

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vivijana Milanović

Neposredna demokracija na lokalni ravni na primeru obalnih občin

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Vivijana Milanović

Mentor: red. prof. dr. Miro Haček

Neposredna demokracija na lokalni ravni na primeru obalnih občin

Diplomsko delo

Ljubljana, 2015

Neposredna demokracija na lokalni ravni na primeru obalnih občin

Reforma lokalne samouprave je zaznamovana s sprejemom in hkrati tudi z osamosvojitvijo Slovenije leta 1991. Vsaka demokratična država je sestavljena iz določenega števila osrednjih elementov, enega izmed glavnih pa predstavlja lokalna skupnost. Pri tem ima veliko vlogo tudi osnovno demokratično načelo, in sicer pravica občanov do sodelovanja pri upravljanju, izvajanju javnih zadev. Tako kot na državni ravni imajo državljani pravico participirati tudi na lokalni ravni, kjer je lahko to sodelovanje izpeljano najbolj neposredno. Lokalna demokracija se deli na posredno in neposredno. V diplomskem delu se tako osredotočam na neposredno lokalno demokracijo, kamor sodijo referendum, zbor občanov ter ljudska iniciativa, ki predstavljajo eno osrednjih sestavin lokalne samouprave. Ker dandanes v svetu povečini prevladuje posredna demokracija, neposredna demokracija pa se ni nikjer v celoti uveljavila, je potrebno sprejemanje pomembnih družbenih odločitev prenesti na prebivalce. Prebivalcem posameznih občin je na podlagi neposrednih oblik lokalne demokracije dana možnost za sodelovanje pri neposrednem odločanju, kar povečuje zanimanje občanov za različne zadeve lokalne samouprave. V preučevanih obalnih občinah so inštrumenti neposredne lokalne demokracije (referendum, ljudska iniciativa, zbor občanov in pravica do peticije) poredkoma uporabljeni. Izmed vseh treh preučevanih občin so bili v Občini Piran v obdobju med leti 2006 in 2014 največkrat uporabljeni inštrumenti neposredne lokalne demokracije, v Občini Izola pa najmanjkrat oz. najbolj poredkoma.

Ključne besede: lokalna samouprava, lokalna skupnost, lokalna demokracija, neposredna lokalna demokracija.

Direct democracy at the local level in the case of coastal municipalities

The reform of local self - government is characterized by a reception and simultaneously by the independence of Slovenia in 1991. Every democratic country is made up of a certain number of core elements and local community represents one of the main. A major role has a basic democratic principle, namely the right of citizens to participate in the management and implementation of public affairs. As at the national level citizens have the right to participate at the local level, where participation can be derived more directly. Local democracy is divided into direct and indirect. The graduation thesis is focused on direct local democracy, which includes a referendum, assembly of citizens and citizen's initiative which represent one of the central components of local government. Nowadays the world is largely dominated by indirect democracy; direct democracy on the other side does not fully implemented nowhere. Therefore it is necessary that citizens take over important societal decisions making. Based on direct forms of local democracy the inhabitants of the municipalities have an opportunity to participate in direct decisions making, what increases the citizen`s interest in various things of local government. In the studied coastal municipalities the instruments of direct local democracy (referendum, citizen's initiative, assembly of citizens and the right to petition) are used rarely. Among all the three municipalities studied, in the Municipality of Piran there were the instruments of direct local democracy in the period between 2006 and 2014 used most frequently, in the Municipality of Izola on the other hand most rarely.

Key words: local government, local community, local democracy, grassroots democracy.

KAZALO

1	UVOD	6
1.1	Raziskovalne metode in tehnike	6
1.2	Struktura diplomskega dela	7
2	TEMELJNI POJMI – OPREDELITEV	8
2.1	Lokalna skupnost	8
2.2	Lokalna samouprava	8
2.3	Politična participacija	9
2.4	Lokalna demokracija	10
3	NEPOSREDNE OBLIKE LOKALNE DEMOKRACIJE	11
3.1	Zbor občanov	12
3.2	Referendum	13
3.3	Ljudska iniciativa	13
3.4	Pravica do peticije	13
4	PREDSTAVITEV OBALNIH OBČIN	15
4.1	Mestna občina Koper	15
4.2	Občina Izola	17
4.3	Občina Piran	19
5	EMPIRIČNI DEL – NEPOSREDNA LOKALNA DEMOKRACIJA V OBALNIH OBČINAH	21
5.1	Neposredna lokalna demokracija v MOK	22
5.2	Neposredna lokalna demokracija v Občini Izola	23
5.3	Neposredna lokalna demokracija v Občini Piran	24
6	SKLEP/UGOTOVITVE	28
7	LITERATURA	30
	PRILOGA A: Intervju opravljen po e-pošti z direktorico občinske uprave Piran Janjo Pavšič	33
	PRILOGA B: Intervju opravljen po e-pošti z Mojco Beljan, Kabinet župana MOK	34

KAZALO TABEL

TABELA 5.1: UPORABA INŠTRUMENTOV NEPOSREDNE LOKALNE DEMOKRACIJE PO POSAMEZNIH LETIH V MESTNI OBČINI KOPER.....	22
TABELA 5.2: UPORABA INŠTRUMENTOV NEPOSREDNE LOKALNE DEMOKRACIJE PO POSAMEZNIH LETIH V OBČINI PIRAN	24
TABELA 5.3: UPORABA INŠTRUMENTOV NEPOSREDNE LOKALNE DEMOKRACIJE V PREUČEVANIH OBALNIH OBČINAH V OBDOBJU OD LETA 2006 DO 2014	25
TABELA 5.4: VOLILNA UDELEŽBA V % NA DRŽAVNOZBORSKIH VOLITVAH	26
TABELA 5.5: VOLILNA UDELEŽBA V % NA LOKALNIH VOLITVAH V OBALNIH OBČINAH.....	26

1 UVOD

»Lokalne skupnosti je treba vrniti ljudem v njih, jih napraviti čim učinkovitejše, pregledne in privlačne za ljudi, ki v njih živijo« (Vlaj 2006, 182).

V diplomskem delu z naslovom Neposredna demokracija na lokalni ravni na primeru obalnih občin imajo osrednjo vlogo inštrumenti neposredne lokalne demokracije. Cilj diplomskega dela je orisati predvsem neposredno lokalno demokracijo, uporabo njenih inštrumentov pa preučiti na primeru obalnih občin (Mestne občine Koper, Občine Izola in Občine Piran). Med inštrumente neposredne lokalne demokracije po Zakonu o lokalni samoupravi sodijo (Uradni list RS 94/2007): referendum, zbor občanov ter ljudska iniciativa. Poleg naštetih inštrumentov v empiričnem delu analiziram tudi pravico do peticije.

V diplomskem delu želim raziskati, v kolikšni meri se neposredna demokracija uporablja na lokalni ravni. Ugotoviti želim, ali se kaže trend upadanja uporabe različnih inštrumentov neposredne lokalne demokracije, kot je to moč videti pri udeležbi na volitvah. Stopnja politične participacije na nacionalni ravni upada, kar se kaže tudi na lokalnih volitvah, kjer je vedno nižja volilna udeležba; vse to pa se odraža na neposredni lokalni demokraciji, ki je vedno manjša. Raziskovalni problem bom preučevala na primeru obalnih občin (Mestne občine Koper, Občine Izola ter Občine Piran) v obdobju od leta 2006 do leta 2014.

Hipoteza, iz katere bom izhajala pri analizi na konkretnem primeru obalnih občin in bo hkrati tudi vodilo empiričnega dela diplomskega dela, se glasi:

Inštrumenti neposredne lokalne demokracije so v obalnih občinah poredkoma uporabljeni.

1.1 Raziskovalne metode in tehnike

V okviru diplomskega dela bom skušala ugotoviti, kako pogosto se v obalnih občinah uporabljajo inštrumenti neposredne lokalne demokracije. Pri raziskovanju in pisanju bom uporabila naslednje metode in tehnike:

- deskriptivno metodo, v okviru katere bom pregledala in interpretirala primarne ter sekundarne vire (Zakon o lokalni samoupravi, Ustava RS, Statut Mestne občine Koper, Statut Občine Izola in Statut Občine Piran, Evropska listina o lokalni samoupravi);

- analizirala bom relevantne internetne vire (pregled že obstoječih statističnih podatkov – predvsem glede volilne udeležbe na lokalnih ter državnoborskih volitvah ter spletnih povezav);
- družboslovne intervjuje, ki jih bom opravila bodisi z župani, člani občinskega sveta ali direktorji občinskih uprav obalnih občin (na podlagi njihovih odgovorov bom dobila celovitejši vpogled v uporabo inštrumentov neposredne lokalne demokracije). Transkripcija opravljenih intervjujev bo priložena na koncu diplomskega dela.
- metodo študije primera uporabe neposredne demokracije v obalnih občinah v obdobju od 2006 do 2014.

1.2 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz uvodnega dela, katerega sestavni del je metodološki načrt, kjer je podrobneje predstavljen namen ter cilji diplomskega dela, hipoteza ter uporabljene raziskovalne metode in tehnike.

Teoretični del sestoji iz več poglavij, ki so nadalje razčlenjena na podpoglavja, kjer so najprej opredeljeni temeljni pojmi (lokalna skupnost, lokalna samouprava, politična participacija). Nato je podrobneje predstavljen pojem lokalne demokracije, ki se deli na posamezne oblike oz. inštrumente neposredne lokalne demokracije (zbor občanov, referendum, pravica do peticije, ljudska iniciativa). Zadnje poglavje teoretičnega dela obsega predstavitev vsake izmed obalnih občin.

Sledi empirični del, v katerem so prikazani in analizirani podatki glede uporabljenih oblik neposredne lokalne demokracije (referendum, zbor občanov, ljudska iniciativa in pravica do peticije) glede na leta in na primeru obalnih občin. Najprej so analizirani podatki za vsako posamezno občino, nato pa sledi primerjava le-teh.

V zaključku diplomskega dela so predstavljene ključne ugotovitve, spoznanja ter sklepi.

2 TEMELJNI POJMI – OPREDELITEV

2.1 Lokalna skupnost

Pojem lokalne skupnosti opredeljujejo številne definicije, ki se od avtorja do avtorja razlikujejo. Tako Šmidovnik uporabi opredelitev Georgeja Hillerya, iz katere izhaja, da so ključne sestavine lokalne skupnosti: določeno ozemlje (teritorij); ljudje, ki živijo na tem ozemlju; potrebe le-teh ter pripadnost in zavest ljudi tej skupnosti (Šmidovnik 1995, 17). Lokalna skupnost je na podlagi teh elementov »tista teritorialna družbena skupnost, kjer na najnižji ravni nastajajo določene skupne potrebe prebivalstva, ki jih je mogoče reševati le na skupen način« (Šmidovnik 1995, 17). Vsako demokratično državo sestavlja določeno število osrednjih elementov, eden izmed glavnih pa je lokalna skupnost. Pri tem je potrebno poudariti tudi osnovno demokratično načelo, in sicer pravico občanov do sodelovanja pri upravljanju, izvajanju javnih zadev (Vlaj 2006, 183). Lokalno skupnost je moč deliti na širšo in ožjo. Ožja lokalna skupnost je glede na svoj obseg sestavljena iz enega ali več naselij, ki zavzemajo manjše območje (imenujejo se občine). Širša lokalna skupnost pa je glede na ožjo sestavljena iz številčnejših naselij, ki zavzemajo veliko večje območje (poimenovanje teh skupnosti se med državami razlikuje: pokrajine, okraji, regije, grofije). Na tej točki je moč govoriti, da je ožja lokalna skupnost del oz. sestavina širše lokalne skupnosti (Grad 1998, 13–14). Najpogostejša definicija občine obsega naslednja opredelitev: občina je osnovna lokalna samoupravna skupnost. Njene temeljne značilnosti pa so: je osrednja oblika lokalne samouprave; oblikovala se je na podlagi zgodovinsko nastale ter naravne lokalne skupnosti; zavzema položaj samoupravnosti (Šmidovnik 1995, 63).

2.2 Lokalna samouprava

Pojem lokalne samouprave je tesno povezan z že zgoraj opredeljenim pojmom lokalne skupnosti. Je nadgradnja lokalne skupnosti s statusom lokalne samouprave. Ena in hkrati tudi najpomembnejša izmed oblik samouprave je lokalna samouprava, in sicer teritorialna samouprava. Druga oblika samouprave pa je funkcionalna samouprava. Medtem ko teritorialna samouprava obsega ljudi, ki živijo na določenem območju (teritoriju), je pri funkcionalni samoupravi poudarek na dejavnosti, ki jo ljudje opravljajo (Šmidovnik 1995, 27–28). O lokalni samoupravi je torej moč govoriti, ko prebivalci določene lokalne skupnosti z upravnimi zadevami upravljajo preko posebnega upravnega položaja lokalne skupnosti (Grad 1998, 14).

Lokalna samouprava je lahko sestavljena iz več različnih ravni, kar je privedlo do delitve lokalne samouprave na enonivojsko (obsega le ožje lokalne skupnosti – občine), dvonivojsko (obsega tako ožje kot tudi širše lokalne skupnosti) ali pa celo večnivojsko lokalno samoupravo (Grad 1998, 17).

Ključni elementi, ki jih lokalna samouprava vsebuje, so: teritorialni, funkcionalni, organizacijski, materialno-finančni ter pravni. Poleg vseh naštetih pa bi lahko dodali tudi subjektivni element oz. lokalno zavest. Najpomembnejša naloga lokalne samouprave je nudenje primernih storitev občanom na številnih področjih (socialnem, izobraževalnem, zdravstvenem ...), posledično pa morajo biti zagotovljeni tudi splošni pogoji za življenje in delo prebivalcev v lokalni skupnosti (Grad 1998, 14–15).

S sprejemom ustave samostojne Slovenije se je pričela reforma lokalne samouprave. Pomembno točko za lokalno samoupravo je leta 1991 predstavljala osamosvojitve Slovenije ter vpeljava parlamentarne demokracije. Tako je lokalna samouprava dobila osrednje mesto tudi v novi slovenski ustavi; kot je zapisano v 9. členu le-te je lokalna samouprava v Sloveniji zagotovljena. S tem Slovenija posledično sodi med države, katerih cilj je varovanje pravic lokalne oblasti in hkrati stremi k zagotavljanju skupnih evropskih standardov. Med demokratična načela skupna državam članicam Sveta Evrope sodi tudi pravica državljanov participirati pri izvajanju javnih zadev, ki je lahko najbolj neposredno izpeljana prav na lokalni ravni (Vlaj 2006, 43).

2.3 Politična participacija

»Participacija državljanov je način, kako ljudje uveljavljajo svoje zahteve glede javnih zadev« (Brezovšek in Haček 2012, 262). Pod pojem participacija tako sodijo različne aktivnosti posameznikov, kot so: udeležba na volitvah, sodelovanje v volilni kampanji oz. organiziranje v le-tej, sodelovanje pri peticijah ... (Brezovšek in Haček 2012, 262). »Politična participacija pa pomeni udeležbo v procesu izbire političnih voditeljev ter oblikovanje javnih politik« (Brezovšek in Kukovič 2012, 14). Kriteriji, ki jih vsebuje opredelitev politične participacije kot sodelovanja v procesu vladanja, so: participacija je osredotočena na posameznika; ta proces je prostovoljen; temelji oz. nanaša se na določeno dejavnost, katera je usmerjena k vplivu na oblast (Brezovšek 1995, 202).

Politična participacija posameznikov je lahko vzpodbujena s strani lokalne skupnosti. Sposobnost le-te je omogočanje in vzpodbujanje politične participacije. Posledično je lokalna

demokracija bolj osnovana na željah posameznikov za politično participacijo pri odločanju v različnih institucijah na lokalni ravni (Brezovšek in Kukovič 2012, 15). Uspešnost inštrumentov neposredne demokracije pri izboljšanju kvalitete participacije državljanov je odvisna od različnih dejavnikov, vključujoč tradicijo organiziranja participatornega procesa, politično kulturo in kulturo sodelovanja na določeni ravni upravljanja (Seimuskane in Vilka 2012, 79).

2.4 Lokalna demokracija

Osrednje vprašanje, ki se pojavlja pod pojmom lokalne demokracije, je osredotočeno na možnosti prebivalcev lokalne skupnosti za participacijo, udejstvovanje pri sprejemanju lokalnih odločitev. Te odločitve so lahko sprejete na neposreden način ali pa posredno preko organov lokalne samouprave. Dandanes v svetu povečini prevladuje posredna demokracija, neposredna demokracija pa se ni nikjer v celoti uveljavila. Sprejemanje pomembnih družbenih odločitev je potrebno prenesti na prebivalce (Grad 1998, 20–21).

Lokalna demokracija vsebuje številne prednosti za državljane, saj jim nudi možnosti za izpolnjevanje njihove svobode in hkrati za opredeljevanje njihove lokalne osebnosti ter pripadnosti, na način, ki se v določenih točkah razlikuje od višjih ravni oblasti, hkrati pa se z njimi tudi dopolnjuje (Brezovšek in Kukovič 2012, 12). Ta opredelitev je iztočnica za naslednjo idejo: »Lokalne politične institucije so bližje državljanom kot nacionalne (državne) oblasti« (Brezovšek in Kukovič 2012, 13). Izvoljena lokalna oblast postavlja v ospredje pojem različnosti, kar je tudi njen primarni cilj. Zavzema se za interese prebivalcev, ki živijo v določeni lokalni skupnosti (Brezovšek in Kukovič 2012, 13).

Demokratski procesi imajo dvojno vlogo: predstavljajo zaščito pred tiranijo in zagotavljajo prisotnost ter reprezentiranost različnih interesov v lokalnem odločanju. Z zagotavljanjem osnov za usposabljanje in demokratično participacijo v politični skupnosti se razvija demokratična kultura med državljani (Brezovšek in Kukovič 2012, 13).

3 NEPOSREDNE OBLIKE LOKALNE DEMOKRACIJE

Pojem neposredne demokracije zajema številne oblike in načine neposredne participacije državljanov v procesu izvrševanja oblasti (Grad 1998, 21). »Neposredna demokracija je edinstven mehanizem, ki s spodbujanjem sodelovanja državljanov in popularne svobode govora prispeva k preprečevanju socialnih konfliktov in omogoča začetek politične razprave o določenih temah« (Beramendi in drugi 2008, III). Nadalje »neposredna demokracija pomeni, da imajo državljani pravico do neposrednega sodelovanja pri oblikovanju odločitev, ki so najpomembnejše za občane in družbo, preko referendumov – ne le, da bi izpolnili določbe zakona, ampak tudi na lastno pobudo in ne glede na preference predstavniških teles« (Seimuskane in Vilka 2012, 78).

Neposredne oblike odločanja so se postopoma razvijale z razvojem lokalne samouprave (Grad 1998, 23). V nadaljevanju opredeljene različne oblike neposredne lokalne demokracije predstavljajo eno od osrednjih sestavin lokalne samouprave (Vlaj 2006, 182).

Mehanizme oz. inštrumente neposredne lokalne demokracije je moč opredeliti kot javno priznano institucijo, kjer se državljani odločijo ali izrazijo svoje mnenje, stališče o vprašanih (razen na zakonodajnih in izvršilnih volitvah) neposredno na voliščih, kjer je uveljavljena splošna in tajna volilna pravica (Altman 2013, 740).

Med neposredne oblike odločanja sodijo zbori občanov, pravica do peticije in ljudska iniciativa ter referendum, ki sodita med polneposredno demokracijo. Izpostaviti pa velja najpomembnejšo obliko – referendum. Na lokalni ravni je veliko bolj prisoten način neposrednega odločanja kot na državni ravni. Temu pa je tako, ker je lokalna skupnost po obsegu svojega ozemlja veliko manjša od države, ravno tako obsega manjše število prebivalcev; to okolje je ljudem veliko bližje, v tej skupnosti so prebivalci veliko tesneje povezani (narava odnosov se glede na državno raven razlikuje) in področja, o katerih se sprejemajo odločitve, so pomembna oz. se tičejo vseh občanov (Grad 1998, 21). Na podlagi neposrednih oblik lokalne demokracije je prebivalcem občin dana možnost za participacijo pri neposrednem odločanju, kar posledično povečuje zainteresiranost občanov pri različnih stvareh lokalne samouprave (Vlaj 2006, 182).

Inštrumente neposredne demokracije je moč najti in so na voljo v vseh regijah sveta. Kljub temu pa se uporaba teh inštrumentov precej razlikuje od ene države do druge. Tako kot Slovenija imajo tudi mnoge druge države v svojih zakonih ali ustavi določbe za enega ali več

postopkov neposredne demokracije, ki pa jih uporabljajo le v izjemnih okoliščinah. Na drugi strani pa so nekatere države, ki že omenjene inštrumente neposredne demokracije uporabljajo bolj rutinsko in so slednji že popolnoma integrirani v politično življenje. Uporaba inštrumentov neposredne demokracije se danes po vsem svetu povečuje (Beramendi in drugi 2008, 175). Francoski raziskovalec Premat je v okviru raziskovanja tradicije neposredne demokracije prišel do številnih zanimivih zaključkov, med katerimi so tudi naslednji:

- z inštrumenti neposredne demokracije je zelo težko manipulirati, slednjih ni mogoče izvajati takoj. Da bi državljani izrazili podporo določenemu vprašanju, o katerem se odloča, morajo biti prepričani v svojo odločitev;
- neposredna demokracija temelji na interesih večine, vendar pa je z namenom doseganja pozitivnih rezultatov na daljši rok najboljše ohranjati ravnovesje med večino in zaščito manjšin;
- neposredna demokracija pomeni izpopolnjeno tradicijo. Referendumi in ljudske iniciative služijo za doseganje dogovorov o skupnih interesih z glasovanjem predstavnikov lokalnih skupnosti;
- procesi neposredne demokracije so lahko dober način za reševanje družbenih neenakosti in sporov;
- in nenazadnje neposredna demokracija je del političnega izobraževanja državljanov (Seimuskane in Vilka 2012, 78–79).

3.1 Zbor občanov

Zbor občanov je ena izmed najbolj neposrednih oblik odločanja na lokalni ravni, v okviru katere je sprejemanje odločitev, ki se nanašajo na vsebinske zadeve ter na izvolitev predstavniških organov, najbolj neposredno. V zboru občanov lahko participirajo vsi volivci v lokalni skupnosti, odločanje pa je neformalizirano in spontano (Grad 1998, 23). Na podlagi Zakona o lokalni samoupravi mora zbor občanov sklicati župan v naslednjih primerih: če je tako predpisano z zakonom ali pa s statutom občine; če tako zahteva najmanj 5 % volivcev v občini oz. v njenem posameznem delu. Zbor občanov je lahko sklican tudi na lastno pobudo župana ali mora biti podana pobuda občinskega sveta ali pa pobuda sveta ožjega dela občine (Lavtar 2007, 30).

3.2 Referendum

Tako kot zgoraj opredeljen zbor občanov tudi referendum sodi med neposredne oz. natančneje polneposredne oblike lokalne demokracije. Temeljna ideja referenduma je odločanje po prebivalcih občine in ne po njenih predstavnikih. Temelji na formalnem odločanju; uporabi se ga lahko za manjše število primerov in ne prav pogosto kot je to pri zboru občanov. Referendum ima na lokalni ravni zelo velik pomen, lahko bi rekli, da je njegov pomen še večji kot na državni ravni (Grad 1998, 26). Na podlagi zakonodaje v Sloveniji ločimo dva tipa referenduma na lokalni ravni: predhodni ter naknadni referendum (Lavtar 2007, 27).

3.3 Ljudska iniciativa

Ljudska iniciativa je še ena od oblik (pol)neposredne demokracije na lokalni ravni. Opredeljena je kot »peticija državljanov v občini za referendum o zadevi lokalnega pomena« (Vlaj 2006, 185). Ljudska iniciativa je uspešno izpeljana, ko je zbrano določeno število podpisov občanov in hkrati mora biti ta pisni predlog tudi podprt z zadostnim številom občanov (Vlaj 2006, 185). Na podlagi le-te je prebivalcem omogočeno, da sodelujejo pri kreiranju odločitev; npr. ljudje zahtevajo zakonsko ureditev določenega vprašanja, problema (Grad 1998, 31). V sprejemanje odločitev pa prebivalci niso vključeni (rešitve, ki ni ustrezna, ne more odpraviti, lahko le zahteva bolj primerno rešitev) (Brezovšek in Haček 2012, 252). Ta oblika neposredne demokracije se tesno veže z referendumom, saj se med seboj dopolnjujeta predvsem na vsebinskem področju. Velikokrat pa se uporabljata v kombinaciji, kar posledično prinaša večjo učinkovitost tako ljudske iniciative kot tudi referenduma (Grad 1998, 31).

3.4 Pravica do peticije

Pravica občanov do peticije obsega »pravico posameznika ali skupine posameznikov do pošiljanja pisanih vlog predstavnikiškemu telesu o vprašanjih, ki imajo javni ali politični pomen« (Brezovšek in Haček 2012, 252). Te pisne vloge pa so lahko tako pritožbe kot tudi pobude, prošnje, zahteve. Čeprav je peticija podobna ljudski iniciativi, med njima obstajata bistveni razliki: pri pravici občana do peticije je poudarek na posamezniku, medtem ko pa gre pri ljudski iniciativi za skupino ljudi. Pri peticiji predstavnikiško telo ni dolžno predloga preučiti, pri ljudski iniciativi pa ga je dolžno preučiti oz. obravnavati (Brezovšek in Haček 2012, 252).

Vse opredeljene oblike neposredne lokalne demokracije imajo skupno nalogo – prepričevanje ter spodbujanje občanov k večji participaciji na lokalni ravni.

4 PREDSTAVITEV OBALNIH OBČIN

4.1 Mestna občina Koper

Mestna občina Koper (v nadaljevanju MOK) sodi v skupino mestnih občin, ki jih je v Sloveniji enajst. Pojem oz. kategorija mestna občina je bila uvedena z Ustavo Republike Slovenije kot posebna vrsta občine. Kot taka opravlja prenesene naloge nanašajoče na sam razvoj mesta (razne družbene dejavnosti, prostorsko ter urbanistično urejanje, gradnje stanovanj ...) (Vlaj 2001, 141).

V Zakonu o lokalni samoupravi je mestna občina opredeljena kot »gosto in strnjeno naselje ali več naselij povezanih v enoten prostorski organizem z mestno okolico, ki jo povezuje dnevno preseljevanje prebivalstva« (16. člen Zakona o lokalni samoupravi).

Nadalje je v 16. členu Zakona o lokalni samoupravi določeno, da lahko občina pridobi status mestne občine, če je na njenem območju mesto, ki obsega (vključuje) najmanj 20.000 prebivalcev ter najmanj 15.000 delovnih mest, od katerih mora biti najmanj polovica v terciarnih in kvartarnih dejavnostih. Poleg tega mora biti mesto tako gospodarsko kot tudi kulturno in upravno središče širšega območja (16. člen Zakona o lokalni samoupravi).

» V občini živi večinsko slovensko in manjšinsko italijansko prebivalstvo, ki ob dvojezičnosti enakovredno ohranja tako jezik kot vse druge kulturne vrednote italijanske narodnosti. S prepletanjem spoznanj, izkušenj, interesov in vrednot dveh narodov nastaja specifična bogatejša »kultura ob meji«, ki je kultura sožitja, sodelovanja in prijateljstva med somejaki« (Mestna občina Koper 2015).

Območje MOK obsega tako morski kot tudi kopni del. Sama občina pa se sestoji iz 23 krajevnih skupnosti, ki se nadalje delijo na 102 naselji (Statut MOK 2008). Na podlagi podatkov, dostopnih na spletni strani statističnega urada RS, je leta 2014 MOK štela 25.775 prebivalcev (Statistični Urad RS 2015).

Organi MOK so občinski svet, župan ter nadzorni odbor.

Občinski svet

Skladno s statutom MOK predstavlja občinski svet »najvišji organ odločanja o vseh zadevah v okviru pravic in dolžnosti občine« (Statut MOK 2008). V 27. členu Statuta MOK so opredeljene pristojnosti občinskega sveta, in sicer:

- sprejema statut občine, odloke in druge občinske akte, poslovnik za svoje delo, prostorske in druge plane razvoja občine, občinski proračun ter zaključni račun; v skladu z zakoni in odloki sprejema programe razvoja in delovanja na posameznih področjih, akt o plačah in plačilih za opravljanje funkcije (sejnin) in nadomestil funkcionarjev, članov delovnih teles občinskega sveta, župana in drugih občinskih organov;
- odloča o najemu občinskega posojila;
- ustanavlja javna ter različna druga podjetja, gospodarske in javne zavode;
- v skladu z zakonom predpisuje lokalne davke in druge dajatve;
- odloča o zadevah, ki so na podlagi zakona prenesene na občino;
- razpisuje referendum;
- je pobudnik za sklicevanje zborov občanov;
- imenuje in razrešuje predsednika, namestnika predsednika in člane tako nadzornega odbora kot tudi občinskih volilnih komisij, stalnih in občasnih delovnih teles občinskega sveta;
- glede izvrševanja odločitev občinskega sveta nadzoruje delo župana, podžupanov in občinske uprave (Statut MOK 2008).

Občinski svet MOK sestavlja 33 članov, med katerimi so trije izvoljeni s strani pripadnikov italijanske narodne skupnosti. Volitve članov občinskega sveta potekajo na podlagi splošne in enake volilne pravice na svobodnih in neposrednih volitvah s tajnim glasovanjem (Statut MOK 2008).

Delovna telesa občinskega sveta MOK obsegajo sedem stalnih komisij: za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; za statut občine in poslovnik občinskega sveta; za vprašanja italijanske skupnosti; za vloge in pritožbe; za priznanja in nagrade; za regionalno in mednarodno sodelovanje ter statutarno-pravno komisijo. Poleg komisij delovna telesa občinskega sveta obsegajo še pet stalnih odborov: za finance in gospodarstvo; za družbene dejavnosti; za gospodarske javne službe in promet; za okolje in prostor ter za krajevno samoupravo (Statut MOK 2008).

Župan

Pristojnosti župana obsegajo: predstavljanje in zastopanje občine; predstavljanje ter sklicevanje občinskega sveta in vodenje sej le-tega brez pravice glasovanja; razglašanje statuta kot tudi drugih splošnih aktov občinskega sveta objavljenih v uradnem glasilu; predlaganje občinskega proračuna in zaključnega proračuna občinskemu svetu; sprejemanje

pravilnikov in ostalih aktov za izvrševanje odlokov; podajanje predlogov občinskemu svetu za ustanovitev javnih podjetij; izvrševanje proračuna; imenovanje in razreševanje podžupanov ter direktorja občinske uprave (Statut MOK 2008).

Nadzorni odbor

V občini predstavlja nadzorni odbor najvišji organ nadzora javne porabe. Sestavljen je iz predsednika, namestnika in petih članov; vse predlaga komisija za mandatna vprašanja, volitve in imenovanje, imenuje pa jih občinski svet (Statut MOK 2008).

V 52. členu Statuta MOK so opredeljene naslednje pristojnosti nadzornega odbora: opravlja nadzor nad razpolaganjem s premoženjem občine; nadzoruje namenskost in smotrnost porabe proračunskih sredstev; nadzoruje finančno poslovanje uporabnikov proračunskih sredstev (52. člen Statut MOK 2008). Naloga nadzornega odbora je, da na podlagi že opredeljenih pristojnosti ugotavlja zakonitost ter pravilnost delovanja (poslovanja) pristojnih organov; ravno tako pa vsaj enkrat letno svoje ugotovitve posreduje občinskemu svetu (Statut MOK 2008).

4.2 Občina Izola

Občina Izola sodi v skupino t. i. navadnih oz. podeželskih občin.

Najstarejšo obliko družbenega gibanja na določenem geografskem ozemlju predstavljajo podeželske občine ali skupnosti. V preteklosti so bile te občine orisane z naslednjimi pojmi: relativna osamljenost; večja odvisnost od naravnega okolja; število pripadnikov takim občinam je bilo majhno; stopnja delitve dela je bila nizka; velik poudarek je bil na tradiciji ter običajih; mobilnost je bila omejena. Občina mora obsegati več kot 5.000 prebivalcev in hkrati mora biti svojim občanom sposobna zagotoviti zdravstveno ambulanto, trgovino, osnovno šolo, pošto, prostore za sedež občine ter komunalno-stanovanjsko opremljenost (Vlaj 2001, 140–141).

Občina Izola obsega osem naselij. Deli se na ožje dele občine oz. krajevne skupnosti, le-teh je pet (Statut Občine Izola 1999). Leta 2014 je občina štela 11.209 prebivalcev (Statistični Urad RS 2015).

Občinski svet

V Statutu Občine Izola iz leta 1999 je opredeljeno, da je najvišji organ odločanja v občini občinski svet. Njegove pristojnosti so naslednje:

- sprejemanje statuta občine, odlokov in drugih splošnih aktov, poslovnika za svoje delo, občinskega proračuna, poslovnih poročil, obračunov, prostorskih planov razvoja občine;
- dajanje soglasij k poslovnim načrtom;
- imenovanje in razreševanje podžupanov na predlog župana;
- nadzorovanje dela župana, podžupana ter občinske uprave glede izvrševanja odločitev občinskega sveta;
- dajanje mnenj k imenovanju načelnika upravne enote;
- podeljevanje priznanj in nagrad občine Izola (Statut Občine Izola 1999).

Občinski svet občine Izola sestavlja 23 članov, dva člana pa pripadata italijanski narodni skupnosti. Vsak izmed članov občinskega sveta mu lahko predlaga v sprejem odloke in druge akte, ki so v njegovi pristojnosti. Delo občinskega sveta je urejeno s poslovníkom, sprejetim z dvotretjinsko večino prisotnih članov. Kot delovna telesa so v občinskem svetu prisotni odbori ter dve stalni komisiji za mandatna vprašanja, volitve in imenovanje ter za narodnostna vprašanja. Njihova naloga pa je obravnavanje zadev, ki so v pristojnosti občinskega sveta ter dajanje predlogov in mnenj občinskemu svetu (Statut Občine Izola 1999).

Župan

Župan ima vlogo predstavnika in zastopnika občine, hkrati pa opravlja naslednje naloge: predlaga v sprejem proračun ter zaključni račun občinskemu svetu; skrbi za implementacijo odločitev občinskega sveta; odgovoren je za izvrševanje proračuna občine; ima vlogo odredbodajalca finančnih sredstev; sklicuje in vodi občinski svet in hkrati skrbi za vzdrževanje reda na sejah občinskega sveta; podpisuje odloke in druge splošne akte; sprejemačasne nujne ukrepe; imenuje poveljnika civilne zaščite občine in sektorske ter krajevne poveljnike ter štabe civilne zaščite. Župan ima pri svojem delu pomoč največ treh podžupanov. Njihova naloga pa je nadomeščanje župana in opravljanje nalog v županovi pristojnosti, za katere jih je pooblastil (Statut Občine Izola 1999).

Nadzorni odbor

Opredelitev nadzornega odbora MOK in njegove pristojnosti veljajo tudi za občino Izola. Nadzorni odbor predstavlja najvišji organ nadzora javne porabe v posamezni občini. Zastopa predstavnike vseh političnih strank z mandatom v občinskem svetu, poleg pa še italijanske

narodne skupnosti. Skladno z dogovorom imajo lahko politične stranke skupnega predstavnika v nadzornem odboru. Nadzorni odbor sestavljata tudi predsednik in njegov namestnik, imenovan s strani članov nadzornega odbora na svoji konstitutivni seji. Naloga predsednika nadzornega odbora je vodenje ter organiziranje dela odbora (Statut Občine Izola 1999).

4.3 Občina Piran

Tako kot Občino Izola tudi Občino Piran uvrščamo med navadne oz. podeželske občine. Občina Piran predstavlja v severnem Sredozemlju pomembno središče v več pogledih: kongresnem, zdraviliškem, igralniškem, navtičnem turizmu oz. vrstah turizma (Občina Piran 2015).

Občino Piran tvori 15 naselij, ki delujejo znotraj osmih ožjih delov občine, t. i. krajevnih skupnosti (Statut Občine Piran 2013). Po podatkih Statističnega Urada RS je Občina Piran leta 2014 štela 3.990 prebivalcev (Statistični Urad RS 2015).

Občinski svet

Občinski svet občine Piran obsega 25 članov, med katerimi so trije člani izvoljeni s strani pripadnikov italijanske narodnosti na podlagi posebne volilne pravice. Osrednja naloga občinskega sveta je sprejemanje statuta občine, odlokov, poslovnika občinskega sveta in drugih aktov. Pristojnosti občinskega sveta obsegajo:

- sprejemanje prostorskih planov ter drugih razvojnih planov občine;
- sprejemanje občinskega proračuna in zaključnega računa;
- ustanavljanje organov občinske uprave in določanje delovnega področja le-teh;
- odločanje o različnih oblikah povezovanja občine, o uporabi obale, zemljišč v lasti občine ter morja za opravljanje pristaniške dejavnosti, o igralništvu v občini;
- potrjevanje mandatov občinskega sveta;
- odločanje o zadolževanju občine;
- razpisovanje referendumov (Statut Občine Piran 2013).

Znotraj občinskega sveta deluje eden ali več (stalnih ali občasnih) odborov in komisij, ki jih ustanovi sam občinski svet. Odbori, ki delujejo kot stalna delovna telesa, obsegajo naslednja področja: za finance in proračun; za gospodarske javne službe; za družbene dejavnosti; za urbanizem, okolje in prostor; za turizem in druge gospodarske dejavnosti; za kulturo; za šport; za gospodarjenje s stavbnimi zemljišči ter za morje in obalni pas. Znotraj občinskega sveta

delujejo naslednje komisije opredeljene v Statutu Občine Piran: za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja; za vprašanja italijanske narodnosti; statutarno pravna komisija ter komisija za podeljevanje občinskega priznanja – zlati grb (Statut Občine Piran 2013).

Župan

Poleg predstavljanja in zastopanja občine ima župan še številne naloge, med katerimi so tudi naslednje: predlaganje občinskemu svetu v sprejem proračun občine ter zaključni račun; razpisovanje koncesij in podpisovanje koncesijskih pogodb; ustanavljanje občinske komisije ter sveta (določeni s posebnimi predpisi); odločanje in sklepanje pravnih poslov o odtujitvi nepremičnega premoženja. Župan lahko v pomoč pri svojem delu organizira oz. ustanovi stalne ali pa začasne akcijske skupine. Za lažje opravljanje predstavljenih nalog župana ima lahko občina na podlagi Statuta najmanj dva, največ pa tri podžupane. Pogoji za enega izmed podžupanov je, da mora biti italijanske narodnosti, če sam župan to ni (Statut Občine Piran 2013).

Nadzorni odbor občine

Pristojnosti nadzornega odbora občine Piran obsegajo ugotavljanje zakonitosti ter pravilnosti poslovanja tako občinskih organov kot tudi občinske uprave, svetov krajanov, javnih zavodov in podjetij ter ocenjevanje učinkovitosti in gospodarnosti pri porabi javnih občinskih sredstev (Statut Občine Piran 2013).

Nadzorni odbor se sestoji iz sedmih članov, ki so imenovani izmed občanov s strani občinskega sveta najkasneje 45 dni po svoji prvi seji. Člani so imenovani na predlog Komisije za mandatna vprašanja, volitve in imenovanja (Statut Občine Piran 2013).

5 EMPIRIČNI DEL – NEPOSREDNA LOKALNA DEMOKRACIJA V OBALNIH OBČINAH

Tako kot v Zakonu o lokalni samoupravi (44. člen ZLS, UR. I. RS 94/2007) so tudi v Statutih vseh treh obalnih občin kot oblike neposredne lokalne demokracije opredeljeni referendum, zbor občanov in ljudska iniciativa. Občani lahko poleg že omenjenih participirajo tudi na različne neformalne načine, kot npr.: elektronske in pisne pobude (lahko so posredne ali pa neposredne), preko nevladnih organizacij, preko predstavnikov krajevnih skupnosti ...

»Uvedba lokalne samouprave je imela za cilj tudi demokratizacijo življenja ljudi v lokalni skupnosti z večjo uporabo zborov občanov, kot je to danes, lokalnih referendumov, državljske iniciative in drugih oblik vključevanja ljudi v procese odločanja v lokalni skupnosti. S temi oblikami naj bi ugotavljali odnos ljudi do konkretnih in perečih težav, ki jih čutijo v svoji lokalni skupnosti« (Vlaj 2002, 65).

Raziskovalni problem, in sicer uporabo inštrumentov neposredne lokalne demokracije, bom preučevala na primeru obalnih občin (Mestne občine Koper, Občine Izola ter Občine Piran) v obdobju od leta 2006 do leta 2014. V nadaljevanju bom najprej analizirala uporabo teh inštrumentov v vsaki od izbranih občin, na koncu pa bom opravila primerjavo med vsemi tremi občinami.

5.1 Neposredna lokalna demokracija v MOK

V podpoglavju Neposredna lokalna demokracija v MOK bom podrobno predstavila dosedanje uporabo inštrumentov neposredne lokalne demokracije v MOK. Uporaba le-teh je razvidna iz tabele (glej Tabelo 5.1), nato pa sledi analiza glede uporabe vsakega izmed inštrumentov.

Tabela 5.1: Uporaba inštrumentov neposredne lokalne demokracije po posameznih letih v Mestni občini Koper

Leto/Inštrumenti neposredne lokalne demokracije	Referendum	Zbor občanov	Pravica do peticije	Ljudska iniciativa
Obdobje: 2006 - 2010				
2009	/	/	1	/
Obdobje: 2010 - 2014				
2014	/	/	1	/

Vir: Beljan (2015).

V Mestni občini Koper je bila v preučevanem obdobju (mandata, ki obsegata leta od 2006 do 2014) izmed vseh inštrumentov neposredne lokalne demokracije dvakrat uporabljena pravica do peticije. V prvem mandatu (2006–2010) je bila uporabljena leta 2009, v drugem mandatu pa leta 2014. Kot je razvidno iz Tabele 5.1 v Mestni občini Koper nimajo zabeleženega nobenega zbora občanov kot tudi ne ljudske iniciative.

Iz Tabele 5.1 je razvidno, da so v MOK elementi neposredne lokalne demokracije zelo redko uporabljeni. Na občini niso ravno naklonjeni uporabi oz. participaciji občanov preko različnih oblik neposredne demokracije (referendum, zbor občanov, ljudska iniciativa), saj so te po njihovem mnenju tako časovno kot tudi finančno preobsežne, marsikdaj pa tudi ne vplivajo na že sprejete odločitve oblasti (Beljan 2015). Bolj naklonjeni pa so participaciji občanov preko različnih neformalnih oblik. V Kabinetu župana pravijo:

V naši občini spodbujamo predvsem neformalne oblike participacije občanov, kot npr. preko neposrednih ali posrednih pobud (pisnih ali elektronskih), preko predstavnikov ožjih delov občine, preko sestankov z zaposlenimi ali člani občinskega sveta ipd., ker so po našem mnenju učinkovitejše – hitreje se določena rešitev pretehta, različna mnenja in stališča pa uskladijo in doseže se širši konsenz. Takšni načini participacije so po našem mnenju najbolj gospodarni in ekonomični in prav to je razlog, da se sredstva

neposredne demokracije (referendum, ljudska iniciativa in zbori občanov) uporabijo le, ko vse druge neformalne metode participacije odpovedo ali ko se preverja legitimnost določene odločitve, ki jo je sprejela oblast (Beljan 2015).

Pravica do peticije je bila v MOK, kot že omenjeno, uporabljena dvakrat. Peticije so bile osredotočene na poseg v prostor, urejanje prometa ter parkirišč. »Pri peticijah pa je šlo bolj za pobude, kako določeno vprašanje urediti. Strokovne službe so pobudo oziroma predlog proučile in s podpisniki našle ustrezno rešitev, ki je ustrezala vsem udeležencem« (Beljan 2015).

V preučevanem obdobju so bili v MOK nekoliko pogosteje kot zbori občanov sklicani zbori krajanov. Leta 2009 je bil sklican zbor krajanov Krajevne skupnosti Sveti Anton na temo odlaganja komunalnih odpadkov (MOK 2009). Leta 2013 pa sta bila sklicana dva zbora krajanov krajevnih skupnosti Smedela in Za gradom na temo prostorske umestitve novogradenj na lokaciji bivših Slavnikovih garaž (MOK 2013).

Uporaba inštrumentov neposredne lokalne demokracije v MOK je enaka v obeh preučevanih mandatih.

5.2 Neposredna lokalna demokracija v Občini Izola

V Občini Izola za preučevano obdobje nimajo zabeleženega nobenega referenduma, prav tako ne pravice do peticije kot tudi ne ljudske iniciative. Na podlagi teh podatkov je moč trditi, da se inštrumenti zelo redko uporabljajo oz. se skorajda ne uporabljajo.

Zbor občanov je bil uporabljen le enkrat, in sicer leta 2011. Zbor občanov, na katerem se je odločalo glede izbire sistema za zamenjavo hišnih števil ter o pobudi župana Občine Izola za ureditev pešpota, je bil sklican za Krajevno skupnost Korte (Občina Izola 2011).

Medtem ko na Občini Izola nimajo zabeležene uporabe nobenega izmed inštrumentov neposredne lokalne demokracije v prvem mandatu (obdobje med leti 2006 in 2010), imajo pa v drugem mandatu zabeležen en zbor občanov.

5.3 Neposredna lokalna demokracija v Občini Piran

V podpoglavju Neposredna lokalna demokracija v Občini Piran bom najprej v tabeli (glej Tabela 5.2) predstavila dosedanje uporabo inštrumentov neposredne lokalne demokracije v Občini Piran, nato pa analizirala vsakega izmed inštrumentov, ki je bil uporabljen.

Tabela 5.2: Uporaba inštrumentov neposredne lokalne demokracije po posameznih letih v Občini Piran

Leto/Inštrumenti neposredne lokalne demokracije	Referendum	Zbor občanov	Pravica do peticije	Ljudska iniciativa
Obdobje: 2006 - 2010				
2009	1	/	1	/
Obdobje: 2010 - 2014				
2011	/	/	1	1
2013	1	/	1	1

Vir: Pavšič (2015).

V Občini Piran so bili inštrumenti neposredne lokalne demokracije v preučevanem obdobju, in sicer v zadnjih dveh mandatih – med leti 2006 in 2014 – uporabljeni sedemkrat. Kot je razvidno iz zgornje tabele (Tabela 5.2) sta bila v prvem mandatu 2006–2010 izpeljana referendum in pravica do peticije. Tema referenduma, ki je bil izveden leta 2009, je bil Prometni odlok v Občini Piran. Šlo je za naknadni referendum »o uveljavitvi Odloka o ureditvi cestnega prometa v občini Piran« (Občina Piran 2009). Referenduma pa se je udeležilo 16,43 % volilnih upravičencev (Občina Piran 2009).

Ravno tako je leta 2009 Občina Piran prejela peticijo, in sicer pred razpisom referenduma. Drugi mandat, ki vključuje obdobje med leti 2010 in 2014, ravno tako obsega en referendum na temo prostorskega akta Kampolin terase leta 2013. V tem primeru je bil izveden »naknadni referendum o Odloku o občinskem podrobnem prostorskem načrtu »Kampolin terase« (Občina Piran 2013). Na tem referendumu so »vsi volilni upravičenci Občine Piran odločali o ureditvi degradiranega območja sredi naselja Lucija« (Občina Piran 2013).

Pravica do peticije je bila v tem mandatu uporabljena dvakrat: prvič leta 2011, ko je šlo za pravico občanov, ki se je nanašala na odstranitev prometnega znaka; drugič pa leta 2013, ko je bila uporabljena peticija pred razpisom referenduma.

V drugem mandatu je bila dvakrat uporabljena tudi ljudska iniciativa, in sicer prvič leta 2011 »pri prenovi ribiškega pristanišča v Piranu in je bdela nad sanacijo mandrača« (Pavšič 2015). V drugem primeru pa je šlo za t. i. Civilno iniciativo za Zeleni Kampolin leta 2013 pred že zgoraj opisanim naknadnim referendumom, ki se je nanašal na prostorski načrt Kampolin terase.

Uporaba inštrumentov neposredne lokalne demokracije se je v drugem mandatu (od 2010 do 2014) glede na prvi mandat nekoliko povečala.

Mnenje direktorice Občinske uprave Piran glede neposredne lokalne demokracije je naslednje: »Osebo vidim neposredno demokracijo bolj v sodelovanju s krajevnimi skupnostmi kot v sredstvih, ki so občanom na razpolago. Prav tako občani sodelujejo pri sprejemanju prostorskih aktov, vendar v okviru javne razprave, ki je predpisana z Zakonom o prostorskem načrtovanju. Referendum je skrajni ukrep, ki pa se je v naši občini zgodil v obeh preteklih mandatih« (Pavšič 2015).

Tabela 5.3: Uporaba inštrumentov neposredne lokalne demokracije v preučevanih obalnih občinah v obdobju od leta 2006 do 2014

Občina/Inštrumenti neposredne lokalne demokracije	Referendum	Zbor občanov	Pravica do peticije	Ljudska iniciativa
Mestna Občina Koper	/	/	2	/
Občina Izola	/	1	/	/
Občina Piran	2	/	3	2

Kot je razvidno iz Tabele 5.3 so bili inštrumenti neposredne lokalne demokracije najpogosteje uporabljeni v Občini Piran, najredkeje pa v Občini Izola.

Vzroke za redko uporabo inštrumentov neposredne lokalne demokracije je moč iskati na različnih ravneh in med številnimi dejavniki.

Dejavniki oz. ovire za nizko participacijo občanov, za nezadostno vključevanje le-teh v različnih oblikah neposredne demokracije so v tem, da »izvoljeni predstavniki včasih želijo imeti izključno pravico do odločanja; javnost ni motivirana oz. se ne zaveda, da njena udeležba prispeva k uveljavljanju razlik; slabosti v institucijah lokalne predstavniške demokracije, kar zmanjšuje učinkovitost, odprtost in odgovornost sistema (Vlaj 2006, 92).

Že opravljena »analiza udeležbe volitev v Sloveniji kaže, da se prebivalci praviloma v večjem številu odzovejo povabilu na državne kot na lokalne volitve« (Lavtar 2007, 38). Ta trend je prisoten še danes.

Glede na raziskovani primer sklepam, da stopnja politične participacije na državni ravni upada, kar se kaže tudi na lokalni ravni – na lokalnih volitvah, kjer je volilna udeležba iz leta v leto manjša. Posledično se vse to odraža na neposredni lokalni demokraciji, ki se vedno bolj poredkoma uporablja. Zato bom v nadaljevanju predstavila, kakšna je bila volilna udeležba na državnoborskih volitvah (leta 2008, 2011 in 2014) ter na lokalnih volitvah (leta 2006, 2010 in 2014).

Tabela 5.4: Volilna udeležba v % na državnoborskih volitvah

Leto	Volilna udeležba
2008	63,10 %
2011 (predčasne volitve)	65,60 %
2014 (predčasne volitve)	51,73 %

Vir: Državna volilna komisija (2008, 2011, 2014b).

Tabela 5.5: Volilna udeležba v % na lokalnih volitvah v obalnih občinah

	2006	2010	2014
Mestna občina Koper	60,66 %	Volitve 1. 2011: 48,60 %	48,31 %
Občina Izola	58,69 % (2. krog: 65,33 %)	50,88 % (2. krog: 51,87 %)	42,04 % (2. krog: 33,90 %)
Občina Piran	55,80 % (2. krog: 52,46 %)	50,5 % (2. krog: 45,03 %)	44,39 % (2. krog: 46,27 %)

Vir: Državna volilna komisija (2006, 2010, 2014a).

Tabeli 5.4 in 5.5 prikazujeta volilno udeležbo na lokalnih ter državnoborskih volitvah za leta, ki so vključena v analizirano obdobje glede uporabe instrumentov neposredne lokalne demokracije. V Tabeli 5.4 je viden velik upad volilne udeležbe iz leta 2011, ko je le-ta znašala 65,60 %, na 51,73 % v letu 2014. V Tabeli 5.5 pa je prikazana volilna udeležba v obalnih občinah. Tako kot na državni ravni je tudi na volitvah na lokalni ravni moč zaznati upadanje volilne udeležbe iz leta v leto. Ta trend je viden v vseh treh obalnih občinah.

Kljub temu da lahko na podlagi analiziranih podatkov glede uporabe inštrumentov neposredne lokalne demokracije v obalnih občinah trdim, da se ti uporabljajo poredkoma in se njihova uporaba drastično ne povečuje, pa številni avtorji ugotavljajo ravno nasprotno.

V zadnjih nekaj letih naj bi se uporaba inštrumentov neposredne lokalne demokracije povečevala oz. so ti inštrumenti pogosteje uporabljeni. V ameriških raziskavah je bilo tako ugotovljeno, da ljudstvo izraža veliko večje zaupanje v pravo doseženo prek neposredne demokracije, kot pa v zakone, ki so sprejeti preko predstavniške demokracije (Alexander 2015, 4). Takšna podpora neposredni demokraciji je splošno razširjena med državljani ne samo Združenih držav Amerike, temveč kot ugotavljata profesorja politične znanosti Todd Donovan in Jeffrey Karp tudi v številnih evropskih državah. Prav tako trdita, da je do povečane uporabe neposredne demokracije prišlo zaradi povečanja nezaupanja v reprezentativne vlade, do povečanega trenda uporabe takih praks pa je lahko prišlo tudi zaradi večjega navdušenja in želje samih državljanov po tem, da se bolj neposredno vključujejo v sprejemanje političnih odločitev (Alexander 2015, 5).

6 SKLEP/UGOTOVITVE

Cilj diplomskega dela je bil s pomočjo različnih virov in literature predstaviti inštrumente neposredne lokalne demokracije in jih hkrati analizirati na primeru obalnih občin.

V diplomskem delu sem v drugem poglavju predstavila temeljne pojme, kot so lokalna samouprava, lokalna skupnost, lokalna demokracija. Nato sem podrobneje predstavila neposredno lokalno demokracijo in inštrumente, ki jih imajo na voljo državljani za sodelovanje v okviru le-te.

Hipoteza, ki sem si jo na začetku zastavila in sem jo skozi diplomsko delo preverjala, se glasi: *Inštrumenti neposredne lokalne demokracije so v obalnih občinah poredkoma uporabljeni.* V empiričnem delu sem skozi preučevanje uporabe inštrumentov neposredne lokalne demokracije ugotovila, da se ti v obalnih občinah redko uporabljajo, zato lahko svojo hipotezo potrdim.

Med primerjavo uporabe inštrumentov neposredne lokalne demokracije sem ugotovila, da se v vseh treh obalnih občinah referendum, zbor občanov in ljudska iniciativa redko uporabljajo. Pri uporabi vodi Občina Piran, ki jih je v preučevanem obdobju največkrat uporabila. Sicer pa se v občinah raje poslužujejo neformalnih oblik participacije občanov – preko elektronskih ali pisnih pobud, ki so lahko posredne ali neposredne, preko predstavnikov krajevnih skupnosti ... Ta način se jim zdi boljši, cenejši ter bližji občanom, saj se lahko marsikdaj hitreje doseže dogovor.

Državljani imajo zagotovljeno pravico za neposredno sodelovanje pri izvajanju javnih zadev na podlagi številnih zakonskih aktov – Zakona o lokalni samoupravi, Zakona o lokalnih volitvah, Evropske listine o lokalni samoupravi, kot tudi statutih vsake izmed obalnih občin, v katerih je opredeljeno, da med oblike neposredne lokalne demokracije sodijo referendum, zbor občanov ter ljudska iniciativa. V preučevanem obdobju med leti 2010 in 2014 sta bila le v Občini Piran izvedena dva referenduma, nekajkrat je bila uporabljena pravica do peticije ter ljudska iniciativa. V MOK imajo v preučevanem obdobju izmed vseh oblik neposredne lokalne demokracije zabeleženo le uporabo pravice do peticije. V Občini Izola pa je bil enkrat uporabljen zbor občanov.

Na lokalni ravni je lahko sodelovanje ljudi izvedeno najbolj neposredno. Demokracija ima velik pomen pri odločanju na ravni lokalne samouprave, njene zadeve so ljudem veliko bližje, bolj razumljive, in so z njimi bolje seznanjeni v primerjavi z zadevami na državni ravni.

7 LITERATURA

1. Alexander, Robert. 2015. Direct Democracy as Necessary Evil?: Perspectives from Interest Group Leaders. *International Social Science Review* 90 (2): 1-23. Dostopno prek: <http://eds.a.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=63835cf8-5f12-41b1-8633-0e1738855190%40sessionmgr4003&vid=1&hid=4203> (11. avgust 2015).
2. Altman, David. 2013. Does an Active Use of Mechanisms of Direct Democracy Impact Electoral Participation? Evidence from the U.S. States and the Swiss Cantons. *Local Government Studies* 39 (6): 739-755. Dostopno prek: <http://eds.a.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=0fa1b4a7-41f2-46f0-9a0b-ed3a42f2a3dc%40sessionmgr4002&vid=1&hid=4203> (11. avgust 2015).
3. Beljan, Mojca, Kabinet župana Mestne občine Koper. 2015. Intervju z avtorico. Koper, 15. julij.
4. Beramendi, Virginia, Andrew Ellis, Bruno Kaufman, Miriam Kornblith, Larry LeDuc, Paddy McGuire, Theo Schiller in Palle Svensson, ur. 2008. *Direct Democracy, The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2008. Dostopno prek: <http://www.eods.eu/library/IDEA.Direct-DemocracyEN.pdf> (11. avgust 2015).
5. Brezovšek, Marjan. 1995. Politična participacija: prispevek k analizi »participativne demokracije«. *Teorija in praksa* 32 (3-4): 199-211.
6. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2012. *Politični sistem Republike Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Brezovšek, Marjan in Simona Kukovič. 2012. *Organizacija lokalne oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Državna volilna komisija. 2006. *Lokalne volitve 2006*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2006/udelezba/obcine_naziv.html (11. julij 2015).
9. --- 2008. *Volitve v Državni zbor 2008*. Dostopno prek: <http://www.dvk-rs.si/arhivi/dz2008/udelezba/udelezba.html> (15. julij 2015).
10. --- 2010. *Lokalne volitve 2010*. Dostopno prek: http://www.dvk-rs.si/arhivi/lv2010/rezultati/seznam_obcin.html (11. julij 2015).

11. --- 2011. *Predčasne volitve v Državni zbor 2011*. Dostopno prek: <http://www.dvkr-si/arhivi/dz2011/udelezba/udelezba.html> (15. julij 2015).
12. --- 2014a. *Lokalne volitve 2014*. Dostopno prek: http://volitve.gov.si/lv2014/rezultati/seznam_obcin.html (11. julij 2015).
13. --- 2014b. *Predčasne volitve v Državni zbor 2014*. Dostopno prek: <http://volitve.gov.si/dz2014/udelezba/udelezba.html> (15. julij 2015).
14. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija: organizacija in volitve*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
15. Lavtar, Roman. 2007. *Sodelovanje prebivalcev v slovenskih občinah: (participacija prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni v Sloveniji)*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila.
16. Mestna občina Koper (MOK). 2009. *Sporočilo za javnost*. Dostopno prek: http://www.koper.si/index.php?page=newsplus_s&item=296&id=5710 (8. junij 2015).
17. --- 2013. *Vabilo za zbor krajanov KS Smedela*. Dostopno prek: http://www.koper.si/index.php?page=newsplus_s&item=295&id=25538 (8. junij 2015).
18. --- 2015. *Zgodovina Kopra*. Dostopno prek: <http://www.koper.si/index.php?page=staticplus&item=1001159> (4. junij 2015).
19. Občina Izola. 2011. *SKLEP o sklicu zbora občanov Krajevne skupnosti Korte, vasi Korte*. Dostopno prek: http://izola.si/obcina-izola/iskalnik-predpisov/?splosno=zbor&naziv=&st_objave_LOU=&st_objave_SOU= (2. julij 2015).
20. Občina Piran. 2009. *Referendum v Občini Piran – uradni izidi glasovanja*. Dostopno prek: <http://www.piran.si/index.php?page=news&item=142&id=1941> (4. julij 2015).
21. --- 2013. *Danes se začenjajo predčasne volitve za referendum v piranski občini*. Dostopno prek: <http://www.piran.si/index.php?page=news&item=142&id=3707> (4. julij 2015).
22. --- 2015. *O občini*. Dostopno prek: <http://www.piran.si/index.php?page=static&item=1> (9. maj 2015).
23. Pavšič, Janja, Direktorica občinske uprave Piran. 2015. Intervju z avtorico. Koper, 23. april.
24. Seimuskane, Lilita in Inga Vilka. 2012. Local Referendums as a Paradigm for Transformation of Citizens' Participation in Latvia. *Socialiniai tyrimai /Social Research* 28 (3): 76-86. Dostopno prek: <http://eds.a.ebscohost.com.nukweb.nuk.uni->

- lj.si/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=11&sid=98ff8ab6-a0f0-4e64-9a96-30a3f5974b92%40sessionmgr4004&hid=4208 (13. avgust 2015).
25. Statistični Urad Republike Slovenije. 2015. *Največja naselja po številu prebivalcev*. Dostopno prek: http://www.stat.si/krajevnaimena/pregledi_naselja_najvecja_prebivalci.asp (4. junij 2015).
26. *Statut Mestne občine Koper*. 2008. Dostopno prek: <http://www.koper.si/index.php?page=staticplus&item=345> (5. marec 2015).
27. *Statut Občine Izola*. 1999. Dostopno prek: <http://izola.si/obcina-izola/statut-obcine/> (5. marec 2015).
28. *Statut Občine Piran*. 2013. Ur. l. RS 5/2014. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=116093> (5. marec 2015).
29. Šmidovnik, Janez. 1995. *Lokalna samouprava*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
30. Vlaj, Stane. 2001. *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
31. --- 2002. Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju. V *Posvet lokalna demokracija, Udeležba občanov v lokalnem javnem življenju: zbornik referatov*, ur. Stane Vlaj, Franc Grad, Igor Kaučič, Roman Lavtar, Zdravko Mlinar, Pavla Mlinarič, Tone Peršak, Rajko Pirnat, Asrid Prašnikar, Ivan Pristovnik, Janez Šmidovnik, Jasmina Vidmar, Marina Vrhovšek, 61 – 72. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Urad za lokalno samoupravo: Visoka upravna šola.
32. --- 2006. *Lokalna samouprava: teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
33. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS – UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=82670#> (29. maj 2015).

PRILOGA A: Intervju opravljen po e-pošti z direktorico občinske uprave Piran Janjo Pavšič

V kolikšnem številu so bili v vaši občini uporabljeni inštrumenti neposredne lokalne demokracije (referendum, zbor občanov, ljudska iniciativa in peticije) v obdobju med leti 2006 in 2014? Glede katerih zadev so bili inštrumenti neposredne lokalne demokracije uporabljeni?

V zvezi z referendumi vam lahko podam informacijo, da smo imeli v letu 2009 referendum na temo Prometnega odloka v Občini Piran, v prejšnjem mandatu pa v letu 2013 referendum na temo prostorskega akta Kampolin terase. Podatki o referendumu so dostopni na spletni strani.

Zbori občanov so morda bolj pogosti, saj jih sklicujejo predsedniki krajevnih skupnosti. Da bi župan sklical zbor občanov, na katerem bi se odločalo o konkretni zadevi, se ne spominjam.

Nimamo zabeleženega nobenega zbora občanov, na katerem bi se odločalo o konkretni zadevi, tako da bi občani o taki zadevi glasovali.

Iz evidence izhaja, da smo prejeli peticijo pred obema razpisanima referendumoma in peticijo občanov Pirana, ki se je nanašala na odstranitev prometnega znaka, slednja je bila v letu 2011.

Civilna iniciativa se je ustanovila pri prenovi ribiškega pristanišča v Piranu in je bdela nad sanacijo mandrača. To je bilo v letu 2011. Civilna iniciativa je bila tudi pred referendumom, na katerem se je odločalo o prostorskem aktu Kampolin terase.

V tem mandatu smo priča, da krajevne skupnosti sklicujejo zборе občanov, katerih se udeležujemo tudi predstavniki občin. Na teh zborih obravnavamo tekočo problematiko, zelo pogosto se nanaša na kanalizacijo, ceste, pločnike, javno razsvetljava, v določenih primerih pa na konkretne probleme, ki jih posamezna krajevna skupnost ima (npr. obnova vaškega doma, pokopališče, ureditev centra vasi in podobno). Na takih zborih se dejansko ne odloča o konkretnem vprašanju, temveč gre bolj za komunikacijo med uradniki in prebivalci, da bi se približali eni drugim in da bi občinska uprava usmerila pozornost na odpravo tistih stvari, ki prebivalce motijo.

Kakšno je vaše mnenje glede uporabe inštrumentov neposredne lokalne demokracije? Kateri so po vašem mnenju ključni razlogi oz. dejavniki, ki vplivajo na redko uporabo inštrumentov neposredne lokalne demokracije (referendum, zbor občanov, ljudska iniciativa, peticija) s strani občanov?

Osebno vidim neposredno demokracijo bolj v sodelovanju s krajevnimi skupnostmi kot v sredstvih, ki so občanom na razpolago. Prav tako občani sodelujejo pri sprejemanju prostorskih aktov, vendar v okviru javne razprave, ki je predpisana z Zakonom o prostorskem načrtovanju. Referendum je skrajni ukrep, ki pa se je v naši občini zgodil v obeh preteklih mandatih.

PRILOGA B: Intervju opravljen po e-pošti z Mojco Beljan, Kabinet župana MOK

- Kateri so po vašem mnenju ključni razlogi oz. dejavniki, ki vplivajo na redko uporabo inštrumentov neposredne lokalne demokracije (referendum, zbor občanov, ljudska iniciativa, peticija) s strani občanov?

Državljeni se prostovoljno odločajo, ali bodo sodelovali in vplivali v določenem političnem procesu ali ne, pri čemer se poslužujejo različnih oblik participacije, od formalnih in konvencionalnih do neformalnih in nekonvencionalnih, včasih lahko celo neetičnih, moralno spornih, koruptivnih in nezakonitih. Prepričani smo, da posamezniki sodelujejo v tistih političnih procesih, ki so jim neposredno blizu oz. jih zadevajo, saj se s takšnimi zadevami oziroma problemi identificirajo, so o njih dobro poučeni, zato se tudi čutijo sposobne o njih odločati. Občani so vsekakor bolj zainteresirani za sodelovanje na lokalni ravni, ker jim je le-ta bliže in jih lokalne zadeve bolj zadevajo. Poleg tega pa imajo pri lokalnih zadevah večji občutek možnosti soodločanja in tudi večji interes za urejanje zadev v svojem okolju – okolju, v katerem živijo.

Naša občina na različne načine informira javnost o svojem delovanju, in sicer preko dveh spletnih strani, z občinskim glasilom, s knjigo pritožb in pohval, preko različnih anket ... Ankete se izvajajo elektronsko na spletni strani in so namenjene občanom glede urejanja posameznih področij in v fizični obliki - anketa o zadovoljstvu strank.

Metode neposredne demokracije so vsekakor potrebne in dobrodošle, vendar po našem mnenju le kot ultima ratio, saj imajo občani predhodno dovolj drugih neformalnih metod in ukrepov, s katerimi lahko vplivajo na organe, da sprejmejo določeno odločitev. Metode neposredne demokracije, pri tem predvsem mislimo na referendum, ljudsko iniciativo in na zборе občanov, po našem mnenju terjajo preveč časa in denarja ter marsikdaj ne upravičijo rezultata ter ne spremenijo že sprejetih odločitev oblasti. Pogosto se namreč zgodi, da interesne skupine, ki se ne strinjajo z določeno odločitvijo oblasti ali ki jim z drugimi metodami ni uspelo doseči kompromisa ali uresničiti določenih specifičnih interesov, pod pretvezo demokratičnosti in legitimnosti odločanja preložijo breme za sprejemanje odločitev na volivce z zlorabo instituta referenduma. Referendum se tako iz sredstva nadzora ljudi nad oblastjo sprevrže v orodje pritiska na vladajočo oblast oziroma v orodje opozicije za pritisk na koalicijo.

- Ali občina spodbuja svoje občane k uporabi instrumentov neposredne demokracije (če da, kako; če ne, zakaj ne)?

V naši občini spodbujamo predvsem neformalne oblike participacije občanov, kot npr. preko neposrednih ali posrednih pobud (pisnih ali elektronskih), preko predstavnikov ožjih delov občine, preko sestankov z zaposlenimi ali člani občinskega sveta ipd., ker so po našem mnenju učinkovitejše – hitreje se določena rešitev pretehta, različna mnenja in stališča pa uskladijo in doseže se širši konsenz. Takšni načini participacije so po našem mnenju najbolj gospodarni in ekonomični in prav to je razlog, da se sredstva neposredne demokracije (referendum, ljudska iniciativa in zbori občanov) uporabijo le, ko vse druge neformalne metode participacije odpovedo ali ko se preverja legitimnost določene odločitve, ki jo je sprejela oblast.

- Ali obstaja v občini kakšen primer dobre prakse, izveden s pomočjo inštrumentov neposredne demokracije?

Mestna občina Koper je v zadnjih desetih letih zabeležila le en primer naknadnega referenduma. Šlo je za uveljavitev občinskega odloka zazidalnega načrta večnamenske dvorane (gradnje nove nadomestne osnovne šole na Bonifiki), pri čemer se je

odločitev organov občine izkazala za smotrno in edino ekonomično upravičeno, občani, predvsem tisti, ki niso bili prepričani v odločitev organov občine, pa so morali večinsko voljo ljudi sprejeti. Zaradi referendumu so se vsi postopki izgradnje nove šole časovno zavlekli, izvedba referendumu je za občino predstavlja tudi precejšen strošek, res pa je, da ima volja večine povsem drugačen pomen in težo kot volja in odločitev oblasti.

Pri peticijah pa je šlo bolj za pobude, kako določeno vprašanje urediti. Strokovne službe so pobudo oziroma predlog proučile in s podpisniki našle ustrezno rešitev, ki je ustrezala vsem udeležencem.

V kolikšnem številu so bili v vaši občini uporabljeni inštrumenti neposredne lokalne demokracije (referendum, zbor občanov, ljudska iniciativa in peticije) v obdobju med leti 2006 in 2014? Glede katerih zadev so bili inštrumenti neposredne lokalne demokracije uporabljeni?

Od ustanovitve občine do danes smo imeli:

- Referendum: 22. maj 2005
- Ljudska iniciativa: /
- Zbor občanov: /
- Peticija: 8 (1996, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2009, 2014)

Posebne evidence uporabljenih metod neposredne demokracije nimamo. Od leta 1995 je bil enkrat razpisan referendum, in sicer naknadni referendum o uveljavitvi občinskega odloka glede zazidalnega načrta večnamenske dvorane (gradnje nove nadomestne osnovne šole na Bonifiki). Šlo je za vprašanje združitve dveh osnovnih šol v eno novo. Peticije pa so se nanašale predvsem na področje urejanja prometa, parkirišč in posega v prostor.

Poleg navedenega referendumu so bili v Mestni občini Koper izvedeni tudi drugi referendumu(,npr.) glede ustanovitve občine Ankaran, ki pa so bili v pristojnosti Državne volilne komisije.