**Dr. Miro Cerar:**

**USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE:**

**DRŽAVNA UREDITEV IN LOKALNA SAMOUPRAVA**

**Državna ureditev**

Ustavno poglavje o državni ureditvi (IV. poglavje) je relativno obsežno in notranje zelo razčlenjeno. Ustava največji del tega poglavja namenja državnemu zboru, državnemu svetu, predsedniku republike, vladi, sodstvu in ustavnemu sodišču. To poglavje vsebuje med drugim tudi nekaj načelnih določb o upravi, obrambi države, državnemu tožilstvu ter odvetništvu in notariatu. Če se ob vsem tem omejimo le na nekatere temeljne značilnosti in razmerja med glavnimi nosilci državne oblasti, vidimo, da je tu najpomembnejši odnos med zakonodajno, izvršilno (izvršilnoupravno) in sodno vejo oblasti, poleg tega pa ima poseben sistemski pomen tudi vloga ustavnega sodišča. V nadaljevanju se predstavitev strnjeno osredotoča predvsem na nekatere ključne vidike razmerij med najvišjimi državnimi organi.

Nosilec ustavodajne in zakonodajne oblasti je *državni zbor*, ki je predstavniško telo slovenskih državljanov. Sestavlja ga 90 poslancev, ki so izvoljeni v skladu s proporcionalnim volilnim sistemom, praviloma na listah političnih strank. Ker je za vstop v državni zbor predviden 4% volilni prag (člen 80/5 URS), posamezni neodvisni kandidati za poslance praktično nimajo nobene možnosti, da bi bili izvoljeni v državni zbor, kajti na državni ravni zgolj posamezni kandidat dejansko ne more zbrati toliko glasov.

Državni zbor se voli praviloma za štiri leta (člen 81 URS). Poslanci imajo reprezentativen in svoboden mandat, kar pomeni, da so po ustavi (tj. v ustavnopravnem pogledu) predstavniki vsega ljudstva in niso vezani na kakršnakoli navodila (seveda pa so vezani na ustavo, zakone in druge pravne akte). Poslanci imajo torej načelno svobodo pri presojanju, koliko bodo sledili stališčem političnih strank ali stališčem interesnih skupin in drugih družbenih akterjev. Vendar pa se v praksi državnega zbora, podobno kot to velja za parlamente v drugih demokratičnih državah, poslanci v pretežni meri podrejajo stališčem svojih strank oziroma njihovih vrhov, pri čemer je to po eni strani logična posledica njihove privrženosti programskim ciljem in politikam njihovih strank, po drugi strani pa je takšno podrejanje delno tudi odraz t.i. partitokracije, ki je značilna za vse države, v katerih sta uveljavljena politični pluralizem in predstavniški sistem. Tu velja še dodati, da poslanci uživajo poslansko imuniteto, ki se nanaša na izvzem od njihove kazenske odgovornosti, ne pa tudi na izvzem od odgovornosti za civilnopravne in druge kršitve zakonov (glej člen 83 URS).

Ustavodajalec v ustavi ni v celoti (taksativno) določil pristojnosti državnega zbora, saj je v času sprejemanja ustave menil, da se bosta celoten obseg in vsebina teh pristojnosti postopno dograjevala na podlagi parlamentarne prakse, seveda v skladu z ustavo. Toda najpomembnejše pristojnosti državnega zbora določa že ustava, ki pa teh pristojnosti ne navaja pregledno na enem mestu, marveč v različnih določbah v povezavi z različnimi ustavnimi institucijami. Med najpomembnejšimi pristojnostmi državnega zbora, *ki jih določa že ustava*, so predvsem naslednje:

* spreminjanje ustave (168. in 169. člen URS),
* sprejemanje zakonov (86., 87. in 89 člen),
* ratificiranje mednarodnih pogodb (86. in 153. člen),
* razpis zakonodajnega in ustavodajnega referenduma (90. in 170. člen),
* razglasitev izrednega ali vojnega stanja in odločanje o uporabi obrambnih sil (92. člen),
* volitve predsednika vlade (111. člen),
* imenovanje ministrov (112. člen),
* odločanje o nezaupnici vladi (116. člen),
* odločanje o zaupnici vladi (117. člen),
* odločanje o interpelaciji o delu vlade ali posameznega ministra (118. člen),
* vložitev obtožbe (t.i. *impeachment*) zoper predsednika države, predsednika vlade ali ministre pred ustavnim sodiščem (109. in 119. člen),
* uvedba parlamentarne preiskave o zadevah javnega pomena (93. člen),
* pristojnost zahtevati mnenje od predsednika republike o posameznem vprašanju (107. člen),
* pristojnost zahtevati mnenje od državnega sveta o posamezni zadevi (97. člen),
* volitve sodnikov (130. člen),
* volitve petih članov sodnega sveta (131. člen),
* imenovanje članov računskega sodišča (151. člen),
* volitve ustavnih sodnikov (163. člen),
* odločanje o imuniteti poslancev, sodnikov in sodnikov ustavnega sodišča (83., 134. in 167. člen),
* imenovanje guvernerja centralne banke Slovenije (152. člen).

K navedenemu je treba dodati, da sodi v pristojnost državnega zbora tudi sprejemanje državnega proračuna. Čeprav to v ustavi ni izrecno določeno, ta pristojnost logično in samoumevno izhaja iz konteksta ustavnih določb o proračunu (148. člen) ter iz ustavno opredeljenega položaja državnega zbora v sistemu delitve oblasti (pristojnost državnega zbora za sprejemanje državnega proračuna je izrecno določena v poslovniku državnega zbora).

Nekatere dodatne pristojnosti državnega zbora so urejene še v različnih zakonihin v poslovniku državnega zbora(pristojnosti za postavljanje poslanskih vprašanj vladi, za sprejemanje nacionalnih programov, deklaracij in resolucij, za volitve in imenovanja nekaterih nosilcev javnih funkcij itd.).

Državni zbor sklepa, če je na njegovi seji navzoča večina poslancev. Zakone in druge odločitve sprejema državni zbor z večino opredeljenih glasov navzočih poslancev, kadar ni z ustavo ali z zakonom določena drugačna večina (86. člen URS). Ustava predvideva posebno kvalificirano večino za sprejem petih pomembnejših aktov. Z *dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev* (kar je tudi zahtevana kvalificirana večina za spremembo ustave)se sprejemata zakona, ki urejata volitve v državni zbor in v državni svet (80. in 98. člen URS), medtem ko se zakon o referendumu, poslovnik državnega zbora in zakon, ki ureja obrambo države sprejemajo z *dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev* (90., 94. in 124. člen URS). Po oceni ustavodajalca gre prav v teh primerih za izjemno pomembne pravne akte, katerih sprejem terja višjo stopnjo parlamentarnega konsenza. Z absolutno večino (*večina glasov vseh poslancev*) pa mora npr. državni zbor sprejeti zakon, o katerem ponovno odloča po vloženem vetu s strani državnega sveta (člen 91/2 URS).

Po ustavi sta za oblikovanje večine pomembnejših političnih odločitev pristojna državni zbor in vlada. *Predsednik republike*, ki je za dobo petih let voljen na neposrednih volitvah (ista oseba je lahko izvoljena največ dvakrat zaporedoma – 103. člen URS), ima poleg položaja vrhovnega poveljnika obrambnih sil z ustavo določene predvsem reprezentativne in protokolarne pristojnosti (glej 107. člen URS), ki jih zakonodaja širi tudi z nekaterimi iniciativnimi oziroma predlagalnimi pristojnostmi (npr. predlaganje kandidatov za ustavne sodnike, za varuha človekovih pravic ali za guvernerja centralne banke). Predsednik države torej v *formalnem* pogledu nima takšnih pristojnosti, s katerimi bi lahko neposredno in odločilno vplival na oblikovanje politike in zakonodaje, zato je od konkretne osebe predsednika republike odvisno, v kolikšni meri uspe s svojo dejansko moralno in politično avtoriteto ter preko neformalnih poti vplivati na politične odločitve zakonodajne in izvršilne oblasti.

Nekatere pristojnosti predsednika republike sicer dajejo vtis, da predsednik lahko tudi formalno močneje posega v nekatera politična dogajanja, kar pa drži le deloma oziroma v manjši meri. Tako npr. predsednik republike državnemu zboru po parlamentarnih volitvah ali po padcu vlade predlaga v izvolitev novega kandidata za predsednika vlade (mandatarja za sestavo vlade). Vendar pa državni zbor na njegov predlog ni absolutno vezan, kajti poslanci lahko sami predlagajo in izvolijo tudi druge kandidate (glej 111. člen URS). Podobno je s predsednikovo izključno pristojnostjo za razpust državnega zbora. Čeprav je takšna njegova pristojnost navidez močna, pa jo lahko izvaja le v dveh situacijah, katerih nastanek je v celoti odvisen od odločitev državnega zbora in vlade. Za prvo situacijo gre, ko po parlamentarnih volitvah državni zbor ne uspe izvoliti mandatarja za sestavo vlade (111. člen URS), za drugi primer pa gre, ko vlada v državnem zboru ne dobi zaupnice, državni zbor pa ne uspe izvoliti novega mandatarja (117. člen URS). V teh primerih predsednik republike ne more samostojno presojati, ali je primerno razpustiti državni zbor, pač pa mora predsednik državni zbor (avtomatično) razpustiti, če pride do ene od obeh navedenih situacij.

*Vlada* je temeljni nosilec izvršilne veje oblasti in upravne dejavnosti, pri čemer sestavo in delovanje vlade ter število, pristojnosti in organizacijo ministrstev ureja zakon. Predsednik vlade skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade ter usklajuje delo ministrov. Ustava vzpostavlja kolektivno odgovornost ministrov za delo vlade ter individualno odgovornost ministra za delo svojega resorja (tj. ministrstva ter upravnih organov in organizacij v njegovi sestavi) (114. člen URS). Ustava je glede uveljavljanja politične odgovornosti vlade po nemškem vzoru vzpostavila sistem t.i. *konstruktivne nezaupnice*. To pomeni, da lahko državni zbor vladi izglasuje nezaupnico le tako, da hkrati z večino glasov vseh poslancev izvoli novega predsednika vlade (116. člen URS). Ustavodajalec je sprejel ureditev konstruktivne nezaupnice zato, da bi se izognil daljšim vladnim krizam v smislu situacij, ko je vlada razrešena in ne more v celoti opravljati svojih funkcij, državni zbor pa ne uspe kmalu izvoliti nove vlade. K takšni rešitvi je ustavodajalca vodilo prepričanje, da je stabilnost vlade pomembna vrednota, saj lahko močno prispeva k zagotovitvi kontinuiranega delovanja družbenih (pod)sistemov.

Povsem specifičen državni organ je *državni svet*, ki je zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (96. člen URS). Državni svet, ki ga je ustavodajalec oblikoval v veliki meri po zgledu na (nekdanji) Bavarski senat, ima 40 članov. Le-te volijo v skladu z zakonom lokalne skupnosti (skupine občin) in različne interesne organizacije (gospodarske zbornice, reprezentativni sindikati, poklicne organizacije kmetov, obrtnikov in drugih samostojnih poklicev, univerze, poklicne organizacije raziskovalcev, kulturnih in športnih delavcev itd.). Državni svet torej ni voljen na splošnih in neposrednih volitvah, prav tako pa se od državnega zbora bistveno razlikuje po tem, da ni sestavljen po strankarskem principu (čeprav so v praksi vplivi političnih strank prisotni tudi v delovanju državnega sveta).

Državni svet ima zakonodajno funkcijo, saj lahko državnemu zboru predlaga sprejem zakonov, lahko mu daje mnenja v vseh fazah sprejemanja zakonov, pred razglasitvijo zakona pa lahko zahteva, da državni zbor o zakonu še enkrat odloča (odložilni veto) (97. člen URS). Vendar pa državni svet ni zakonodajalec, kajti ta funkcija pripada izključno državnemu zboru. Kljub temu, da lahko državni svet, poleg že omenjenih zadev, od državnega zbora zahteva tudi uvedbo parlamentarne preiskave o zadevah javnega pomena ter sprejema mnenja o vseh zadevah iz pristojnosti državnega zbora, državni svet o nobeni od teh zadev z državnim zborom neposredno ne soodloča.

Takšna relativno šibka vloga državnega sveta slabi njegov položaj drugega doma slovenskega parlamenta. Šibkost vloge državnega sveta je predvsem v tem, da nima nikakršne iniciativne ali nadzorne vloge nad vlado in upravo ter da ni neposredno vključen v odločanje v ustavodajnih, volilnih in drugih postopkih iz pristojnosti državnega zbora, seveda z delno izjemo zakonodajnega postopka, kjer ima državni svet iniciativno in korektivno funkcijo. Kljub tako omejeni vlogi ter specifični sestavi državnega sveta, je doslej v teoriji in praksi prevladalo mnenje, da je državni svet treba šteti za drugi dom parlamenta, seveda z zelo omejeno funkcijo (t.i. nepopolna dvodomnost).

Državni svet je bil z ustavo ustanovljen kot kompromisna rešitev med zagovorniki enodomnosti in dvodomnosti slovenskega parlamenta. K njegovi ustavni določitvi je pripomogla zamisel o koristnosti vključevanja predstavnikov različnih družbenih interesov v sfero zakonodajnega odločanja, kar je bil v določeni meri tudi odraz slovenske socialistične in samoupravne ustavne tradicije iz prejšnjega sistema. Že v 50-ih letih prejšnjega stoletja je namreč imela slovenska (republiška) skupščina dvodomno sestavo, ki sta jo tvorila republiški zbor in zbor proizvajalcev (slednji je bil voljen posredno, v različnih gospodarskih panogah). Po ustavi iz leta 1963 je imela slovenska skupščina najprej celo pet zborov, po sprejetju ustavnih amandmajev leta 1969 pa le še štiri (republiški, gospodarski, prosvetno-kulturni in socialno-zdravstveni zbor). Po ustavi iz leta 1974 in vse do sprejema nove ustave leta 1991 so slovensko skupščino sestavljali trije zbori: družbeno-politični zbor, zbor občin in zbor združenega dela. V slednjega so bili poleg manjšega števila predstavnikov državnih organov in enega predstavnika vojske vključeni delegati iz interesnih področij gospodarstva, prosvete in kulture, sociale in zdravstva ter kmetijstva in obrti.

Specifična sestava državnega sveta naj bi po prvotni zamisli iz ustavne razprave tudi omejevala parlamentarno partitokracijo, saj naj bi interesne skupine preko svojih predstavnikov v državnem svetu le-temu omogočile pridobiti neposredenvpliv na zakonodajno delo državnega zbora. Ta vpliv je v praksi manjši od takšnih pričakovanj, pri čemer pa se kot rečeno, ravno nasprotno prvotni zamisli, pri delu in odločanju v okviru državnega sveta pogosto opaža tudi vpliv političnih strank.

Glede *sodne veje oblasti* ustava poudarja tiste vidike, ki omogočajo neodvisnost sodniške funkcije. Čeprav je izvolitev sodnikov neposredno odvisna od politike, saj sodnike voli državni zbor (130. člen URS) (tudi tu gre za specifičen ostanek socialistične tradicije), pa je sodniška funkcija opredeljena kot trajna (129. člen URS), pri čemer je njen odvzem mogoč le v izjemnih primerih, ki jih določata ustava ali zakon (132. člen URS). Trajnost sodniške funkcije omogoča sodnikom, da so bistveno bolj neodvisni od morebitnih političnih pritiskov, kot je to veljalo v prejšnjem socialističnem sistemu, kjer so bili sodniki zaradi sistema večkratne reelekcije s strani političnih organov ter monopolne družbeno-politične vloge vladajoče partije bistveno manj odporni na takšne pritiske. Sodniki so po ustavi vezani le na ustavo in zakon (125. člen URS), seveda pa je za resnično neodvisnost sodnikov in sodne veje oblasti v praksi pomembno, da so za sodnike izvoljeni strokovno in moralno primerni kandidati, ter da so hkrati zagotovljeni tudi ustrezni materialni pogoji za delo sodnikov in sodišč.

Posebej pomembno vlogo v novem ustavnem sistemu ima *ustavno sodišče*. Ustavno sodišče je bilo v Sloveniji (in v SFR Jugoslaviji) prvič konstituirano že z ustavo iz leta 1963, kar je bilo, glede na naravo tedanjega političnega sistema, takrat veliko presenečenje in je v tujini doživelo tudi priznanja, saj v drugih komunističnih sistemih do ustanovitve te vrste sodstva takrat še ni prišlo. Vendar je to sodišče v svojem delovanju še vedno ostajalo v okvirih tedanje socialistične ustavne ureditve in uradne partijske ideologije. Poleg tega takratne pristojnosti ustavnega sodišča le-temu praviloma niso omogočale, da bi lahko neposredno posegalo v vsebino zakonov in drugih predpisov (npr. z razveljavitvijo posameznih zakonskih določb). Pristojnosti ustavnega sodišča po novi ustavi so bistveno močnejše, kar daje temu sodišču izjemen pomen tako na področju varstva ustavnosti in zakonitosti, kot tudi na področju varstva človekovih pravic.

Večino pristojnosti slovenskega ustavnega sodišča določa že neposredno ustava, ki ob tem dopušča, da se z zakonom določijo tudi druge (dodatne) pristojnosti tega organa. Pristojnosti ustavnega sodišča je mogoče razčleniti v naslednje tri temeljne skupine:

* *Preventivna kontrola ustavnosti*. Vpliv francoskega modela preventivne ustavnosodne kontrole se izraža (le) v pristojnosti ustavnega sodišča, da na predlog predsednika republike, vlade ali najmanj tretjine poslancev v državnem zboru v postopku ratifikacije mednarodnih pogodb izreka mnenja o skladnosti teh pogodb z ustavo. Državni zbor je vezan na takšno mnenje ustavnega sodišča (člen 160/2 URS).
* *Naknadna kontrola ustavnosti*. Ta vrsta kontrole obsega abstraktno in konkretno kontrolo ustavnosti. Za ponazoritev velja navesti, da izvaja ustavno sodišče *konkretno kontrolo*, če npr. to zahteva redno sodišče glede vprašanja ustavnosti in zakonitosti, ki se mu zastavlja v zvezi s konkretnim postopkom, ki ga vodi. Težišče delovanja ustavnega sodišča pa je dejansko na njegovi *abstraktni kontroli* ustavnosti in zakonitosti, ki obsega, na splošno rečeno, presojo skladnosti predpisov nižjega hierarhičnega nivoja s predpisi višjega nivoja, predvsem z ustavo, ratificiranimi mednarodnimi pogodbami in zakoni (glej 160. člen URS). Če ustavno sodišče ugotovi protiustavnost zakona ali drugega predpisa oziroma splošnega akta, lahko takšen predpis odpravi ali razveljavi (glej 161. člen URS).
* *Druge ustavno določene pristojnosti* ustavnega sodišče zajemajo predvsem že omenjeno odločanje o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic posamičnimi akti, odločanje o različnih sporih o pristojnosti (npr. med državo in lokalnimi skupnostmi ali med najvišjimi državnimi organi), odločanje o protiustavnosti aktov in delovanja političnih strank (160. člen URS) ter odločanje o obtožbi zoper predsednika republike, predsednika vlade in ministre (109. in 119. člen URS).

**Referendum**

Ustava namenja posebno pozornost referendumskemu odločanju, kot eni najpomembnejših oblik *neposredne demokracije*. Državna ureditev temelji seveda v pretežni meri na *posredni* demokraciji, kar pomeni, da z volitvami državljani opravljanje oblastnih funkcij prenesejo na splošni predstavniški organ, tj. državni zbor. Toda v povezavi s temeljno pravico državljanov, da v skladu z zakonom tudi neposrednosodelujejo pri upravljanju javnih zadev (44. člen URS), je ustavodajalec prvotno predvidel zelo široke možnosti predlaganja in izvajanja *zakonodajnega referenduma*. V prvotnem besedilu 90. člena ustave je bilo določeno, da mora državni zbor na pobudo najmanj tretjine poslancev, državnega sveta ali 40.000 volivcev razpisati referendum o kateremkoli vprašanju, ki se ureja z zakonom. Na podlagi tega člena ustave je nato zakon predvidel možnost predhodnega zakonodajnega referenduma, ki se je lahko nanašal na posamezno vprašanje iz predlaganega zakona, ter možnost naknadnega zakonodajnega referenduma, na katerem se je odločalo o že sprejetem, vendar še neuveljavljenem zakonu kot celoti.

Leta 2013 je bil sprejet Ustavni zakon o spremembah 90. 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (UZ90,97,99, Ur. l. RS, št. 47/13, z dne 31. 5. 2013), ki je zakonodajni referendum opredelil le kot razveljavitveni referendum, pri čemer je krog predlagateljev referenduma skrčil le na enega, tj. na volivce, ter hkrati upoštevaje primerjalne ureditve in izkušnje iz drugih demokratičnih držav uvedel nekatere omejitve referendumskega odločanja.

Ustava sedaj ohranja le še institut *naknadnega (razveljavitvenega) zakonodajnega referenduma*. Državni zbor mora razpisati referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je sprejel, če to zahteva najmanj 40.000 volivcev (člen 90/1 URS). Ker imajo volivci v tem primeru interes, da se zakon ne uveljavi, lahko rečemo, da gre za razveljavitveni referendum. Pri tem pa ustava določa, da takšnega referenduma ni dopustno razpisati: a) o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč; b) o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna; c) o zakonih o ratifikacijah mednarodnih pogodb; d) o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost (člen 90/2 URS).

Pravico glasovanja na referendumu imajo vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Zakon je na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev (člen 90/3, 4 URS). Podrobneje se referendum ureja z zakonom, ki ga državni zbor sprejme z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev (člen 90/5 URS).

Ustava omogoča tudi *potrditveni ustavni referendum* (170. člen URS). Referendum o spremembi ustave je mogoče razpisati na zahtevo najmanj tretjine poslancev, in sicer potem, ko je državni zbor že sprejel določeno spremembo ustave, vendar pa je še ni razglasil (uveljavil). Državljani in drugi subjekti torej ne morejo zahtevati ustavnega referenduma, kar pomeni, da imajo poslanci tu veliko odgovornost glede presoje, ali je pri določeni ustavni spremembi v potrditev njene legitimnosti treba izvesti še referendum. Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev. Takšna ustavna zahteva po visoki volilni udeležbi ustreza pomenu, ki ga ima institut ustavnega referenduma, pri čemer pa seveda terja visoko stopnjo mobilizacije volivcev.

**Lokalna samouprava**

Ustavno načelo lokalne samouprave (9. člen URS) je v temeljnih vidikih izpeljano v V. poglavju ustave, podrobneje pa je prepuščeno zakonskemu urejanju. Ustava določa, da je osnovna enota lokalne samouprave občina, ki se ustanovi z zakonom, po prej opravljenem referendumu, s katerim se ugotovi volja prebivalcev na določenem območju (139. člen URS). Ustava določa, da lahko zakon poseben status nameni mestnim občinam (141. člen URS), posebej pa določa možnost, da država z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva. V tako prenesenih zadevah na organe lokalnih skupnosti, opravljajo državni organi tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo njihovega dela (140. člen URS).

Prvotno je ustava le dopuščala povezovanje dveh ali več občin v širše samoupravne skupnosti. Do takšnega širšega institucionalnega povezovanja (npr. v obliki pokrajin) v praksi ni prišlo, kajti ustavna ureditev iz leta 1991 ni zagotovila zadostnih političnih, finančnih in drugih spodbud za ustanavljanje širših samoupravnih lokalnih skupnosti, poleg tega pa tudi ni zagotovila sistemskih podlag za enotno oziroma teritorialno celovito ustanavljanje takšnih skupnosti. Slednje pomeni, da na podlagi ustavne ureditve iz leta 1991 ni bilo mogoče zagotoviti, da bi se pokrajine usklajeno ustanovile po celem ozemlju Slovenije, kajti njihova ustanovitev je bila predvidena le za primere, ko bi za to obstajale iniciative in soglasja posameznih skupin občin. To bi lahko vodilo v situacijo, ko bi bilo v Sloveniji npr. ustanovljeno nekaj pokrajin (s poljubno velikostjo, odvisno pač predvsem od soglasja občin), preostali del Slovenije pa ne bi bil samoupravno organiziran po pokrajinskem principu.

Junija 2006 je je državni zbor z Ustavnim zakonom o spremembah 121., 140. in 143. člena Ustave Republike Slovenije (UZ121, 140, 143, Ur. l. RS, št.68/2006, z dne 30. 6. 2006) zagotovil sistemsko ureditev pokrajin kot širših oblik samoupravnih lokalnih skupnosti, pri čemer je večji del te ureditve prenesel v (obvezno) zakonsko urejanje. Spremenjene določbe ustave zdaj določajo, da zakonodajalec mora (na področju celotne Slovenije) ustanoviti pokrajine kot samoupravne lokalne skupnosti, ki opravljajo lokalne zadeve širšega pomena in z zakonom določene zadeve regionalnega pomena. Pokrajine se ustanovijo z zakonom, s katerim se določi tudi njihovo območje, sedež in ime. Ta zakon sprejme državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev, pri čemer mora biti v postopku za sprejem zakona zagotovljeno sodelovanje občin. Država na pokrajine z zakonom prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, mora pa jim za to zagotoviti potrebna sredstva (143. člen URS). Do zdaj zakon, ki bi ustanovil pokrajine, še ni bil sprejet, tako da ostaja ta del ustave v praksi neuresničen.