



**REPUBLIKA SLOVENIJA**  
**USTAVNO SODIŠČE**

Številka: U-I-283/94

Datum: 6.6.1996

**S K L E P**

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobud Danijela Starmana in Julija Tittla iz Kopra ter drugih na seji dne 6. junija 1996

**s k l e n i l o :**

1. Pobuda se sprejme, kolikor se nanaša na:

- Zakon o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92), - Zakon o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95),
- 22. člen Zakona o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 46/92),
- četrti odstavek 53. člena, 134. člen in drugi odstavek 140. člena Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave Koper/Capodistria, št. 5/95).

2. Pobuda se zavrže, kolikor se nanaša na:

- četrti odstavek 2. člena Zakona o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 46/92),
- ustavnost Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94) iz razlogov, ki jih navajajo pobudniki ("pomanjkljivost in nedoločenost"),
- člene 16, 17 in 18 Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih, (Uradni list RS, št. 65/94),
- ustavnost in zakonitost Statuta Mestne občine Koper iz razloga preseganja dopustnega obsega statutarne materije in - tretji odstavek 116. člena ZLV.

3. Pobuda se zavrne, kolikor se nanaša na:

- 5., 7. in 103. člen Statuta Mestne občine Koper, - Zakon o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94 in 69/94).

**O b r a z l o ž i t e v**

**A.**

1. Pobudniki izpodbijajo ustavnost določb:

- Zakona o evidenci volilne pravice (Uradni list RS, št. 46/92 - v nadaljevanju: ZEVP),

- Zakona o volitvah v Državni zbor (Uradni list RS, št. 44/92 - v nadaljevanju: ZVDZ),
- Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94 - v nadaljevanju: ZSNS),
- Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95 - v nadaljevanju: ZLV),
- Zakona o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94 in 69/94 - v nadaljevanju: ZUODNO) in - Statuta Mestne občine Koper (Uradne objave Koper/Capodistria, št. 9/95 - v nadaljevanju: Statut).

Zatrjujejo, da določbe, ki urejajo pravice samoupravnih narodnih skupnosti, posegajo v njihove pravice, ker živijo v občinah slovenske Istre, ki je deloma narodnostno mešana.

2. Pobudniki izpodbijajo določbe ZVDZ, ki po njihovih navedbah dajejo pripadnikom narodnih skupnosti "dvojno volilno pravico", saj jim omogočajo, da na volitvah kandidirajo oziroma oddajo glas za izvolitev poslanca narodne skupnosti kakor tudi za izvolitev preostalih poslancev. Zatrjujejo, da je s tem kršeno načelo enakosti pred zakonom v škodo vseh drugih državljanov.

Navajajo, da imata poslanca narodnosti neomejen mandat, da torej sodelujeta pri odločanju o vseh zadevah iz pristojnosti Državnega zbora, ne samo v zadevah, ki se nanašajo na manjšinsko problematiko. Iz pobude izhaja, da pobudniki ocenjujejo, da bi bilo mogoče ustavno dopusten položaj doseči na dva načina - tako, da se pripadnikom narodnosti omogoči oddaja le enega glasu na volitvah poslancev v Državni zbor, ali pa tako, da se poslancema narodnih skupnosti omejijo pooblastila (mandat).

Pobudniki menijo, da bi moral Poslovník Državnega zbora omejiti mandat poslanca narodne skupnosti.

3. Pobudniki iz istih razlogov izpodbijajo tudi ustavnost ZLV, ki prav tako daje pripadnikom narodnosti dvojno volilno pravico. Posebej pa izpodbijajo ustavnost tretjega odstavka 116. člena tega zakona, ki določa, da imata narodni skupnosti v narodnostno mešanih občinah v občinskih svetih desetino skupnega števila članov občinskega sveta oziroma najmanj enega člana. Menijo, da pravica do tolikšnega števila članov občinskega sveta presega dopustno zaščito narodnih skupnosti.

4. ZEVP je po mnenju pobudnikov v neskladju z Ustavo iz naslednjih razlogov:

- ker določa, da volilni imenik pripadnikov narodnih skupnosti vodijo samoupravne narodne skupnosti (četrti odstavek 2. člena), - ker z določbo 22. člena omogoča vpis v volilni imenik tudi tistim pripadnikom italijanske in madžarske narodnosti, ki nimajo stalnega prebivališča v narodnostno mešanih naseljih (to po mnenju pobudnikov presega ustavno zaščito narodnosti, ker širi pravice na neavtohtone pripadnike narodnosti).

5. ZSNS je po mnenju pobudnikov v neskladju z Ustavo iz naslednjih razlogov:

- ker je "pomanjkljiv in nedoločen v sami zasnovi" ("ne določa postopka ustanovitve, sankcij, če do ustanovitve ne pride, zlasti pa ne sankcionira nezakonitosti pri samem ustanavljanju in delovanju"),

- ker daje samoupravnima narodnima skupnostima pravico do sodelovanja z mednarodnimi organizacijami in s tem po mnenju pobudnikov tudi mednarodno subjektiviteto ter tako "neupravičeno posega v ustavno materijo",

- ker določa, da predstavniki samoupravnih narodnih skupnosti sodelujejo pri pripravi meddržavnih sporazumov, ki se nanašajo na položaj narodnih skupnosti in varstvo njihovih pravic ("kar je poseg v pravila parlamentarne procedure, ki jih določa Poslovnik Državnega zbora, sprejet z dvotretjinsko večino navzočih poslancev") in

- ker določa, da se sredstva za delovanje občinskih samoupravnih narodnih skupnosti zagotavljajo iz proračuna občine (s tem po mnenju pobudnikov prenaša breme državnih obveznosti na lokalno skupnost).

#### 6. Ustavnost in zakonitost Statuta izpodbijajo pobudniki iz naslednjih razlogov:

- ker je Mestna občina Koper "po obsegu in funkcionalnosti neustavna",

- ker Statut "presega ustavne in zakonske okvire temeljne samoupravne lokalne skupnosti" (ker je po navedbah pobudnikov več kot tretjina njegovih določb prepisana iz Ustave in zakonov, gre po njihovem mnenju za "poseg samoupravne normative v zakonodajno oziroma ustavodajno pristojnost, kar je kršitev načela delitve oblasti in pravne države"),

- ker v 7. členu našteva naselja, kjer živijo pripadniki avtohtone italijanske narodne skupnosti (pobudniki zatrjujejo, da Statut teh vprašanj ne bi smel urejati, saj je to pristojnost države, poleg tega pa Statut po njihovih navedbah razširja narodnostno mešano območje),

- ker podeljuje krajevnim skupnostim status pravne osebe, - ker določa neposredno zastopanost narodnih skupnosti v svetih krajevnih skupnosti,

- ker določa, da mora biti podžupan pripadnik italijanske narodnosti, če ni pripadnik italijanske narodnosti župan (s tem, menijo pobudniki, je diskriminatorno omejena pasivna volilna pravica) in

- ker določa, da občina podpira šolanje občanov italijanske narodne skupnosti (in s tem po mnenju pobudnikov diskriminira občane drugih narodnosti).

7. Pobudniki izpodbijajo ustavnost 5. člena ZUODNO, pri čemer kot argument za svojo trditev navajajo, da bi moral že zaradi pravne diskontinuitete Državni zbor oblikovati 5. člen ZUODNO drugače, ne pa tako, da se sklicuje na statute starih občin, ki nimajo nič skupnega z lokalno samoupravo po novi Ustavi. Menijo, da je ZUODNO v neskladju z Ustavo tudi zato, ker ne določa, da se Mestna občina Koper ustanovi samo na območju narodnostno mešanih naselij, češ da drugačna ureditev pomeni omejevanje pravic Slovencev v naseljih, ki niso narodnostno mešana.

8. Pobudniki zatrjujejo tudi, da je dolžnost zakonodajalca, da opredeli status pripadnika avtohtone narodne skupnosti, saj iz tega statusa izvirajo posebne pravice. Ne navajajo pa, na kateri zakon se nanaša ta njihova trditev.

#### B. - I.

9. Ustavno sodišče za pobudnico v obravnavani zadevi ni štelo organizacije "Državljijska pobuda Slovenska Istra", temveč je za pobudnike štelo posamezne predstavnike te organizacije, podpisane pod pobudi.

10. Ustava ureja posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji v 64. členu. V tretjem odstavku tega člena je določeno, da sta narodni skupnosti neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v Državnem zboru. V tretjem odstavku 80. člena pa je določeno, da se v Državni zbor vedno izvoli po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti. Izpodbijana zakona, ki urejata volilni sistem za volitve v Državni zbor in za lokalne volitve, dajeta pripadnikom italijanske in madžarske narodne skupnosti dvojno volilno pravico - poleg splošne državljanske volilne pravice še posebno volilno pravico za volitve zastopnikov obeh narodnih skupnosti v Državnem zboru in občinskih svetih. Dvojna volilna pravica pomeni poseg v enakost volilne pravice, ki jo jamči prvi odstavek 43. člena Ustave.

Ustavno sodišče bo v postopku za oceno ustavnosti izpodbijanih volilnih zakonov presodilo, ali je takšen poseg ustavno dopusten.

11. Ustavno dopustnost posega v načelo enakosti volilne pravice bo Ustavno sodišče presodilo tudi glede drugega odstavka 140. člena Statuta, ki daje pripadnikom italijanske narodne skupnosti posebno volilno pravico pri volitvah v svete krajevnih skupnosti.

12. Poseg v enakost v pravicah predstavlja tudi četrti odstavek 53. člena Statuta, ki določa, da mora biti podžupan pripadnik italijanske narodne skupnosti, če ni pripadnik te skupnosti župan. Ustavno sodišče bo preizkusilo, ali obstajajo ustavnopravno utemeljeni razlogi za ta poseg.

13. V 134. členu Statuta je določeno, da je krajevna skupnost pravna oseba. Ta določba je v skladu z 19. členom Zakona o lokalni samoupravi, katerega ustavnost je predmet postopka v zadevi U-I-274/95. Ustavno sodišče bo po odločitvi v navedeni zadevi presodilo tudi ustavnost in zakonitost izpodbijane določbe 134. člena Statuta.

14. Člen 22 ZEVP določa, da se lahko na zahtevo v posebni volilni imenik pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti vpišejo tudi tisti pripadniki teh dveh skupnosti, ki nimajo stalnega prebivališča na območjih, kjer ti dve skupnosti živita. Glede na to, da se ustavno varstvo posebnih pravic nanaša na avtohtoni narodni skupnosti, je potrebno tudi to določbo preizkusiti z vidika načela enakosti volilne pravice.

#### B. - II.

15. Tretji odstavek 116. člena ZLV določa, da imata narodni skupnosti v narodnostno mešanih občinah v občinskih svetih desetino članov občinskega sveta oziroma najmanj enega. Ta določba je umeščena v poglavje "Prehodne in končne določbe" in ureja samo merila za število članov prvega občinskega sveta. Število članov prvega občinskega sveta in število članov, ki jih izvolijo pripadniki narodnih skupnosti, je točno določeno v ZUODNO. Določbe tega zakona, ki se nanašajo na število članov občinskega sveta, kakor tudi določba 116. člena ZLV, so z izvedbo prvih volitev v svete novih občin prenehale veljati že pred dnem, ko je Ustavno sodišče prejelo pobudo za presojo njihove ustavnosti. Ustavno sodišče lahko zakonske določbe, ki niso v skladu z Ustavo, samo razveljavi, ne more pa jih odpraviti. Tudi na podlagi 47. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94) bi ob morebitni ugotovitvi neskladnosti izpodbijane določbe z Ustavo Ustavno sodišče ne moglo odločiti, da ima ta ugotovitev učinek odprave. Zato odločanje Ustavnega sodišča o skladnosti izpodbijane določbe z Ustavo ne bi moglo v ničemer spremeniti pravnega položaja pobudnikov. Glede izpodbijane določbe torej ni podan pravni interes pobudnikov.

16. Določba četrtega odstavka 2. člena ZEVP, po kateri posebne volilne imenike državljanov pripadnikov italijanske in madžarske narodnosti sestavljata samoupravni narodni skupnosti, ne posega neposredno v pravice, pravne koristi ali pravni položaj pobudnikov.

17. Pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za izpodbijanje ustavnosti ZSNS iz razlogov, ki jih navajajo. Zakonu očitajo, da je "pomanjkljiv in nedoločen v sami zasnovi, saj ne določa postopka ustanovitve, sankcij, če do ustanovitve ne pride, zlasti pa ne sankcionira nezakonnosti pri samem ustanavljanju in delovanju". Domnevne pomanjkljivosti ne posegajo neposredno v njihove pravice, pravne koristi ali pravni položaj.

18. Tudi glede določbe 16. člena ZSNS, po kateri ima samoupravna narodna skupnost pravico sodelovanja z matičnima narodoma in njunima državama, s pripadniki narodnih skupnosti v drugih državah in z mednarodnimi organizacijami, pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa, saj določba z ničimer ne posega v njihove pravice, pravne koristi ali pravni položaj.

19. Določba 17. člena ZSNS daje predstavnikom samoupravnih narodnih skupnosti pravico, da sodelujejo pri pripravi meddržavnih sporazumov, ki se nanašajo na položaj in pravice pripadnikov narodnih skupnosti. Pobudniki ne navajajo, v čem naj bi bila ta določba v neskladju z Ustavo. Očitajo ji le neskladnost s Poslovníkom Državnega zbora. Poslovník Državnega zbora v hierarhiji pravnih aktov nima položaja ustavnega predpisa, zato Ustavno sodišče ni pristojno za oceno skladnosti zakonov s Poslovníkom DZ.

20. Pobudniki trdijo, da 18. člen ZSNS - zakonska določitev obveznosti občine, da zagotavlja iz svojega proračuna sredstva za delovanje občinskih samoupravnih narodnih skupnosti, del sredstev za delovanje organizacij, ki delujejo za potrebe narodnih skupnosti, in del sredstev za financiranje dejavnosti iz 16. člena ZSNS - krši določbo 140. člena Ustave, ker prenaša naloge iz državne pristojnosti na lokalno skupnost brez njenega soglasja. Določba, ki nalaga finančno breme občini, ne posega neposredno v pravice, pravne koristi ali pravni položaj pobudnikov, zato jim ni mogoče priznati pravnega interesa za izpodbijanje te določbe.

21. Glede očitkov, naslovljenih na določbe Statuta, ki so prepisane iz Ustave in zakona, je Ustavno sodišče ugotovilo, da morebiten "poseg samoupravne normative v zakonodajno oziroma ustavodajno pristojnost, kar je kršitev načela delitve oblasti in pravne države," ki naj bi ga Mestna občina Koper izvedla s tem, da je v Statutu povzela številne ustavne in zakonske določbe, z ničimer ne posega v pravice, pravne koristi ali pravni položaj pobudnikov. Glede izpodbijanja ustavnosti in zakonitosti Statuta z navedenimi argumenti torej pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa.

### B. - III.

22. Pobudniki trdijo, da je Statut Mestne občine Koper v neskladju z določbami Ustave že zato, ker je Mestna občina Koper po obsegu in funkcionalnosti neustavna. Statut Mestne občine Koper določa obseg Mestne občine Koper v skladu z Zakonom o ustanovitvi občin ter o določitvi njihovih območij. Ustavno sodišče je z odločbo št. U-I-183/94 z dne 9.11.1994 (OdlUS III, 122) ugotovilo neskladnost 2. in 3. člena tega zakona z Ustavo, ni pa teh določb Zakona razveljavilo. Določba Statuta Mestne občine Koper, ki določa obseg Mestne občine Koper, je v skladu z veljavnim zakonom. Ustava določa v tretjem odstavku 139. člena, da se občina ustanovi z zakonom in da zakon določa tudi območje občine. Določba občinskega statuta, ki bi določal obseg občine drugače kot veljavni zakon, bi bila v neskladju z zakonom in prav zato tudi v neskladju z Ustavo. Čeprav je Ustavno sodišče v obrazložitvi navedene odločbe navedlo, da je obseg Mestne občine Koper v neskladju z Ustavo, skladnosti njenega statuta z Ustavo ni mogoče obravnavati izolirano, temveč upošteva veljavni ZUODNO, ki ga bo moral zakonodajalec pred razpisom naslednjih lokalnih volitev uskladiti z Ustavo. Pobuda je torej glede navedbe, da je "Statut Mestne občine Koper v neskladju z določbami Ustave že zato, ker je Mestna občina Koper po obsegu in funkcionalnosti neustavna", očitno neutemeljena.

23. Člen 7 Statuta v skladu s 5. členom ZUODNO le povzema določbe prejšnjega Statuta Občine Koper (Uradne objave, št. 22/78 in 6/82), pri čemer spisku naselij, kjer živijo pripadniki italijanske narodne skupnosti, dodaja le naselje Prade, ki se je po Odloku o razdružitvi naselja Bertoki (Uradne objave, št. 38/89) izločilo iz narodnostno mešanega naselja Bertoki. Tudi seznam italijanskih šol na tistem delu Svobodnega tržaškega ozemlja, ki je prešlo pod jugoslovansko upravo, priložen k Specialnemu statutu, vključuje naselje Prade. Pobuda je torej očitno neutemeljena, kolikor se nanaša na 7. člen Statuta.

24. Določba 103. člena Statuta, da občina podpira šolanje občanov italijanske narodnosti na srednjih, višjih, visokih šolah in fakultetah, ne pomeni nedopustne diskriminacije vseh občanov, ki niso italijanske narodnosti, saj Statut v 25. alineji 19. člena vsebuje identično določbo za občane slovenske in drugih narodnosti. Pobuda je glede 103. člena Statuta očitno neutemeljena.

25. Izpodbijani 5. člen ZUODNO določa, da so narodnostno mešana območja po ZUODNO tista, ki jih kot taka opredeljujejo statuti prejšnjih občin Koper, Izola, Piran, Lendava in Murska Sobota.

Pobudniki ne navajajo, v čem naj bi bil 5. člen ZUODNO v neskladju z Ustavo. Iz njihove pobude implicitno izhaja, da se strinjajo z obsegom narodnostno mešanega

območja, saj zatrjujejo, da bi morala Mestna občina Koper obsegati le naselja, ki so bila v statutu (stare) Občine Koper določena kot narodnostno mešana, saj naj bi bilo mogoče "posebne pravice avtohtone italijanske narodne skupnosti ... na narodnostno mešanem območju zagotoviti le v tako oblikovani občini".

Trditev, da bi bilo potrebno v skladu z Ustavo območje Mestne občine Koper oblikovati tako, da bi zajela zgolj narodnostno mešana naselja, ne drži. Ustavni kriteriji za ustanovitev občine ne zajemajo narodnostne strukture občine, zato ni dolžnost zakonodajalca, da ustanovi občine posebne vrste na narodnostno mešanih območjih, kot menijo pobudniki. Navedbe pobudnikov so očitno neutemeljene.

26. Ustava določa v prvem odstavku 64. člena, da zakon določa območja, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno. ZUODNO ne našteva narodnostno mešanih območij, temveč napotuje na določbe statotov prejšnjih občin. Zgolj iz tega razloga ZUODNO ni mogoče očitati neskladja z Ustavo, saj ne dopušča, da bi občine samovoljno spreminjale spisek teh območij (naselij).

### C.

27. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi 25. in 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču v sestavi: predsednik dr. Tone Jerovšek in sodniki dr. Peter Jambreč, mag. Matevž Krivic, mag. Janez Snoj, dr. Janez Šinkovec, dr. Lovro Šturm, Franc Testen, dr. Lojze Ude in dr. Boštjan M. Zupančič. Prvo točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti dvema (proti sta glasovala sodnika Šinkovec in Ude), drugo in tretjo pa soglasno.

P r e d s e d n i k :  
dr. Tone Jerovšek