

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Vokić

Kaj pomeni sodna ustanovitev občine Ankaran?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Vokić

Mentorica: doc. dr. Simona Kukovič

Kaj pomeni sodna ustanovitev občine Ankaran?

Diplomsko delo

Ljubljana, 2017

## **Kaj pomeni sodna ustanovitev občine Ankaran?**

Diplomsko delo tematizira in analizira eno izmed ustavnih kategorij vsakega posameznika, pravico do uresničevanja lokalne skupnosti na primeru novoustanovljene občine Ankaran. V diplomskem delu sem se osredotočil na normativno analizo uresničevanja pravice do lokalne samouprave, z vidika Ustavnega sodišča RS (v nadaljevanju RS) na eni strani ter Državnim zborom RS in strokovnih akterjev na drugi strani. Poudarek analize temelji na dveh odločbah Ustavnega sodišča RS. Prva odločba se nanaša na razpis volitev v občini Koper, medtem ko je druga odločba pomenila ustanovitev nove občine Ankaran. Diplomsko delo tako temelji na mnenjih, posledicah politike, sodne veje oblasti, pravnega dela države in same lokalne skupnosti o ustreznosti delovanja zakonodajne veje oblasti in Ustavnega sodišča pri ustanovitvi nove občine Ankaran. V diplomskem delu so predstavljeni tudi sami najpomembnejši koncepti lokalne samouprave, kot so sama opredelitev lokalne samouprave in demokracije, vloga in pomen, ki jo le – ta ima za skupnost, kakšne naloge opravlja za samo skupnost, s tem povezani načeli subsidiarnosti in načelo koneksitete. Za samo diplomsko delo je pomembna tudi normativna in ustavna opredelitev lokalne samouprave, saj je na teh opredelitvah temeljila analiza ustanovitve občine Ankaran. Na podlagi analize različnih virov sem ugotovil, da ustanovitev občine Ankaran ni v skladu z ustavo, saj je za njeno ustanovitev bil pristojen Državni zbor RS in ne Ustavno sodišče.

**Ključne besede:** Občina Ankaran, Občina Koper, načelo subsidiarnosti, Ustavno sodišče RS, lokalna demokracija.

## **What constitutes judicial establishment of municipality Ankaran**

The thesis discusses and analyzes one of the categories of each individual constitutional rights to exercise local communities in the event of the newly established municipality of Ankaran. In this thesis, I have focused on the normative analysis of the realization of the right to local self-government, in the light of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia on the one hand and the National Assembly of the Republic of Slovenia and professional actors on the other side. The focus of the analysis is based on two decisions of the Constitutional Court of the Republic of Slovenia. The first decision refers to the calling of elections in the municipality of Koper, while the second decision, the establishment of new municipalities, Ankaran. The thesis is also based on opinions, the consequences of the policy, the judiciary, constitutional part of the country and their own local communities about the suitability of the legislative branch and the Constitutional Court in the establishment of new municipalities, Ankaran. The thesis also presents itself the most important concepts of local government, such as the very definition of local self-government and democracy, the role and importance it just - this is for the community, a task carried out for only the community, and the related principles of subsidiarity and the principle of connexity. For thesis it is also an important normative, statutory - legal and constitutional definition local self-government and the principles that are important to it, from which proceed at their own analysis of selected topics - the establishment of new municipalities, Ankaran. On the basis of normative analysis, I found that the establishment of the municipality of Ankaran is not in accordance with the Constitution, since its establishment was responsible National Assembly and not the Constitutional Court.

**Key words:** municipality of Ankaran, municipality of Koper, the principle of subsidiarity, the Constitutional Court, local democracy.

## KAZALO

|  |    |
|--|----|
| 1 UVOD.....  | 5  |
| 2 METODOLOGIJA .....   | 9  |
| 2.1 Hipoteza.....  | 9  |
| 2.2 Cilj diplomskega dela.....   | 10 |
| 2.3 Metode raziskovanja.....   | 10 |
| 2.4 Struktura diplomskega dela .....   | 11 |
| 3 OPREDELITEV LOKALNE SAMOUPRAVE .....   | 13 |
| 3.1 Opredelitev koncepta lokalne samouprave .....  | 13 |
| 3.1.1 Decentralizacija.....  | 15 |
| 3.1.2 Načelo subsidiarnosti .....  | 17 |
| 3.1.3 Načelo koneksitete.....  | 18 |
| 3.1.4 Občine.....  | 18 |
| 3.1.5 Regije .....   | 20 |
| 4 USTAVNO – ZAKONSKA OPREDELITEV IN DEFINICIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI .....    | 23 |
| 4.1 Ustavno – zakonski okvirji lokalne samouprave v Republiki Sloveniji .....                    | 23 |
| 4.1.1. Ustava .....  | 24 |
| 4.1.2 Zakonodaja.....  | 25 |
| 4.2 Zakon o lokalni samoupravi .....   | 27 |
| 4.3 Evropska listina o lokalni samoupravi .....  | 29 |
| 5 EMPIRIČNI DEL – USTANAVLJANJE OBČINE ANKARAN V DRŽAVNEM ZBORU IN POMEN USTAVNEGA SODIŠČA ..... | 30 |
| 5.1 Ustanavljanje občan in določanje območij, ki sestavljajo občino .....                        | 30 |
| 5.2 Kronologija dogodkov, ki so imeli pomembno vlogo pri ustanovitvi občine Ankaran .....        | 31 |
| 5.3 Mnenja strokovnjakov na odločbo Ustavnega sodišča .....                                      | 38 |
| 5.4 Reakcija italijanske narodne manjšine na ustanovitev nove občine Ankaran .....               | 40 |
| 5.5 Problemi glede razdelitve premoženja .....   | 40 |
| 6 ZAKLJUČEK.....   | 41 |
| 7 LITERATURA .....   | 43 |
| PRILOGA.....   | 47 |

## 1 UVOD

Ustava Republike Slovenije<sup>1</sup>, ki je bila sprejeta 1991, je omogočila državljanom eno izmed temeljnih pravic, ki je bila priznana že prej v drugih državah – pravico do lokalne samouprave. Ta pravica posamezniku omogoča aktivno angažiranje v svoji lokalni skupnosti, s ciljem doprinosa boljšega delovanja svoje lokalne skupnosti in posledično tudi boljšega oz. kakovostnejšega izvajanja javnih storitev v povezavi z javnim značajem. V Evropi obstajajo različni tipi lokalne samouprave, le – ti se razlikujejo predvsem po odnosu do same centralne – državne oblasti in po stopnji avtonomije, ki jo lokalna skupnost ima do te državne oblasti. Za Slovenijo je pomembna predvsem Evropska listina o lokalni samoupravi<sup>2</sup>, ki jo je tudi ratificirala leta 1996 in je na ta način MELLs postala tudi del pravnega reda Slovenije. V listini je z vidika mojega diplomskega dela pomemben predvsem 3. člen, ki pravi, “da je lokalna samouprava pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona in pod lastno odgovornostjo opravljajo bistveni del javnih zadev v korist lokalnega prebivalstva” (MELLs, 3. člen).

Dve najbolj pomembni načeli, ki sta zapisana v listini, in iz katerih države izhajajo pri svojem delovanju sta načelo subsidiarnosti in načelo koneksitete. Načelo subsidiarnosti pomeni decentralizacijo tistih javnih zadev, ki jih po mnenju države ali kakšnega drugega akterja bolje oz. primernejše opravi neka druga raven odločanja. Načelo subsidiarnosti poleg filozofskega in pravnega vidika ima tudi institucionalni oz. upravno – organizacijski vidik, ki pomeni stalni premislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje (Brezovšek 1995, 201). V središču pozornosti ni država, temveč posameznik, kar pomeni da se načelo z makro ravni premakne na mikro raven. Lahko rečemo da se načelo subsidiarnosti približa nekaterim filozofskim vidikom oz. stališčem, ki so prisotna že nekaj tisoč let, saj načelo poudarja svobodo posameznika, da posameznik lahko sam opravlja določne zadeve, da za to delovanje ne potrebuje države oz. njenih organov. Gre za nenehno iskanje ravnotežja med svobodo posameznika za lastno delovanje in na drugi strani delovanje države za skupno dobro.

Lokalne oblasti naj bi tako dobile pristojnosti nad tistimi nalogami, ki se lahko bolj učinkovito rešujejo na lokalni ravni kakor centralni – državni. Vendar načelo subsidiarnosti ne

---

<sup>1</sup> Ustava RS je bila sprejeta 23.12.1991, objavljena pa je bila 28.12.1991 v Uradnem listu RS, št. 33/91 – I.

<sup>2</sup> MELLs je bila sprejeta 1.10.1996 in objavljena v Uradnem listu RS – Mednarodne pogodbe št. 15/96, ratificirana pa je bila 15.11.1996.

more delovati samostojno, za implementacijo potrebujejo nižje ravni zadostno količino finančnih oz. materialnih sredstev, zato je načelo subsidarnosti tesno povezano z drugim načelom – načelom koneksitete. To načelo deluje kot neko zagotovilo, da se bodo tiste naloge, ki so bile delegirane na nižjo raven, tudi izvedle, vsaj deklarativno če že ne de facto. Avtorji so mnenja, da se omenjeni načeli v praksi v ureditvi sistema lokalne samouprave Slovenije ne implementirajo dovolj učinkovito, čeprav je Slovenija ratificirala Evropsko listino o lokalni samoupravi že leta 1996 (Held 1996, 231).

Sodobna lokalna samouprava naj bi služila državljanu in njegovim potrebam, zagotavljala naj bi osnovne javne službe, kot so oskrba z vodo, elektriko, plinom, telekomunikacijo, javni prevoz ter druge osnovne javne potrebe državljanov, ki so na najvišji prioriteti državljanov. Vendar, lokalna samouprava bi mogla služiti tudi kot nek sistem, ki ustvarja ambijent za različne investicije in naj bi posledično kreirala različna delovna mesta, ki bi bila na voljo njenim prebivalcem. Zaradi vse večje finančne in materialne krize, ima lokalna samouprava tudi nalogo usposobiti državljana za različna opravila, saj posameznik lahko zgolj z konceptom vseživljenjskega učenja lahko primerno konkurira v sedanjem času vse večje krize in posledično vse manjšega števila delovnih mest.

Za demokracijo neke države, oz. njenega političnega aparata, je najbolj pomembno, da demokracija de facto deluje, in da je zagotovljena tudi v tistih najnižjih enotah države – v lokalni skupnosti, s čimer bi posamezniki imeli neposreden stik z opravljanjem javnih zadev in bi tako delovanje države približali sebi. Ta identifikacija posameznika z državo, bi vsekakor precej dvignila legitimnost političnega sistema. Ureditev slovenske občine je že predvidena v Ustavi Republike Slovenije (v nadaljevanju RS), ki pravi da občina skromno delovno področje, ki je omenjeno zgolj na lokalne zadeve. To pomeni, da občina po taki opredelitvi tudi v teritorialnem vidiku ne sme biti pretirano velika (Ribičič 2001).

Ustava RS opredeljuje občino kot samoupravno lokalno skupnost. Občino sestavlja naselje ali več naselij, v katerem živijo prebivalci in jih povezujejo skupne potrebe in interesi. Občina se ustanovi z zakonom po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem ozemlju, ali so prebivalci za ustanovitev občine ali ne, seveda skladno z zakonom, s katerim občina lahko nastane. Problem pri taki definiciji občine kot del samopuravne lokalne skupnosti je da ne predvideva do katere mere je za državni zbor zavezujoč (Pirnat 1995).

V državah z dobro razvito demokracijo je dvonivojski način odločanja je že neke vrste pravilo. Druga raven lokalne samouprave je predvidena za opravljanje tistih funkcij in nalog, ki jih občine ne morejo opravljati, torej gre za naloge, ki presegajo zmogljivosti prve ravni odločanja – občin. Pri tem gre za delegacijo nalog, s katero se še dodatno krepi lokalna kontinuiteta in razvoj določenih delov države.

Projekt, s katerim bi se tudi v RS uvedle pokrajine, in ki bi dokončal teritorialno strukturo v Republiki Sloveniji se je zopet ustavil, proces z uvedbo pokrajin pa traja že skoraj dvajset let. Z ustanovitvijo pokrajin, kot druge ravni odločanja, bi se tudi v Sloveniji odprla možnost decentralizacije in delegacije nalog, ki jih občine ne morejo opraviti zadostno na drugo raven odločanja, v tem primeru pokrajine. To bi tudi pomenilo uveljavljanje načela subsidiarnosti, ki je v trenutnem stanju, ki ne pozna vmesne ravni odločanja, povsem neuresničljivo.

Že od samega sprejema ustave, se slovenska vladna politika v razmerju do vprašanja lokalne samouprave obnaša precej neodgovorno. Tipičen primer take neodgovornosti je odnos vlade do Stališč in sklepov o Strategiji razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, ki jih je 23. junija 2011 sprejel resorni Odbor, odbor za lokalno samoupravo in regionalni razvoj in jih kasneje posredoval vladi v analizo, ali je taka strategija upravičena do implementacije ali vendarle ni. Vlada se je na to odzvala negativno, saj je predlog Odbora enostavno zavrnila in ga poslala nekaterim drugim vladnim službam. Mogoče največji problem pri takem odnosu vlade do vprašanja lokalne samouprave in lokalne demokracije nasploh je ta, da država (vlada) nima izdelane vizije, oz. modela, po katerem bi lahko razvijala lokalno oz. regionalno samoupravljanje in demokracijo (Šturm 1991). Ključni predmet analize v takem modelu bi bila sama učinkovitost organov lokalne samouprave in samo občinske upave, koordinacija med občinami, medsebojno usklajevanje pri določenih zadevah, ki jih lahko opravijo skupaj, kar posledično terja manj finančnih sredstev in časa, soodvisnost med velikostjo občin, financiranje občin, oz. transparentnost financiranja, kjer se lahko vidi koliko sredstev občina pridobi in ali uresničuje določene projekte, ki so ji na voljo, analiza kriterijev oz. pogojev za ustanovitev lokalne in pokrajinske skupnosti, kar je tudi izrednega pomena za mojo diplomsko delo. Poudarek bi tudi moral biti na sami participaciji državljanov v svoji lokalni skupnosti, ustvariti čim večjo identifikacijo posameznika z lokalno skupnostjo in nalogami, ki jih opravlja v le-tej. V model razvijanja lokalne samouprave bi bilo tudi primerno vključiti morebitne spremembe na področju nalog, ki jih opravlja lokalna samouprava po priključitvi Slovenije v Evropsko Unijo in druge evropske institucije, upravljanje občinskega premoženja

in proračuna, predvsem pa javno etiko na lokalni skupnosti in odnosu same lokalne skupnosti v razmerju do države.

Zakon, s katerim je prišlo do ustanovitve občin in določitve njihovih območij je od leta 1994, ko je bil sprejet, doživel kar sedemnajst sprememb, bodisi zaradi preferenc različnih delov posameznih lokalnih skupnosti, bodisi zaradi odločb Ustavnega sodišča RS, ki je kar šestkrat ukrepalo. Zadnje uradno prečiščeno besedilo tega zakona (ZUODNO-UPB1) je bilo objavljeno v Uradnem listu RS št. 9/2011 z dne 11. 02. 2011.

Po aktualnem zakonu obstaja 211 občin, med temi pa je 11 mestnih občin, ki so bile ustanovljene na območju RS. V zakonu so tudi določena območja "navadnih" občin, ko imenuje naselja, ki sodijo pod okvirom določene občine (ZUODNO-UPB1, 2. člen).



## 2 METODOLOGIJA

Ko govorimo o demokraciji, ne moremo spregledati pravice do lokalne samouprave, ki je ena izmed temeljnih pravic v vsaki državi, in govori o stopnji demokratičnosti posamezne države. Po mnenju Sveta Evrope, je pravica do lokalne samouprave osnova vsake demokracije. Če gledamo razvoj demokracije RS, lahko rečemo da je že od samega začetka, od sprejetja ustave leta 1991, projekt lokalne samouprave v Republiki Sloveniji eden izmed krucijalnih projektov. Razlogi, zaradi katerih ni prišlo do celovitega pristopa oz. reševanja omenjenega problema, so povezani s stopnjo političnega konsenza, ki je bil dosežen, oz. ki ni bil dosežen. Ob številčnih menjavah oblasti, je seveda težko doseči soglasje med različnimi akterji v politični areni, kajti vsaka stran v političnem polju zagovarja splet idej, ki se lahko tudi skozi čas, longitudinalno spreminjajo. Kot dva ključna problema, ki ostajata odprta tudi naslednjim političnim elitam, sta vprašanji ustanovitve druge ravni odločanja – pokrajin in preveliko število premajhnih občin, ki je nastalo in se ne more financirati iz lastnih virov.

Predmet raziskovanja v diplomskem delu je predvsem vprašanje, ali je ustanovitev občine Ankaran, ki je bila ustanovljena z ustavno odločbo v skladu z ustavo in zakonskimi ureditvami. Gre torej za vprašanje, ali posamezniki uresničujejo eno izmed temeljnih pravic demokracije, pravico do lokalne samouprave v skladu z najvišjim zakonskim aktom – ustavo in drugimi zakonskimi predpisi.

Za odgovor na vprašanje, sem v diplomskem delu uporabil analizo pravnih mnenj in mnenja vseh drugih relevantnih akterjev, ki tvorijo neko vrsto policy omrežja v tem primeru in na podlagi tega pridobil neke vrste sistemski pogled na izbrano temo. Na koncu sem vključil tudi lastno mnenje, ki pa je vsekakor sekundarnega pomena.

### 2.1 Hipoteza

Pravica do lokalne samouprave je ena izmed najbolj pomembnih prvin demokracije, saj posamezniku omogoča neposreden dostop do procesa odločanja, po drugi strani pa obstaja določena normativna opredelitev, kdaj posamezna občina lahko nastane. Zato je bila ustanovitev občine Ankaran predvsem zanimiva v kontekstu normativne opredelitve o nastanku občin in upoštevanja temeljne pravice do lokalne samouprave. Na podlagi te analize, izhaja tudi moja hipoteza: *ustanovitev občine Ankaran, ki je bila ustanovljena z odločbo ustavnega sodišča, je v skladu z Ustavo in drugimi zakonskimi akti.*

## 2.2 Cilj diplomskega dela

Cilj diplomskega dela je prikazati eno izmed temeljnih pravic demokracije, pravico do lokalne samouprave, ki je zagotovljena posamezniku z ustavo, opredelitev temeljnih značilnosti same lokalne samouprave. Pogledali bomo tudi kako se ta pravica izvaja v praksi, predvsem po ratificiranju MELLS.

Cilj je tudi prikazati problematiko glede ustanovitve najmlajše občine, Ankaran, ki je bila ustanovljena z ustavno odločbo, ter ugotoviti skozi mnenja različnih akterjev in same pravne stroke, ali je ustanovitev občine v skladu z ustavo in zakonskimi predpisi.

Cilji diplomskega dela so naslednji:

- Prikazati temeljne značilnosti modela lokalne samouprave v Republiki Sloveniji
- Prikazati normativno in ustavno opredelitev lokalne samouprave v Republiki Sloveniji
- Preveriti, kako se načela Evropske listine o lokalni samoupravi (MELLS) dejansko izvajajo v praksi v primeru RS
- Ugotoviti ustreznost ustanovitve nove občine Ankaran v razmerju do ustave in drugih zakonskih predpisov skozi mnenja različnih akterjev in pravne stroke
- Preveriti hipotezo

## 2.3 Metode raziskovanja

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabil različne metode in tehnike, s ciljem čim bolj natančno prikazati izbrano tematiko in jo analizirati iz različnih zornih kotov. Kot eno izmed temeljnih metod in tehnik sem uporabil **analizo primarnih in sekundarnih virov**, s pomočjo katerih sem analiziral različno literaturo in zakone, ki so bili na voljo glede izbrane tematike. Torej, pri pisanju diplomskega dela sem uporabljal predvsem **deskriptivno metodo**, s pomočjo katere sem opisal določene pojme glede izbrane tematike.

Metodološki okvir temelji tako temelji na analizi najbolj pomembnih pisnih in relevantnih elektronskih virov (različna internetna gradiva), v okviru sekundarnih virov sem tako analiziral relevantne članke, knjige, zbornike in ostala dela. Analiziral sem tudi sprejete zakone in akte, ki so najbolj relevantni za izbrano tematiko.

Uporabil sem tudi **primerjalno metodo**, kjer sem izbrano tematiko analiziral iz različnih zornih kotov, ki so ga podali različni strokovnjaki in predstavniki pravne prakse. Cilj primerjalne metode je torej podati različna mnenja na izbrano tematiko in jo tako osvetliti in podati čim bolj celostno analizo.

Različne navedbe in citate sem ustrezno označil in s tem uporabil **metodo kompilacije**.

Diplomsko delo sem razdelil na določena poglavja ter tako uporabil **analitično – razčlenjevalno metodo**. Zaradi kompleksnosti tematike, je bilo primerno celotno diplomsko delo ustrezno razčleniti na določena poglavja in ga tako narediti lažje razumljivega.

V okviru diplomskega dela sem tudi analiziral odločbo ustavnega sodišča, različna mnenja glede izbrane tematike, kajti cilj je prikazati ločena mnenja različnih akterjev, ki tvorijo policy omrežje izbrane tematike. **Meta - analiza** je bila uporabljena skozi različne odzive na izbrano tematiko, pobude, ki nastajajo in določena pričakovanja. Vsekakor je bilo tudi potrebno pregledati nekatere mednarodne dokumente in pravne akte, ki govorijo o izbrani tematiki. Tako diplomsko delo temelji na analizi strokovne in relevantne literature, analizi odločbe Ustavnega sodišča RS, zakonskih aktov in podzakonskih predpisov in kočno na podlagi različnega tolmačenja različnih akterjev, ki delujejo v policy omrežju izbrane tematike.

V zaključku diplomskega dela sem uporabil **metodo sinteze**, s pomočjo katere sem podal ugotovitve izbrane tematike in tako tudi odprl morebitna posamezna vprašanja. Teoretične pojme in izhodišča sem združil s pomočjo **induktivne in deduktivne metode** ter tako iz različnih navedb prišel do posameznih ugotovitev. Uporabljeno metodologijo sem torej izkoristil za analizo **študije primera** ustanovitve občine Ankaran.

## 2.4 Struktura diplomskega dela

Diplomsko delo je sestavljeno iz šestih poglavij. V prvem poglavju je predstavljen uvod, ki obravnava koncept lokalne samouprave, poudarja pomen lokalne participacije, ki je ena izmed najbolj pomembnih prvin vsake demokracije. Drugo poglavje predstavlja metodološki okvir, kjer je prikazana uporabljena metodologija diplomskega dela, cilji diplomskega dela, hipoteza iz katere sem izhajal ter struktura samega diplomskega dela. Tretje poglavje je predvsem deskriptivno, saj sem v tem delu opisal temeljne značilnosti lokalne samouprave, njene temeljne elemente ter načeli subsidiarnosti in koneksitete. V četrtem poglavju je normativna analiza zakonov in Ustave RS, ki opredeljuje kdaj posamezna občina lahko nastane, ter katera institucija je pri tem relevantna, kar je za moje diplomsko delo bistvenega pomena. Torej sta tretji in četrti del bolj teoretična.

Empirična analiza je zajeta v petem poglavju diplomskega dela, kjer je prikazan potek dogodkov, ki so vplivali na nastajanje občine Ankaran, predstavljena pa so tudi mnenja strokovnjakov s tega področja ter nekateri problemski pristopi pri tej tematiki – predvsem problemi glede razdelitve premoženja in odzivi italijanske narodne manjšine. V tem poglavju gre torej za testiranje hipoteze. V šestem poglavju je prikazana sinteza diplomskega dela, potrditev/ zavrnitev zastavljene hipoteze ter lastna refleksija na izbrano tematiko.

Na koncu je še seznam uporabljene literature in priloga.

### 3 OPREDELITEV LOKALNE SAMOUPRAVE

Lahko rečemo, da je koncept lokalne samouprave ljudem bolj priljubljen kakor koncept javne ali državne uprave, saj pri procesu lokalne samouprave gre za upravljanje z zadevami, ki so neposredno povezane s prebivalci določene skupnosti, ter na ta način ljudje čutijo večjo stopnjo pripadnosti oz. identifikacije s procesom odločanja. Tako proces lokalne samouprave temelji na naslednjih značilnostih (Brezovšek in drugi 2008):

- zmogljivosti političnega odločanja, to je sprejemanje uravnoveženih in koordiniranih odločitev;
- demokratični zmogljivosti, to je odprtosti in konsistentnosti lokalne oblasti;
- zmogljivosti in participacije odločitev lokalne oblasti, pri čemer je učinkovitost kot merilo te sposobnosti razmerje med političnimi cilji in njihovo dejansko izvršitvijo;
- zmožnost odzivanja in skladnosti političnih ciljev s stvarnimi možnostmi in potrebami skupnosti, ki se odražajo v zadovoljstvu državljanov z javnimi službami in storitvami.

Koncept lokalne samouprave je vsekakor osnova vsake demokracije, saj gre za uresničevanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin, kajti posamezniki imajo zakonsko in ustavno pravico. V okviru lokalne samouprave spada tudi lokalna samouprava, saj gre za upravljanje zadev, ki spadajo v lokalne zadeve.

Tovrstne ideje o konceptu lokalne samouprave in demokracije smo lahko zasledili že skoraj dve stoletji nazaj, ko je J.S. Mill poudarjal da je lokalna samouprava in demokracije osnova oz. šola vsake demokracije (Mill 1991).

#### 3.1 Opredelitev koncepta lokalne samouprave

Lokalna samouprava je bila na Slovenskem uvedena že v dvajsetem stoletju s podpisom začasnega avstrijskega zakona o občinah, ki ga je podpisal cesar leta 1849, tik po marčni revoluciji 1848 (Haček 2005a).

Lokalna samouprava temelji na naslednjih elementih (Brezovšek 2005):

- Teritorialni, ki vključuje lokalno skupnost
- Funkcionalni, tu gre za lastno delovno področje lokalne samouprave
- Organizacijski, ki zadeva opravljanje nalog neposredno ali prek svojih organov
- Materialno – finančni, ki vključuje zadostna finančna in materialna sredstva, da lahko občina deluje samostojno in učinkovito

- Pravni element; tu gre za dejstvo, da ima lokalna samouprava status pravne osebe
- Lokalna samozavest; ta element je morda celo najpomembnejši, saj brez medsebojne vzajemnosti in koordinacije prebivalcev, ter zavesti o pripadnosti določeni skupnosti, bi se zgoraj našteje lastnosti težko uresničile.

Pri sami definiciji lokalne samouprave je potrebno vedeti, da obstaja zelo veliko razlag in definicij, kaj lokalna samouprava je, saj ima vsak avtor svoj pogled na to tematiko. Bistvo je, da lokalna samouprava pomeni »lokalno skupnost, ki ima status samouprave« (Pirnat 1995, 22). Lokalna skupnost je tisti najbolj pomemben element lokalne samouprave, rečemo lahko da je njen nosilec. Lokalna samouprava tako v sebi vključuje sociološki element, ki vključuje lokalno skupnosti in pravni element, ki opredeljuje same naloge lokalne samouprave in njen status v državi (Brezovšek 1997). O lokalni samoupravi govorimo, ko gre za (samo)upravljanje z lokalnimi zadevami na podlagi pravnega položaja lokalne skupnosti (Peters 2001)

Lokalna samoupravna skupnost predstavlja upravno-politično enoto, ki se oblikuje v lokalni skupnosti v sociološkem smislu (Grafenauer 2000). Na ta način lokalna demokracija vsebuje pravno in sociološko komponento. Za trenutno stopnjo razvoja lokalne demokracije in samouprave lahko rečemo, da je najbolj kompleksna, saj je sestavljena iz različnih ekonomskih, političnih in družbenih akterjev, ki tvorijo že neke vrste policy omrežja (Hill 1974). Lokalna samouprava in demokracija tako v sedanjem svetu predstavlja eno izmed ključnih prvin vsake demokracije, je nosilec demokracije v svetu. V svojem bistvu namreč zagotavlja ugodne nastavke in pogoje za razvoj demokracije (Bučar 1981). Poleg demokracije v sami državi, torej na nacionalni ravni, je vsekakor potrebna oz. nujna tudi demokracija na lokalni ravni. Za to obstaja veliko razlogov: možnost sodelovanja ljudi pri urejanju skupnih zadev, zmanjševanje neenakosti pri razdelitvi moči, spodbujanje odgovornosti in odzivnosti, uporaba lokalnega znanja (Grafenauer 2000). Lokalna samouprava v družbi udejanja in omogoča izpeljavo načela subsidiarnosti, ki se posveti posamezniku, torej v središču upravljanja je posameznik, ne pa država, posameznik je tisti, ki je nosilec upravljanja (Brezovšek 1995). To načelo v praksi pomeni, da državljani rešujejo tiste zadeve, ki jih lahko bolje in hitreje, posledično tudi bolj učinkovito opravijo kakor tisti na nacionalni ravni, hkrati tudi razbremenijo nacionalno raven dodatnih nalog (Goldsmith 1992).

Lokalna samouprava vedno skuša najti različne ustvarjalne rešitve za nastale lokalne probleme z resursi, ki jih ima na voljo in seveda vedno v korist prebivalcev določene lokalne skupnosti.

Obstaja veliko razlogov in argumentov za lokalno samoupravljanje. Lokalno samoupravljanje je eno izmed najbolj pomembnih elementov lokalne samouprave, kajti brez opravljanja in upravljanja lokalnih zadev, sama lokalna skupnost bi težko obstala. Med najbolj izpostavljenimi elementi lokalnega samoupravljanja so v literaturi izpostavljeni naslednji: (Brezovšek in Kukovič 2012):

- Ekonomska učinkovitost. Lokalna raven je blizu lokalnim razmeram in ima lokalno znanje, zato je na lokalni ravni bolj učinkovita in uspešna od državne ravni, ki je preveč oddaljena. Ker je odgovornost lokalne ravni ožja, se lahko bolj angažira samo na nivoju lokalne skupnosti ter je tako bolj aktivna in bolj odzivna. Lokalna raven omogoča različnim skupnostim izbiro različnih storitev, stopenj fiskalne obremenitve in opredeljuje sprejemljivo ravnanje v različne smeri kot odziv na lastne potrebe, preference in mnenja. Tako se izboljšuje alokativna – razporeditvena učinkovitost, saj se viri usmerjajo v področja, ki so pomembnejša v različnih lokalnih okoljih, tako da se lahko izboljša splošna raven zadovoljstva in blaginje, ki je možna glede na omejene vire.
- Participacija in učenje. Na lokalni ravni se prebivalci najlažje vključujejo v javne procese odločanja. Z lokalne ravni najlažje vplivajo na politiko.
- Omejevanje moči centralne vlade. Ločena politična legitimnost, ki se nahaja na lokalni ravni, je v smislu ohranjanja liberalne demokracije na način razpršitve družbene moči branik pred morebitnimi centralističnimi težnjami države na podlag prevelike moči.
- Svoboda in samoupravljanje. Lokalne ravni imajo pravico, da urejajo svoje probleme, na način za katerega menijo, da je najboljši zanje. To izhaja iz argumenta, ki velja za posameznika, da lahko le on najbolje ureja svoje zadeve.

### 3.1.1 Decentralizacija

Decentralizacija je proces, ki nastane predvsem zaradi želje oz. potrebe po razbremenitvi države na eni, ter želje po večji participaciji državljanov na drugi strani (Brown 1993). Z decentralizacijo postane oblast bližja državljanom kot prej. Državljeni imajo možnost sodelovanja in soodločanja v političnem procesu. Proces decentralizacije je lahko bolj uspešen, če sama iniciativa prihaja s strani lokalne skupnosti, ki ima najboljši vpogled v

določene upravljalne sposobnosti. Tako lahko lokalna skupnost oceni, katere politike obravnava in katere ne. To je seveda odvisno od same kompleksnosti politike. Za koncept lokalne samouprave so značilne predvsem tri stvari: imajo svojo lastno strukturo, lastna pooblastila, s katerimi svobodno upravljajo z lokalnimi politikami in posledično niso v nobenem hierarhičnem odnosu v razmerju do države (Held 1996).

Obstaja več tipologij oz. klasifikacij lokalne samouprave predvsem v razmerju do upravljalskih sposobnosti. Tipologije so odvisne tudi od samega predmeta obravnave, vendar kljub temu imajo sistemi lokalne samouprave tudi nekatere skupne značilnosti (Brezovšek 2005):

- da predstavlja način upravljanja (samostojnega, neodvisnega odločanja) skupnih zadev
- da se dogaja v teritorialni enoti lokalni skupnosti
- da je njen bistven element, da prebivalci lokalne skupnosti samostojno izbirajo svoje predstavniške organe;
- da ima samoupravna lokalna skupnost svoje pristojnosti;
- da ima lokalna samouprava z državnimi predpisi opredeljen status, ki vključuje lastnost oseb javnega prava in da ima zagotovljene vsaj minimalne materialne temelje delovanja.

Ključna značilnost lokalne samouprave je predvsem bližina ljudem, kar omogoča neposredno, participatorno sodelovanje pri upravljanju z različnimi politikami. Lokalna politika ima tako vzgojno vrednost, ki pomeni predvsem učenje politike in veliko zmožnost za ustvarjanje in veliko zmožnost za ustvarjanje pripadnosti in s tem tudi identitete (Brezovšek 2005). Povečanje lokalne demokracije pomeni tudi povečanje same demokracije in njene legitimnosti, saj imajo posamezniki večjo možnost sodelovanja v političnem procesu (Brezovšek in Kukovič 2012). Sodobna vloga lokalne demokracije je pomembnejša od zgolj vloge lokalne samouprave, kajti to je tudi bistvena značilnost širše demokratične politične skupnosti (Brezovšek 2005).



### 3.1.2 Načelo subsidiarnosti

Načelo subsidiarnosti ima različne pomene, od filozofskega, pravnega, upravnega, organizacijskega... Načelo zagovarja nenehno ravnotežje oz. stabilnost med družbo in posameznikom. Cilj načela je da postane posameznik tisti, ki je v središču dejavnosti, da je posameznik nosilec različnih funkcij v državi. Načelo subsidiarnosti izhaja predvsem iz koncepta deregulacije, saj se po eni strani skuša država čim bolj razbremeniti nalog in funkcij, ki jih lahko opravi tudi nižja, lokalna skupnosti, po drugi strani pa skuša tudi doseči večjo učinkovitost in uspešnost, saj tiste naloge, ki so bližje državljanom, zagotavljajo večjo učinkovitost, če jih opravlja tisti posameznik ali skupnost, kateremu so naloge bližje (Brezovšek 1997).

Načelo predpostavlja da bo upravljanje in opravljanje javnih nalog, ki so tudi v javnem interesu učinkovitejše, če celotna oblast v državi ne bo centralizirana (Brezovšek 1997). Omenjeno načelo je tudi obveznost za republiko Slovenijo, saj je le – ta ratificirala Mednarodno pogodbo o lokalni samoupravi leta 1996. Vendar za učinkovitost tega načela in projekta, Slovenija potrebuje uvedbo ene nižje ravni – pokrajine.

Načelo subsidiarnosti je v Mednarodni pogodbi o lokalni samoupravi predvsem v pravnem in upravnem kontekstu opredeljeno in definirano v 4. členu. V pravnem smislu načelo subsidiarnosti pomeni, da zakonodajalec oz. nosilec funkcij vedno upošteva to načelo pri oblikovanju in implementaciji različnih nalog. Koncept načela subsidiarnosti je uspel predvsem v času ko je prišlo do straha nad preveč centraliziranimi tipi države in posledično pomanjkanja demokratične participacije (Brezovšek 1997). Zaradi strahu da je ogrožena demokracija in njena temeljna načela, je načelo subsidiarnosti pridobilo na pomenu. Narasla internacionalizacija razmerij in ustanovitev nadnacionalnih struktur so prav tako vodile oblasti pod ravnijo centralne oblasti k ugotovitvi, da tudi one lahko izvajajo oblast na področjih, ki so bile prej rezervirane za nacionalno državo (Bučar 2001). Vloga države naj bi se zožila na glavne funkcije kot so diplomacija, obramba, valuta, ohranjanje stabilnosti itd., ki izhajajo iz suverenosti, ki jo ima edino ona tako v zveznih kot enotnih državah (Bučar 2001).

Vendar načelo subsidiarnosti se ne more učinkovito implementirati brez zadostnih finančnih sredstev in resursov, kajti brez sredstev bi prišlo zgolj do deklarativne uporabe in implementacije načela subsidiarnosti, ne pa tudi do de facto implementacije. Zato je za uspešno in učinkovito implementacijo načela subsidiarnosti nujno potrebno tudi načelo koneksitete.

### 3.1.3 Načelo koneksitete

Kot že prej opisano, načelo koneksitete zagotavlja, da so za tiste naloge, ki so delegirane s strani države na nižjo raven, bodisi občine ali regije, zagotovljena tudi ustrezna sredstva s strani države, ne lokalne skupnosti (Gajšek 1995). V primeru, da država ne zagotovi zadostnih finančnih in materialnih sredstev za implementacijo določenih nalog, mora lokalna skupnost sama poskrbeti za finančna sredstva, s čimer posega v svoj proračun, česar po zakonu in Mednarodni pogodbi o lokalni skupnosti ni dolžna. Načelo koneksitete torej poskuša preprečiti oblikovanje nalog v breme tujih blagajn in je varovalni način v korist občin, ki ga vsebuje ustava (Gajšek 1995).

### 3.1.4 Občine

Za ustanovitev občin obstajajo določene pravne formulacije, ki jih lahko najdemo v ustavi kakor tudi v zakonih.

Občina je opredeljena v 139. členu slovenske ustave, in sicer kot samoupravna lokalna skupnost, ki je sestavljena iz enega ali več naselij, ki so se povezali medsebojno s ciljem oz. tendenco reševanja skupnih problemov in uresničevanja skupnih interesov (Ustava RS, 139. člen). Zakon tudi določa ime in sedež občine. Pri ustanovitvi občine imajo glavno vlogo državljani, saj so oni tisti, ki na referendumu odločajo o tem, ali želijo ustanovitev nove občine, kasneje pa državni zbor kot relevanten akter z zakonom ustanovi občino.

Občine spadajo pod osebe javnega prava, imajo pravico zadržati, pridobiti in razpolagati s svojimi sredstvi v okviru svojega delovnega področja (Brezovšek 2005). Prav tako imajo občine pravico do grba in zastave, ki pa seveda mora biti različen od tistih, ki jih ima Republika Slovenija, saj ne smeta obstajati dva nosila istih državnih znamenj. Občine imajo prav tako svoj lasten statut, ki vsebuje pravno normativne vidike delovanja.

Kot smo videli, ustava opredeljuje občino kot eno ali več naselij, ki so se povezali z nekim skupnim interesom. Torej, če pride do ustanavljanja ali spreminjanja meja določene občine, ta sprememba ne sme posegati v drugo naselje ali druga naselja, ki prav tako sestavljajo to občino.

Lokalna skupnost je pred posegi države zavarovana z najvišjim pravnim aktom v državi – z ustavo, saj ima lokalna skupnost nekatere izvirne naloge in funkcije, v katere se država ne sme vmešavati. Definicija ustave glede področja nalog in funkcij, ki spadajo v področje lokalne skupnosti je bolj ozka in se malo razlikuje od drugih evropskih normativnih okvirov

(Kaučič in Grad 2000). Vsekakor je najbolj pomembna naloga, ki spada pod delovno področje občine, opravljanje javnih zadev, ki imajo lokalni pomen, predvsem pomen za prebivalce tiste skupnosti, ne pa tudi za nacionalno raven.

Seznam nalog in funkcij, ki spadajo v delovno področje lokalne skupnosti, lahko najdemo v 140. členu slovenske ustave: »V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine (Žagar 2007).

Če primerjamo slovenske nekdanje občine z novimi, lahko ugotovimo, da so se naloge in funkcije sedanjih občin bolj preusmerile k opravljanju lokalnih zadev, ki imajo javni pomen, ki se določi s splošnim aktom občine ali so določene z zakonom (Haček 2001).

V Zakonu o lokalni samoupravi<sup>3</sup> (2007, 16. člen) lahko najdemo 3 vrste občin:

- **NAVADNE OBČINE:** Pri navadnih občinah gre za tiste vrste občin, ki morajo zagotoviti določene pogoje, pošta in telekomunikacija, oskrba z vodnimi resursi, trgovina z različnimi vrstami blaga itd. V zakonu je tudi predvideno, da mora občina imeti najmanj 5000 prebivalcev, vendar so v istem zakonu opredeljene tudi nekatere izjeme glede števila minimalnega prebivalstva.
- **MESTNE OBČINE:** ta vrsta občin se ustanovi na teritoriju določenega mesta, zaradi skupnih načrtov, ki zadevajo urbanizem in infrastrukturo, načrtovanja razvojnih infrastrukturnih projektov ipd. Vendar je v primeru teh občin zakon nekoliko strožji. V takih občinah mora živeti najmanj 20000 prebivalcev in mora obstajati vsaj 15000 delovnih mest, hkrati pa mora občina predstavljati gospodarsko, upravno, kulturno središče.
- **OBČINE S POSEBNIM STATUSOM:** Sem spadajo občine, ki se nahajajo na gorskih, obmejnih območjih, tudi na območjih, kjer prevladuje mešana narodnost, hkrati pa tudi na območjih, ki so ekološko in drugače gledano slabše razvite in so šibkejše od ostalih. Če pride do nekega posebnega javnega interesa, ki ga ima država na tem področju, in želi spodbuditi ohranjanje te občine, želi tudi povečati naselitev in hkrati pripeljati do večjega razvoja te občine, lahko pristojni organi v imenu države s

---

<sup>3</sup> Zakon o lokalni samoupravi je bil sprejet 21.12.1993 in objavljen v Uradnem listu RS št. 94/07, vendar je bil večkrat spremenjen – Uradni list RS št. 76/08, 79/09, 51/10, 40/12 – ZUJF in 14/15 – ZUUJFO.

posebnim zakonom, ki ureja to območje tem občinam dodelijo poseben status. Gre za zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja.

### 3.1.5 Regije

Ko govorimo o regijah oz. pokrajinah, mislimo na raven ki se nahaja med tisto nacionalno ravni, torej državo in med nižjo ravni – lokalno skupnostjo (občinami). Pokrajine lahko definiramo tudi kot nek vakuum med nacionalno ravni in lokalno skupnostjo, kjer se pojavijo potrebe po infrastrukturi, ki ima regionalni značaj, gradnja novih cest, upravljanje z vodnimi viri ipd (Hill 1974). V tem vakuumu obstajajo tudi določeni problemi, ki so po eni strani problemi države, po drugi strani pa problemi lokalne skupnosti – občin, torej gre za prepletanje nacionalnih in lokalnih problemov.

Ta prostor lahko označujemo kot regijo, ne glede na to, kakšno ime lahko dobi, če ji država prizna določeni upravno-sistemski položaj (Vlaj 1997).

S pojmom regije – pokrajine je povezan termin regionalizem. Gre za neke vrste procesa, ki ima tendenco ustvarjanja regij kot vmesnega prostora med državo in lokalno skupnostjo. Lahko rečemo da je regionalizem moderen termin, ki se oblikuje pri nastajanju držav, kjer obstajajo na eni strani nacionalna raven – država in na drugi lokalna skupnost – občine. Regionalizacija je proces, katerega cilj je izoblikovati regije (Gajšek 1995, 32).

Zakon, ki ureja status lokalnih samouprav v Sloveniji, torej zakon o lokalni samoupravi, je s pomočjo Ustave RS oblikoval pravni okvir občin v povezavi z regijami oz. pokrajinami. V tem členu je navedeno da se občine povezujejo v pokrajine, zaradi opravljanja različnih nalog, ki imajo širši pomen kot lokalni, opredeljeno je tudi kdaj lahko občina izstopi iz določene pokrajine, kdaj nanjo prenese določene naloge, v katerih primerih država prenese naloge v pristojnost pokrajine, kakšen je pravno – normativni okvir pokrajin, kateri so njeni organi, kdo predstavlja občine v sami pokrajini in druga relevantna področja glede pokrajin (Zakon o lokalni samoupravi, člen). Čeprav je narejen dober normativni okvir, pa ta vendarle nikoli ni zaživel, šlo je zgolj za deklarativno opredelitev in implementacijo, ne pa tudi za de facto.

Če pogledamo samo opredelitev pokrajin v Republiki Sloveniji, lahko opazimo da je bila ta zelo problematična. Prvi argument za problematično ureditev in opredelitev pokrajin je dejstvo, da se v pokrajine povezujejo občine, kar je posledično pomenilo da so občine tisti akter, ki ustanovi pokrajine, in posledično je to pomenilo da so pokrajine zgolj neka vrsta normativno – institucionalen način povezovanja in sodelovanja med občinami. Drugi

argument, morda še bolj pomemben, je vprašanje teritorialnega obsega RS, ali jo je v tem kontekstu smiselno notranje deliti še naprej na pokrajine.

Ko je Republika Slovenija sprejela strategijo za predpristopno in pristopno obdobje vključevanja v Evropsko unijo, je bil projekt ustanovitve regij jasno definiran (Bučar 2001). Regije so bile predvidene kot vmesna raven med državo in lokalno skupnostjo – občinami. Pokrajine bi tako tudi sodelovanje z drugimi evropskimi pokrajinami in bi bile upravičene do različnih evropskih strukturnih skladov. Jasno je bilo opredeljeno, da je vzpostavitev pokrajin oz. občin nujna za bolj uravnotežen in hitrejši razvoj Slovenije. Od sprejetja zakona 1999, ki je opredeljeval pospeševanje regionalnega in posledično skladnega razvoje kot ene izmed ključnih elementov razvojne politike RS in same Evropske unije, se je izkazalo da taka oblika sodelovanja vendarle ne omogoča uveljavljanja vseh interesov samih pokrajin in regij, kar se lahko reflektira v neustrezni in neuspešni implementaciji bodisi razvojnih bodisi ekonomskih oz. finančnih funkcij (Bučar 2001).

Junija 2006 je prišlo do sprememb v sami ustavi RS in sicer v 121., 140., 143. členu. Spremembe teh členov so pripeljale do začetka postopka za ustanavljanje pokrajin v RS. Spremembe v 121. in 140. členu pripeljejo do decentralizacije in delegacije nalog z centralne ravni na nižjo, lokalno raven in s tem posledično upoštevanje enega izmed najbolj temeljnih načel iz Evropske listine o lokalni samoupravi, načelo subsidiarnosti. Gre za izvajanje nalog, ki imajo primarni pomen za vsakega posameznika. Ena izmed najbolj pomembnih sprememb se nahaja v 143. členu Ustave RS, saj je prinesla pravni status pokrajinam, torej so te postale pravni element lokalnih skupnosti (Ustava RS, 143. člen).

Pokrajine so v Ustavi RS opredeljene v okviru lokalnih skupnosti, zato vsa načela in funkcije, ki veljajo za lokalne skupnosti, veljajo prav tako za pokrajine in njihovo normativno opredelitev. Normativna ureditev ne temelji zgolj na ustavi kot najvišjemu pravnemu aktu RS, temveč tudi na mednarodnih pogodbah, zagotovo najbolj pomembna izmed njih je MELLIS. V tem kontekstu je potrebno upoštevati, da ima vsak posameznik pravico sodelovati pri opravljanju in izvajanju določenih nalog, torej gre za načelo subsidiarnosti, kjer je posameznik na prvem mestu, potrebno je lokalne naloge približati odločanju ljudstva.

Zgoraj omenjene spremembe, ki so nastale leta 2006 so vzpostavil podlago za zakonske predloge za opredelitev in definicijo pokrajin (Ustava RS 2006):

- predlog zakona o pokrajinah,
- predlog zakona o financiranju pokrajin,

- predlog zakona o volitvah v pokrajinah,
- predlog zakona o ustanovitvi pokrajin,
- predlog zakona o prenosu nalog v pristojnost pokrajin,
- predlog zakona o volilnih enotah za volitve v prve pokrajinske svete.

Na podlagi vsega tega je potrebno opredeliti in definirati status pokrajine tako, da lahko samostojno opravlja določene naloge kot neke vrste širša lokalna skupnost, v tej skupnosti naj bi bili zagotovljeni pogoji za eksistenco in razvoj pokrajine. Pokrajina mora vsekakor opravljati naloge, ki so širše od občin in ožje od države.

Glede na vse zakonske opredelitve, ki so definirale in opredelile status pokrajin oz. regij, je potrebno na podlagi tega še urediti pravni položaj pokrajine, oblikovati območja pokrajin (merila za določitev območja pokrajine, način pridobitve in upoštevanja mnenja prebivalcev prizadetega območja itd.), pristojnosti pokrajine, financiranje pokrajine, notranja organizacija pokrajine (neposredno odločanje, predstavniški organ, izvršilni organ in njihova medsebojna razmerja), pokrajinski predpisi, pokrajinska uprava, razmerje med pokrajino in državo (državno nadzorstvo nad delovanjem pokrajinskih organov, vpliv pokrajin na sprejemanje pokrajinske zakonodaje in druge predpise s področja delovanja pokrajine) ter razmerje med pokrajino in občino (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008).

## 4 USTAVNO – ZAKONSKA OPREDELITEV IN DEFINICIJA LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

V tem delu sem se predvsem ukvarjal z normativno analizo lokalne samouprave, saj me je zanimala ustavna opredelitev lokalne samouprave, torej kdaj po najvišjem pravnem aktu lahko pride do ustvarjanja in implementacije lokalne demokracije. Pogledal sem tudi različne zakone in predloge zakonov, ki definirajo status lokalne samouprave, vendar sem se v tem kontekstu predvsem fokusiral na Zakon o lokalni samoupravi, ki je najbolj pomemben zakon s področja lokalne samouprave. Na koncu sem še pogledal MELLs, ki je pomembna za izvajanje lokalne samouprave v Sloveniji predvsem zaradi načel subsidiarnosti in koneksistete.

### 4.1 Ustavno – zakonski okvirji lokalne samouprave v Republiki Sloveniji

Po tem, ko se je RS osamosvojila, je bila ena izmed ključnih in osnovnih nalog opredelitev in definicija lokalne samouprave. Razlog za uvedbo oz. reformo lokalne samouprave je bila predvsem ustanovitev nove države, v kateri je bilo potrebno zagotoviti pravice in dolžnosti posameznikom, da sodelujejo v procesu opravljanja lokalnih nalog ter da na način čutijo pripadnost do določene skupnosti (Haček 2001). V ustavi RS so bile opredeljene človekove pravice in svoboščine, uvedeno je bilo tudi eno izmed najbolj pomembnih načel pravne države, načelo delitve oblasti, in v tem kontekstu je bilo tudi potrebno zagotoviti pravice in svoboščine državljanom v kontekstu sodelovanja in opravljanja določenih nalog na sami lokalni ravni. Pravica državljanov, da sodelujejo pri opravljanju javnih nalog, je eno od demokratičnih načel, ki so skupna vsem državljanom članicam Sveta Evrope, uresničujejo pa se lahko najbolj neposredno prav na lokalni ravni (Brezovšek 2005).

V obdobju po reformi in novi opredelitvi lokalne samouprave, se je na tem področju marsikaj spremenilo. Spremembe so prišle bodisi iz notranjega okolja, bodisi iz zunanjega, saj je RS ratificirala Evropsko listino o samoupravi, leta 2003 je bila sprejeta tudi Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti (Brezovšek in drugi 2008). Z reformo je prišlo tudi do odprave tistih začetnih, temeljnih problemov občin, to so bile težave v samem delovanju njenih organov, prišlo je do ustanovitve novih občin, ki so tvorile neke vrste mrežo, prišlo je tudi do oblikovanja dnevnega reda glede ustanovitve vmesne stopnje med državo in lokalnimi skupnostmi – pokrajini, Svet Evrope je predvidel nova načela in elemente delovanja lokalne skupnosti, ki so seveda veljale tudi za Slovenijo. Po sprejetju RS

v Evropsko unijo, 1. maja 2004, je prišlo tudi do normativne opredelitve financiranja občin, njihovega delovanja, sprejeti so bili tudi določeni zakoni o javni upravi, ki pa so posredno vplivali tudi na občine in njihov način delovanja (Brezovšek 2005).

Reforma lokalne samouprave v RS sicer ni enkratno dejanje, temveč zapleten in dinamičen proces, ki se bo nadaljeval tudi v prihodnosti (Brezovšek 2005).

#### 4.1.1. Ustava

23. decembra 1991 je Skupščina RS, kot zakonodajni organ sprejela Ustavo RS. Kot eno izmed najbolj pomembnih načel in elementov vsake demokratične ustave, je tudi ustanovitev in opredelitev lokalne samouprave, kar je seveda bil primer tudi v Sloveniji.

V samem nastajanju in kreaciji Ustave RS, je prišlo do distinkcije glede lokalne samouprave v kontekstu ureditve, ki so jo zagovarjali centralisti in regionalisti, kar lahko opazimo tudi danes, saj ta proces še vedno ni dobil epiloga (Kaučič in Grad 2000).

Ko govorimo o lokalni samoupravi, imamo v mislih seveda normativno institucijo. Temeljni elementi in načela lokalne samouprave so opredeljeni s strani države v obliki zakonodaje. Normativna opredelitev lokalne samouprave je opredeljena predvsem v dveh zakonih; zakon o lokalni samoupravi, zakon o financiranju občin, in v najvišjem pravnem aktu – Ustavi RS (Kaučič in Grad 2008, 13). Ko prihaja do odločanja in uveljavljanja skupnih zadev, ki imajo seveda javni pomen v okviru lokalne samouprave, mora biti to odločanje predvsem samostojno, brez vpliva kateregakoli organa in institucije države. Posledično je lokalna samouprava definirana že v ustavi, saj na ta način onemogoča različnim akterjem, da bi vplivali na delovanje lokalne skupnosti. Opredelitev je definirana tudi v nekaterih posebnih zakonih, na katere različni akterji nimajo vpliva.

Normativna ureditev lokalne samouprave naj bi bila takšna, da lokalnim skupnostim zagotavlja samoupravni položaj in omogoča samostojno urejanje oziroma delovanje (Žagar 2007).

V 9. členu Ustave RS lahko najdemo eno izmed najbolj očitnih varovalk, da je pravica do lokalne samouprave dostopna vsakomur, kot ena izmed najbolj temeljnih pravic. Ta člen pravi da je v Republiki Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava (Ustava RS, 9. člen). V Ustavi RS lahko opazimo da je status lokalne samouprave v Sloveniji deležen veliko pozornosti, saj je opredeljena oz. definirana kot ena izmed temeljnih pravic in načel demokratične ureditve RS. To se lahko opazi že v splošnih določbah Ustave RS.



Do sedaj je prišlo do 19 predlogov vlade za spremembe statusa oz. opredelitve lokalne samouprave v Ustavi RS (Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko 2008). Najbolj krucialni členi Ustave RS, ki bi garantirali novo ustavno ureditev in opredelitev lokalne skupnosti v RS so 121., 140., 143. člen. S spremembami omenjenih členov Ustave bi prišlo dejansko do prenosa nalog iz državne oblasti na lokalno skupnost, s čimer bi prišlo do decentralizacije države uprave in preusmerjanju na opravljanje nalog na nižji ravni, s čimer bi se državljani čim bolj približali lokalni skupnosti, torej gre za načelo subsidiarnosti.

V 120. členu Ustave je predviden način delovanja in organizacija občin, saj so opredeljene pristojnosti, ki jih imajo funkcionarji in organi v občini, najbolj pomembna opredelitev pa je, da se naloge, ki jih opravljajo funkcionarji in drugi relevantni akterji, opravljajo samostojno, neodvisno, in v skladu z zakoni in ustavo (Ustava RS, 120. člen). V 121. členu pa je predvideno, da lahko osebe lokalne skupnosti – občine, pravne osebe in posamezniki na podlagi zakonske opredelitve dobijo javno pooblastilo, s katerim bi lahko opravljali nekatere funkcije, ki po osnovi sodilo v delovno področje državne uprave (Ustava RS, 121.člen).

#### 4.1.2 Zakonodaja

V delu slovenske ustave, ki opredeljuje status lokalne samouprave, je ostalo dosti prostora za naknadne zakonske in podzakonske akte. Sama zakonodaja, ki ureja status lokalnih samouprav v Sloveniji, je sledila načelom Evropske listine lokalne samouprave, ki jo je Slovenija tudi ratificirala leta 1996.

Temeljni zakon ki opredeljuje status in načela delovanja lokalne samouprave v Sloveniji, je zakon o lokalni samoupravi, ki je bil sprejet s strani državnega zbora leta 1993, in od takrat doživel veliko sprememb in dopolnitev (Brezovšek 2005). Temu zakonu so sledili še ostali zakonsko normativni okvirji, ki so urejali status lokalne samouprave v Sloveniji. Na tem področju delujejo poleg zakonov tudi mednarodni pravni akti in različni podzakonski akti (Uradni list RS, št. 94/2007):

- Zakon o lokalnih volitvah Uradni list RS, št. 72/1993, (spremembe: št. ZLV-A 7/1994, ZLV-B 33/1994, 61/1995, ZLV-C 70/1995, 20/1998, ZLV-D 51/2002, 11/2003, 73/2003, ZLV-E 72/2005, ZLS-M 72/2005, ZLV-UPB1 100/2005, ZLV-F 121/2005, ZLV-UPB2 22/2006, 46/2007, 54/2007, ZLV-G60/2007, ZLV-UPB3 94/2007, ZLV-H 45/2008), ZLV-I.

- Zakon o lokalni samoupravi, Uradni list RS, št. 72/1993, (spremembe: št. 6/1994, 45/1994, ZLS-A 57/1994, ZLS-B 14/1995, 20/1995, ORZLS19 63/1995, 73/1995, 9/1996, 39/1996, 44/1996, ZLS-G 26/1997, ZLS-H 70/1997, ZLS-I 10/1998, 68/1998, ZLS-J 74/1998, 12/1999 SklUS: U-I-4/99 (16/1999 popr.), 36/1999, ZLS-K 70/2000, 94/2000, 100/2000, 28/2001, ZSam-1 87/2001, 16/2002, ZLS-L 51/2002, 108/2003, 77/2004, ZLS-M 72/2005, ZLS-UPB1 100/2005, 21/2006, ZSPDPO 14/2007, ZLS-N 60/2007, ZLS-UPB2 94/2007, 27/2008, ZLS-O 76/2008, 100/2008, ZLS-P Ur. l. RS, št. 79/2009. 14/2010). ZLS-R št. 51/10).
- Zakon o referendumu za ustanovitev občin, Uradni list RS, št. 75/94.
- Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95, 44/96 odl. US), s katerim so bile prenesene naloge z občin na državo.
- Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (Uradni list RS, št. 44/96 in 72/05-ZLS-M).
- Zakon o financiranju občin/ ZFO/Ur. l. RS, št. 80/1994,ZJF, 89/1999,123/2006-ZFO-1, 57/2008-ZFO-1A.
- Zakon o glavnem mestu RS Uradni list RS, št. 22/2004, Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o glavnem mestu RS /ZGMRSA Ur. L . RS, št.110/2009.
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij, Uradni list RS št. 60/1994.
- Zakon za uravnoteženje javnih financ ZUJF (Uradni list RS, št. 40/12).

Poleg zgoraj naštetih osnovnih zakonov, zakonskih in podzakonskih aktih, pravno – legislativni okvir v Sloveniji na področju lokalne samouprave sestavljajo še nekateri mednarodni zakoni in podzakonski akti. Slovenija je te pravne akte ratificirala in jih v procesu harmonizacije zakonodaje z Evropsko Unije vnesla v svoji legislativno – pravni okvir. Sem spadajo naslednji zakoni (RS Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko, 2014):

- Zakon o ratifikaciji MELLs (Uradni list RS št. 15/96 (RS 57/96).
- Zakon o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti (MDPELLS), (Ur.l. RS, št. 16/2011).
- Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (MEOKČS) (Uradni list RS, št. 8/03).

- Uredba o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti.
- Uredba o ratifikaciji Protokola št. 2 o medobmočnem sodelovanju k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti.
- Zakon o ratifikaciji Protokola št. 3 k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti glede združevanja in sodelovanja evropskih regij (MPEKČS), Ur. l. RS, št. 16/2011

Zgodilo se je že, da so nekatera besedila mednarodnih pravih aktov bila pregledana s strani Ustavnega sodišča RS.

#### 4.2 Zakon o lokalni samoupravi

Kot sem že pojasnil, je zakon o lokalni samoupravi ključni pravni akt, s katerim se je začela razvijati lokalna samouprava, od leta 1991, ko je bil omenjen zakon sprejet, pa vse do današnjih časov. Zakon je v nekaterih primerih nastajal tudi zaradi kompenzacij različnih političnih akterjev, ne pa zaradi strokovne argumentacije in določene politične tendence (Brezovšek 2005). Posledica tega je, da je bil zakon o lokalni samoupravi do danes dostikrat spremenjen in dopolnjen. Podobno kot pri mednarodnih aktih, ki urejajo status lokalne samouprave v Sloveniji, je tudi v zakon o lokalni samoupravi poseglo ustavno sodišče, še večjo vlogo pri oblikovanju in definiranju zakona so imeli župani v času, ko je zakon nastajal, ki takrat niso imeli razdeljene vloge – bili so tudi poslanci (Brezovšek 2005). Zakon o lokalni samoupravi lahko najdemo v vseh evropskih državah, le s to razliko, da nekatere države imajo naslov zakon o lokalni upravi, pri čemer seveda je lokalna uprava mišljena v širšem smislu, torej gre za lokalno samoupravo. V devetdesetih letih je bilo mnenje v Sloveniji glede ustanovitve in oblikovanja temeljnih načel lokalne samouprave tako razdeljeno in različno, da je zakon nastajal direktno v Državnem zboru, kot glavnem zakonodajnem organu (Brezovšek 2005). Do samega predloga zakona o lokalni samoupravi je prišlo s strani lokalne samouprave, oz. konkretno s strani komisije, ki je bila zadolžena za lokalno samoupravo, a je ta imela pomoč s strani strokovne komisije za področje lokalne samouprave. Pri samem osnutku zakona, torej pri ideji kako bi deloval sistem lokalne samouprave v Sloveniji, so se strokovna komisija in komisija, ki je dala predlog za ustanovitev zakona, zgledevale na določene mednarodne akte; MELLIS kot ključni dokument, ki ga Slovenija kasneje tudi ratificira, nekateri pravni akti Sveta Evrope, mnenje think – tankov v Svetu Evrope glede lokalne samouprave. V nacionalni politični areni so se zgledevali na zakonsko regulativo, ki jo je prinesel odbor zadolžen za lokalno samoupravo, upoštevali pa so tudi mnenja samih

občin, ideje, ki so prihajale z njihove strani o tem, kako naj bi sistem lokalne samouprave v Sloveniji bil urejen (Haček 2005b).

Samo obravnavanje in diskusija o sprejetju zakona o lokalni samoupravi je bilo precej zahtevno in kompleksno. Razprave o predlogu zakona o lokalni samoupravi v vseh treh obravnavah (prva obravnava je bila julija, druga in tretja pa decembra 1993) so bile dolgotrajne in večkrat prekinjene (Žagar 2007).

Potrebno je posebej poudariti zakon o lokalni samoupravi, saj je status lokalne samouprave v RS temelji poleg ustave na zakonu o lokalni samoupravi, ki je bil temeljni zakon za področje lokalne samouprave. Samo oblikovanje in definicija temeljni načel in pravil delovanja lokalne samouprave, je tudi v skladu z mednarodnimi pravnimi akti, predvsem Mednarodno listino o lokalni samoupravi. Normativno – legislativna ureditev statusa lokalne samouprave mora biti v skladu z najvišjim pravnim aktom v Sloveniji, z ustavo, saj država kot nacionalna raven ne sme posegati v področje, ki spada pod pristojnost lokalne skupnosti. Po sprejetju ustave v letu 1991 je bila sprejeta vrsta zakonov in drugih predpisov, ki urejajo lokalno samoupravo (Vlaj 2005).

Ko je leta 2006 prišlo do sprememb nekaterih členov v ustavi, ki so urejale status lokalne samouprave, je bilo potrebno skladno s tem uskladiti tudi spremembe v zakonu o Lokalni samoupravi. V zadnjem uradnem prečiščenem besedilu ključnega zakona o lokalni samoupravi, ki je bilo sprejeto 2007, so že vključena načela za ustanovitev pokrajin, v tem kontekstu zakon obravnava zgolj občine kot lokalno skupnosti, določbe, ki so urejale status pokrajin, so črtane, saj je prišlo do sprememb ustave in pripravljanja novega zakona o pokrajinah (Zakon o lokalni samoupravi). Iz zakona o lokalni samoupravi, je bil izbrisan tudi del 2. člena, ki se je navezoval na 9. člen sprememb, ki je zamenjal 24. člen omenjenega zakona. Po spremembah v tem členu, občine sedaj ne potrebujejo več soglasja države za prenos določenih nalog, temveč to lahko naredijo z zakonskimi in podzakonskimi akti (Zakon o lokalni samoupravi, 24.člen).

#### 4.3 Evropska listina o lokalni samoupravi

Eden izmed najbolj pomembnih dokumentov na mednarodni ravni, ki urejajo status lokalne samouprave, je sprejel Svet Evrope. Gre za Evropsko listino o lokalni samoupravi, v katerem je poudarjeno da je ustanovitev lokalne samouprave ključna za vsako demokracijo, in da je potrebno da država sprejme določeno zakonodajo na tem področju, če želi narediti harmonizacijo z Evropsko unijo. Listina je bila sprejeta 1985, v veljavo pa je prišla leta 1988, ko je bila ratificirana s strani prvih štirih držav Evropske unije (Ribičič 2001).

Evropsko listino o lokalni samoupravi je Slovenije podpisala 1994 pri Svetu Evrope, a kot že omenjeno, jo je ratificirala 1996 v Državnem zboru (Ribičič 2001). S tem ko je ratificirala listino, je bilo jasno da bo Slovenija mogla slediti načelom, ki so zapisana v le-tej, in da bo pri izpeljavi reforme lokalne samouprave, mogla slediti načelom in standardom, ki so zapisana v listini, in na ta način uskladiti tudi svoj pravni red. Ratifikacija listine je pomenila, da se bo ta pravni akt uporabljal zavezujoče, in da bo v pravnem redu Slovenije imel prednost pred zakonom o lokalni samoupravi, a bo seveda za ustavo. Ko se država odloči za ratifikacijo Evropske listine o lokalni samoupravi, to ima za posledico, da mora ta država iz listine implementirati vsaj 66% odločb, ki so zapisane. ELLS pa dopušča tudi možnost, da posamezna država ne prevzame v svoje notranje pravo listine v celoti (Žagar 2007).

## 5 EMPIRIČNI DEL – USTANAVLJANJE OBČINE ANKARAN V DRŽAVNEM ZBORU IN POMEN USTAVNEGA SODIŠČA

V uvodu tega poglavja sem na kratko prikazal normativno analizo o ustanavljanju novih občin in določitvi njihovih območij, kar je tudi bistvenega pomena za empirično delo. V nadaljevanju pa sem se predvsem fokusiral na dogodke, ki so vplivali na nastanek občine Ankaran in posledice, ki jih je prinesla ustanovitev te občine. Zanimala me je predvsem kronologija dogodkov v procesu ustanavljanja najmlajše občine. V nadaljevanju sem tematiko analiziral tudi skozi stališča najbolj relevantnih akterjev – strokovnjakov s področja lokalne samouprave ter na ta način dobil še dodaten vpogled. Na koncu sem še izpostavil določeno problematiko, ki je povezana z ustanovitvijo občine Ankaran – predvsem problem glede razporeditve premoženja in težave italijanske narodne manjšine.

### 5.1 Ustanavljanje občin in določanje območij, ki sestavljajo občino

Ustanavljanje novih občin in določitev njenih območij je opredeljena v Zakonu o ustanovitvi novih občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO).

- 1. člen omenjenega zakona opredeljuje da se skladno s tem zakonom oblikujejo občine, vendar je za to predhodno potreben referendum. V zakonu so tudi opredeljena območja občin, imena teh območij in posledično sedeži, določi pa se tudi število svetnikov v teh občinah, ki delujejo na prvih lokalnih volitvah. S tem ko pride do ustanovitve novih občin, posledično ožji deli občin, ki se nahajajo na področju novih ustanovljenih občin, izgubijo svojo pravno subjektiviteto. Novoustanovljene občine morajo na podlagi sprejetega zakona oblikovati akt, ki bo določil skupni organ občinske uprave, ki bo prevzel delavce, ki so delovali v skupni občini, v primeru da do tega ne pride, mora občina sprejeti sporazum, s katerim se število delavcev razporedi v določene občine preko mehanizma, ki upošteva število prebivalcev posamezne občine glede na skupno število, ki je bilo prisotno v skupni občini, v kateri so prej živeli.
- V drugem členu ZUODNO je opredeljen status občin, območje, ki sestavlja to občino, sedež občine in število občinskih svetov. Vselej ko je zakon bil sprejet v Državnem zboru, je vedno prišlo do amandmajev in nekaterih sprememb.
- V 3. členu zakona je posebno opredeljen status mestnih občin

- 4. člen ima veliki pomen, saj ta člen opredeljuje, da ko pride do ustanovitve nove občine, morajo ostale krajevne skupnosti in tisti deli občin, ki se nahajajo na območju nove občine prenehati s svojim delovanjem, kar pomeni da izgubijo svojo pravno subjektiviteto in finančno avtonomijo, saj se ugasne tudi njihov račun. Vse resurse, ki jih ima občina in človeške viri oz. socialni kapital, preidejo v okvir novoustanljene občine, ki to zadevo uredi z lastnim statutom, ki pa deluje v skladu z zakonom o lokalni samoupravi.
- 5. člen je namenjen opredelitvi tistih občin, ki v svojem okvirju vsebujejo narodnostno mešana območja.
- V 6. členom je opredeljeno da procese odločanja o volilnih enotah v občinah, ki so ustanovljene na novo oblikuje in o njih odloča občinski svet, ki deluje v skladu z zakonom o lokalni samoupravi ter na ta način oblikuje volilne komisije.
- V 6a členu je zapisano da normativne opredelitve omenjenega zakona ne veljajo, oz. se ne morejo implementirati vse dokler se ne oblikuje dokončna meja med Slovenijo in Hrvaško.

Za začetek reform na področju ustanovitve občin velja leto 1994 (Grad 1998). Do takrat je ta postopek ustanavljanja opredeljevalo veliko različnih zakonov, ki so vse do leta 2010 doživljali spremembe in se medsebojno integrirali. Istega leta, 1994 je bil sprejet Zakon o referendumu za ustanovitev občin, a je le – ta kar hitro prenehal veljati, takoj po ustanovitvi novih občin (Grad 1998). Leta 1998 in 2002, sta bila oblikovana nova dva postopka, ki sta opredeljevala oblikovanje novih občin. Za ta dva postopka je bilo karakteristično presojanje Ustavnega sodišča, ki je analiziralo načela in koncepte lokalne samouprave v kontekstu občin in mestnih občin (Brezovšek 2005). S spremembami, ki so prišle v nadaljevanju je zakon, ki je opredeljeval postopek ustanavljanja novih občin razveljavljen, in posledično je materija, ki je bila opredeljena v tem zakonu popolnoma delegirana v Zakon o lokalni samoupravi.

## 5.2 Kronologija dogodkov, ki so imeli pomembno vlogo pri ustanovitvi občine Ankaran

V primeru mestne občine Koper lahko govorimo o velikih problemih, ki jih ima ta občina pri sami ustavnosti svojega oblikovanja predvsem v kontekstu občine kot celote, vendar pa tudi ostalih krajevnih skupnosti, ki jo sestavljajo. Pri Ankaranu je bilo že v preteklosti opazno, da je ta krajevna skupnost želela osamosvojitvev in uveljavitev samostojne občine. Že leta 1998 je prišla prva pobuda za osamosvojitvev občine Ankaran, ki je želela postati samostojna občina (Delo 2011). Takrat je prišlo do referenduma, katerega cilj je bil ugotoviti kakšno je razpoloženje prebivalcev glede te tematike. Ker referendum ni uspel, je v nadaljevanju

Danijel Starman vložil ustavno pobudo, prišlo pa je tudi do civilne iniciative. Ustavno sodišče je omenjeno ustavno pobudo zavrnilo, menilo je da je le – te protiustavna, vendar je bilo pritrdilnega mnenja da Mestna občina Koper presega mesto in mestno okolico (Delo 2011). V nadaljevanju je prikazan kronološki dogodek vseh tistih pomembnih dejanj in dogajanj, ki so predstavljala pomembno podlago za končno ustanovitev občine Ankaran (glej tudi Priloga A):

- Želja za oblikovanje in ustanovitev samostojne občine prebivalcev Mestne občine Koper se je pojavila že leta 1994. Maja 1994 je državljanska pobuda Slovenske Istre na čelu z Danijelom Starmanom želela preveriti ustavnost občine Koper in zato je prišlo do vložitve ustavne pobude, ki pa jo je vendarle Ustavno sodišče takrat razveljavilo (Delo 2011).
- Naslednji mesec istega leta je prišlo do zborovanj prebivalcev krajevne skupnosti Ankaran, kjer je spet prišlo do izražene želje po bivanju v samostojno občini Ankaran. Danijel Starman je ponovno v imenu državljanske pobude Slovenska Istra vložil ustavno pobudo, a je Ustavno sodišče ponovno enako odločilo – ustavno pobudo je zavrnilo. Ker tudi po tej ustavni pobudi ni prišlo do sprememb, se septembra 1994 odločijo za referendum. A se na tem referendumu približno 86% prebivalcev izjasni da želi ohraniti trenutno stanje v Mestni občini Koper (Delo 2011).
- Leta 1995 je prišlo tudi do tretje ustavne pobude, ki jo je vložila ista državljanska pobuda. Ker je ta državljanska pobuda glasno nasprotovala tedanjemu zakonu o ustanovitvi občin, je odločilno vztrajala pri tem. Tokrat je tudi Ustavno Sodišče ugotovilo, da je območje Mestne občine Koper protiustavno. Dve leti kasneje, leta 1997 je prišlo do naslednjih občanskih zborov, a je takratni predlog vlade da se posamezne krajevne skupnosti izločijo iz občine dobil podporo zgolj treh občanov (Delo 2011).
- Leta 1998 je prišlo do drugega referenduma, kjer so glasovali za osamosvojitve občin Ankaran – Škofije in občin Šmarje – Marezige in občine Dekani. Glasovali so zgolj v teh občinah. Takratni predlog je podrlo zgolj okrog 600 krajanov, medtem ko jih je čez 6000 bilo proti. Posledično ni prišlo do ustanovitve novih občin (Delo 2011).
- Istega leta, je septembra prišlo do nove, četrte ustavne pobude. Vlagatelj je tudi tokrat bila državljanska pobuda Slovenska Istra na čelu s Starmanom. Približno 2 tedna kasneje se je Ustavno sodišče izjasnilo da takratni status Mestne občine Koper globoko presega okvire mesta in okolice, ter da je tak položaj protiustaven (Delo 2011).



- Do pete ustavne pobude je prišlo s strani Metoda Jezbca, saj ni imel pravice do volitev, ki je zagotovljena tudi z ustavo. Vendar novembra 1997 je njegova pobuda s strani ustavnega sodišča bila zavrnjena. Nekaj časa kasneje je prišlo tudi do vključitve nadnacionalne ravni, saj se je mestna občina Koper pritožila Evropskemu sodišču za človekove pravice v Strasbourgu, vendar je ta poskus bil kasneje umaknjen, saj je v nacionalnem parlamentu leto dni kasneje prišlo do sprejetja Zakona o rednih volitvah v Kopru (Delo 2011).
- Do nove pobude za ustanovitev nove samostojne občine Ankaran je prišlo leta 2005, ko je društvo upokojencev sprožilo novo pobudi. Ta pobuda je dobila tudi podporo s strani KS. Nekaj mesecev kasneje, oktobra 2005 je Slovenska nacionalna stranka (SNS) sprožila novo pobudo za ustanovitev nove občine Ankaran. Pobuda je bila vložena v parlamentu. Januarja 2006 se je izvedel tretji referendum, kjer je omenjeno pobudo zavrnilo dve tretjini krajanov, tako da je še v drugem poskusu padla ideja o ustanovitvi nove občine, tokrat na podlagi izražene volje prebivalcev (Delo 2011).
- Leta 2008 je novo pobudo za ustanovitev nove občine Ankaran v Državnem zboru vložil poslanec Nove Slovenije – Anton Kokalj. On je v Državnem zboru predstavil pravno podlago za ustanovitev nove občine Ankaran in predlagal da se izrazi volje prebivalstva na referendumu. V tej pobudi je bilo tudi omenjeno, da v primeru da pride do nove Občine Ankaran, bi le – ta bila obmejna, saj meji na Italijo. Avgusta istega leta je takratni predsednik Državnega zbora zahteval še dopolnitev te pobude oz. predloga, saj je Državni zbor zahteval da se predlog dopolni v kontekstu razlogov, ki so opisani v 13. členu (Delo 2011).
- Vendar zaradi dejstva, da so v nadaljevanju sledile parlamentarne volitve, je predlog Kokalja bil končan v parlamentu, saj je parlament bil razpuščen (Delo 2011).
- Ko je Državni zbor ponovno začel delovati. Oz. je pridobil novi mandat, je prišlo do nadaljevanja pobude, ki se je začela leta 2008. Tokrat je s pobudo nadaljeval Franco Juri, poslanec takratnega Zares-a. Svojo pobudo je argumentiral z dejstvom, da gre za različno obliko postopka, ki pa ima temelje v tisti pobudi iz leta 2008 (Delo 2011).
- Končno, v septembru 2009 pride tudi do participacije odbora za lokalno samoupravo in regionalni razvoj, ki poda iniciativo za predlog o referendumu in. Na tem referendumu se je vprašanje glasilo ali se prebivalci krajevne skupnosti Ankaran strinjajo s tem, da bi se njihovo območje izločilo iz Mestne občine Koper in s tem posledično postalo nova občina Ankaran, ki bo imela sedež v Ankaranu. Istega meseca

je na seji državnega zbora 39 poslancev glasovalo za in 33 proti referendumu (Delo 2011).

- Novembra 2009 je prišlo tudi do četrtega referenduma, slabih 10 dni kasneje pa je prišlo tudi do poročila državne volilne komisije, kjer je bilo ugotovljeno da večina volivcev na referendumu bila za to, da se krajevna skupnost Ankaran izloči iz mestne občine Koper. S tem bi nastala nova občina Ankaran, ki bi imela sedež v Ankaranu. Takrat je v Ankaranu bila kar visoka volilna participacija, saj je od približno 2700 krajanov na volitve šlo dobrih 1700 krajanov. Torej se volitev ni udeležilo le slabih 1000 krajanov. V Kopru so ostro nasprotovali ustanovitvi nove občine Ankaran, saj je proti ustanovitvi glasovalo skoraj 90 % meščanov, v Dekanih je ta odstotek bil še nekoliko višji, 93,3%, v Škofijah podobno kot v Kopru, 91,7%, in v Šmarju 93,8 % (Ristič 2012).
- Leta 2009 je s strani odbora za lokalno samoupravo in regionalnega razvoja določeno besedilo, ki je vključevalo predlog sklepa o ustanovitvi občin, ki so imele podlago na referendumu novembra istega leta. Besedilo je našlo podporo 75 poslancev, ki so glasovali zanj (Planet Siol 2014).
- Začetkom naslednjega leta, februarja 2010 je Mestna občina Koper pripravila gradivo, ki ga je posredovala Državnemu zboru. V njem je bilo argumentirano, da ne sme priti do ustanovitve nove samostojne občine Ankaran, ter poziv da Državni zbor ne nadaljuje s postopkom ustanavljanja nove občine Ankaran. Mestna občina Koper je zahtevala da se velikost občine ohrani v dosedanji obliki (Delo 2011).
- Kljub nasprotovanju Mestne občine Koper ustanovitvi nove občine Ankaran, je marca 2010 na izredni seji Državnega zbora vendarle prišlo do potrditve ustanovitve nove občine Ankaran. Državni zbor tako sprejme Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Te spremembe in dopolnitve poleg dotedanjih 210 občin, vključijo še dve novo nastali občini – Ankaran in Mirna, katerih status se je reševal hkrati. S tem je bila implementirana volja, ki so jo izrazili krajanje dotedanje krajevne skupnosti Ankaran na referendumu da si vendarle želijo novo občino (Delo 2011).
- Z omenjeno spremembo zakona, se je občina Ankaran tako izločila iz mestne občine Koper. Poslovnik Državnega zbora je predvideval da je rok za ustanovitev novih občin določen z 8. marcem 2010. Ta rok se je iztekel, samo glasovanje v Državnem zboru pa je potekalo v veliki neenotnosti in pragmatičnih opredelitvah glede ustanovitve nove

občine. Velika neskladja so bila opazna tudi znotraj samih poslanskih skupinah (Delo 2011).

- Posledica tega je bila intervencija Državnega sveta, ki je aprila 2010 ob analizi Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi novih občin in določitvi njihovih območij, sprejel zahtevo, ki je opredeljevala da mora Državni zbor ponovno izkazati mnenje o ustanovitvi novih občin (Delo 2011).
- Zaradi dejstva, da je Državni svet vložil odločilni veto, je 22. aprila ponovno potekalo odločanje na seji Državnega zbora o ustanovitvi dveh novih občin – Ankaran in Mirna. Pogoj za ustanovitev teh dveh novih občin je bila absolutna večina v Državnem zboru, torej vsaj 46 glasov, vendar je prišlo do podpore 45 poslancev, kar je pomenilo da tudi tokrat ni prišlo do ustanovitve teh dveh novih občin (Ristić 2012)
- Teden dni kasneje je zaradi dejstva, da ni prišlo do ustanovitve teh dveh novih občin, prišlo do šeste ustavne pobude, tokrat s strani Gregorja Strmčnika in drugih pobudnikov te ideje (Delo 2011).
- Maja 2010 pride do ponovnega odločanja o ustanovitvi novih občin Ankaran in Mirna. Na seji državnega zbora je tokrat idejo o ustanovitvi novih občin podprlo zgolj 29 poslancev, 40 jih je temu nasprotovalo. Na tej seji Državnega zbora odločijo še, da se nadaljuje s predlogom o ustanovitvi nove občine Mirna (Delo 2011).
- Naslednji mesec istega leta, torej junija 2010 je prišlo do nove posredne iniciative na področju ustanavljanja novih občin. Pride namreč do določenih sprememb za zakonodajnem področju ustanavljanja občin, kar je seveda tudi imelo posreden vpliv na ustanovitev občine Ankaran. To idejo o spremembi zakonodaje na področju ustanavljanja novih občin je podprlo 38 poslancev, medtem ko je proti bilo 27. S to spremembo se je formirala nova podlaga za ustanovitev nove občine Ankaran (Delo 2011).
- Septembra leta 2010 je prišlo do sprejema ustavne pobude s strani krajevnih skupnosti Ankaran in Mirna, posledica tega je bila da so ustavni sodniki zadržali akt, ki je določal da se izvedejo volitve v Mestno občino Koper in Trebnje (Planet Siol 2012).
- 2 meseca kasneje je prišlo do javne obravnave s strani Ustavnega sodišča o Zakonu o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij. Mesec dni kasneje, torej decembra 2010, je prišlo do odločbe, da zgoraj omenjeni zakon ni v skladu z ustavo (Delo 2011).
- Odločba U-I-137/10-47, ki je bila sprejeta 26. novembra 2010, je bila ključnega pomena za ustanovitev občine Ankaran in Mirna. Ustavno sodišče je namreč določilo

rok dveh mesecev, v katerih mora Državni zbor RS po objavi te odločbe v Uradnem listu RS, ustanoviti novi občini – Ankaran in Mirna. V odločbi ni bilo analizirano strokovno mnenje in argumenti, ki so nasprotovali ustanovitvi novih občin Ankaran in Mirna, hkrati pa ni bil obravnavan argument da bi se z ustanovitvijo novih dveh občin, območje RS še bolj drobilo (Delo 2011).

- Decembra leta 2010 pride do določitve besedila Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Ta predlog Vlada RS predlaga Državnemu zboru, kateremu tudi priporoča da omenjeni predlog zakona obravnava po skrajšanem in ne rednem postopku, s čimer bi se izognili protiustavnem stanju, ki ga je določilo Ustavno sodišče RS, saj je izrazilo mnenje da omenjeni zakon ni u skladu z Ustavo RS, kajti ne vsebuje pravnih temeljev o ustanovitvi dveh novih občin – Ankarana in Mirne (Planet Siol 2014).
- Predlog vlade je doživel kritike s strani Državnega sveta. Tudi v letu 2011 odbor Državnega sveta, ki je zadolžen za lokalno samoupravo in regionalni razvoj ima negativno mnenje glede negativne odločbe glede ustanovitve dveh novih občin. Na podlagi odločbe, ki jo je določilo Ustavno sodišče, in ki pravi da je potrebno ustanoviti dve novi občini, je Komisija bila mnenja da vprašanje referendumu ni bilo določeno niti v ustavi, niti v Zakonu o lokalni samoupravi. Komisija je bila mnenja, da lokalna samouprava, kljub temu da je temelj vsake demokracije, vendarle ni absolutna, in je ne moremo generalno razumeti kot pravico vseh krajevnih skupnosti do lastne občine (Delo 2011).
- V začetku leta 2011, januarja tega leta, je ponovno prišlo do ustavitve postopka za ustanovitev nove občine Ankaran. Do tega je prišlo na pristojnem odboru Državnega zbora. S postopkom ustanavljanja nove občine Mirna se je nadaljevalo. Na tem odboru so svoje mnenje glede odločbe Ustavnega sodišča izrazili tudi strokovnjaki s področja lokalne samouprave – Janez Šmidovnik, Stane Vlaj. S tem je točka, s katero se je odločalo o spremembi Zakona o ustanovitvi občin, v kontekstu ustanovitve občine Ankaran, umaknila z dnevnega reda Državnega Zbora (Delo 2011).
- Slovenska ljudska stranka je teden dni kasneje predlagala enak predlog zakona na dnevni red Državnega zbora. S tem predlogom, bi se ponovno zagotovila ustanovitev nove občine Ankaran. Vendar, februarja 2011, je pristojno odbor, predlog Slovenske ljudske stranke zavrnil. Glasovanje o tem predlogu je bilo popolnoma izenačeno, saj je 8 poslancev glasovalo za in proti predlogu zakona, medtem ko je bil en poslanec

vzdržan. S tem ni prišlo do potrditve zakona, zato se ta tudi ni znašel na agendi Državnega zbora, in posledično ta o predlogu zakona ni odločal. Nekaj dni pred tem predlogom, so poslanci v Državnem zboru sprejeli zakon o ustanovitvi nove občine Mirna. Zakon je dobil podporo 60 poslancev, le 5 ni podprlo predloga zakona, medtem ko jih je bilo 7 vzdržanih (Ristić 2012).

- Aprila leta 2011 je prišlo do splošne razprave glede spremembe Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij. Do razprave je prišlo na predlog takratnih koalicijskih poslancev. V razpravi je bilo moč opaziti, da predlog spremembe omenjenega zakona ne uživa potrebne podpore za sprejem. Mesec dni kasneje, maja 2011 je v Državnem zboru prišlo do sprejetja Zakona o volitvah v Mestno občino Koper. Do sprejetja je prišlo kljub temu, da še vedno ni prišlo do ustanovitve nove občine Ankaran, kar je posledično pomenilo, da sprejem takega zakona ni v skladu z odločbo Ustavnega sodišča (Delo 2011).
- Istega meseca je vendarle prišlo do razpisa volitev v Mestno občino Koper, saj je takratni predsednik Državnega zbora, Pavel Gantar, razpisal volitve. Krajevna skupnost Ankaran in skoraj tisoč prebivalcev te krajevne skupnosti je takoj reagiralo in vložilo še sedmo ustavno pobudo, s katero so želeli preveriti ustreznost veta Državnega sveta na spremembo Zakona o ustanovitvah občin, ter na sam razpis volitev v Mestno občino Koper. Pet poslancev v Državnem zboru hkrati vložijo dva ločena predloga, s katerima bi se ustanovili dve novi občini – Ankaran in Mirna. Predlagali so da se postopka obravnavata ločeno, vendar je predlog bil zavrnjen s strani Državnega zbora (Delo 2011).
- Tisti, ki so zagovarjali ustanovitev nove občine Ankaran, so podali napoved, da bodo kljub razpisu volitev v Mestno občino Koper, ki ni v skladu z ustavno odločbo nadaljevali z drugimi pravnimi sredstvi zoper te odločitve, saj ta odločitev ni bila v skladu z ustavno odločbo (Delo 2011).
- Odločba U-I-114/11 je bila tista, ki je definirala status opredelitve novih dveh občinah. S to pobudo pride do presoje ustavnosti glede razpisa volitev v Mestno občino Koper in nesprejetja spremembe Zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij. S to odločbo končno pride do ustanovitve nove občine Ankaran in hkrati do volitev v Mestno občino Koper. S tem pa se tudi konča postopek o ustanovitvi dveh novih občin. S tem torej pride do ustanovitve občine s strani Ustavnega sodišča RS, kar do takrat še ni bilo moč opaziti (Delo 2011).

- Koncem maja pride na agendo Državnega zbora predlog deklaracije, ki jo je podpisalo 20 poslancev, med katerimi je prvi bil Jožef Kavtičnik. Predlog deklaracije je diskutiral o pristojnostih Ustavnega sodišča v kontekstu ustanovitve nove občine Ankaran, torej ali sploh Državni zbor sme ustanoviti novo občino na predlog Ustavnega sodišča RS. Podpisniki te deklaracije ugotavljajo, da je s ustanovitvijo občine Ankaran leta 2011 poseženo v pravice in dolžnosti zakonodajnega organa. Po njihovem mnenju je pravica do ustanovitve novih občin izključno v pristojnosti zakonodajnega organa, kar je zagotovljeno tudi z ustavo RS, tako da Ustavno sodišče nima pristojnosti do ustanovitve novih občin oz. do iniciative tega predloga Državnemu zboru. Njihov drugi argument se je nanašal na ekonomske oz. finančne probleme, ki so pri tem nastali, saj pri nastajanju prostorskih in infrastrukturnih odločitev prihaja do neskladja interesov med Mestno občino Koper in novoustanovljeno občino Ankaran, v kontekstu prostora koprskega pristanišča, s čimer naj bi posledično trpelo tudi celotno gospodarstvo RS (Delo 2011).
- Na prvem mestu tega predloga deklaracije je kot že zgoraj omenjeno bil Jožef Kavtičnik. Polega njega so bili še predvsem podpisniki iz poslanskih skupin Pozitivna Slovenija in Desus, kot tudi nepovezana poslanca. Predlog je imel tudi argumente v pravnem mnenju s strani Janeza Čebulja in sedanjega predsednika vlade RS, Mira Cerarja. Svoje mnenje o celotni zadevi je podal tudi strokovnjak s področja lokalne samouprave – Janez Šmidovnik (Planet Siol 2014).
- Kočno dejanje v procesu ustanavljanja nove občine Ankaran je bilo razpis volitev v to občino 24. junija 2014 s strani predsednika Državnega zbora Janka Vebra. Volitve so potekale v nedeljo, 5. oktobra 2014, kjer je lista Radi imamo Ankaran dobila 50,7 % glasov tistih, ki so izšli na volitve. S tem je Gregor Strmičnik postal prvi župan nove občine Ankaran. Potrebno je še poudariti, da je bila volilna participacija v tej občini ena izmed najvišjih, kar 70%, medtem ko je v Mestni občini Koper bila ena izmed najnižjih v Sloveniji (Dnevnik 2011).
- Občina Ankaran je tako končno začela s svojim delovanjem 1. januarja 2015, ko se je začelo novo proračunsko leto.

### 5.3 Mnenja strokovnjakov na odločbo Ustavnega sodišča

Strokovnjak s področja lokalne samouprave Stane Vlaj je mnenja da ustanovitev nove občine Ankaran s strani Ustavnega sodišča ni v skladu z ustavo, in da gre predvsem za odločitev, ki nima temeljev v strokovnosti, temveč po njegovem mnenju gre za odločitev, ki ima politični

kontekst, torej gre za politizacijo (Regionalobala 2013). Po njegovem mnenju pomeni izločitev krajevne skupnosti iz Mestne občine Koper predvsem hud udarec za državo, saj to ni v skladu z interesi države in hkrati tudi interesi lokalne samouprave, v tem primeru Mestne občine Koper (Regionalobala 2013). Poudarja, da namesto strokovne analize in odločanja, prevladujejo posamezne politične preference. Vlaj tudi meni da nova občina Ankaran ne bo sposobna opravljati temeljnih nalog, ki bi jih mogla opravljati vsaka lokalna skupnost. Pravi tudi, da Evropska listina o lokalni samoupravi ne daje možnosti do lastnih občin, temveč se je potrebno posvetovati in doseči soglasje z lokalno skupnostjo iz katere se želite odcepiti, potem pa še to potrditi na referendumu v skladu z zakonom.

Eden najbolj pomembnih strokovnjakov na področju lokalne samouprave pri nas, Janez Šmidovnik je podobnega mnenja. On pravi da je pravica do lastne občina popolnoma drugačna od pravice do lokalne samouprave. Pravica do lokalne samouprave po njegovem mnenju pomeni predvsem teritorialni vidik lokalne skupnosti, torej da so občine na celotnem ozemlju države. Šmidovnik tudi pravi da pravica do lokalne občine ne obstaja skoraj nikjer, da je primer občine Ankaran poseben primer. Tudi on se dotakne Evropske listine o lokalni samoupravi in izkaže mnenje da so evropske smernice predvsem osredotočene na združevanje občin med seboj, s čimer bi si občine lažje zagotovile opravljanje določenih lokalnih nalog, ki terjajo veliko finančnih sredstev, s tem bi si zagotovile tudi usklajeno in posledično lažje opravljanje določenih nalog, vsekakor pa cilj Evropske listine o lokalni samoupravi ni fragmentacija lokalne skupnosti, kot je to primer ustanovitve nove občine Ankaran. S tem naj bi se po njegovem mnenju odprla še večja kriza lokalne skupnosti (Delo 2014a).

Pravnik Bojan Bugarić izpostavi vprašanje t.i. večinskega problema. On meni da Ustavno sodišče ima široka pooblastila, poleg tega pa svoje odločitve široko tolmači, za posledico pa dobimo to, da s svojimi odločitvami Ustavno sodišče prodira tudi v odločitve drugih organov, ki imajo legitimnost, saj so bili formirani s podporo ljudstva na volitvah – Državni zbor (Siol 2014).

Miro Cerar pravi da je Ustavno sodišče nekako prevzelo primat v sodni veji oblasti, vendar da njegove odločitve, niso nujno v okviru delovanja, ki ga definira pravo. Meni da pri tem prihaja do velikega problema pri distinkciji pravo – politika, saj so odločitve Ustavnega sodišča velikokrat tudi politične narave in ne pravne, kot bi morale biti (Delo 2014a). Cerar predvsem kritizira neupoštevanje stroke na izbranem področju, ki pa ni prisotno le v tem primeru, temveč je po njegovem mnenju to permanentno in sistematično. Končno, pravi da upoštevanje mnenja različnih strokovnjakov na določenih področjih in dosežek možnega

soglasja, bi tudi v tem primeru ustavne razlage ustanovitve nove občine Ankaran pripeljalo do tega, da se ne bi soočali s posledicami in problemi, ki so pri tem nastali, in da ne bi prevladovalo tako deljeno mnenje (Delo 2014b).

#### 5.4 Reakcija italijanske narodne manjšine na ustanovitev nove občine Ankaran

V občini Koper deluje tudi samoupravna italijanska skupnost, ki je tudi oseba javnega prava. Pripadniki te delujoče skupnosti imajo v svoji pristojnosti odločanje o vseh zadevah, ki vplivajo na življenje italijanske narodne skupnosti v Kopru, dajejo pobude za različne normativne okvirje, dajejo soglasje pri sprejetju različnih zadev, ki vplivajo na življenje narodne skupnosti, aktivno participirajo v oblikovanju novih predlogov in regulativ, ki bi po njihovem mnenju imeli vpliv na ohranjanje italijanske identitete v Kopru (Primorske 2011).

S tem, ko je prišlo do ustanovitve nove občine Ankaran, je italijanska narodna skupnost, ki živi v Ankaranu, ostala brez vrtca, kajti vrtci so v Kopru, ki je za njih zdaj druga občina (Primorski 2010). Prav tako nimajo možnosti do svojega jezika v osnovnih in srednjih šolah, kar pomeni da bi država to morala na novo urediti. Posledično so organi, ki predstavljajo italijansko narodnostno skupnost, izrazili nezadovoljstvo ob ustanovitvi nove občine Ankaran, saj menijo da so jim vzete nekatere temeljne pravice (Primorski 2010).

Položaj pripadnikov italijanske narodne skupnosti, naj bi bil slabši še zaradi dejstva, da italijanska narodnostna skupnost izvaja določene aktivnosti, ki nimajo sedeža v Ankaranu, temveč v Hrvatini. Tako da bi italijanska narodnostna skupnost bila prikrajšana tudi za izvajanje nekaterih temeljnih dejavnosti, zaradi sedeža v drugi občini (Primorski 2010).

#### 5.5 Problemi glede razdelitve premoženja

Po mnenju Miloša Šenčurja, se ob ustanovitvi nove občine Ankaran pojavljata predvsem dva probleme glede razdelitve premoženja; prvi je soglasje, ki ga potrebuje vsaka občina za upravljanje s premoženjem, ki se nahaja na drugi, hkrati pa so vsi stroški, ki so povezani s premoženjem Ankarana, dejansko breme Kopra (Regionalobala 2014). Drugi problem, ki je morda še bolj pomemben, pa je vprašanje upravljanja z enim izmed najbolj velikih gigantov v Sloveniji – Luko Koper. Zaradi ustanovitve nove občine Ankaran, bosta sedaj prisotna dva akterja pri upravljanju in vodenju, ki bosta zaradi različnost delovala tekmovalno in konfliktno, kar je seveda veliki problem, kajti Luka Koper je seveda strateškega pomena za Slovenijo, in različne oblike tekmovalnosti in konflikta bi lahko bile zgolj destruktivne (Regionalobala 2014).



## 6 ZAKLJUČEK

V diplomskem delu sem želel preveriti ustreznost novoustanovljene občine Ankaran v skladu z ustavno – normativnimi predpisi. Preverjal sem naslednjo hipotezo: **Ustanovitev občine Ankaran, ki je bila ustanovljena z odločbo ustavnega sodišča, je v skladu z Ustavo in drugimi zakonskimi akti.**

Želel sem torej ugotoviti, ali je občina Ankaran ustanovljena v skladu z ustavo kot temeljnim aktom in zakonom. To sem v diplomskem delu preverjali s pomočjo deskriptivne metode, kjer smo kronološko prikazali potek dogodkov, ki so sledili ustanovitvi nove občine Ankaran. Za to ugotovitev je bila uporabljena tudi komparativna metoda, kjer smo primerjali mnenja različnih pravnih strokovnjakov s področja lokalne samouprave, predvsem z ustavno – zakonskega vidika. Na koncu sem še dodal problemski pristop k tej temi – predvsem problem glede razdelitve premoženja in mnenja pripadnikov italijanske narodne manjšine, ki so z ustanovitvijo občine Ankaran izgubili določene pravice.

Občina Ankaran je bila ustanovljena z odločbo U-I-114/11, dne 9.6.2011, s strani Ustavnega sodišča. Moje mnenje koincidira z mnenjem večine pravnih strokovnjakov, saj se z ustanovitvijo občine Ankaran krši nekaj pravnih načel, predvsem očitna je kršitev 139. člena Ustave RS. V tem členu je opredeljeno, da nova občina lahko nastane zgolj s strani Državnega zbora kot predstavnika zakonodajne veje oblasti, z določenim zakonom, ki ga kasneje mora proglasiti tudi predsednik države. Ko pride do izdaje akta s strani nepristojnega organa, kot je v tem primeru to bilo Ustavno sodišče, ta akt dejansko nima pravnih učinkov, zato lahko rečemo da ustanovitev občine Ankaran s strani Ustavnega sodišča nima pravnih učinkov, saj jo je izdal organ, ki za to ni pristojen – Ustavno sodišče RS.

Če pogledamo argumente Ustavnega sodišča RS za ustanovitev občine Ankaran, lahko te argumente tudi razumemo. Ustavno sodišče je bilo v situaciji da se odloči na eni strani do pravice do enakosti, saj mora zagotoviti vsem pravico do lastne občine, če se le izkaže zahteva za to, po drugi strani pa mora tudi skrbeti za ravnotežje načela delitve oblasti, torej ne sme posegati v področje delovanja drugih vej oblasti.

Postavlja se predvsem vprašanje, kateri pravici bi Ustavno sodišče moralo biti naklonjeno; na eni strani upoštevati referendumsko voljo občanov, ki so izkazali željo po novi občini, čeprav so že v stari imeli pravice in svoboščine, ki jim pripadajo, ali na drugi strani upoštevati načelo delitve oblasti in ne posegati v delovanje Državnega zbora kot zakonodajnega organa oblasti. Če gledamo teoretično in normativno, je vsekakor bolj pomembno upoštevati načelo delitve

oblasti, ki je eno izmed temeljnih prvin vsake demokracije, predvsem pa še zaradi dejstva, da so v določenem primeru prevladovala precej enotna stališča pravne stroke glede ustanovitve občine Ankaran in že ustaljena sodna praksa na tem področju.

Da do podobnih procesov ne bi prihajalo tudi v prihodnosti, je potrebno predvsem vzpostaviti višjo raven politične kulture tako državljanov kot njihovih predstavnikov. Povsem je jasno, da ima vsak posameznik pravico do lokalne skupnosti, ki je vsekakor ena izmed temeljnih prvin demokracije in kazalnik njene legitimnosti, vendar je ob implementaciji te pravice potrebno biti pozoren na pravni red, ki velja v državi. Potrebno je preprečiti diskurzivne boje, kajti posledica tega je pojav novih institucionalnih praks, kar je bilo vidno tudi v procesu ustanovitve občine Ankaran. Nove institucionalne prakse pa vodijo v t.i. institucionalno praznino (institutional void), ki precej zmanjša vlogo države in eno izmed njenih temeljnih lastnosti – koncept pravne države. V taki situaciji, pa pride tudi do neupoštevanja delitve oblasti, kar se je zgodilo tudi v primeru občine Ankaran.

Končno, svoje hipoteze **»Ustanovitev občine Ankaran, ki je bila ustanovljena z odločbo ustavnega sodišča, je v skladu z Ustavo in drugimi zakonskimi akti«** ne morem v celoti potrditi, saj je v skladu z zakonskimi akti, ki opredeljujejo kdaj lahko nastane občina, in v tem primeru je bila izražena želja občanov na referendumu, vendar ustanovitev ni bila v skladu z Ustavo RS, saj je občino ustanovilo Ustavno sodišče in ne Državni zbor, ki ima za to eksplicitno pristojnost.

## 7 LITERATURA

1. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
2. Brezovšek, Marjan. 1995. Politična participacija. *Teorija in praksa* 32 (3/4): 195–202.
3. --- 1997. Regionalna država med unitarizmom in federalizmom. *Teorija in praksa* 34 (2): 183–196.
4. --- 2005. Velikost in naloge občin v Sloveniji. V *Lokalna demokracija 2, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 68–85. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Brown, Michael P. 1993. *The possibility of local autonomy*. Thousand Oaks: Sage Publications.
6. Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
7. --- 2001. Regionalizacija Slovenije. V *Razkosanje Slovenije*, ur. Borut Korun, 17–22. Velenje: Gibanje 23. december.
8. Delo. 2011. *Ustanavljanje občine Ankaran: Neverjeten trud proti velikemu Koprju*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/ustanavljanje-obcine-ankaran-neverjeten-trud-proti-velikemu-kopru.html> (junij 2016).
9. Delo. 2014a. *Največji kiks je da nimamo pokrajin*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/nedelo/janez-smidovnik-najvecji-kiks-je-da-nimamo-pokrajin.html> (23.junij 2016).
10. ---2014b. *Poslanci: Ustanovitev občine Ankaran je protiustavna*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/slovenija/poslanci-ustanovitev-obcine-ankaran-je-protiustavna.html> (23.junij 2016).
11. Dnevnik. 2011. *Ustavno sodišče ustanovilo občino Ankaran*. Dostopno prek: <https://www.dnevnik.si/1042451902> (23.junij 2016).
12. Gajšek, Miran. 1995. *Regionalizacija in pomestjenje Slovenije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. Goldsmith, Michael. 1992. *Local Government*. Thousand Oaks: Sage Publications.
14. Grad, Franc. 1998. *Lokalna demokracija (organizacija in volitve)*. Ljubljana: Uradni list RS.
15. Grafenauer, Božo. 2000. *Lokalna samouprava: teritorialno – organizacijske strukture*. Maribor: Pravna fakulteta.

16. Haček, Miro. 2001. Ustavne spremembe in uvajanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti v Sloveniji. V *Slovenska država – ob deseti obletnici*, ur. Drago Zajc, 35–48. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Haček, Miro. 2005a. Decentralizacija države in regionalizacija. V *Lokalna demokracija 2, Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 86–104. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
18. --- 2005b. Zgodovinski kontekst nastajanja občin na slovenskem. V *Lokalna demokracija 2: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 43–68. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Held, David. 1996. *Models of democracy*. California: Stanford.
20. Hill, Dilys M. 1974. *Democratic theory and local government*. London: Allen & Unwin.
21. Kaučič, Igor in Franc Grad. 2000. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
22. --- 2008. *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik: 11–32.
23. Mill, John Stuard. 1991. *Considerations of representative government*. Oxford: Oxford University Press.
24. Peters, B. Guy. 2001. *The politics of bureaucracy*. London in New York: Routledge.
25. Pirnat, Rajko. 1995. Uprava občin in nekateri problemi prehoda. V *Strokovni posvet o delovanju novih občin – zbornik referatov*, ur. Ribičič, Ciril, 21–34. Ljubljana: Visoka upravna šola.
26. Predlog zakona o pokrajinah. 2008. Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko; Pokrajine. Dostopno prek: [http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/pokrajine/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/) (junij 2016).
27. Primorske. 2011. *Italijanska manjšina v Ankaranu registrirala dve združenji*. Dostopno prek: <http://www.primorske.si/Primorska/Istra/Italijanska-manjsina-v-Ankaranu-registrirala-dve-z.aspx> (23.junij 2016).
28. Primorski. 2010. *V Ankaranu kršene pravice italijanske manjšine*. Dostopno prek: [http://www.primorski.it/stories/alpejadran/163398\\_v\\_ankaranu\\_krene\\_pravice\\_italijan\\_ske\\_manjine/](http://www.primorski.it/stories/alpejadran/163398_v_ankaranu_krene_pravice_italijan_ske_manjine/) (23.junij 2016).
29. Regionalobala. 2013. *Ustavno sodišče si je v primeru Ankarana dovolilo nepredstavljivo*. Dostopno prek: <http://www.regionalobala.si/novica/dr-stane-vlaj-ustavno-sodisce-si-je-v-primeru-ankarana-dovolilo-nepredstavljivo> (23.junij 2016).

30. --- 2014. *Regionalizacija Slovenije: Za obalo velika priložnost*. Dostopno prek: <http://www.regionalobala.si/novica/regionalizacija-slovenije-za-obalo-velika-priloznost> (23.junij 2016).
31. Ribičič, Ciril. 1999. Pomen regionalizacije za Slovenijo. V *VI. dnevi slovenske uprave – Zbornik referatov*, Portorož, ur. Lavtar, Roman, 43–53. Ljubljana: Visoka upravna šola.
32. --- 2001. Evropska listina o lokalni samoupravi in Slovenija. V *Vodnik po slovenski lokalni samoupravi*, ur. Stane Vlaj, 23–32. Ljubljana: Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli.
33. Ristič, Aleksander. 2012. *Pravica do lokalne samouprave* (magistrsko delo). Kranj: Fakulteta za državne in evropske študije.
34. Siol. 2014. Ankaran: *Občina Koper uradno priznala občino Ankaran*. Dostopno prek : <http://siol.net/novice/slovenija/ankaran-obcina-koper-uradno-priznala-obcino-ankaran-175455> ( 23.junij 2016).
35. Šturm, Lovro. 1991. *Omejitve oblasti – ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.
36. *Uredba o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti*. Uradni list RS 74/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=2003-02-0048> ( 23.junij 2016).
37. *Uredba o ratifikaciji Protokola št. 2 o medobmočnem sodelovanju k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti*. Uradni list RS 74/2003. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=44659> (23.junij 2016).
38. *Ur. l. RS 33/1991*. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/prehledPredpisa?id=USTA1> ( 23.junij 2016).
39. Vlaj, Stane. 1997. Lokalna samouprava v Sloveniji in v Evropi. V *Zbornik znanstvenih razprav, Dnevi slovenske uprave*, Portorož, ur. Ribičič, Ciril, 43–54. Ljubljana: Visoka upravna šola.
40. Vlaj, Stane. 2005. Lokalna samouprava v Sloveniji: centralizem ali decentralizacija. V *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 15–22. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
41. *Zakon o financiranju občin (ZFO – UPB1)*. Ur. l. RS 80/1994. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=72507> ( 23.junij 2016).

42. *Zakon o glavnem mestu RS*. Ur. l. RS 22/2004. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=47551> (23.junij 2016).
43. *Zakon o lokalni samoupravi (ZLS – UPB2)*. Ur. l. RS 94/2007. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=82670> (23.junij 2016).
44. *Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZUODNO)*. Ur. l. RS 72/05. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=10047> (23.junij 2016).
45. *Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin (ZPDF)*. Ur. l. RS 44/1996. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO410> (23.junij 2016).
46. *Zakon o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski listini lokalne samouprave o pravici do sodelovanja pri vprašanjih lokalne oblasti (MDPELLS)*. Ur. l. RS 16/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=102518> (23.junij 2016).
47. *Zakon o ratifikaciji Evropske listine o lokalni samoupravi (MELLS)*. Ur. l. RS 15/96. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=8856> (23.junij 2016).
48. --- (MELLS). Uradni list RS 57/1996. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?sop=1996-02-0052> (23.junij 2016).
49. *Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti (MEOKČS)*. Ur. l. RS 8/03. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=42225> (23.junij 2016).
50. *Zakon o ratifikaciji Protokola št. 3 k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti glede združevanja in sodelovanja evropskih regij (MPEKČS)*. Ur. l. RS 16/2011. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=102517> (23.junij 2016).
51. *Zakon o referendumu za ustanovitev občin (ZRUO)*. Ur. l. RS 75/94. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=68130> (23.junij 2016).
52. *Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (ZUODNO)*. Ur. l. RS 69/1994. Dostopno prek: <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO357> (23.junij 2016).
53. *Zakon za uravnoveženje javnih financ (ZUJF)*. Ur. l. RS 40/12. Dostopno prek: <https://www.uradni-list.si/1/content?id=108751> (23.junij 2016).
54. Žagar, Katarina. 2007. *Lokalna samouprava organizacija in funkcija*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/UA/Irena/Microsoft\\_Word\\_-\\_lekt.\\_Zagar-UA-LS.\\_januar\\_08.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Irena/Microsoft_Word_-_lekt._Zagar-UA-LS._januar_08.pdf) (23.junij 2016)

## PRILOGA

Priloga A: Prikaz aktivnosti državljanov v procesu ustanovitve občine Ankaran

| Leto                   | 1994   | 1995   | 1997                 | 1998  | 2006              | 2008              | 2010                 | 2011                 |
|------------------------|--|--|----------------------|---|-------------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| Aktivnosti državljanov | Prva in druga pobuda za oceno ustavnosti koprške občine, prvi referendum | Tretja pobuda za oceno ustavnosti koprške občine | Četrti zbor krajanov | Drugi poizvedovalni referendum, četrta in peta ustavna pobuda | Tretji referendum | Četrti referendum | Šesta ustavna pobuda | Sedma ustavna pobuda |

Vir: Delo (2011).