



**REPUBLIKA SLOVENIJA  
USTAVNO SODIŠČE**

**Številka:** U-II-3/11-25

**Datum:** 16. 12. 2011

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE JASNE POGAČAR K ODLOČBI ŠT.  
U-II-3/11**

1. Čeprav se zavzemam za zožujočo razlago pristojnosti Ustavnega sodišča iz 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI), ne morem pritrditi opravljeni presoji. Ustavno sodišče se ni ukvarjalo z razlogi, ki naj bi utemeljevali nastanek protiustavnih posledic, je pa razložilo, da že odložena uporaba Družinskega zakonika (v nadaljevanju DZ) preprečuje njihov nastanek. S takšno razlago, ki temelji na stališču, da DZ še eno leto od uveljavitve ne bo učinkoval, zaradi učinkovanja Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (v nadaljevanju ZZZDR) in Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti (v nadaljevanju ZRIPS) pa bo pravni položaj dejansko ostal enak, se ne morem strinjati.

2. Zastopam stališče, da postane sprejeti zakon z uveljavitvijo, t.j. z začetkom veljavnosti, del veljavnega pravnega reda in pridobi obvezno moč zakona. Na to ne kaže samo oblika, v kateri je bil sprejet, razglašen in objavljen, pač pa tudi njegova vsebina. Ta postane spoznavna in pomeni glede na namen odložene uporabe, ki jo poudarja nomotehnika, pravno podlago za izdajo podzakonskih predpisov in drugih ukrepov. V prehodnem obdobju je tak zakon mogoče novelirati, ga razveljaviti, pri odločanju o posamičnih zadevah pa razlagati njegovo vsebino in se nanjo sklicevati. V primerih, kot je obravnavani, bo treba v prehodnem obdobju v skladu z ureditvijo v DZ razlagati norme dosedanjih predpisov in presoјati učinke pravnomočnih odločitev. Prehodne določbe DZ namreč to zahtevajo, dosednji podzakonski predpisi se uporabljajo le, kolikor niso v nasprotju z DZ. Poznejši začetek uporabe zakona je običajen, če se z zakonom ureja nova, doslej še ne urejena materija, ali če gre za obsežnejše dograditve veljavne zakonske ureditve, ki terjajo izdajo in uporabo novih izvršilnih predpisov, v času do njihove izdaje pa ni mogoče smiselno uporabljati dosedanjih.<sup>1</sup> Poznejši začetek uporabe je običajen pri sistemskih zakonih, s katerimi se normira neka zaokrožena celota in se z predlaganimi rešitvami zasleduje tudi cilj, da se neka materija na novo normira. Odložena uporaba DZ kaže na postopnost prilagajanja novi normativni vsebini, ki je nujna za zagotovitev delovanja izvršilne oblasti, ne pa na obstoj stanja pred začetkom veljavnosti DZ. Zato menim, da poznejši začetek uporabe DZ ni okoliščina, ki bi izkazovala odsotnost možnosti nastanka protiustavnih posledic, ali celo postala merilo za odločanje po 21. členu ZRLI.

3. Dejstvu učinkovanja ZZZDR in ZRIPS v prehodnem obdobju, ki ga določa DZ, tudi ne pripisujem pomembnosti. Navedena zakona bosta zaradi DZ sicer prenehala učinkovati, vendar se sprašujem, če se sporna vprašanja sploh nanašajo na vsebino, ki jo urejata, kar bi pomenilo, da vprašanje nujnosti sprememb obstoječe zakonske

---

<sup>1</sup> Povzeto po Nomotehnične smernice, Podlage za izdelavo pravnih predpisov, Služba Vlade Republike Slovenije za zakonodajo, Založba Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2004, st. 81.

ureditve sploh ni pomembno. ZZZDR, ki je bil uveljavljen leta 1977 in nekajkrat noveliran, ureja vprašanja sobivanja dveh odraslih oseb nasprotnega spola (zakonske zveze in v pravnih posledicah njej izenačene zunajzakonske skupnosti) in, kar je razvidno iz 1. člena, tudi institute, ki sodijo v okvir urejanja teh oblik sobivanja, kot so razmerja med starši in otroki in med drugimi sorodniki, posvojitev, rejništvo ter drugo varstvo. ZRIPS, ki je bil uveljavljen leta 2005, pa ureja, glede na 1. člen, pogoje in postopek za registracijo istospolne partnerske skupnosti, pravne posledice registracije, prenehanje ter razmerja med partnerjema oziroma partnericama po prenehanju registrirane skupnosti.

4. Iz Predloga DZ,<sup>2</sup> zahteve Državnega zbora in mnenja Vlade razberem, da sloni DZ na novem, širšem konceptu normiranja,<sup>3</sup> ker je namen zakonodajalca v uveljavitvi sistemske ureditve na področju družinskega prava. Poglavitne rešitve DZ so namenjene (1.) uresničitvi odločitev Ustavnega sodišča, (2.) dograditvi obstoječe zakonske ureditve in (3.) odpravi pravne neurejenosti. Ocenjujem, da so v obravnavani zadevi za odločanje po 21. členu ZRLI najpomembnejša vprašanja v zvezi z odpravo pravne neurejenosti. Državni zbor zatrjuje, da bi po novem konceptu normiranja vprašanja sobivanja dveh odraslih oseb istega spola morala biti pravno urejena in vključena v sistemsko ureditev na točno določen način, ki naj bi bil edino ustavnopravno skladen, zato naj bi zakonodajni referendum ne bil dopusten. Predlagatelj zakonodajnega referenduma pa meni, da gre za vprašanja temeljnih medčloveških razmerij, ki zadevajo vse volivce, in poudarja, ..... da naj bi se na referendumu glasovalo zgolj o simboličnem in abstraktnem izenačevanju oblik sobivanja odraslih oseb ter o razumevanju otrokove koristi, ne pa o posameznih konkretnih rešitvah.... Sporna so torej vprašanja dopustnosti referendumskega odločanja o vprašanih nove normativne vsebine, ne pa morebitne protiuustavnosti obstoječe zakonske ureditve in nujnosti sprememb. Učinkovanje ZZZDR in ZRIPS v prehodnem obdobju samo po sebi tudi ne more biti problematično, ker DZ (glede na vsebino svojega urejanja) ne ukinja obstoječih pravno urejenih oblik sobivanja. Lahko bi se zastavilo le vprašanje obstoja naknadne protiuustavne pravne praznine, saj zakonodajalcu, glede na vsebino in namen urejanja v ZZZDR in ZRIPS, ni mogoče očitati, da ni uredil vseh vprašanj.

5. O odločanju po prvem odstavku 21. člena ZRLI se mi zastavlja vedno več vprašanj. Normativna ureditev zakonodajnega referenduma je dokaj skopa in ne vsebuje izrecnih omejitev glede vprašanj ali pa zakonov, o katerih ni mogoče odločati na referendumu. Da v kakšnem primeru odločanje na zakonodajnem referendumu ni dopustno, izhaja samo iz vsebine pristojnosti, ki je z zakonom dana Ustavnemu

<sup>2</sup> Besedilo Predloga DZ je objavljeno na spletni strani Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve (<[www.mdds.gov.si](http://www.mdds.gov.si)>). Med razlogi za sprejem DZ je posebej izpostavljeno naslednje: "Družinska razmerja so doslej urejena v Zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, ki je bil trikrat noveliran; vendar praksa sodišč in centrov za socialno delo kot tudi spoznanja teorije kažejo, da so v zakonu še prisotne pravne praznine, nedodelanosti in pomanjkljivosti, predvsem pa da so še odprte možnosti za boljše ureditev družinsko pravnega področja. Dodaten razlog za sprejem DZ je tudi prilagoditev zakonodaje razvoju družbenih odnosov na tem področju, različnim oblikam družinskih skupnosti, družbeni realnosti."

<sup>3</sup> Besedilo 1. člena DZ se glasi:

"Ta zakonik ureja zakonsko zvezo, zunajzakonsko skupnost, partnersko skupnost, zunajpartnersko skupnost, razmerja med starši in otroki, oblike pomoči države pri težavah partnerskega in družinskega življenja ter preživljanje, posvojitev, rejništvo in skrbništvo za otroke in druge osebe, ki potrebujejo posebno varstvo."

sodišču. Po ZRLI je odločanje na zakonodajnem referendumu mogoče omejiti v postopku, na podlagi pravočasne in vsebinsko utemeljene zahteve Državnega zbora. Ustavno sodišče je pri odločanju postavljeno pred dejstvo, da v vsakem posamičnem primeru presoja dopustnost referendumskega odločanja, pri čemer ugotavlja možnost nastanka protiustavnih posledic, se ukvarja z merili presoje in razlaga vsebino tega nedoločenega pravnega pojma. Sooča pa se tudi z dejstvom, da o ustavnopravni naravi in bistvu zakonodajnega referenduma, predvsem o pomenu te oblike neposrednega odločanja v našem ustavnem sistemu, ni širšega konsenza, pač pa veliko odprtih konceptualnih vprašanj in dilem, ki po mojem mnenju presegajo okvir posamičnega odločanja. V obravnavani zadevi sem se ukvarjala tudi z vprašanjem, o čem volivci pravzaprav odločajo. Ali z glasovanjem odločajo zgolj o potrditvi sprejetega zakona (v celoti) in vprašanja, ki naj bi vplivala na oblikovanje njihove volje in na glasovanje, sploh niso pomembna? Ali pa se z glasovanjem dejansko opredeljujejo do vprašanj, ki jih ureja zakon, in so izpostavljena kot sporna, kar bi pomenilo, da ima referendumsko odločitev posebno težo, ker je od nje odvisna normativna vsebina.

6. Ker menim, da odločanje Ustavnega sodišča ne bi smelo biti vpeto v razreševanje temeljnih ustavno političnih vprašanj in dilem, se pridružujem stališču sodnika dr. Ernesta Petriča, da bi bila potrebna in smotrna ustavnosodna presoja 21. člena ZRLI.

Jasna Pogačar  
Sodnica