

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
univerzitetnega programa - I. stopnja**

SVET EVROPE IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Tjaša Zanoškar

Ljubljana, marec 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
univerzitetnega programa – I. stopnja

SVET EVROPE IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Kandidatka:	Tjaša Zanoškar
Številka indeksa:	04035173
Mentor:	izr. prof. dr. Rudi Kocjančič

Ljubljana, marec 2009

POVZETEK

Svet Evrope je največja mednarodna organizacija v Evropi, ki deluje na številnih področjih, med katerimi še posebej izstopata varstvo in utrjevanje človekovih pravic ter uveljavljanje demokracije v evropskih državah.

Na področju varstva človekovih pravic je Svet Evrope sprejel njegovo najpomembnejšo konvencijo, imenovano Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je vzpostavila najbolj celovit in učinkovit mednarodni sistem varstva človekovih pravic. Na podlagi omenjene konvencije je bilo ustanovljeno Evropsko sodišče za človekove pravice, ki skrbi za varstvo in uresničevanje človekovih pravic.

Svet Evrope na področju uveljavljanja demokracije daje poseben poudarek predvsem razvoju lokalne in regionalne demokracije. Najpomembnejši dokument, ki ga je sprejel na tem področju, je Evropska listina lokalne samouprave. Omenjena listina vsebuje splošna načela lokalne demokracije in temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno samostojnost lokalnih skupnosti. Ustanovil je tudi Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, v katerem so zastopani izvoljeni predstavniki evropskih lokalnih skupnosti na lokalni in regionalni ravni.

Ključne besede: Svet Evrope, institucije Sveta Evrope, človekove pravice, lokalna skupnost, lokalna samouprava, regija, regionalizem, regionalna samouprava, konvencije Sveta Evrope, konference o lokalni samoupravi.

SUMMARY

The Council of Europe is the biggest international organization in Europe, which is involved in many fields of activity, especially regarding the protection of human rights and stating democracy in European countries.

The Council of Europe enforced The Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which reestablish the world's leading international system for protecting human rights. This convention for protecting human rights set the ground for making of the European court of human rights.

On the field of democracy The Council of Europe emphasizes the development of local and regional democracy. The fundamental document on this field of activity is The European Charter of Local Self-Government. The Council of Europe has also formed the Congress of Local and Regional Authorities in Europe, which includes the elected representatives of European local communities on local and regional level.

Key words: The Council of Europe, institutions of The Council of Europe, human rights, local community, local self-government, region, regionalism, regional self-government, conventions of The Council of Europe, conferences on local self-government.

KAZALO:

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1 UVOD	1
2 SVET EVROPE	4
2.1 SPLOŠNO O SVETU EVROPE	4
2.2 ORGANI IN INSTITUCIJE SVETA EVROPE	7
2.2.1 Odbor ministrov	7
2.2.1.1 <i>Usmerjevalni odbor o lokalni in regionalni demokraciji</i>	8
2.2.2 Parlamentarna skupščina	9
2.2.3 Sekretariat in generalni sekretar	11
2.2.4 Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope	12
2.2.5 Evropsko sodišče za človekove pravice	14
3 LOKALNA SKUPNOST IN LOKALNA SAMOUPRAVA	17
3.1 LOKALNA SKUPNOST	17
3.2 LOKALNA SAMOUPRAVA	18
3.3 SVET EVROPE IN LOKALNA SAMOUPRAVA	19
3.4 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI	20
4 DOKUMENTI SVETA EVROPE	24
4.1 EVROPSKA KONVENCIJA O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN	24
4.2 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE	27
4.2.1 Nastanek Evropske listine lokalne samouprave	27
4.2.2 Določbe Evropske listine lokalne samouprave	29
4.2.3 Evropska listina lokalne samouprave in Republika Slovenija	33
4.3 EVROPSKA OKVIRNA KONVENCIJA O ČEZMEJNEM SODELOVANJU TERITORIALNIH SKUPNOSTI ALI OBLASTI	35
4.4 KONVENCIJA O UDELEŽBI TUJCEV V JAVNEM ŽIVLJENJU NA LOKALNI RAVNI	37
4.5 OSNUTEK EVROPSKE LISTINE REGIONALNE SAMOUPRAVE	39
5 POMEMBNEJŠE KONFERENCE SVETA EVROPE O LOKALNI SAMOUPRAVI	41
5.1 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V HAAGU 1993	41
5.2 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V VARŠAVI 1994	41
5.3 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V LIZBONI 1996	42
5.4 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V KOPENHAGNU 1996	42
5.5 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V BARCELONI 1997	43
5.6 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE NA BLEDU 1999	43
5.7 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V ISTANBULU 2000	44
5.8 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V HELSINKIH 2002	45
5.9 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V BUDIMPEŠTI 2005	45
5.10 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V VALENCIJI 2007	45
6 ZAKLJUČEK	47
LITERATURA	51

PRAVNI VIRI.....	53
INTERNETNI VIRI	54
SEZNAM OKRAJŠAV.....	56
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA	57

1 UVOD

Svet Evrope je največja in najstarejša še delujoča evropska mednarodna politična organizacija, ki dandanes šteje 47 držav članic in pod svojim okriljem združuje 800 milijonov Evropejcev, ozemlja njegovih članic pa segajo celo v Malo Azijo, Zakavkazje in Severno Azijo.

Svet Evrope deluje na področju varovanja in utrjevanja človekovih pravic, demokracije in vladavine prava v evropskih državah, iskanja rešitev za različne probleme evropske družbe, boja proti različnim negativnim družbenim pojavom v Evropi, razvoja socialne soodgovornosti in povezanosti, krepitve evropske identitete in kulturne raznolikosti, varovanja in razvoja evropske naravne in kulturne dediščine, razvoja javnega zdravstva, šolstva in športa ter množičnih medijev v evropskih državah itd. Svet Evrope ima velik pomen za krepitev sodelovanja in sožitja med evropskimi državami.

Svet Evrope torej pomembno vpliva na življenje v sodobni Evropi. Njegov pomen se kaže v povezovanju demokratičnih držav in s tem v ohranjanju miru in spodbujanju hitrega razvoja v Evropi. Svet Evrope prispeva k varovanju in utrjevanju človekovih pravic, demokracije in vladavine prava v evropskih državah. Na njegovi podlagi se je vzpostavilo medsebojno gospodarsko sodelovanje in povezovanje evropskih držav, ki je pozneje privedlo do ustanovitve Evropske unije, ki je vzpostavila enoten evropski gospodarski prostor, v katerem velja prost pretok idej, blaga, storitev in ljudi. Svet Evrope je po padcu Berlinskega zidu prispeval k vzpostavitvi enakopravnega dialoga med državami v tranziciji in tradicionalnimi demokratičnimi državami. Svet Evrope spoštuje in varuje raznolikosti, ki izvirajo iz etničnih, zgodovinskih, verskih, geografskih in drugih posebnosti evropskih držav ter se bori zoper nestrpnost, rasno diskriminacijo, ksenofobijo in nacionalizem. Svet Evrope prispeva tudi k čezmejnemu sodelovanju, skrbi za narodne in druge manjšine ter enakopravnost spolov. Znotraj Sveta Evrope sodelujejo njegove države članice, ki med seboj izmenjujejo izkušnje in dobre prakse na različnih področjih in še bi lahko naštevali.

Svet Evrope daje največji poudarek ohranjanju in uresničevanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zato je sprejel vrsto konvencij o varstvu človekovih pravic, ki so danes sestavni del ureditve evropskih držav.

Najpomembnejša konvencija Sveta Evrope je Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Omenjena konvencija je vzpostavila prvi ter do sedaj najcelovitejši in najučinkovitejši mednarodni sistem varstva človekovih pravic, ki je namenjen varovanju širokega obsega državljanskih in političnih pravic. Pomen konvencije ni toliko v obsegu priznanih človekovih pravic, ampak bolj v mehanizmih za zagotovitev uresničevanja in varstva teh pravic. Na podlagi konvencije je tako nastalo Evropsko sodišče za človekove pravice, ki zagotavlja njeno spoštovanje.

Svet Evrope si prizadeva za decentralizirano Evropo, ki bi delovala ob upoštevanju načela subsidiarnosti. Takšno Evropo naj bi sestavljale ne samo nacionalne države, ampak tudi regionalne in lokalne skupnosti ter posamezniki. Svet Evrope se zaveda, da je demokracija najpomembnejša prav na lokalni in regionalni ravni, zato je med vsemi organizacijami v Evropi najbolj poskrbel za razvoj lokalne demokracije v Evropi. Najpomembnejši pravni dokument, ki ga je sprejel na tem področju je Evropska listina lokalne samouprave. Druge konvencije Sveta Evrope na področju lokalne in regionalne demokracije so še Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti in Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni.

Svet Evrope je v dejavnosti krepiteve lokalne in regionalne demokracije v državah članicah vključil tudi vse države članice, in sicer tako da je ustanovil Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, v katerem so na evropski ravni zastopane lokalne in regionalne oblasti držav članic ter Usmerjevalni odbor o lokalni in regionalni demokraciji, v katerem so v različnih pododborih za različna področja lokalne samouprave postavljeni strokovnjaki držav članic. Svet Evrope je oblikoval splošna načela lokalne demokracije in temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno avtonomnost lokalnih skupnosti. Poleg tega je spodbudil reformo lokalne demokracije v srednjeevropskih in vzhodnoevropskih državah, pospešil čezmejno in medobmočno sodelovanje lokalnih skupnosti, tujim prebivalcem lokalnih skupnosti zagotovil večje pravice itd.

V diplomskem delu pišem o Svetu Evrope in področjih njegovega delovanja, še posebej o njegovem delovanju na področju lokalne samouprave. Namen diplomskega dela je, da se čim celoviteje prikaže delovanje Sveta Evrope na področju lokalne samouprave, medtem ko je njegov cilj, da se utemelji njegov pomen za varovanje, krepitev in razvoj lokalne samouprave v Evropi in posledično tudi za oblikovanje sodobne decentralizirane in demokratične Evrope.

Pri pripravi diplomskega dela se opiram na obstoječo literaturo in vire različnih avtorjev, ki se nanašajo na omenjeno temo ter pomembne izsledke povezujem v novo celoto, ki nazorno in z različnih vidikov prikazuje obravnavani problem.

V drugem poglavju diplomskega dela predstavim Svet Evrope na splošno in njegove najpomembnejše organe in institucije, posebno pozornost pa namenim predvsem tistim organom, ki so še posebej pomembni za področje lokalne samouprave. V naslednjem poglavju pojasnim pojma lokalna skupnost in lokalna samouprava, nato pa razložim, kako na področju lokalne samouprave deluje Svet Evrope in kako je lokalna samouprava urejena v Republiki Sloveniji. Sledi četrto poglavje, v katerem predstavim Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot najpomembnejšo konvencijo Sveta Evrope ter Evropsko listino lokalne samouprave, ki jo po pomembnosti lahko uvrstimo takoj za njo in je najpomembnejša konvencija na področju lokalne samouprave. Predstavim tudi Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, Konvencijo o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni ter osnutek

Evropske listine o regionalni samoupravi kot pomembnejše konvencije s področja lokalne in regionalne samouprave. V zadnjem poglavju še na kratko povzamem ugotovitve nekaterih pomembnejših mednarodnih konferenc evropskih ministrov, pristojnih za lokalno samoupravo in nekaterih drugih pomembnejših konferenc o lokalni samoupravi.

2 SVET EVROPE

2.1 SPLOŠNO O SVETU EVROPE

Pobudo za ustanovitev meddržavne organizacije, ki bi skrbela za utrditev liberalnodemokratskih vrednot in za zaščito človekovih pravic v Evropi, je jeseni leta 1948 dalo pet držav članic Organizacije bruseljske pogodbe¹ (Velika Britanija, Francija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg). Slednja organizacija naj bi predstavljala ideološko protiutež Informacijskemu biroju komunističnih partij². Države pobudnice so k ustanovitvi nove organizacije povabile še nekaj drugih evropskih držav z liberalnodemokratskimi sistemi. Tako je 10 evropskih držav (Belgija, Danska, Francija, Irska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Norveška, Švedska in Velika Britanija) 5. maja 1949 ustanovilo Svet Evrope (po Beblerju, 2007, str. 31-32).

Krog držav članic Sveta Evrope se je po njegovi ustanovitvi leta 1949 postopno širil na preostale zahodnoevropske in severnoevropske države, kasneje pa tudi na južnoevropske. Ker je vseh pet držav pobudnic ustanovitve Sveta Evrope pred njegovo ustanovitvijo vstopilo v NATO, so bile države članice NATA od vsega začetka njegove največje finančne podpornice in največje med njimi najbolj vplivne v njem. Zaradi dolgoletne posredne povezave Sveta Evrope z zahodnim vojaškim blokom se nekatere nevtralne države več let niso odločile za članstvo, čeprav so izpolnjevale zahtevane pogoje. Na vzhodnoevropske države se je članstvo v Svetu Evrope začelo širiti šele po padcu Berlinskega zidu, saj je bilo prej članstvo v njem za te države ideološko-politično nesprejemljivo, poleg tega pa so omenjene države morale izpeljati demokratično preobrazbo svojih političnih sistemov, da so izpolnile zahtevane pogoje za članstvo. Od zadnjega desetletja 20. stoletja deluje Svet Evrope na skoraj celotni evropski celini. Ozemlja njegovih držav članic poleg tega segajo v Malo Azijo, Zakavkazje in Severno Azijo, zemljepisno je torej Svet Evrope evroazijska organizacija (po Beblerju, 2007, str. 33).

Kasneje v letu 1949 sta se Svetu Evrope pridružili še Turčija in Grčija. Leta 1950 sta postali članici Islandija in Nemčija, leta 1956 Avstrija, leta 1961 Ciper, leta 1963 Švica, leta 1965 Malta, leta 1976 Portugalska, leta 1977 Španija, leta 1978 Liechtenstein, leta 1988 San Marino, leta 1989 Finska, leta 1990 Madžarska kot prva od nekdanjih socialističnih držav, leta 1991 Poljska, leta 1992 Bolgarija, leta 1993 Estonija, Litva, Slovenija, Češka republika, Slovaška in Romunija, leta 1994 Andora, leta 1995 Latvija, Albanija, Moldavija, Ukrajina in Makedonija, leta 1996 Rusija in Hrvaška, leta 1999 Gruzija, leta 2001 Armenija in Azerbajdžan, leta 2002 Bosna in Hercegovina, leta 2003 Srbija, leta 2004 Monako in leta 2007 Črna gora (po Ribičiču, 2007, str. 20–21).

¹ Organizacija bruseljske pogodbe je bila ustanovljena leta 1948, kot obrambno-varnostno zavezništvo med Veliko Britanijo, Francijo, Belgijo, Nizozemsko in Luksemburgom.

² Informacijski biro komunističnih partij (informbiro) je bil ustanovljen leta 1947, kot ideološko-politična povezava nastajajočega vzhodnega bloka.

Danes je Svet Evrope najstarejša delujoča evropska meddržavna politična organizacija, ki povezuje 47 evropskih držav in 800 milijonov Evropejcev. Članica Sveta Evrope lahko postane vsaka evropska država, ki spoštuje načela pravne države, in so vsakomur pod njeno oblastjo zagotovljene človekove pravice in temeljne svoboščine (po Beblerju, 2007, str. 31–32).

Najpomembnejša področja delovanja Sveta Evrope so zaščita in utrjevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in vladavine prava v vseh evropskih državah, razvoj socialne povezanosti in soodgovornosti, boj proti različnim negativnim pojavom v evropski družbi in iskanje skupnih rešitev za probleme sodobne evropske družbe (kriminal, prepovedane droge, rasna in spolna diskriminacija, nestrpnost do manjšin in tujcev, varstvo okolja, kloniranje ljudi itd.), krepitev evropske identitete in kulturne raznolikosti, varovanje in razvoj evropske naravne in kulturne dediščine, razvoj javnega zdravstva, šolstva in športa ter medijev v evropskih državah (po Beblerju, 2007, str. 38).

Svet Evrope se torej ukvarja z vsemi najpomembnejšimi vprašanji evropske družbe, kar obsega človekove pravice, pravno sodelovanje, socialno usklajenost, zdravstvo, izobraževanje, kulturo in kulturno dediščino, šport, mladino, lokalno demokracijo, čezmejno sodelovanje ter okolje in prostor (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Predstavitev Sveta Evrope. URL = http://www.coe.si/sl/predstavitev_sveta_evrope/na_kratko/. 15.11.2008).

Gospodarska, varnostna in vojaška vprašanja pa Svet Evrope prepušča drugim mednarodnim organizacijam. V začetku delovanja se je Svet Evrope sicer ukvarjal tudi z gospodarskimi vprašanji, vendar je kasneje to vlogo prevzela Evropska unija. Z vojaškimi vprašanji se je sprva ukvarjala Zahodnoevropska unija, danes pa predvsem Organizacija severnoatlantske pogodbe (NATO), z varnostnimi vprašanji pa se ukvarjata Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Organizacija združenih narodov (OZN) (po Ribičiču, 2007, str. 21).

Svet Evrope ima pomembno vlogo pri oblikovanju in krepitvi evropskega demokratičnega pravnega reda. To se kaže zlasti v sprejemanju številnih evropskih konvencij in protokolov k tem konvencijam, resolucij, priporočil itd. Nadalje Svet Evrope preverja tudi izpolnjevanje določil Statuta Sveta Evrope in konvencij s strani držav članic. Generalni direktorat za pravne zadeve in Direktorat za pravno sodelovanje znotraj Sekretariata Sveta Evrope skrbita za delovanje celotnega evropskega sistema konvencij in drugih pogodb ter nudita strokovna mnenja, nasvete in drugo pomoč državam članicam pri utrjevanju njihovih domačih pravnih redov, krepitvi njihovih zakonodajnih in pravosodnih organov itd. Evropska komisija za demokracijo s promocijo prava oziroma Beneška komisija utrjuje in usmerja skupna demokratična ustavnopravna načela in merila (po Beblerju, 2007, str. 39–40).

Svet Evrope si že od začetka svojega delovanja prizadeva za krepitev duha evropejstva, kar želi doseči tudi z različnimi vseevropskimi simboli. Osnovni simbol

evropske identitete in združene Evrope je evropska zastava z dvanajstimi zlatimi zvezdami na modri podlagi. Poleg evropske zastave sta uveljavljena tudi evropska himna, ki je glasbena priredba preludija Ode radosti Devete simfonije skladatelja Ludwiga van Beethovna, in 5. maj kot dan Evrope (Bebler, 2007, str. 39).

Članstvo v Svetu Evrope pomeni izkaz demokratičnosti države in je tudi pogoj za to, da lahko država postane članica Evropske unije. Svet Evrope redno spremlja izpolnjevanje obveznosti, ki so jih države prevzele ob vstopu v članstvo in tudi kasneje. Poleg članstva pozna Svet Evrope tudi status države opazovalke pri Odboru ministrov ter države opazovalke ali posebnega gosta pri Parlamentarni skupščini Sveta Evrope. Države, ki imajo enega od omenjenih statusov, so Sveti sedež, Združene države Amerike, Kanada, Mehika, Japonska in Izrael (po Beblerju, 2007, str. 34).

Svet Evrope uresničuje svoje poslanstvo s sodelovanjem z državami članicami, drugimi mednarodnimi organizacijami, nevladnimi združenji ter s strokovnjaki. Njegove institucije so povezane z državljani evropskih držav z vlado in parlamentom teh držav ter z izvoljenimi regionalnimi ter lokalnimi organi oblasti. Svet Evrope ima sedež v Strasbourgu v Franciji. Organi in institucije Sveta Evrope so Odbor ministrov, Parlamentarna skupščina, Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, Evropsko sodišče za človekove pravice in Sekretariat Sveta Evrope. Znotraj Sveta Evrope pa deluje tudi Komisar za človekove pravice (po Beblerju, 2007, str. 34).

Odbor ministrov, ki ga sestavljajo zunanji ministri držav članic ali njihovi stalni diplomatski predstavniki, sprejema odločitve Sveta Evrope. Parlamentarna skupščina, ki jo sestavljajo člani nacionalnih parlamentov in delegacije držav nečlanic, je posvetovalni organ. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope, ki ga sestavljata Zbor lokalnih skupnosti in Zbor regij, je svetovalno telo, ki zastopa lokalne in regionalne oblasti držav članic (po Lavtarju et al., 2005, str. 101).

Delo Sveta Evrope poteka na temelju dialoga med Odborom ministrov, Parlamentarno skupščino in Kongresom lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Vsako leto se glede na politične prioritete Sveta Evrope oblikuje medvladni program dejavnosti. Delo Sveta Evrope se odraža v konvencijah in sporazumih; priporočilih državam članicam o enotnih rešitvah skupnih problemov; sestankih in konferencah strokovnjakov z različnih področij, politikov, nevladnih organizacij in drugih strokovnih skupin; programih usposabljanja, tehnični pomoči in partnerstvih za spodbujanje demokracije in pravnih reform; poročilih in študijah, ki so osnova ukrepom v posameznih državah članicah; kampanjah ozaveščanja in dogodkih evropskega pomena (po Lavtarju et al., 2005, str. 102). Svet Evrope nima naddržavnih pristojnosti.

2.2 ORGANI IN INSTITUCIJE SVETA EVROPE

2.2.1 Odbor ministrov

Odbor ministrov je vrhovno medvladno telo Sveta Evrope, ki ima izključno pristojnost, da deluje in odloča v njegovem imenu. V Odboru ministrov se sestajajo člani vlad držav članic in enakopravno razpravljajo o stališčih svojih držav do različnih evropskih težav ter sodelujejo v iskanju evropskih rešitev zanje. Odbor ministrov omogoča kolektivno odločanje in spodbuja sodelovanje med državami članicami pri vseh vprašanjih, ki so v pristojnosti Sveta Evrope. Odbor ministrov skupaj s Parlamentarno skupščino varuje vrednote, na katerih je utemeljen Svet Evrope (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 60).

Člani Odbora ministrov so zunanji ministri držav članic. Vsak zunanji minister pa ima lahko tudi svojega namestnika, ki je pooblaščen, da deluje v njegovem imenu. Namestniki ministrov imajo enaka pooblastila kot njihovi ministri in njihove odločitve veljajo enako kot odločitve ministrov. Odbor ministrov na ministrski ravni se sestaja enkrat letno, odbor ministrov na ravni namestnikov pa se sestaja enkrat tedensko (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 61–63).

Vsaka država članica Odboru ministrov predseduje šest mesecev, vrstni red predsedujočih držav članic pa je določen po črkah angleške abecede (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 62).

Odbor ministrov ima tudi svoj urad in sekretariat. Urad sestavljajo trenutno predsedujoči, zadnje dva in prihodnji trije predsedujoči Odboru ministrov. Namen urada je zagotoviti stalnost dejavnosti zapovrstnih predsedujočih Odboru ministrov. Sekretariat pa organizira seje ministrov in sestanke namestnikov ter zagotavlja njihov nemoten potek (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 62–63).

Odbor ministrov ima široke pristojnosti. Odbor ministrov na priporočilo Parlamentarne skupščine ali na lastno pobudo obravnava ukrepe, ki so potrebni za uresničitev ciljev Sveta Evrope, vključno s sprejemanjem konvencij in sporazumov ter skupnih politik vlad držav članic o posameznih vprašanjih (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 64).

Odbor ministrov je forum za dialog in politično sodelovanje med državami članicami, kar je pogoj za kolektivno odločanje o zadevah iz pristojnosti Sveta Evrope. Svoje odločitve odbor objavi v obliki priporočil državam članicam ali v obliki mednarodnih sporazumov. Na splošno je Odbor ministrov odgovoren za vodenje sodelovanja med vladami držav članic (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 64).

Odbor ministrov odloča o vseh vprašanjih, ki se nanašajo na organizacijo in notranjo ureditev Sveta Evrope in je tako najvišja upravna in finančna oblast Sveta Evrope (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 64).

Odbor ministrov sprejema končna besedila evropskih konvencij in sporazumov ter nadzira izvajanje sodb Evropskega sodišča za človekove pravice (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 65).

Odbor ministrov lahko za uresničevanje ciljev Sveta Evrope sprejema priporočila državam članicam, ki niso zavezujoča, v obliki resolucij pa lahko povabi države kandidatke, da se pridružijo Svetu Evrope. Odbor ministrov tudi spremlja, ali države članice spoštujejo obveznosti glede demokracije, človekovih pravic in načel pravne države, ki izhajajo iz pravnih aktov Sveta Evrope (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 67).

2.2.1.1 Usmerjevalni odbor o lokalni in regionalni demokraciji

Pod okriljem Odbora ministrov so za izvajanje medvladnih dejavnosti odgovorni različni usmerjevalni odbori. Eden takšnih odborov je Usmerjevalni odbor o lokalni in regionalni demokraciji (CDLR). Omenjeni usmerjevalni odbor je bil ustanovljen leta 1967 z namenom, da vladam držav članic Sveta Evrope omogoči razpravljanje o vprašanih lokalne in regionalne demokracije ter s tem večje sodelovanje teh držav na tem področju (po Council of Europe, The Steering Committee. URL=http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/Main_Bodies/Steering_Committee/default.asp#TopOfPage. 1. 2. 2009).

Znotraj Usmerjevalnega odbora o lokalni in regionalni demokraciji delujejo pododbori na različnih področjih lokalne in regionalne demokracije, kot so odbor strokovnjakov za demokratično sodelovanje in javno etiko na lokalni in regionalni ravni, odbor strokovnjakov za institucije lokalne in regionalne uprave, odbor strokovnjakov za vodenje in vire, mreža Loreg, odbor strokovnjakov za čezmejno sodelovanje, odbor strokovnjakov za finance in javne storitve na lokalni in regionalni ravni ter odbor strokovnjakov za pravni okvir in institucionalno zgradbo lokalne in regionalne uprave. Pododbore sestavljajo s strani vlad držav članic imenovani strokovnjaki, ki se dvakrat letno sestajajo na sedežu Sveta Evrope v Strasbourgu (po Council of Europe, The Steering Committee. URL=http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/Main_Bodies/Steering_Committee/default.asp#TopOfPage. 1. 2. 2009).

Usmerjevalni odbor o lokalni in regionalni demokraciji poskuša najti najboljše pravne, institucionalne in finančne temelje, na katerih delujejo lokalne in regionalne oblasti. Omenjeni odbor spodbuja aktivno državljanstvo in demokratično sodelovanje na lokalni in regionalni ravni (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Lokalna demokracija in čezmejno sodelovanje. URL=http://www.coe.si/sl/dejavnosti/pravno_sodelovanje/lokalna_demokracija_in_cezmejno_sodelovanje/. 14. 11. 2008).

Odbor je forum, kjer lahko vlade izmenjujejo svoje izkušnje in usklajujejo svoje usmeritve glede pravnega in institucionalnega okvira za lokalno demokracijo. Odbor proučuje lokalne in regionalne oblike organiziranosti, lokalno upravo, finančna

sredstva, upravljanje lokalnih in regionalnih skupnosti, sodelovanje občanov v lokalnem javnem življenju in lokalne javne službe. Usmerjevalni odbor o lokalni in regionalni demokraciji pripravlja tudi priporočila in konvencije, ki jih sprejme Odbor ministrov (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Lokalna demokracija in čezmejno sodelovanje. URL=http://www.coe.si/sl/dejavnosti/pravno_sodelovanje/lokalna_demokracija_in_cezmejno_sodelovanje/. 14. 11. 2008).

2.2.2 Parlamentarna skupščina

Parlamentarna skupščina je zgolj posvetovalno telo, zato se je prvotno imenovala Posvetovalna skupščina. Kasneje pa se je zaradi prizadevanj, da bi Odboru ministrov odvzela del njegovih pooblastil in bi ta v njej začel prepoznavati pravi parlament, preimenovala v Parlamentarno skupščino (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 70).

Parlamentarna skupščina je še danes zgolj posvetovalno telo, ki nima neposrednega nadzora nad dejavnostmi Sveta Evrope, čeprav voli določene funkcionarje in ima dejanska pooblastila glede sprejemanja in izгона držav članic. Kljub temu pa je Parlamentarni skupščini postopoma uspelo okrepiti svoj položaj v razmerju do Odbora ministrov. Glavna moč Parlamentarne skupščine je v tem, da deluje kot forum za razpravo, na katerem države članice lahko razpravljajo o vseh vprašanjih, ki so v skladu s cilji in pristojnostmi Sveta Evrope. Razprave Parlamentarne skupščine se pogosto končajo s sprejetjem resolucij in priporočil Odboru ministrov ter tako vodijo v konkretno delovanje (Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 71). Parlamentarna skupščina po svojem nadzornem odboru nenehno spremlja države članice in v svojih razpravah, resolucijah in priporočilih obsoja hude kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 85).

Člani Parlamentarne skupščine so člani nacionalnih parlamentov držav članic Sveta Evrope, ki jih volijo nacionalni parlamenti po postopku, ki ga sami določijo. Pri tem morajo upoštevati pravilo, da mora biti politična sestava nacionalne delegacije podobna sestavi političnih strank ali skupin v nacionalnem parlamentu. Delež članov tistega spola, ki je v nacionalnem parlamentu v manjšini, mora biti v nacionalni delegaciji enak kot v nacionalnem parlamentu, vsekakor pa mora biti v delegaciji vsaj ena predstavnik vsakega spola. Vsi člani morajo biti državljani države članice, ki jo predstavljajo, in ne morejo biti hkrati tudi člani Odbora ministrov (Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 72).

Trajanje mandata članov Parlamentarne skupščine je različno med državami članicami. Mandati članov začnejo teči z začetkom rednega zasedanja po njihovem imenovanju in prenehajo z začetkom naslednjega rednega zasedanja ali poznejših rednih zasedanj, razen v primeru parlamentarnih volitev v državah članicah, ko lahko

te imenujejo nove predstavnike, njihovo imenovanje pa začne teči takoj (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 72).

Države članice imajo v Parlamentarni skupščini od dva do osemnajst predstavnikov. Pri določanju števila predstavnikov Odbor ministrov upošteva mnenje Parlamentarne skupščine o njenem sprejetju v članstvo, pri čemer uporablja objektivna merila, ki jih ublaži s političnimi merili. Načeloma je glavno merilo pri določanju števila predstavnikov število prebivalcev v državi članici (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 74).

Parlamentarna skupščina na predlog njenega urada lahko podeli status države opazovalke parlamentom držav, ki niso države članice Sveta Evrope in ki izpolnjujejo pogoje o statusu opazovalke. Člani nacionalnih delegacij držav opazovalk se lahko udeležijo zasedanj Parlamentarne skupščine, vendar ne morejo glasovati, lahko pa s soglasjem predsednika dobijo besedo in se udeležijo tudi zasedanj odborov (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 75).

Parlamentarna skupščina lahko ustanovi odbore ali komisije za obravnavanje vseh vprašanj iz njene pristojnosti. Skupščina ima stalni odbor, 10 splošnih odborov, včasih pa ustanavlja tudi ad hoc odbore. Odbori pa lahko ustanavljajo tudi pododbore. Odbori razpravljajo o besedilih, ki jih dobijo v obravnavo, vključno s predlogi resolucij, priporočil ali mnenj. Razpravljajo tudi o vseh vprašanjih, glede katerih se Parlamentarna skupščina ali stalni odbor z njimi posvetuje. Lahko obravnavajo tudi druge zadeve, ki so v njihovem mandatu in spremljajo izvajanje ukrepov, določenih z akti Parlamentarne skupščine, ki so utemeljeni v njihovih poročilih (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 78–79).

Sekretariat skupščine je upravno telo Parlamentarne skupščine, ki ga vodi generalni sekretar. V sekretariatu so tudi sekretariati odborov in vrsta posebnih enot (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 79).

Seje Parlamentarne skupščine sestavljajo štiri seje. Vsaka seja traja v povprečju teden dni in je sklicana konec januarja, aprila, junija in septembra. Zasedanja Parlamentarne skupščine praviloma potekajo v Strasbourgu na sedežu Sveta Evrope, če Parlamentarna skupščina in Odbor ministrov ne določita drugače. Seje odborov pa potekajo v Strasbourgu, Parizu, Bruslju, občasno tudi v Budimpešti. Seje ponavadi trajajo en dan (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 80).

Parlamentarna skupščina lahko sama oblikuje dnevni red sej in tako svobodno razpravlja o vprašanjih, o katerih želi razpravljati (Benoît-Rohmer in Klebes, 2006, str. 84). Skupščina praviloma odloča z dvotretjinsko večino oddanih glasov ali z navadno večino (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 85).

2.2.3 Sekretariat in generalni sekretar

Generalni sekretar je prvotno zgolj pomagal Odboru ministrov in Parlamentarni skupščini, danes pa usmerja in usklajuje delo Sveta Evrope (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 89).

Generalni sekretar je odgovoren za pripravo predloga proračuna Sveta Evrope in za njegovo predložitev v potrditev Odboru ministrov. Nadalje zagotavlja, da Svet Evrope učinkovito deluje in je odgovoren za celoten nadzor nad njegovimi dejavnostmi. Če ni drugače določeno, se kot svetovalec udeležuje vseh sestankov Odbora ministrov, skupnega odbora in Parlamentarne skupščine. Je tudi depozitar pogodb, ki se sklenejo v Svetu Evrope (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 89).

Generalni sekretar tudi pripravlja poročila o dejavnostih Odbora ministrov za Parlamentarno skupščino in letne medvladne programe dejavnosti, ki jih potrdi odbor in kažejo njegova stališča o usmeritvi Sveta Evrope v prihodnosti. Ob pomoči Sekretariata Sveta Evrope skrbi tudi za samo izvajanje omenjenega programa (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 89).

Posebno vlogo ima generalni sekretar tudi po Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Vsaka država pogodbenica, ki uporabi pravico do razveljavitve svojih obveznosti po tej konvenciji med vojno ali ob kakšni drugi splošni nevarnosti, ki ogroža življenje naroda, mora generalnega sekretarja celovito seznaniti s sprejetimi ukrepi in z razlogi zanje. Generalni sekretar lahko od vsake države pogodbenice tudi zahteva, da pojasni, kako njeno notranje pravo zagotavlja učinkovito uveljavljanje vseh določb te konvencije (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 90).

Generalnega sekretarja in njegovega namestnika imenuje Parlamentarna skupščina na predlog Odbora ministrov. Odbor ministrov Parlamentarni skupščini pošlje priporočilo s seznamom kandidatov, ta pa sprejme končno odločitev glede kandidata, ki ga bo imenovala. Oba imata petletni mandat in sta lahko ponovno izvoljena (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 88).

Osebjem sekretariata Sveta Evrope izbira, imenuje, dodeli in odpušča generalni sekretar skladno z upravnimi pravili. Osebjem v sekretariatu mora biti geografsko uravnovešeno po številu in po višini funkcij ter neodvisno od njihovih držav (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 90).

Sekretariat Sveta Evrope se nahaja na sedežu Sveta Evrope. Generalni sekretar je za delo sekretariata odgovoren Odboru ministrov. Sekretariat mora Parlamentarni skupščini zagotavljati upravne in druge storitve, ki jih potrebuje (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 91).

2.2.4 Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope

Svet Evrope si je vedno prizadeval za razvoj lokalne demokracije v Evropi, zato dejavnosti za vključevanje evropskih držav v ta projekt šteje za eno svojih glavnih nalog (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 91).

Prvi korak v smeri zastopanosti lokalnih skupnosti je naredil Svet Evrope leta 1957, ko je ustanovil Stalno konferenco lokalnih in regionalnih oblasti Evrope. Leta 1994 je Odbor ministrov Sveta Evrope ustanovil Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (CLARE), ki je nadomestil prejšnjo Stalno konferenco lokalnih in regionalnih oblasti Evrope (po Lavtarju et al., 2005, str. 103).

Kongres je posvetovalno telo Sveta Evrope. Prizadeva si, da bi lokalnim in regionalnim oblastem zagotovil pristno vlogo pri uresničevanju idealov Sveta Evrope, kar počne s spodbujanjem lokalne in regionalne demokracije ter s sodelovanjem med lokalnimi in regionalnimi oblastmi. Kongres v Svetu Evrope nastopa v imenu regionalnih in lokalnih skupnosti (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 92).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je razdeljen na Zbor lokalnih skupnosti in na Zbor regij, znotraj katerih so izvoljeni predstavniki lokalnih in regionalnih skupnosti držav članic. Kongres organizira svoje delo v štirih različnih odborih, kot so institucionalni odbor, odbor za kulturo in izobraževanje, odbor za trajnostni razvoj in odbor za socialno usklajenost (po Lavtarju et al., 2005, str. 104).

Vsaka država članica Sveta Evrope ima pravico do enakega števila sedežev v Kongresu lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, kot jih ima v Parlamentarni skupščini (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 92).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope pomaga novim državam članicam pri njihovih prizadevanjih za vzpostavitev učinkovite lokalne in regionalne samouprave. Kongres je glasnik evropskih občin in regij. Kongres je tudi forum, na katerem se lahko izvoljeni predstavniki lokalnih in regionalnih oblasti pogovorijo o svojih težavah, združujejo svoje znanje in izkušnje ter vladam povedo svoja stališča. Kongres svetuje Odboru ministrov in Parlamentarni skupščini Sveta Evrope o vseh pogledih lokalne in regionalne politike. Tesno sodeluje z državnimi in mednarodnimi organizacijami, ki zastopajo lokalne in regionalne vlade. Kongres organizira razgovore in konference za obveščanje širše javnosti, saj je vključevanje javnosti zelo pomembno za uspešno demokracijo. Pregleduje stanje in pripravlja redna poročila o stanju lokalne in regionalne demokracije v državah članicah Sveta Evrope in državah kandidatkah za članstvo ter pri tem spremlja izvajanje načel Evropske listine lokalne samouprave. Kongres lokalnih in regionalnih oblasti pospešuje učinkovito organiziranost lokalnih in regionalnih vlad v državah članicah Sveta Evrope, še zlasti pa v novih demokracijah. Razvija pobude, ki državljanom omogočajo učinkovito sodelovanje v lokalni in regionalni demokraciji. Zastopa interese lokalnih in regionalnih vlad pri oblikovanju evropske politike. Kongres tudi spodbuja regionalno in čezmejno sodelovanje za mir,

strpnost in trajnostni razvoj. Spremlja pa tudi lokalne in regionalne volitve (po Lavtarju et al., 2005, str. 103).

Nadzor uporabe Evropske listine lokalne samouprave s strani Kongresa lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je mehanizem za politično uveljavitev in ne za pravno zatiranje. Spremljanje izvajanja listine namreč spoštuje raznolikost političnih modelov glede teritorialne organizacije in lokalne samouprave v različnih evropskih državah in se zavzema za harmonizacijo teh modelov (po Vlaju, 1998, str. 119).

Kongres redno zaseda enkrat letno v Strasbourgu. Zasedanja se udeležijo delegacije akreditiranih organizacij, ki zastopajo lokalne in regionalne skupnosti v državah članicah Sveta Evrope. Na zasedanju so lahko navzoče kot posebne gostje in opazovalke delegacije iz držav, ki niso članice. Zbor lokalnih skupnosti in Zbor regij se sestaneta tik pred ali po plenarnih sejah (po Benoît-Rohmer in Klebesu, 2006, str. 92).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope nudi praktično pomoč državam članicam Sveta Evrope na področju lokalne samouprave v okviru različnih projektov in programov (po Lavtarju et al., 2005, str. 105).

V okviru Evropskega omrežja izobraževalnih organizacij za lokalne in regionalne oblasti (ENTO) se nudi strokovno pomoč in usposabljanje državam srednje in vzhodne Evrope, ki nimajo dovolj znanja in izkušenj za vodenje in upravljanje ter imajo premalo strokovnih veščin. Omrežje si prizadeva pospeševati sodelovanje med izobraževalnimi središči lokalnih in regionalnih vlad ter povezuje državne organizacije posameznih držav s sorodnimi organizacijami v drugih državah (po Lavtarju et al., 2005, str. 104).

V okviru Programa posebne podpore za lokalno in regionalno demokracijo v srednji in vzhodni Evropi se zagotavlja pomoč pri pripravi zakonodaje za lokalne vlade. Program ponuja usposabljanje in strokovno usmerjanje pri preoblikovanju lokalnih ustanov in vključuje delavnice, študijske obiske in različne tečaje (po Lavtarju et al., 2005, str. 104).

Kongres je dal pobudo za oblikovanje agencij za lokalno demokracijo (LDA), ki so bile ustanovljene kot del mirovnega procesa v nekdanji Jugoslaviji. Agencije oblikujejo partnerstva med določenimi oblastmi v regiji ter lokalnimi in regionalnimi oblastmi drugod v Evropi. Agencije tudi uveljavljajo spoštovanje človekovih pravic in demokracije, oblikovanje civilne družbe in ukrepe za graditev zaupanja med različnimi skupinami prebivalstva (po Lavtarju et al., 2005, str. 105).

Na področju kulture kongres podpira natečaj za Evropsko nagrado (Pix Europa), ki pomaga pri uveljavljanju najboljših evropskih televizijskih programov prek državnih meja in s tem javnosti predstavlja raznolikost in bogastvo evropske kulture ter spodbuja izmenjavo televizijskih programov (po Lavtarju et al., 2005, str. 105).

Kongres ima dejavno vlogo tudi pri projektih za utrjevanje lokalne demokracije in čezmejno sodelovanje v jugovzhodni Evropi v okviru Pakta za stabilnost za jugovzhodno Evropo (po Lavtarju et al., 2005, str. 105).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je vključen tudi v mednarodno navzočnost na Kosovu. Njegove dejavnosti na Kosovu so med drugim pomoč pri kadrovanju mednarodnih upraviteljev v kosovskih občinah; pomoč pri sestavljanju zakonskih besedil o občinah in volitvah; opazovanje poteka občinskih volitev; sodelovanje z Beneško komisijo pri proučevanju začasnega stanja na podlagi Resolucije št. 1244 Varnostnega sveta Združenih narodov; organizacija obiskov predsednika kongresa in vzdrževanje dialoga s predstavniki Misije Združenih narodov na Kosovu (UNMIK), Organizacijo za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Albanci na tem območju ter srbskimi političnimi strankami; podpiranje pobud v občinah na Kosovu in sodelovanje z Evropskim omrežjem izobraževalnih organizacij za lokalne in regionalne oblasti ter pomoč Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi pri ustanavljanju zavoda za usposabljanje lokalnih vlad (po Lavtarju et al., 2005, str. 105).

2.2.5 Evropsko sodišče za človekove pravice

Evropsko sodišče za človekove pravice je bilo vzpostavljeno s sprejemom in z uveljavitvijo Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Leta 1959 je bilo ustanovljeno Evropsko sodišče za človekove pravice kot nestalno delujoče sodišče. Omenjeno sodišče je bilo skupaj z Evropsko komisijo za človekove pravice in Odborom ministrov Sveta Evrope pooblaščno za uveljavitev Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v praksi. S Protokolom številka 11 k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa je bilo leta 1998 namesto nestalno delujočega Evropskega sodišča za človekove pravice ustanovljeno stalno delujoče sodišče, Evropska komisija za človekove pravice pa je leta 1999 prenehala delovati (po Beblerju, 2007, str. 42).

Ustanovitev Evropskega sodišča za človekove pravice je takrat pomenila pomembno spremembo v mednarodnih odnosih. Od ustanovitve Evropskega sodišča za človekove pravice namreč nobena država članica Sveta Evrope ne sme več kršiti človekovih pravic svojih državljanov in pri tem zavračati posegov mednarodne skupnosti z izgovori o svoji suverenosti. Vsako državo članico, ki je domnevno kršila človekove pravice, lahko pred tem sodiščem tožijo druge države članice, organizacije, skupine in posamezniki, vključno z državljanji držav nečlanic. Organizacije, skupine in posamezniki lahko pred tem sodiščem tožijo tako svojo kot tudi drugo državo. Tožbe na to sodišče se lahko vlagajo le v primeru, ko gre za kršitev določil Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter so izčrpana že vsa pravna sredstva v svoji ali drugi državi (po Beblerju, 2007, str. 43).

Evropsko sodišče za človekove pravice ima enako število sodnikov kot je število držav članic Sveta Evrope, kar pomeni, da ima omenjeno sodišče trenutno 47 sodnikov.

Vsaka država članica ob vstopu v Svet Evrope ali ob izteku mandata predhodnega sodnika predlaga tri kandidate za sodnika. Predlagani kandidati niso nujno državljani te države in/ali države članice Sveta Evrope. Izmed predlaganih kandidatov Parlamentarna skupščina izvoli enega sodnika, ki ima polovični triletni ali polni šestletni mandat in je lahko ponovno izvoljen. Sodniki Evropskega sodišča za človekove pravice delujejo neodvisno in v svojem imenu ter ne predstavljajo nobene države (po Beblerju, 2007, str. 43–44).

Evropsko sodišče za človekove pravice vodijo predsednik in dva podpredsednika sodišča. Sodišče deluje v štirih variabilnih skupinah sodnikov, ki morajo biti po svoji sestavi čim bolj uravnotežene glede na spol in pripadnost različnim evropskim pravnim sistemom. Sodniki lahko delujejo v senatu treh sodnikov, senatu sedmih sodnikov, imenovanem komora, ali v senatu sedemnajstih sodnikov, imenovanem velika komora (po Beblerju, 2007, str. 44–45).

Tožbe na Evropsko sodišče za človekove pravice lahko vlagajo države, organizacije, skupine ali posamezniki. V času nestalno delujočega sodišča je predhodno selekcijo vlog izvajala ob njem delujoča Evropska komisija za človekove pravice, z uvedbo stalno delujočega sodišča pa se vloge posredujejo neposredno sodišču (Ribičič, 2007, str. 120). Če sodišče vlogo sprejme, mora imeti tožnik svojega pravnega zastopnika. Če tožnik za to nima zadostnih sredstev, mu lahko sodišče odobri brezplačno pravno pomoč. Sodišče razsoja v senatih in odloča z večino glasov sodnikov. Večina sej sodišča je zaprta za javnost, večina vlog in vse razsodbe pa so javne. Odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice so obvezujoče za vsako toženo državo članico Sveta Evrope. Sodišče mora redno poročati Odboru ministrov, ki mora skrbeti za spoštovanje in udejanjanje sodb sodišča, saj sodišče samo ne more izvajati svojih sankcij. O izvrševanju razsodb morajo države članice po svojih stalnih misijah poročati Odboru za človekove pravice Sveta Evrope (po Beblerju, 2007, str. 44–45).

Evropsko sodišče za človekove pravice deluje tudi kot svetovalni organ Sveta Evrope. Na zahtevo Odbora ministrov lahko sodišče, če se tako odloči večina sodnikov, poda svoje mnenje glede razlage določil Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in dodatnih protokolov h konvenciji v konkretnih primerih. Posvetovalno mnenje z večino glasov sprejme velika komora (po Beblerju, 2007, str. 44).

Evropsko sodišče za človekove pravice ne deluje samo na prvi stopnji, ampak tudi na drugi. Drugo stopnjo predstavlja velika komora, ki deluje kot prizivno sodišče, njene odločitve pa so dokončne (po Beblerju, 2007, str. 45).

Evropsko sodišče za človekove pravice za razliko od Odbora ministrov, Parlamentarne skupščine Sveta Evrope in drugih organov ni vzpostavljeno s Statutom Sveta Evrope, zaradi česar ga nekateri avtorji ne uvrščajo med prave organe Sveta Evrope. Po drugi strani pa je Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin najpomembnejša konvencija Sveta Evrope, Evropsko sodišče za človekove pravice pa njegov najpomembnejši organ. Poleg omenjenega tudi nobena država ne more

postati članica Sveta Evrope, če ne ratificira Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in se ne zaveže, da bo spoštovala odločitve Evropskega sodišča za človekove pravice (po Ribičiču, 2007, str. 120).

3 LOKALNA SKUPNOST IN LOKALNA SAMOUPRAVA

3.1 LOKALNA SKUPNOST

Lokalna skupnost je družbeni pojav, ki se pojavlja v vseh družbah, vendar se razlikuje v odvisnosti od kraja in časa. Posledično je pojem lokalne skupnosti težko opredeliti in zato obstaja toliko opredelitev lokalne skupnosti, kolikor teoretikov se je ukvarjalo s tem vprašanjem (po Šmidovniku, 1995, str. 17).

Vse opredelitve pojma lokalne skupnosti vsebujejo bistvene elemente lokalne skupnosti, ki so določen teritorij, ljudje naseljeni na tem teritoriju, potrebe teh ljudi, dejavnosti za zadovoljevanje teh potreb in zavest ljudi o skupnosti, ki ji pripadajo. Navedeni elementi sami po sebi še ne povedo nič določenega o lokalni skupnosti, saj so skupni vsem teritorialnim skupnostim, tako lokalnim, nacionalnim kot tudi nadnacionalnim. Pri vseh teritorialnih skupnostih gre pravzaprav za iste elemente, vendar se v različnih teritorialnih skupnostih navedeni elementi pojavljajo v različnem obsegu, z različno vsebino in obliko (po Šmidovniku, 1995, str. 17).

Lokalne skupnosti so prva in najnižja raven v hierarhiji teritorialnih skupnosti, ki se na višjih ravneh pojavljajo kot lokalne skupnosti širšega pomena in zlasti kot nacionalne skupnosti. Lokalne skupnosti so torej najožje oziroma elementarne teritorialne skupnosti (po Šmidovniku, 1995, str. 18).

Lokalne skupnosti so naravne družbene skupnosti, ki so nastale z naselitvijo ljudi na določenem območju. Lokalne skupnosti so navadno na območju enega ali več povezanih naselij, ki je bistveno manjše od območja države, ki je tako razdeljena na večje ali manjše število lokalnih skupnosti. Lokalne skupnosti znotraj države se zelo razlikujejo po velikosti in številu prebivalcev, saj so lokalne skupnosti tako manjša naselja ali skupine naselij, kot tudi velika mesta ali celo velemera (po Gradu, 1998, str. 13).

Lokalne skupnosti obstajajo neodvisno od tega, ali jim država prizna določen pravni status ali ne. Vendar pa je priznanje določenega statusa, kot je na primer status določene avtonomije, zelo pomembno za delovanje lokalne skupnosti (po Šmidovniku, 1995, str. 18).

Prebivalci znotraj lokalnih skupnosti zadovoljujejo svoje potrebe, ki so povezane z življenjem v taki skupnosti in se jih lahko rešuje le na skupen način. Lokalne potrebe se močno razlikujejo od potreb, ki se zadovoljujejo znotraj celotne države. Lokalne potrebe se zadovoljujejo skladno z lokalnimi interesi, ki so za razliko od državnih interesov omejeni samo na lokalno skupnost. Lokalne potrebe so potrebe po socialni in drugi varnosti, komunalni opremljenosti in druge. Lokalne potrebe pa se prav tako razlikujejo med majhnimi in velikimi lokalnimi skupnostmi, saj so lokalne potrebe v manjših lokalnih skupnostih manj številne in bolj enostavne kot v velikih. Življenje v

lokalni skupnosti pa poraja tudi zavest o skupni pripadnosti lokalni skupnosti, kar se odraža v zavesti medsebojne povezanosti in odvisnosti (po Gradu, 1998, str. 13).

Lokalne skupnosti so lahko ožje ali širše. Širše lokalne skupnosti obsegajo večje območje kot ožje lokalne skupnosti. Ožje lokalne skupnosti so lahko del širših lokalnih skupnosti, te pa del še širših lokalnih skupnosti. Ožje lokalne skupnosti navadno imenujemo občine, širše pa pokrajine, okrajji, dežele in podobno (po Gradu, 1998, str. 13).

V Evropi je močan pojav regionalizacije, kar pomeni, da se znotraj držav izoblikujejo teritorialne skupnosti, ki so med lokalnimi in nacionalnimi. Takšne teritorialne družbene skupnosti so geografsko zaokrožene in jih medsebojno povezujejo skupna zgodovina, skupni gospodarski, prometni in podobni interesi (po Gradu, 1998, str. 13).

3.2 LOKALNA SAMOUPRAVA

Pojem lokalna samouprava ne pomeni samo lokalne skupnosti, ampak pomeni lokalno skupnost, ki ima status samouprave. Lokalna skupnost je torej nosilec lokalne samouprave, lokalna samouprava pa je pravna institucija, ki opredeljuje status lokalne skupnosti (po Šmidovniku, 1995, str. 27).

Opredelitve pojma lokalna samouprava se v Evropi in v svetu razlikujejo, vendar lahko izmed vseh različnih opredelitev lokalne samouprave povzamemo bistvene elemente. Teritorialni element samoupravnosti je, da so teritorialno določene in med seboj razmejene lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave. Funkcionalni element samoupravnosti pomeni, da je tem lokalnim skupnostim priznано delovno področje nalog, ki izražajo interese njihovih prebivalcev. Organizacijski element samoupravnosti je, da te naloge opravljajo člani lokalne skupnosti pod lastno odgovornostjo neposredno ali posredno preko svojih izvoljenih organov. Materialno–finančni element samoupravnosti pomeni, da ima lokalna skupnost lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje svojih nalog. Zadnji pa je pravni element samoupravnosti, ki pomeni, da ima lokalna skupnost lastnost pravne osebe. Tako vidimo, da lokalna skupnost sama po sebi še ne predstavlja lokalne samouprave in tudi ustanovitev lokalne skupnosti kot subjekta lokalne samouprave sama po sebi še ne bi pomenila lokalne samouprave, če ne bi bili v lokalni skupnosti prisotni omenjeni elementi samoupravnosti, ki predstavljajo vsebino in kakovost lokalne samouprave (po Šmidovniku, 1995, str. 29).

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS), ki jo je sprejel Svet Evrope, opredeljuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva (MELLS, 3. člen).

Značilno za lokalno samoupravo je torej, da prebivalci lokalne skupnosti na podlagi posebnega pravnega statusa lokalne skupnosti v določeni meri samostojno upravljajo z lokalnimi zadevami. Lokalna samouprava omogoča in zagotavlja lokalni skupnosti določeno stopnjo neodvisnosti, zlasti v razmerju do države. Samoupravni položaj lokalni skupnosti podeli oziroma prizna država, praviloma z zakonom, včasih pa z ustavo. Če je lokalni skupnosti samoupravni položaj zagotovljen z ustavo, ji ga država ne more ogrožati ali odvzeti (po Gradu, 1998, str. 14).

Naloga lokalne samouprave je, da služi interesom lokalnega prebivalstva in skrbi za razreševanje vprašanj, ki so povezana z življenjem in delom lokalnega prebivalstva. Lokalna samouprava skrbi za tiste naloge, za katere država, ki skrbi za obsežne naloge širšega značaja, ne more poskrbeti dovolj intenzivno. Za razliko od nalog države so naloge v samoupravnih lokalnih skupnostih bolj neposredno povezane z vsakodnevnimi interesi in s potrebami lokalnih prebivalcev ter manj odvisne od zunanjih vplivov (po Grafenauerju, 2000, str. 39).

Z lokalno samoupravo je dana možnost, da pride do izraza iniciativa in pripravljenost lokalnega prebivalstva za razreševanje vprašanj, ki so jim tako blizu, da jim za njihovo ureditev ni in ne more biti vseeno (po Grafenauerju, 2000, str. 39).

Najbolj samoupravna teritorialna družbena skupnost je država, saj je neodvisna od kogarkoli in ima moč, da vsili svoje odločitve komurkoli znotraj njenega teritorija. Vse druge teritorialne družbene skupnosti znotraj države pa morajo pridobiti pravico do samouprave s strani države (po Pitamicu v: Vlaj, 2004, str. 71).

Država lahko torej družbenim skupnostim podeli pravico, da o določenih zadevah samostojno odločajo. Samoupravne družbene skupnosti, ki črpajo samoupravo iz najširše družbene skupnosti, sestavljajo javno samoupravo. Pri tem ima vsaka samoupravna družbena skupnost svoje lastno področje dejavnosti, v katero se od zunaj ne more posegati (po Bučarju v: Vlaj, 2004, str. 71).

3.3 SVET EVROPE IN LOKALNA SAMOUPRAVA

Svet Evrope se zaveda, da je demokracija najpomembnejša prav na lokalni in regionalni ravni. Lokalna samouprava mora zadovoljevati potrebe vseh Evropejcev v mestih in vaseh, v središčnih in obrobni pokrajinah in preko državnih meja. Svet Evrope je naredil prvi korak v smeri zastopanosti lokalnih skupnosti že leta 1957 in od takrat dalje se je njegovo delo razširilo vse od Islandije do Rusije in od Norveške do Balkana (po Lavtarju et al., 2005, str. 103).

Svet Evrope je organizacija, ki je najbolj poklicana in usposobljena, da odigra odločilno vlogo pri razvoju lokalne samouprave v Evropi na sploh in še posebej pri spodbujanju razvoja lokalne samouprave v evropskih državah v prehodu (po Ribičiču, 2001, str. 115).

Svet Evrope medvladno deluje na področju lokalne demokracije in čezmejnega sodelovanja. Pri tem se osredotoča na spodbujanje lokalne in regionalne samouprave; na analiziranje upravnih in pravnih organov in služb ter finančnega poslovanja lokalnih in regionalnih skupnosti; na pospeševanje čezmejnega sodelovanja med lokalnimi in regionalnimi skupnostmi ter na spodbujanje regionalne kulturne raznolikosti (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Lokalna demokracija in čezmejno sodelovanje. URL=http://www.coe.si/sl/dejavnosti/pravno_sodelovanje/lokalna_demokracija_in_cezmejno_sodelovanje/. 14. 11. 2008).

Svet Evrope je od vseh evropskih institucij storil največ za razvoj lokalne samouprave v Evropi. Najpomembnejši pravni dokument, ki ga je sprejel na tem področju, je Evropska listina lokalne samouprave. Dejavnosti, ki se nanašajo na lokalno demokracijo pa vodita tudi Parlamentarna skupščina Sveta Evrope in Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope (CLRAE) (po Vlaju, 2001, str. 79).

Evropska listina o lokalni samoupravi določa temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno samostojnost lokalnih skupnosti, in navaja načela, ki jih morajo spoštovati vse lokalne vlade. Usmerjevalni odbor o lokalni in regionalni demokraciji pripravlja predloge za ukrepanje in delovanje v skladu z načeli listine in spodbuja uresničevanje teh načel (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Lokalna demokracija in čezmejno sodelovanje. URL=http://www.coe.si/sl/dejavnosti/pravno_sodelovanje/lokalna_demokracija_in_cezmejno_sodelovanje/. 14. 11. 2008).

Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti je bila osnovana, da bi omogočila lažje čezmejno sodelovanje teritorialnih skupnosti ali oblasti v obmejnih območjih. Konvencija vsebuje modelne sporazume o varstvu okolja, gospodarskem razvoju, izobraževanju in ustanavljanju čezmejnih društev in organizacij. Konvencijo sta naknadno okrepila še dva dodatna protokola. Prvi protokol ureja organizacije ob skupni meji, drugi protokol pa medobmočno sodelovanje med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi, ki niso neposredne sosede. Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni želi tujcem postopoma zagotoviti polne državljanske in politične pravice v lokalnih skupnostih (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Lokalna demokracija in čezmejno sodelovanje. URL=http://www.coe.si/sl/dejavnosti/pravno_sodelovanje/lokalna_demokracija_in_cezmejno_sodelovanje/. 14. 11. 2008).

3.4 PRAVNA UREDITEV LOKALNE SAMOUPRAVE V REPUBLIKI SLOVENIJI

V Sloveniji je lokalna samouprava pravno urejena že v Ustavi Republike Slovenije, kar je za lokalno samoupravo zelo pomembno, saj s tem, ko je njen položaj zagotovljen z ustavo, država vanj ne more posegati, temveč ga lahko z zakoni le razčlenjuje v okviru ustavnih določb (po Gradu, 1998, str. 101).

Lokalna samouprava je omenjena že v uvodnih določbah ustave, kjer so zapisana in zagotovljena temeljna politična načela in družbene vrednote, s katerimi Slovenija opredeljuje svojo državno ureditev. Tako je že v 9. členu ustave navedeno, da je v Sloveniji zagotovljena lokalna samouprava (po Šmidovniku, 1995, str. 156).

Nadalje se v Ustavi Republike Slovenije na lokalno samoupravo nanaša V. poglavje z naslovom Samouprava oziroma natančneje njegovo podpoglavje z naslovom Lokalna samouprava. V tem podpoglavju je zapisano, da prebivalci Slovenije uresničujejo lokalno samoupravo v občinah in drugih lokalnih skupnostih (URS, 138. člen). Občina pa je samoupravna lokalna skupnost, katere območje obsega eno ali več naselij, ki jih povezujejo skupne potrebe in interesi prebivalcev. Občina se ustanovi z zakonom po predhodno opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju. Zakon določi tudi območje občine (URS, 139. člen). V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih lahko občina samostojno ureja in ki zadevajo njene prebivalce. Država lahko z zakonom prenese na občine opravljanje določenih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi potrebna sredstva. V zadevah, ki jih na lokalne skupnosti prenese država, opravljajo državni organi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo (URS, 140. člen). Za mesto je predvideno, da lahko po postopku in ob pogojih, ki jih določa zakon, dobi status mestne občine. Mestna občina opravlja tudi z zakonom določene naloge iz državne pristojnosti, ki se nanašajo na razvoj mest (URS, 141. člen). Občina se financira iz lastnih virov. Če pa občina zaradi slabše gospodarske razvitosti ne more v celoti zagotoviti opravljanja svojih nalog, ji država skladno z zakonsko določenimi načeli in merili zagotovi dodatna sredstva (URS, 142. člen). Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajina se ustanovi z zakonom, s katerim se določi tudi njeno območje, ime in sedež. Država lahko z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, vendar mora za to zagotoviti potrebna sredstva (URS, 143. člen). Državni organi opravljajo nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti (URS, 144. člen). Lokalna samouprava je torej v ustavi posebej urejena v členih od 138. do 144., v različnih zvezah pa je lokalna samouprava omenjena še v drugih ustavnih določbah.

Lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji pravno urejajo tudi ratificirani mednarodni sporazumi, med katerimi je zagotovo najpomembnejša Evropska listina lokalne samouprave. Slovenija je Evropsko listino lokalne samouprave ratificirala 15. novembra 1996, veljati pa je začela 1. marca 1997. Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave je predvidel, da bo Slovenija prevzela vse obveznosti, ki izhajajo iz listine, torej da bo brez pridržkov spoštovala temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost samoupravnim lokalnim skupnostim in njihovim organom (po Vlaju, 2001, str. 102).

Temeljna izhodišča pravne ureditve lokalne samouprave v Sloveniji, ki so podana v Ustavi Republike Slovenije, so nadalje razčlenjena zlasti v Zakonu o lokalni samoupravi in tudi v drugih zakonih s tega področja. Zakoni so najobsežnejši in v

praksi najpomembnejši pravni vir ureditve lokalne samouprave (po Gradu, 1998, str. 101).

Zakonska ureditev lokalne samouprave mora v skladu z ustavo zagotoviti lokalni skupnosti njen samoupravni položaj in ji dati možnost samostojnega urejanja svojega delovanja. Država s svojimi predpisi ne sme samovoljno in arbitrarno posegati v samoupravni položaj občin (po Vlaju, 2002, str. 954). Zakonska podlaga lokalne samouprave so:

- Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave,
- Zakon o lokalni samoupravi,
- Zakon o financiranju občin,
- Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja,
- Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij,
- Zakon o referendumu za ustanovitev občin,
- Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij,
- Zakon o lokalnih volitvah,
- Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin,
- Zakon o upravi,
- Zakon o splošnem upravnem postopku,
- področni zakoni.

Ustavna načela o lokalni samoupravi konkretizirata predvsem Zakon o lokalni samoupravi in Zakon o financiranju občin. Zakon o lokalni samoupravi ureja sistem lokalne samouprave v Sloveniji. Omenjeni zakon je občinam dodelil v izvirno pristojnost vse funkcije, ki so bistvenega pomena za življenje in delo prebivalcev teh občin ter jih lahko lokalne oblasti uresničujejo in obvladujejo bolj racionalno in učinkovito kot državna oblast. Zakon o financiranju občin vsebuje temeljna pravila financiranja nalog občin in določa, da se občine financirajo predvsem iz lastnih sredstev ter tudi iz sredstev državnega proračuna, ki jih prejemajo v obliki finančne izravnave zaradi izravnavanja potreb po financiranju nujnih nalog in lastnih zmožnosti občin (po Juvan Gotovac, 2001, str. 8).

Za delovanje občinskih organov na posameznih področjih v občinski pristojnosti je pomembna področna zakonodaja, ki vsebuje pravna pravila, ki bolj natančno ločujejo občinske naloge od državnih nalog. Na področjih, ki zakonsko še niso usklajena z ustavo in za katera novih zakonov še ni, je prehodna razmejitev pristojnosti opravljena z Zakonom o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31. 12. 1994 opravljali organi občin. S tem zakonom so vse upravne naloge, ki so jih do omenjenega datuma opravljali občinski organi, prenesene v pristojnost države oziroma upravnih enot, naloge, ki so jih opravljali izvršni sveti in skupščine, pa v pristojnost občin (po Juvan Gotovac, 2001, str. 8).

Državni nadzor nad delom občinskih organov opravljajo vlada in ministrstva. V skladu z Zakonom o upravi nadzoruje zakonitost dela občinskih organov uprava. Naloge uprave neposredno opravljajo ministrstva, katerih delovna področja so po resornem načelu opredeljena z Zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev. Vsako

ministrstvo opravlja na svojem področju dela nadzorstvo nad zakonitostjo dela občinskih organov. Upravne enote opravljajo določene naloge v zvezi z nadzorstvom nad zakonitostjo dela občinskih organov iz pristojnosti ministrstev (po Juvan Gotovac, 2001, str. 8).

Pomembni pravni viri ureditve lokalne samouprave so tudi sodne odločbe, med njimi tudi odločbe ustavnega sodišča, s katerimi ustavno sodišče posega v zakonsko ureditev razmerij med državo in lokalno samoupravo. Pomembni viri ureditve lokalne samouprave so tudi akti lokalnih skupnosti, zlasti njihovi statuti, odloki, poslovniki občinskih svetov in drugi. Za slednje je značilno, da so podrejeni ustavi in zakonom, ki jim odrejajo okvir, znotraj katerega lahko lokalne skupnosti samostojno urejajo lokalne zadeve (po Gradu, 1998, str. 101).

4 DOKUMENTI SVETA EVROPE

4.1 EVROPSKA KONVENCIJA O VARSTVU ČLOVEKOVIH PRAVIC IN TEMELJNIH SVOBOŠČIN

Cilj Sveta Evrope je razvijati tesnejšo povezanost med evropskimi državami ter vzpodbujati ekonomski in socialni razvoj v teh državah. Pri tem Svet Evrope izhaja iz skupnih duhovnih in moralnih vrednot, na katerih temeljijo osebna in politična svoboda ter vladavina prava, brez katerih ni mogoče doseči demokracije. Že v Statutu Sveta Evrope je kot njegova temeljna naloga navedeno organiziranje varstva in razvoj človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Omenjeno nalogo je Svet Evrope na normativni ravni izpolnil s sprejetjem Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kasneje pa je razvil še vrsto dejavnosti in sprejel veliko aktov, ki naj bi prispevali k odpravljanju vzrokov za kršitve človekovih pravic ter k utrjevanju vrednot, ki so smisel obstoja in delovanja Sveta Evrope (po Pereniču, 2002, str. 49).

Osrednji in najpomembnejši dosežek Sveta Evrope pri doseganju njegovega temeljnega cilja, torej varovanja človekovih pravic, je Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Omenjena konvencija je bila podpisana 4. novembra 1950, veljati pa je začela 3. novembra 1953 (po Pereniču, 2002, str. 50).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ni nastala v pravni praznini. Pred njo sta obstajali že Splošna deklaracija o človekovih pravicah in Ameriška deklaracija o človekovih pravicah in dolžnostih (po Gomien, 1991, str. 14).

Od začetka veljavnosti Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin je bilo sprejetih 14 protokolov k omenjeni konvenciji, vendar zadnji še ni stopil v veljavo. Protokoli številka 1, 4, 6, 7, 12 in 13 so h konvenciji dodali še dodatne človekove pravice in temeljne svoboščine. Protokol številka 2 je Evropskemu sodišču za človekove pravice dodelil pristojnost dajanja svetovalnih mnenj. Protokol številka 9 je dal posameznim prijaviteljem možnost, da svojo zadevo predložijo Evropskemu sodišču za človekove pravice, s pridržkom, da jo ratificira tožena država in potrdi izbirni odbor sodišča. Protokol številka 11 je zamenjal nestalno delujoče Evropsko sodišče za človekove pravice in Evropsko komisijo za človekove pravice z enotnim in stalno delujočim Evropskim sodiščem za človekove pravice (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. URL = URL = http://www.coe.si/sl/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/evropska_konvencija_o_varstvu_clovekovih_pravic_in_temeljnih_svoboscin/predstavitev/. 14. 11. 2008).

Na ministrski konferenci o človekovih pravicah v Rimu leta 2000 so obeležili 50. obletnico Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter podali pobudo za reformo sistema varstva človekovih pravic (po Huba d.o.o. in Informatika

Mihelac, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. URL = [http://www.coe.si/sl/evropsko sodisce za clovekove pravice/evropska konvencija o varstvu clovekovih pravic in temeljnih svoboscina/predstavitev/](http://www.coe.si/sl/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/evropska_konvencija_o_varstvu_clovekovih_pravic_in_temeljnih_svoboscina/predstavitev/). 14.11. 2008).

Leta 2002 je sledila ministrska Deklaracija o sodišču za človekove pravice za Evropo, ministrski namestniki pa so Nadzornemu odboru za človekove pravice zadali nalogo pripraviti predlog novih sprememb, ki bi se izpeljale takoj in brez amandmajev h konvenciji (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. URL = [http://www.coe.si/sl/evropsko sodisce za clovekove pravice/evropska konvencija o varstvu clovekovih pravic in temeljnih svoboscina/predstavitev/](http://www.coe.si/sl/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/evropska_konvencija_o_varstvu_clovekovih_pravic_in_temeljnih_svoboscina/predstavitev/). 14. 11. 2008).

Sledil je še protokol številka 14, ki je uvedel spremembe o organizaciji Evropskega sodišča za človekove pravice. S tem protokolom je podpis Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin omogočen tudi Evropski uniji (po Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. URL = [http://www.coe.si/sl/evropsko sodisce za clovekove pravice/evropska konvencija o varstvu clovekovih pravic in temeljnih svoboscina/predstavitev/](http://www.coe.si/sl/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/evropska_konvencija_o_varstvu_clovekovih_pravic_in_temeljnih_svoboscina/predstavitev/). 14. 11. 2008).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin temelji na Splošni deklaraciji o človekovih pravicah, ki je bila leta 1948 sprejeta v okviru Organizacije združenih narodov in na katero se sklicuje v svoji preambuli. Preambula omenjene konvencije vsebuje tudi pomembna načela. Konvencija navaja, da je načeli pravičnosti in miru v svetu najlažje zavarovati s politično demokracijo in skupnim razumevanjem in spoštovanjem človekovih pravic. Nadalje navaja, da so se vlade evropskih držav, ki imajo podobna stališča in skupno dediščino političnih tradicij in idealov, spoštovanja svobode in vladavine prava, odločile narediti prve ukrepe, ki naj zagotovijo kolektivno uveljavljanje nekaterih pravic, ki so določene v Splošni deklaraciji o človekovih pravicah (po Gomien, 1991, str. 14).

Temeljni namen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin je zavarovati in razvijati vrednote in ideale demokratične družbe, pri čemer ima vsaka država podpisnica posamezno in vse države podpisnice omenjene konvencije kolektivno odgovornost za varstvo človekovih pravic (po Pereniču, 2002, str. 51).

Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin sestavljata dva dela. Prvi del konvencije vsebuje določbe o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah, ki so dopolnjene z nekaterimi protokoli, drugi del pa je organizacijsko-postopkovni in vsebuje določbe o varstvu teh pravic. V konvenciji so zajete samo pravice, ki se jih lahko uveljavlja v ustreznih sodnih pravno-varstvenih postopkih. Omenjena konvencija vsebuje splošne določbe o pravicah; določbe, ki zagotavljajo in urejajo absolutne pravice; določbe, ki varujejo človekovo svobodo in varnost; pravice, ki jih mora zagotoviti sodno varstvo; določbe o osebnostnih pravicah ter

določbe o pravicah posameznika v odnosu do drugih oziroma do družbene skupnosti (po Pereniču, 2002, str. 51).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsebuje katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih zagotavlja. Kakor je bilo že omenjeno, konvencija večinoma prevzema človekove pravice in temeljne svoboščine, ki jih je pred tem že vsebovala Splošna deklaracija o človekovih pravicah. Konvencija tako zagotavlja pravico do življenja, prepoved mučenja ter nečloveškega ali ponižujočega ravnanja in kaznovanja, prepoved prisilnega dela, pravico do osebne svobode in garancije v primeru odvzema svobode, pravico do poštenega sojenja v civilnih in kazenskih postopkih, pravico do zasebnosti, pravico do družinskega življenja, svobodo misli, vesti in veroizpovedi, govora in združevanja, prepoved diskriminacije itd. Konvencija torej večinoma zagotavlja politične in državljanske pravice in svoboščine, ki imajo zagotovljeno območje svobodnega ravnanja in varstvo pred posegi države. Praviloma pa ne zagotavlja socialnih in ekonomskih pravic, saj naj bi te pravice zagotavljala Evropska socialna listina. Z dodatnimi protokoli h konvenciji se je širil obseg človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki jih le-ta zagotavlja. Tako so protokoli dodali še prepoved smrtne kazni, pravico do mirnega uživanja lastnine, pravico do izobraževanja, pravico do pritožbe v kazenskem postopku, enakopravnost zakoncev, pravico do svobodnih volitev in jamstvo ob izgonu (po Galiču, 2000, str. 325–327).

Vsebinska raven zagotavljanja človekovih pravic in svoboščin v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in svoboščin se širi. Družbena razmerja, v katerih se pojavljajo, uresničujejo in omejujejo instituti, na katere se nanaša konvencija, niso statična, ampak so podvržena spremembam in razvoju v državah pogodbenicah. Posledično lahko določene zakonske rešitve, ki so bile v času sprejema konvencije v skladu s tedanjim pojmovanjem človekovih pravic in družbenih razmerij, zaradi razvoja niso več ustrezne (po Galiču, 2000, str. 327).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v sami ureditvi pravic in temeljnih svoboščin v primerjavi z drugimi mednarodnimi pravnimi akti ter ustavnimi jamstvi sodobnih držav nima posebne prednosti, vendar pa je pomembna novost v določanju načina varovanja zajamčenih pravic in temeljnih svoboščin, ki ga lahko uveljavijo države podpisnice ali posameznik. Omenjena konvencija je z uveljavitvijo naddržavnega varstva človekovih pravic močno posegla v tradicionalno pojmovanje državne suverenosti. Konvencija je za organe, ki naj odločajo o kršitvah pravic, določila Evropsko komisijo za človekove pravice, Evropsko sodišče za človekove pravice in Odbor ministrov. S protokolom številka 11 k omenjeni konvenciji je bila odpravljena Evropska komisija za človekove pravice. Namesto nestalno delujočega se je oblikovalo stalno delujoče Evropsko sodišče za človekove pravice, Odbor ministrov pa nič več ne odloča o kršitvah pravic, ampak skrbi le še za izvrševanje sodnih odločitev (po Pereniču, 2002, str. 52).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin je prvi mednarodni instrument o človekovih pravicah, ki je namenjen varovanju širokega

obsega državljanskih in političnih pravic (po Gomien, 1991, str. 15). Konvencija predstavlja doslej najcelovitejši in najučinkovitejši mednarodni sistem varstva človekovih pravic. Kot je bilo že povedano, pomen konvencije ni toliko v obsegu priznanih človekovih pravic, ampak bolj v mehanizmih za zagotovitev uresničevanja in varstva teh pravic. Mednarodno varstvo človekovih pravic je namreč učinkovito samo, če obstajajo pravna sredstva za zagotovitev uresničevanja teh pravic (po Galiču, 2000, str. 323).

Republika Slovenija je Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pripadajoče protokole ratificirala junija 1994. S tem se je Slovenija vključila v najcelovitejši in najučinkovitejši mednarodni sistem varstva človekovih pravic (po Galiču, 2000, str. 323).

4.2 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE

Evropska listina lokalne samouprave (MELLS) sodi med najpomembnejše konvencije Sveta Evrope. Glede na njen pomen in njen učinek na oblikovanje novodobne Evrope, lahko Evropsko listino lokalne samouprave uvrstimo takoj za Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in pred Evropsko socialno listino (po Ribičiču, 2001, str. 115).

Evropska listina lokalne samouprave je del prizadevanj, da novodobna Evropa ne bi slonela samo na delitvi suverenosti med različnimi institucijami evropskih povezav in nacionalnimi državami, ampak tudi na federalnih nacionalnih državah, evropskih regijah ter notranji regionalizaciji, na občinah, soseskah, družinah in posameznikih. Ustvaril naj bi se demokratičen in decentraliziran organizem raznolikih povezav, ki bo konkurenčen drugim povezavam v razvitem svetu (po Ribičiču, 2001, str. 115).

4.2.1 Nastanek Evropske listine lokalne samouprave

Začetki Evropske listine lokalne samouprave izvirajo že iz samih začetkov graditve nove Evrope. Zamisel zanjo je pravzaprav nastala izven Sveta Evrope. Leta 1953 so trije stanovi evropskih občin (plemstvo, duhovščina in meščanstvo) sprejeli Evropsko listino o občinskih svoboščinah (po Vlaju, 2001, str. 98).

Evropska listina lokalne samouprave je vrh dolgoletnih pobud in posvetovanj znotraj Sveta Evrope. Zaščita in krepitev lokalne avtonomije v Evropi s pomočjo dokumenta, ki bi razlagal načela, ki jih priznavajo vse demokratične države v Evropi, je bila dolgoletna ambicija evropskih lokalnih skupnosti. Svet Evrope kot varuh človekovih pravic in zagovornik načel demokratičnega vladanja je bil razumljiv okvir, znotraj katerega bi se pripravil in sprejel omenjeni dokument (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>. 26. 1. 2009).

Leta 1957 je Svet Evrope ustanovili Stalno konferenco lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope kot predstavniško telo evropskih lokalnih oblasti na evropski ravni. Leta 1968 je Stalna konferenca lokalnih in regionalnih skupnosti Evrope v Resoluciji 64 osnovala Deklaracijo načel lokalne avtonomije. Pobudo je podprla Posvetovalna skupščina in leta 1970 v Priporočilu 614 predložila Odboru ministrov zelo podobno in na deklaraciji temelječe besedilo. Vendar pa se je predlagano besedilo izkazalo za preveč splošno, da bi lahko služilo kot podlaga kakšni bolj odločni dejavnosti (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>. 26. 1. 2009).

Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je leta 1981 osnovala Evropsko listino lokalne samouprave in besedilo predložila Odboru ministrov s predlogom, da bi bilo sprejeto s statusom evropske konvencije. Odbor ministrov se je odločil, da predlog Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope prepusti vodilnemu komiteju za regionalne in občinske oblasti s stališčem, da naj se o tem razpravlja na 5. konferenci evropskih ministrov, pristojnih za lokalno samoupravo, ki je potekala leta 1982 v Švici (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>. 26. 1. 2009).

Ministri, prisotni na konferenci, so ocenili, da je osnutek Evropske listine lokalne samouprave pomemben korak k opredelitvi načel lokalne avtonomije. Nekateri ministri so sicer imeli pripombe glede potrebe, da bi omenjena listina dobila obliko obvezne konvencije, in glede nekaterih vidikov vsebine listine. Odboru ministrov so naložili, da naj pouči vodilni komite za regionalne in občinske oblasti v povezavi s Stalno konferenco lokalnih in regionalnih oblasti Evrope o nujnih spremembah osnutka Evropske listine lokalne samouprave, upoštevajoč pripombe glede oblike in vsebine, ki so nastale na konferenci. Spremenjen osnutek pa naj se nato da v ponovno oceno na naslednji ministrski konferenci. Odbor ministrov je tako poučil vodilni komite za regionalne in občinske oblasti o ugotovitvah 5. ministrske konference, ki je nato ponovno temeljito pregledal osnutek Evropske listine lokalne samouprave in ga predložil 6. konferenci ministrov, pristojnih za lokalno samoupravo, ki je leta 1984 potekala v Rimu (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>. 26. 1. 2009).

Ministri, ki so bili prisotni na konferenci, so se sedaj soglasno strinjali o načelih Evropske listine lokalne samouprave. Kar se tiče oblike omenjene listine, pa se je večina ministrov strinjala, da naj bo listina v obliki konvencije (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>. 26. 1. 2009).

Evropska listina lokalne samouprave je bila sestavljena s strani komiteja vladnih izvedencev, po pooblastilu vodilnega komiteja za regionalne in občinske oblasti, na podlagi osnutka, ki ga je predlagala Stalna konferenca lokalnih in regionalnih oblasti

Evrope. Skladno z mnenjem Posvetovalne skupščine in 6. ministrske konference je Odbor ministrov sprejel Evropsko listino lokalne samouprave v obliki konvencije junija 1985. Ker je pobuda glede Evropske listine lokalne samouprave primarno nastala znotraj Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, je bila sprejeta odločitev, da bo omenjena konvencija na voljo za podpis s strani držav članic 15. oktobra 1985 na njeni plenarni seji (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>. 26. 1. 2009).

4.2.2 Določbe Evropske listine lokalne samouprave

Z Evropsko listino lokalne samouprave je Svet Evrope želel oblikovati podlago za zagotovitev skupnih evropskih standardov za opredelitev in varovanje lokalne samouprave kot posebnega avtonomnega dela javne uprave, ki je najbližje državljanom in jim omogoča bolj učinkovito sodelovanje pri upravljanju javnih zadev (po Juvan Gotovac, 2001, str. 11).

Temeljni namen in načela Evropske listine lokalne samouprave so zapisana v njeni preambuli, razberemo pa jih lahko tudi iz posameznih njenih določb. Temeljni namen listine je doseči večjo enotnost med državami članicami na področju zaščite in uresničevanja idealov in načel, ki so skupna dediščina evropskih demokratičnih držav (po Ribičiču, 2001, str. 120).

Listina izhaja iz tega, da je načelo lokalne samouprave eno od temeljnih demokratičnih načel, ki so skupna vsem državam članicam Sveta Evrope. Pravica državljanov do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev se lahko najbolj neposredno uresničuje na lokalni ravni. Obstoj lokalne samouprave lahko zagotovi upravljanje javnih zadev učinkovito in blizu državljanom. Varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v državah članicah prispeva h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti. Za takšen razvoj je potrebno zagotoviti demokratično oblikovanje organov lokalnih skupnosti, veliko stopnjo avtonomije glede pristojnosti, načine in sredstva za izvajanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje (MELLS, preambula).

Čeprav v preambuli Evropske listine lokalne samouprave ni izrecno navedeno, je temeljno načelo listine načelo subsidiarnosti. Omenjeno načelo je v neposredni povezavi z avtonomijo lokalnih skupnosti, z omejevanjem posegov višjih oblasti v pristojnosti lokalnih skupnosti, z decentralizacijo oblasti in zagotovitvijo finančne samostojnosti lokalne samouprave. Po tem načelu se morajo javne zadeve opravljati čim bližje ljudem in njihovim lokalnim skupnostim. Načelo subsidiarnosti daje prednost lokalnim skupnostim pred višjimi oblastmi, v lokalnih skupnostih pa daje prednost neposrednemu odločanju ljudi pred odločanjem njihovih predstavnikov v organih lokalne samouprave (po Ribičiču, 2001, str. 120).

Načelo subsidiarnosti išče ravnovesje med svobodo posameznika in različnimi ravni oblasti. Razdelitev pristojnosti je postala osrednje vprašanje dialoga med lokalnimi skupnostmi in državo. Načelo subsidiarnosti obravnava vprašanje razdelitve pristojnosti glede urejanja in odločanja o javnih zadevah in sredstvih za uresničevanje javnih zadev. Po načelu subsidiarnosti dobijo nižje ravni oblasti pristojnosti za vse javne zadeve, ki se ne morejo bolje in bolj učinkovito uresničevati na višji ravni, ki je neposredno nad to ravno. Pri tem mora biti dana prednost lokalni ravni, ki mora biti zavarovana tudi pred regionalno centralizacijo. Pomembno je, da države in mednarodne institucije upoštevajo vlogo in položaj lokalnih skupnosti v posamezni državi (po Vlaju, 2002, str. 67).

Listina se zavzema za to, da bi bilo načelo lokalne samouprave priznано v domačih zakonodajah in kadar je to mogoče v ustavi držav (MELLS, 2. člen).

Evropska listina lokalne samouprave s pojmom lokalna samouprava označuje pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. Listina sicer ne opredeljuje natančno, katere javne zadeve naj urejajo in opravljajo lokalne skupnosti, saj so tradicije držav članic glede javnih zadev, ki pripadajo lokalnim skupnostim zelo različne. Odgovornosti za javne zadeve se razlikujejo med državami članicami in v času in so celo razdeljene med državno in lokalno oblastjo. Namen listine je, da imajo lokalne skupnosti široke odgovornosti, ki so jih sposobne uresničevati (po Vlaju, 2001, str. 103).

Naloge lokalnih skupnosti morajo biti urejene z ustavo ali zakonom. Poleg teh nalog, pa lahko lokalne skupnosti glede na svoje potrebe določijo tudi druge. Pri tem je pomembno, da si lokalne skupnosti prizadevajo za splošno blaginjo svojih prebivalcev in uresničujejo tudi njihove pobude glede teh nalog (po Vlaju, 2001, str. 104).

Pravica lokalnih oblasti, da same urejajo in opravljajo lokalne javne zadeve se lahko uresničuje posredno oziroma po demokratično izvoljenih predstavnikih v svetu in skupščini ali pa neposredno na zboru državljanov, referendumu ali kakšni drugi obliki neposredne demokracije, če to dopušča zakon (MELLS, 2. člen).

Svet Evrope veliko pozornost namenja sodelovanju prebivalcev pri upravljanju in odločanju v lokalnih skupnostih. Svet pravi, da se je treba vsestransko lotiti vprašanja sodelovanja prebivalcev in pri tem upoštevati ureditev predstavniške demokracije in oblike neposrednega sodelovanja prebivalcev pri odločanju in upravljanju lokalnih zadev. Prebivalcem lokalnih skupnosti je treba zagotoviti dostop do jasnih in izčrpnih informacij o različnih zadevah, ki so povezane z njihovo lokalno skupnostjo, in jim dati besedo pri pomembnih odločitvah, ki zadevajo njihovo prihodnost. Veliko pozornosti je treba nameniti komunikaciji med lokalnimi oblastmi in njenimi prebivalci ter spodbujati lokalne vodje, da poudarjajo pomen sodelovanja prebivalcev in dobro preučijo njihove zahteve in pričakovanja, da se bodo lažje odzivali na njihove potrebe (po Vlaju, 2005, str. 30).

Čeprav Evropska listina lokalne samouprave široko določa pristojnosti lokalne samouprave, pa skuša spodbuditi tudi prenos nekaterih pristojnosti drugih višjih oblasti na lokalne oblasti. V listini je zapisano bistvo načela subsidiarnosti, ki je v tem, da javne zadeve izvajajo tiste oblasti, ki so najbližje državljanom. Opravljanje javnih zadev s strani višjih oblasti mora biti utemeljeno z obsegom in naravo zadeve, z večjo učinkovitostjo in gospodarnostjo. Listina poskuša omejiti neupravičeno poseganje višjih oblasti na lokalno raven. Listina tudi navaja, da je potrebno lokalnim oblastem dopustiti, da izvajanje javnih zadev prilagodijo lokalnim razmeram (po Ribičiču, 2001, str. 120).

Listina opredeljuje tudi drugi vidik načela subsidiarnosti, ki je v tem, da je višja oblast dolžna pomagati nižji oblasti, da le-ta opravi svoje naloge. Ideja, da se nižji oblasti poveri vse naloge, ki jih višja oblast ne bi mogla bolj učinkovito opraviti, mora biti pred sprejetjem soočena z načeli solidarnosti, enotnosti delovanja, učinkovitosti in enotnosti uporabe (po Vlaju, 2001, str. 101).

Evropska listina lokalne samouprave varuje meje lokalnih skupnosti, saj jih ni mogoče spreminjati brez predhodnega posvetovanja z lokalnimi skupnostmi, na katere se meje nanašajo, po možnosti z izvedbo referendumu o spremembi meja, če to dopušča zakon (po Ribičiču, 2001, str. 123).

Evropska listina lokalne samouprave navaja, da lahko lokalne skupnosti same določijo svoje upravne strukture zaradi prilagoditve lokalnim razmeram in zaradi učinkovitega upravljanja. V lokalni upravi naj se omogoči zaposlovanje kakovostnega osebja na podlagi sposobnosti in uspešnosti, zato je treba zagotoviti usposabljanje, nagrajevanje in napredovanje (MELLS, 6. člen).

Listina določa, da lokalno izvoljeni predstavniki v organih lokalnih skupnosti svobodno opravljajo svoje funkcije in za to prejemajo ustrezno plačilo, denarno povračilo stroškov, nadomestilo za izgubljeni zaslužek ipd. (MELLS, 6. člen).

Skladno z načeli avtonomije in subsidiarnosti poskuša Evropska listina lokalne samouprave omejiti posege višjih oblasti v delovanje lokalnih skupnosti. To poskuša doseči z upravnim nadzorom nad delovanjem lokalne samouprave, ki pa se sme izvajati samo po postopkih in v primerih, ki jih predvidevata ustava ali zakon. Upravni nadzor je praviloma omejen na presojo zakonitosti in ustavnosti. Višja oblast pa sme razširiti upravni nadzor tudi nad primernostjo izvajanja nalog, ki jih prenese na lokalne oblasti. Posegi višje oblasti v delovanje lokalne samouprave morajo biti v sorazmerju s pomembnostjo interesov, ki jih želi le-ta z upravnim nadzorom zavarovati (po Ribičiču, 2001, str. 123).

Evropska listina lokalne samouprave vsebuje tudi določbe o finančnih virih lokalnih skupnosti. Listina določa osem načel, ki jih morajo spoštovati države podpisnice pri oblikovanju domače zakonodaje, ki ureja financiranje lokalnih skupnosti. Prvo je načelo ustreznosti, ki zahteva, da imajo lokalne skupnosti ustrezne lastne finančne vire, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Drugo je načelo

sorazmernosti, ki zahteva, da morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti v sorazmerju z nalogami, ki jim jih določata ustava in zakon. Sledi načelo sofinanciranja, ki zahteva, da vsaj del finančnih virov lokalnih skupnosti izvira iz lastnih davkov in drugih dajatev, katerih višino lokalne skupnosti v okviru zakona določajo same. Po načelu prožnosti morajo biti finančni viri lokalnih skupnosti dovolj raznovrstni in prilagodljivi, da lahko sledijo gibanju stroškov opravljanja njihovih nalog. Po načelu izravnave mora država s finančnimi izravnavami in drugimi ustreznimi ukrepi zagotoviti izenačenost med lokalnimi skupnostmi glede financiranja lokalnih zadev. Načelo sodelovanja zahteva, da se lokalne skupnosti na primeren način vpraša za mnenje, na kakšen način naj se jim dodelijo prerazporejeni finančni viri. Načelo samostojnosti zahteva, da naj sredstva, dodeljena lokalnim skupnostim s strani države, ne bodo strogo namenska. Zadnje pa je načelo zadolževanja, ki določa, da imajo lokalne skupnosti v mejah zakona dostop do domačega trga kapitala (po Vlaju, 2001, str. 105).

Listina spodbuja različne oblike sodelovanja in povezovanja lokalnih skupnosti z namenom izvajanja nalog skupnega pomena. Združevanje lokalnih skupnosti je potrebno zaradi varstva in pospeševanja njihovih skupnih koristi. Pri tem listina ni omejena samo na sodelovanje in združevanje lokalnih skupnosti v določeni regiji ali državi, ampak govori tudi o sodelovanju in združevanju z lokalnimi skupnostmi v drugih državah (po Ribičiču, 2001, str. 123).

Evropska listina lokalne samouprave lokalnim oblastem zagotavlja sodno varstvo pred posegi države v njihove z ustavo in zakonodajo določene pravice. Sodno varstvo lokalnim oblastem zagotavlja prosto izvajanje njihovih pooblastil in spoštovanje z ustavo ali zakonodajo določenih načel lokalne samouprave (11. člen MELLs).

Pomembno je, da se lokalnim oblastem prizna pravico do pritožbe na upravne ali sodne oblasti, vključno na ustavno sodišče. Lokalne oblasti morajo imeti dostop do upravnih sodišč, ki so pristojna za vprašanja, ali je dejanje, opustitev, odločitev ali kako drugo dejanje centralne ali regionalne uprave zakonito ali za dajanje mnenja o odločitvi, ki naj bi jo izvajale. Prav tako pa morajo imeti lokalne oblasti dostop do ustavnih sodišč, ki so pristojna za vprašanja, ali je zakon ali kakšen drugi del zakonodaje skladen z načeli Evropske listine lokalne samouprave, ustave ali drugih delov zakonodaje na področju lokalne samouprave (po Vlaju, 1998, str. 120).

Države morajo z ratifikacijo Evropske listine lokalne samouprave temeljna vprašanja lokalne demokracije urediti v skladu z listino. Iz tega sledi, da mora imeti lokalna samouprava v posameznih državah pravne temelje, kar pomeni, da mora biti priznana v domačem pravu držav, ki so ratificirale omenjeno listino. Področje dejavnosti in struktura lokalne samouprave morata biti določena v skladu z metodami in merili za razdelitev pristojnosti, kot so obseg pristojnosti in subsidiarnost. Lokalne samoupravne skupnosti morajo biti zmožne upravljati bistveni del javnih zadev s sveti, sestavljenimi iz demokratično izvoljenih predstavnikov, in z njihovimi izvršilnimi organi ter notranjo upravno strukturo. Lokalni samoupravi mora biti zajamčena avtonomija, kar se odraža v statusu izvoljenih predstavnikov, varstvu meja lokalnih

skupnosti, omejitvah nadzora lokalne samouprave in sodnih sredstvih, ki so na voljo lokalni samoupravi. Lokalnim skupnostim morajo biti zagotovljeni ustrezni lastni finančni viri in lastnina, pravica pobirati lokalne davke, sistem finančne izravnave, sistem dotacij, dostop do trga kapitala in upravljanje virov. Lokalne skupnosti morajo imeti pravico do sodelovanja in združevanja v različne strukture na lokalni in mednarodni ravni. Lokalna samouprava mora zagotoviti uresničevanje političnih pravic, kar se odraža v volilni pravici in demokratičnem volilnem procesu, svobodi izražanja in združevanja, pravici do obveščeniosti in udeležbe na lokalni ravni, če to dopušča zakon v lokalnih referendumih in drugih oblikah neposredne demokracije, v udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni itd. (po Vlaju, 2002, str. 66).

Države, ki podpišejo Evropsko listino lokalne samouprave, se morajo zavezati, da bodo spoštovale najmanj 20 najpomembnejših odstavkov prvega dela listine (MELLS, 12. člen), lahko pa tudi določijo vrste lokalnih skupnosti, na katere se uporaba listine nanaša (MELLS, 13. člen). Države podpisnice lahko ob podpisu oziroma ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave določijo območje ali območja, za katera se listina uporablja (MELLS, 16. člen).

Leta 2006, ko je Evropska listina lokalne samouprave praznovala 20-letnico, je bila ugotovljena potreba po dopolnitvi in dograditvi listine. Slednje se nanaša predvsem na vprašanja lokalnih financ, avtonomnih pravil lokalnih oblasti, monitoringa lokalnih oblasti (možnost kazni za izvoljene lokalne predstavnike), napak pri pristojnostih (prenos pristojnosti, ki jih lokalne oblasti niso dobro izvrševale, na centrale in regionalne oblasti), občinske lastnine, sporazumov in pogodb med lokalnimi in centralnimi ali regionalnimi oblastmi ter odprave morebitnih neskladij med angleško in francosko verzijo listine (po Vlaju, 2006, str. 44).

4.2.3 Evropska listina lokalne samouprave in Republika Slovenija

Načela evropske lokalne samouprave, ki so bila podlaga reforme lokalne samouprave v Republiki Sloveniji, opredeljuje Evropska listina lokalne samouprave. V programu nalog za reformo lokalne samouprave v Sloveniji, ki ga je Vlada Republike Slovenije potrdila 7. 12. 1995, je bil predviden tudi sprejem Zakona o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave v prvi polovici leta 1996. Nosilec naloge je bilo Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije v sodelovanju s Službo vlade Republike Slovenije za reformo lokalne samouprave. Slovenija je Evropsko listino lokalne samouprave podpisala 11. 10. 1994 v Strasbourgu (po Vlaju, 1996, str. 879).

Državni zbor Republike Slovenije je 1. 10. 1996 sprejel Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. Listina je pri nas začela veljati 1. 3. 1997. Z ratifikacijo je listina postala del pravnega reda naše države (po Vlaju, 2002, str. 66). Zakon o ratifikaciji listine predvideva prevzem vseh obveznosti, ki izhajajo iz listine, o čemer je Republika Slovenija ob deponiranju svoje listine o ratifikaciji obvestila generalnega sekretarja Sveta Evrope (po Vlaju, 2001, str. 102). Z ratifikacijo listine se je torej Slovenija zavezala spoštovati temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in

finančno neodvisnost samoupravnim lokalnim skupnostim in njihovim organom brez pridržkov.

Evropska listina lokalne samouprave je bila upoštevana pri pripravi ustavnih in zakonskih podlag za uvedbo lokalne samouprave v Sloveniji, kar se odraža v ustavni pravici do lokalne samouprave, v demokratično voljenih organih lokalnih skupnosti, oblikah neposredne udeležbe državljanov v lokalnem javnem življenju, avtonomnem vzpostavljanju občinske uprave itd. (po Vlaju, 2001, str. 101). Nastajajoča področna zakonodaja je morala upoštevati vse določbe listine, zlasti delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi po načelu subsidiarnosti in finančno suverenost ter zadostnost finančnih virov za izvajanje nalog lokalnih skupnosti po načelu finančne avtonomije (po Vlaju, 2001, str. 102).

Dosledno izvajanje Evropske listine lokalne samouprave v Republiki Sloveniji trenutno ni omogočeno, saj je potrebno za to temeljito spremeniti izhodišča in pristop k reformi lokalne samouprave. Namesto sedanje teritorialne drobitve in centralizacije bo v prihodnje treba zagotoviti uresničevanje načela avtonomije lokalne samouprave in načela subsidiarnosti ter regionalizacijo. Prvo načelo pomeni, da je treba lokalno samoupravo zavarovati pred posegi države in ji zagotoviti finančno samostojnost, drugo načelo pa pomeni prerazdelitev pristojnosti v korist širših in ožjih lokalnih skupnosti in prebivalcev. Regionalizacija pomeni prenos pomembnega dela politične in ekonomske moči z države na pokrajine (po Ribičiču, 2001, str. 116).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je leta 2001 v svojem poročilu o stanju na področju lokalne samouprave v Republiki Sloveniji opozoril, da večina novih slovenskih občin ni finančno neodvisnih, in zato priporočil, da država občinam omogoči lastne finančne vire, da se jim ne bi bilo več treba zanašati na državne subvencije. Priporočil je tudi razmislek o uvedbi zemljiških davkov, ki bi lahko vključevali tudi davke na občinsko lastnino, ki jo uporabljajo upravne enote (po Vlaju, 2001, str. 106).

Nadalje je kongres menil, da bi bilo treba strožje izvajati določbe slovenskega Zakona o lokalni samoupravi, ki določa minimalno 5000 prebivalcev za ustanovitev nove občine in da bi bilo treba preprečiti ustanavljanje novih občin, da se prepreči še večja razdrobljenost, ki jo spremljajo še nezadostni finančni viri občin (po Vlaju, 2001, str. 106).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je predlagal boljše sodelovanje med slovenskim Ministrstvom za finance in Ministrstvom za notranje zadeve na področju lokalnih financ. Kongres je tudi opozoril, da slovenske lokalne skupnosti niso dovolj vključene v razprave o njihovem financiranju in v pripravo različnih zakonov o lokalni in regionalni samoupravi (po Vlaju, 2001, str. 106).

4.3 EVROPSKA OKVIRNA KONVENCIJA O ČEZMEJNEM SODELOVANJU TERITORIALNIH SKUPNOSTI ALI OBLASTI

Svet Evrope že desetletja proučuje in vzpodbuja čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, saj so bile v preteklosti meje zelo velika ovira za sodelovanje. Ob dobrem čezmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti pa lahko danes meje postanejo celo prednost. Obmejno in čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti na lokalni in regionalni ravni uresničuje cilj Sveta Evrope, ki je večja enotnost med državami članicami in večje sodelovanje med njimi. Ta cilj se uresničuje predvsem s sporazumi lokalnih skupnosti na upravnem področju. Sodelovanje lokalnih skupnosti poteka tudi na področju regionalnega, mestnega in podeželskega razvoja, varstva okolja, izboljšanja infrastrukture in storitev ter medsebojne pomoči ob nesrečah (po Vlaju, 2001, str. 112).

Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti je znotraj Sveta Evrope sestavil komite za sodelovanje občinskih in regionalnih oblasti, sprejel pa jo je Odbor ministrov. Konvencija je bila 21. maja 1980 dana na voljo za podpis državam članicam Sveta Evrope, veljati pa je začela 22. decembra 1981 (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/106.htm>. 26. 1. 2009).

Namen Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti je vzpostaviti skupne, splošne in pravne temelje, na katerih se bo lahko gradilo čezmejno sodelovanje lokalnih oblasti v okviru nacionalne suverenosti vseh držav in prilagojeno posebnostim vsake države in regije (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/106.htm>. 26. 1. 2009).

Iz preambule konvencije izhaja, da je njen cilj pospeševati čezmejno sodelovanje teritorialnih skupnosti ali oblasti in s tem prispevati h gospodarskemu in k socialnemu napredku obmejnih območij. Čezmejno sodelovanje lokalnim skupnostim omogoča, da slednje bolj učinkovito opravljajo svoje naloge in da se bolje in bolj skladno razvijajo (po The Council of Europe, Explanatory Report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/106.htm>. 26. 1. 2009).

Z omenjeno konvencijo so se države članice Sveta Evrope zavezale, da bodo omogočale in spodbujale obmejno sodelovanje med lokalnimi skupnostmi ter da si bodo prizadevale za sklenitev ustreznih sporazumov in dogovorov v ta namen. Konvencija šteje za obmejno sodelovanje vsak dogovor, s katerim se krepijo in razvijajo sosedski odnosi med lokalnimi skupnostmi, in vsak sporazum, ki se sklene v ta namen (po Vlaju, 2001, str. 112).

Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti poudarja, da se obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti izvaja v okviru njihovih pristojnosti, ki so opredeljene v domači zakonodaji držav članic. Dogovori in sporazumi lokalnih skupnosti se lahko zgledujejo po vzorčnih in okvirnih sporazumih, statutih in pogodbah, ki so priložene konvenciji. Države članice lahko sklepajo tudi meddržavne sporazume, ki lahko med drugim določajo tudi okvir, oblike in omejitve za obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti. Konvencija določa, da se sporazumi in dogovori sklepajo ob polnem spoštovanju domače zakonodaje držav pogodbenic. Države pogodbenice si prizadevajo razrešiti pravne, upravne in tehnične težave, ki lahko zavrejo obmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, dajejo potrebne informacije drugi državi pogodbenici in seznanijo svoje lokalne skupnosti z možnostmi sodelovanja, ki jih imajo po tej konvenciji (po Vlaju, 2001, str. 112).

Dodatek k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti vsebuje vzorčne meddržavne sporazume o obmejnem sodelovanju lokalnih skupnosti ter okvirne sporazume, pogodbe in statute, ki so podlaga za obmejno sodelovanje med lokalnimi skupnostmi. Vzorčni meddržavni sporazumi se nanašajo na spodbujanje obmejnega sodelovanja, regionalno obmejno dogovarjanje, pogodbeno obmejno sodelovanje med lokalnimi skupnostmi in na organizacije obmejnega sodelovanja med lokalnimi skupnostmi. Okvirni sporazumi, pogodbe in statuti med lokalnimi skupnostmi se nanašajo na ustanovitev skupine za svetovanje med lokalnimi skupnostmi, sodelovanje pri vodenju obmejnih lokalnih zadev, ustanovitev obmejnih združenj zasebnega prava, nabave in storitev med lokalnimi obmejnimi skupnostmi tipa zasebnega prava in ustanovitev organizacij za obmejno občinsko sodelovanje (po Vlaju, 2001, str. 113).

Čeprav je Evropska okvirna konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti vzpostavila primeren okvir za čezmejno sodelovanje lokalnih skupnosti, se je izkazalo, da obstajajo določene ovire za učinkovito uporabo omenjene konvencije v državah članicah Sveta Evrope. Glavna ovira je bila v tem, da dejavnosti lokalnih skupnosti na podlagi omenjene konvencije znotraj njihovih držav niso imele pravne vrednosti. Tako se je na predlog preiskovalnega odbora za čezmejno sodelovanje Odbor ministrov odločil, da se sestavi Dodatni protokol k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki bo okrepil čezmejno sodelovanje z odstranitvijo nekaterih pravnih ovir za čezmejne projekte. Kot pomembni oviri sta se izkazali zlasti dve. Prva je bila v tem, da konvencija ne vsebuje posebnih obvez s strani držav članic, temveč so slednje samo povabljene, da spodbujajo, pospešujejo in podpirajo pobude teritorialnih skupnosti ali oblasti glede čezmejnega sodelovanja. Ovira je bila tudi v tem, da pravica teh skupnosti ali oblasti, da sklepajo sporazume o čezmejnem sodelovanju, dejansko ni bila nikjer priznana. Druga ovira se je kazala v tem, da konvencija ne prinaša zadostnih pravnih podrobnosti k domačemu pravu držav članic na področju sklepanja sporazumov (po The Council of Europe, Explanatory Report on the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/159.htm>. 29. 1. 2009).

Dodatni protokol k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti je bil dan na razpolago za podpis 9. novembra 1995, v veljavo pa je stopil 1. decembra 1998. Cilj protokola je okrepiti omenjeno konvencijo s tem, da pod določenimi pogoji izrecno prizna pravico teritorialnih skupnosti, da sklepajo sporazume o čezmejnem sodelovanju; da dobijo dejanja in odločitve, storjene znotraj okvirjev sporazumov o čezmejnem sodelovanju, pravno veljavo v domačem pravu držav članic in da je lahko s sporazumom o čezmejnem sodelovanju ustanovljen organ za čezmejno sodelovanje, ki ima lahko tudi pravno osebnost (po The Council of Europe, Explanatory Report on the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/159.htm>. 29. 1. 2009).

Protokol številka 2 o medobmočnem sodelovanju k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti je temelj za sodelovanje med teritorialnimi skupnostmi ali oblastmi, ki niso neposredne sosede. Omenjeni protokol upošteva, da morajo lokalne skupnosti za učinkovito uresničevanje svojih nalog vedno bolj sodelovati ne samo s sosednjimi, ampak tudi z nesosednjimi lokalnimi skupnostmi drugih držav, s katerimi imajo skupne interese (po Vlaju, 2001, str. 113).

Protokol številka 2 o medobmočnem sodelovanju k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti torej dopolnjuje obstoječo konvencijo in dodatni protokol. Omenjeni protokol je bil 5. maja 1998 dan na voljo v podpis državam podpisnicam konvencije, v veljavo pa je stopil 1. februarja 2001 (po The Council of Europe, Explanatory Report on the Protocol No. 2 to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities concerning interterritorial co-operation. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/169.htm>. 29. 1. 2009).

4.4 KONVENCIJA O UDELEŽBI TUJCEV V JAVNEM ŽIVLJENJU NA LOKALNI RAVNI

V zadnjih desetletjih se je v večini držav članic Sveta Evrope močno povečalo število tujcev, kar lahko delno pripišemo političnim in humanitarnim razlogom, delno pa težavnim gospodarskim razmeram in svobodi gibanja, ki je posledica gospodarskega povezovanja v Evropi (po The Council of Europe, Explanatory Report on the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/144.htm>. 28. 1. 2009).

Znotraj Sveta Evrope je tako Usmerjevalni odbor za lokalno in regionalno demokracijo sestavil Konvencijo o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni, ki je bila dana na voljo v podpis državam članicam 5. februarja 1992, veljati pa je začela 1. maja 1997 (po The Council of Europe, Explanatory Report on the

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/144.htm>. 28. 1. 2009).

Namen Konvencije o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni je, da se tujim prebivalcem postopoma zagotovijo polne državljske in politične pravice s ciljem, da se izboljša njihova integracija v življenje lokalne skupnosti. Slednje se nanaša na vse prebivalce, ki niso državljani določene države in zakonito prebivajo na njenem območju (po The Council of Europe, Explanatory Report on the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. URL = <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/144.htm>. 28. 1. 2009).

Države članice Sveta Evrope s podpisom konvencije potrjujejo svojo zavezanost univerzalni in nedeljivi naravi človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki temeljijo na dostojanstvu vseh ljudi. Države podpisnice konvencije upoštevajo, da je prebivanje tujcev na ozemlju njihovih držav stalna značilnost evropskih držav in da imajo tuji prebivalci na lokalni ravni v glavnem iste dolžnosti kot državljani teh držav. Države podpisnice se morajo zavedati, da tuji prebivalci dejavno sodelujejo v javnem življenju lokalne skupnosti in pri razvoju njene blaginje ter morajo biti prepričane, da je potrebno izboljšati vključevanje tujih prebivalcev v lokalno skupnost, še posebej z izboljšanjem možnosti za njihovo sodelovanje pri lokalnih javnih zadevah (MKUJ TZ, preambula).

Vsaka država podpisnica konvencije se obvezuje, da bo tujim prebivalcem zagotavljala pravico do svobodnega izražanja in pravico do svobodnega zbiranja in združevanja z drugimi pod istimi pogoji kot svojim državljanom. Prva pravica vključuje svobodno izražanje mnenj, prejemanje in sporočanje informacij in idej brez vmešavanja oblasti ter ne glede na meje. Druga pravica pa vključuje pravico tujih prebivalcev do oblikovanja njihovih lokalnih društev zaradi vzajemne pomoči, ohranjanja in izražanja kulturne identitete ali obrambe njihovih interesov glede lokalnih zadev in pravico, da se pridružijo kateremukoli društvu ter pravico do ustanavljanja sindikatov za zaščito njihovih interesov in vključevanja vanje (MKUTJZ, 3. člen).

Države, ki so podpisale konvencijo, si morajo prizadevati za ustrezno vključevanje tujih prebivalcev v javne raziskave, postopke načrtovanja in druga posvetovanja o lokalnih zadevah (MKUTJZ, 4. člen).

Svet Evrope se zavzema, da bi države članice zagotovile, da ne bo pravnih ali drugih ovir, ki bi lokalnim skupnostim, na območju katerih živi veliko število tujih prebivalcev, preprečevale, da bi ustanovile posvetovalna telesa in poskrbele za druge institucionalne oblike zastopanja tujih prebivalcev. Primerne institucionalne oblike naj bi ustvarjale povezavo med lokalnimi skupnostmi in tujimi prebivalci, bile naj bi forum za razpravo in izražanje mnenj, želja in skrbi tujih prebivalcev glede lokalnih zadev, ki jih še posebej zadevajo, spodbujale pa naj bi tudi splošno vključevanje tujih prebivalcev v življenje v lokalni skupnosti. Države članice morajo torej spodbujati lokalne skupnosti in jim pomagati, da ustanovijo taka posvetovalna telesa in

poskrbijo za druge institucionalne oblike zastopanja tujih prebivalcev. Predstavnike tujih prebivalcev, ki sodelujejo v posvetovalnih telesih ali drugih institucionalnih oblikah zastopanja tujih prebivalcev, izvolijo tuji prebivalci ali jih imenujejo društva tujih prebivalcev v lokalni skupnosti (MKUTJZ, 5. člen).

Države podpisnice Konvencije o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni vsakemu tujemu prebivalcu zagotavljajo pravico voliti in biti voljen na lokalnih volitvah pod pogojem, da izpolnjujejo iste zakonske zahteve, kot veljajo za državljane in da 5 let pred volitvami stalno in zakonito prebivajo v tej državi. Države podpisnice lahko volilno pravico omejijo samo na pravico voliti na lokalnih volitvah (MKUTJZ, 6. člen). Prav tako pa lahko države članice določijo krajše obdobje stalnega in zakonitega prebivanja v državi kot enega izmed pogojev za pridobitev volilne pravice (MKUTJZ, 7. člen). Države članice si morajo prizadevati, da so tujim prebivalcem na voljo informacije o njihovih pravicah in dolžnostih v zvezi z lokalnim javnim življenjem (MKUTJZ, 8. člen).

4.5 OSNUTEK EVROPSKE LISTINE REGIONALNE SAMOUPRAVE

V Evropi se je regionalizem začel pojavljati v drugi polovici 20. stoletja in v 21. stoletju. Svet Evrope, Evropska unija in druge mednarodne organizacije regionalizmu pripisujejo velik pomen (po Vlaju, 2001, str. 257).

Svet Evrope se zaveda pomembnosti regionalizacije v politični in upravni organizaciji evropskih držav, še posebej z vidika razmerij regionalizacije do lokalne samouprave (po Vlaju, 1998 str. 95).

Regija je vmesna raven med državo in občinami, na kateri se pojavljajo aktualne potrebe kot so gradnja in vzdrževanje lokalnih cest regionalnega pomena, oskrba z vodo in energijo ter druge potrebe, ki jih je potrebno upoštevati in zadovoljevati. Na tej ravni se pojavljajo problemi, ki temeljijo na eni strani na državnih interesih, na drugi strani pa na lokalnih interesih. To raven lahko označujemo kot regijo, ne glede na to kako jo dejansko poimenujemo, če ji država prizna določen upravnosistemski položaj. Regionalizacija je proces, katerega cilj je oblikovati regije. Regionalizem je pojav, ki je s procesom regionalizacije usmerjen h konstituiranju regij (po Vlaju, 2001, str. 257).

Cilji regionalizacije so politični in gospodarski ter cilji racionalizacije in modernizacije strukture držav. Na regionalizacijo ima močan vpliv tudi evropska regionalna politika, ki daje legitimnost tej ravni teritorialne organiziranosti. Ovire za regionalizacijo so strahovi, da bo regionalizacija oslabil enotnost države, da bo država izgubila možnosti uvajanja svojih ukrepov in da bo avtonomija lokalne oblasti z uvedbo regij oškodovana (po Vlaju, 1998, str. 97).

V okviru Sveta Evrope se že dolgo let pripravlja dokument podoben Evropski listini lokalne samouprave, ki bi se nanašal na delovanje regionalnih skupnosti. Dokler

omenjeni dokument ne bo sprejet, so regionalne skupnosti zavezane usmeritvam v Evropski listini lokalne samouprave (po Ribičiču, 2007, str. 38).

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope je leta 1996 v Strasbourgu sprejel osnutek Evropske listine regionalne samouprave, ki ga je pripravila posebna delovna skupina. Trenutno pa osnutek Evropske listine regionalne samouprave kot dvojnik Evropske listine lokalne samouprave na regionalni ravni proučuje Odbor ministrov.

V uvodu osnutka Evropske listine regionalne samouprave je poudarjeno, da so regije eden od temeljev demokratičnih sistemov, bistveni sestavni del države in primerna raven oblasti za učinkovito uresničevanje subsidiarnosti. Osnutek nadalje navaja, da se regionalizacija ne sme doseči na račun avtonomije lokalnih oblasti in da jo morajo spremljati ukrepi, ki varujejo to avtonomijo z vsem dolžnim spoštovanjem Evropske listine lokalne samouprave (po Vlaju, 1998, str. 101).

Besedilo osnutka Evropske listine regionalne samouprave zahteva, da se načelo regionalne samouprave v čim večji meri prizna v ustavah držav. Vsebina regionalne samouprave se določi z ustavo, zakonom in s statuti regij v posameznih državah ali z določbami mednarodnega prava (po Vlaju, 1998, str. 101).

Pojem regionalna samouprava označuje pravico in sposobnost organov regij, ki imajo izvoljena telesa ter so upravno postavljena med centralno vlado in lokalne organe, da upravljajo v svoji lastni pristojnosti in v korist svojega prebivalstva velik delež zadev splošnega pomena, še zlasti z namenom podpiranja regionalnega trajnostnega razvoja. Regije imajo svoje lastne pristojnosti, pooblastila za izvajanje določenih državnih nalog na regionalni ravni in prenesena pooblastila skupaj z materialnimi in finančnimi sredstvi (po Vlaju, 1998, str. 101).

Osnutek Evropske listine regionalne samouprave govori tudi o odnosih regij z lokalnimi organi in drugimi regijami ter o različnih regionalnih telesih. Nadalje navaja, da se regije financirajo iz lastnih sredstev, iz sistema finančne izravnave in z dostopom do trga kapitala (po Vlaju, 1998, str. 102).

Države, v katerih poteka proces regionalizacije, se po osnutku listine lahko obvežejo, da se bodo za vzpostavitev in razvoj regionalnih struktur ravnale po načelih listine. Države se obvežejo, da bodo v desetih letih od dneva, ko bo listina začela veljati zanje, vzpostavile pravni okvir in upravne ter finančne mehanizme, ki jim bodo omogočili, da se bodo glede svojih regionalnih struktur ravnale v skladu s pravicami opredeljenimi v listini ter z možnimi pridržki predvidenimi v listini (po Vlaju, 1998, str. 102).

5 POMEMBNEJŠE KONFERENCE SVETA EVROPE O LOKALNI SAMOUPRAVI

Znotraj Sveta Evrope potekajo mednarodne konference evropskih ministrov, odgovornih za lokalno samoupravo in druge pomembne konference o lokalni samoupravi. Nekaj novejših in pomembnejših konferenc bo predstavljenih v nadaljevanju.

5.1 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V HAAGU 1993

Ministrska konferenca v Haagu leta 1993 je obravnavala dve temi, in sicer velika mesta in njihove periferije ter lokalne referendumne. V okviru prve teme se je obravnavala problematika povezovanja urbanih, suburbanih in ruralnih območij. Ugotavljali so, da bistveni in naraščajoči del evropskega prebivalstva živi v urbanih območjih, kjer je naraščajoča mobilnost prebivalstva in služb okrepila interakcijo in medsebojno odvisnost središčnih mest in njihovih periferij. Na konferenci so se zavezali, da bodo preučili različne instrumente in mehanizme za krepitev sodelovanja in solidarnosti znotraj urbanih območij (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarod_na_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

V okviru druge teme so se obravnavale vrste lokalnih referendumov in njihova uporaba. Ugotavljali so, da so lokalni referendumi lahko koristna dopolnitev predstavniške demokracije na lokalni ravni. Na konferenci so se zavzeli za to, da bi nacionalna in regionalna zakonodaja definirali vprašanja, o katerih se lahko izvedejo lokalni referendumi, pogoje za njihovo izvedbo, status njihovih izidov, možnost uvrstitve več referendumov na isti datum ter mehanizme varovanja zakonitosti njihove uporabe (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarod_na_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.2 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V VARŠAVI 1994

Izredna ministrska konferenca v Varšavi leta 1994 je obravnavala vprašanja povezana s stanjem na področju lokalne in regionalne demokracije v državah Srednje in Vzhodne Evrope. Na konferenci so ugotavljali, da se lokalna demokracija v nekdanjih socialističnih državah šele vzpostavlja in da proces vzpostavljanja lokalne demokracije v omenjenih državah spremljajo številne politične, materialne, ideološke, organizacijske, kadrovske in druge ovire. Ugotavljali so tudi, da je v teh državah še vedno prisotna centralizacija in odpor centralnih oblasti proti krepitvi pristojnosti in

finančne avtonomije lokalnih skupnosti (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

Vzpostavitev, delovanje in razvoj lokalne samouprave krepi demokratično varnost v Evropi, kar ima velik politični pomen za mednarodno skupnost. Za učinkovito delovanje lokalne demokracije v državah Srednje in Vzhodne Evrope je potrebno premagati postavljene ovire, zato je razvoj skladnega sistema lokalne demokracije kompleksen in dolg proces. Učinkovito delovanje lokalne demokracije namreč zahteva lokalne skupnosti z demokratično vzpostavljenimi telesi odločanja in s široko stopnjo avtonomije glede njihovih odgovornosti ter poti in načinov uresničevanja teh odgovornosti; jasno in stabilno finančno podlago, ki ustreza nalogam; pravno varstvo pred nepotrebnimi in nesorazmernimi posegi nadzornih oblasti; pravico lokalnih skupnosti, da se vključujejo v združenja za varstvo in uveljavitev njihovih interesov in njihovo sodelovanje s centralno oblastjo pri vseh zadevah lokalne samouprave; pravico lokalnih skupnosti, da sodelujejo s podobnimi skupnostmi v drugih državah ipd. (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.3 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V LIZBONI 1996

Ministrska konferenca v Lizboni leta 1996 se je ukvarjala z vprašanjem lokalnih financ oziroma (ne)uresničevanjem 9. člena Evropske listine lokalne samouprave, ki govori o finančnih virih lokalnih oblasti. V omenjenem členu je v prvih treh odstavkih, ki so obvezni za vse države podpisnice, določeno, da so lokalne oblasti v okvirih nacionalne gospodarske politike upravičene do ustreznih lastnih finančnih virov, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Finančni viri lokalnih oblasti morajo biti v sorazmerju z nalogami, ki jih določata ustava in zakon. Vsaj del finančnih virov lokalnih oblasti naj izvira iz krajevnih davkov in prispevkov, katerih višino v okviru zakona določajo same (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.4 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V KOPENHAGNU 1996

Leta 1996 je bila v Kopenhagenu mednarodna konferenca v počastitev desete obletnice sprejema Evropske listine lokalne samouprave, ki je potekala pod naslovom Lokalna samouprava v Evropi: Listina kot demokratični mehanizem za promocijo subsidiarnosti. Generalni sekretar Sveta Evrope je v svojem govoru poudaril, da je učinkovita in odprta lokalna samouprava temelj vsake demokratične družbe ter da je

trdna demokracija lahko zgrajena le na trdnih lokalnih temeljih. Po njegovem mnenju lokalne oblasti niso samo šola za demokracijo, ampak so odločilni del funkcioniranja demokratičnega sistema. Lokalna samouprava zahteva, da se politična moč razdeli ne samo horizontalno, ampak tudi vertikalno. Listina se loteva vseh najpomembnejših vidikov tega problema, kot so potrebe po pristnih kompetencah odločanja na lokalni ravni, načelo subsidiarnosti, avtonomni položaj lokalno izvoljenih predstavnikov, omejitve državne kontrole aktov lokalnih oblasti glede vprašanja njihove zakonitosti, jamčenje pravičnih sredstev lokalnim oblastem in njihove ustrezne finančne avtonomije. Listina povzema bistvo različnih evropskih tradicij v temeljna načela, ki jih mora spoštovati vsak demokratičen sistem lokalne samouprave. Na konferenci so zaključili, da je Evropska listina lokalne samouprave prvi multilateralni pravni instrument, ki definira in varuje načela lokalne demokracije, ki so ena glavnih opor demokracije, kot jo zagovarja in uveljavlja Svet Evrope (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.5 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V BARCELONI 1997

Leta 1997 je v Barceloni potekala mednarodna konferenca o Evropski listini lokalne samouprave, ki so jo organizirali Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, mesto Barcelona in špansko pravosodje. Na konferenci se je obravnavala uporaba Evropske listine o lokalni samoupravi v državah članicah Sveta Evrope. Razpravljalo se je o tem, kako so določbe omenjene listine inkorporirane v domače pravo držav članic, o uporabi načel subsidiarnosti in finančne avtonomije ter o pravici lokalnih skupnosti do zagovora pred sodiščem z namenom, da branijo svoje pravice (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.6 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE NA BLEDU 1999

Na Bledu je leta 1999 potekala mednarodna konferenca o demokratizaciji in politični stabilizaciji v Jugovzhodni Evropi. Konferenca je poudarila pomembno vlogo lokalnih skupnosti pri politični stabilizaciji na kriznih področjih, saj imajo lokalne skupnosti pomembno vlogo pri izmenjavi informacij in najboljših praks sodelovanja med javnimi telesi, lokalnimi in regionalnimi skupnostmi ter socialnimi akterji, gospodarskimi zbornicami, podjetji, združenji državljanov in univerz (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

Na konferenci je bila sprejeta deklaracija, ki izpostavlja cilje, ki jih je treba doseči v Jugovzhodni Evropi. Tako deklaracija navaja, da naj se v omenjenih državah ustanovi moderna in demokratična lokalna samouprava, ki bo temeljila na Evropski listini lokalne samouprave; da naj se gradi demokracija na lokalni ravni, ki bo temeljila na vladavini prava, spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, varstvu multikulturnih in multietničnih različnosti občin in regij ter varstvu manjšin; da naj se podpre proces gradnje zaupanja in dialoga med različnimi kulturnimi in političnimi skupinami na lokalni in regionalni ravni; da naj napreduje sodelovanje mest držav tega regionalnega območja ter se pospeši sodelovanje mest Jugovzhodne Evrope in mest Evropske unije; da naj se razvijejo združenja lokalnih skupnosti na nacionalni ravni in njihovo sodelovanje na regionalnem območju; da naj se razvijejo neodvisni mediji ter da naj se podpre rast organizirane civilne družbe v lokalnih skupnostih Jugovzhodne Evrope, ki bo učinkovit partner lokalnim in regionalnim javnim institucijam (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.7 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V ISTANBULU 2000

Ministrska konferenca v Istanbulu leta 2000 je sprejela Resolucijo o vlogi lokalnih in regionalnih oblasti pri zagotavljanju lokalnih socialnih služb. Resolucija poudarja, da morajo biti prebivalcem zagotovljene visoko kakovostne socialne službe na področjih zdravstvenega varstva, skrbi za družino in posameznika, socialnih stanovanj, zaposlovanja itd., zagotavljanje teh storitev pa mora biti učinkovito in racionalno. V sodobni družbi se pričakovanja uporabnikov in pogoji za opravljanje socialnih služb občutno spreminjajo in zavezujejo oblasti, da prilagodijo opravljanje teh služb in razporeditev nalog (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

Dodelitev pristojnosti eni ali drugi oblasti mora upoštevati obseg in naravo javne zadeve ter zahteve učinkovitosti in racionalnosti. Socialne službe pa morajo biti še posebej blizu uporabnikom, kar pa zahteva visoko stopnjo decentralizacije in aktivno vključitev lokalnih in regionalnih oblasti v opravljanje teh storitev. Stopnja decentralizacije je odvisna od načina členitve nacionalnega ozemlja, od velikosti in od tipa lokalnih in regionalnih skupnosti, pomembnosti in teritorialnega obsega določene službe ter od dejanskih možnosti lokalnih in regionalnih skupnosti za opravljanje teh nalog (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.8 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V HELSINKIH 2002

Na ministrski konferenci v Helsinkih leta 2002 se je obravnavala tema regionalna samouprava in subsidiarnost. Prvi del konference se je imenoval Regionalna samouprava in subsidiarnost – evropski modeli in načela. Udeleženci konference so si izmenjali svoja stališča in izkušnje glede regionalne samouprave, regionalizacije in decentralizacije ter izvajanja načela subsidiarnosti (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarod_na_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

Drugi del konference se je imenoval Regionalna samouprava in subsidiarnost – podroben pregled besedil, ki jih je pripravil Odbor za lokalno in regionalno demokracijo. Udeleženci so si izmenjali svoja stališča o omenjenih besedilih ter proučili zahtevo Odbora ministrov, da v luči osnovnih načel pripravijo mnenje o naravi aktov, ki naj jih sprejme Svet Evrope o regionalni samoupravi. Na konferenci so sprejeli deklaracijo o regionalni samoupravi (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarod_na_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.9 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V BUDIMPEŠTI 2005

Na ministrski konferenci v Budimpešti leta 2005 je bila osrednja tema dobro upravljanje na lokalni in regionalni ravni. Poleg obravnavane osrednje teme so se seznanili z delom delovnih teles Sveta Evrope s področja lokalne samouprave v zadnjih treh letih. Delovna telesa ugotavljajo in proučujejo dobre prakse in pripravljajo dobre zakonske rešitve, ki so osnova za pripravo analiz, študij ter priporočil in konvencij Sveta Evrope na področju lokalne samouprave. Na konferenci pa v nasprotju s pričakovanji niso sprejeli pomembnejših sklepov v zvezi s stanjem in z razvojem regionalizacije držav članic (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarod_na_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

5.10 GLAVNE UGOTOVITVE KONFERENCE V VALENCIJI 2007

Ministrska konferenca v Valenciji leta 2007 je obravnavala dve temi, in sicer participacijo prebivalcev pri odločanju o javnih zadevah na lokalni ravni in razvoj regionalne demokracije v državah članicah. Slovenska delegacija se je aktivno vključila v razpravo pri obravnavi teme razvoja regionalne demokracije v državah članicah. Na konferenci je predstavila ključne točke decentralizacije Slovenije in seznanila udeležence z napredkom Slovenije na tem področju. Predstavila je tudi trud za zagotovitev zakonodajnega okvira ustanovitve in delovanja bodočih pokrajin,

njihovo organizacijo, naloge in pristojnosti ter druge značilnosti reforme (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

Na konferenci je bila sprejeta posebna deklaracija, ki se nanaša na prihodnjo krepitev vloge regionalnih oblasti v državah članicah Sveta Evrope in na spremljanje napredka na tem področju (po Službi Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL = http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/. 17. 11. 2008).

6 ZAKLJUČEK

Svet Evrope je evropska meddržavna politična organizacija, ki je odprta za vse evropske države, ki varujejo in zagotavljajo človekove pravice in temeljne svoboščine ter spoštujejo vladavino prava. Svet Evrope ves čas spremlja, ali države, ki so zaradi izpolnjevanja omenjenih pogojev lahko postale njene članice, izpolnjujejo obveznosti, ki so jih prevzele ob vstopu v članstvo.

Svet Evrope deluje na številnih področjih, kot so varstvo in utrjevanje človekovih pravic, demokracije in vladavine prava v evropskih državah; razvoj socialne soodgovornosti in povezanosti; iskanje skupnih rešitev za različne probleme, s katerimi se sooča sodobna evropska družba; boj proti kriminalu, terorizmu, korupciji, drogam in drugim negativnim pojavom v evropski družbi; razvoj in krepitev evropske identitete in kulturne raznolikosti; varovanje in razvoj evropske naravne in kulturne dediščine; razvoj javnega zdravstva, izobraževanja in športa, pluralnih medijev itd. Lahko bi rekli, da se pravzaprav ukvarja z vsemi bolj pomembnimi vprašanji evropske družbe, izvzeta so edino vojaška, varnostna in gospodarska vprašanja. Med omenjenimi področji pa je Svet Evrope še posebej dejaven na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter uveljavljanja demokracije v evropskih državah.

Organizacija Sveta Evrope pri svojem delovanju sodeluje z državami članicami, drugimi mednarodnimi organizacijami, nevladnimi združenji in s strokovnjaki. Njene institucije so povezane z državljani držav članic z vlado in s parlamentom ter z lokalnimi in regionalnimi organi oblasti v njihovih državah.

Na področju varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je Svet Evrope sprejel Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki je njegova najpomembnejša konvencija. Slednja je stopila v veljavo leta 1953, od tedaj pa so jo postopoma dopolnili s 14 protokoli.

Pomen Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin se kaže zlasti v tem, da vzpostavlja najbolj celovit in učinkovit mednarodni sistem varstva človekovih pravic, ki poleg tega, da določa katalog človekovih pravic in temeljnih svoboščin, določa tudi mehanizme za zagotovitev njihovega varstva. V ta namen so na podlagi omenjene konvencije Evropska komisija za človekove pravice, Evropsko sodišče za človekove pravice in Odbor ministrov dobili pooblastila, da skrbijo za spoštovanje in uresničevanje Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic. Z omenjenimi pooblastili naštetim organom je prišlo do velikih sprememb v mednarodnih odnosih, saj države članice Sveta Evrope od tedaj dalje niso mogle več kršiti človekovih pravic in se pri tem izogniti posegom mednarodne skupnosti z izgovarjanjem na svojo suverenost.

Kasneje je prišlo do določenih sprememb glede organov, ki so bili pooblaščen za spoštovanje in izvajanje Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Tako je leta 1998 protokol številka 11 k omenjeni konvenciji spremenil nestalno delujoče Evropsko sodišče za človekove pravice v stalno delujoče, čez eno leto je bila ukinjena Evropska komisija za človekove pravice, Odbor ministrov pa je namesto odločanja o kršitvah prevzel skrb za izvrševanje sodnih odločitev.

Da je varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin eden temeljnih ciljev, ki jih zasleduje Svet Evrope, se kaže tudi v tem, da nobena država ne more postati njegova članica, če predhodno ne ratificira Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in se ne zaveže k spoštovanju odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice.

Svet Evrope je zelo dejaven tudi na področju utrjevanja demokracije v evropskih državah, pri tem pa se zaveda, da je za doseg trdne demokracije še posebej pomembno, da se krepi demokracija na lokalni in regionalni ravni. Svet Evrope ima zelo pomembno vlogo pri razvoju lokalne samouprave v Evropi in je od vseh evropskih institucij največ prispeval k njenemu razvoju. S tem je Svet Evrope pomembno vplival na oblikovanje novodobne Evrope, saj se ni zadovoljil zgolj z delitvijo suverenosti med evropskimi državami in institucijami evropskih povezav, temveč je in še vedno teži k razvoju federalnih evropskih držav, evropskih regij, notranji regionalizaciji in razvoju občin. Svet Evrope stopnjo avtonomije, ki jo uživajo lokalne skupnosti, razume kot kazalec stopnje oziroma trdnosti demokracije.

Na tem področju je Svet Evrope sprejel vrsto različnih konvencij. Najpomembnejša med njimi je Evropska listina o lokalni samoupravi, ki se po pomembnosti uvršča takoj za že omenjeno Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Evropska listina lokalne samouprave je začela veljati leta 1988. Drugi pomembni pravni dokumenti s tega področja so še Evropska konvencija o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, Dodatni protokol k okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, Protokol številka 2 o medobmočnem sodelovanju k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti ter Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni.

Evropska listina lokalne samouprave je podlaga za skupne evropske standarde za opredelitev in varovanje lokalne samouprave. Omenjena listina je prvi večstranski pravni instrument, ko definira in varuje načela lokalne demokracije, vsebuje pa tudi temeljna pravila, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno samostojnost lokalnih skupnosti. Listina že vse od začetka svoje veljave pomembno prispeva k utrjevanju splošnih evropskih vrednot in služi kot bistveni napotek za reforme lokalne demokracije v srednjeevropskih in vzhodnoevropskih državah. Z varovanjem in uveljavitvijo lokalne samouprave v evropskih državah Svet Evrope pomembno prispeva h graditvi demokratične in decentralizirane Evrope.

Svet Evrope je sprejel Evropsko okvirno konvencijo o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, da bi omogočil lažje čezmejno sodelovanje teritorialnih skupnosti ali oblasti v obmejnih območjih. Kasneje sta omenjeno konvencijo dopolnila še Dodatni protokol k okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki ureja organizacije v teh obmejnih območjih, ter Protokol številka 2 o medobmočnem sodelovanju k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki ureja medobmočno sodelovanje teritorialnih skupnosti ali oblasti, ki niso neposredne sosede. Sodelovanje teritorialnih skupnosti ali oblasti prispeva k boljšemu izpolnjevanju njihovih nalog in k njihovem razvoju in uveljavljanju.

S konvencijo o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni želi Svet Evrope postopoma vsem tujcem v lokalnih skupnostih zagotoviti polne državljanske in politične pravice.

Svet Evrope se že od začetka svojega delovanja zaveda pomena trdne demokracije na lokalni in regionalni ravni in si zelo prizadeva za njen razvoj. Pri tem se je Svet Evrope že zgodaj začel tudi zavedati, da je treba v dejavnosti razvoja lokalne in regionalne samouprave v čim večji meri vključiti evropske države. Tako je leta 1957 z ustanovitvijo Stalne konference lokalnih in regionalnih oblasti Evrope naredil prvi korak v smeri zastopnosti evropskih lokalnih skupnosti znotraj te organizacije. Leta 1994 pa je bil ustanovljen Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope, ki je nadomestil prejšnjo Stalno konferenco lokalnih in regionalnih oblasti Evrope.

Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Evrope sestavljajo izvoljeni predstavniki evropskih lokalnih skupnosti na lokalni in regionalni ravni. Kongres v Svetu Evrope nastopa v imenu evropskih lokalnih in regionalnih skupnosti in si prizadeva, da bi s spodbujanjem lokalne in regionalne demokracije ter s sodelovanjem med lokalnimi in regionalnimi oblastmi slednjim zagotovil pristno vlogo pri uresničevanju idealov Sveta Evrope.

Svet Evrope se zaveda, da je poleg lokalne samouprave treba razvijati tudi regionalno samoupravo, saj so tudi regije eden od temeljev demokratičnih sistemov. Zato je v pripravi tudi Evropska listina o regionalni samoupravi. Obstoječi osnutek omenjene listine je pravzaprav dvojni zelo pomembne Evropske listine o lokalni samoupravi. Njegovo pripravo pa morajo spremljati ustrezni ukrepi, ki bodo zavarovali avtonomijo lokalnih oblasti, da se regionalizacija ne bo dosegla na račun njihove avtonomije. Tako osnutek Evropske listine regionalne samouprave govori tudi o odnosu regij z lokalnimi organi in drugimi regijami ter o različnih regionalnih telesih.

Za krepitev sodelovanja evropskih držav na področju lokalne in regionalne demokracije je pomemben tudi Usmerjevalni odbor o lokalni in regionalni demokraciji, ki deluje pod okriljem Odbora ministrov. Usmerjevalni odbor in njegovi pododbori, ki jih sestavljajo strokovnjaki držav članic Sveta Evrope, omogočajo državam članicam, da medsebojno razpravljajo o različnih vprašanjih lokalne in

regionalne demokracije in iščejo pravne, institucionalne in finančne izboljšave na omenjenem področju. Odbor ministrov sprejema tudi različna priporočila s področja lokalne samouprave za države članice. Na področju lokalne in regionalne demokracije pa so pomembna dejavnost tudi mednarodne ministrske konference evropskih ministrov, ki so pristojni za lokalno samoupravo, in druge mednarodne konference s področja lokalne samouprave.

Svet Evrope pomembno vpliva na podobo sodobne Evrope, saj je prav omenjena organizacija močno prispevala k ohranitvi miru, sožitju, sodelovanju in povezovanju evropskih držav in k oblikovanju decentralizirane in demokratične Evrope, ki teži k napredku in razvoju na vseh področjih življenja.

LITERATURA

BEBLER, Anton. Uvod v evropske integracije. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 2007.

BENOÎT-Rohmer, Florence in Klebes Heinrich. Pravo Sveta Evrope: na poti k vseevropskemu pravnemu prostoru. GV Založba, Ljubljana, 2006.

GALIČ, Aleš. Evropska konvencija človekovih pravic in Evropsko sodišče za človekove pravice. V: Pavčnik, Marijan in Mavčič Arne (ur.): Ustavno sodstvo. Cankarjeva založba, Ljubljana, 2000, str. 323–348.

GOMIEN, Donna. Kratek vodič po Evropski konvenciji o človekovih pravicah. Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana, 1995.

GRAD, Franc. Lokalna demokracija: organizacija in volitve. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998.

GRAFENAUER, Božo. Lokalna samouprava na Slovenskem: teritorialno-organizacijske strukture. Pravna fakulteta, Maribor, 2000.

JUVAN GOTOVAC, Vesna. Predpisi o lokalni samoupravi. V: Vlaj, Stane (ur.): Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana, 2001, str. 8–24.

LAVTAR, Roman, Čokert Andrej in Kalčina Liana. Dokumenti Sveta Evrope o lokalni samoupravi. Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK in Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ljubljana, 2005.

PERENIČ, Anton. Svet Evrope in človekove pravice. V: predgovor Türk, Danilo; avtorji uvodnih pojasnil Cerar, Miro e tal.; Cerar, Miro, Jamnikar Jon in Smrkolj Maja (ur.): Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili. Društvo Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut, Ljubljana, 2002, str. 49–58.

RIBIČIČ, Ciril. Evropska listina lokalne samouprave in Slovenija. V: Vlaj, Stane (ur.): Vodnik po slovenski lokalni samoupravi. Inštitut za lokalno samoupravo pri Visoki upravni šoli, Ljubljana, 2001, str. 114–124.

RIBIČIČ, Ciril. Evropsko pravo človekovih pravic: izbrana poglavja. Pravna fakulteta, Ljubljana, 2007.

ŠMIDOVNIK, Janez. Lokalna samouprava. Cankarjeva založba, Ljubljana, 1995.

VLAJ, Stane. Evropska listina in njen vpliv na lokalno samoupravo. Dnevi slovenskih pravnikov, od 17. do 19. oktobra 1996 v Portorožu. 1996, let. 22, št. 5/6, Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1996, str. 878–889.

VLAJ, Stane. Lokalna samouprava: občine in pokrajine. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1998.

VLAJ, Stane. Svet Evrope in regionalizem. V: Ribičič, Ciril (ur.): Regionalizem v Sloveniji. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, 1998, str. 95–120.

VLAJ, Stane. Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2001.

VLAJ, Stane. Samouprava. V: Šturm, Lovro (ur.): Komentar Ustave Republike Slovenije. Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana, 2002.

VLAJ, Stane. Udeležba državljanov v lokalnem javnem življenju. V: Vljaj, Stane (ur.): Udeležba občanov v lokalnem javnem življenju. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije, Urad za lokalno samoupravo in Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002, str. 61–72.

VLAJ, Stane. Uvod v javno upravo. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.

VLAJ, Stane. Pomen lokalne demokracije. Slovenska uprava. 2004, let. 4, št. 5, str. 28–30.

VLAJ, Stane. Aktualna vprašanja evropske lokalne samouprave. Lex localis: revija za lokalno samoupravo. 2006, let. 4, št. 1, str. 37–56.

PRAVNI VIRI

Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06.

Zakon o ratifikaciji Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, spremenjene s protokoli št. 3, 5 in 8 ter dopolnjene s protokolom št. 2, ter njenih protokolov št. 1, 4, 6, 7, 9, 10 in 11. Ur. list RS, št. 33/1994.

Zakon o ratifikaciji Protokola št. 14 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ki spreminja nadzorni sistem Konvencije. Ur. list RS, št. 49/2005.

Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave. Ur. list RS, št. 15/96.

Zakon o ratifikaciji Evropske okvirne konvencije o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti. Ur. list RS, št. 35/2003.

Uredba o ratifikaciji Dodatnega protokola k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti. Ur. list RS, št. 74/2003.

Uredba o ratifikaciji Protokola št. 2 o medobmočnem sodelovanju k Evropski okvirni konvenciji o čezmejnem sodelovanju teritorialnih skupnosti ali oblasti. Ur. list RS, št. 74/2003.

Zakon o lokalni samoupravi. Ur. list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 20/95, 63/95, 73/95, 9/96, 39/96, 44/96, 26/97, 70/97, 10/98, 68/98, 74/98, 12/99, 16/99, 36/99, 59/99, 70/00, 94/00, 100/00, 28/01, 87/01, 16/02, 51/02, 108/03, 77/04, 72/05, 100/05, 21/06.

INTERNETNI VIRI

Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Konvencije – Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni. URL=«http://www.coe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/144/«. 14. 11. 2008.

Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Predstavitev Sveta Evrope – Na kratko. URL=«http://www.coe.si/sl/predstavitev_sveta_evrope/na_kratko/«. 15. 11. 2008.

Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Pravno sodelovanje – Lokalna demokracija in čezmejno sodelovanje. URL=«http://www.coe.si/sl/dejavnosti/pravno_sodelovanje/lokalna_demokracija_in_cezmejno_sodelovanje/«. 14. 11. 2008.

Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Evropsko sodišče za človekove pravice – Predstavitev. URL=«http://www.coe.si/sl/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/predstavitev/«. 10. 11. 2008.

Huba, d. o. o., in Informatika Mihelac, Evropsko sodišče za človekove pravice – Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin–Predstavitev. URL=«http://www.coe.si/sl/evropsko_sodisce_za_clovekove_pravice/evropska_konvencija_o_varstvu_clovekovih_pravic_in_temeljnih_svoboscin/predstavitev/«. 14. 11. 2008.

Služba Vlade Republike Slovenije za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Svet Evrope. URL=«http://www.svlr.gov.si/si/delovna_podrocja/podrocje_lokalne_samouprave/mednarodna_dejavnost/svet_evrope/«. 17. 11. 2008.

The Council of Europe, Explanatory Report on the European Charter of Local Self-Government. URL=«<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/122.htm>. 26«. 1. 2009.

The Council of Europe, Explanatory Report on the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. URL=«<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/106.htm>«. 26. 1. 2009«.

The Council of Europe, Explanatory Report on the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Co-operation between Territorial Communities or Authorities. URL=«<http://conventions.coe.int/Treaty/en/reports/html/159.htm>«. 29. 1. 2009.

The Council of Europe, Explanatory Report on the Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. URL=«<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/144.htm>«. 28. 1. 2009.

The Council of Europe, The Steering Committee. URL=«http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/local_and_regional_democracy/Main_Bodies/Steering_Committee/default.asp#TopOfPage«. 1. 2. 2009.

SEZNAM OKRAJŠAV

RS – Republika Slovenija

URS – Ustava Republike Slovenije

MELLS – Evropska listina lokalne samouprave

MKUTJZ – Konvencija o udeležbi tujcev v javnem življenju na lokalni ravni

CDLR – Usmerjevalni odbor za lokalno in regionalno demokracijo

CLRAE – Kongres lokalnih in regionalnih oblasti Sveta Evrope

ENTO – Evropsko omrežje izobraževalnih organizacij za lokalne in regionalne oblasti

LDA – Agencija za lokalno demokracijo

UNMIK – Misija Združenih narodov na Kosovu

OVSE – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi

OZN – Organizacija združenih narodov

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Spodaj podpisana Tjaša Zanoškar izjavljam, da je to diplomsko delo v celoti moje avtorsko delo in se strinjam z njegovo objavo na internetu.

Tjaša Zanoškar

Diplomsko delo je lektorirala prof. Ana Galjot, dne 19. 2. 2009.