

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**NAČELO SUBSIDIARNOSTI**

**Manca Potisek**

**Ljubljana, september 2011**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

DIPLOMSKO DELO

**NAČELO SUBSIDIARNOSTI**

Kandidatka: Manca Potisek

Vpisana številka: 04036768

Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja

Mentor: doc. dr. Mirko Pečarič

Ljubljana, september 2011



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Manca Potisek, študentka prve bolonjske stopnje, smer javna uprava, z vpisno številko 04036768, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Načelo subsidiarnosti.

S svojim podpisom izjavljam, da:

- je predloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je vpisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu ( Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Ur. List RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki je dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo del v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala Zdenka Likar.

Ljubljana, 8. 9. 2011

Podpis avtorice:



## **POVZETEK**

Diplomska naloga temelji na načelu subsidiarnosti. Beseda subsidiarnost je latinskega izvora, SUBSIDUM in pomeni pomoč. Načelo je bilo prisotno že v zgodovini, od časa Aristotela dalje, sedaj pa se je reformiralo in uveljavilo na novih področjih. Je načelo družbene organizacije, ki priznava svobodo posameznika, hkrati pa omejuje oblast pri izvrševanju svojih pristojnosti.

Povezano je s sredstvi, ki jih potrebujemo za upravljanje na vseh nivojih, je pa tudi pomemben dejavnik demokracije, saj se z njim dosega večja stopnje demokracije pri reševanju problemov na ravneh, ki so bliže državljanom, kar pa je tudi bistvo načela subsidiarnosti. Načelo subsidiarnosti nima splošne definicije, ki bi ga lahko celostno obrazložila, zato bom v diplomski nalogi prikazala njegovo idejno usmeritev, začetek uporabe in način, kako se je izoblikovalo. Predstavila pa bom tudi načine, s katerimi se lahko načelo subsidiarnosti uveljavi in uporabi v praksi, saj se ga posredno ne more uporabiti.

**KLJUČNE BESEDE:** Subsidiarnost, lokalna samouprava, Evropska unija, demokracija, omejitve oblasti.

# **SUMMARY**

## **SUBSIDIARITY PRINCIPLE**

My diploma work is based on the principle of subsidiarity. The origin of the word subsidiarity is Latin, where SUBSIDUM means help. The principle was present already in history, for the time of Aristotle, but now it is reformed and has been put into force in new areas. It is the principle of the organization, that acknowledges the freedom of the individual, and at the same time it limits the authority at carrying out its competence. It is connected with the means we need for management at all levels, but it is also an important factor of democracy, as with it we reach the higher level of democracy at solving problems at levels, that are nearer to the citizen, what is the essential element of principle of subsidiarity. The principle of subsidiarity doesn't have a general definition, that could explain it in whole, and because of that I will present in my diploma work its ideal directions, the beginning of use and the way how it has been formed. I will also present the ways how the principle of subsidiarity can be used in practice, as it cannot be used indirectly.

**KEYWORDS:** Subsidiarity, local autonomy, European Union, democracy, limitation of authority



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO.....	vii
<b>1 UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2 OPREDELITEV NAČELA SUBSIDIARNOSTI .....</b>	<b>3</b>
2.1 Pojem in opredelitev načela subsidiarnosti .....	3
2.2 Nastanek in izvor načela subsidiarnosti .....	5
2.3 Pogoji za uvedbo načela subsidiarnosti.....	7
<b>3 NAČELO SUBSIDIARNOSTI V POVEZAVI Z DRUGIMI NAČELI .....</b>	<b>9</b>
3.1 Načelo enotnosti delovanja .....	9
3.2 Načelo učinkovitosti.....	10
3.3 Načelo enotnosti uporabe .....	10
3.4 Načelo solidarnosti .....	10
<b>4 NAČELO KONEKSITETE - POVEZANOSTI .....</b>	<b>12</b>
<b>5 NAČELO SUBSIDIARNOSTI IN EVROPSKA UNIJA .....</b>	<b>14</b>
5.1 Problemi razumevanja načela subsidiarnosti .....	16
5.2 Načelo subsidiarnosti in Evropsko pravo .....	17
5.2.1 Načelo subsidiarnosti kot pravno načelo .....	17
5.2.2 Vloga pravnega načela subsidiarnosti v državnem pravu .....	18
5.2.3 Vloga pravnega načela subsidiarnosti v sistemu mednarodnopravnega varstva po Evropski konvenciji za človekove pravice .....	20
<b>6 NAČELO SUBSIDIARNOSTI IN LOKALNA SAMOUPRAVA .....</b>	<b>21</b>
6.1 Nastanek listine o lokalni samoupravi.....	21
6.2 Sestava in pomen MELLSA .....	22
6.3 Načelo subsidiarnosti kot temeljno načelo listine .....	23
6.4 Svet Evrope o načelu subsidiarnosti .....	24
6.5 Načelo subsidiarnosti in decentralizacija .....	25
6.6 Sklep .....	26
<b>7 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI .....</b>	<b>28</b>
7.1 Problemi uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji.....	28
7.2 Uvajanje druge ravni lokalne samouprave .....	29
<b>8 URESNIČEVANJE NAČELA SUBSIDIARNOSTI V PRAKSI - USTANOVITEV POKRAJIN.....</b>	<b>31</b>
8.1 Ustanovitev pokrajin.....	31
8.1.1 Pokrajine - pogoj za decentralizacijo Slovenije .....	31
8.1.2 Namen pokrajin .....	32
8.1.3 Naloge in pristojnosti pokrajin .....	32
8.1.4 Premoženje in viri .....	33
8.1.5 Velikost in število pokrajin.....	33

<b>9</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>35</b>
	LITERATURA IN VIRI .....	37

## **KAZALO PONAZORITEV**

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Predlog členitve Republike Slovenije na 14 pokrajin .....34

### **KRATICE, OKRAJŠAVE IN PREVODI TUJIH IZRAZOV**

CDLR	VODILNI ODBOR ZA LOKALNO IN REGIONALNO OBLAST
EU	EVROPSKA UNIJA
ELRS	EVROPSKA LISTINA O REGIONALNI SAMOUPRAVI
EKČP	EVROPSKA KONVENCIJA O ČLOVEKOVIH PRAVICAH
MELLS	EVROPSKA LISTINA LOKALNE SKUPNOSTI
PES	POGODBA O EVROPSKI SKUPNOSTI
PDEU	POGODBA O DELOVANJU EVROPSKE UNIJE
RS	REPUBLIKA SLOVENIJA
ZLS	ZAKON O LOKALNIH SKUPNOSTIH
ZRN	ZVEZNA REPUBLIKA NEMČIJA



# 1 UVOD

Problem, ki se pojavlja pri uresničevanju načela subsidiarnosti, je v tem, da ni jasne definicije, da bi lahko razumeli njegovo vlogo, zato je potrebno to načelo najprej opredeliti in vključiti v realno okolje. Sprejemanje (političnih) odločitev naj ne bo le v domeni enega nivoja upravljanja, pač pa naj se porazdeli po ravneh, ki so te odločitve sposobne sprejemati in uveljavljati. Potrebno ga je obravnavati kot orodje za ohranjanje ključnega partnerstva med posameznimi nivoji in ne kot rešitev, ki bi jo lahko neposredno uporabili za reševanje političnih in drugih nastalih problemov, kot so na primer podnebne spremembe ali finančna kriza. Na splošno gre za načelo družbene organizacije, ki priznava svobodo posameznika in hkrati omejuje oblast.

Načelo subsidiarnosti je povezano tudi s sredstvi, ki jih potrebujemo za upravljanje na vseh nivojih, saj ta sredstva omogočajo izvajanje danih pristojnosti, s tem pa ko se dane pristojnosti izvajajo, se uresničuje načelo subsidiarnosti. Hkrati pa je načelo subsidiarnosti tudi pomemben dejavnik demokracije, saj se z njegovo pomočjo dosega večja stopnja demokracije pri reševanju problemov na ravneh, ki so bližje državljanom, kar je tudi bistvo samega načela. Pomembno je poudariti, da je potrebno načelo subsidiarnosti povezati še z štirimi drugimi načeli. To so načelo enotnosti delovanja, učinkovitosti, enotnosti uporabe in solidarnosti.

Namen diplomske naloge je prikazati, na kakšen način se lahko uporabi načelo subsidiarnosti. Razložila in prikazala bom njegovo širšo uporabo, kar pomeni, da se ga lahko uporablja na več področjih, sama se bom opredelila na dve področji, in sicer na področje Evropske unije in lokalne samouprave, pri slednji je to načelo pomembno z vidika njenega razumevanja v sodobnih demokracijah. Razlog, zaradi katerega sem se odločila za pisanje diplomske naloge na to temo, je problem, ki se pojavi, in sicer kako v prakso dejansko vpeljati in uporabiti načelo subsidiarnosti, saj se ga posredno ne more uporabiti. Skušala bom prikazati, kateri je po mojem mnenju najboljši način za njegovo uveljavitev in vpeljavo. To bom storila s pomočjo spodaj postavljene hipoteze, ki jo bom na koncu diplomske naloge potrdila ali ovrgla.

Hipoteza: Slovenija potrebuje pokrajine za uresničevanje in razumevanje načela subsidiarnosti.

V zvezi z uresničevanjem načela subsidiarnosti je povezano vprašanje druge ravni lokalne samouprave - pokrajine in posledično s tem regionalizacija države. Regionalizacija je proces, katerega cilj je izoblikovati regijo. Opredelitev regije je veliko, v tem delu je regija pojmovana kot decentralizirana oblika državne uprave in druga raven lokalne samouprave. Regionalizacija je posebno opravilo, katerega namen je oblikovanje regij, ki jih družijo podobne ali celo enake značilnosti (Vlaj et al., 2006, str. 22).

V Sloveniji, ki je unitarna država, je regionalizacija način, kako poiskati vmesno stopnjo med državo in občino (Haček, 2005, str. 89).

Pri pripravi na pisanje diplomske naloge sem prebirala strokovno literaturo, pri čemer sem izhajala iz Listine o lokalni samoupravi in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti.

Diplomska naloga je vsebinsko razdeljena na dva sklopa. V prvi sklop sodi uvodni del, v katerem sem na kratko opredelila problem in namen diplomske naloge. V drugem poglavju, bom predstavila načelo subsidiarnosti na splošno, s splošnimi opredelitvami in definicijami ter pogoji za njegovo uvedbo. Tretje poglavje bo temeljilo na povezavi načela subsidiarnosti z drugimi načeli, brez katerih ga ne moremo obravnavati. V četrtem poglavju pa bo predstavljeno načelo konekstite, ki je v tesni povezavi z načelom subsidiarnosti.

V drugi sklop sodi peto poglavje, v katerem bom razložila povezavo načela subsidiarnosti z Evropsko unijo in povezanost načela subsidiarnosti z Evropskem pravom. V šestem poglavju bo predstavljena in prikazana povezava in uporaba načela subsidiarnosti v lokalni samoupravi, sedmo poglavje pa bo temeljilo na lokalni samoupravi v Sloveniji in zastavljeni hipotezi. Sem sodi še osmo poglavje, kjer bom predstavila način uveljavitve načela subsidiarnosti v praksi, in sicer na način ustanovitve pokrajin pri nas.

V zaključku pa bom ovrgla ali potrdila hipotezo, podala ugotovitve in izrazila svoje mnenje.

## **2 OPREDELITEV NAČELA SUBSIDIARNOSTI**

Načelo subsidiarnosti, v angleščini principle of subsidiarity in v nemščini Grundsatz der Subsidiarität, oba izraza prihajata iz skupnega latinskega korena subsidiaries, kar pomeni "pomožen, podporen, dodaten, drugovrsten, v rezervi" (Marko Novak, 2005, str. 19).

Različni avtorji pojem načela subsidiarnosti različno opredeljujejo. Mnenja različnih avtorjev so opredeljena in prikazana v naslednji točki.

### **2.1 POJEM IN OPREDELITEV NAČELA SUBSIDIARNOSTI**

Načelo subsidiarnosti Vlaj et al. (2006) opredeljujejo kot:

- načelo družbene organizacije, ki priznava svobodo posameznika in je najprej načelo omejitve oblasti;
- drugi pomen je ideja pomoči, ki krepi avtonomijo članov družbe in spodbuja, da naslovnik razvije svoje zmožnosti do maksimuma;
- subsidiarnost izhaja iz moralne obveze, da se spoštuje dostojanstvo in odgovornost posameznika, na čemer temelji namen vsake družbe;
- je dolžnost politične oblasti, da ukrepa v razmerju do posameznika ali skupnosti, da se lahko uresniči kot takšna;
- prava vloga lokalne samouprave je vertikalna delitev oblasti;
- formalna delitev pristojnosti daje na nižji ravni vse, kar ne more biti bolje in učinkoviteje uresničeno na ravni, ki je neposredno nad njo;
- načelo subsidiarnosti v institucionalnem in upravno-organizacijskem smislu pomeni stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje;
- kot politično načelo subsidiarnost pomeni, da so javne zadeve uresničevane čim bližje državljanom;
- obnovljeni interes za načelo subsidiarnosti sovпада z željo po realokaciji pooblastil med centralno in ostalimi političnimi oblastmi; lokalna samouprava ni sama sebi namen - namenjena je ljudem in reševanju njihovih potreb;
- lokalne skupnosti so sposobnejše prislughiti potrebam ljudi kot države;
- za demokratičnost neke države je bistvenega pomena, da je demokracija zavarovana in deluje v najmanjših enotah - v lokalnih skupnostih;
- prebivalci lokalnih skupnosti morajo imeti zagotovljeno pravico, da z lastno odgovornostjo urejajo vse zadeve lokalne skupnosti znotraj okvirov, ki jih določa zakon.

Ribičič (2001, str. 120-121), ugotavlja, da načelo subsidiarnosti daje prednost družbenim temeljem pred državnimi organi, zato je neposredno povezano z avtonomijo lokalnih

skupnosti, omejevanjem posegov v njihove pristojnosti, decentralizacijo oblasti in zagotovitev finančne samostojnosti lokalne samouprave.

Po načelu subsidiarnosti opravlja nižja teritorialna skupnost vse zadeve, ki jih je sposobna opravljati glede na svoje zmogljivosti, višja raven pa le tiste zadeve, ki jih je mogoče učinkovito opravljati le na tej, višji ravni (Šmidovnik, 1995, str. 99).

Poenostavljeno pojem označuje ravnanje, kjer v primeru, da neko konkretno storitev nižja raven oblasti (v našem primeru lokalna) opravi enako učinkovito in uspešno in za enak strošek kot višja (v našem primeru država), ni razlogov, da jo višja zadržuje zase (Lavtar, 2003, str. 206).

Splošni pomen in namen načela subsidiarnosti je, da se zjamči neodvisnost nižjih organov v odnosu do višjih teles ali lokalnih organov v odnosu do centralnih organov. Zajema torej delitev oblasti med organe na različnih ravneh, kar je institucionalna podlaga za zvezne države. V Evropski skupnosti je regulacijsko merilo za to, kako si Skupnost in države članice delijo pristojnosti. Po eni strani izključuje posredovanje Skupnosti, kadar se o neki zadevi države članice lahko dovolj učinkovito dogovorijo na centralni, regionalni ali lokalni ravni. Po drugi strani pa določa, da sme Skupnost izvajati svoje pristojnosti, kadar države članice niso zmožne uresničiti ciljev pogodb na zadovoljiv način (Evropski parlament, 2005).

Načelo subsidiarnosti lahko opredelimo tudi po vidikih, iz katerih izhaja, in sicer so to: filozofski, politični, upravno-organizacijski in pravni vidik (Vlaj et al., 2006, str. 12):

- Filozofski vidik je stalno iskanje ravnovesja med svobodo posameznika in različnimi oblastmi, v tem primeru je posameznik v središču pozornosti, načelo pa ga varuje zoper politične oblasti, kadar je ta v nasprotju z njegovimi pravicami.
- Politični vidik načela subsidiarnosti daje prednost bazi pred vrhom. Porazdelitev pristojnosti ali nalog med različne ravni mora biti taka, da daje prednost temeljni oblasti (po navadi občini). Višja oblast pa naj opravlja tiste naloge, ki jih nižja ne more bolje. Višja oblast je dolžna pomagati nižji, da lahko opravlja in prevzame naloge, ki jih sedaj opravlja višja oblast.
- Upravno-organizacijski vidik: tu gre za stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje. Formula za delitve pristojnosti daje najnižji ravni vse tiste javne zadeve, ki ne morejo biti bolje in učinkoviteje uresničevane na višji ravni oblasti. Razdelitev pristojnosti naj zasleduje učinkovitost, racionalnost gospodarstva in bližino državljanov. To načelo se uresničuje z decentralizacijo. Zakonodajalec mora pri ustvarjanju politike in predpisov vedno imeti pred očmi subsidiarnost.
- Pravni vidik pa zahteva, da je to načelo vgrajeno v celotni pravni red države (Ustava, zakonodaja in ostali pravni predpisi).

Načelo subsidiarnosti postavlja v ospredje posameznika in njegovo avtonomijo ter ga varuje pred neupravičenimi posegi oblasti v njegov ustavno zavarovani položaj. Hkrati pa



pomeni tudi takšno razmerje med različnimi ravnmi oblasti, ki dajejo prednost nižjim pred višjimi oblastmi. Višja oblast naj opravlja le tiste zadeve, ki jih ne more učinkoviteje, racionalneje in bliže državljanom opravljati nižja oblast (Valj, 2001, str. 339).

## **2.2 NASTANEK IN IZVOR NAČELA SUBSIDIARNOSTI**

V judovsko-krščanskem izročilu se nastavki zamisli subsidiarnosti nahajajo že v drugi Mojzesovi knjigi Exodus. Pojavijo se v sobesedilu krize centralističnega načina vodenja, ko je bil Mojzes preobremenjen z razsojanjem o javnih zadevah. Vsebovani so v določeni zamisli načina vodenja izraelskega ljudstva po izhodu iz egiptovske dežele. Starozavezno poročilo govori o postavitvi sodnikov po Mojzesu v skladu z nasvetom njegovega tasta in mladinskega duhovnika Jetra. Konkretna naloga razsodnikov je bila pomagati Mojzesu iz krize neučinkovitega centralističnega vodenja. Isensee ocenjuje, da po svoji formalni zgradbi oblikovanje in organizacija oblasti, ki jo predlaga Jetro, ustreza načelu subsidiarnosti. Jetrov predlog ustreza upravni modrosti, ki je že dolgo splošno priznan in se odraža v razdelitvi stvarnih pristojnosti v stopnjeviti zgradbi upravnih organov in sodišč. Zagotavlja učinkovitost oblasti in sprejemljivost s strani vladnih institucij (Ivanc, 2004, str. 88).

Zamisel subsidiarnosti ima izvor in temelje tudi v starogrški filozofiji. Bila je sestavni del grške socialno-politične filozofije, katere izhodišče je pomenilo čudenje nad bivajočim in vprašanje o človekovi naravi, o njegovem bistvu, o smislu napotka »spoznanja samega sebe«.

Platon vidi kot razlog za nastanek države dejstvo, da posameznik ne more zadostovati sam sebi. Zaradi svoje nesamozadostnosti se mora posameznik obračati po pomoč k soljudem in se z njimi združevati. Na ta način nastane skupnost mestne države ali politeia.

Poleg Platona je bil za utemeljitev in uveljavitev prevlade grškega duha zaslužen tudi Aristotel. Aristotel je razlog za nastanek države utemeljeval drugače kot Platon. Trdil je, da je človek po naravi »politična žival«. To pomeni, da je odločilni vzrok združevanja posameznikov in oblikovanja države človekova naravna družbenost in ne pomanjkanje avtarkije ali samozadostnosti. Cilj države je srečno in dobro življenje posameznika, država naj da tudi možnost, da se posameznikove vrline popolnoma razvijejo.

Platonovo ali Aristotelovo poimenovanje dobrega življenja, dobre ureditve družbe, najboljše oblike države oz. ustave je usodno vplivala na razvoj rimske filozofije in nato na oblikovanje evropskega filozofskega izročila v celoti. V navedenih pojmovanjih je potrebno iskati teoretične nastavke za današnji koncept načela subsidiarnosti (Ivanc, 2004, str. 89-94).

Zamisel subsidiarnosti torej predstavlja čeprav ne izrecno klasično vprašanje antične teorije države in družbe. Prisotna je bila v antičnem poimenovanju dobrega življenja posameznika in v poimenovanju najbolje urejene družbe oz. najboljše državne oblike oz. ustave. V navedenem sobesedilu je zamisel načela subsidiarnosti odgovarjala na vprašanje o temelju pravnega reda, univerzalni ureditvi družbenega življenja in o določitvah pravotvornih subjektov, tj. nosilcih pristojnosti javne oblasti (Calliess, 1999, str. 25).

Načelo subsidiarnosti se je formalno pojavilo tudi v dokumentih Evropske unije, in sicer v Maastrichtski pogodbi, ki ga je s členom 3b v vključila v Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. Po mestu podpisa se imenuje tudi Maastrichtska pogodba, podpisana je bila 1. 2. 1993, veljati pa začela 1. 11. 1993. Pomeni do tedaj najobsežnejšo revizijo ustanovitvenih pogodb in načrt za vzpostavitev gospodarske, denarne in politične unije, ki naj postane tudi pomemben dejavnik varnostne in zunanje politike ter porok za spoštovanje kulturne raznolikosti, nacionalne in jezikovne identitete vseh vključenih evropskih narodov. S to pogodbo je ustanovljena EU, kot jo poznamo danes. Ne gre torej več le za gospodarsko, temveč tudi politično združevanje.

Današnja Evropska unija je rezultat trdega dela mnogih ljudi, ki so si prizadevali za združeno Evropo. Zgrajena je na konkretnih dosežkih: v nobenem delu sveta neodvisne države še niso združile svojih moči do take mere in na toliko področjih, ki so ključnega pomena za njihove državljane. Evropska unija je oblikovala skupno valuto in dinamični skupni trg, v katerem se ljudje, storitve, blago in kapital svobodno pretakajo. Prizadeva si, da skozi splošni družbeni napredek in primerno konkurenco prednosti skupnega trga lahko uživa čim več ljudi. Seveda tega ni bilo mogoče doseči čez noč, zgradba Evropske unije se je gradila postopoma (Seketin-Lestan, 2004, str. 3-5).

Prvi začetki ustanovitve EU segajo v 5. člen Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo iz leta 1951, kjer se je to načelo uporabilo kot zagotovitev Skupnosti, da ima neposredni vpliv na proizvodnjo in na trg le v primeru, ko bi to zahtevali nujni ukrepi za izvršitev določil pogodbe. Pravilo subsidiarnosti je uvedel enotni evropski akt leta 1987 na področje varovanje okolja (130. člen R iz pogodbe ustanovitvi Evropske skupnosti), vendar tam ni omenjen z imenom subsidiarnost. Sodišče prve stopnje Evropskih skupnosti je v sodbi z dne, 21. februarja 1995 (Recueil, str. II-289, odstavek 331) ugotovilo, da načelo subsidiarnosti ni splošno pravno načelo, v skladu s katerim bi morali preverjati zakonitost aktov Skupnosti, dokler ne začne veljati Pogodba o Evropski uniji (Evropski parlament, 2005).

Amsterdamska pogodba je vključila protokol o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti v evropske pogodbe, brez sprememb besedila načela subsidiarnosti v drugem pododstavku 5. člena Pogodbe o Evropski skupnosti. Pravila o njegovi rabi, ki niso opredeljena v pogodbah, temveč so se o njih uskladili s celostnim pristopom za uveljavljanje načela subsidiarnosti leta 1992 v Edinburgu, so tako postala pravno zavezujoča in sodno preverljiva.

Peti člen Pogodbe o Evropski skupnosti je kasneje Lizbonska pogodba razveljavila in nato opredelila načelo subsidiarnosti v členu 5 Pogodbe o Evropski uniji, pri tem pa je ohranila vse iz razveljavljenega člena in dodala še regionalno in lokalno razsežnost načela subsidiarnosti. Poleg tega Lizbonska pogodba nadomešča protokol iz leta 1997 o uveljavljanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti z novim protokolom, ki ima enak naslov, njegova glavna novost pa je nova opredelitev vloge nacionalnih parlamentov pri nadzoru nad spoštovanjem načela subsidiarnosti (Evropski parlament, 2005).

Torej lahko načelo subsidiarnosti brez večjih dilem umestimo v področje takšne politične filozofije, ki postavlja posameznika v epicenter organizacije sleherne družbe, kar je na en ali na drug način vedno vgrajeno v zahodno politično misel, začeni z učenji Aristotela, ki definira politiko kot umetnost vladanja svobodnim ljudem, preko Tomaža Akvinskega, po katerem država zagotavlja, povečuje oziroma ohranja naravno samoaktualizacijo ljudi oziroma je za njih dolžna skrbeti po popolnem upoštevanju njihove narave, v novejšem času pa zlasti liberalizacija oziroma neoliberalizem pa vse do katoliško naravnanih solidarističnih filozofskih trendov (Stremecki, 1994, str. 85).

Čeprav subsidiarnost povezujejo s Pogodbo iz Maastrichta in tedanjim predsednikom Evropske komisije Jacquesom Delorsom, je bil poleg Aristotela in drugih tudi papež Pij XI. eden tistih, ki so imeli pomembno vlogo pri razvoju subsidiarnosti, in sicer v okviru teorije katoliške filozofije. V papeški encikliki *Quadragesimo Anno* (1931) je namreč uporabil latinski izraz »*Subsidium afferre*« in začel s poudarkom: »Nepravičnost, veliko zlo in kršitev pravic predstavljajo red, v katerem si večja in višja družbena skupina pridržuje funkcije, ki bi jih lahko učinkovito izvedle manjše in nižje družbene skupine.« (Kovačič Krašovec, 2007, str. 3).

### **2.3 POGOJI ZA UVEDBO NAČELA SUBSIDIARNOSTI**

Čeprav je abstraktna zamisel subsidiarnosti jasna, njena praktična uporaba na določenih ravneh oblasti še vedno povzroča številne probleme. Abstraktno ali splošno zamisel načela subsidiarnosti je Isensee v disertacijski razpravi (l. 1968) podal tako, da je opredelil formalne pogoje uporabe načela subsidiarnosti s pomočjo naslednjih formalno pravnih predpostavk, ki morajo biti kumulativno podane v razmerja med določenimi družbenimi enotami (Ivanc, 2004, st. 73,74):

- med družbenimi enotami mora obstajati hierarhični odnos nadrejenosti ali podrejenosti;
- obstajati mora deljena pristojnost glede nalog, ki sodijo v skupni krog;
- družbene enote morajo biti usmerjene v izvršitev skupnega cilja, ki je obče dobro.

V dodatku k disertaciji (l. 2001) je Isensee v nekaterih ozirih dopolnil in nadgradil tezo o formalnih pogojih uporabe načela. Abstraktna zgradba subsidiarnosti napotuje na formalni del stopenjske vertikalne zgradbe družbene skupnosti, v kateri se (oblastne)

pristojnosti ali javne naloge izvajajo na različnih ravneh družbene zgradbe (Ivanc, 2004, st. 73,74).

Prvi problem, ki ga povzroča praktična uporaba načela, je ta, da politiki različno pojmujejo bistvo subsidiarnosti in se zato ne strinjajo o kriterijih za njegovo učinkovito uporabo. Zato mora biti doseženo soglasje o teh kriterijih, preden bi bilo realno upanje za njegovo praktično uporabo. Zaradi težavnosti opredelitve takih meril so se začetniki Maastrichtskega sporazuma raje zadovoljili z enostavnejšim priporočilom načela, namesto da bi se lotili delitve pristojnosti med EU in državami članicami. Namen je bil, da bi se to uredilo in da bi se tako strukturo EU pripeljalo bliže federalni filozofiji in pomirilo nekatere države članice glede tveganja vsiljevanja (Vlaj, 2001, str. 30).

Vlaj (2001, str. 31) opozarja, da je potrebno pri opredeljevanju natančne vsebine subsidiarnosti upoštevati naslednje:

- celovitost modernih družb;
- všteti nedvomno usmeritev k raznolikosti ravni upravljanja, kar pomeni, da je velika večina pristojnosti deljenih;
- da je to dinamično načelo, zato ne more biti izraženo v preveč strogih določbah;
- da mora kateri koli sistem delitve pooblastil upoštevati vse lokalne skupnosti, tudi tiste, ki na isti ravni nimajo nujno enakih možnosti za opravljanje svojih nalog;
- da mora učinkovita uporaba nujno zagotoviti ustrezne finančne in človeške vire za opravljanje prenesenih nalog, ki pa jih med različne ravni ni mogoče vnaprej objektivno razporejati.

Drugi problem je bil, da se je v EU pojavilo vprašanje, katera oblast naj bi nadzirala uporabo načela. Ena izmed rešitev je bila ta, da bi oblast zaupali Sodišču, vendar ta rešitev ni bila podprta, z njo se niso strinjali niti sodniki, zato je načelo ostalo esencialno politično načelo. Razlog, da ideja ni bila podprta, je ta, da bi bil proces iskanja kompromisov neroden in drag, sodišče pa bi pri tem imelo tudi politično vlogo. Med pripravljenimi razpravami pa se je pojavila ideja, da bi se varovanje načela zaupalo posebej izvoljenemu drugemu domu (zametek Evropskega senata), ki bi predstavljal državne parlamente (Vlaj, 2001, str. 31).

Tretji problem pa je, da je sporočilo SE o načelu subsidiarnosti naslovljeno na suverene države in je njegov cilj spodbuditi jih za večjo težo lokalne demokracije znotraj njih samih. Pri EU pa ostaja uvedba načela na ravni skupnosti popolnoma nejasna v nekaterih pogledih, odkar je lahko uporabljeno tako za podporo krepitve njene oblasti, kot za večji poudarek avtonomije posameznih držav. To temeljno raziskavo med pristopom SE in tistim v EU moramo poudariti (Vlaj, 2001, str. 31).

### **3 NAČELO SUBSIDIARNOSTI V POVEZAVI Z DRUGIMI NAČELI**

Subsidiarnost zahteva, da se na nižjo raven prenesejo zadeve, ki jih je bolj smiselno uresničevati na tej ravni, pri tem pa moramo presoditi, ali bo prenos na nižjo raven zagotavljal uresničitev naslednjih načel (Vlaj, 2001, str. 31-32):

- načelo enotnosti delovanja
- načelo učinkovitosti
- načelo enotnosti uporabe
- načelo solidarnosti

#### **3.1 NAČELO ENOTNOSTI DELOVANJA**

Zagotavljanje enotnosti delovanja pomeni zagotovitev enakih pogojev za delovanje različnih ravni. Vse ravni morajo imeti čim bolj enake možnosti za izvajanje nalog, ki so v njihovi pristojnosti, saj se s tem uresničuje načelo subsidiarnosti, hkrati pa se uresničuje tudi načelo enotnosti delovanja, saj je enotnost delovanja nedvomno pomembna zahteva, s katero se srečujejo države danes.

Enotnost delovanja je v luči obstoječe krize več kot nujna mobilizacija moči v vseh delih, ki mora, če je le mogoče, zagotoviti gospodarno upravljanje virov. Tako delovanje pa je vse težje zagotoviti zaradi naraslega števila skupnosti ali ravni, ki so vključene v ta proces. Javne oblasti se morajo ves čas zavzemati za to načelo, saj je zaradi vedno večje potrebe po ekonomičnosti upravljanja virov enotno delovanje vse bolj potrebno (Vlaj, 2001, str. 32).

To načelo uporabljamo, da upravičimo določene kompromise, ki jih moramo skleniti, da bi lahko dosegli dve nasprotujoči si potrebi, in sicer: po eni strani, da bi odločanje približali državljanom, po drugi pa, da bi uveljavili nove oblastne strukture za pripravo in uporabo zahtevanih odločitev. Obstajajo zadeve, ki se bolj opravljajo lokalno kot centralno, ker predpostavljajo poznavanje razmer: socialna politika, nasploh posebne zadeve, ki se nanašajo na življenjske razmere (ceste, stanovanja, kultura ...), razvoj in načrtovanje mesta. To je področje, na katerih mora biti največja možna svoboda dana lokalni pobudi, regionalnim skupnostim - v zveznih državah zveznim enotam - in kjer se država vključuje samo skozi splošne smernice (urejanje okolja, minimalna pravila, splošni planski načrti, načela ekonomske politike) (Vlaj, 2001, str. 32).

Država ali regionalna oblast lahko poseže v izvajanje nalog na nižjih ravneh v imenu enotnosti delovanja takrat in tako dolgo, dokler je nujno ali v vsakem primeru v skladu s pravili, ki so oblikovana s pomočjo postopkov, ki dovoljujejo udeležbo zainteresiranih lokalnih in regionalnih skupnosti (Kovač Krašovec, 2007, str. 9-10).

Načelo subsidiarnosti bi lahko šteli kot posebne vrste anticentralistično klavzulo, ki bi preprečevala zgoščanje oblasti v vrhu sistema, pri čemer bi bilo treba izjeme izrecno obrazložiti oziroma najti zanje ustrezen nujni razlog. Načelo subsidiarnosti mora postati načelu enotnosti delovanja enakopravna protiutež (Vlaj, 2001, str. 32).

### **3.2 NAČELO UČINKOVITOSTI**

Načelo učinkovitosti pomeni, da se nižjim ravnom, ki izvajajo naloge, zagotovi, da se izvajajo na čim boljši način in čim bolj učinkovito, s čim manjšimi stroški ter čim bližje državljanom.

Ekonomska teorija fevdalizma glede subsidiarnosti in učinkovitosti vsebuje naslednja pomisleka (Vlaj, 2001, str. 32-33):

- neposredna bližina: ta omogoča biti bližje ljudem in z nižjimi stroški, pri njihovi oskrbi s storitvami;
- učinki presežkov: optimalna dodelitev pooblastil je dosežena, ko proizvedene storitve v celoti koristijo samo državljanom.

Na področju načela učinkovitosti ni trdnejšega merila, s katerim bi učinkovitost lahko merili. To načelo se ne omejuje zgolj na učinkovitost v ekonomskem smislu. Način, s katerim se doseže učinkovitost, je bolj stvar politične izbire in ni toliko tehnična zadeva. Vpeljava človeških dejavnikov, ki spodbujajo soglasje in splošno boljše počutje v družbi, končno privede tudi do večje učinkovitosti (Kovačič Krašovec, 2007, str. 9).

### **3.3 NAČELO ENOTNOSTI UPORABE**

Bistvo načela enotnosti uporabe je, da naj bi državljani imeli enakopravne življenjske pogoje. Državne institucije naj bi upoštevale lokalne razmere in tako prilagodile politiko. Torej je v tem pomenu načelo subsidiarnosti bolj metoda delovanja (Vlaj, 2001, str. 33).

Spoznavanje, ki izhaja iz tega načela, je omogočanje manevrskega prostora, da bi lahko posamezna raven uporabila primernejšo politiko, kot če tega manevrskega prostora ne bi imeli. Načelo subsidiarnosti tukaj nastopi kot protiutež nefleksibilnosti, ki je po navadi posledica uporabe načela enotnosti delovanja (Stremecki, 2001, str. 182-183).

### **3.4 NAČELO SOLIDARNOSTI**

Načelo solidarnosti vsebuje pomoč, gre za pomoč, kjer se ne postavi vprašanje, ali se oblast sme vmešavati, temveč ali ima dolžnost to storiti ter obveznost pomagati z namenom omogočanja prevzemanja odgovornosti, gre za pomoč, ki krepí in daje pravico avtonomije (Vlaj et al., 2006, str. 27).

Finančna sposobnost lokalne oblasti ni le njen problem, temveč zadeva državo kot celoto, ker mora skrbeti za izenačevanje razmer. Da se doseže največja učinkovitost v tej zvezi, je treba dolžnosti lokalnih oblasti čim bolj natančno opredeliti, da se bodo lahko njihove potrebe primerjale po merilih, ki bodo, kolikor je mogoče, objektivne (Kovačič Krašovec, 2007, str. 9).

Na prvi pogled si načeli solidarnosti in subsidiarnosti zdita nasprotujoči si načeli, saj naj bi se solidarnost lažje dosegala na državni ravni, kot pa v ekstremno decentraliziranem sistemu. Vendar pa ideja subsidiarnosti vsebuje idejo pomoči, iskanje ravnotežja virov med različnimi skupnostmi. Pomoč pa je brez pomena, če ne vodi k usposobitvi prejemnika za delovanje, ki mora prevezati tudi odgovornost za uresničevanje svojih nalog (Vlaj, 2001, str. 33).

## 4 NAČELO KONEKSITETE - POVEZANOSTI

Ideja koneksitete temelji na tem, da naj tiste organizacije (npr. država), ki drugim naložijo določene naloge (npr. občinam), tudi zagotovijo zadostna sredstva in pa čim večjo svobodo pri odločanju o uporabi sredstev (Vlaj et al., 2006, str. 28-29). Lokalne skupnosti imajo lastne vire, ki izvirajo iz njihovega premoženja in lokalnih davkov, taks ter sredstev, ki jih v ta namen da država, lahko pa se tudi zadolžujejo v okviru zakona. Če razmerja v finančno materialnem pogledu med državo in lokalnimi skupnostmi niso pravilno postavljena, je zaradi tega ogrožena lokalna samouprava.

Skupaj z načelom subsidiarnosti tvori načelo koneksitete dvojec najpomembnejših načel v sodobnem sistemu lokalne samouprave. Gre za relativno mlado načelo, saj ga je začelo preučevati šele v devetdesetih letih dvajsetega stoletja, ko sta nemška pravna strokovnjaka Schoch in Wieland objavila strukturno analizo »Finančna odgovornost za nastanek izdatkov, ki jih občinski upravi nalagata zvezna in deželna zakonodaja«. Rezultati te raziskave so pokazali, da sta nujni posledici vsake prepustitve nalog omejevanja občinske samouprave in poraba sredstev, ki so bila predvidena za prostovoljno izvajanje samoupravnih zadev (Vlaj, 2001, str. 33).

V bistvu je to načelo vsebovano tudi v ustavah nemških zveznih dežel in preperečuje, da bi posamezne zvezne dežele občinam naložile nove naloge in pristojnosti z namenom, da bi same privarčevale na stroških zagotavljanja prenesenih nalog. Načelo koneksitete torej poskuša preperečiti oblikovanje nalog v breme tujih blagajn in je varovalni način v korist občin, ki ga vsebuje ustava (Vlaj et al., 2006, str. 28-29).

Načelo koneksitete je formalno deklarirano – proglašeno tudi v naši Ustavi v 140. členu<sup>1</sup>. Ta člen je bil junija 2006 spremenjen tako, da ni več potrebno predhodno soglasje lokalnih skupnosti za prenos določenih državnih nalog v opravljanje lokalnih skupnosti, ostaja pa obveznost države, da v takih primerih zagotovi ustrezna sredstva. Tudi v novem 143. členu<sup>2</sup> je zapisano to načelo, tako da država lahko prenese na pokrajino določene državne naloge, če za to zagotovi ustrezna sredstva (Ustava RS, 2006).

V institucionalnem in upravno-organizacijskem pogledu pomeni načelo subsidiarnosti stalni razmislek o razdelitvi pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za njihovo uresničevanje (Ifimes, 2011).

---

<sup>1</sup> V 140. členu v drugem odstavku Ustava RS določa, da: »Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva.«

<sup>2</sup> Ustavni zakon o spremembi 121., 140. in 143. člena Ustave RS, UL RS št. 68/2006 z dne, 30. 6. 2006. Pokrajinska zakonodaja v preteklem mandatu ni bila sprejeta.



V žarišču pozornosti je državljan, opremljen s sodobnimi pravicami, svoboščinami in novimi potrebami. Načelo subsidiarnosti išče nenehno ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi oblastmi in pomeni tudi, da država in mednarodne institucije, predvsem EU, upoštevajo vlogo in položaj lokalnih in regionalnih oblasti v posamezni državi (Ifimes, 2005).

## 5 NAČELO SUBSIDIARNOSTI IN EVROPSKA UNIJA

Načelo subsidiarnosti, ki je del Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti in se glede na pristojnosti, ki si jih delijo Skupnost in države članice, opredeljuje, kdaj ima Skupnost pri ukrepanju prednost pred državami članicami. Unija dosega svoje cilje v skladu z določbami, pogoji in časovnim razporedom te pogodbe, upoštevajoč načelo subsidiarnosti iz člena 5 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (5. člen). Skupnost deluje v mejah pristojnosti in ciljev, ki jih določa ta pogodba. Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le, če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Skupnost. Noben ukrep Skupnosti ne sme prekoračiti okvirov, ki so potrebni za doseganje ciljev te pogodbe.

Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti se od 1. decembra leta 2009, z začetkom veljavnosti Lizbonske pogodbe, imenuje Pogodba o delovanju Evropske unije (Lizbonska pogodba).

Ustava EU v členu I-9 predlaga subsidiarnost kot eno izmed »temeljnih načel«, kateremu je dodan tudi posodobljen protokol subsidiarnosti in proporcionalnosti (Hojnik, 2007):

- Za razmejitev pristojnosti Unije velja načelo prenosa pristojnosti. Za izvajanje pristojnosti Unije veljata načeli subsidiarnosti in sorazmernosti.
- V skladu z načelom prenosa pristojnosti Unija deluje le v mejah pristojnosti, ki so jih s pogodbama nanjo prenesle države članice za uresničevanje v pogodbah določenih ciljev. Države članice obdržijo vse pristojnosti, ki niso s pogodbama dodeljene Uniji.
- V skladu z načelom subsidiarnosti Unija na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, deluje, če in kolikor države članice ciljev predlaganih ukrepov ne morejo zadostno doseči na centralni ravni, na regionalni ali lokalni ravni, temveč se jih zaradi obsega in učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže na ravni Unije. Institucije Unije uporabljajo načelo subsidiarnosti v skladu s Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti. Nacionalni parlamenti načelo subsidiarnosti upoštevajo v skladu s postopkom, določenim v tem protokolu.
- V skladu z načelom sorazmernosti ukrepi Unije vsebinsko in formalno ne smejo presegati tistega, kar je potrebno za doseganje ciljev pogodb. Institucije Unije uporabljajo načelo sorazmernosti v skladu s Protokolom o uporabi načel subsidiarnosti in sorazmernosti.

Pristojnosti med EU in državami članicami se delijo na:

- Izključne pristojnosti EU (člen 3, PDEU): carinska unija, določitev pravil o konkurenci na notranjem trgu, skupna valuta, ribiška politika, skupna trgovinska politika;

- Deljena pristojnost EU in DČ (člen 4, PDEU): notranji trg, socialna politika, ekonomska, socialna in teritorialna kohezija, kmetijstvo, ribištvo, okolje, varstvo potrošnikov, promet, vseevropska omrežja, energija, območje svobode, varstva in pravic ...
- Podporna pristojnost EU (člen 6, PDEU): industrija, kultura, turizem ...
- Izključne pristojnosti DČ: dedno, družinsko, kazensko pravo (razen čezmejne institucije).

Če ima Unija po Pogodbah na določenem področju izključno pristojnost, lahko samo Unija izdaja zakonodajne in sprejema pravno zavezujoče akte; države članice lahko tako ukrepajo same le, če jih Unija pooblasti za to ali za izvajanje aktov Unije (člen 2/1 , PDEU).

Če ima Unija po Pogodbah na določenem področju deljeno pristojnost z državami članicami, lahko Unija in države članice na tem področju izdajajo zakonodajne in sprejemajo pravno zavezujoče akte. Države članice izvajajo svojo pristojnost, kolikor Unija svoje pristojnosti ne izvaja. Države članice ponovno izvajajo svojo pristojnost, kolikor se je Unija odločila, da bo svojo pristojnost prenehala izvajati (Člen 2/2, PDEU).

Unija je na nekaterih področjih in pod pogoji, določenimi s Pogodbama, pristojna za izvajanje ukrepov za podporo, uskladitev ali dopolnitev ukrepov držav članic, ne da bi s tem nadomestila pristojnost držav članic na teh področjih (Člen 2/5, PDEU).

Z izjemo področij, na katerih ima pristojnosti izključno Evropska skupnost, je cilj načela subsidiarnosti po eni strani obvarovati zmožnost odločanja in ukrepanja v državah članicah, po drugi strani pa uzakonja posredovanje Skupnosti, če države članice niso zadovoljivo realizirale ciljev zaradi razsežnosti ali učinkov načrtovanega ukrepanja. Namen vključitve tega načela v evropske pogodbe je bil tudi, da se odločanje čim bolj približa državljanom. Uporaba načela subsidiarnosti na področju EU ima pravno podlago v drugem pododstavku člena 5 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti skupaj z uvodom, uvodno izjavo 12 in drugim pododstavkom člena 2 Pogodbe o Evropski uniji (Evropski parlament, 2005).

Na splošno je na uporabo načela subsidiarnosti mogoče gledati z dveh plati. Na področjih, kjer pogodba, odgovornost – deljeno z državami članicami – nalaga Skupnosti, je to načelo merilo za ugotavljanje odgovornosti (omejuje izvajanje pristojnosti). Na področjih, kjer pogodba Skupnosti ne nalaga odgovornosti, pa načelo ne ustvarja dodatne pristojnosti (ni podeljevanja pooblastil) (Evropski parlament, 2005).

## 5.1 PROBLEMI RAZUMEVANJA NAČELA SUBSIDIARNOSTI

Načelo subsidiarnosti se nanaša samo na področja, ki si jih delijo Skupnost in države članice. Zato se ne nanaša na področja, ki so v izključni pristojnosti Skupnosti ali v izključni nacionalni pristojnosti. Vendar je ločnica zabrisana, ker lahko člen 308 Pogodbe o Evropski skupnosti področje v pristojnosti Skupnosti razširi, če je očitno, da bo za doseganje ciljev Pogodbe potrebno ukrepanje Skupnosti. Razmejevanje področij v izključni pristojnosti Skupnosti ostaja vprašljivo zlasti zato, ker v pogodbah pristojnost ni določena po področjih, temveč so opisane le njene funkcije. Tudi Sodišče Evropskih skupnosti je v mnogih sklepih, ki izhajajo iz pogodb, nekatere pristojnosti (ki niso posebej opredeljene v pogodbah) opredelilo in priznalo kot izključne, ni pa določilo dokončnega seznama takšnih pristojnosti.

Ker ni bilo jasne ločnice za uporabo načela subsidiarnosti, se je to načelo še naprej različno razlagalo. Vseeno pa si Skupnost očitno prizadeva omejiti svoje delovanje na cilje, opredeljene v pogodbah, in zagotoviti sprejetje novih ukrepov na ravni, ki bi bila kar najbližje državljanom. Vez med načelom subsidiarnosti in približevanjem državljanom je posebej poudarjena v uvodu k Pogodbi o Evropski uniji (Evropski parlament, 2005).

Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe pa so se končala vsa razhajanja v razumevanju področja uporabe načela subsidiarnosti.

Lizbonska pogodba priznava in utrjuje vlogo nacionalnih parlamentov, ki so ob upoštevanju vloge evropskih institucij bolj vpeti v delo Evropske unije. Z novo določbo so jasno navedene pravice in obveznosti nacionalnih parlamentov v Evropski uniji, bodisi pri obveščanju parlamentov, nadzoru nad izvajanjem načela subsidiarnosti, mehanizmih ocenjevanja na področju svobode, varnosti in pravice ali reviziji pogodb (Lizbonska pogodba, 2009).

Novost Lizbonske pogodbe je predvsem nadzor nad izvajanjem načela subsidiarnosti. Po načelu subsidiarnosti lahko Evropska unija ukrepa samo v primeru, da so ukrepi na evropski ravni učinkovitejši od ukrepov na nacionalni ravni, z izjemo področij, ki sodijo v njeno izključno pristojnost. Če bo katerikoli nacionalni parlament menil, da kak predlog ni v skladu s tem načelom, bo sledil naslednji dvodelni postopek (Lizbonska pogodba, 2009):

- če bo tretjina nacionalnih parlamentov menila, da predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, bo morala Komisija ponovno preučiti svoj predlog in se odločiti, ali ga bo obdržala, spremenila ali umaknila;
- če bo tretjina nacionalnih parlamentov menila, da predlog ni v skladu z načelom subsidiarnosti, bo morala Komisija ponovno preučiti svoj predlog in se odločiti, ali ga bo obdržala, spremenila ali umaknila; Komisija bo morala predložiti svoje razloge, Evropski parlament in Svet pa bosta odločila, ali bosta začela zakonodajni postopek ali ne.

## **5.2 NAČELO SUBSIDIARNOSTI IN EVROPSKO PRAVO**

Eno od temeljnih načel evropskega prava je načelo subsidiarnosti. Evropsko pravo predstavlja samostojni pravni sistem, ki ga ustvarjajo organi Evropske unije na podlagi pristojnosti, ki so jo nanje prenesle države članice s prenosom izvrševanja določenih delov državne suverenosti. Področje, znotraj katerega preučujemo vlogo pravnega načela subsidiarnosti, je področje evropskega upravnega prava<sup>3</sup>. Splošno evropsko upravno pravo ima dve oznaki, pod prvo oznako velja, da nekateri teoretiki upravnega prava z njim označujejo le upravno pravo Evropske Skupnosti, drugi teoretiki pa skupno evropsko upravno pravo, kar pomeni, da ne gre samo za razvoj Evropske skupnosti, temveč tudi razvoj upravnega prava v širokem krogu drugih držav članic Sveta Evrope (Ivanc, 2005, str. 250-267).

### **5.2.1 NAČELO SUBSIDIARNOSTI KOT PRAVNO NAČELO**

Načelo subsidiarnosti je tesno povezano s pojavom prava ali pravnim redom, pravni red predstavlja skupek abstraktnih splošnih pravnih norm, oziroma skupek vseh pravnih predpisov, ki veljajo na določenem ozemlju v določenem času. Strinjati se moramo s Susterhennovo ugotovitvijo (Susterhenn, str. 149), da je načelo subsidiarnosti splošno družbeno načelo, ki ima pravni značaj.

Ugotovljeno je bilo, da je predmet načela subsidiarnosti družbeni pojav »vladanja« in posledično ureditev »pristojnosti«. V pravno urejeni družbi mora biti »vladanje« pravno urejeno. Pravno načelo subsidiarnosti se zato nanaša na organe, ki so pristojni za oblikovanje prava in predstavljajo neko hierarhijo med prvotnimi organi kot sestavnimi deli družbene celote. Pravo ureja pojav »vladanja« preko temeljnih načel, kot so npr. načelo pravne države, načelo demokratičnosti ali načelo delitve oblasti. Zdi se, da lahko tudi načelo subsidiarnosti uvrstimo v sklop temeljnih pravnih načel, ki urejajo pojav »vladanja«, saj ureditev »pristojnosti« v smislu primarne pristojnosti nižjih družbenih enot implicitno pomeni pristojnost za relativno samostojno oblikovanje prava. Tukaj se postavi vprašanje, ali lahko govorimo o načelu subsidiarnosti kot o pravnem načelu in v ožjem smislu ter ali predstavlja načelo subsidiarnosti splošno načelo upravnega prava (Ivanc, 2004, str. 118).

Ugotovili so, da je v filozofskem in socialno-filozofskem smislu načelo subsidiarnosti univerzalno načelo in zato normativna moč načela subsidiarnosti kot univerzalnega načela socialne, politične in moralne filozofije nujno učinkuje tudi na pravno področje.

Pravo namreč ni pojav, ki bi obstajal poleg družbe ali zunaj nje, neodvisno od sveta, morale in politike. Ker je pravo vezano na družbeno resničnost in na človekove temeljne

---

<sup>3</sup> Področje upravnega prava je tesno povezano s področjem evropskega ustavnega prava oz. evropskim konstitucionalizmom.

moralne predstave, ima tudi v pravno-filozofskem pomenu načelo subsidiarnosti pomembno vlogo. Če govorimo o načelu subsidiarnosti kot o pravnem načelu, potem ga je potrebno razumeti samo kot sestavni del pravnega »reda« , sestavni del prava. Pravni »red« je že po svojem bistvu univerzalen, pomembno pa je, da je pojem reda za pravo pomemben in da ni več prava, ko ni več reda. Ko smo obravnavali pojem reda, pa smo ugotovili, da predstavlja načelo subsidiarnosti urejajoče načelo, saj se preko njega izraža ideja reda. Za pojav prava ali bistvo prava je poleg »reda« značilna še ena odločilna prvina. To je »človečno ravnanje«, ki se ne razume naturalistično, kot vsako ravnanje ljudi, ampak kot etično ravnanje ljudi, katerega izhodišča so vrednote. Enotnost pravnega pojava obstaja v usklajenosti obeh prvin, ki si lahko tudi nasprotujeta. Problematika pravnega načela subsidiarnosti ne obsega le problemov »urejanja« v smislu abstraktne univerzalnosti, temveč se navezuje na vrednostno pojmovanje človeka in njegovo konkretno ravnanje v življenju, ki teži k pravičnemu redu (Ivanc, 2005, str. 110-113).

## **5.2.2 VLOGA PRAVNEGA NAČELA SUBSIDIARNOSTI V DRŽAVNEM PRAVU**

### **Zvezna Republika Nemčija**

V njej ima pravno načelo subsidiarnosti »domovinsko pravico«, zanimivo je bilo že v ustavni konvenciji; čeprav v tistem času ni prišlo do izredne opredelitve pravnega načela subsidiarnosti v zvezni ustavi, se razprava o tem načelu ni prenehala. Potekala je razprava o vključitvi načela subsidiarnosti v nemško zvezno ustavo leta 1992 in takrat so odpisali nekatere dvome o ustavnem statusu pravnega načela subsidiarnosti, ki ga je prej velik del pravne teorije priznaval kot nepisano ustavno načelo. Nanaša pa se na dve temeljni področji, in sicer na varovanje temeljnih pravic posameznika nasproti državi in pa na razmejitve pristojnosti med zvezo in deželami, ki imajo status držav. Teritorialni vidik načela subsidiarnosti se nanaša na ureditev odnosov med zvezo in deželami. Po odločbi 30. člena Ustave ZRN je izvrševanje državnih pristojnosti in izpopolnjevanje državnih nalog del deželne pristojnosti, razen če zvezna ustava ne določa drugače. Določeno je, da ima dežela izvirno zakonodajno pristojnost, razen kadar ustava zanjo pooblašča zvezo. Evropeizacija pomeni velik pritisk na nemško ustavno ureditev in njeno poimenovanje sistema. Ugotavlja se, da je pri nemški federalni prenos zakonodajnih pooblastil na Skupnost posegel v prej oblikovano federalno ravnotežje med zvezo in deželami. Ocenjuje se, da bi lahko do podobnega učinka prišlo tudi v drugih federalno urejenih državah (Ivanc, 2005, str. 271-276).

### **Italijanska Republika**

V zelo razčlenjeni in sistemsko urejeni obliki, ki je na nekaterih mestih doslednejša od nemške zvezne ustave, je načelo subsidiarnosti uresničeno v italijanski pravni ureditvi. Najprej je bilo načelo subsidiarnosti uvedeno v zakonsko ureditev na področju regionalne samouprave z zakonom, št. 59/97 z dne, 15. marca 1997, tako imenovanim Bassaninjevem zakonom (Ivanc, 2004, str. 310).

Bassninjev zakon je pomenil radikalno spremembo upravnih struktur na državni in lokalni ravni, saj je s tem vlada dobila pooblastilo, da z uredbo prenese vrsto upravnih funkcij in nalog na dežele, pokrajine, občine in druga lokalna telesa, ta prenos pristojnosti pa je moral biti v skladu z načelom subsidiarnosti. Spremembi zakonske ureditve na področju teritorialne upravne ureditve je sledila sprememba ustave leta 2001, kjer je izrecno zapisano načelo subsidiarnosti, in sicer v odločbi 118. člena ustave, ki ureja upravne funkcije in pa tudi v odločbi 120. člena ustave, ki zagotavlja svoboden pretok blaga, oseb, storitev in delovne sile med regijami. Pomembno je, da v nasprotju s staro ustavno ureditvijo, v kateri 118. člen ustave izhaja iz načela »od zgoraj navzdol«, izhaja koncept nove odločbe iz načela subsidiarnosti. Ta nova ustavna ureditev v prvem odstavku 118. člena določa, da upravne funkcije pripadajo občini, razen če so zaradi zagotavljanja enotne prakse prenesene na deželo, pokrajino itd. Veleva, da mora biti prenos pristojnosti v skladu z načelom subsidiarnosti, razlikovanja in pristojnosti. Občine, pokrajine in metropolitana imajo v skladu z drugim odstavkom 118. člena ustave lastne upravne funkcije in funkcije, ki jih z zakonom nanje prenese država. Vse te spremembe italijanske ustave in področne zakonske ureditve predstavljajo dosledno formulacijo pravnega načela subsidiarnosti (Ivanc, 2005, str. 278-280).

## **Republika Slovenija**

Načelo subsidiarnosti se odraža tudi v vrsti odločb Ustave Republike Slovenije. Neteritorialna subsidiarnost se kaže v odločbah o varovanju temeljnih človekovih pravic, normativna vsebina načela subsidiarnosti je izražena tudi v odločbi 34. člena Ustave, ki vsakomur zagotavlja pravico do osebnega dostojanstva in varnosti, ter odločba 35. člena Ustave, ki vsakomur zagotavlja nedotakljivost telesne in duševne celovitosti, njegove zasebnosti ter osebnostnih pravic (34. in 35. člen Ustave).

Teritorialna subsidiarnost se izraža v ustavnih odločbah o lokalni samoupravi. V skladu z odločbo 138. člena Ustave prebivalci Slovenije uresničujejo svojo lokalno samoupravo na način občin in drugih lokalnih skupnosti. Občina je temeljna samoupravna lokalna skupnost, ki obsega naselje ali več naselji, ki so povezana s skupnimi potrebami in interesi prebivalcev. V določbi 141. člena Ustave je vpeljana posebna vrsta občine, tako imenovana mestna občina. Ustavni koncept lokalne samouprave temelji zlasti na negativni prvini subsidiarnosti, ki daje poudarek ustavnemu varstvu avtonomije občine kot temeljne oblike lokalne samouprave. V pristojnosti občine so zadeve, ki jih ona sama lahko opravi in zadevajo samo prebivalce občine. Ustava pa dopušča tudi prenos opravljanja pristojnosti pri posameznih nalogah iz državne pristojnosti na občino in širšo lokalno skupnost, če država za to zagotavlja sredstva in ob soglasju občine oziroma širše lokalne skupnosti, med nje pa spada tudi pokrajina, ki pa ni obvezana po Ustavi (Ivanc, 2004, str. 318).

K zapleteni problematiki slovenske ureditve lokalne samouprave po eni strani pripomore zapostavljanje vidika pozitivne subsidiarnosti in po drugi strani omalovaževanje vidika negativne subsidiarnosti (Ivanc, 2005, str. 283, 284).

### **5.2.3 VLOGA PRAVNEGA NAČELA SUBSIDIARNOSTI V SISTEMU MEDNARODNOPRAVNEGA VARSTVA PO EVROPSKI KONVENCIJI ZA ČLOVEKOVE PRAVICE**

Čeprav je vloga načela subsidiarnosti v mednarodnem javnem pravu, z izjemo prava človekovih pravic, le redko omenjena, lahko ugotovimo, da je tudi v njem mogoče najti koncept in institute, ki izražajo temeljno idejo načela. Bolj odločno pozitivnopravno obliko je načelo subsidiarnosti dobilo v okviru Evropske konvencije za človekove pravice (EKČP), ki zagotavlja regionalno mednarodno pravno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin v Evropi. Znotraj sistema EKČP je načelo subsidiarnosti strukturno in dinamično načelo, ki upošteva, da sistem varstva pravic po Konvenciji ni izčrpen, zaradi česar imajo države možnost, da varujejo pravice v širšem obsegu in na raznovrstne načine. Prav tako upošteva naziranje, da so državne oblasti v skladu s tradicionalno vlogo države v boljšem položaju pri iskanju pravnega ravnotežja med javnim interesom (državne) skupnosti in varstvom pravic posameznika. Pojmovanje načela subsidiarnosti v EKČP ne temelji samo na subjektivistični logiki varstva temeljnih človekovih pravic, ampak tudi na objektivistični prvini, ki predpostavlja primarno odgovornost države za delovanje v skladu z načeli pravne in demokratične države ter varovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V sistemu varstva po EKČP načelo subsidiarnosti nima le vloge strukturnega načela, ki določa temeljna razmerja glede pristojnosti med državo in mednarodno strukturo. Funkcija mednarodnopravnega varovanja človeških pravic predstavlja glavno obliko konkretizacije materialnih normativov vsebine načela subsidiarnosti. Za sistem varstva EKČP je značilna dihotomija med materialno in formalno prvino načela subsidiarnosti. Kljub temu da slednji prvini pravna teorija namenja večjo pozornost, je potrebno odločilno obliko konkretizacije normativne vsebine načela subsidiarnosti razumeti v samem razlogu vzpostavitve sistema varstva človekovih pravic po EKČP, v katerem sta izražena pozitivna prvina načela subsidiarnosti in naloga varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot tretja prvina pravnega načela subsidiarnosti (Ivanc, 2004, str. 327,328).



## **6 NAČELO SUBSIDIARNOSTI IN LOKALNA SAMOUPRAVA**

Po Zakonu o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS, 3. člen), je lokalna samouprava opredeljena kot pravica in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah ustave in zakona urejajo in upravljajo bistveni del javnih zadev, v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. Gre za posebno avtonomijo, javno pravno sfero, ki je temelj vsakega demokratičnega režima.

Lokalna samouprava je tudi danes v žarišču znanstvene, strokovne in politične pozornosti, tako pri nas kot v Evropi. V sodobnosti je pomen lokalne samouprave še posebej pomemben za presojo demokratičnosti neke družbe. Danes lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalne skupnosti, da v mejah ustave in zakonov predpiše in ureja pomemben delež javnih zadev lokalne narave z lastno odgovornostjo in v interesu lokalnega prebivalstva. Iz pojma lokalna samouprava torej izhaja, da gre za takšno obliko upravljanja, pri kateri se lokalna skupnost sama upravlja, seveda le glede lokalnih zadev. Poudarek je na človeku, zadovoljevanju njegovih sodobnih potreb in kakovosti življenja njega in njegove družine na kraju prebivanja. Lokalne skupnosti pa niso vase zaprte skupnosti, temveč so odprte tudi navzven, v širše lokalne skupnosti, državo, Evropo in globalno družbo. Vse bolj narašča tudi pomen čezmejnega povezovanja in sodelovanja lokalnih skupnosti (Šmidovnik, 1994, str. 27).

Pojem lokalne samouprave pomeni več kot zgolj lokalno skupnost; pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je zgolj nosilec lokalne samouprave, njen subjekt, lokalna samouprava pa je pravno sistemska institucija, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti. Ta se izraža v njeni neodvisnosti od države in od vsake druge organizacije. Analitično gledano združuje torej pojem lokalne samouprave dve sestavini: sociološko sestavino – lokalno skupnost in pravno sistemske sestavino – lokalno samoupravo (Šmidovnik, 1994, str. 27).

Po opredelitvah Šmidovnika in drugih avtorjev pa lahko povzamemo, da so bistveni elementi lokalne skupnosti (Šmidovnik, 1995, str. 17):

- določeno ozemlje;
- ljudje, ki so naseljeni na tem ozemlju;
- skupne potrebe in interesi teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb;
- zavest ljudi o skupnosti, v kateri živijo.

### **6.1 NASTANEK LISTINE O LOKALNI SAMOUPRAVI**

Evropska listina o lokalni samoupravi je najpomembnejši dokument, ki ga je Svet Evrope sprejel na področju lokalne samouprave. Listina je bila odprta za podpis kot dogovor držav

članic SE 15. oktobra 1985 na 20. plenarni seji Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Veljati je začela 1. septembra 1988, potem, ko so jo ratificirale štiri države. Republika Slovenija je MELLs podpisala oktobra leta 1994, 15. novembra 1996 je Državni zbor sprejel zakon o njeni ratifikaciji, s 1. marcem 1999 pa je začel veljati. Republika Slovenija je izvedla postopek ratifikacije dokaj rutinsko, ne da bi bila njegova podlaga natančna in poglobljena analiza posledic ratifikacije (Ribičič, 2001, str. 115).

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

Za ratifikacijo so govorili notranji in zunanji razlogi. Čeprav je bila listina eden od temeljnih dokumentov za pripravo Ustave RS in ZLS, je po njeni ratifikaciji mogoč ponovni kritični pogled vse do zdaj sprejete zakonodaje, ki se nanaša na lokalno samoupravo. Nastajajoča področna zakonodaja mora upoštevati vse določbe MELLs, zlasti pa gre za delitev pristojnosti med državo in lokalnimi oblastmi (načelo subsidiarnosti) (Vlaj et al., 2006, str. 76-77).

Listina nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti (Vlaj, 2000, str. 107).

## **6.2 SESTAVA IN POMEN MELLSA**

Listina je sestavljena iz preambule in normativnega dela. Preambula je uradni uvod v pomembnejše dokumente, kot so ustava, ustanovne listine, pomembnejše mednarodne pogodbe. Preambula ima več alinej, ki govorijo o ciljih SE na področju lokalne samouprave. Vsebinsko je kot temeljno načelo prisotno tudi načelo subsidiarnosti, SE pravi, da lokalna samouprava pomeni prispevek h graditvi Evrope.

Listina črpa svoj izvor v samih začetkih graditve nove Evrope. Zamisel se je porodila zunaj SE samega. 18. oktobra 1953 so trije stanovi (plemstvo, duhovščina in meščanstvo) evropskih občin zbrani v Versaillesu sprejeli Evropsko listino o občinskih svoboščinah. MELLs je samo vrh v nizu pobud in dolgoletnih posvetovanj znotraj SE. Varstvo in krepitev lokalne avtonomije v Evropi s pomočjo dokumenta, ki razlaga načela, ki jih priznavajo vse demokratične države Evrope, je dolgoletna ambicija v krogu lokalnih skupnosti. SE je bil kot varuh človekovih pravic in branitelj načela demokratičnega vladanja razumljiv okvir, znotraj katerega je bila pripravljena in sprejeta listina (Vlaj, 2001, str. 97, 98).

Poudarek je na pomenu lokalne samouprave, kot enega temeljnih in glavnih virov vsake demokratične ureditve. Tukaj gre za stalno poglobljanje lokalne in regionalne demokracije

v korist ljudi. Ugotovljeno je, da je pravica vsakega državljana posebej, da sodeluje pri opravljanju javnih zadev. To je temeljno načelo, ki je skupno vsem državam članicam.

MELSS je začel veljati 1. septembra 1988. Listina nalaga evropskim državam, ki so jo ratificirale, dolžnost spoštovati določene pogoje, načela in pravila. Listina je določila skupna evropska pravila, da bi zavarovala in razvijala pravice in svoboščine lokalnih oblasti (Vlaj, 2000, str. 107).

Cilj MELLSA-a je zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev v njihovem vsakdanjem okolju. Listina nalaga podpisnicam izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično administrativno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti (Vlaj et al., 2006, str. 72).

Odkar je začela veljati, je Listina ustvarila odlične prispevke k varstvu in povečanju splošnih evropskih vrednot. Posebno se je uporabljala kot bistveni napotek za reformo lokalne demokracije v državah srednje in vzhodne Evrope. Nekatera načela, ki jih Listina vsebuje, so bila izrecno vključena v ustave teh držav (Vlaj, 2001, str. 97).

### **6.3 NAČELO SUBSIDIARNOSTI KOT TEMELJNO NAČELO LISTINE**

Načelo subsidiarnosti je eno iz med temeljnih načel v uvodu in normativnemu delu v MELLSS. Države članice oziroma podpisnice Listine upoštevajo, da so lokalne skupnosti eden od glavnih temeljev vsake demokratične ureditve in izjavljajo, da to zahteva obstoj lokalnih skupnosti z demokratično postavljenimi telesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvajane teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje. Listina se zavzema za to, da naj javne naloge po možnosti izvajajo tiste skupnosti, ki so državljanom najbližje. Lokalne skupnosti imajo v okvirih zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, razen tistih, ki so izključene iz njihove pristojnosti ali pa so izrecno dane v pristojnost kakšne druge ravni oblasti (Vlaj, 2001a, str. 348).

V področni zakonodaji je potrebno v skladu z načelom subsidiarnosti razmejiti naloge med državno in lokalno samoupravo ter s posebnimi zakoni ob upoštevanju koneksitete prenesti določene državne naloge v opravljanje lokalnim skupnostim. Vložen je tudi predlog za spremembo Ustave Republike Slovenije, ki se nanaša na pogoje in postopke prenosa državnih nalog na samoupravne lokalne skupnosti ter oblikovanje pokrajin (Vlaj, 2001, str. 348-349).

## 6.4 SVET EVROPE O NAČELU SUBSIDIARNOSTI

Svet Evrope se v zadnjih letih intenzivno ukvarja z regionalno samoupravo. Pri tem so dejavni Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, Parlamentarna skupščina SE, Odbora ministrov (in njihovih namestnikov) ter Vodilni odbor SE za lokalno in regionalno demokracijo. Čeprav je bila leta 1985 sprejeta Evropska listina o lokalni samoupravi (MELLS), ki je temeljni pravni dokument za to področje v Evropi, ni natančneje določila posebnosti regionalne samouprave (Kovačič Krašovec, 2007, str. 5).

Uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije, ki sta značilna za moderno dobo, pa je narekovalo pripravo posebnega pravnega dokumenta tudi za to področje. Z njegovo pripravo se ukvarjajo strokovnjaki iz držav članic SE in najintenzivneje Vodilni odbor za lokalne in regionalne oblasti (v nadaljevanju CDLR). Temeljna dilema je, kako konkretno in pravno zavezujoč naj bo ta dokument ali naj SE sprejme konvencijo (European Charter of Regional Self-Government) ali zgolj priporočilo (Recomemendarion) (Kovačič Krašovec, 2007, str. 5).

Koncepti regionalizacije, regionalizma in regionalne samouprave vsebujejo ekonomske, sociološke, politične in kulturne elemente v različnih stopnjah.

Regionalizacija pomeni oblikovanje različnih struktur oblasti, ki so odvisne od vzrokov, ki so sprožili njihovo oblikovanje. Regionalizacija torej predstavlja procese, s katerimi poskušamo vzpostaviti takšno strukturo oblasti, ki kar najbolj vpliva na gospodarske, politične, jezikovne, kulturne in druge vidike. »V unitarni državi, kakršna je tudi Slovenija, je regionalizacija pravzaprav način, kako poiskati vmesno stopnjo med osrednjo ravniyo oblasti in lokalno samoupravo (občinami).« (Haček, 2005, str. 89).

Regionalizem pomeni prizadevanje, da se nekemu področju, pokrajini prizna poseben gospodarski, družbenopolitični, kulturni položaj (Vlaj, 2004, str. 19). Na mednarodni oziroma transnacionalni ravni se manifestira regionalizem kot svojevrstno grupiranje in organiziranje držav ali regij – bodisi da jih povezujejo kake skupne značilnosti bodisi da določeni interesi (Sruk, 1995, str. 279).

Znotraj Evropske unije poznamo dve vrsti regionalizma, in sicer:

- top-down regionalizem: tu gre za povezovanje posameznih subjektov predvsem zaradi ekonomskih vzgibov (poskus vpliva na delitev finančnih sredstev);
- bottom-up regionalizem: tu gre za povezovanje posameznih subjektov predvsem zaradi političnih vzgibov (poskus vpliva na regionalno politiko) (Keating, 1998).

Regionalna samouprava pa označuje pravico in dejansko zmožnost največjih ozemeljskih skupnosti v vsaki državi, ki imajo izvoljena telesa ter so upravno postavljene med državo in lokalnimi skupnostmi, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti ter v korist svojega prebivalstva znaten delež zadev splošnega pomena, še zlasti zato, da podpirajo trajnostni razvoj (ELRS, 3. člen).

Znotraj SE obstaja CDLR, katerega odgovornost je organiziranje in izvajanje medvladnih dejavnosti, te pa se nanašajo na strukturo in delovanje lokalne samouprave v državah članicah EU. Odgovoren je tudi za pospeševanje čezmejnega sodelovanja med teritorialnimi oblastmi oziroma skupnostmi. CDLR je zaprosil skupino strokovnjakov, da pripravi študijo o definiciji in obsegu načela subsidiarnosti, to pa je bilo potrebno iz več razlogov (Vlaj, 2001, str. 26-27):

- kot prvi razlog je bil obstoj negotovosti, ki se nanaša na organizacijo državnih institucij in prihodnost lokalnih oblasti, katere povzročitelj so ekonomske države (pojavi se pomisleki o tradicionalnih sistemih, posebno „državne blaginje“ zaradi ideoloških in finančnih razlogov);
- drugi razlog je potreba po večji vključitvi javnosti in pa potrebe po odločitvah, ki bodo ustrezale posebnim razmeram;
- tretji razlog so jasne potrebe države Srednje in Vzhodne Evrope, da najdejo trdno podlago za svoje nove demokracije;
- zadnji razlog pa je, da so v razvitejših državah strukture postale bolj zapletene, ker je razvoj v blagovni menjavi in njihovih gospodarstvih pripeljal do narasle prepletenosti in širjenja različnih ravni administracije.

Ti dejavniki so bili razlog za nov vsestranski pogled na demokracijo in lokalne institucije. Značilno je, da se je pojem subsidiarnost, katerega izvire najdemo že v preteklosti, ponovno pojavil v naslovih časopisov med razpravo, ki je potekala pred podpisom pogodbe o EU, ki naj bi pomenila napredek pri povezovanju med dvanajstimi članicami Evropske gospodarske skupnosti (Kovačič Krašovec, 2007, str. 6).

Ideja, na kateri temelji načelo subsidiarnosti, je, da se lahko politična oblast vmeša le v obsegu, ko družba in njeni konstruktivni deli, od posameznika do družine, do lokalnih skupnosti, do različnih večjih razvrstitev, ne morejo zadovoljiti različnih potreb (Kovačič Krašovec, 2007, str. 6).

Subsidiarnost se na ta način pokaže kot preprosto načelo institucionalne organizacije, ki se uporabi za razmerje med posameznikom in družbo ter razmerje med družbenimi institucijami, pred možno določitvijo delitve oblasti med bazo in vrhom (Kovačič Krašovec, 2007, str. 6).

## **6.5 NAČELO SUBSIDIARNOSTI IN DECENTRALIZACIJA**

Decentralizacija pomeni prenos določenih javnih zadev iz državne pristojnosti v pristojnost lokalnih skupnosti. Temu rečemo tudi politična decentralizacija. Prenos je lahko v izvorno pristojnost lokalnih skupnosti ali pa v preneseno pristojnost, ko lokalne skupnosti, kjer se določene upravne naloge opravljajo v imenu in za račun države ter pod strožjim nadzorom države. Decentralizacija se v lokalni samoupravi kaže na način prenosa pristojnosti iz države na občino, skupne medobčinske organe, mestne občine in pa bodoče pokrajine.

Uvedba lokalne samouprave uvaja decentralizacijo upravljanja javnih zadev na lokalno raven, kar za perspektivo financiranja uspešnega in trajno naravnega razvoja občine zahteva tudi (Vlaj, 2001, str. 353):

- nov sistem fiskalne decentralizacije in pretoka finančnih virov z državne na lokalno oblast;
- zagotovitev lastnih, izvernih virov lokalnim skupnostim za izvajanje lokalnih javnih zadev;
- nove načine delovanja in dopolnitve davčnih virov z nedavčnimi in viri iz zasebnega sektorja;
- uvedbo sodobnih metod upravljanja, ki bodo nadomestile klasično proračunsko tehniko zagotavljanja in financiranja lokalno javnih služb.

Z vidika načela subsidiarnosti in sodobnih usmeritev v Evropi na področju lokalne samouprave lahko ugotovimo, da je treba tudi pri nas na analitični podlagi decentralizirati (prenašati določene naloge z višje ravni oblasti na nižjo raven) vrsto zadev z države na občino, skupne medobčinske organe, posebej na mestne občine in bodoče pokrajine. Pokrajine naj bi opravljale lokalne zadeve, ki presegajo zmogljivost občin in s področnimi zakoni določne zadeve regionalnega pomena. Zadeve regionalnega pomena lahko določi le država, to bodo zadeve, ki jih bodo pokrajine urejale in opravljale samostojno (Ifimes, 2009).

Zadeve regionalnega pomena lahko določijo le države. To bodo zadeve, ki jih bodo pokrajine urejale in opravljale samostojno, hkrati pa bo država z zakonom lahko prenesla v opravljanje pokrajinam še posamezne naloge (in sredstva zanje) iz državne pristojnosti. Pokrajina pa bi lahko opravljala posamezne naloge, ki bi jih nanjo (s pogodbo) prenesle občine (npr. naloge na področju gospodarskih javnih služb - skrb za komunalna odlagališča, oskrba s pitno vodo idr.) (Vlaj, 2001b, str. 42).

Uresničevanje načela subsidiarnosti in decentralizacije pomeni zagotovitev enakomernejšega razvoja vseh skupnosti. Načelo subsidiarnosti se je uprlo načelu koncentracije zadev na državni in na višji ravni in zahteva, da nižje lokalne skupnosti opravljajo vse zadeve, ki so jih same sposobne opravljati. Zato je treba take zadeve prenesti v njihove pristojnosti (Vlaj, 2001a, str. 349).

## **6.6 SKLEP**

Prava vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti. Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast države (center) omejena, tako da je manj možnosti za odtujitev in zlorabo te oblasti. V tem smislu je lokalna samouprava oblika varstva pred tiranijo in birokratizacijo. Ta sistem lokalne samouprave omogoča vsaki demokratični državi, da so določene javne službe bolj učinkovite in zmogljivejše, kot bi bile, če bi bila oblast centralizirana. Pri tem pa načelo subsidiarnosti omogoča, da imajo prebivalci lokalnih skupnosti zagotovljeno pravico, da sami, na lastno odgovornost, urejajo

vse zadeve lokalne skupnosti, znotraj okvirov, ki jih določa zakon. Nova uveljavitev načela subsidiarnosti je poskus odgovoriti na številne nove probleme državne organizacije. Gre za splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom, nižjim pred višjim rangom oblasti. Dodelitev javnih zadev drugi ravni oblasti mora pretehtati razsežnosti narave zadeve ter zahteve učinkovitosti in gospodarnosti (Vlaj, 2001a, str. 344).

Načelo subsidiarnosti je ključno načelo za razumevanje vloge lokalne samouprave v sodobnih demokracijah. Gre za temeljno filozofsko načelo sodobne lokalne samouprave, način razmišljanja in temeljno merilo kritičnega presojanja lokalne samouprave v posamezni državi. To načelo ni povezano samo z vertikalno delitvijo oblasti oziroma javnih zadev na lokalne, regionalne in državne oblasti, temveč tudi z vprašanji varovanja avtonomije in svobode posameznika, velikosti lokalnih skupnosti, njihovega financiranja, organizacije in delovanja lokalnega upravnega aparata, regionalizacije (Ifimes, 2006).

## **7 LOKALNA SAMOUPRAVA V SLOVENIJI**

Lokalna samouprava, ki se je v evropskem kulturnem prostoru začela že v srednjem veku, je v 20. stoletju naredila velik napredek, saj je postala usmeritev za demokratičnost nekega sistema oziroma režima in je prispevala k stabilnosti in varnosti v Evropi. Kot posebno in avtonomno javnopravno področje je temelj družbene in državne ureditve v vseh sodobnih evropskih državah, tudi pri nas. Pri tem je ponovno uveljavljeno načelo subsidiarnosti, katerega izpeljava je decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na najbolj primerno raven, začenši z občino, odigrala pomembno vlogo (Vlaj, 2001a, str. 343).

Ustava RS opredeljuje lokalno samoupravo kot eno temeljnih načel. Lokalna samouprava je prebivalcem RS zagotovljena (9. člen). Pravica državljanov, da v skladu z zakonom neposredno ali po izvoljenih predstavnikih sodelujejo pri opravljanju javnih zadev, je pravica, ki jo določa 44. člen ustave. Po Ustavi RS uresničujejo njeni prebivalci lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (138. člen). V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko sprejema samostojno in se nanašajo samo na prebivalce občine, ter posamezne naloge iz državne pristojnosti, ki jih nanje prenese država z zakonom o predhodnem soglasju in ob zagotovitvi sredstev (140. člen). 139. člen ustave govori o ustanovitvi občin, 141. člen o mestni občini in njenih nalogah, 142. člen o financiranju občin, 143. člen o povezovanju pokrajine in 144. člen o nadzoru državnih organov (Valj, 2000, str. 9).

Tako pri nas kot tudi v Evropi poteka reforma lokalne samouprave, ki se nanaša na porazdelitev pristojnosti in finančnih virov med državo in lokalno samoupravo. Glavni cilj uvedbe lokalne samouprave pri nas je enakomernejši razvoj vseh skupnosti, kar pomeni uresničevanje načela subsidiarnosti, decentralizacije in hkrati uvedbo pokrajin.

### **7.1 PROBLEMI UVAJANA LOKALNE SAMOUPRAVE V SLOVENIJI**

Ustavna pravica do lokalne samouprave po dikciji Ustave Republike Slovenije pomeni samostojno urejanje in opravljanje zadev lokalnega pomena. Pri teritorialnem modelu oblikovanja nove strukture lokalne samouprave se v Sloveniji upoštevajo kriteriji, kot so zgodovinska povezanost območij, šolski okoliš, zdravstvena infrastruktura, ..., opremljenost z določenim številom prostorov za potrebe uradov za izvajanje lokalnih, upravnih, društvenih in političnih dejavnosti, obstoj osnovnih pogojev za športno in kulturno udejstvovanje in na koncu še informacijsko-dokumentacijska opremljenost. To so pogoji, določeni s 13. členom Zakona o lokalnih samoupravi. Dodatna relativna kriterija pa sta vprašanje finančne zmožnosti in gospodarsko gravitiranje območja k določenemu centru.



Država bo morala občinam zagotoviti finančno izravnavo v višini, da bo javna poraba na prebivalca v vsaki občini dosegla najmanj 90 % povprečne javne porabe na prebivalca v Sloveniji. Država po prevzela številne upravne naloge in pristojnosti (geodetsko, inšpekcijsko, obrambno ...), medtem ko bo za nekatera področja prevzela samo upravni del zadev (koncesioniranje, izdaja dovoljenj). Obstaja pa tudi cel kup zadev, ki po naravi izstopajo iz lokalnega okvira in bi kvečjemu lahko padle v okvir prenesenega delokroga, če tudi jih 100. člen predloga Zakona o državni upravi ne navaja. Za te zadeve pa so seveda občine upravičene zahtevati finančno nadomestilo, ker pač te zadeve opravljajo namesto centralne države (povzeto po Stremeckem, 1994, str. 88-89).

## **7.2 UVAJANJE DRUGE RAVNI LOKALNE SAMOUPRAVE**

V zvezi z uresničevanjem načela subsidiarnosti je povezano vprašanje druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji - pokrajine in posledično s tem regionalizacija države. V Sloveniji, ki je unitarna država, je regionalizacija način, kako poiskati vmesno stopnjo med državo in občino. Razvoj lokalne samouprave v Sloveniji s pretirano centralizacijo nalog v državi kaže na potrebe po krepitvi občine v razmerju do države tudi preko pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave (Vlaj et al., 2006, str. 141).

Pri opredeljevanju pristojnosti bodočih pokrajin je treba izhajati iz njihovega števila in velikosti. Velike pokrajine pomenijo priložnost za prenos pomembnega dela nalog z države, hkrati pa zmanjšujejo smiselnost prenosa nalog, ki so danes v pristojnosti občine. Na manjše pokrajine pa bi lahko presneli več nalog, ki jih danes opravljajo občine (Valj, 2001b, str. 42).

Na tem mestu lahko izpostavim zastavljeno hipotezo, da Slovenija potrebuje pokrajine za uresničevanje in razumevanje načela subsidiarnosti. Problem, ki sem ga izpostavila že v uvodu, je, kako uresničiti načelo subsidiarnosti v praksi. Ker ga ne moremo uveljaviti direktno, je za njegovo uveljavitev potrebno najti drug način, eden izmed načinov je ustanovitev pokrajin. Regionalizacija oziroma ustanovitev pokrajin je potrebna predvsem zaradi hitrejšega reševanja notranjih razvojnih problemov ter uveljavitve načela subsidiarnosti oziroma zagotovitve razvoja decentralizacije kot podlage za hitrejši in skladnejši razvoj celotne Slovenije. Regije so eden od temeljev demokracije, sestavni del države in primarna raven oblasti za učinkovitejše uresničevanje načela subsidiarnosti. Z delitvijo oblasti med državo, lokalnimi in regionalnimi skupnostmi je oblast centra omejena in je zato manjša možnost za odtujitev in zlorabo te oblasti.

Potreba po regionalizaciji izhaja tudi iz sprememb, do katerih je prišlo v obdobju uvajanja lokalne samouprave, povečalo se je število občin, spremenila se je njihova struktura in prišlo je do centralizacije njihove pristojnosti in do poglobljanja razlik v stopnji gospodarske razvitosti posameznih območji Slovenije.

Potreba po pokrajinah se kaže tudi zaradi čezmejnega sodelovanja lokalnih in regionalnih skupnosti. Odsotnost regionalne organiziranosti, nesprejemljivost našega upravnega sistema s sosednjimi državami in pomanjkanje organiziranja javne infrastrukture, ki bi nudila podporo pri vzpostavljanju ter širjenju stikov in sodelovanja, predstavlja v sedanjem obdobju eno izmed ključnih ovir za čezmejno sodelovanje (Vlaj et al., 2006, str. 143).

## **8 URESNIČEVANJE NAČELA SUBSIDIARNOSI V PRAKSI - USTANOVITEV POKRAJIN**

Primer konkretnega uresničevanja in uveljavljanja načela subsidiarnosti v praksi na način ustanovitve pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave.

### **8.1 USTANOVITEV POKRAJIN**

Zagotavljanje dobrega lokalnega in regionalnega upravljanja je bistveni cilj za uresničitev katerega si morajo prizadevati članice Sveta Evrope, da bi odgovorile na izzive, s katerimi se ubadajo njihove družbe, pri tem pa morajo upoštevati legitimna pričakovanja svojih državljanov (Vlaj, 2011).

#### **8.1.1 POKRAJINE - POGOJ ZA DECENTRALIZACIJO SLOVENIJE**

Novi 143. člen Ustave RS pokrajino opredeli tako: »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena (Vlaj, 2011).

Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določijo tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. V postopku za sprejetje zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva (Vlaj, 2011).

Pokrajina je posebna vrsta lokalne skupnosti z vsemi atributi avtonomije – podobno kot občina. Tudi v Sloveniji naj bi izvajali lokalno samoupravo na dveh ravneh, v občinah in v pokrajinah, tako kot je to urejeno v veliki večini evropskih držav. Glavni tok decentralizacije države bo po ustanovitvi pokrajin usmerjen vanje (Vlaj, 2011).

Pri lokalni samoupravi je najpomembnejše vprašanje delitve pristojnosti med državo ter lokalnimi in regionalnimi skupnostmi (pri nas pokrajinami), ki pa je v soodvisnosti s financiranjem in velikostjo teh skupnosti. Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) in drugi dokumenti Sveta Evrope in Evropske unije so za ustanavljanje takšnih lokalnih skupnosti, ki bodo sposobne (zmožne) urejati in opravljati pomemben del javnih zadev z lastno odgovornostjo in v korist lokalnega prebivalstva (Vlaj, 2011).

### **8.1.2 NAMEN POKRAJIN**

Temeljni namen in cilj uvedbe pokrajin je učinkovito in pregledno upravljanje za zagotavljanje kakovostnih storitev za lokalno in regionalno prebivalstvo. Gre za decentralizacijo Slovenije in s tem uresničevanje načela subsidiarnosti in skladnejši regionalni razvoj. Gre tudi za učinkovitejše pridobivanje in rabo sredstev strukturnih skladov EU, kakor tudi za vključitev pokrajin v evropsko ozemeljsko sodelovanje (Vlaj, 2011).

Pokrajina je v skladu z ustavnim konceptom geografsko zaokrožena teritorialna enota, ki ima možnosti, da zaradi svojih gospodarskih, človeških, prostorskih in drugih zmogljivosti zagotavlja uresničevanje potreb pokrajinske skupnosti v skladu z njenimi interesi (Vlaj, 2011).

Sprejete ustavne določbe so podlaga za oblikovanje zakonov, ki bodo omogočili decentralizacijo oblastnih funkcij in prenos upravljanja pomembnega dela javnih zadev z državne na pokrajinsko raven. Okvir (področja) nalog pokrajin lahko določi zakon o pokrajinah, večina izvernih pristojnosti pa bi bila določena s spremembami veljavne področne zakonodaje (Vlaj, 2011).

### **8.1.3 NALOGE IN PRISTOJNOSTI POKRAJIN**

Pokrajine opravljajo (Vlaj, 2011):

- naloge regionalnega pomena, ki so njihove izvirne naloge – na primer naloge na področju regionalnega razvoja;
- naloge širšega lokalnega pomena, ki presegajo zmogljivosti občin in se povezujejo z nalogami občin, so pa njihove izvirne naloge – na primer regionalne bolnišnice, muzeji, knjižnice;
- naloge iz državne pristojnosti, ki so jim z zakonom dane v izvrševanje in so njihove prenesene naloge.

Pristojnosti pokrajin je treba določiti z zakoni. Okvir (področja) nalog pokrajin določi zakon o pokrajinah, večina izvernih pristojnosti pa bi bila določena s spremembami veljavne področne zakonodaje (več kot petdeset področnih zakonov) (Vlaj, 2011).

Po načelu hkratnega financiranja naj bi država zagotovila ustrezna sredstva za vsak nov prenos odgovornosti oziroma nalog na lokalne oblasti. Svet Evrope meni, da bi države morale biti dolžne zagotoviti, da so bistveni del virov lokalnih skupnosti njihovi lastni davki in takse, katerih višino določijo v okviru zakona same (Vlaj, 2011).

#### **8.1.4 PREMOŽENJE IN VIRI**

Ob uvedbi pokrajin morata biti jasno opredeljena tudi premoženje, s katerim bodo razpolagale pri izvajanju svojih pristojnosti, in primeren sistem financiranja njenih nalog. Brez natančne evidence premoženja, s katerim razpolagajo, in brez urejenih premoženjskopравnih razmerij pri upravljanju tega premoženja pokrajinski organi ne bodo imeli temelja za sprejemanje učinkovitih ukrepov upravljanja tega premoženja (Vlaj, 2011).

Temeljni viri pokrajin naj bi bila lastna sredstva, s katerimi lahko pokrajine samostojno razpolagajo. V načelu se lokalna raven financira iz davkov, pristojbin in taks, dotacij iz državnega proračuna in iz zadolževanja. Svet Evrope priporoča, da bi morali uvesti obveznost držav, da zagotovijo, da bistveni del virov lokalnih oblasti izhaja iz njihovih lastnih davkov in taks (Vlaj, 2011).

#### **8.1.5 VELIKOST IN ŠTEVILO POKRAJIN**

Za bodoče pokrajine sta pomembna tudi njihov teritorialni obseg in število prebivalcev. Določanje občinskega oziroma pokrajinskega območja mora izhajati najprej iz naravnih danosti ter skupnih potreb in interesov prebivalcev lokalne skupnosti (Vlaj, 2011).

Pokrajina je v skladu z ustavnim konceptom geografsko zaokrožena teritorialna enota, ki ima možnosti, da zaradi svojih gospodarskih, človeških, prostorskih in drugih zmogljivosti zagotavlja uresničevanje potreb pokrajinske skupnosti v skladu z njenimi interesi. »Primerne členitve ozemlja države na regije so temeljne za optimalno prostorsko organizacijo materialnih dejavnosti in poselitve ter decentralizacijo delovanja države. Številni gospodarski, upravni, geografski in drugi razlogi, vključno s članstvom v EU (tudi Evropa regij), kljub manjši velikosti ozemlja utemeljujejo potrebo členitve Slovenije (Dušan Plut) (Vlaj, 2011).

Stroka zagovarja večinsko stališče, da gospodarski, socialni, geografski, primerjalni, čezmejni, nacionalni, evropski, globalizacijski in še drugi razlogi v Sloveniji narekujejo ustanovitev šestih (Podravska oziroma Severovzhodna, Savinjska, Jugovzhodna oziroma Dolenjska, Osrednjeslovenska, Gorenjska, Primorska) do največ osmih pokrajin (Pomurska, Podravska, Savinjska, Dolenjska (ali Jugovzhodna), Osrednjeslovenska, Gorenjska, Severna Primorska (ali Goriška), Južna Primorska (ali Obalno-Kraška). Poimenovanja pokrajin so delovne narave (Vlaj, 2011).

Zadnji dve leti pa vse bolj prevladuje predlog za ustanovitev šestih pokrajin. Ob velikih pokrajinah se postavlja tudi vprašanje subregij oziroma eno- ali večnamenskih interesnih povezav občin. Podpreti je treba vzpostavljanje, z regionalno politiko in pokrajinsko zakonodajo, takšnih mehanizmov, ki bodo dejansko omogočali skladnejši razvoj znotraj pokrajine in preprečevali koncentracijo razvoja zgolj v njenem središču (Vlaj, 2011).

To je model velikih pokrajin, ki bi imele dovolj človeških in materialnih resursov za opravljanje svojih (predvidoma zelo obsežnih) nalog, ki bi bile močnejši partner v razmerju do države, v obmejnih in čezmejnih povezavah ter uspešnejše pri pridobivanju sredstev iz skladov Evropske unije. Bile bi tudi racionalnejše in učinkovitejše, kot so lahko majhne pokrajine (Vlaj, 2011).

**Slika 1: Predlog členitve Republike Slovenije na 14 pokrajin**



Vir: Služba vlade RS za lokalno samoupravo in regionalno politiko (2008).

## 9 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi je bilo predstavljeno načelo subsidiarnosti, ki je načelo družbene organizacije in priznava svobodo posameznika ter hkrati omejuje oblast. Splošni pomen načela je, da zajema delitev oblasti med organi na različnih ravneh. Teži k večji avtonomiji in postavlja posameznika v center družbe, gre za ravnovesje med svobodo posameznika in oblastjo. Dolžnost samega načela je, da skrbi za delovanje in ohranjanje razmerja med skupnostmi, tako da jim omogoča izvajanje njenih pristojnosti in nalog.

Ugotovljeno je bilo, da je načelo subsidiarnosti načelo, ki se ga ne more obravnavati samostojno, vendar samo v povezavi s še štirimi drugimi načeli, razlog za to povezanost pa je, da samo načelo subsidiarnosti terja, da se na nižjo raven prenesejo zadeve, ki jih je smiselno uresničevati na tej ravni, da pa se to lahko uresniči, mora biti zagotovljena uresničitev teh načel. Posebej pa je povezan še z načelom konekstitet, katerega glavna ideja je preprečiti oblikovanje nalog v breme tujih blagajn in predstavlja varovalni način v korist občin, ki ga vsebuje ustava.

Načelo subsidiarnosti je del Pogodbe o ustanovitvi ES, cilj načela subsidiarnosti je po eni strani obvarovati zmožnost odločanja in ukrepanja v državah članicah, po drugi strani pa uzakonjenje posredovanja Skupnosti, če države članice niso realizirale ciljev. Namen samega načela v evropski pogodbi pa je bil tudi, da se odločanje približa državljanom. Pomembno je, da se načelo subsidiarnosti ne nanaša samo na razmerje med različnimi vejami oblasti, v smislu delitve pristojnosti med njimi, ampak vsebuje tudi horizontalno razmerje, razmerje znotraj teh ravni oblasti. Poleg tega je načelo subsidiarnosti tudi eno od temeljnih načel evropskega prava.

Listina o lokalni samoupravi ne more obstajati brez načela subsidiarnosti, saj so lokalne skupnosti temelj vsake demokratične ureditve, kar je pa tudi glavni namen samega načela. Listine se zavzemajo za to, da javne naloge izvajajo tiste skupnosti, ki so bližje državljanom. Področna zakonodaja veleva, da je potrebno v skladu z načelom subsidiarnosti razmejiti naloge med državo in lokalno samoupravo in s tem uresničevati načelo subsidiarnosti.

V besedilu ELRS je zapisano, da imajo regije lastne pristojnosti, pooblastila za uresničevanje določenih državnih nalog na regionalni ravni, prenesena pooblastila skupaj s finančnimi in materialnimi sredstvi. S tem bo uveljavljeno načelo subsidiarnosti, katerega izpeljava bo decentralizacija javnih zadev oziroma pristojnosti na primernejšo raven. Kot temeljno načelo, ki ga upoštevata EU in SE, pomeni med drugim tudi to, da država in evropske institucije upoštevajo vlogo in položaj lokalnih oblasti v posamezni državi.

Po mojem mnenju je temeljna lastnost načela subsidiarnosti vmesna vez, ki jo predstavlja načelo med posameznikom in državo. Brez njegovega obstoja bi bile meje med posameznikom in državo popolnoma zabrisane, tako bi država lahko izkoriščala svojo moč, posameznik pa ne bi imel zaščite pred njo. Ta temeljna lastnost načela se kaže in uresničuje na način ustanavljanja lokalnih skupnosti (pokrajine, občine, krajevne skupnosti ...), ker so te sposobnejše prisluhni ljudem in njihovim potrebam kot država.

Na tem mestu lahko potrdim postavljeno hipotezo, da Slovenija potrebuje pokrajine za uresničitev načela subsidiarnosti. Z vzpostavitvijo druge ravni lokalne samouprave - pokrajin bo Slovenija lažje reševala notranje razvojne probleme in uresničevala načelo subsidiarnosti ter posledično tudi proces decentralizacije.

Moje mnenje je, da Slovenija potrebuje pokrajine, saj bi se z njihovo ustanovitvijo zmanjšala pretirana centralizacija. Pokrajine bi prispevale k enakomernejšemu razvoju vseh regij, pripomogle bi k temu, da bi se naloge (na področju regionalnega razvoja, na področju okolja in prostora, na področju prometa, gospodarstva, kmetijstva, visokega šolstva in razvoja, vzgoje in izobraževanja, športa ter na področju zdravja, dela, družine in socialnega varstva, kulture, zaščite in reševanja) izvrševale na ravni, kjer je to najbolj ustrezno (pokrajina, občina) s tem pa bi bil posledično tudi denar porabljen tam, kjer bi ga dejansko rabili.

Pokrajine so potrebne tudi zaradi ekonomske in finančne odvisnosti majhnih občin od države, ker je zaradi njihove majhnosti onemogočeno uveljavljanje avtonomije, značilne za lokalno samoupravo v razvitih evropskih državah, pa tudi delovanje načela subsidiarnosti. Na takšne občine država, tudi če želi, ne more prenesti izvrševanja kakšnih pomembnejših pristojnosti. S tega vidika je uvedba pokrajin kot druge ravni lokalne samouprave v Sloveniji smiselna. Pokrajine bodo zapolnile vrzel med občinami in državo ter blažile sedanjo preveliko urejevalno in dejansko moč države.

Menim, da so pokrajine zelo dober način za uveljavitev načela subsidiarnosti v praksi, saj bi se z ustanovitvijo pokrajin več nalog preneslo iz državnega upravljanja na nižje enote, na pokrajine, te bi predstavljale vmesno raven med državo in občino, vendar pokrajine še vedno ne bi bile nadrejene občini. Iz pokrajin bi se naloge presnele naprej na občino, redko kdaj bi bilo obratno, saj bi bilo to v nasprotju z načelom subsidiarnosti. Pokrajine bodo seveda sodelovale z občinami na svojem območju, saj bodo urejale širše lokalne in regionalne zadeve (zagotavljanje javnih služb ...), za izvajanje teh nalog pa se bo zagotovilo tudi finančno stanje. Vnaprej bo moral biti zagotovljen sistem financiranja, vnaprej bo predviden znesek dohodkov, ki bodo ustrezali njihovim pristojnostim in jim omogočili izvajanje lastne politike. Viri bodo morali biti raznovrstni in prilagodljivi, naloge iz izvirne pristojnosti pa se bodo financirale z njihovimi lastnimi sredstvi, s katerimi lahko samostojno razpolagajo. Za državljane ta predlagana rešitev ne bi pomenila nikakršnih organizacijskih sprememb, nasprotno, približevanje tako državne kot tudi občinske uprave občanom bi se nadaljevalo tudi preko ustanavljanja informacijskih in krajevnih uradov.



# LITERATURA IN VIRI

## LITERATURA

1. CALLIESS, Christian (1999). *Subsidiaritäts-und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union*. Vorgaben für die Anwendung von Art. 5 (ex-Art. 3b) .EGV nach dem Vertrag von Amsterdam.
2. IVANC, Blaž (2005). *Pravno načelo subsidiarnosti: vloga načela subsidiarnosti v evropskem upravnem in ustavnem pravu*. Nova revija, Ljubljana.
3. Keating, Michael (1998). *Is there a regional level of governemnt of Europe*. V Le Galés, Patrick (ur.) in Lequesne, Christian (ur.): *Regions in Europe*. London, Routledge.
4. SEKTIN-LESTAN, Sandra (2004). *Evropska unija: od prvih idej do zadnje širitve*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve direktorat za javno upravo, upravna akademija.
5. SRUK, Vlado (1995) *Leksikon politike*. Založba Obzorja, Maribor.
6. ŠMIDOVNIK, Janez (1995). *Lokalna samouprava*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
7. VALJ, Stane (2001a). *Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Visoka upravna šola, Ljubljana.
8. VALJ, Stane, ŠMIDOVNIK, Janez, VIRANT, Grega, BREZOVŠEK, Marjan, BUČAR, France. (2006). *Teorija javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

## ČLANKI

1. ČOKERT, Andrej (1999). *Evropska unija in regionalizacija*. V Vrišer, Igor (ur.): *Pokrajine v Sloveniji*. Str. 15–17.
2. LAVTAR, Roman (2003). *Globalizacija in lokalna samouprava*. *Globalizacija in državna uprava*. Str. 203-218.
3. NOVAK, Marko (2005). *Načelo subsidiarnosti*. *Pravna praksa:časopis za pravna vprašanja*. Str. 19.
4. RIBIČIČ, Ciril (2001). *Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija*. *Vodnik po Slovenski lokalni samoupravi*. Str. 114-124.
5. STREMECKI, Miki (1994). *Načelo subsidiarnosti in lokalna samouprava*. *Javna uprava*. Str. 85-89.

## DIPLOMSKA, MAGISTRSKA IN DOKTORSKA DELA

1. KOVAČIČ KRAŠOVEC, Milena (2007). *Načelo subsidiarnosti in lokalna samouprava v Sloveniji*. Diplomsko delo. Ljubljana.
2. IVANC, Blaž in PIRNAT, Rajko (2004) *Vloga pravnega načela subsidiarnosti v evropskem upravnem pravu*. *Doktorska disertacija*. Ljubljana.

3. VLAJ, Stane (2000). *Lokalna samouprava v Republiki Sloveniji s posebnim poudarkom na načelu subsidiarnosti*. Doktorska disertacija. Ljubljana.

### **ZNANSTVENE MONOGRAFIJE**

1. Haček, Miro (2005). *Decentralizacija države in regionalizacija*. V Brezovšek, Marjan (ur.) in Haček, Miro (ur.). *Lokalna demokracija II: Uresničevanje lokalne samouprave v Slovenije*, 86–104. Ljubljana: FDV.

### **ZBORNICI**

1. STREMECKI, Miki (2001). Načelo subsidiarnosti. Zbornik znanstvenih razprav. str. 163-187.
2. VLAJ, Stane (2001b). Načelo subsidiarnost. V: *Informatika v državnih organih: zbornik referatov*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije, str. 33-46.
3. VLAJ, Stane (2001c). Načelo subsidiarnosti in posameznik. V: JEROVŠEK, Tone et al. (ur.): *Zbornik referatov / VIII. dnevi slovenske uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola. 2001c, str. 339-354.

### **PRAVNI VIRI**

1. (2006). Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti. Ur. list RS, št. 29/12/2006.
2. (2010). Pogodba o delovanju Evropske Unije. Ur. list RS, št. C 83
3. (1991). Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33I/1991.
4. (1993). Zakon o lokalnih skupnostih (ZLS). Ur. list RS, št. 72/1993.
5. (1996). Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave (MELLS). Ur. list RS, št. 57/1996.
6. (2005). Zakon o ustanovitvi pokrajin (ZUPok). Ur. list RS, št. 100/2005.

### **INTERNETNI VIRI**

EVROPSKI PARLAMENT (2005). Načelo subsidiarnosti. Dostopno 29. 6. 2011 na: [http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact\\_sheets/info/data/how/characteristics/article\\_7148\\_sl.htm](http://circa.europa.eu/irc/opoce/fact_sheets/info/data/how/characteristics/article_7148_sl.htm).

HOJNIK, Janja (2007). Delitev pristojnosti med EU in državami članicami. Dostopno 30. 8. 2011 na: [http://www.pf.uni-mb.si/jmc/datoteke/eu\\_moot/delitev\\_pristojnosti.ppt](http://www.pf.uni-mb.si/jmc/datoteke/eu_moot/delitev_pristojnosti.ppt).

IFIMES (2011). Slovenska lokalna samouprava je v krizi. Dostopno 21. 3. 2011 na: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=590>.

IFIMES (2005). Lokalna samouprava v Sloveniji. Centralizem ali decentralizacija. Dostopno 30. 8. 2011 na: <http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=62>.

IFIMES (2009). Pokrajinizacija Slovenije. Dostopno 30. 8. 2011 na:  
<http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=478>.

IFIMES (2006). Pokrajine in decentralizacija Slovenije. Dostopno 1. 9. 2011 na:  
<http://www.ifimes.org/default.cfm?Jezik=si&Kat=10&ID=283>.

LIZBONSKA POGODBA (2009). Demokratičnejša in preglednejša Evropa. Dostopno 31. 8. 2011 na: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/democracy/index\\_sl.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/democracy/index_sl.htm).

SLUŽBA VLADE REPUBLIKE SLOVENIJE ZA LOKALNO SAMOUPRAVO IN REGIONALNO POLITIKO (2008). Ustanavljanje pokrajin. Dostopno 29. 6. 2011 na:  
[http://www.svlr.gov.si/si/delovna\\_podrocja/podrocje\\_lokalne\\_samouprave/pokrajine/ustanavljanje\\_pokrajin/](http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/pokrajine/ustanavljanje_pokrajin/).

VLAJ, Stane (2011). Pokrajine: zakaj in koliko. Dostopno 20. 4. 2011 na:  
<http://www3.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/pokrajine-zakaj-in-koliko.html>.