

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Rajka Šajnoviča iz Novega mesta, po opravljeni javni obravnavi dne 29. september 1999, na seji dne 22. marca 2001

#### o d l o č i l o:

**1. Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 74/98 in 70/2000) je v neskladju z ustavo iz razlogov, navedenih v obrazložitvi te odločbe.**

**2. Statut Mestne občine Novo mesto (Uradni list RS, št. 47/99) je v neskladju z zakonom o lokalni samoupravi, ker ne določa, da ima romska skupnost, ki je avtohtono naseljena na območju Mestne občine Novo mesto, svojega predstavnika v mestnem svetu.**

**3. Postopek za oceno ustavnosti 8. točke 3. člena zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (Uradni list RS, št. 60/94, 69/94, 56/98 in 75/98) v delu, v katerem določa število članov prvega Občinskega sveta mestne občine Novo mesto, se ustavi.**

**4. Državni zbor mora protiustavnost, ugotovljeno v 1. točki izreka, odpraviti v roku enega leta po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

**5. Mestna občina Novo mesto mora nezakonitost, ugotovljeno v 2. točki izreka, odpraviti v roku šestih mesecev po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**

#### O b r a z l o ž i t e v

##### A)

1. Pobudnik navaja, da na lokalnih volitvah v letu 1998 ni mogel kandidirati za predstavnika romske skupnosti v Občinskem svetu mestne občine Novo mesto. Poudarja, da je dolgoletni borec za pravice Romov in član Medobčinskega društva ROM, Novo mesto. Meni, da je statut Mestne občine Novo mesto, ki ne določa, da imajo tudi predstavniki Romov pravico izvoliti svojega predstavnika v občinski svet, v nasprotju z ustavo in z 39. členom zakona o lokalni samoupravi (v nadaljevanju: ZLS). Pobudi prilaga dokazila, iz katerih je razvidno, da je želel kandidirati za občinskega svetnika in da je v okviru Medobčinskega društva ROM, Novo mesto, Občinskemu svetu mestne občine Novo mesto poslal dopis z dne 13. 11. 1998, v katerem ga opozarja, da bo tudi na "letošnjih" lokalnih volitvah občinski svet ostal brez predstavnika Romov. Hkrati občinski svet poziva, naj spremeni svoj statut in določi, da se izvoli v občinski svet tudi pripadnik Romov. Pobudi prilaga odgovor župana Mestne občine Novo mesto z dne 19. 11. 1998, v katerem Medobčinskemu društvu ROM pojasnjuje, da pripravljeni osnutek sprememb in dopolnitev statuta, na podlagi katerih bi v občinski svet enega svetnika volili pripadniki romske skupnosti, ni bil uvrščen na dnevni red seje občinskega sveta, ker ta ni bil sklepčen. Pri tem župan še poudarja, da bi predstavniki Romov lahko imeli svojega predstavnika v občinskem svetu, čeprav to ni predvideno v statutu, če bi se organizirali in s svojo lastno listo kandidatov kandidirali na lokalnih volitvah.

2. Župan Mestne občine Novo mesto v odgovoru na pobudo navaja, da pripadniki romske skupnosti kot občani Mestne občine Novo mesto lahko sodelujejo na lokalnih volitvah. Kljub prizadevanjem Mestne občine Novo mesto in njenega župana se pripadniki romske skupnosti niso uspeli politično organizirati za nastop na lokalnih volitvah (kot politična stranka, lista kandidatov ali društvo). Glede zastopanja romske skupnosti v mestnem svetu

poudarja, da so bile že pripravljane spremembe in dopolnitve statuta, vendar je mestni svet ugotovil, da romska skupnost na območju Mestne občine Novo mesto ni avtohtona skupnost, ki bi ji bilo treba v skladu s petim odstavkom 39. člena ZLS zagotoviti enega predstavnika v mestnem svetu. Pri tem opozarja na nedoločenost pojma avtohtonost in odpira številna vprašanja v zvezi z zastopanostjo romske skupnosti v občinskem predstavniškem organu, kot npr. kolikšno naj bo število pripadnikov romske skupnosti, da je skupnost mogoče šteti za avtohtono, in v kakšnem razmerju mora biti to število do števila prebivalcev posamezne občine, ter ali je pripadnik romske skupnosti, ki se je ob popisu prebivalstva opredelil za pripadnika slovenskega naroda, lahko volilni upravičenec za volitve predstavnika romske skupnosti. Da v Mestni občini Novo mesto romska skupnost ni avtohtona, naj bi izhajalo tudi iz zakona o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (v nadaljevanju: ZUODNO), ki pri številu članov prvega mestnega sveta ni določil, da mora biti en član pripadnik romske skupnosti, tako kot je to določil za Mestni svet mestne občine Murska Sobota. Meni, da izpodbijani statut iz navedenih razlogov ni v neskladju z ustavo in ZLS.

3. Sekretariat Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve v svojem mnenju navaja, da je ZUODNO pri določitvi števila članov prvega občinskega sveta novoustanovljene občine glede sodelovanja madžarske in italijanske narodne skupnosti kot tudi romske skupnosti povzel le dejansko situacijo v prejšnjih občinah in da je nadaljnja določitev števila članov občinskega sveta in s tem realizacija pravice romske skupnosti iz petega odstavka 39. člena ZLS v pristojnosti občine same. Meni, da je zakonodajalec ravnal preišljeno, ko v ZLS ni vnaprej določil kriterijev, na podlagi katerih bi bile občine prisiljene, da zagotovijo romski skupnosti enega predstavnika v občinskem svetu. S tem naj bi bila dejanska izvedba te pravice prepuščena lokalnim skupnostim. Zgolj dejstvo, da določene lokalne skupnosti te pravice romskih skupnosti še niso realizirale, pa bi naj ne pomenilo neustavnosti zakona. Nadalje opozarja, da pomeni urejanje pravic romske skupnosti, ki jih dajeta ustava in zakon, težko in občutljivo pravno vprašanje. Za reševanje tega vprašanja naj bi bilo nenadomestljivega pomena prizadevanje romskih skupnosti samih, da na ustreznih področjih uveljavijo svoje pravice, ki jim jih dajejo ustava in zakoni.

4. Ustavno sodišče je v postopku preizkusa pobude pridobilo pojasnila in podatke od Urada za narodnosti Vlade Republike Slovenije in Inštituta za narodnostna vprašanja. Urad za narodnosti navaja, da so se že ob sprejemanju ZLS pojavljali pomisleki o praktični izvedbi določbe petega odstavka 39. člena, ker območja, kjer avtohtono živijo Romi, niso posebej določena, niso pa tudi oblikovani drugi dodatni kriteriji za njihovo sodelovanje v lokalni samoupravi. Urad ugotavlja, da občine v statutih niso zagotovile uresničitve zakonske določbe o sodelovanju Romov v občinskih svetih, čeprav je Komisija Vlade za romska vprašanja občinam predlagala, da še pred lokalnimi volitvami v letu 1998 dopolnijo občinske statute z določbami o sodelovanju Romov. Kot razlog za neupoštevanje zakonske obveznosti naj bi občine navajale, da ni jasno, na katerih območjih so Romi avtohtono prebivalstvo, in da zakon ne določa dodatnih pogojev, ki bi morali biti izpolnjeni za izpolnitev obveznosti občine. Nadalje urad meni, da so Romi, ki živijo na Dolenjskem, v Beli Krajini in v Prekmurju avtohtono prebivalstvo, kar naj bi potrjevali številni viri (npr. študija dr. Pavle Štrukelj: Romi na Slovenskem). Urad meni, da Romi v Mestni občini Novo mesto nesporno predstavljajo avtohtono skupino prebivalstva, ker o njihovi prisotnosti pričajo številni dokumenti, in da njihova organiziranost in aktivnost v celoti opravičujeta zahtevo, da se jim z zakonom zagotovi soodločanje pri urejanju javnih zadev v občini. Inštitut za narodnostna vprašanja meni, da na podlagi ustave in zakonov nedvomno obstaja obveznost, da se ustrezno uredi in zaščiti položaj avtohtone romske skupnosti v Sloveniji. Obravnavana pobuda naj bi pravilno opozarjala na neustrezno ureditev tega vprašanja v statutu Mestne občine Novo mesto. Po mnenju inštituta naj bi bilo težko ugotoviti število avtohtonih Romov, ki tradicionalno živijo predvsem na Dolenjskem in v Prekmurju. Po statističnih podatkih naj bi leta 1991 v Sloveniji živelo 2293 Romov, ocene o njihovem dejanskem številu pa se gibljejo od dva do osem tisoč. Meni, da bi bilo potrebno urediti zaščito avtohtonih Romov podobno, kot je to že urejeno za avtohtono italijansko in madžarsko narodno skupnost. Problemom, ki

jih sproža obravnavana pobuda, pa bi se bilo mogoče izogniti, če bi zakon izrecno določil, v katerih občinah je član občinskega sveta tudi predstavnik romske skupnosti, tako kot je to že urejeno za Mestno občino Murska Sobota.

#### B) – I

5. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-416/98 z dne 8. 4. 1999 sprejelo pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti statuta Mestne občine Novo mesto, na podlagi 30. člena zakona o ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 15/94 – v nadaljevanju: ZUstS) pa je začelo postopek za oceno ustavnosti ZLS in 8. točke 3. člena ZUODNO v delu, v katerem določa število članov prvega Občinskega sveta mestne občine Novo mesto.

6. Ustavno sodišče je dne 29. 9. 1999 opravilo javno obravnavo. Predstavnik Mestne občine Novo mesto je pojasnil, da je komisija za statut in poslovnik mestnega sveta sprejela stališče, da romska skupnost na območju Mestne občine Novo mesto ne more dobiti svojega predstavnika v mestnem svetu, ker kriteriji avtohtonosti niso opredeljeni v zakonu. Predstavnik Državnega zbora je navedel, da je Komisija Državnega zbora za lokalno samoupravo na 17. redni seji dne 16. 6. 1999 v celoti podprla mnenje Sekretariata Državnega zbora za zakonodajo in pravne zadeve glede obravnavane pobude in sprejela sklep, naj vlada z instrumenti nadzora in strokovne pomoči doseže uresničitev posebne pravice romskih skupnosti v tistih občinah, kjer te skupnosti avtohtono živijo. Predstavnik Urada za narodnosti je poudaril, da se v praksi vedno bolj utrjuje spoznanje, da posebnega varstva romske skupnosti ni mogoče urediti z enim (globalnim) zakonom, temveč da je treba slediti praksi, ki se je uveljavila pri varstvu italijanske in madžarske narodne skupnosti, in urejati njihove pravice v posameznih zakonih. Določba ZLS, ki daje romski skupnosti pravico do sodelovanja v občinskih svetih, naj bi bila analogna določbam, ki se nanašajo na narodni skupnosti, vendar s to razliko, da so območja, kjer živita narodni skupnosti, določena z zakonom, območja, kjer živi romska skupnost, pa z zakonom niso določena. Menil je, da je kriterij avtohtonosti romske skupnosti na območju Mestne občine Novo mesto nesporno podan, ker to dokazujejo številni zgodovinski podatki in vpisi v matične knjige. Poudaril je, da so posamezne države izoblikovale določene kriterije avtohtonosti (obdobje treh generacij ali sto let), čeprav se kriterij avtohtonosti v mednarodnih dokumentih ne pojavlja kot obvezen pogoj za priznanje narodne ali etnične manjšine. Nadalje je menil, da število Romov na območju Mestne občine Novo mesto in njihova organiziranost opravičujeta njihovo pravico do sodelovanja v predstavniškem organu in da v Mestni občini Novo mesto obstajajo vsi razlogi za uresničitev določbe petega odstavka 39. člena ZLS. Predstavnik Instituta za narodnostna vprašanja je poudaril, da iz strokovnega gledišča ni nobenega dvoma, da je romska skupnost na območju Mestne občine Novo mesto avtohtono naseljena in da se bo vprašanje avtohtonosti pojavilo tudi pri drugih občinah. Menil je, da so Romi na območju Mestne občine Novo mesto dovolj organizirani, da bi bili sposobni uresničiti pravico, ki jim jo daje zakon. Predstavnik Društev romskih skupnosti Slovenije je menil, da kriterij avtohtonosti romske skupnosti na Dolenjskem glede na mnenja številnih strokovnjakov ne more biti sporen in da je zato nujno potrebno, da se romski skupnosti v vseh občinah, kjer Romi živijo, zagotovi možnost, da sama sodeluje pri reševanju njihovih problemov. Predlagal je, naj ustavno sodišče ugotovi predlogu romske skupnosti v Novem mestu.

#### B) – II

7. Romi<sup>1</sup> so bili na ustavni ravni prvič omenjeni z ustavnim amandmajem LXVII k ustavi Socialistične Republike Slovenije (Uradni list SRS, št. 32/89). Ta je med drugimi pristojnostmi Skupščine Socialistične Republike Slovenije določal, da se z zakonom uredi "tudi način uresničevanja posebnih pravic Romov." Ustava je zagotovitev posebnih pravic romske skupnosti uvrstila v poglavje o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah. V 65. členu določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon. Ustava v primerjavi z ustavno ureditvijo položaja in posebnih pravic italijanske in

madžarske narodne skupnosti (64. člen ustave) ne določa kolektivnih in individualnih pravic, ki naj bi pripadale romski skupnosti in njenim pripadnikom, temveč njihovo urejanje v celoti prepušča zakonu. Navedena ustavna določba pomeni pooblastilo zakonodajalcu, da romski skupnosti, ki živi v Sloveniji, kot posebni etnični skupnosti z zakonom zagotovi, poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, še posebne pravice. Pri urejanju posebnega položaja in posebnih pravic romske skupnosti zakonodajalec ni omejen z načelom enakosti, ki mu pri urejanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin prepoveduje vsako diskriminacijo, ki bi temeljila na narodnosti ali rasi ali na drugih okoliščinah, določenih v prvem odstavku 14. člena ustave. Ustavno pooblastilo iz 65. člena dovoljuje zakonodajalcu, da romski skupnosti in njenim pripadnikom zagotovi posebno (dodatno) varstvo, ki je v teoriji prava znano kot t.i. "pozitivna diskriminacija" ali pozitivno varstvo<sup>2</sup> (odločbi ustavnega sodišča št. U-I-283/94 z dne 12. 2. 1998, Uradni list RS, št. 20/98 in OdlUS VII, 26 ter št. U-I-298/96 z dne 11. 1. 1999, Uradni list RS, št. 98/99 in OdlUS VIII, 246). Pozitivno varstvo, ki ga večinski narod priznava narodnim, etničnim, jezikovnim in drugim skupnostim (manjšinam), izraža pripravljenost države za pospeševanje in uresničevanje pravic navedenih skupnosti kot sestavnega dela demokratičnega razvoja celotne družbe (države). Na to posebej opozarja Deklaracija o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin, ki jo je Generalna skupščina Združenih narodov sprejela leta 1992 kot formalnopravno neobvezujoč dokument. Deklaracija v 1. členu določa, da države varujejo obstoj ter narodno, etnično, kulturno, versko in jezikovno identiteto manjšin znotraj svojih ozemelj in spodbujajo razmere za podpiranje te identitete. V 3. točki 2. člena določa, da imajo pripadniki manjšin pravico, da na državni ravni in – kjer je to primerno – na regionalni ravni učinkovito sodelujejo pri odločitvah v zvezi z manjšino, ki ji pripadajo, ali pri odločitvah v zvezi z regijami, v katerih živijo, in to na način, ki ni nezdržljiv z državno zakonodajo. V 3. točki 8. člena je posebej določeno, da ukrepi držav za zagotavljanje učinkovitega uživanja pravic iz te Deklaracije ne smejo prima facie veljati za nasprotno načelu enakosti, ki je vsebovano v Splošni deklaraciji človekovih pravic.<sup>3</sup> Tudi v drugih mednarodnih instrumentih zasledimo, da se Romi omenjajo kot posebej ogrožena etnična skupnost, ki zaradi svojih posebnosti zahtevajo posebno varstvo. Organizacija za evropsko varnost in sodelovanje (v nadaljevanju: OVSE) v 40. členu Zaključnega dokumenta konference v Kopenhavnu iz leta 1990 opozarja na posebne probleme Romov v zvezi z bojem zoper totalitarizem, rasno in etnično sovraštvo, antisemitizem, ksenofobijo in diskriminacijo zoper kogarkoli.<sup>4</sup> Odnos Sveta Evrope do Romov kot celote je zajet v priporočilu parlamentarne skupščine Sveta Evrope "Romi v Evropi" (februar 1993), ki pravi, da tudi Romi prispevajo h kulturni raznovrstnosti Evrope, in med drugim opozarja na razloge, ki so privedli do obžalovanja vrednega položaja, v katerem danes živi večina Romov.<sup>5</sup> Stalna konferenca lokalnih in regionalnih skupnosti Sveta Evrope je v resoluciji št. 249 iz leta 1993 pozvala lokalne in regionalne organe, naj sprejmejo potrebne ukrepe kot del splošne strategije za lajšanje vključevanja Romov v lokalno skupnost. Lokalni in regionalni organi naj spodbujajo Rome, da bi tudi sami sodelovali pri projektih za pospeševanje njihove integracije.<sup>6</sup> V okviru Sveta Evrope je v zvezi s položajem Romov pravno relevantna tudi Okvirna konvencija o varstvu narodnih manjšin (Uradni list RS, št. 20/98, MP, št. 4/98), glede na to da izrecno ne vsebuje definicije narodne manjšine, ter da imajo Romi v nekaterih evropskih državah priznan notranjepravni status narodne manjšine (Avstrija, Madžarska, Češka, Slovaška).<sup>7</sup> Ob deponiranju ratifikacijskih listin glede Okvirne konvencije o varstvu narodnih manjšin pri Svetu Evrope je Republika Slovenija v obliki verbalne note deponirala Deklaracijo, ki med drugim določa, da "določbe navedene Okvirne konvencije v skladu z ustavo in notranjo zakonodajo Republike Slovenije veljajo tudi za člane romske skupnosti, ki živijo v Republiki Sloveniji."<sup>8</sup>

8. Kot je bilo že obrazloženo, Romi na podlagi ustave Republike Slovenije nimajo položaja narodne manjšine, temveč poseben položaj, urejen v 65. členu ustave. Obe manjšinski narodni skupnosti, to sta italijanska in madžarska, uživata na območjih, kjer avtohtono živita, pravice ustavnega ranga po 64. členu ustave. Teorija, kljub pomanjkanju enotne definicije narodne manjšine, šteje slednjo za skupnost, ki je "od nekdanj" naseljena na nekem območju in je bila od svojega večinskega naroda ločena zaradi sprememb(e) državne

meje. V primerjavi z narodnimi manjšinami Romi nimajo svojega matičnega naroda, temveč so kot potomstvo nomadskega ljudstva, ki je iz Indije prodrlo v Evropo že pred 14. stoletjem, razseljeni praktično po vseh evropskih državah.<sup>9</sup>

9. Ena od prvih posebnih pravic romske skupnosti, določenih na podlagi pooblastila iz 65. člena ustave, je pravica romske skupnosti do zastopanja v predstavniških organih lokalne samouprave.<sup>10</sup> ZLS v petem odstavku 39. člena določa: "Na območjih, kjer živi avtohtono naseljena romska skupnost, imajo Romi v občinskem svetu najmanj po enega predstavnika." Ta posebna pravica zagotavlja romski skupnosti posebnega predstavnika v občinskih svetih tistih občin, v katerih avtohtono živi romska skupnost, pripadnikom romske skupnosti pa poleg splošne volilne pravice, ki jo imajo kot slovenski državljani, še posebno volilno pravico. Posebno (aktivno in pasivno) volilno pravico pripadnikov romske skupnosti ter njeno uresničevanje pri lokalnih volitvah podrobneje ureja ZLV.<sup>11</sup>

10. Pravico do svojega predstavnika v predstavniškem organu lokalne skupnosti je uresničila le romska skupnost, ki živi na območju Mestne občine Murska Sobota (Statut Mestne občine Murska Sobota, Uradni list RS, št. 23/99).<sup>12</sup> Druga občina, ki je v svojem statutu opredelila, da je na njenem območju avtohtono naseljena romska skupnost, je Občina Rogašovci, ki je dne 28. 6. 1999 sprejela nov statut (Uradni list RS, št. 66/99), s katerim je omogočila, da bo lahko romska skupnost na njenem območju na naslednjih lokalnih volitvah izvolila svojega predstavnika v občinski svet. Čeprav je iz znanstvenih raziskav in iz strokovnih mnenj, izraženih na javni obravnavi, razvidno, da romske skupnosti že dalj časa živijo tudi na območjih drugih občin,<sup>13</sup> te pravice romske skupnosti do njihovega predstavnika v občinskem svetu niso uresničile.

11. Občine so bile kot lokalne samoupravne skupnosti ustanovljene z ZUODNO, ki je poleg imena in sedeža novoustavljene občine določil tudi število članov prvega občinskega sveta. ZLS je sistemski zakon s področja lokalne samouprave, ki ureja le načela za ureditev samoupravnih lokalnih skupnosti, vsa podrobnejša ureditev delovanja posamezne občine pa je prepuščena njenemu statutu (1. in 64. člen ZLS). Eno od načel vsebuje tudi določba petega odstavka 39. člena ZLS. Ta določba ustvarja obveznost, da občine, na območju katerih živi avtohtono naseljena romska skupnost, zagotovijo tej skupnosti najmanj enega predstavnika v občinskem svetu. Določba petega odstavka 39. člena kot kriterij za nastanek te obveznosti določa le avtohtono naseljenost romske skupnosti na območju občine. Pojma avtohtonosti ZLS ne opredeljuje, prav tako pa ta pojem ni pravno opredeljen v kakšnem drugem pravnem predpisu. Beseda "avtohton" pomeni "ki je po izvoru od tam, kjer živi, domač, prvoten"<sup>14</sup> in je uporabljena tudi v zvezi z opredelitvijo italijanske in madžarske narodne skupnosti (64. člen ustave). Kot sta na javni obravnavi poudarila predstavnika Urada za narodnosti in Inštituta za narodnostna vprašanja, kriteriji avtohtonosti niso enotno opredeljeni in to vprašanje posamezne države različno urejajo, kolikor avtohtonost sploh določajo kot kriterij za priznanje posebnega položaja narodne, etnične, jezikovne ali druge skupnosti.<sup>15</sup> ZLS tudi ne vsebuje nikakršnih vnaprejšnjih meril, na podlagi katerih bi občine lažje ugotavljale obstoj avtohtone romske skupnosti, ter morebitnih drugih kriterijev (npr. organiziranost, število pripadnikov), potrebnih za uresničevanje te posebne zakonske pravice v občini. ZLS tudi ni postavil roka, v katerem so občine dolžne realizirati navedeno zakonsko določbo, oziroma ni določil časovnega obdobja, v katerem morajo občine sprejeti odločitve v zvezi z uresničevanjem navedene zakonske določbe.

12. Nepopolna zakonska ureditev pomeni kršitev načel pravne države iz 2. člena ustave, ki zahtevajo, da so pravne norme jasne in v zadostni meri opredeljene, tako da jih lahko tisti, na katerega so naslovljene, izvršuje v skladu z njihovo vsebino in namenom. Če pravna norma ni jasno opredeljena, je dana možnost različne uporabe zakona in arbitrarnost organov, ki jo izvršujejo. Mestna občina Novo mesto prav z očitki nezadostne zakonske ureditve opravičuje neizpolnitev obveznosti iz petega odstavka 39. člena ZLS. Dolžnost zakonodajalca ni bila zgolj to, da je določil posebno pravico romske skupnosti, temveč tudi

ureditev njenega izvrševanja na način, ki bo zagotavljal romski skupnosti, ki živi v Republiki Sloveniji, dejansko izvrševanje te posebne pravice. Ker je določba petega odstavka 39. člena ZLS nepopolna (pravna praznina), je ustavno sodišče ugotovilo, da je ZLS v neskladju z ustavo (točka 1 izreka). Zakonodajalec bo moral natančneje določiti kriterije, na podlagi katerih bodo občine lahko ugotovile, ali na njihovem območju živi avtohtona naseljena romska skupnost. Oceniti bo tudi moral, ali bi bilo treba predpisati za uresničevanje posebne pravice romske skupnosti do predstavnika v občinskem svetu še druge kriterije (npr. organiziranost, število pripadnikov).<sup>16</sup> Predvsem bo moral določiti rok, v katerem bodo občine dolžne izpolniti svojo obveznost. Nedoločitev roka, v katerem naj bi občine izpolnile svojo zakonsko obveznost, je nedvomno eden od vzrokov, da občine, v katerih živi romska skupnost, tej niso omogočile, da bi že na lokalnih volitvah v letu 1998 lahko uresničila svojo zakonsko pravico.

13. Ustavno sodišče je sprejelo pobudo za oceno ustavnosti in zakonitosti statuta Mestne občine Novo mesto. V postopku presoje se je odprlo vprašanje, ali je izpodbijani statut glede na ugotovljeno neustavnost določbe petega odstavka 39. člena (točka 1 izreka) sploh lahko v neskladju z ZLS. V postopku presoje je bilo ugotovljeno, da Mestna občina Novo mesto v svojem statutu ni omogočila uresničitve pravice do izvolitve predstavnika romske skupnosti, ki živi na njenem območju, predvsem iz razloga, ker ni prišlo do soglasja, ali na njenem območju živi avtohtono naseljena romska skupnost. Iz gradiv, navedenih v tej odločbi, in strokovnih mnenj, danih v postopku preizkusa pobude ter na javni obravnavi, nesporno izhaja, da na območju Mestne občine Novo mesto živi avtohtono naseljena romska skupnost. Vsi navedeni strokovni viri navajajo, da na določenih zaokroženih območjih v Prekmurju, na Dolenjskem, v Posavju, v Beli krajini ter deloma na Gorenjskem že stoletja živi romsko prebivalstvo. Tako je iz Informacije Vlade o položaju Romov v Republiki Sloveniji razvidno, da je leta 1994 na območju takratne občine Novo mesto živelo 833 pripadnikov romske skupnosti.<sup>17</sup> Iz navedene informacije in iz Poročila o uresničevanju Programa ukrepov za pomoč Romom v Republiki Sloveniji v letih 1997 in 1998 (obravnavano na seji vlade 1. 7. 1999) izhaja, da potekajo številne aktivnosti za reševanje problematike Romov, predvsem na socialnem in izobraževalnem področju ter področju zaposlovanja, pri katerih so aktivno udeležene lokalne skupnosti, med drugimi tudi Mestna občina Novo mesto. Upoštevajoč, da je avtohtonost romske skupnosti na območju Mestne občine Novo mesto nesporno ugotovljena, ustavno sodišče ugotavlja, da bi Mestna občina Novo mesto že na podlagi sedanje ureditve lahko uresničila svojo zakonsko obveznost iz petega odstavka 39. člena ZLS in omogočila romski skupnosti izvolitev predstavnika v občinski svet na lokalnih volitvah jeseni leta 1998. Iz navedenega razloga je ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijani statut v neskladju z ZLS, ker ne določa, da ima romska skupnost, ki je avtohtono naseljena na območju Mestne občine Novo mesto, svojega predstavnika v občinskem svetu (točka 2 izreka).

14. Ustavno sodišče je po uradni dolžnosti začelo postopek za presojo ustavnosti 8. točke 3. člena ZUODNO, ker iz zakona ni bilo mogoče ugotoviti razlogov, ki so opravičevali določitev predstavništva romske skupnosti le v prvem Občinskem svetu mestne občine Murska Sobota in ne tudi pri drugih občinah, predvsem pri Mestni občini Novo mesto. V pripravljalnem postopku in v postopku obravnavanja je ustavno sodišče ugotovilo, da je zakonodajalec ob ustanovitvi Mestne občine Murska Sobota le sledil statutu prejšnje Občine Murska Sobota in kot člana mestnega sveta določil tudi predstavnika romske skupnosti. Z Novelo ZUODNO iz leta 1998 (Uradni list RS, št. 56/98 in 75/98 popr.) je bilo pri Mestni občini Murska Sobota izpuščeno besedilo o predstavništvu romske skupnosti v Občinskem svetu mestne občine Murska Sobota. ZUODNO ne vsebuje več določb o predstavništvu romske skupnosti v občinskih svetih. Določba 5. člena tega zakona določa le tiste občine, na območju katerih imajo pravico do svojega predstavnika v občinskem svetu madžarska in italijanska narodna skupnost. Vendar je ZUODNO predvsem izvedbeni akt, s katerim se ustanovijo občine in določi število članov prvih občinskih svetov, da se predstavniški organ nove občine lahko konstituirata. Ker ZUODNO ni akt, ki bi po svojem predmetu urejanja

sistemske določal, v katerih občinah izvršuje romska skupnost svoje posebne pravice, je ustavno sodišče ugotovilo, da razlogi, ki so narekovali začetek postopka na podlagi 30. člena ZUstS, niso več podani in je zato postopek za oceno ZUODNO ustavilo (točka 3 izreka).

15. Za odpravo ugotovljene neustavnosti iz 1. točke izreka je ustavno sodišče določilo rok enega leta. Pri tem je upoštevalo, da bo moral zakonodajalec urediti povsem novo vprašanje ter da gre za ureditev, ki zahteva posebno strokovno obravnavo in sodelovanje romske skupnosti. Ustavno sodišče poudarja, da ugotovitev neustavnosti ZLS ne pomeni, da zakonodajalec ne bi smel urediti tega vprašanja v kakšnem drugem zakonu. Za uskladitev statuta mestne občine Novo mesto pa je ustavno sodišče določilo rok šest mesecev. Ta rok povsem zadostuje za dopolnitev statuta in hkrati omogoča romski skupnosti, da se bo pripravila za volitve svojega predstavnika v Občinski svet Mestne občine Novo mesto na naslednjih lokalnih volitvah.

C)

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 6. in 48. člena ZUstS v sestavi: predsednik Franc Testen ter sodnice in sodniki dr. Janez Čebulj, dr. Zvonko Fišer, Lojze Janko, Milojka Modrijan, dr. Mirjam Škrk, dr. Lojze Ude in dr. Dragica Wedam-Lukić. 1., 3. in 4. točko izreka je sprejelo soglasno. 2. in 5. točko izreka je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Čebulj, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Testen je dal pritrdilno ločeno mnenje.

Št. U-I-416/98-38

Ljubljana, dne 22. marca 2001.

Namestnik predsednika  
dr. Lojze Ude l. r.