



**Številka:** U-II-1/15-20

**Datum:** 28. 9. 2015

## ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za odločitev v sporu o dopustnosti referendumu, začetem z zahtevo predlagateljev referendumu Metke Zevnik, Kranj, in Aleša Primca, Ljubljana, na seji 28. septembra 2015

odločilo:

**Sklep Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (ZZZDR-D, EPA 257-VII) z dne 26. 3. 2015 (Uradni list RS, št. 20/15) se razveljavi.**

## OBRAZLOŽITEV

1. Državni zbor je 3. 3. 2015 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (EPA 257-VII, v nadaljevanju ZZZDR-D). Metka Zevnik in Aleš Primc, sovoditelja Koalicije "Za otroke gre!", ter skupina volivcev so dne 10. 3. 2015 vložili pobudo za razpis naknadnega referendumu o ZZZDR-D. Predsednik Državnega zbora je kot prvi dan koledarskega roka za zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu določil 23. 3. 2015, kot zadnji (petintrideseti) dan pa 26. 4. 2015. Dne 26. 3. 2015 je Državni zbor sprejel Sklep o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (v nadaljevanju Sklep), s katerim je ugotovil, da se pobuda za razpis zakonodajnega referendumu o ZZZDR-D nanaša na zakon, glede katerega skladno s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave razpis referendumu ni dopusten, in je zato zavrnil razpis referendumu o tem zakonu. Hkrati je odločil, da se na podlagi smiselne uporabe četrtega odstavka 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI) z dnem sprejetja tega sklepa zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu zaustavi. Sklep je bil

vročen Metki Zevnik in Alešu Primcu skupaj z dopisom Državnega zbora, v katerem jima je bilo pojasnjeno, da lahko predlagatelj referendumu na podlagi smiselne uporabe prvega odstavka 21. člena ZRLI v zvezi z 22. členom ZRLI na Ustavnem sodišču sproži spor v 7 dneh od vročitve Sklepa. Pobudnika zahteve za razpis referendumu (v nadaljevanju pobudnika referendumu) sta 2. 4. 2015 pred Ustavnim sodiščem sprožila spor o dopustnosti referendumu o ZZZDR-D.

2. Pobudnika referendumu navajata, da je bil ZZZDR-D v nasprotju s tretjo in četrto alinejo prvega odstavka 142. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10 in 80/13 – v nadaljevanju PoDZ-1) sprejet po skrajšanem postopku, saj ne gre niti za spremembo v zvezi s postopkom pred Ustavnim sodiščem oziroma z odločbo Ustavnega sodišča niti za manj zahtevno spremembo. Navajata, da je šestmesečni uskladitveni rok iz odločbe št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29) res že potekel, vendar je Ustavno sodišče v zvezi z ugotovljeno protiustavnostjo odločilo, da so do uskladitve Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti (Uradni list RS, št. 65/05 – v nadaljevanju ZRIPS) z Ustavo pravila dedovanja med registriranimi istospolnima partnerjema enaka pravilom, ki veljajo med zakoncema, kar pomeni, da protiustavnosti dejansko ni več. Glede teze o manj zahtevni spremembi zakona opozarjata, da ZZZDR-D ni usmerjen zgolj v odpravo omenjene ugotovljene dednopravne protiustavnosti, temveč že zgolj zaradi spremembe pomena uveljavljenega ustavnopravnega termina "zakonska zveza" sproža vrsto pravnih posledic v različnih področnih zakonih, o katerih v Državnem zboru ni bila opravljena nikakršna razprava. Sprejem ZZZDR-D po skrajšanem postopku naj bi bil tudi v neskladju z usmeritvijo 89. člena Ustave, na podlagi katerega naj bi bil zakonodajni postopek praviloma večfazen, skrajšani postopek pa zgolj izjema, ki jo določa PoDZ-1. ZZZDR-D naj bi bil pripravljen in sprejet tudi v nasprotju z določili Resolucije o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09 – v nadaljevanju Resolucija).

3. Po mnenju pobudnikov referendumu je Sklep posamični akt, ki ureja konkretno javnopravno razmerje, in sicer zaustavlja zbiranje podpisov volivcev v podporo zahtevi za razpis točno določenega referendumu. Zato bi moral Sklep ob smiselni uporabi Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 126/07, 65/08, 8/10 in 82/13 – ZUP) vsebovati vse elemente odločbe vključno s pravnim poukom (o pritožbi oziroma pravnem sredstvu). Ker tega ne vsebuje, naj bi bila pobudnikoma referendumu kršena pravica do pravnega sredstva iz 25. člena Ustave. Po mnenju pobudnikov referendumu je Sklep tako s procesnega kot z materialnega vidika napačen, pomanjkljiv in neutemeljen, kar naj bi samo po sebi pomenilo kršitev ustavne pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

4. Pobudnika referendumu zatrjujeta, da je Državni zbor sprejel Sklep brez ustrezne pravne podlage, ki bi mu podeljevala pristojnost za tako odločanje. Menita, da niti Ustava niti zakon Državnemu zboru ne dajeta pristojnosti odločanja o zavrnitvi

razpisa zakonodajnega referenduma s sklepom oziroma z drugim posamičnim konkretnim aktom. Razlaga 21. člena ZRLI v smeri ustvarjanja pravne podlage za izdajo ugotovitvenega sklepa Državnega zbora je po mnenju pobudnikov referenduma v nasprotju s temeljnim ustavnim načelom pravne države iz 2. člena Ustave in s 153. členom Ustave ter pomeni zlorabo oblasti. Zato je 1. točka Sklepa o ugotovitvi protiustavnosti veljavne ureditve zakonske zveze in družinskih razmerij protiustavna in nezakonita. Pri tem se Državni zbor brez stvarno utemeljenega razloga sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-425/06 in št. U-I-212/10 z dne 14. 3. 2013 (Uradni list RS, št. 31/13), s katerima je to sodišče odpravilo protiustavno stanje le na ozkem segmentu urejanja premoženjskopравnih razmerij, ki pomeni minoren obseg pravnih upravičenj glede na obseg pravnih položajev, ki naj bi jih urejal ZZZDR-D. Poleg tega iz navedenih odločb izhaja, da se predmetne protiustavnosti odpravijo neposredno na podlagi načina izvršitve, ki ga je določilo Ustavno sodišče v teh odločbah. Zato je toliko bolj neobičajno sklicevanje Državnega zbora na ključne razloge za dokazovanje domnevne protiustavnosti obstoječe zakonske ureditve na primerih, ko je Ustavno sodišče ugotovilo protiustavno zakonsko ureditev povsem drugih predpisov, tj. Zakona o dedovanju (Uradni list SRS, št. 15/76 in 23/78, ter Uradni list RS, št. 67/01 – v nadaljevanju ZD) in ZRIPS, ne pa Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZZZDR). Glede na navedeno po mnenju pobudnikov referenduma ni mogoče sprejeti stališča Državnega zbora, da se z zavrnitvijo uveljavitve ZZZDR-D odpravlja protiustavno stanje na področju, ki ga ureja ZZZDR.

5. Državni zbor v nasprotju s prehodno določbo Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13 – v nadaljevanju UZ90, 97, 99) doslej ni uredil pravnega sredstva in postopka, na podlagi katerega bi Ustavno sodišče po jasnih pravilih odločilo o sporu glede dopustnosti razpisa referenduma. Prav tako tudi ni uredil roka, v katerem bi bilo pravno sredstvo mogoče uporabiti. Pobudnika referenduma zatrjujeta, da sedemdnevni rok, ki je v ZRLI predpisan za odločitev Državnega zbora v zvezi s prejeta zahtevo za razpis referenduma, ni mogoče smiselno uporabiti za vložitev pravnega sredstva predlagateljev referenduma zoper odločitev Državnega zbora. Tako kratek rok ne more predstavljati časovnega obdobja, v katerem bi bilo mogoče učinkovito uresničiti pravico predlagatelja referenduma do izpodbijanja odločitve Državnega zbora. S svojim ravnanjem naj bi Državni zbor naklepno *ex ante* preprečil oblikovanje in vložitev zahteve za razpis referenduma ter na način izvotlil pravico do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave) in pravico do referenduma (90. člen Ustave). Pri tem je kršil načelo demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave) ter deloval tudi v nasprotju z drugim odstavkom 3. člena Ustave. To naj bi bila tudi neposredna kršitev pravice do enakega varstva pravic iz 22. člena Ustave.

6. Pobudnika referenduma zatrjujeta, da vsebina oziroma pravne posledice ZZZDR-D pomenijo bistveno več kot le odpravo z odločbama Ustavnega sodišča ugotovljene

protiustavnosti na področju človekovih pravic. Prek odprave različnosti spolov za sklenitev zakonske zveze (1. in 2. člen ZZZDR-D) in za oblikovanje zunajzakonske skupnosti ter z uvajanjem možnosti posvojitve s strani istospolnih parov (npr. 135. in 138. člen ZZZDR v zvezi s 1. in 2. členom ZZZDR-D) novela zakona namreč prinaša pravne posledice na številnih področjih. Opozarjata, da ZZZDR-D sicer ni sistemski zakon, gre pa za daljnosežno sistemsko spremembo, ki horizontalno spreminja vrsto zakonov, ki jih Državni zbor v obrazložitvi novele ni niti navedel. Iz obrazložitve ni razvidno, katere določbe veljavnih zakonov so protiustavne in iz katerih ustavnopravnih razlogov, zakaj prav sprejem ZZZDR-D pomeni odpravo njihove protiustavnosti in ali je ta domnevna odprava izvedena na ustavnoskladen način (odločba Ustavnega sodišča št. U-II-3/11 z dne 8. 12. 2011, Uradni list RS, št. 109/11). Poleg tega sprememba opredelitve pojma zakonska zveza za odpravo domnevno nedopustnega neenakega položaja istospolnih skupnosti na različnih področjih pravnega urejanja ni potrebna. Zakonodajalec bi lahko odpravil protiustavnosti, ki jih je na tem področju ugotovilo Ustavno sodišče, in tudi druge, ki bi jih bil (z ustreznimi argumenti podprto) ugotovil sam, pri tem pa iz udeležbe pri odločanju ne bi izločil državljanek in državljanov. Ustavna ureditev ne dopušča referendumskega odločanja o posameznih zakonskih določbah. S postopkom, v katerem je zakonodajalec med ustavnopravno relevantne določbe vpletel tudi ustavnopravno nevtralne, in to take, za katere se je zavedal, da jim velik del civilne družbe nasprotuje, je pravzaprav skušal zlorabiti četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave. Odpravljanje z odločbama Ustavnega sodišča ugotovljenih konkretnih protiustavnosti zato ne more biti razlog za prepoved referenduma o ZZZDR-D.

7. Državni zbor napačno razume spremembo ZZZDR v okviru določbe, ki odpravlja protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin v smislu četrte alineje 2. odstavka 90. člena Ustave. Pri razlagi te ustavne določbe je treba upoštevati novejšo sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), zlasti sodbi v zadevah *Hämäläinen proti Finski* z dne 16. 7. 2014 in *Schalk in Kopf proti Avstriji* z dne 24. 6. 2010, iz katerih izhaja, da je z vidika ESČP ureditev zakonske zveze oziroma možnosti posvojitve otrok ustavnopravno nevtralna: zakonodajalec istospolnim parom na primer možnost posvojitve otrok lahko podeli ali pa tudi ne. Vendar pa pobudnika referenduma menita, da v okviru ustavne ureditve v Republiki Sloveniji razlogov za podelitev takšne možnosti istospolnim parom ni. Navajata, da ni ustavnopravnih razlogov za generalno izenačevanje partnerske skupnosti kot z zakonom urejene skupnosti dveh oseb istega spola z zakonsko zvezo kot z zakonom urejeno skupnostjo ženske in moškega. Menita, da gre za politično vprašanje, ki ga skladno z načelom delitve oblasti lahko uredi zakonodajalec (Državni zbor ali ljudstvo na referendumu), ne pa Ustavno sodišče.

8. Pobudnika referenduma zatrjujeta, da veljavna ureditev družinskopravnih razmerij oziroma institutov zakonske zveze ali zunajzakonske skupnosti ni protiustavna, saj vanju lahko pod enakimi pogoji svobodno vstopijo vsi, ki te pogoje izpolnjujejo. Navajata, da bi uveljavitev ZZZDR-D istospolnim partnerjem netransparentno in v

nasprotju z navedbami Državnega zbora prinesla bodisi različne nove obveznosti oziroma omejitve, bodisi po nepotrebem povzročila potrebo po redakcijskih popravkih številnih zakonov. Menita, da ustrezno različno obravnavanje različnih oblik življenjskih skupnosti ne le, da ni protiustavno, ampak je takšno ustaljeno razumevanje načela enakosti, pravice do zakonske zveze in družine ter možnosti za posvojitev otrok skladno z mednarodnim pravom človekovih pravic, kot izhaja iz Splošne deklaracije človekovih pravic iz leta 1948 (Človekove pravice, Zbirka mednarodnih dokumentov, I. del, Univerzalni dokumenti, Društvo za ZN za Republiko Slovenijo, Ljubljana 1995, str. 1), Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 7/71, in Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – MPDPP), Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) in sodne prakse ESČP. Opozarjata, da 14. člen Ustave ni samostojna človekova pravica, temveč se lahko uporablja le z ozirom na katero od človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki so priznane na ustavni ali evropski ravni, kar naj bi izhajalo tudi iz Protokola št. 12 h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 46/10, MP, št. 8/10 – v nadaljevanju Protokol št. 12k EKČP). Zato ni mogoče postavljati trditev o neenakem obravnavanju na celotnem polju pravne obravnave sicer različnih oblik življenjskih skupnosti z vidika vseh pravic in v vseh pravnih postopkih, npr. tudi z vidika postopka posvojitve otrok. Pobudnika referenduma poudarjata, da element razlikovanja raznospolnih in istospolnih oblik življenjskih skupnosti ni spolna usmerjenost, ampak spol kot povsem stvarna in objektivna okoliščina. Tudi ZZZDR-D ne odpravlja morebitnih neutemeljenih različnih pravnih obravnavanj posameznikov glede na spolno usmerjenost, pač pa glede na spol kot objektivno okoliščino, ki je pomembna za urejanje družinskopravnih razmerij. Navajata, da ne obstaja splošen evropski konsenz o tem, ali pravica do sklepanja zakonskih zvez pripada dvema osebama istega spola; razlike med državami pogodbenicami EKČP še naprej ostajajo precejšnje. Konsenz, ki obstaja tako v okviru članic Sveta Evrope kot tudi v vrsti drugih držav mednarodne skupnosti, je predvsem v tem, da zaščita tradicionalne oblike zakonske zveze ne preprečuje zaščite pravic in svoboščin ter dostojanstva manjšin, ki jih opredeljuje njihova spolna usmerjenost ali spolna identiteta. Opozarjata, da doslej še nobeno nacionalno ali mednarodno sodišče, pa čeprav naklonjeno dodeljevanju pravic istospolnim partnerjem, ni pristalo na tezo, da je institut tradicionalne, raznospolne zakonske zveze diskriminacijski glede na njegov namen. Razlogi za tako korenite spremembe družinskega prava, kot jih je Državni zbor predvidel z ZZZDR-D, so zato po mnenju pobudnikov referenduma lahko kvečjemu ideološke in politične, ne pa ustavnopravne narave.

9. Pobudnika referenduma navajata, da iz jezikovne, logične in zgodovinske razlage 53. člena Ustave izhaja pojmovanje zakonske zveze kot skupnosti moškega in ženske. ZZZDR-D skuša odpraviti objektivni in stvarno utemeljeni razlog (moški in ženski biološki spol), zaradi katerega sta obe obliki zvez sploh del ustavne materije. Tak poseg pomeni poskus spremembe Ustave z zakonom, ki pa ni ustavno dopusten. Protiustavnost ZZZDR-D naj bi izhajala tudi iz tega, da ZZZDR-D v nasprotju z

zahtevami Ustave svobodi odraslih daje prednost pred otrokovimi koristmi in odpira vrsto vprašanj glede varovanja pravice do poznavanja svojega izvora, ki je varovana s 35. členom Ustave. ZZZDR-D med drugim uvaja možnost, da otroke posvojijo tudi istospolni (registrirani in neregistrirani) pari. Pobudnika referendumu menita, da je ta določba protiustavna, saj v celoti zanemari ustavno varovane položaje otrok, pri čemer se sklicuje na "golo" enakost, ne da bi ta enakost imela za predmet katerikoli od pravic partnerjev v istospolnih zvezah. V ZZZDR-D spremenjeni instituti družinskega prava ne le, da so v nasprotju z ustavnopravnim pojmovanjem varovanja družine, ampak lahko celo spodkopljejo njegovo bistvo.

10. ZZZDR-D z vzpostavitvijo zunajzakonske skupnosti istospolnih parov, ki je nov pravni institut brez kakršnih koli pozitivnih empiričnih referenc, prekomerno krči zasebnost in svobodo. Tak institut vzbuja resne pomisleke z vidika varstva pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave) ter ustavnih jamstev svobode vesti (41. člen Ustave), saj protiustavno sili istospolne partnerje v kogentni režim pravnih posledic, ki jih institut zunajzakonske skupnosti prinaša na številnih področjih. ZZZDR-D s tem izrazito nesorazmerno posega v svobodo in zasebnost tistih, ki morda svoje spolne usmerjenosti ne želijo niti deklarirati niti manifestirati, vseeno pa jo želijo intimno živeti.

11. Zaradi abstraktnega izenačevanja različnih oblik življenjskih skupnosti bi uveljavitev ZZZDR-D v pravni red vnesla precejšnjo negotovost in nepreglednost (2. člen Ustave). Državni zbor tvega, da bodo posamezne pravne posledice nastale tudi na področjih, na katerih jih izrecno ni predvidel, ali pa bodo posamezne ustavne določbe in zakonske določbe postale kontradiktorne.

12. Po mnenju pobudnikov referendumu bi uveljavitev ZZZDR-D ustvarila položaj, v katerem bi bila posameznikom v določenih poklicih (npr. matičarjem ali uslužbencem centrov za socialno delo) lahko kršena pravica do ugovora vesti iz 46. člena Ustave. Peti odstavek 5. člena ZZZDR-D naj bi pomenil diskriminacijo zakoncev, ki se v novem, brezspolnem institutu zakonske zveze ne prepoznajo, saj jim ne daje možnosti, da bi njihova zakonska zveza prenehala. Po drugi strani pa ZZZDR-D s prehodno določbo petega odstavka 5. člena odpira pravno praznino, saj nima nobenih določb glede ureditve premoženjskopravnih in drugih medsebojnih razmerij istospolnih partnerjev neposredno po *ex lege* prenehanju registrirane istospolne partnerske skupnosti.

13. Pobudnika referendumu menita, da morebitna zavrnitev razpisa referendumu ne prestane tudi testa sorazmernosti. Navajata, da zaščita manjšine, javnega interesa in preprečitev spodbujanja k neenakopravnosti na podlagi spolne usmerjenosti niso legitimni cilji za prepoved razpisa referendumu. Menita, da ne gre za odločanje večine o pravicah manjšine, temveč za odločanje večine o varstvu nemočnih otrok na predlog šibkejšega v političnem procesu. Zavračata tudi argument o nedopustnosti referendumu, ker naj bi že sama pobuda za zbiranje podpisov za vložitev zahteve za

razpis referendumu spodbujala k neenakopravnosti, referendumska kampanja pa naj bi spodbudila razpihovanje sovraštva na podlagi spolne usmerjenosti.

14. Po mnenju pobudnikov referendumu zavrnitev razpisa referendumu ni niti primeren niti nujen niti sorazmeren ukrep za zaščito ustavnih vrednot, ki so na tehtnici v primeru neuveljavitve ZZZDR-D. Tudi v primeru zavrnitve ZZZDR-D na referendumu Državni zbor glede izpostavljenih dveh ugotovljenih protiuštavnosti na dednopravnem področju (odločbi št. U-I-425/06 in št. U-I-212/10) ne bi bil vezan na enoletno prepoved sprejetja odločitve, ki bi bila v vsebinskem nasprotju z odločitvijo volivcev na referendumu, ker je njegova dolžnost, da odločbe Ustavnega sodišča izvrši. Po mnenju pobudnikov referendumu v obravnavanem primeru volivci na referendumu o ZZZDR-D ne bi glasovali o konkretnih pravicah in obveznostih, ki naj bi se v različnih zakonih priznale istospolnim osebam, temveč zlasti o odpravi spola kot objektivni okoliščini, ki je relevantna za urejanje družinskopravnih razmerij, posvojitvi otrok v istospolne skupnosti ter razumevanju otrokovih koristi. Zato bi lahko Državni zbor še pred iztekom enega leta po razglasitvi morebitne zavrnitve ZZZDR-D na referendumu sprejel tudi ustrezne zakonske določbe, ki bi odpravljale morebitne konkretno in določno ugotovljene protiuštavnosti v posameznih področnih zakonih. Če pa bi 25. člen ZRLI strogo razlagali v smislu, da v roku enega leta od zavrnitve ZZZDR-D na referendumu zakonodajalec tega ne bi smel storiti, bi morebitne protiuštavnosti trajale le šest mesecev, saj bi se ZZZDR-D začel uporabljati šele šest mesecev po njegovi uveljavitvi. Zaradi morebitne pridobitve zgolj šestih mesecev pa ni mogoče pristati na zavrnitev referendumskega odločanja in s tem na neposreden poseg v pravici iz 90. in 44. člena Ustave. Zato je treba po mnenju pobudnikov referendumu dati prednost ustavni pravici do referendumskega odločanja (90. člen Ustave), pravici do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave), pravici do zagotavljanja državnega varstva družine, materinstva, očetovstva, otrok in mladine, pa tudi življenjskih oblik zakonske zveze in zunajzakonske skupnosti (53. člen Ustave) ter pravici do svobodnega izražanja (39. člen Ustave). Na isti strani tehtnice so tudi temeljna ustavna načela, in sicer načelo demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave) ter načeli suverenosti ljudstva in delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (3. člen Ustave). Dodatno težo dajejo tudi ustavnopravna vrednota in mednarodnopravna zaveza zasledovanja otrokovih koristi v okviru družinskih in drugih pravih razmerij, varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave) ter svoboda vesti (46. člen Ustave). Poudarjata, da ob preurejanju temeljev družinskopravnih razmerij tudi javno mnenje ni nepomembno, da so referendumu o urejanju družinskih razmerij del vsakdana v ustavnih demokracijah in da je morebitno preurejanje družinskih razmerij stvar politične presoje zakonodajalca in ne ustavnopravno vprašanje, ki bi mu lahko sledila zavrnitev razpisa referendumu.

15. Državni zbor v odgovoru navaja, da je njegova pristojnost za sprejem izpodbijanega sklepa izrecno določena v drugem odstavku II. razdelka UZ90, 97, 99.

Državni zbor lahko sklep o zavrnitvi razpisa referendumu sprejme že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi. Pravno podlago za takšno postopanje določa drugi odstavek 21. člena ZRLI, pri razlagi katerega je treba upoštevati, da referendumski postopek pomeni velik poseg v zakonodajno funkcijo Državnega zbora, saj zadrži promulgacijo, objavo in uveljavitev zakona, ki ga je sprejel Državni zbor. Čim prejšnja razrešitev spornih vprašanj v postopku razpisa referendumu je potrebna tudi zaradi varstva pravice volivcev do referendumskega odločanja (90. člen Ustave), na katere je pobuda naslovljena, – volivci dajejo podpise v dobri veri, da referendumski zahteva dobi zadostno podporo, zato ni ne pošteno ne ekonomično in ne smotno nadaljnje zbiranje podpisov, če nad predlaganim referendumom visi sum protiustavnosti. Pristojnost Ustavnega sodišča, da odloča o ustavnosti razpisa predlaganega referendumu že v času zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi, naj bi izhajala tudi iz ustavnosodne presoje (odločba Ustavnega sodišča št. U-II-2/03 z dne 15. 5. 2003, Uradni list RS, št. 52/03, in OdlUS XII, 45).

16. V zvezi s sodnim varstvom Državni zbor navaja, da drugi stavek drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99 posebej določa obstoj in obliko sodnega varstva zoper odločitve Državnega zbora o zavrnitvi razpisa zakonodajnega referendumu in smiselno uporabo 21. člena ZRLI. Na tak način je že v UZ90, 97, 99 določena pravna podlaga za ustavnosodno varstvo. Če bi veljalo stališče, da gre za ustavno pritožbo, UZ90, 97, 99 ne bi določil niti posebne pristojnosti Ustavnega sodišča niti smiselne uporabe 21. člena ZRLI. Zato Državni zbor meni, da gre za posebno ustavnosodno varstvo, ki v delu, v katerem ga zakon ureja, izključuje drugo ustavnosodno varstvo, urejeno z Ustavo in Zakonom o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS). Navaja, da sta bila pobudnika referendumu z vsebino odločitve in argumentacijo, ki je pomembna za uveljavljanje pravice do sodnega varstva, seznanjena na način, da ni prizadeta njuna pravica do informacije in s tem pravica do učinkovitega pravnega sredstva. Državni zbor je dal pobudnikoma na njuno prošnjo dodatno pojasnilo, kdaj je začel teči rok za vložitev pravnega sredstva, in jima s tem omogočil, da sta lahko zavarovala svoje pravice. V zvezi z očitkom, da v izpodbijanem sklepu ni pravnega pouka, pojasnjuje, da je stranki, ki je aktivno legitimirana za sodno varstvo, dal pravni pouk. Po presoji Državnega zbora je pravni pouk pravilen. Državni zbor pri tem dodaja, da tudi morebiten napačen pravni pouk ne more iti na škodo stranke. Glede na vse navedeno Državni zbor zatrjuje, da ni posegel v pravico do pravnega sredstva in do sodnega varstva (23. in 25. člen Ustave), prav tako pa ni kršil pravice do izjave in enakega varstva pravic v postopku (22. člen Ustave).

17. V zvezi s postopkom sprejemanja ZZZDR-D Državni zbor navaja, da odločitev o vrsti postopka ni bila sprejeta nezakonito, saj so bili izpolnjeni vsi pogoji za obravnavo predloga zakona v skrajšanem postopku, tako vsebinski kot tudi postopkovni. Skladno s PoDZ-1 so bile opravljene vse faze zakonodajnega postopka (prva obravnava z objavo predloga zakona, druga obravnava pred matičnim delovnim



telesom ter druga in tretja obravnava na seji Državnega zbora). Državni zbor ni zatrjeval, da gre za "manj zahtevne" spremembe zakona, kot to navajata pobudnika referendumoma. Prav tako je bilo ob obravnavi ZZZDR-D večkrat jasno povedano, da se s predlogom ZZZDR-D predlaga sprememba opredelitve zakonske zveze. Možnost sodelovanja pri obravnavi predloga zakona so imela skladno z določbami PoDZ-1 tudi vsa morebitna zainteresirana delovna telesa, vendar tovrstne zahteve ni posredovalo nobeno delovno telo Državnega zbora. Postopek sprejemanja ZZZDR-D zato po mnenju Državnega zbora ni v nasprotju z 89. členom Ustave.

18. Državni zbor nasprotuje navedbi pobudnikov referendumoma, da se z ZZZDR-D posega v več kot 70 drugih zakonov oziroma da se z ZZZDR-D celo spreminja več kot 70 drugih zakonov. Navaja, da se z ZZZDR-D posega zgolj v ZRIPS ter v Pravilnik o registraciji istospolnih partnerskih skupnosti (Uradni list RS, št. 55/06 in 91/11 – v nadaljevanju Pravilnik), ki bosta z uveljavitvijo ZZZDR-D prenehala veljati, saj njune določbe in področje urejanja ne bodo več potrebni. Logično pa je, da bosta s popolno izenačitvijo v vseh pravicah in dolžnostih istospolna partnerja pridobila vse pravice in prevzela vse dolžnosti, ki jih določajo zakoni, ki pravice in dolžnosti vežejo na obstoj zakonske zveze ali zunajzakonske skupnosti. Takšna rešitev, torej sprememba ZZZDR, je tudi skladna z načeloma koncentracije in učinkovitosti zakonodajnega postopka. Kolikor bi želeli istospolnim partnerjem zagotoviti vse pravice in dolžnosti, glede katerih je po mnenju Državnega zbora diskriminacija na podlagi spolne usmerjenosti ustavno nedopustna, bi moral Državni zbor za ureditev popolne izenačitve poseči v več kot 70 zakonov. Prav tako je nedopustno tolmačenje pobudnikov referendumoma, da bi morale Ustavno sodišče posebej ugotavljati protiustavnost določb več kot 70 zakonov. To bi pomenilo tako nepotrebno obremenitev posameznikov, katerih diskriminacijsko obravnavo se poskuša urediti, kot tudi nepotrebno obremenjevanje rednih sodišč zaradi zahteve po izčrpanju pravnih sredstev, pa tudi nepotrebno obremenjevanje Ustavnega sodišča v primeru zahtev ali pobud za presojo ustavnosti. Prav tako bi bilo nedopustno od posameznikov, ki jim zaradi spolne usmerjenosti ne pripadajo vse pravice in dolžnosti, zahtevati, da se za svoje pravice borijo brez vsakršne podpore zakonodajalca, ki predstavlja ravno s strani državljanek in državljanov izvoljene predstavnike ljudstva. Le na tak način je mogoče doseči konsistentne in učinkovite odločitve zakonodajalca, kar zahteva načelo pravne države iz 2. člena Ustave. Takšna rešitev je tudi skladna s temeljnim namenom Resolucije. ZZZDR-D pa izpolnjuje tudi kriterij upravičenosti, saj je pričakovanje, da bo imela izbrana možnost za doseganje cilja najmanjše negativne vplive na socialno področje. Sprejeta sprememba namreč ne povzroča nobenih dodatnih obremenitev in sprememb, med tem, ko bi sprememba več kot 70 področnih zakonov pomenila tudi spremembe vseh podzakonskih aktov, sprejetih na njihovi podlagi, ter vseh obrazcev in vlog, ki se uporabljajo v postopku pridobitve posamezne pravice.

19. Po mnenju Državnega zbora tudi ne drži očitek, da lahko Državni zbor odpravlja le že ugotovljene protiustavnosti oziroma da se četrta alineja drugega odstavka 90.

člena Ustave nanaša le na zakone, s katerimi se odpravljajo že ugotovljene protiustavnosti. Že pred spremembo Ustave, ko je bil Državni zbor vezan na odločitev, sprejeto na referendumu, je Ustavno sodišče v odločbi št. U-II-3/11 zavzelo stališče, da mora Državni zbor tudi v tem obdobju "varovati človekove pravice in temeljne svoboščine, zato lahko zakonodajno vsebino, za katero meni, da je v neskladju z Ustavo, vedno spremeni tako, da jo uskladi z Ustavo". Da namen ustavodajalca ob sprejemanju UZ90, 97, 99 ni bil le preprečitev referendumskega glasovanja o zakonih, s katerimi se odpravlja že ugotovljena protiustavnost, pač pa tudi o zakonih, s katerimi se odpravlja protiustavnost, ki še ni bila ugotovljena s strani Ustavnega sodišča, je razvidno tudi iz dokumentov, ki so bili obravnavani v okviru predloga za spremembo Ustave.

20. Državni zbor poudarja, da cilj, ki ga je zasledoval zakonodajalec z ZZZDR-D, ni le izvršitev obeh že ugotovljenih protiustavnosti, pač pa celovita ureditev in izenačitev istospolnih in raznospolnih parov v vseh pravicah in dolžnostih. V primerih, kjer se istospolne pare izenačuje z raznospolnimi v zakonsko določenih dolžnostih, ne gre za protiustavne omejitve pravic istospolnih parov, temveč za izenačitev v dolžnostih, ki so opredeljene na podlagi družinskih razmerij, kjer sta istospolna zveza in raznospolna zveza "v bistvenem enaki". Po mnenju Državnega zbora gre za v dejanskem enake okoliščine in situacije, kot pri presoji Ustavnega sodišča pri zakonski ureditvi dedovanja (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-426/05), saj gre tudi v drugih zakonih za enak način podeljevanja pravic kot v ZRIPS in ZD. Državni zbor utemeljuje protiustavnosti v 19 področnih zakonih in omenja še 21 zakonov, ki kot družinske člane izključujejo istospolne partnerje, ki niso registrirali svoje skupnosti, nekateri pa med družinske člane ne štejejo niti registriranih istospolnih partnerjev. Tako izpuščanje določenih oseb, ki so sicer čustveno povezane in živijo skupaj, po mnenju Državnega zbora predstavlja škodo javnemu interesu in pomeni tudi kršitev načela enakosti pred zakonom ter diskriminacijsko obravnavo.

21. Državni zbor navaja, da zakonska zveza ni človekova pravica in da veljavna opredelitev zakonske zveze ni v nasprotju z Ustavo. Meni pa, da odprave vseh obstoječih protiustavnosti zaradi neutemeljenega razlikovanja na podlagi okoliščine iz 14. člena Ustave ni mogoče zagotoviti z drugačno rešitvijo, kot jo predstavlja sprememba opredelitve zakonske zveze, sprejete z ZZZDR-D. Navaja, da je v okviru širokega polja proste presoje in odločanja, ki mu je zagotovljen, izbral le najprimernejšo rešitev, s katero se učinkovito doseže zastavljeni cilj, ki je en sam: popolna odprava diskriminacijske obravnave istospolnih parov. Državni zbor meni, da obstajajo politični, moralni in primerjalni argumenti za popolno izenačitev raznospolnih in istospolnih parov, torej izenačitev ne glede na spol oziroma spolno usmerjenost. Izenačitev v vseh pravicah in dolžnostih terja 14. člen Ustave in 1. člen Protokola št. 12 k EKČP, ki ju Državni zbor razlaga opirajoč se na prakso ESČP. Državni zbor meni, da je v primeru ZZZDR-D referendum nedopusten ravno zaradi tega, ker ZZZDR-D odpravlja tako že ugotovljene protiustavnosti kot tudi vse obstoječe protiustavnosti v področni zakonodaji, ki še ni bila predmet ustavne presoje.

22. ZZZDR-D obsega vsebinsko spremembo le štirih členov, in sicer tistih, ki se nanašajo na spremembo opredelitve zakonske zveze tako, da jo lahko skleneta dve osebi ne glede na spol. V ZZZDR je v 7. členu jasno določeno, da je posvojitev posebna oblika varstva mladoletnih otrok. Državni zbor v ta člen z novelo ZZZDR ne posega. Posvojitev ni pravica, pač pa ostaja poseben institut za zaščito mladoletnih otrok, v katerem se prek postopka posvojitve za mladoletnega otroka poišče najbolj primerne nadomestne starše in ne obratno. Z ZZZDR-D bodo istospolni pari pridobili zgolj in samo pravico, da podajo predlog za začetek postopka posvojitve, ne pa pravice do posvojitve kot take. Napačna je torej trditev, da bodo istospolni pari z ZZZDR-D pridobili pravico do posvojitve. Možnost, da tudi istospolni pari kandidirajo v postopku posvojitve, pa je le ena izmed logičnih posledic popolne zakonske izenačitve istospolnih in raznospolnih parov. V ZZZDR-D ni opore za sklep, da mora država državljanom zagotoviti možnost, da posvojijo otroka. Navaja primere zakonov, ki dopuščajo diskriminacijsko obravnavo otrok, ki živijo v istospolnih skupnostih, in zatrjuje, da se z ZZZDR-D tudi otrokom, ki živijo v takih družinah, zagotavljajo enake pravice in koristi, kot otrokom, ki živijo v družini, kjer sta starša poročena ali pa živita v zunajzakonski skupnosti. Tudi v tem delu se zagotavlja dosledno spoštovanje ustavne določbe, ki državi nalaga varstvo družine in še posebej varstvo otrok in mladine. Državni zbor poudarja, da je na podlagi 53. člena Ustave država dolžna varovati družino in otroke ne glede na to, ali gre za otroke, katerih starši ali skrbniki živijo v istospolni zvezi, ali za otroke, katerih starši ali skrbniki živijo v raznospolni zvezi. Takšne družine že obstajajo in nedopustno je, da jim država ne zagotavlja ustreznega varstva, ki ji ga nalaga Ustava.

23. Državni zbor poudarja, da se z ZZZDR-D in Sklepom zasleduje uveljavljanje več ustavnih načel in človekovih pravic ter svoboščin. Oba sledita spoštovanju načela pravne države (2. člen Ustave), pravice do enakega obravnavanja pred zakonom (prvi in drugi odstavek 14. člena Ustave, 14. člen EKČP, 2. in 4. člen Konvencije Združenih narodov o otrokovih pravicah (Uradni list SFRJ, št. 15/1990, Akt o nostrifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92 – KOP) ter Direktiva Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2. 12. 2000)), pravice do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen Ustave), pravice do zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave), pravice do odprave kršitve človekovih pravic (četrti odstavek 15. člena Ustave), avtoritete Ustavnega sodišča ter načela delitve oblasti (2. člen in drugi odstavek 3. člena Ustave), pravice do spoštovanja doma, družinskega življenja, skrbi za materinstvo, očetovstvo, starševstvo, družino in otroke, zakonsko zvezo in družino (53. člen Ustave, 8. člen EKČP), pravice in dolžnosti staršev (54. člen Ustave), pravice do mirnega uživanja premoženja (33. člen Ustave), 1. člena Prvega protokola h Konvenciji o varstvu človekovih pravic in svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – Protokol št. 1

k EKČP) in prepovedi spodbujanja k diskriminaciji ter razpihovanja sovraštva in nestrpnosti (63. člen Ustave).

24. Državni zbor posebej opozarja, da se je z ratifikacijo Protokola št. 12 k EKČP varstvo pred diskriminacijo v slovenskem ustavnem sistemu bistveno okrepilo in razširilo, saj zajema zakonske pravice. Sklicuje se na sodbo ESČP v zadevi *Sejdič in Finci proti Bosni in Hercegovini* z dne 22. 12. 2009, v kateri naj bi sodišče kot merilo presoje uporabilo 1. člen Protokola št. 12 k EKČP.

25. Kljub temu, da zakonska zveza ni človekova pravica, Državni zbor meni, da ureditev, kot je predlagana z ZZZDR-D, ne vzbuja nobenih pomislekov glede njene dopustnosti. Iz Ustave ne izhaja, da je zakonska zveza sklenjena le med osebama različnega spola, pač pa je določeno, da "zakonska zveza temelji na enakopravnosti zakoncev ter da se sklene pred pristojnim državnim organom". Tudi po sprejetju ZZZDR-D je tej ustavni določbi zadoščeno. Prav tako bo zadoščeno drugemu odstavku 53. člena Ustave, ki določa, da "zakonsko zvezo in pravna razmerja v njej, v družini in zunajzakonski skupnosti ureja zakon". Državni zbor navaja, da mora država v okviru 53. člena Ustave varovati družino ne glede na okoliščine iz 14. člena Ustave in mora varovanje družine zagotoviti tudi v primerih, ko gre za istospolne pare. Poudarja tudi, da sprejeta rešitev na noben način ne posega v pravice drugih posameznikov ali pravice raznospolnih parov in v zvezi s tem omenja odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 77/04, in OdlUS XIII, 54). Ureditev ni v nasprotju ne z Ustavo ne z mednarodnimi akti, je pa edina učinkovita rešitev, ki dosledno odpravlja vsakršno diskriminacijo ali z Ustavo prepovedano neenako obravnavo. Opozarja na stališče ESČP v sodbi v zadevi *Schalk in Kopf proti Avstriji*, v kateri sicer ni ugotovilo kršitve pravice do sklenitve zakonske zveze (po 12. členu EKČP), je pa vseeno ugotovilo, da ta pravica ni v vseh primerih omejena na zakonsko zvezo dveh oseb nasprotnega spola, zato tudi načeloma ni mogoče povsem izključiti uporabljivosti 12. člena EKČP. Državni zbor tudi ne vidi utemeljenega razloga, da bi morala biti razmerja med istospolnimi pari oziroma partnerji urejena v drugem, posebnem zakonu in ne krovnem zakonu, ki je za tovrstno urejanje in materijo edini primeren.

26. Državni zbor navaja tudi, da se s popolno izenačitvijo istospolnih in raznospolnih parov ne ureja le uveljavljanje pravic iz javne, pač pa tudi zasebne sfere. Po oceni Državnega zbora se namreč prepoved diskriminacije iz 14. člena Ustave nanaša tako na zasebno kot na javno sfero. Potreba po zagotavljanju enakega obravnavanja na vseh področjih izhaja tudi iz obveznosti, določene v 5. členu Ustave. Ta določba državi nalaga pozitivne obveznosti, s katerimi mora zagotoviti tudi enako obravnavanje, opredeljeno v 14. členu Ustave in Protokolu št. 12 k EKČP tako v javni kot tudi zasebni sferi. Posameznikom je namreč v zasebni sferi na voljo vrsta storitev, pri čemer je dostop do nekaterih odvisen tudi od priznanja določene osebe kot družinskega člana. Podlaga za takšno argumentacijo izhaja tudi iz sodbe Sodišča

Evropske unije v zadevi *Jürgen Römer proti Freie und Hansestadt Hamburg*, C- 147/08, z dne 10. 5. 2011.

27. V zvezi z očitkom, da vzpostavitev zunajzakonske skupnosti istospolnih parov prekomerno krči zasebnost in svobodo, Državni zbor navaja, da sam način ureditve instituta zunajzakonske skupnosti ne igra pomembne vloge, saj je namen ZZZDR-D odprava diskriminacije istospolnih parov in ne sprememba trenutno veljavne ureditve zunajzakonske skupnosti. Glede kršitve pravice do ugovora vesti navaja, da zakonska določitev te pravice ni predmet ZZZDR-D, zato tudi ni potrebe po posebni ureditvi v ZZZDR, ki bi odstopala od ureditve v Zakonu o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/07 – uradno prečiščeno besedilo in 65/08 – ZJU), po kateri matičarji tudi sedaj nimajo pravice do ugovora vesti. Rešitev, ki bi ugovor vesti dopuščala le pri porokah istospolnih parov, pa bi lahko bila neprimerna in nedopustna.

28. Na podlagi vseh navedenih argumentov in dejstev je po mnenju Državnega zbora razvidno, da ZZZDR-D ne more in ne sme biti predmet odločanja na referendumu, saj spada v okvir zakonov, glede katerih Ustava v drugem odstavku 90. členu določa, da razpis referendumu ni dopusten.

29. Odgovor Državnega zbora je Ustavno sodišče poslalo pobudnikoma referendumu, ki vztrajata pri navedbah v zahtevi. Navajata, da se podporniki Koalicije "Za otroke gre!" zavzemajo za ureditev vseh socialnih pravic in dolžnosti istospolnih parov, ki izhajajo iz njihovega skupnega življenja. Ne strinjajo pa se s tem, da istospolni pari lahko posvojijo otroka in da ima istospolni par pravico odločati o rojstvu otrok. Menita, da bi Državni zbor lahko pravice istospolnih parov uredil na drugačen nomotehničen način s spremembo ZRIPS. Dopolnjujeta navedbe o protiustavnosti ZZZDR-D zaradi sprejemanja po skrajšanem postopku in o tem, da veljavna opredelitev zakonske zveze kot zveze med moškim in žensko ni protiustavna, kar izhaja tudi iz odgovora Državnega zbora. Navajata, da istospolna zakonska zveza ni človekova pravica, zato pri odločitvi o vprašanju, ali takšne zveze priznavati, ne gre za človekove pravice ali druge protiustavnosti, temveč za vprašanje politične narave. Nasprotujeta stališču Državnega zbora, da so raznospolni in istospolni pari v enakih položajih, saj to stališče temelji na zanikanju naravnih dejstev, da imata lahko le moški in ženska biološke otroke. Po mnenju pobudnikov referendumu pomeni tako razumevanje načela enakosti pravno pozitivistično ukinjanje naravnega pomena zveze ženske in moškega za rojstvo, razvoj in vzgojo otroka. Navajata tudi, da Državni zbor ni uredil pravice do ugovora vesti na primer na področju izobraževanja, sklepanja zakonske zveze, socialnega skrbstva in sodstva, s čimer bi bila posameznikom v določenih poklicih lahko kršena pravica do ugovora vesti v zvezi s pravico do svobode vesti (svobodo vere). Zakonodajalec naj bi tako z ZZZDR-D v zakonski ureditvi ustvaril protiustavno pravno praznino, ki naj bi bila v neskladju z načelom določljivosti in predvidljivosti pravnih predpisov (načela pravne države iz 2. člena Ustave). V zvezi z mednarodnopravno zaščito družine navajata, da večina pravnih sistemov institut zakonske zveze priznava in ga v luči temeljnega

samoohranitvenega interesa vsake družbe tudi štiti kot osnovno prokreativno družbeno celico. Temu sledi tudi mednarodno pravo, v katerem je kot nesporno sprejeto načelo, da je tradicionalna družina, ki temelji na zakonski zvezi, temeljna celica družbe. Temu je po mnenju pobudnikov referendum sledil tudi ustavodajalec, ki je naravni institut zakonske zveze pripoznal v 53. členu Ustave.

30. Ustava izrecno sicer ne določa, da je različnost spolov predpogoj za sklenitev zakonske zveze, a je po mnenju pobudnikov referendum to samoumevno. Navajata, da 53. člena Ustave ni mogoče razumeti tako, da je ustavodajalec ureditev tega vprašanja prepustil zakonodajalcu. Opozarjata, da tudi v mednarodnih instrumentih matrimonialna raznospolnost izrecno (*expressis verbis*) ni omenjena, kar potrjuje, da je zakonska zveza predpravni institut in da je bila raznospolnost do te mere samoumevna, da je države pogodbenice nikoli niso konkretno in specifično izpostavile, temveč so jo v posameznih pravnih pojmi vedno implicirale. Na raznospolnost namreč neposredno kažejo konvencijske določbe, ki govorijo o moških in ženskah ter določbe o zakoncih, družini, itd. Vsi ti pojmi so v mednarodnih instrumentih razumljeni tako, da se nanašajo na tradicionalno družino. Do takšnega razumevanja mednarodnega prava po mnenju pobudnikov referendum privede tudi razmislek o smislu in učinkih mednarodne norme glede enakopravnosti zakoncev. Slednja namreč temelji na pravni enakosti, ki predpostavlja različnost spolov. Kakor hitro nastopi matrimonialna istospolnost, ta določba izgubi svoj smisel. Tudi med državami pogodbenicami EKČP (še) ni zadostne enotnosti glede odprave različnosti spolov kot kvalifikatorne okoliščine za veljavno sklepanje zakonskih zvez.

## B. – I.

31. V skladu s prvim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo. V skladu z drugim stavkom drugega odstavka tega člena jo uresničuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti. Ljudstvo neposredno izvršuje oblast ali neposredno sodeluje pri njenem izvrševanju v znanih oblikah t. i. neposredne demokracije, med katere spada tudi referendum. Gre za obliko neposrednega odločanja volivcev o ustavi, zakonu ali drugem pravnem aktu ali o drugem vprašanju, ki je pomembno za družbeno skupnost. Pomeni pravico vseh državljanov, ki imajo volilno oziroma glasovalno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o posameznem aktu (praviloma) predstavniškega telesa. Z vidika delovanja državne oblasti pa pomeni način sodelovanja ljudstva pri sprejemanju najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti predstavniškega telesa.<sup>1</sup> V tem primeru se ob predstavniškem telesu kot zakonodajalec pojavi tudi ljudstvo.

---

<sup>1</sup> Povzeto po I. Kaučič v: I. Kaučič (ur.), Zakonodajni referendum, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 21.

32. Čeprav v Republiki Sloveniji oblast izvršujejo državljani posredno prek svojih predstavnikov v Državnem zboru ali neposredno na zakonodajnem referendumu, pa noben od teh dveh načinov demokratičnega izvrševanja oblasti ni brez omejitev. V Republiki Sloveniji je namreč vzpostavljena ustavna demokracija, katere bistvo je v tem, da vrednote, ki jih varuje Ustava, prevladajo tudi nad demokratično sprejetimi odločitvami večine (prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-111/04). Vsaka oblast se lahko izvaja samo v okviru Ustave in vsaka oblastna odločitev se mora gibati v okviru ustavno dopustnih možnosti. Za primere, ko Državni zbor kot splošno predstavniško telo sprejme protiustavne zakonske rešitve, že Ustava določa mehanizem, prek katerega se lahko take določbe izločijo iz pravnega reda – z odločitvijo Ustavnega sodišča v postopku za oceno ustavnosti zakona (odločba Ustavnega sodišča št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009, Uradni list RS, št. 91/09, in OdlUS XVIII, 50, 8. točka).

33. Ustava ureja zakonodajni referendum v 90. členu, ki je bil spremenjen z UZ90, 97, 99. V skladu s prvim odstavkom 90. člena Ustave Državni zbor razpiše referendum o uveljavitvi zakona, če to zahteva najmanj štirideset tisoč volivcev. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere nedopustnosti referendumov, in sicer referendumov ni dopustno razpisati:

- o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,
- o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,
- o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb in
- o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

V skladu s tretjim odstavkom 90. člena Ustave imajo pravico glasovanja na referendumu vsi državljani, ki imajo volilno pravico. Na podlagi četrtega odstavka 90. člena Ustave je zakon na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev (zavrnilni kvorum). Ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referendumov pa Ustava v petem odstavku 90. člena prepušča zakonski ureditvi.<sup>2</sup>

34. Ustavna sprememba zahteva uskladitev ZRLI v roku enega leta (prvi odstavek II. razdelka UZ90, 97, 99). Do uskladitve se v skladu z drugim odstavkom II. razdelka UZ90, 97, 99 21. člen ZRLI smiselno uporablja tako, da Ustavno sodišče odloči o sporu med predlagateljem referendumov in Državnim zborom, ki zavrne razpis referendumov o zakonu.

35. Iz prvega odstavka 90. člena Ustave izhaja, da zakonodajni referendum razpiše Državni zbor, da je predmet referendumov zakon kot celota (in ne njegova posamezna vprašanja), da je referendum naknadni (o zakonu, ki ga je Državni zbor že sprejel,

---

<sup>2</sup> Peti odstavek 90. člena Ustave določa, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

vendar še ni uveljavljen) in da se na referendumu odloča o uveljavitvi zakona (t. i. suspenzivni referendum, ker zahteva za njegov razpis odloži uveljavitev zakona do odločitve na referendumu).

36. Veljavna ureditev zakonodajnega referendumu se v marsičem razlikuje od prej veljavne ureditve. Pred spremembo je Ustava urejala zakonodajni referendum, ki ga je Državni zbor lahko razpisal na svojo pobudo, razpisati pa ga je moral, če je to zahtevala najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali 40.000 volivcev. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo je torej referendumska iniciativa zelo zožena, saj se nanaša zgolj na volivce. Bistvena sprememba je tudi določitev primerov nedopustnosti referendumu. Po prejšnji ureditvi je bilo referendum dopustno razpisati o vseh vprašanih, ki so lahko predmet zakonskega urejanja. Vendar pa pravica zahtevati zakonodajni referendum tudi po prejšnji ureditvi ni bila absolutna v tem pogledu, da bi moral biti referendum dopusten vselej, kadar so bili za njegov razpis izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 90. člena Ustave. Takšno stališče je Ustavno sodišče sprejelo že v odločbi št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4), v kateri je izhajalo iz tega, da vzporedno s pravico, zagotovljeno v drugem odstavku 90. člena Ustave, lahko obstajajo tudi druge, prav tako ustavno varovane vrednote, ki jim je treba zagotoviti ustavnopravno varstvo; teža teh drugih ustavnih vrednot je lahko v posameznih primerih tako pomembna, da se jim mora pravica zahtevati razpis zakonodajnega referendumu umakniti. Na tem je temeljil tudi prvi odstavek 21. člena ZRLI, na podlagi katerega se kljub izpolnjenim pogojem iz drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ni izvedel, če je Ustavno sodišče presodilo, da bi zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice. Za razliko od prejšnje ureditve drugi odstavek 90. člena Ustave izrecno določa štiri zakonodajna področja oziroma vrste zakonov, o katerih referendumu ni dopustno razpisati. Tretja bistvena sprememba pa je določitev novih pogojev za veljavnost odločitve na referendumu. Na podlagi četrtega odstavka 90. člena Ustave je namreč zakon na referendumu zavrnjen, če proti njemu glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali, pod pogojem, da proti zakonu glasuje najmanj petina vseh volivcev (zavrnilni kvorum).<sup>3</sup> Naknadni zavrnitveni zakonodajni referendum, ki ga je uveljavil z zadnjo ustavno spremembo ustavodajalec, je torej sredstvo za preprečitev nastopa veljavnosti pravnega akta, ki ga je sprejelo predstavniško telo, volivke in volivci pa mu nasprotujejo (ljudski veto).<sup>4</sup>

37. Pobudnika referendumu zatrjuje, da Državni zbor glede na besedilo drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99 o dopustnosti referendumu ne bi smel odločati že v fazi zbiranja podpisov za podporo zahtevi za razpis referendumu, temveč šele potem, ko bi bilo (če bi bilo) 40.000 podpisov že zbranih in bi pobudnik referendumu v skladu z ZRLI postal predlagatelj referendumu.

---

<sup>3</sup> Po prejšnji ureditvi je Ustava urejala t. i. potrditveni referendum, pri katerem je bil predlog zakona na referendumu sprejet, če je zanj glasovala večina volivcev, ki so glasovali.

<sup>4</sup> I. Kaučič, nav. delo, str. 24.



38. UZ90, 97, 99 res določa, da Ustavno sodišče odloči o sporu med Državnim zborom in "predlagateljem referendum". Vendar te določbe ni mogoče razumeti tako, da lahko Državni zbor odloči o zavrnitvi razpisa referendum šele potem, ko je že zbranih 40.000 podpisov za podporo zahtevi za razpis referendum in pobudnik referendum postane predlagatelj referendum v smislu ZRLI. Besedna zveza "predlagatelj referendum" je avtonomen ustavni pojem, ki pomeni tako pobudnika referendum kot tudi predlagatelja referendum v smislu ZRLI. Dopustitev možnosti, da Državni zbor lahko odloči o zavrnitvi razpisa referendum že v fazi zbiranja podpisov, izhaja iz dejstva, da zakoni, glede katerih drugi odstavek 90. člena Ustave izključuje dopustnost referendum, varujejo pomembne ustavne dobrine (obramba države, varnost ali odprava posledic naravnih nesreč), zagotavljajo temeljne davčne in finančne podlage ter vire za financiranje države, omogočajo izvrševanje državnega proračuna ali odpravljajo protiustavnosti na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugih protiustavnosti. Glede na cilje, ki jih ti zakoni zasledujejo, je treba dopustiti možnost, da se dvomi o ustavnosti referendumskega odločanja čim prej razrešijo, in s tem omogočiti čim hitrejše končanje zakonodajnega postopka v širšem pomenu,<sup>5</sup> ki naj privede do končne odločitve o tem, ali se določen zakon, ki ga je Državni zbor že sprejel, uveljavi.

39. Dopustitev možnosti, da Državni zbor lahko odloči o zavrnitvi razpisa referendum že v fazi zbiranja podpisov v podporo zahtevi za razpis referendum, je tudi v korist volivcev. V trenutku, ko predsednik Državnega zbora določi rok za zbiranje podpisov, so državljani pozvani, naj se opredelijo, ali podpirajo vsebino zahteve za razpis referendum o določenem zakonu. To vprašanje je zastavljeno vsem državljanom, ki imajo volilno pravico. Vprašanje, ki se zastavlja v tej fazi postopka za razpis zakonodajnega referendum, je v bistvu isto kot vprašanje, ki bi se zastavilo na referendumu, če bi dobilo potrebno podporo. Tako v prvem kot v drugem primeru je vprašana ista ciljna populacija. Zato samo zaradi tega, ker zbiranje podpisov v tej fazi postopka še nima narave zahteve v smislu 12. člena ZRLI, je pa to že vsebinsko opredeljena zahteva, ki potrebuje samo še podporo volivcev, ni smiselno čakati, da bo pobuda tudi formalno postala zahteva (in s tem zavlačevati z uveljavitvijo zakona), če je že v tej fazi očitno, da tega vprašanja ne bo dopustno zastaviti isti ciljni populaciji kasneje.<sup>6</sup> Zato je treba ustavni pojem "predlagatelj referendum", upoštevaje tudi drugi odstavek 21. člena ZRLI, v novi ustavni ureditvi referendum razumeti tako, da lahko Državni zbor odloči o zavrnitvi razpisa referendum že v fazi zbiranja podpisov v podporo referendumski zahtevi oziroma da

---

<sup>5</sup> Zakonodajni postopek v širšem smislu vključuje poleg postopka sprejemanja zakona v Državnem zboru (zakonodajni postopek v ožjem smislu) tudi zakonodajno iniciativo (88. člen Ustave), suspenzivni veto Državnega sveta (drugi odstavek 91. člena Ustave), zakonodajni referendum (90. člen Ustave), razglasitev zakona (prvi odstavek 91. člena in druga alineja prvega odstavka 107. člena Ustave) ter objavo zakona v Uradnem listu Republike Slovenije.

<sup>6</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-266/95 z dne 20. 11. 1995 (Uradni list RS, št. 69/95, in OdlUS IV, 116).

lahko sproži spor pred Ustavnim sodiščem v zvezi s tako odločitvijo tudi že pobudnik referendumu.

40. Z izpodbijanem sklepom je Državni zbor zavrnil razpis referendumu o ZZZDR-D, ker naj bi po njegovem šlo za zakon, ki odpravlja protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Glede na navedeno mora Ustavno sodišče odgovoriti na vprašanje, ali gre za pravni položaj iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Ugotoviti (presoditi) mora torej, ali je ZZZDR-D zakon, s katerim je zakonodajalec odpravil protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

41. V skladu s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave referendumu ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost. Odprava protiustavnosti z logično nujnostjo predpostavlja predhodno ugotovitev te protiustavnosti. Ni namreč mogoče odpravljati nečesa, za kar tisti, ki to odpravlja, niti ne ve, da to, kar odpravlja, sploh obstaja.

42. Vprašanje je torej, na katero protiustavnost se nanaša četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave oziroma kdo je tisti, ki je ugotovil protiustavnost, katere odprava je predmet zakona. Ustava v drugem stavku drugega odstavka 3. člena opredeljuje načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V sistemu delitve oblasti je v skladu s prvo alinejo prvega odstavka 160. člena Ustave pristojno presojati ustavnost predpisov zakonodajne veje oblasti Ustavno sodišče.<sup>7</sup> To pomeni, da je Ustavnemu sodišču zaupano dokončno in avtoritativno ugotavljanje protiustavnosti. Zato je besedilo četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki govori o odpravi protiustavnosti, treba razumeti tako, da referendumu ni dopustno razpisati le o zakonih, ki odpravljajo tisto protiustavnost, ki jo je predhodno v svojih odločbah že ugotovilo Ustavno sodišče, in o zakonih, ki odpravljajo kršitev človekove pravice, ugotovljene s sodbo ESČP (8. člen Ustave in 46. člen EKČP).

43. Tako razumevanje četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave izhaja že iz zgodovinsko-primerjalne razlage prejšnje in veljavne ureditve naknadnega zakonodajnega referendumu. Do spremembe 90. člena Ustave je Ustavno sodišče odločalo o dopustnosti referendumu na podlagi 21. člena ZRLI, saj prejšnja ureditev ni določala primerov, ko referendum ne bi bil dopusten. Pravica zahtevati zakonodajni referendum sicer tudi prej ni bila absolutna v tem pogledu, da bi bil referendum

---

<sup>7</sup> V sistemu delitve oblasti je Ustavno sodišče sicer organ sodne veje oblasti (odločba št. U-I-163/99 z dne 23. 9. 1999, Uradni list RS, št. 80/99, in OdlUS VIII, 209), vendar ima v primerjavi z drugimi sodišči, ki izvršujejo sodno funkcijo, posebne pristojnosti (160. in 161. člen Ustave). Je tisti državni organ, ki presoja ustavnost predpisov zakonodajne veje oblasti kakor tudi ustavnost in zakonitost predpisov izvršilne veje oblasti. V skladu s prvim odstavkom 1. člena ZUstS je Ustavno sodišče najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

dopusten vselej, ko so bili za njegov razpis izpolnjeni pogoji iz drugega odstavka 90. člena Ustave. Na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI se kljub izpolnjenim pogojem iz drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ni izvedel, če je Ustavno sodišče presodilo, da bi zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice. Prejšnja ureditev je torej prepuščala Ustavnemu sodišču presojo možnosti nastanka katerekoli protiustavnosti, tudi take, ki je Ustavno sodišče še ni ugotovilo, in je Ustavnemu sodišču omogočala tehtanje med pravico do referenduma in težo morebitnih protiustavnih posledic referenduma (npr. odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009, Uradni list RS, št. 35/09, in OdlUS XVIII, 20, št. U-II-2/09 in št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 17. 12. 2012, Uradni list RS, št. 102/12, in OdlUS XIX, 39).

44. To je po eni strani pomenilo, da je moralo Ustavno sodišče samo oblikovati vsebinska merila presoje (ne)dopustnosti referenduma, ki jih je z razvijajočo se jurisprudenco postopoma dograjevalo.<sup>8</sup> To je vplivalo na predvidljivost odločanja in s tem na dejanski položaj pobudnikov oziroma predlagateljev referenduma. Po drugi strani je takšna ureditev zahtevala ugotavljanje morebitnega protiustavnega stanja kot reševanje predhodnega vprašanja znotraj samega postopka odločanja o dopustnosti referenduma, ki je del zakonodajnega postopka v širšem smislu. Vse to je dodatno zapletalo in oteževalo zakonodajni postopek ter odlagalo uveljavitev zakona, ki ga je Državni zbor že sprejel. Teh pomanjkljivosti se je zavedal tudi ustavodajalec.<sup>9</sup> Da bi bilo v skladu z načeli pravne države že vnaprej jasno, kateri referendumi so dopustni in kateri ne, je zato za razliko od prejšnje ureditve v drugem odstavku 90. člena Ustave izrecno, jasno in določno navedel primere, ko referenduma ni dopustno razpisati. Jasno je povedal, da v teh, taksativno naštetih primerih, pravica do referenduma sploh ne obstaja.

45. Razlika v ureditvah je torej bistvena. Ne le, da je pojem "možnost nastanka protiustavnih posledic" širši od pojma "odprava protiustavnosti", v novi ustavni ureditvi referenduma je v primeru, ko zakonodajalec odpravlja protiustavnost (izvršuje odločbo Ustavnega sodišča ali sodbo ESČP), pravica do referenduma tudi že vnaprej izključena. Tehtanje med pravico do referenduma in drugo ustavno vrednoto, ki se uresničuje z zakonom, ki implementira odločbo Ustavnega sodišča ali sodbo ESČP, je tu opravil že ustavodajalec. Pri tem je dal absolutno prednost spoštovanju odločb Ustavnega sodišča in sodb ESČP ter ustavnim vrednotam, ki jih take odločbe varujejo.

46. Z izrecnim naštevanjem primerov, ko referenduma ni dopustno razpisati, je ustavodajalec odpravil nepredvidljivosti in nejasnosti na občutljivem področju (izvrševanja) pravice zahtevati razpis referenduma oziroma pravice glasovati na referendumu. Nova ureditev zagotavlja jasen, določen in pregleden referendumski

---

<sup>8</sup> Nazadnje je Ustavno sodišče dogradilo merila presoje v odločbi št. U-II-1/12, U-II-2/12.

<sup>9</sup> Glej Poročilo Ustavne komisije Državnega zbora o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (EPA 620-VI) z dne 29. 3. 2012.

postopek, ustvarja pogoje za hitrejše dokončanje zakonodajnega postopka in vnaša predvidljivost v referendumski postopek ter s tem izboljšuje položaj zainteresiranih subjektov (možnih pobudnikov in predlagateljev referenduma ter tudi Državnega zbora), hkrati pa z izključitvijo referenduma v vnaprej določenih primerih učinkovito varuje pomembne ustavne dobrine, ki bi bile zaradi njegove izvedbe ogrožene. Izrecna določitev zakonov, o katerih razpis referenduma ni dopusten, odpravlja tudi nevarnosti arbitrarne presoje dopustnosti referenduma, saj postavlja jasnejše kriterije za to presojo in hkrati potencialnim predlagateljem jasno pove, kdaj referendum ni dopusten. Bolj, ko so pravila jasna in nedvoumna, manj je nejasnosti okoli njihove razlage in uporabe ter posledično tudi manj sporov.

47. Stališče, po katerem se četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave nanaša le na zakone, ki odpravljajo tisto protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, seveda ne pomeni, da zakonodajalec ne sme po lastni presoji spreminjati zakonskih ureditev, za katere oceni, da niso v skladu z Ustavo. Zakonodajalec je namreč v skladu z Ustavo dolžan skrbeti, da so njegovi pravni akti ustavnoskladni (87. in 153. člen Ustave). Kot nosilec zakonodajne funkcije se mora odzivati na potrebe na vseh področjih družbenega življenja, kar velja še toliko bolj, če te potrebe zadevajo temelje delovanja države ali sposobnost učinkovitega zagotavljanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>10</sup> Pri opravljanju zakonodajne funkcije je vezan le na Ustavo in v tem okviru sam presoja, katere zadeve bo uredil z zakonom in kako. Vendar pa Ustava v prvem stavku drugega odstavka 3. člena določa načelo ljudske suverenosti,<sup>11</sup> po katerem vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu, nosilci oblasti pa delujejo kot predstavniki ljudstva. Iz načela ljudske suverenosti izhaja načelo demokratične države (1. člen Ustave), znotraj katerega obstajata dva temeljna načina izvrševanja ljudske suverenosti: posredni in neposredni. Najpomembnejša oblika neposrednega sodelovanja ljudstva pri izvrševanju oblasti je referendum. Obstoj referenduma v posameznem sistemu nujno pomeni, da predstavniško telo ni izključni zakonodajalec, ampak je to tudi ljudstvo.<sup>12</sup>

48. Po Ustavi imata zato svobodo zakonodajnega odločanja tako predstavniško telo kot tudi ljudstvo samo. Niti zakonodajalec niti ljudstvo pa zakonodajne svobode nimata, ko gre za obveznost izvršiti odločbe Ustavnega sodišča ali sodbe ESČP. Odveč je ponavljati, da so odločbe Ustavnega sodišča in sodbe ESČP za Državni zbor obvezne in da jih je dolžan izvršiti v postavljenih rokih. Nespoštovanje teh odločb pomeni hudo kršitev načel pravne države iz 2. člena Ustave in načela delitve oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave.<sup>13</sup> Ustava in odločbe Ustavnega sodišča ter sodbe ESČP torej ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč

<sup>10</sup> Primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/12, U-II-2/12.

<sup>11</sup> Prvi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo.

<sup>12</sup> I. Kaučič, F. Grad, Ustavna ureditev Slovenije, GV Založba, Ljubljana 2011, str. 224.

<sup>13</sup> Glej na primer odločbi Ustavnega sodišča št. U-II-2/09 in št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10, in OdlUS XIX, 11).

tudi državljanke, kadar oblast izvršujejo neposredno z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu.<sup>14</sup>

49. Prav to je razlog, da ima v primerih iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave Državni zbor dolžnost preprečiti referendum. V vseh drugih primerih, ko predstavniški organ po lastni presoji odpravlja domnevno protiustavnost na področju človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, pa volja predstavniškega telesa ne more prevladati nad pravico ljudstva, da zahteva razpis referenduma oziroma da izvršuje zakonodajno funkcijo neposredno z glasovanjem na referendumu. Razlaga četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, po kateri odprava protiustavnosti pomeni zgolj odpravo tiste protiustavnosti, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, je zato tudi *in favorem* pravici do referenduma. Ko je ustavodajalec to pravico že vnaprej izključil, je to storil samo za ozko določene primere. V primerih, ko bi na podlagi volje ljudstva stopile v veljavo domnevno protiustavne zakonske rešitve, pa Ustava določa učinkovite mehanizme, prek katerih se lahko take določbe izločijo iz pravnega reda – z odločitvijo Ustavnega sodišča v postopku za oceno ustavnosti zakona na podlagi zahtev upravičenih predlagateljev iz prvega odstavka 23.a člena ZUstS oziroma pobud, kadar pobudniki izkazujejo pravni interes, ali pa v postopku po 30. členu in drugem odstavku 59. člena ZUstS.

50. Glede na navedene razloge, vključno s cilji, ki jih zasleduje četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave (glej 46. točko obrazložitve), za razlago te ustavne določbe ni pomemben namen ustavodajalca, ki ni jasno razviden iz samega besedila in celotne ureditve in ki za nameček nima jasne in nedvoumne opore niti v ustavodajnem gradivu.<sup>15</sup> Pravna interpretacija normativnega besedila je namreč usmerjena v objektivno veljavni smisel pravnega pravila in se ne omejuje na ugotavljanje cilja, ki ga je imel morda v mislih avtor tega besedila.<sup>16</sup> Poleg tega že iz jezikovne razlage izhaja, da besedna zveza "ugotovljena protiustavnost" pomeni pleonazem, saj se (kot je bilo pojasnjeno v 41. točki obrazložitve) po naravi stvari lahko odpravlja le nekaj, za kar tisti, ki to odpravlja, ve, da to, kar odpravlja, že obstoji. Tudi če ustavodajalec ni sledil predlogu Strokovne skupine pri Ustavni komisiji, ki je predlagala dikcijo "za odpravo ugotovljene neustavnosti" in je besedo "ugotovljene" izključil iz besedila, to še ne pomeni, da je referendum izključen tudi takrat, ko zakonodajalec odpravlja protiustavnost, ki jo je sam ugotovil. Če bi namreč v besedilu

<sup>14</sup> Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003, OdiUS XII, 101.

<sup>15</sup> V obravnavanem primeru je iz ustavodajnega gradiva razvidno, da ustavodajalec ni sledil predlogu strokovne skupine, da se v besedilu ohrani pojem "ugotovljena" protiustavnost. Razlog oziroma namen opustitve besede "ugotovljena" iz gradiva izrecno ne izhaja.

<sup>16</sup> Zato je mogoče, da kot voljo oziroma smisel pravnega pravila opredelimo nekaj, kar nikdar ni bilo navzoče v zavestni volji avtorjev besedila. Razlagalec lahko besedilo razume bolje, kakor so ga razumeli njegovi ustvarjalci. Ta objektivni smisel normativnega besedila zato ni za vedno vezan na neko določeno vsebino, temveč je vselej sposoben na nove pravne potrebe in pravna vprašanja spremenjenih časovnih okoliščin odgovarjati z novimi pomeni, ni si ga mogoče zamišljati kot enkratnega procesa volje, ki je ustvaril normativno besedilo, temveč kot spreminjajočo se trajno voljo, ki nosi to normativno besedilo (G. Radbruch, *Filozofija prava*, GV Založba, Ljubljana 2007, str. 146 in 147).

ostal pridevnik "ugotovljena", bi še vedno ostalo odprto, kdo je tisti, ki je poklican ugotavljati protiustavnost (npr. Državni zbor, predlagatelj zakona, pravna stroka, strokovne službe in predlagatelji zakona, ločena mnenja ustavnih sodnikov, itd.). Vendar 160. člen Ustave daje jasen odgovor: za ugotavljanje protiustavnosti z učinkom *erga omnes* je pristojno Ustavno sodišče. Ko pa gre za konvencijske pravice, je to ESČP.

51. V skladu s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave torej referendum ni dopustno razpisati o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. Te določbe pa seveda ni mogoče razlagati tako, da referendum ni dopustno razpisati v primerih, ko zakonodajalec sprejme zakonsko ureditev, s katero sicer posredno, prek njenih refleksnih učinkov na druga pravna področja, odpravlja protiustavnost, ki jo je že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. V takih primerih namreč zakonodajalec spreminja ureditev vprašanj, ki z ugotovljeno protiustavnostjo niso v neposredni zvezi. Res je, da sme Državni zbor kot zakonodajalec v okviru svojih pristojnosti avtonomno izbrati način, kako in v katerem zakonu bo odpravil protiustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP. Če to stori na posreden način, tako da spremeni druge ureditve, ki niso bile ugotovljene kot protiustavne, ali na novo uredi kakšno področje, je to vsekakor izraz njegove zakonodajne svobode. Vendar toliko, kot jo ima v takem primeru on, jo ima tudi ljudstvo. Zato tako odpravljanje ugotovljene protiustavnosti ne more biti razlog za nedopustitev referendumu.

## B. – II.

52. ZZZDR-D neposredno spreminja opredelitev zakonske zveze iz prvega odstavka 3. člena ZZZDR (in še nekaj s to določbo neposredno povezanih določb), posredno pa s spremembo opredelitve posega tudi v ureditve v neopredeljenem številu področnih zakonov (šlo naj bi za okoli 70 zakonov) in pri tem med drugim posredno odpravlja le protiustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-425/06<sup>17</sup> ter se nanaša na ureditev dedovanja istospolnih partnerjev v ZRIPS. Pri takem urejanju torej ne gre za neposredno odpravo že ugotovljene protiustavnosti, temveč za ureditev nečesa drugega, kot je tisto, kar nalaga omenjena odločba Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče namreč nikoli ni ugotovilo protiustavnosti veljavne opredelitve zakonske zveze in pogojev za njeno sklenitev (prvi odstavek 3. člena in 16. člen ZZZDR).

---

<sup>17</sup> Zakonodajalec je z ZZZDR-D posredno odpravil zgolj protiustavnost, ki jo je Ustavno sodišče ugotovilo v odločbi št. U-I-425/06. Sporna izenačitev namreč niti posredno ne odpravlja protiustavnosti, ki jo je Ustavno sodišče ugotovilo v odločbi št. U-I-212/10, saj vsebuje drugi odstavek 10. člena ZD lastno opredelitev zunajzakonske skupnosti.

53. ZZZDR-D, katerega predmet urejanja je opredelitev zakonske zveze, torej ni zakon, pri katerem bi šlo za pravni položaj iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Zato je Ustavno sodišče izpodbijani sklep Državnega zbora o tem, da zavrne razpis referendumu o ZZZDR-D, razveljavilo. S tem ne bo ugasnila dolžnost Državnega zbora, da izvrši zgoraj navedeni odločbi Ustavnega sodišča.

### C.

54. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka II. razdelka UZ90, 97, 99, prvega odstavka 21. člena ZRLI in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovale sodnice Jadek Pensa, Korpič – Horvat, Pogačar in Sovdat. Pritrdilna ločena mnenja so dali sodnica Klampfer in sodniki Mozetič, Petrič in Zobec. Odklonilna ločena mnenja so dale sodnice Jadek Pensa, Korpič – Horvat, Pogačar in Sovdat.

mag. Miroslav Mozetič  
Predsednik