

U-I-32/99-16
17. 5. 2001

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Irme Hrelja Csaszar iz Lendave, na seji dne 17. maja 2001

o d l o č i l o :

1. Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti tretjega odstavka 8. člena Statutarnega sklepa za volitve občinskih madžarskih narodnih svetov in članov Sveta Pomurske madžarske narodne samoupravne skupnosti na volitvah 1998 ter o delovanju svetov (Nepujsag, št. 38/98) in drugega odstavka 10. člena Statutarnega sklepa o ustanovitvi Narodnostnega sveta Občine Lendava in Občine Dobrovnik, ter volitev članov Sveta MNSS Občine Lendava in Občine Dobrovnik na rednih volitvah 1998 (Uradni list RS, št. 64/98) se zavrže.

2. Tretji odstavek 12. člena Statuta Madžarske samouprave Občine Lendava (Nepujsag, št. 15/2000, 16/2000 in 8/2001) se razveljavi.

O b r a z l o ž i t e v

1. Pobudnica je dne 8. 2. 1999 vložila pobudo, s katero je izpodbijala določbe statutarnih sklepov, navedenih v 1. točki izreka. Z izpodbijanima določbama navedenih statutarnih sklepov naj bi ji bila kot pripadnici madžarske manjšine kršena njena pravica, da odloča o svojih predstavnikih. Meni, da izpodbijani določbi, ki določata, da v primeru zamenjave člana občinskega narodnega sveta postane član sveta neposredno tisti, ki mu sledi po številu glasov, nista skladu z 29. členom Zakona o lokalnih volitvah (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - v nadaljevanju ZLV).

2. Madžarska narodna skupnost Občine Lendava (v nadaljevanju MNS Občine Lendava) v odgovoru na pobudo z dne 16. 3. 2000 navaja, da so volitve v Svet MNS Občine Lendava dne 22. 11. 1998 potekale v skladu z zakoni in z izpodbijanima statutarnima sklepoma. Ker je Svet MNS Občine Lendava sprejel nov statut, je izpodbijani statutarni sklep prenehal veljati. Izpodbijane določbe naj bi urejale volitve članov sveta narodnih skupnosti, za katere se na podlagi drugega odstavka 8. člena Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94 - v nadaljevanju ZSNS) smiselno uporabljajo določbe ZLV, podrobnejša ureditev volitev v organe samoupravne narodne skupnosti pa naj bi bila prepuščena njenemu statutu (prvi odstavek 11. člena ZSNS). Po mnenju nasprotne udeleženke 29. člen ZLV, ki ureja nadomestne volitve za člane občinskih svetov, ne velja za volitve članov organov samoupravne narodne skupnosti. Zato naj bi bila izpodbijana določba sprejeta v okviru pristojnosti samoupravne narodne skupnosti, da samostojno uredi vprašanje, ki ga ZLV ni uredil, oziroma da podrobneje razčleni zakonsko ureditev, upoštevajoč posebnosti volitev v organe samoupravnih narodnih skupnosti. Ta pravica naj bi temeljila tudi na posebnem avtonomnem položaju narodnih skupnosti. Meni, da pobudnici z izpodbijanima določbama ni bila odvzeta volilna pravica in da ureditev, ki odstopa od ureditve, določene v 29. členu ZLV, ni v neskladju z Ustavo in Zakonom.

B. - I.

3. Ustavno sodišče je pristojno za odločanje o skladnosti splošnih aktov lokalnih skupnosti z Ustavo in zakoni¹ in o skladnosti splošnih aktov, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, z

Ustavo, zakoni in podzakonskimi akti (četrte in pete alineja prvega odstavka 160. člena Ustave ter četrta in peta alineja prvega odstavka 21. člena Zakona o Ustavnem sodišču, Uradni list RS, št. 15/94 - v nadaljevanju ZUstS).

Ustavno sodišče praviloma torej ni pristojno za presojo splošnih aktov, ki jih izdajo osebe javnega ali osebe zasebnega prava (sklepi Ustavnega sodišča, št. U-I-13/91 z dne 12. 3. 1992, OdlUS I, 15, št. U-I-136/92 z dne 11. 2. 1993, OdlUS II, 15, št. U-I-106/92 z dne 7. 10. 1993, OdlUS II, 90, št. U-I- 28/94 z dne 16. 2. 1995, OdlUS IV, 13 in št. U-I-120/97 z dne 21. 1. 1999, OdlUS VIII, 16). Pristojnost Ustavnega sodišča je podana le v primeru tistih splošnih aktov, ki jih osebe javnega ali zasebnega prava izdajo za izvrševanje javnih pooblastil (sklep št. U-I-224/95 z dne 14. 1. 1999, OdlUS VIII, 12 in št. U-I-255/97 z dne 22. 4. 1999, OdlUS VIII, 86).

4. Ustanovitev samoupravnih narodnih skupnosti, njihove naloge, organiziranost in njihovo razmerje do organov lokalnih skupnosti ter do državnih organov je na podlagi pooblastila iz četrtega odstavka 64. člena Ustave uredil ZSNS. Ta določa, da so samoupravne narodne skupnosti osebe javnega prava (2. člen).

Država lahko pooblasti samoupravne narodne skupnosti (na njihov predlog) za opravljanje določenih nalog iz državne pristojnosti (drugi odstavek 64. člena Ustave in peta alineja 4. člena ZSNS).

5. Izpodbijana statutarna sklepa vsebujeta določbe o volitvah prvih svetov samoupravnih narodnih skupnosti v občinah Lendava, Dobrovnik, Moravske Toplice, Hodoš in Šalovci. ZSNS v 7. členu določa, da je najvišji organ občinske samoupravne narodne skupnosti svet, ki ga izvolijo pripadniki narodne skupnosti neposredno. Svet občinske narodne skupnosti ni le najvišji organ znotraj samoupravne narodne skupnosti, temveč je tudi tisti organ, ki na podlagi tretjega odstavka 39. člena ZLS daje soglasje k aktom, ki v okviru pristojnosti občine urejajo vprašanja, ki zadevajo uresničevanje ter financiranje narodnih skupnosti v občinskih svetih. Gre za pristojnost, ki pomeni, da občinski akt, ki zadeva uresničevanje pravic in financiranje narodnih skupnosti, ne more biti sprejet, če z njim ne soglašata svet narodne skupnosti. Po tretjem odstavku 39. člena ZLS morajo organi občine predhodno pridobiti mnenje samoupravne narodne skupnosti o vseh drugih vprašanjih, ki se nanašajo na uresničevanje posebnih pravic narodnih skupnosti. Na narodnostno mešanih območjih morajo občine ustanoviti komisije za narodnostna vprašanja, v katerih mora biti polovico članov pripadnikov narodne skupnosti (četrty odstavek 39. člena ZLS).

Pri vseh navedenih pristojnostih sodeluje svet neposredno ali posredno prek svojih delovnih teles ali funkcionarjev, ki jih izvoli oziroma imenuje (10. člen ZSNS). Z novelo Zakona o evidenci volilne pravice (Zakon o dopolnitvah Zakona o evidenci volilne pravice, Uradni list RS, št. 72/2000 - ZEVP-A) je samoupravna narodna skupnost tudi pristojna, da predpiše podrobnejša merila za vpis pripadnikov narodnih skupnosti v volilni imenik državljanov pripadnikov italijanske oziroma madžarske narodne skupnosti (peti odstavek 19. člena).

6. Iz navedenega je razvidno, da izpodbijana statutarna sklepa urejata volitve organa, ki na podlagi zakona lahko opravlja zadeve iz državne pristojnosti. Zato je podana pristojnost Ustavnega sodišča za presojo ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih aktov.

B. - II.

7. Izpodbijana statutarna sklepa sta bila sprejeta v zvezi z volitvami članov madžarskih narodnih svetov tistih občin, ki so bile z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o ustanovitvi občin in o določitvi njihovega območja (Uradni list RS, št. 56/98 - ZUODNO-B) na novo ustanovljene ali pa se je spremenilo njihovo območje. Vsebujeata le določbe o volitvah prvih svetov samoupravnih narodnih skupnosti v navedenih občinah (Lendava, Dobrovnik, Moravske Toplice, Hodoš in Šalovci), ki so se opravile hkrati z rednimi lokalnimi volitvami v letu

1998. Oba statutarna sklepa sta določala, da volitve v svet občinskih narodnih skupnosti potekajo po večinskem volilnem sistemu in da v primeru zamenjave člana sveta iz kateregakoli razloga postane član sveta neposredno tisti, ki mu sledi po številu glasov.

Izpodbijana statutarna sklepa sta veljala, dokler niso novoizvoljeni sveti samoupravnih narodnih skupnosti v posameznih občinah sprejeli aktov, s katerimi so uredili svojo organizacijo in delovanje (20. člen ZSNS). Tako je Svet MNS Občine Lendava sprejel Statut, s katerim je med drugim uredil tudi volitve organov MNS Občine Lendava (8. do 13. člen).

Izpodbijani Statutarni sklep Pomurske madžarske narodne samoupravne skupnosti je prenehal veljati s sprejemom Statuta Pomurske madžarske samouprave (Nepujsag, št. 28/99), ki pa ne ureja več volitev članov občinskih svetov samoupravnih narodnih skupnosti. Pravna ureditev volitev sveta in drugih organov je v pristojnosti samih občinskih samoupravnih narodnih skupnosti.

8. Ker sta izpodbijana statutarna sklepa med postopkom za oceno ustavnosti in zakonitosti prenehala veljati, bi ju Ustavno sodišče presojal le ob izpolnjenih pogojih iz 47. člena ZUstS. Ustavno sodišče lahko ugotovi, da predpis, ki je med postopkom prenehal veljati, ni bil v skladu z Ustavo in zakonom, če niso bile odpravljene posledice neustavnosti oziroma nezakonitosti.

Pri podzakonskih aktih ali splošnih aktih, izdanih za izvrševanje javnih pooblastil, Ustavno sodišče odloči, ali ima njegova odločitev učinek odprave ali razveljavitve. Tudi če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da sta bili izpodbijani določbi Statutarnih sklepov v neskladju z Ustavo in zakonom, ne bi moglo odpraviti posledic, ki so nastale na podlagi izpodbijanih določb obeh Statutarnih sklepov, to je, da član Sveta SNS Občine Lendava ne bi postal tisti kandidat, ki je po odstopu izvoljenega člana dobil največje število glasov v isti volilni enoti. Odprava izpodbijanih določb bi pomenila, da bi se štel mandat navedenega člana Sveta za neveljavnega in s tem bi se lahko postavilo vprašanje legitimnosti delovanje celotnega Sveta. S tem ko je Svet potrdil mandat kandidatu, ki je zamenjal izvoljenega člana Sveta, je navedeni kandidat postal polnopraven član Sveta in mu mandata ne bi bilo mogoče odvzeti zaradi kasnejše ugotovitve nezakonitosti in neustavnosti predpisa, na podlagi katerega je pridobil mandat. Ker torej niso izpolnjeni pogoji za oceno ustavnosti in zakonitosti izpodbijanih statutarnih sklepov, ki so med postopkom prenehali veljati, je Ustavno sodišče pobudo zavrglo (1. točka izreka).

9. Na podlagi 30. člena ZUstS lahko Ustavno sodišče oceni ustavnost in zakonitost drugih določb istega ali drugega predpisa ali splošnega akta za izvrševanje javnih pooblastil, katerih ocena ni bila predlagana, če so te določbe v medsebojni zvezi ali če je to nujno za rešitev zadeve. V obravnavanem postopku je Ustavno sodišče ugotovilo, da je Statut MNS Občine Lendava v tretjem odstavku 12. člena vsebinsko v celoti povzel izpodbijano ureditev statutarnih sklepov. Ker gre za povsem enako ureditev, kot jo je izpodbijala pobudnica, le da je ta ureditev vsebovana v drugem predpisu, nasprotni udeleženec pa se je o njenih navedba izjavil, je Ustavno sodišče na podlagi 30. člena ZUstS opravilo oceno ustavnosti in zakonitosti tretjega odstavka 12. člena Statuta (Ustavno sodišče je enako storilo tudi v odločbi št. U-I-18/93 z dne 11. 4. 1996, Uradni list RS, št. 25/96 in OdlUS V, 40).

10. ZSNS v drugem odstavku 8. člena določa, da se pri volitvah članov sveta občinskih samoupravnih skupnosti smiselno uporabljajo določbe ZLV. Na podlagi navedene zakonske določbe imajo občinske samoupravne skupnosti pooblastilo, da v svojih aktih uredijo tista vprašanja volitev, ki zaradi svoje posebnosti zahtevajo drugačno ureditev. Tako Statut ureja volitve sveta kot najvišjega organa MNS Občine Lendava v 8. do 13. členu. Ker se lokalne volitve glede na število članov občinskega sveta lahko izvedejo po večinskem ali proporcionalnem sistemu, Statut v skladu z navedenim zakonskim pooblastilom določa, da se pri volitvi članov sveta uporabi večinski volilni sistem (8. člen). Poleg splošnih določb, ki se ne

razlikujejo od določb, ki jih vsebujeta že ZLV in ZSNS (npr. komu pripada aktivna in pasivna volilna pravica, volilni imenik), Statut vsebuje tudi posebne določbe, npr. sestava volilne komisije, ki vodi volitve, način določanja kandidatov (10. in 11. člen), volilne enote (naselja predstavljajo volilne enote) in število članov sveta, ki se volijo v enem naselju (v eni volilni enoti). Gre za določbe, ki pomenijo prilagoditev drugačnim razmeram, v katerih delujejo samoupravne narodne skupnosti. Neposredna uporaba določb ZLV pri teh vprašanih namreč ne bi bila mogoča ali smiselna.

11. Poleg navedenih posebnih določb je Statut drugače uredil tudi vprašanje nadomestitve člana Sveta, ki mu je "iz kakršnegakoli razloga" prenehala funkcija. Določil je, da postane član sveta "naslednji kandidat, ki je v danem naselju ali skupini naselij dobil največ glasov". ZLV v 29. členu določa, da se opravijo nadomestne volitve, če članu občinskega sveta, ki je bil izvoljen na večinskih volitvah, preneha mandat. V večinskem sistemu kandidirajo na volitvah kandidati kot posamezniki in volivci volijo posamezne kandidate. Pri večinskih volitvah lahko upravičeni predlagatelji določijo največ toliko kandidatov, kolikor članov občinskega sveta se voli v volilni enoti (50. in 55. člen ZLV). Izvoljen je tisti kandidat, ki je dobil največje število glasov v volilni enoti.

Izvolitev določenega kandidata pomeni, da njegovi protikandidati niso bili izvoljeni. Zato se pri večinskem sistemu morajo opraviti nadomestne volitve, če preneha mandat izvoljenemu članu. Nadomestne volitve pomenijo nove volitve, ki jih je treba opraviti po povsem enakih pravilih, kot se opravljajo splošne volitve in izvoljeni kandidat pridobi mandat, kot da bi bil izvoljen na splošnih volitvah.

12. Določba tretjega odstavka 12. člena Statuta pomeni, da v primeru prenehanja mandata izvoljenemu članu Sveta, ni treba izvesti nadomestnih (novih) volitev, ker nadomesti člana Sveta, ki mu je prenehal mandat, naslednji kandidat (protikandidat), ki mu sledi glede na število dobljenih glasov. Gre za ureditev, ki je v nasprotju z samo naravo večinskega volilnega sistema, na podlagi katerega volilci izbirajo med posameznimi kandidati.

Določba tretjega odstavka 12. člena pomeni vsebinski odstop od načel večinskega sistema, ki ga ne zahteva potreba po prilagoditvi posebnostim volitev članov sveta občinskih samoupravnih narodnih skupnosti in je zato v neskladju z 29. členom ZLV. Ker navedena določba omogoča, da pridobi mandat kandidat, ki ga volivci niso izvolili, je s tem kršena tudi volilna pravica iz 43. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče določbo tretjega odstavka 12. člena Statuta razveljavilo (2. točka izreka). S to odločitvijo pa ne izključuje možnosti ureditve morebitnih drugih načinov za izključitev nadomestnih volitev v primeru, ko članu, ki je bil izvoljen na večinskih volitvah, preneha mandat.

13. Razveljavitev učinkuje za naprej (44. člen ZUstS). To pomeni, da bo v primeru, če bo članu Sveta prenehal mandat, treba izvesti nadomestne volitve. Člana Sveta, ki bi mu iz kakršnegakoli razloga prenehal mandat, ne bi mogel nadomestiti naslednji kandidat, ki je dobil največje število glasov. Ker se v primeru prenehanja mandata članu Sveta uporablja 29. člen ZLV, z razveljavitvijo tretjega odstavka 12. člena Statuta ni nastala pravna praznina, ki bi jo bilo treba zapolniti. Zato je Ustavno sodišče odločilo, da začne razveljavitev učinkovati naslednji dan po objavi odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.

Razveljavitev te določbe pa ne pomeni, da se z ustreznimi spremembami in dopolnitvami Statuta ne bi omogočila nadomestitev članov, ki jim preneha mandat pred potekom mandatne dobe, ne da bi se obvezno morale izvesti nadomestne volitve.

C.

14. Ustavno sodišče je sprejelo do odločbo na podlagi 25., tretjega odstavka 45. in 47. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko

Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Ciril Ribičič, dr. Mirjam Škrk in dr. Dragica Wedam-Lukić. Odločbo je sprejelo soglasno.

P r e d s e d n i k
Franc Testen

Opomba:

1Člen 7 Zakona o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93 in nasl. - v nadaljevanju ZLS) določa, da so samoupravne lokalne skupnosti osebe javnega prava s pravico posedovati, pridobivati in razpolagati z vsemi vrstami premoženja.