

Številka zadeve: U-II-1/15

Datum odločbe: 21. 10. 2015

Področje: naknadni zakonodajni referendum

Izrek: razveljavitev sklepa Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-D, EPA 257-VII)

Dodatno: odgovor DZ,

Odločitev: število glasov **5 (ZA) : 4 (PROTI)**; PLM 4, OLM 4

SAMO ZA: Deisinger

PLM 1: Klampfer

PLM 2: Mozetič

PLM 3: Petrič

PLM 4: Zobec

OLM1: Jadek Pensa

OLM2: Korpič – Horvat

OLM3: Pogačar

OLM4: Sovdat

Izločeni: /

POVZETEK ZADEVE:

Pobudnika sta pred US sprožila spor o dopustnosti referenduma o ZZZDR-D, pri tem sta uveljavljala razveljavitev sklepa Državnega zbora z dne 26.3.2015 o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-D). Pobudnika sta navajala, da je Državni zbor kršil določbe 22., 25. in 89. člena ustave. Dodajata, da novela zakona presega odpravo ugotovljene neustavnosti na področju enakega obravnavanja, ki jih ugotovilo Ustavno sodišče v svojih odločbah. Takšnim spremembam pa naj bi nasprotoval velik del slovenskega prebivalstva, zaradi česar ne uživajo soglasja in zato legitimne podlage v slovenski družbi kot tudi v večini evropskih družb. Po mnenju pobudnikov obstoječa ureditev družinskopravnih razmerij oziroma institutov zakonske zveze ali zunajzakonske skupnosti ni protiustavna, saj omogoča vsem, ki izpolnjujejo pogoje, da vstopijo vanje. Pobudniki so še utemeljevali, da zavrnitev razpisa referenduma ne izpolnjuje kriterijev nujnosti in primernosti (test sorazmernosti za varstvo ustavnih vrednot). ZZZDR-D naj bi poskušal arbitrarno posegati v ustavnopravne zavarovane institute družinskega prava in otrokove pravice, pravico do zasebnosti ter osebnostnih pravic in svobode vere ter prinaša v normativno ureditev vrsto nejasnosti in nepreglednosti. ZZZDR-D posega v splošno sprejeto pojmovanje družine v Evropi in načenja pravila narave, s čimer napada družino kot temeljno družinsko celico. Istočasno posega tudi v pravico otrok do mame in očeta. Zato je potrebno, po mnenju pobudnikov izvesti referendum, na podlagi pravice do referendumskega odločanja (90. člen Ustave) in pravice do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave), ki konkretizirajo načeli demokratične in pravne države (1. in 2.

člen Ustave) ter načeli suverenosti ljudstva in delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (3. člen Ustave).

Državni zbor je v odgovoru ugovarjal argumentov pobudnikov, saj je bil ZZZDR-D sprejet skladno z vsebinsko in postopkovno zakonitostjo. Državni zbor je pristojen, da odpravlja protiustavne določbe ZZDR, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče, kot tudi tiste, za katere meni, da nasprotujejo ustavnim človekovim pravicam in temeljnim svoboščinam. Cilj zakonodajalca je bil izenačitev istospolnih parov z raznospolnimi v zakonskih pravicah in dolžnostih, za kar obstajajo politični in moralni razlogi. Po njegovem mnenju pravice do sklenitve zakonske zveze ne gre šteti med človekove pravice, zato sprejeta ureditev ne nasprotuje ustavi, nasprotno konkretizira vrsto ustavnih določb od načela enakega obravnavanja do varstva človekovega dostojanstva. Ustava izredno ne prepoveduje sklenitev zakonske veze med osebama istih spolov, zaradi česar sprejeta zakonska ureditev uresničuje prepoved diskriminacije iz 14. člena Ustave. Zato je Državni zbor zaključil, da ZZZDR-D ne more biti predmet odločanja na referendumu, saj drugi odstavek 90. člena prepoveduje referendum o vprašanjih človekovih

US je večinsko odločilo, da izključitveni razlog iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pokriva le zakone, s katerimi se neposredno oziroma posredno odpravlja tista protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP). Zakonodajalec sicer lahko svobodno sprejme nov zakon, ki po njegovem mnenju odpravlja protiustavnost, ki jo nista ugotovila Ustavno sodišče ali ESČP, a v takem primeru ima tudi ljudstvo pravico, da o takšnem zakonu odloča na zakonodajnem referendumu. US je zato razveljavilo sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referenduma o ZZZDR-D z dne 26. 3. 2015.

Sodnica Pogačar je v svojem ločenem mnenju zapisala, da se ne strinja, da izključitveni razlog iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pokriva le tiste zakone, s katerimi se odpravlja tista protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, temveč tudi povsod, kjer zakonodajalec protiustavno ustrezno utemelji. Večina je zato neprepričljivo spregledala argumente zakonodajalca.

Sodnica Klampfer je v svojem pritrdilnem ločenem mnenju poudarila, da soglaša z večino, da da izključitveni razlog iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pokriva le zakone, s katerimi se odpravlja tista protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP.

Sodnik Mozetič je v svojem pritrdilno ločenem mnenju soglašal z odločitvijo večine. Pri tem je zapisal, da *»Referendum ni dopusten samo v primerih, ko je Ustavno sodišče že ugotovilo protiustavnost, ko torej Državni zbor izvršuje odločbo Ustavnega sodišča, ki jo je dolžan izvršiti, in se giblje v mejah odpravljanja ugotovljene protiustavnosti. Gre za ozko razlago, ki pa je v skladu z načelom, da se izjeme razlagajo ozko (da se z razlago ne širi izjem). Po drugi strani pa*

ta razlaga postavlja precej jasno razmejitev med dopustnim in nedopustnim referendumom, s tem pa tudi preprečuje pogoste spore med predlagatelji referenduma in Državnim zborom» (11. odstavek pritrdilnega ločenega mnenja). Dodal je, da zakonodajalec ni navedel prepričljivih razlogov za poseg v ustavno skladen zakon.

Sodnik Petrič je v svojem ločenem mnenju utemeljeval, da je ozko razumevanje izključitvenega razloga iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave skladno z načelom ljudske suverenosti.

Sodnica Sovdat je v svojem odklonilno ločenem mnenju sporočila, da se z večinsko odločitvijo ni strinjala, saj je večinska razlaga četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave preozka, saj se lahko ta po njenem mnenju nanaša na vse zakone, ne le tiste, ki neposredno opravljajo sodno ugotovljeno protiustavnost. Večina sodnikov na US se je, po njenem mnenju, izognila »resni ustavnopravni obravnavi ustavnosti izpodbijanega sklepa Državnega zbora« (35. odstavek odklonilnega ločenega mnenja).

Sodnica Jadek Pensa je v svojem odklonilnem ločenem mnenju zagovarjala manjšinsko stališče za širšo razlago četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Zapisala je, da večinsko stališče »*prebija jezikovni pomen sporne določbe Ustave*« (13. odstavek odklonilnega ločenega mnenja).

Sodnik Zobec je v svojem pritrdilnem ločenem mnenju zapisal, da je treba izključitveni razlog iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave razlagati ozko tako, da vključuje le tiste zakone, s katerimi se odpravlja tista protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, in ne povsod, kjer zakonodajalec protiustavno ustrezno utemelji. V nasprotnem primeru bi lahko zakonodajalec arbitrarno sprejemal zakone, ki naj bi vzpostavljali neko domnevno protistavnost na področju človekovih pravic, s čimer bi v bistvenem prepovedoval izvedbo referenduma, kar pa prepoveduje načelo ustavne demokracije.

Sodnica Korpič – Horvat je v svojem odklonilnem ločenem mnenju poudarila, da predmet referenduma sodi na področje četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki določa, da referenduma ni dopustno razpisati »o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost«, zaradi česar bi morale US presoditi, ali predmet referenduma sodi na zgornje področje, a se je žal izreklo zelo ozko o protiustavnosti.

Sodnik Deisinger ni podal ločenega mnenja.

EKONOMSKA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	Nerazporejeno				

Odločba se v ničemer ne nanaša na varovanje tržnih svoboščin ali državnih posegov vanje, zato ekonomska dimenzija ni podana.

DRUŽBENA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	PS			S	
Pozicija LM	OLM1	OLM 2,3,4		PLM 1,2,4	PLM2
PLM1: Klampfer				2	
PLM2: Mozetič					2
PLM3: Petrič				2	
PLM4: Zobec				2	
OLM1: Jadek Pensa	2				
OLM2: Korpič – Horvat		2			
OLM3: Pogačar		2			
OLM4: Sovdat		2			
ZA: Deisinger			1	1	0,5

Za družbeno dimenzijo je pomembno vprašanje, ali lahko večina na referendumu odloča o tem, koliko pravic gre manjšini, v tem primeru istospolnim partnerjem.

Sama sodba ustavnega sodišča o tem vprašanju ne razpravlja, saj se postavi na stališče, da spremenjeni 40. čl. ustave zdaj izrecno opredeljuje, kdaj referendum ni dopusten, in da je treba četrto alinejo tega člena razlagati ozko, to je da referendumi niso dopustni samo o zakonih, s katerimi se odpravlja neustavnost, ki jo je že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, ne pa tudi v primerih, ko se odpravlja domnevna protiustavnost, ki jo zatrjuje zakonodajalec. Takšna razlaga pomeni širitev dopustnosti referendumske odločanja v primerjavi s predhodno ureditvijo in prakso, ko je Ustavno sodišče na podlagi ZRLI presoјalo tudi, ali bi na referendumu sprejeta odločitev lahko pomenila kršitev z ustavo zagotovljenih pravic. Ker takšna razlaga ni bila sprejeta enoglasno, jo lahko ocenimo kot dajanje prednosti večinskemu odločanju pred

(vnaprejšnjo, pred referendumom) zaščito pravic posameznikov, zato sodbo umestimo na **pozicijo 4**.

Sodniki Zobec, Klampfer in Petrič v svojih PLM dodatno utemeljujejo takšno razlago spremenjenega člena ustave, tudi s sklicevanje na predhodna opozorila ustavnih sodnikov, da je Zakon o referendumu in ljudski iniciativi brez ustavnega pooblastila omejeval pravico do referenduma. Zato jim umestimo na enako pozicijo kot sodbo.

Sodnik Mozetič se v svojem PLM jasno zavzame za pravico večine, da ureja tudi vprašanja človekovih pravic, bodisi prek DZ ali prek referenduma, zato ga umestimo na **pozicijo 5**.

Protisodba bi ugotovila, da bi zavrnitev zakona na referendumu kršila ustavne pravice istospolnih partnerjev in bi zato potrdila odlok DZ o zavrnitvi zahteve za referendum. To bi bila **pozicija 1**.

Sodnice Korpič-Horvat, Pogačar in Sovdat v svojim OLM nasprotujejo večinsko sprejeti razlagi spremenjenega 40. člena ustave in menijo, da bi Ustavno sodišče tudi po novi ureditvi lahko opravilo test sorazmernosti med pravico do referenduma in drugimi pravicami, ki bi z referendumom lahko bile kršene. Ker se pri tem ne opredelijo do konkretne zadeve (ali bi zavrnitev zakona res pomenila kršitev ustavnih pravic istospolnih partnerjev), je to **pozicija 2**.

Sodnica Jadek Pensa je v svojem OLM tudi opravila analizo zakona, za katerega je bila podana referendumska pobuda, in izrečno zavzela stališče, da konkretni zakon odpravlja kršitve človekovih pravic in ne bi smel biti predmet referenduma, kar je **pozicija 1**.

AVTORITATIVNA DIM.	1	2	3	4	5
Pozicija sodbe in protisodbe	S			PS	
Pozicija LM	PLM 1-4			OLM 1,2,3	OLM 4
PLM1: Klampfer	2				
PLM2: Mozetič	2				
PLM3: Petrič	2				
PLM4: Zobec	2				
OLM1: Jadek Pensa				2	
OLM2: Korpič – Horvat				2	
OLM3: Pogačar				2	

OLM4: Sovdat		2
ZA: vsi ostali	1	1

US je v odločbi ugodilo argumentom pobudnikom spora o dopustnosti referendumu tako, da je ugotovilo neskladnost sklepa Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih. S tem je dalo prednost njihovi pravici ljudstva do odločanja na zakonodajnem referendumu pred stabilnostjo pravnega reda, zaradi česar ima odločba **pozicijo 1**.

PS ima **pozicijo 4**, saj bi v tem primeru US v celoti zavrnilo argumente predlagateljev in bi dalo prednost avtoritativni naravi normativnega reda, s tem da bi ugotovilo, da zakonodajalec ni čezmerno posegel v pravico do zakonodajnega referendumu.

PLM sodnice Klampfer ima **pozicijo 1**, ker je zapisala, da izključitveni razlog iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pokriva le zakone, s katerimi se odpravlja tista protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP.

PLM sodnika Mozetiča ima **pozicijo 1**, saj utemeljeval, da zakonodajalec ni navedel prepričljivih razlogov za poseg v ustavno skladen zakon in zakaj ljudstvo o njem ne bi smelo odločati na zakonodajnem referendumu.

PLM sodnika Petriča ima **pozicijo 1**, saj je zagovarjal, da je ozko razumevanje izključitvenega razloga iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave skladno z načelom ljudske suverenosti.

PLM sodnika Zobca ima **pozicijo 1**, ker je treba izključitveni razlog iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave razlagati ozko tako, da vključuje le tiste zakone, s katerimi se odpravlja tista protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, in tudi povsod, kjer zakonodajalec protiustavnost ustrezno utemelji.

OLM sodnice Jadek Pensa ima **pozicijo 4**, saj je menila, da večinska razlaga nasprotuje jezikovnemu pomenu četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

OLM sodnice Korpič – Horvat ima **pozicijo 4**, saj je utemeljevala, da bi morale US presoditi, da predmet referendumu sodi med zakone »ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost" iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave zaradi česar bi morale US ugotoviti, da je sklep DZ ustaven.

OLM sodnice Pogačar ima **pozicijo 4**, saj je zapisala, da je večina v odločbi neprepričljivo spregledala argumente zakonodajalca, ki se je zavzemal za vzpostavitev enakopravnosti istospolno usmerjenih oseb.

OLM sodnice Sovdat ima **pozicijo 5**, saj je nasprotovala večinski odločitvi z argumentom, da pravica do referendumu ni človekova, temveč ustavna pravica, kar gleda na to in druge odločbe US o referendumih pomeni razlago, ki še dodatno zmanjšuje pomen pravice do referendumskega odločanja.

MEDNARODNA PRAVNA VPETOST (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno-NC)		
Odločitev in sodniki ZA	3	<i>Se sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso, vendar tega ne uporabi kot enega odločilnih argumentov.</i>
PLM1: Klampfer	1	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso.</i>
PLM2: Mozetič	1	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso.</i>
PLM3: Petrič	1	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso.</i>
PLM4: Zobec	3	<i>Se sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso, vendar tega ne uporabi kot enega odločilnih argumentov.</i>
OLM1: Jadek Pensia	3	<i>Se sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso, vendar tega ne uporabi kot enega odločilnih argumentov.</i>
OLM2: Korpič – Horvat	1	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso.</i>
OLM3: Pogačar	1	<i>Se ne sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso.</i>
OLM4: Sovdat	3	<i>Se sklicuje na mednarodno/tuje pravo ali sodno prakso, vendar tega ne uporabi kot enega odločilnih argumentov.</i>

NAKLONJENOST DZ (OCENA OD 1 DO 4 ali neocenjeno - NC)		
Odločitev in sodniki ZA	1	<i>Večina je odločila drugače, kot sledi iz mnenja DZ.</i>
PLM1: Klampfer	1	<i>Odloči drugače, kot sledi iz mnenja DZ.</i>
PLM2: Mozetič	1	<i>Odloči drugače, kot sledi iz mnenja DZ.</i>

PLM3: Petrič	1	<i>Odloči drugače, kot sledi iz mnenja DZ.</i>
PLM4: Zobec	1	<i>Odloči drugače, kot sledi iz mnenja DZ.</i>
OLM1: Jadek Pensa	4	<i>Odloči tako, kot sledi iz mnenja DZ z vsebinsko enako ali podobno utemeljitvijo.</i>
OLM2: Korpič – Horvat	4	<i>Odloči tako, kot sledi iz mnenja DZ z vsebinsko enako ali podobno utemeljitvijo.</i>
OLM3: Pogačar	4	<i>Odloči tako, kot sledi iz mnenja DZ z vsebinsko enako ali podobno utemeljitvijo.</i>
OLM4: Sovdat	4	<i>Odloči tako, kot sledi iz mnenja DZ z vsebinsko enako ali podobno utemeljitvijo.</i>