

Zapolnitev ustavne vrzeli: nekatera problemska izhodišča ustanavljanja pokrajin

MARKO NOVAK

Povzetek Z najnovejšo »akcijo« glede ustanavljanje pokrajin v Republiki Sloveniji, zaenkrat omejeno na strokovne kroge in le s tangencialno vlogo politike, vračamo ustavni »dolg« tvorcem naše Ustave, s tem pa tudi odpravljamo anomalijo v naši ustavni ureditvi glede pretirane centralizacije, ki je ustavna ureditev vsekakor ne predvideva. Z drobitvijo lokalne samouprave na množico občin se zdi, da se je zgodba odpeljala po svoje, ustavno ravnovesje delitve oblasti v vertikalnem smislu, med državo in lokalno samoupravo, pa porušilo. Končni uspeh tega nujnega projekta se zdi, da bo odvisen od naslednjih kakovostnih vidikov: (1) normativno-dogmatičnega: kako se bodo novi normativni akti umestili v državni pravni sistem; (2) identitetnega (zgodovinsko-psihološko-sociološki): kako bodo izpolnjena pričakovanja prebivalcev pokrajin; (3) političnega: v endogenem: kako kakovostne politične institucije bomo ustvarili, in eksogenem smislu: kako bomo nove institucije umestili na obstoječi politični zemljevid; (3) ekonomsko-finančnega: kako finančno uspešna bo ustanovitev; in navsezadnje (4) etično-vrednostnega: kako legitimna bo konec koncev izpadla sama pokrajinizacija Slovenije.

Ključne besede: • lokalna samouprava • pokrajine • Ustava RS • decentralizacija

ASLOV AVTORJEV: dr. Marko Novak, izredni profesor, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Delpinova ulica 18/b, 5000 Nova Gorica, Slovenija, epošta: marko.novak@epf.nova-uni.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.8> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2020 Inštitut za lokalno samoupravo Maribor

Dostopno na <http://www.lex-localis.press>.



© Avtor(ji). Imetnik licence: Inštitut za lokalno samoupravo Maribor. Distribuirano pod pogoji licence Priznavanje avtorstva-Nekomercialno 4.0 Mednarodna (CC-BY-NC 4.0), ki dovoljuje deljenje v nekomercialne namene pod pogoji priznanja avtorstva.

Sealing Constitutional Gaps: Some Problem Starting Points Relating to the Establishment of Regions

MARKO NOVAK

Abstract With the latest “campaign” on the establishment of regions in the Republic of Slovenia, at the time being limited only to professional circles and with only a tangential role of politics, we return the constitutional “debt” to the creators of our Constitution, thereby also eliminating the anomaly in our constitutional regulation with regard to the overestimated centralisation, which is certainly not predicted by the constitutional system. With the fragmentation of the local self-government to a multitude of municipalities it seems that the story has taken its own pace, and the constitutional balance of the division of power in the vertical sense, between the state and local self-government, has come tumbling down. It seems that the ultimate success of this urgent project will depend on the following quality aspects: (1) normative-dogmatic: how the new normative acts will be placed in the national legal system; (2) identity (historical-psychological-sociological): how will the expectations of residents of regions be fulfilled; (3) political: in endogenous sense: what will be the quality of created political institutions, in exogenous sense: how the new institutions will be placed on the existing political map; (3) economic-financial: how financially successful will the establishment be; and finally, (4) relating to ethics and value: how legitimate will the regionalisation of Slovenia as such ultimately turn out to be.

Keywords: • local self-government • regions • Constitution of RS • decentralisation

CORRESPONDENCE ADDRESS: Marko Novak, Ph.D., Assistant Professor, New university, European Faculty of Law, Delpinova ulica 18/b, 5000 Nova Gorica, Slovenia, email: marko.novak@epf.nova-uni.si.

<https://doi.org/10.4335/978-961-6842-97-6.8> ISBN 978-961-6842-97-6 (pdf)

© 2019 Institute for Local Self-Government Maribor

Available online at <http://www.lex-localis.press>.



© The Author(s). Licensee Institute for Local Self-Government Maribor. Distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>), which permits use, distribution and reproduction for non-commercial purposes, provided the original is properly cited.

Popotnica ustanavljanju pokrajin

Vedno ko svojim študentom predavam o kakšnem poglavju iz slovenske Ustave in beseda nanese na lokalno samoupravo, s cmokom v grlu vsi skupaj ugotovimo, da naša Ustava vsebuje 143. člen¹ in v njem nekakšno delno pravno praznino ali mrtvo črko na papirju, saj pokrajine še niso zaživele v dejanskem življenju. Na ta trenutek čakamo zdaj že 28 let! Ob tem malce »zboдем« s tistimi zgodovinskimi zapisi bizantinskih avtorjev, ko so ob prodiranju južnih Slovanov in prebijanju meja bizantinskega imperija v 7. stoletju opisovali življenje južnoslovanskih plemen, ki da so anarhično nesložna in pogosto v sporu med seboj.²

Mislim, da tedaj, ko smo se osvajali, in še nekaj časa zatem, nismo vedeli, kaj je to druga stopnja lokalne samouprave, saj je v federativni Jugoslaviji nismo poznali, oz. zato nismo bili prepričani, ali nekaj takšnega sploh potrebujemo. V kolektivnem spominu smo imeli republiško ureditev, ki smo ji dajali nekakšen kvazi-državniški pomen, in razdelitev republike na občine. To se vidi tudi iz prvih osnutkov slovenske Ustave. Tako je kot oblika lokalne samouprave v Pisateljski ustavi iz leta 1988 omenjena le občina, v Demosovi ustavi iz leta 1990 se pojavita občina in mesto. Šele Podvinska ustava iz leta 1990 prinese institut 'širše lokalne skupnosti'.³ Geneza pojmovanja takšne širše lokalne skupnosti se razvije v pojem 'pokrajina', ki se pojavi prvič v veljavni Ustavi, in sicer v prejšnji različici 143. člena, ki je veljal do leta 2006.⁴ Tedaj je pokrajina bolj fakultativne narave, z letom 2006 pa dobi svojo konstitutivno podlago kot nujni in nepogrešljiv ustavni institut slovenske politične ureditve.

Tudi prenos določenih državnih pristojnosti na pokrajine postane ustavna nujnost, saj ga zapove tretji odstavek 143. člena. Sicer pa je to potrebno tudi z vidika decentralizacije Slovenije, ki je že od ustanovitve naprej močno centralizirana država. Sicer pa je bila lokalna samouprava še bolj odrinjena od centra z drobljenjem države in ustanavljanjem občin v »vsaki slovenski vasi«. Protiutež temu oz. nadomestilo za manko državnih pristojnosti na nižji ravni so bile posamezne parcialne rešitve, bodisi normative ali dejanske, kot je bil denimo nekdanji županski lobi v parlamentu, zastopstvo lokalnih interesov v Državnem svetu, povezovanje občin v Skupnost občin Slovenije, itd.

Torej, projekt ustanovitve pokrajin se zdi vreden vse podpore, a pretekle izkušnje iz neuspešnih poskusov realizacije projekta so nas naučile, da bosta za njegovo dokončno izvedbo potrebni vztrajnost in potrpežljivost konstruktivne državitvornosti, da projekt vendarle naposled izpeljemo.

Z najnovejšo »akcijo« glede ustanavljanje pokrajin v Republiki Sloveniji, zaenkrat omejeno na strokovne kroge le s tangencialnim angažmajem politike, vračamo ustavni »dolg« tvorcem naše Ustave, s tem pa tudi odpravljamo anomalijo v naši ustavni ureditvi glede pretirane centralizacije, ki je ustavna ureditev vsekakor ne predvideva. Z drobitvijo lokalne samouprave na množico občin se zdi, da se je zgodba odpeljala po

svoje, ustavno ravnovesje delitve oblasti v vertikalnem smislu, med državo in lokalno samoupravo, pa porušilo.

Končni uspeh tega projekta se zdi, da bo odvisen od zadovoljitve naslednjih kakovostnih meril⁵: (1) normativno-dogmatičnega: kako se bodo novi normativni akti umestili v državni pravni sistem; (2) identitetnega (zgodovinsko-psihološko-sociološki): kako bodo izpolnjena tovrstna pričakovanja prebivalcev pokrajin; (3) političnega: v endogenem: kako kakovostne politične institucije bomo ustvarili, in eksogenem smislu: kako bomo nove institucije umestili na obstoječi politični zemljevid; (4) ekonomsko-finančnega: kako finančno uspešna bo ustanovitev; in (5) etično-vrednostnega: kako legitimna bo konec koncev izpadla sama ustanovitev.

V nadaljevanju sledi analiza v smislu zadovoljevanja zgoraj navedenih meril.

1. Normativno-dogmatični okvir

Tu nas predvsem zanima, kakšen okvir (omejitve) postavlja ustavno besedilo glede na besedilo zakona oz. zakonov, ki naj bi ga udejanjili. Na podlagi razumevanja ustavnega besedila lahko sklepamo oz. ločujemo med tem, kar je zapovedana ustavna dimenzija, kaj pa lahko ostane v normativni presoji zakonodajalca.

Najprej iz dikcije prvega odstavka 143. člena URS »Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost« izhaja dolžnost vzpostavitve pokrajin. Takšna formulacija zavezuje zakonodajalca in je nadomestila prejšnjo možnost fakultativnega oblikovanja pokrajin, ki se je tipično izražala z besedico »lahko«.⁶

Po ustavnem besedilu naj »pokrajina opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena«, kar pomeni, da je treba oba vidika (kumulativni veznik »in«) vključiti v zakonodajo. Pri tem se zdi prvi del priredja dokaj jasan, saj gre za zadeve, ki presegajo delokrog občin oz. so to skupne zadeve za sosednje občine oz. občine na nekem zaokroženem delu države, ni pa jasno, kaj bi bile zadeve regionalnega pomena. Po jezikovni razlagi bi se dalo sklepati, da gre za funkcionalne oz. razvojne regije,⁷ saj je to edina normativno-dogmatična ustreznica v slovenskem pravnem sistemu glede izraza 'regionalen' oz. 'regionalizem'.⁸

Tudi drugi odstavek je »kogentne« oz. zapovedujoče narave: pokrajine je treba ustanoviti z zakonom ter v njem določiti njihovo območje, sedež ter ime, kar se zdi dovolj nazorno. Nazoren je tudi naslednji stavek, ki veli, da mora Državni zbor sprejeti zakon z relativno kvalificirano, torej dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, kar kaže na to, da ne gre za navadni zakon, temveč enega tistih z ustavno materijo.

Nujno je tudi v postopku sprejema zakona zagotoviti sodelovanje občin. Toda, kaj pomeni sodelovanje občin: le sodelovanje predstavnikov občin (npr. županov oz. tudi

občinskih svetnikov), ali tudi pridobiti vsaj kakšno informacijo o neposredni volji občanov. Sam menim, da tudi slednje, četudi ustavno besedilo ne zahteva izrecno referendum, kot je to v primeru ustanavljanja občin.⁹ O tem sicer več spodaj pri političnem vidiku ustanavljanja občin.

Tretji odstavek istega člena nalaga zakonodajalcu dolžnost prenosa na pokrajine opravljanja posameznih nalog iz državne pristojnosti ter zagotovitev potrebnih sredstev za to. To kaže na zapovedano vsaj minimalno državno-upravno decentralizacijo Slovenije.

Zahteve ustavodajalca v tem primeru se ne zdijo ekstremne, vsekakor pa dovolj velike in bistveno večje od besedila tega člena pred spremembo leta 2006. Ustavno besedilo zdaj vsekakor nakazuje na normativno-dogmatično odločenost za pokrajinsko decentralizacijo Slovenije oz. korak, katerega neposredna podlaga je gotovo bila politična odločenost in resni nameni pred zadnjo gospodarsko krizo leta 2008, ki jih je slednja prekinila, saj so se državne prioritete preusmerile v konsolidacijo finančnega sistema.

Ali oba zakona, torej Zakon o pokrajinah (ZPok) in Zakon o ustanovitvi pokrajin (ZUPok),¹⁰ ki sta bila do sedaj pripravljena za ta namen in obstajata v osnutku, te minimalne ustavne zahteve izpolnjujeta?

Na prvi pogled že, odpira pa se lahko še nekaj vprašanj.

Na primer, Ustava govori o enem sedežu pokrajin, zakonski osnutek pa predvideva poleg tega tudi »začasne« sedeže v vsaki pokrajini. Takšen »odstop« od ustavnega besedila se mi celo zdi v najslabšem primeru benign in celo dobrodošel, saj zagotavlja (še) večjo decentralizacijo, kar je siceršnji *ratio constitutionis* celotnega člena in smisla pokrajinizacije. Le pridevnik »začasen« se mi zdi neprimeren, kar kaže na nekakšno provizoričnost, nestabilnost, prehodnost in bi bilo v vsakem primeru bolje uporabiti trdnejši izraz, kot na primer »izpostava, enota, center« ali kaj podobnega.

Največji problem pa se mi zdi glede zagotavljanja »sodelovanja občin«, brez da bi neposredno vprašali tudi njihove prebivalce, kaj menijo o umestitvi njihove občine v določeno pokrajino. Res, da ustavno besedilo tega izrecno ne zahteva, saj govori o sodelovanju 'občin', za razliko, po argumentu *a contrario*, od ustavne ureditve ustanavljanja občin, kjer ustavno besedilo izrecno zahteva »opravljeni referendum, kjer se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju«. Toda, če gre za izvirmo samoupravno lokalno skupnost tudi v primeru pokrajine, kar smo že zgoraj ugotovili, se zdi, da je treba zagotoviti samoupravo v najširšem smislu tudi na višjem nivoju. To bi nam sugerirala tudi različna ustavna načela, ki jih v tem primeru lahko uporabimo kot vrednostna merila,¹¹ ko so ustavna pravila nejasna.

Nadalje se lahko tudi vprašamo, ali so v osnutkih zakonov vsebovane posamezne naloge iz državne pristojnosti ter zanje zagotovljena potrebna sredstva. To sicer v prvem delu tega stavka ne bi smel biti največji problem, saj ustavno besedilo ni preveč zahtevno, bolj pomembna in potencialno sporna pa bo višina zagotovljenih potrebnih sredstev.

Ob vsem tem se je tudi treba zavedati, da proces pokrajinizacije Slovenije, ki pomeni neko novo vertikalno pri pojmovanju delitve oblasti med državo in lokalno samoupravo, ne bo povsem uspešen, če ga ne bomo povezali z reformo Državnega sveta, kjer se zdi primerno to institucijo, s katero imamo nenehne »težave«, nagraditi vsaj v regionalni smeri, kot nekakšen Zbor pokrajin¹² ali kaj podobnega. Dopusčam možnost, da bi bila to druga faza pokrajinizacije, saj če bo projekt oživiljanja 143. člena URS uspešen, potem bo najbrž tudi politična volja, da se gre še naprej in spremeni Ustavo tudi glede členov o Državnem svetu.

2. Vprašanje identitete (»deželna« zavest)

Zelo pomembno vprašanje, na katerega mora odgovoriti ustanovitev pokrajin in ZUPok konkretno, je, ali bo pri oblikovanju posameznih območij pokrajin upoštevana t. i. »deželna zavest«. Gre za zgodovinski kulturno-psihološki fenomen t. i. historičnih oz. zgodovinskih dežel, ki so se pri nas pričele razvijati že vse od poznega srednjega veka naprej in so dodobra zaznamovale našo kolektivno (pod)zavest. Nujna je torej udeležba zgodovinske, morda tudi socialno-psihološke stroke,¹³ da se pokrajine navežejo na svoje zgodovinsko-kulturne korenine.

Nastanek zgodovinskih dežel je povezan z osvoboditvijo nižjega plemstva, pri čemer je deželna vez postala odločilnejša od osebne ali vazalske vezi. »Deželni knez se je uveljavil kot vojaški poveljnik in predsednik večje deželnega plemstva.«¹⁴ Pri tem so si posamezni zemljiški gospodje pridobili z ženitvami, dedovanji ali na silo ozemlja, v katerih so poslej prevladovali. V poznem srednjem veku, do konca 13. stoletja, so se na Slovenskem oblikovale Štajerska, Koroška, Kranjska, Goriška, Trst je imel podoben položaj kot dežela, nekdanja istrska krajina pa je razpadla na beneški del in na habsburško-kranjski del.¹⁵

Takšna regionalna, skoraj osemstoletna, identiteta je skozi stoletja bivanja v nemškem cesarstvu, habsburški monarhiji in kasnejših državno-političnih tvorbah ostala zapisana v duši Slovencev, tako da se ob prihodu na svet poleg tega, da se *narodimo*, tj. rodimo v slovenski narod in njegov jezik, tudi rodimo v ožjo »deželno zavest«. Konec koncev so se glede na različne dežele izoblikovala tudi različna narečja, šege in običaji kot posebnost določenega dela Slovenije.

V nekem površinskem racionalnem smislu to morda za nekoga ni pomembno, toda ljudje smo tudi iracionalna bitja in reagiramo še posebej ostro, ko gre za trk z nekimi globljimi arhetipskimi vsebinami, kamor bi lahko uvrstili tudi deželno zavest.

Spomnimo se npr. burnih reakcij, ko sta bila v genezi omenjenega zakonskega besedila denimo Logatec in Vrhnika uvrščena v Gorenjsko pokrajino, zasavske občine v Štajersko, Ig pa denimo v Dolenjsko pokrajino.

Tudi zato bi bilo na dolgi rok modro slišati tudi mnenje občanov samih in ne le njihovih predstavnikov.

3. Politični kriteriji

V javnosti se je ob zadnji akciji ustanavljanja pokrajin pojavila skrb, da se ne bi v projektu razvilo nekakšno politikanstvo, kjer bi različni osebni in parcialni interesi, povezani s političnimi strankami, vlekli vsak k sebi, namesto, da bi sledili širšemu oz. javnemu interesu,¹⁶ ki edini lahko poenoti Slovenijo do te mere, da se postopek ustanovitve pokrajin zadovoljivo izvede. Toda kljub temu se moramo zavedati, da gre pri tem gre za eminentno politično, torej državotvorno vprašanje. Četudi gre le za neke vrste »izvrševanje« ustavne določbe, gre pravzaprav za pomembno dodatno izgrajevanje tako pomembnega dela Ustave, kot je vertikalna delitev oblasti.

Ustanavljanje pokrajin ni le nek administrativni ukrep, nekakšno birokratsko risanje mej, oblikovanje pokrajinskih organov in določitev njihovih pristojnosti. Je vsekakor več kot to: preizkus zrelosti in državotvornosti našega naroda. Simbolni vidik tega je seveda tisti najgloblji, saj sega v »dušo« nekega naroda in priča o tem, ali smo (še) zmožni enotnosti, tako da se dogovorimo o takšni celoviti ureditvi. Zadovoljiva strategija pri tem je tista, ki gre »od spodaj navzgor«, da se ne posega iz nekega biroja s šestilom in ravnilom, torej »nasilno« v neko sicer že obstoječo strukturo, temveč da se gradi in nadgrajuje na konceptu že nekih uveljavljenih modelov.

Seveda mora iti za vsesplošen konsenz oziroma se temu čimbolj približati. Z vsemi rešitvami ne bodo nikoli prav vsi zadovoljni, a treba je najti najbolj optimalno različico, saj naj bi veljala za daljše obdobje. Brez politike in vlade gotovo ne bo šlo, toda prav je, da se debata skuša ogniti strankarskim konfliktom. Realno jih je pričakovati, saj ljudje tudi svoje lokalne interese pogosto uveljavljajo prek strank, ker so te politično zelo učinkovite. Predvideti je torej treba, kako se bodo ti konflikti premagovali.

Modro se zdi, da projekt zaenkrat nastaja v strokovni skupini z minimalno udeležbo politike oz. njenega tistega dela, ki vsaj formalno ni strankarsko obarvan: Državni svet in Predsednik republike. Seveda se bodo morale v drugem koraku priključiti tudi politične stranke in Vlada, toda paziti je treba, da projekta ne »ugrabijo« in zapeljejo v svojo smer. Ključno vlogo pri tem bi po mojem moral odigrati Predsednik republike kot najvišja politično-moralna avtoriteta.

4. Ekonomsko-finančni vidik

Zadnjo tovrstno akcijo, iz let 2007/08 pod taktirko takratnega ministra Žagarja, je prekinila gospodarska kriza. Počakati je bilo treba na konjunkturo in zdaj je res pravi čas, če že ne malce zamujamo.

Pomembno bo torej, da je izvedba ustanovitve pokrajin tudi finančno vzdržna, saj bo tudi to prispevalo k njeni legitimnosti. V tem smislu je treba sistem oblikovanja nalog in organov pokrajin izvesti tako, npr. tudi z določenim prenosom občinskih in državnih nalog na pokrajinske organe, tako da dodatni stroški ustanovitve pokrajin ne bodo neko posebej veliko breme za državni proračun. Tudi pri neposrednem ugotavljanju volje občanov bi bilo smiselno poiskati neko manj potratno obliko, kot je to referendum, ki ga denimo tudi Ustava ne zahteva in ki sam po sebi, če je izveden posebej, zahteva velike stroške. Tako bi bilo to lahko izvedeno hkrati z nekim drugim glasovanjem.

Zaključna misel

Vsekakor je zdaj primeren čas, da se končno izvede postopek ustanovitve pokrajin, na kar že čakamo od osamosvojitve. Pri tem se zdi, da bo ta uspešen in sprejet kot legitimen, torej etično-vrednostno zadovoljiv, le če se bo sledilo vsaj zgoraj omenjenim vidikom oz. merilom.

Zavedati se moramo, da četudi bi radi reformo izpeljali s čim manj stroški, je to »tek na dolge proge«, kar pomeni, da vsak dodatni čas za premislek, ne bo stran vržen. A biti je treba vztrajen z nenehnimi napori, da nam pokrajinska »žerjavica«, ki zdaj lepo tli, zopet ne pogasne.

Opombe:

¹ Ta se glasi: »(1) Pokrajina je samoupravna lokalna skupnost, ki opravlja lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. (2) Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Zakon sprejem Državni zbor z dvotretjinsko večino navzočih poslancev. V postopku za sprejem zakona mora biti zagotovljeno sodelovanje občin. (3) Država z zakonom prenese na pokrajine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva.«

² Glej Vilfan, 1991: 39 in Škrubej, 2010: 86.

³ Člen 139 se je glasil: »Sosednje občine se lahko povezujejo za opravljanje skupnih zadev prebivalcev njihovega območja v širše lokalne skupnosti. Take skupnosti se lahko ustanovijo tudi z ustavnim zakonom.« Jambrek, 2014: 395.

⁴ Glasil se je: »Občine se samostojno odločajo o povezovanju v širše samoupravne lokalne skupnosti, tudi v pokrajine, za urejanje in opravljanje lokalnih zadev širšega pomena. V sporazumu z njimi prenese država nanje določene zadeve iz državne pristojnosti v njihovo izvirno

pristojnost in določi udeležbo teh skupnosti pri predlaganju ter izvrševanju nekaterih zadev iz državne pristojnosti. Načela in merila za prenos pristojnosti iz prejšnjega odstavka ureja zakon.«

⁵ Tudi Avbelj razmišlja o podobnem izboru določenih kriterijev, o katerih ob odvisen uspeh pokrajinizacije Slovenije. Glej Avbelj, 2019.

⁶ Podobno Senčur govori o naravi pokrajine kot ustavno »izvirne« lokalne skupnosti. Senčur v Avbelj (ur.), 2019: 352.

⁷ Vlada RS, 15.

⁸ Primerjaj s Senčurjem, ki pravi, da gre v tej diktiji za »naloge, ki jih bo država iz svoje pristojnosti z zakonom prenesla v izvirno pristojnost pokrajine«. Avbelj (ur), 2019: 353. Morda je bil o tem kakšen razmislek ob sprejemanju ustavnega amandmaja, vendar je besedilo, kot je zapisano, daleč od tega.

⁹ Tretji odstavek 139. člena URS namreč določa, da se občine ustanovi »po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem ozemlju«.

¹⁰ Ustanovitev pokrajin v Sloveniji, 2019.

¹¹ Pavčnik, 2007: 144. Naj omenimo načelo demokratičnosti iz 1. člena, načelo ljudske suverenosti iz 3. člena ter načelo lokalne samouprave iz 9. člena. Če bi npr. šteli, da veljata 1. in 3. člen URS le za državljane in državo Slovenijo (ne pa tudi za občane), bi bilo to absurdno tudi po argumentu *a maiori ad minus*, pri čemer naj bi demokratičnost bila zagotovljena toliko bolj že ob prvem stiku prebivalca z oblastjo, kar se predvidoma zgodi na lokalni ravni (npr. v kakšni upravni enoti).

¹² To je izvirna ideja izpod peresa Katedre za ustavno pravo PF UL (predvsem prof. Ribičiča).

¹³ Na primer po vzoru Muskove študije (1994).

¹⁴ Vilfan, 1996: 195.

¹⁵ Vilfan, 1991: 72-73.

¹⁶ Igljučar, 2004: 201.

Literatura / References:

Avbelj, M. (2019) *Štirje faktorji ustanavljanje pokrajin*, <https://www.iusinfo.si/medijsko-sredisce/kolumne/248506> (November 9, 2019).

Avbelj, M. (ed.) (2019) *Komentar Ustave Republike Slovenije (Del 2: Državna ureditev)* (Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta).

Igljučar, A. (2004) *Sociologija prava* (Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba).

Jambrek, P. & Letnar Černič, J. (2014) *Ustava in svoboda: ustavna ureditev Slovenije – vzroki, temelji in razvoj* (Ljubljana, Kranj: Evropska pravna fakulteta, Fakulteta za državne in evropske študije).

Musek, J. (1994) *Psihološki portret Slovencev* (Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče).

Pavčnik, M. (2007) *Teorija prava: Prispevek k razumevanju prava* (Ljubljana: GV Založba).

Škrubej, K. (2010) *Pravo v zgodovini s poudarkom na razvoju na današnjem slovenskem prostoru: Odlomki virov s komentarji* (Ljubljana: GV Založba).

Državni svet RS (2019) *Ustanovitev pokrajin v Sloveniji*, <http://www.pokrajine.si> (November 9, 2019).

Vilfan, S. (1996) *Pravna zgodovina Slovencev* (Ljubljana: Slovenska matica).

Vilfan, S. (1991) *Uvod v pravno zgodovino* (Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije).

Vlada RS (2016) *Strategija razvoja lokalne samouprave v Republiki Sloveniji do leta 2020* (Ljubljana: Vlada RS).