe združenji sta se na pogajanja pripravili in še pred sestankom na ministrstvu uskladili svoja stališča in predloga, zato je bilo potrebno določiti nove procedure za nadaljevanje pogajanj in usklajevanj za določitev povprečnine za občine v letu 2009. Sekretariat SOS in matična komisija za proračun in javne finance sta ob pomoči številnih občin za potrebe pogajanj pripravili pregled zakonskih in podzakonskih predpisov, ki so v letu 2008 in 2007 občinam nalagali nove naloge in večje obveznosti. Ministrstvo za finance je na osnovi pripravljenega pregleda sklicalo nadaljnje sestanke, na katerih so se pregledali predpisi, ki so občinam nalagali nove in večje obveznosti. Na uvodnih sestankih se je

izkazalo, da pravni okvir, ki določa pogajanja za povprečnino, ni najbolj natančen, saj sproža kar nekaj vprašanj in dilem, ki zahtevajo nujno rešitev. Zakon o financiranju občin prinaša rešitev, ki omogoča reprezentativnim asociacijam nekaj vpliva pri določanju vsakokratne višine povprečnine za občine. Izkazalo pa se je, da zakon uporablja terminologijo-nove naloge občin v nekem časovnem obdobju, kar pa naj ne bi vključevalo vseh tistih obveznosti, ki se spreminjajo in večajo. Te pa lahko v nekem časovnem obdobju pomenijo večjo in bistveno bolj pogosto obremenitev občin kot pa nove naloge. V intenzivnih pogajanjih je bilo »priznanih« 32 zakonskih in podzakonskih predpisov, ki naj bi uvajali nove naloge in večali že obstoječe obveznosti občin. Izkazalo se je, da večina ministrstev ne pristaja na trditve s strani skupnosti, da s svojimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi večajo finančne obveznosti občin. Da bodo ministrstva težko priznala, da so v preteklem razdobju večala obveznosti občin ali celo uvajale nove naloge, je postalo razumljivo, ko je bilo pojasnjeno, da bodo ministrstva morala v takšnih primerih pripraviti izračune ter iz svojih finančnih sredstev zagotoviti potrebna dodatna sredstva. Seveda, bi jih priznanje stalo veliko, saj je lažje deliti naloge in dodatne obveznosti brez ustreznih finančnih sredstev. Nato je bil sklican delovni sestanek z ministrom za finance dr. Francijem Križaničem, kjer je minister predstavil pozicijo države in opozoril na ekonomsko in finančno krizo s katero se sooča država. Na zadnjih pogajanjih sta obe asociaciji izpogajali povprečnino v višini 538, 45 EUR, v dogovor, ki ga mora z reprezentativnima asociacijama skleniti Vlada RS. Tako SOS, kot ZOS sta ob upoštevanju težke situacije v kateri je trenutno država znižali svoja pričakovanja v upanju, da bo mogoče ostale nove in povečane naloge vključiti že ob razpravi o višini povprečnine za leto 2010 (Vidmar v Časospis, št. (64/65), 2009, str.2).

Moje mnenje je, da bi morala biti mnenja združenj občin veliko bolj upoštevana, saj bi se tako lahko izognili nezaželenim ukrepom, kot je vlaganje vlog za presojo ustavnosti in zakonitosti na Ustavno sodišče. Mnenja združenj občin so zbrana mnenja tistih občin članic posameznega združenja občin, ki podajo svoje mnenje, pripombe na predloge predpisov. Predloge predpisov imata tako ZOS, kot SOS objavljene na spletni strani. S predlogi predpisov se tako lahko seznani vsaka občina članica in poda svoje mnenje do določenega roka, ki je ravno tako objavljen na spletni strani obeh združenj. V ZOS je včlanjenih 138 članic, v SOS pa 166 članic od 210 občin, ki jih imamo v Sloveniji. ZOS in SOS imata torej veliko članic, zato je njuno mnenje zagotovo pomembno, saj odraža mnenje večine občin v Sloveniji.

5 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi z naslovom Uveljavljanje interesov lokalnih skupnosti na državni ravni se prepletajo razmerja med državo in lokalno samoupravo. Ustava enakopravno obravnava državno oblast in lokalno samoupravo. Ravnanje obeh mora biti demokratično, socialno ter v skladu z zakonodajo. Pomembna je vertikalna delitev oblasti, saj pomemben delež le-te pripada lokalni samoupravi. Najbolj samoupravna je zagotovo država, saj ima le ona moč, da vsili svoje odločitve komurkoli znotraj nje. Ostale družbene skupnosti črpajo pravico za samoupravo iz države. Temeljna lokalna skupnost je občina, ustanovile pa naj bi se tudi pokrajine, kot druga raven lokalne samouprave. Ustava določa, da se pokrajine ustanovijo z zakonom, v postopku za sprejem zakona pa mora biti zagotovljeno tudi sodelovanje občin. Vlada je leta 2008 občinskim svetom posredovala predlog za določitev območij, imen in sedežev pokrajin. Odziv občin je bil relativno dober, saj je svoje predloge podalo 86,7 % vseh občin. Na podlagi tega je vlada nato vložila v zakonodajni postopek Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin. Leta 2008 je bil izveden tudi posvetovalni referendum o območjih in imenih pokrajin. Udeležba je bila rekordno nizka, saj je bila zgolj 10,22 %. Navkljub nizki udeležbi so bile podprte vse pokrajine, le Osrednjeslovenska ne. Pri predlagani ustanovitvi pokrajin so tako v veliki meri upoštevani rezultati posvetovalnega referenduma in mnenja občinskih svetov ter županov občin predlagane Osrednjeslovenske pokrajine, ki ni dobila podpore.

Obstaja več oblik uveljavljanja interesov lokalnih skupnosti na državni ravni. Ena izmed njih je državni svet. Vse več razprav se vrti ravno v smeri, ali je smiselno, da državni svet sploh še imamo. Slovenska nacionalna stranka je pred nekaj leti izvedla telefonsko anketo, v kateri se je izkazalo, da kar 76 % vprašanih ni poznalo delo državnega sveta, kar 52 % anketiranih pa sploh ni ločilo med državnim zborom in državnim svetom. Glede na podatke o njegovi aktivnosti, predvsem mislim na predlaganje zakonov in vlaganje vetov, je zelo pasiven. V osmih letih (2000–2008) ni bil na predlog državnega sveta sprejet niti en zakon. V obdobju 2000–2004 je državni svet vložil 8 odločilnih vetov, državni zbor pa je po ponovnem glasovanju sprejel vseh osem zakonov, na katere so bili vloženi veti. V obdobju 2004–2008 je bilo vloženi 15 vetov, štirikrat pa zakon po ponovnem glasovanju ni bil sprejet. Glede na podatke sklepam, da državni zbor le malokrat upošteva mnenje in stališča državnega sveta, ki je zastopnik posebnih interesov, med drugim tudi lokalnih. Nekateri strokovnjaki so mnenja, da naj bi se po ustanovitvi pokrajin državni svet preoblikoval v zbor pokrajin, spet drugi pa so mnenja, da bi morali okrepiti njegove pristojnosti. Osebnostno podpiram idejo, da naj bi se državni svet preoblikoval v zbor pokrajin, saj bi tako dobili pravi drugi dom parlamenta. Ta bi bil enakopraven državnemu zboru, ko bi se odločalo o vprašanjih širše lokalne samouprave. Eno izmed oblik uveljavljanja interesov lokalnih skupnosti na državni ravni predstavljajo tudi poslanci, ki hkrati opravljajo še funkcijo župana. Glede na raziskavo Centra za

raziskavo javnega mnenja in množičnih komunikacij, je kar 74,4 % anketirancev proti dvojnemu opravljanju funkcij, le 18,8 % anketirancev pa dvojno opravljanje funkcij podpira. Razlog za podporo dvojnemu opravljanju funkcij je po besedah anketirancev predvsem ta, da imajo župani-poslanci večji vpliv na državni ravni in tako lažje rešujejo probleme na lokalni ravni. Glavni razlog proti prekrivanju funkcij pa so anketiranci navedli prezahtevnost tako županske kot tudi poslanske funkcije, da bi ju lahko opravljala zgolj ena oseba. Tudi župani-poslanci so kot največjo slabost navedli ravno preobremenjenost. Župani-poslanci vidijo glavno prednost v opravljanju obeh funkcij v neposrednem dostopu do informacij in pa poznanstvu s katerim od ministrov. Mnogi strokovnjaki so proti opravljanju obeh funkcij hkrati, predvsem zato, ker naj bi bili poslanci predstavniki celega ljudstva, zato ne smejo biti vezani na interese določene lokalne skupnosti. Župani-poslanci na ta očitek odgovarjajo, da se v razpravah v državnem zboru vseskozi kaže teritorialna pripadnost poslancev, ne glede na to ali hkrati opravljajo tudi župansko funkcijo. Strokovnjaki so tudi mnenja, da je lokalna samouprava del javne uprave, torej sodi v izvršilno vejo oblasti, to pa pomeni nezdržljivost s funkcijo poslanca, ki pripada zakonodajni veji oblasti. ZLS sicer v 34.a členu določa, da občinski funkcionarji svojo funkcijo opravljajo nepoklicno, župan pa se lahko odloči za poklicno opravljanje svoje funkcije. Če župan opravlja funkcijo poklicno, pa ne more biti hkrati tudi poslanec.

Od marca letos je v javni razpravi Predlog zakona o integriteti v javnem sektorju. Med drugim ta predlog zakona v 23. členu določa, da poslanec ne more biti istočasno tudi župan ali podžupan. Na ta predlog se je negativno odzvala večina županov-poslancev, zato se postavlja vprašanje, ali bo predlog zares podprt. Omeniti moram tudi očitek državnih svetnikov, predvsem predstavnikov lokalnih interesov, da župani poslanci opravljajo njihovo delo. Svetniki v državnem svetu ne podpirajo dvojnosti funkcij, saj menijo, da župani-poslanci zastopajo lokalne interese na državni ravni namesto njih. Največje število županov-poslancev v državnem zboru je bilo leta 1996, in sicer kar 27 oziroma 30 % vseh poslancev, nato se je število v obdobju 1998-2004 znižalo, na povprečno 17 županov-poslancev. Po zadnjih državnoborskih volitvah, leta 2008 pa se je število županov-poslancev spet povečalo, saj jih je v državnem zboru trenutno 24, kar predstavlja slabih 27 % poslancev v državnem zboru. Vsekakor so v procesu uveljavljanja interesov lokalnih skupnosti na državni ravni zelo pomembna tudi združenja občin. V Sloveniji sta pomembni predvsem dve združenji, in sicer Združenje občin Slovenije in Skupnost občin Slovenije. Obe, tako ZOS kot SOS, imata status reprezentativnosti. Že Zakon o lokalni samoupravi v 94. členu določa, da morajo tako vlada kot tudi ministri pred sprejetjem predlogov zakonov, ki zadevajo pristojnosti, delovanje in financiranje občin, zagotoviti sodelovanje združenj občin. ZLS prav tako v 94. členu določa, da mora državni zbor pred sprejemom zakonov in drugih predpisov, ki se v skladu z Ustavo nanašajo na koristi samoupravnih skupnosti, pridobiti njihovo mnenje. Glede na vtis, ki sem ga dobila pri pregledovanju literature, menim, da vlada oziroma ministri in tudi državni zbor le malokrat upoštevajo mnenja občin oziroma združenj občin. Vprašanje je tudi, kolikokrat so sprejeti zakoni, ki zadevajo pristojnosti,

delovanje in financiranje občin, brez pridobljenega mnenja občin. Leta 2007 je bil Zakon o Ustavnem sodišču deležen nekaj sprememb, med drugim je bil dodan 23.a člen, ki določa, da lahko z zahtevo začne postopek za oceno ustavnosti oziroma zakonitosti predpisa tudi reprezentativno združenje samoupravnih lokalnih skupnosti, če so ogrožene pravice samoupravnih lokalnih skupnosti. Pred to spremembo združenja občin niso smela začeti postopka za oceno ustavnosti predpisa. Ta sprememba se mi zdi zelo pozitivna, saj imata obe združenji veliko število občin članic. V SOS je včlanjenih 79 %, v ZOS pa nekaj manj kot 66 % vseh slovenskih občin. Torej je mnenje združenj občin mnenje večine občin v Sloveniji. To mnenje pa bi morali vlada, ministri in državni zbor veliko bolj upoštevati, kot pa so ga do sedaj. Ker nepridobitev in neupoštevanje mnenj občin oziroma njihovih združenj ni sankcionirano, je sprememba Zakona o Ustavnem sodišču, ki dopušča, da lahko tudi združenje občin poda predlog za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti v imenu vseh občin članic, korak naprej v smeri uresničevanja lokalnih interesov na državni ravni.

LITERATURA:

- GRAD, Franc. KAUČIČ, Igor. Ustavno pravo Slovenije. Visoka policijsko-varnostna šola, Ljubljana, 1997
- GRAD, Franc. Ustavna ureditev Slovenije, Ljubljana, 2003
- ŠMIDOVNIK, Janez. Vodnik po Slovenski lokalni samoupravi, Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995
- HAČEK, Miro. Lokalna demokracija II. Uresničevanje lokalne samouprave Slovenije, Ljubljana, 2005
- VLAJ, Stane. Lokalna samouprava. Ljubljana, 1998
- VLAJ, Stane. Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2001
- BOH, Tomaž. Lokalna demokracija. Analiza lokalnih volitev 2002, Ljubljana, 2004
- BREZOVNIK Boštjan. Fiskalna decentralizacija v Sloveniji. Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila, Maribor, 2003.
- GRAD, Franc. KAUČIČ, Igor. RIBIČIČ, Ciril. KRISTAN, Ivan. Državna ureditev Slovenije. Časopisni zavod URL RS, Ljubljana, 1996.
- ŠMIDOVNIK, Janez. Ustavna in zakonska zamisel pokrajine.; PRAŠNIKAR, Astrid. Naloge pokrajin.; GRAD, Franc. Pokrajinski organi. V: VLAJ, Stane (ur.): Pokrajina-druga raven lokalne samouprave. Inštitut za lokalno samoupravo pri Fakulteti za upravo Univerze v Ljubljani, Ljubljana, 2004.
- GORIČAR, Jože. Temelji obče sociologije. Državna založba Slovenije, Ljubljana, 1975
- ŠTURM, Lovro. Omejitev oblasti-ustavna izhodišča javnega prava. Nova revija, Ljubljana, 1998

VIRI:

- Spletna stran državnega zbora RS
URL=<http://www.dz-rs.si/>«. 9.7.2009
- Spletna stran državnega sveta RS
URL=<http://www.ds-rs.si/>«. 17.7.2009
- Spletna stran Združenja občin Slovenije
URL=<http://www.zdruzenjeobcin.si/>«. 11.7.2009
- Spletna stran Skupnosti občin Slovenije
URL=<http://www.skupnostobcin.si/>«. 16.8.2009
- Spletna stran službe vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko
URL=http://www.vlada.si/si/o_vladi/kdo_je_kdo/vladne_sluzbe/sluzba_vlade_rs_za_lokalno_samoupravo_in_regionalno_politiko/«. 9.7.2009

- Spletna stran republiške volilne komisije
URL=<http://www.dvk.gov.si/>«. 18.8.2009
- Spletna stran Statističnega urada RS
URL=<http://www.stat.si/>«. 17.7.2009
- Dobesedni zapis 26. izredne seje državnega zbora
URL=<http://www.dz-rs.si/>«. 12.8.2009
- Tonin - Državni svet je ostanek minulih časov.
URL=<http://www.tonin.si/>«. 8.8.2009
- RIBIČIČ. – Evropski vidiki regionalizacije Slovenije.
URL=<http://www.fu.uni-lj.si/uprava/IV2-3.asp>«. 22.8.2009
- Ustavna odločba U-I-44/97 - 27-2-1997 | Ur. list RS, št. 17/97
URL=<http://www.us-rs.si/odlocitve/>«. 17.7.2009
- Ustavna odločba U-I-203/01 - 18-4-2002
URL=<http://www.us-rs.si/odlocitve/>«. 17.7.2009
- STA; P.J. - O nezdružljivosti županske in poslanske funkcije.
URL=<http://www.demokracija.si/>«. 16.8.2009
- RAKAR. - Pravno varstvo lokalne samouprave.
URL=http://www.fu.unilj.si/personal/iztokr/FU_DSU_2002_pravno_varstvo_LS.pdf«. 12.8.2009
- VIDMAR, Jasna. – SOS dosegla premik pri obveznem zdravstvenem zavarovanju.
VIDMAR, Jasna. – Pogajanja za višino povprečnine.
ČASOSPIS. – Komisija SOS o neodzivnosti Ministrstva za zdravje.
URL=<http://www.skupnostobcin.si/levimenu/informiranje/casospis/index.html>«. 21.8.2009
- Predlog zakona o integriteti v javnem sektorju prinaša tudi nezdružljivost poslanske funkcije z funkcijo župana.
URL=<http://zos.s5.net/index.php?page=vsebina&action=novice>«. 12.8.2009
- Predlog zakona o ustanovitvi pokrajin
URL=http://www.vlada.si/si/o_vladi/kdo_je_kdo/vladne_sluzbe/sluzba_vlade_rs_za_lokalno_samoupravo_in_regionalno_politiko/«. 10.8.2009
- Predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin
URL=http://www.vlada.si/si/o_vladi/kdo_je_kdo/vladne_sluzbe/sluzba_vlade_rs_za_lokalno_samoupravo_in_regionalno_politiko/«. 10.8.2009
- Zakon o poslancih (ZPos) Ur.l.RS, št. 48/1992, 112/2005-UPB2, 2072006-ZNOJF-1, 10972008
- Zakon o volitvah v državni zbor (ZVDV) Ur.l.RS, št.44/1992, 109/2006-UPB1, 54/2007 Odl.US: U-I-7/07-22, Up-1054/07-24, 49/2008 Skl.US: U-I-272/07-12
- Zakon o lokalni samoupravi (ZLS) Ur.l.RS, št. 72/1993, 94/2007-UPB2, 27/2008 Odl.US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008 Odl.US: U-I-427/06-9
- Zakon o državnem svetu (ZDSve) Ur.l.št. 44/1992, 100/2005-UPB1
- Zakon o lokalnih volitvah (ZLV) Ur.l. RS, št. 72/1993, 2007-UPB3, 45/2008

- Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), Ur.l. RS, št. 15/1994, 26/2007-UPB2, 22/2009 Skl.US: U-I-45/09-4
- Ustava Republike Slovenije /URS/, Ur.l. RS, št. 33I/1991-I, Ur.l. RS, št. 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006
- Poslovnik državnega zbora Republike Slovenije /PoDZ-1/, Ur.l. RS, št. 35/2002, 92/2007-UPB1
- Poslovnik državnega sveta Ur.l. RS, št. 44/1993, Ur.l. RS, št. 14/1999, 2/2004, 18/2005 Odl.US: U-I-335/04-10, 86/2007, 70/2008

SEZNAM TABEL

številka strani

Tabela 1: Število sprejetih zakonov po posameznih letih glede na predlagatelja	38
Tabela 2: Število odločilnih vetov in rezultat ponovnega glasovanja	38
Tabela 3: Število županov poslancev skozi časovna obdobja po lokalnih in državnozborskih volitvah	44
Tabela 4: Razlogi za prekrivanje	45
Tabela 5: Razlogi proti prekrivanju	46

SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

EU – Evropska Unija
MELLS – Evropska listina o lokalni samoupravi
PoDS – Poslovník državnega sveta
PoDZ-1 – Poslovník državnega zbora
SOS – Skupnost občin Slovenije
URS – Ustava RS
ZDSve – Zakon o državnem svetu
ZLS – Zakon o lokalni samoupravi
ZOS – Združenje občin Slovenije

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Spodaj podpisana Vanja Kljun, izjavljam, da sem samostojna avtorica te diplomske naloge. Strinjam se z objavo na internetu.

Podpis:

Diplomsko delo je lektorirala Petra Stopar.