



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-3/11-22

Datum: 8. 12. 2011

O D L O Č B A

Ustavno sodišče je v postopku po prvem odstavku 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo), začetem z zahtevo Državnega zbora Republike Slovenije, na seji 8. decembra 2011

odločilo:

Zahteva Državnega zbora, naj Ustavno sodišče odloči, da bi z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve Družinskega zakonika (EPA 817-V) na referendumu nastale protiustavne posledice, se zavrne.

Obrazložitev

A.

1. Državni zbor je 2. 9. 2011 na podlagi prvega in drugega odstavka 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) sprejel sklep z zahtevo, naj Ustavno sodišče presodi, ali bi zaradi odložitve uveljavitve in zaradi zavrnitve Družinskega zakonika (v nadaljevanju DZ) na referendumu lahko nastale protiustavne posledice. Državni zbor meni, da protiustavne posledice zaradi odložitve uveljavitve DZ že nastajajo, ob referendumski kampanji naj bi nastale še nove, v primeru zavrnitve tega zakona na referendumu pa naj bi nastopilo še dodatno protiustavno stanje, saj področja, ki ga ureja DZ, zaradi določb ZRLI še nadaljnje leto ne bo mogoče uskladiti z Ustavo. Zaradi vložene referendumске pobude naj bi tako nastalo stanje, ki ni skladno z več določbami Ustave, in sicer z 2. členom, drugim odstavkom 3. člena, prvim in drugim odstavkom 14. člena, četrtem odstavkom 15. člena ter s 33., 34., 35., 53., 54., 56. in 63. členom Ustave. To stanje naj bi kršilo tudi mednarodnopravne obveznosti Republike Slovenije iz 14. člena Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP), Protokola št. 12 k EKČP (Uradni list RS, št. 46/10, MP, št. 8/10 – v nadaljevanju Protokol št. 12) ter 2. in 4. člena Konvencije o otrokovih pravicah (Uradni list RS, št. 35/92, MP, št. 9/92, in Uradni list SFRJ-MP, št. 15/90 – v nadaljevanju MKOP), bilo pa naj bi tudi v neskladju z Direktivo Sveta 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu (UL L 303, 2. 12. 2000).

2. Kot protiustavno posledico Državni zbor navaja dodatno odmaknitev izpolnitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29), po kateri bi moral Zakon o registraciji istospolne partnerske

skupnosti (Uradni list RS, št. 65/05 – v nadaljevanju ZRIPS) v šestih mesecih po njeni objavi uskladiti z Ustavo. Sledeč odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-328/05 z dne 18. 10. 2007 (Uradni list RS, št. 101/07, in OdlUS XVI, 78) pa naj bi bila nujna tudi preureditev rokov za vložitev tožbe na ugotavljanje ali izpodbijanje očetovstva po Zakonu o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZZZDR) tako, da bodo ti določeni kot subjektivni roki. Opozarja, da so v zvezi s tem vprašanjem pred Ustavnim sodiščem še nerešene zadeve. Državni zbor ocenjuje, da podobna protiustavna stanja, kot je bilo ugotovljeno v ZRIPS (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-425/06), obstajajo tudi v drugih zakonih.¹ Zahteva po izenačitvi pravnih posledic naj bi se glede na to nanašala tako na zakonsko zvezo in (registrirano) partnersko skupnost kot tudi na zunajzakonsko zvezo in zunajpartnersko (neregistrirano) istospolno skupnost.² Uveljavitev DZ bi po mnenju Državnega zbora prinesla ustavno skladno razrešitev protiustavnosti v posameznih zakonih z izenačitvijo pravnih posledic življenjskih skupnosti na splošni oziroma na sistemski ravni.

3. Državni zbor poudarja prednosti zagotovitve enakopravne obravnave istospolnih partnerskih skupnosti z enim zakonom na celovit in zaključen način. Delno usklajevanje po posameznih zakonodajnih področjih naj bi terjalo več časa in pretilo z nekonsistentnostjo ureditve. Meni, da izjemno veliko število na videz manjših diskriminacijskih pravil na različnih pravnih področjih tako rekoč paralizira pravni položaj istospolno usmerjenih posameznikov in posameznic ter pomeni izvotlitev temeljne ustavne pravice do enakega obravnavanja iz 14. člena Ustave. Tudi glede na 56. člen Ustave naj bi bilo nedopustno, da se pravice otrok v različnih življenjskih skupnostih razlikujejo zaradi teh osebnih okoliščin. Državni zbor pojasnjuje, da razlog za širitev pojma družina ni bila težnja po vključitvi istospolnih partnerskih skupnosti v področje družinskega življenja. Te skupnosti naj bi bile že po veljavnem zakonu obsežene pod pojmom družina. Prav tako naj bi že veljavna zakonodaja omogočala enostranske posvojitve otrok s strani istospolnih partnerjev. S široko opredelitvijo pojma družina naj bi zakonodajalec le sledil spremembam v življenjskih potekih in oblikah družinskega življenja, ki so se v sodobnosti pluralizirali. Glede na to je z DZ pravico do družinskega življenja priznal zlasti reorganiziranim in rejniškim družinam ter v ta pravni pojem jasno vključil tudi enostarševske družine. Med protiustavnimi posledicami morebitne zavrnitve DZ na referendumu Državni zbor navaja tudi odložitev uvedbe pogodbenega premoženjskega režima med zakoncema. Meni namreč, da posebna narava odnosov med zakoncema ne upravičuje več zgolj obstoja zakonitega premoženjskega režima v času trajanja zakonske zveze.

4. Državni zbor opozarja na mednarodnopravne obveznosti Republike Slovenije, ki izhajajo iz 14. člena EKČP, zlasti iz nedavno ratificiranega Protokola št. 12. Po njegovi oceni se je Republika Slovenija s tem Protokolom obvezala, da splošno pravico do enakega obravnavanja, tudi glede pravic, določenih z zakonom, vključi v ustavno pravo Republike Slovenije. V tem okviru naj bi bil vsebovan tudi vidik osebnih okoliščin. Navaja tudi več odločitev Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP), ki so zagotovile istospolnim partnerjem enakopravno

¹ V zahtevi je naštetih 11 zakonov, ki naj bi vsebovali tako protiustavno stanje (npr. v zdravstveni, pokojninski, socialnovarstveni, delovni, kazenski in postopkovni zakonodaji).

² V zahtevi je naštetih 20 zakonov, ki naj bi določali izenačitev pravic registriranih istospolnih skupnosti s pravicami zakoncev ali partnerjev v zunajzakonski skupnosti, ne pa tudi izenačitve pravic za istospolne skupnosti, ki niso registrirane, a dejansko obstajajo.

uživanje posameznih človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zlasti na socialnem področju, in primer, ki ga je ESČP že presoјalo na podlagi Protokola št. 12. DZ naj bi reševal tudi številne pomanjkljivosti in neskladnosti veljavne ureditve z MKOP in Evropsko konvencijo o uresničevanju otrokovih pravic (Uradni list RS, št. 86/99, MP, št. 26/99 – v nadaljevanju MEKUOP).

5. Državni zbor se pri utemeljevanju protiustavnih posledic sklicuje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 77/04, in OdlUS XIII, 54), po kateri je bil "referendum proti džamiji" nedopusten, ker je bil edini cilj izpodbijanega sklepa o razpisu referenduma v lokalni skupnosti omejitve pravice iz 41. člena Ustave, ne da bi šlo za hkratno varstvo pravic drugih. Državni zbor navaja, da DZ ne omejuje ustavnih pravic posameznikov, prav to pa naj bi bil cilj referendumske pobude. Meni, da je referendumska pobuda protiustavna, ker naj bi spodbujala k neenakopravnosti na podlagi spolne usmerjenosti. Zato naj bi tudi referendumska kampanja spodbudila razpihovanje nestrpnosti na podlagi spolne usmerjenosti.

6. Na zahtevo Državnega zbora je odgovorila Civilna iniciativa za družino in pravice otrok kot predstavnica pobudnikov za vložitev zahteve za razpis referenduma (v nadaljevanju pobudniki referenduma). Menijo, da glede na dosedanja merila Ustavnega sodišča za presojo protiustavnih posledic po 21. členu ZRLI Državni zbor z zahtevo ni izkazal pogojev za prepoved referenduma. Prerekajo argument Državnega zbora, da naj bi šlo pri tem referendumu za odločanje večine o manjšini, ker ocenjujejo, da gre za odločanje večine o varstvu otrok. Navajajo, da interesi istospolnih skupnosti niso nujno javni interes, pač pa naj bi bil v javnem interesu ustrezen pravni položaj tistih življenjskih skupnosti, iz katerih naša družba črpa svoj potencial za nadaljnji obstoj.

7. Pobudniki referenduma nasprotujejo vsem trditvam Državnega zbora o obstoju oziroma o nastanku protiustavnih posledic zaradi morebitne nadaljnje uporabe veljavne ureditve družinskega prava. Menijo tudi, da protiustavnosti, če bi obstajale, DZ ne odpravlja, saj naj bi bil tudi sam v več pogledih protiustaven. V celoti zavračajo očitke Državnega zbora, da sta pobuda za referendum in morebitna referendumska kampanja že sami po sebi protiustavni, ker naj bi spodbujali k neenakopravnosti in nestrpnosti na podlagi spolne usmerjenosti. Zavračajo tudi očitek o razpihovanju sovraštva in nestrpnosti med referendumsko kampanjo in ga razumejo kot poskus utišanja drugače mislečih.

8. Navedbam o protiustavnih posledicah zaradi neizvršitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-425/06 in neupoštevanja odločbe št. U-I-328/05 pobudniki referenduma očitajo neprepričljivost. Državni zbor bi potrebno uskladitev z Ustavo lahko izvedel z novelama zakonov, pa je predlog novele ZRIPS izrecno zavrnil. Nasprotujejo argumentom Državnega zbora, da naj bi bila ZZZDR in ZRIPS v neskladju z načelom enakega obravnavanja iz 14. člena Ustave in Protokolom št. 12. Menijo, da ustrezno različno obravnavanje različnih oblik življenjskih skupnosti ni protiustavno, niti njihove izenačitve ne zahteva Protokol št. 12. Navajajo, da ne pristajajo na dejstvo, da se interesi istospolno usmerjenih oseb prikazujejo kot ustavne pravice in da se ti interesi postavljajo pred koristi otrok. Zahteva po popolni izenačitvi naj ne bi izhajala niti iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-425/06, ker je v njej odločeno le o ustavni skladnosti ureditve dedovanja kot premoženjske pravice v

registrirani istospolni skupnosti. Pri tem naj bi Ustavno sodišče navedlo, da je registrirana istospolna skupnost po vsebini podobna zakonski zvezi, kar naj bi implicitno pomenilo, da ji ni enaka. Nepriznavanje specifičnosti spolov, kar deloma vsebuje DZ, naj bi vodilo do tragičnega eksperimentiranja na otrocih. Posebno varstvo, ki ga raznospolni pari uživajo po veljavnem pravu (53. člen Ustave in 2. člen ZZZDR), naj bi bilo utemeljeno prav zaradi zaščite družine, ki jo narekujejo koristi otrok. Navajajo tudi, da je prikazovanje neenakopravne obravnave istospolnih skupnosti v nekaterih veljavnih področnih zakonih nenatančno in zavajajoče.

9. Pobudniki referendumu menijo, da zatrtje protiuustavnosti veljavne ureditve, če bi te zares obstajale, DZ ne odpravlja na ustavno skladen način. Zato bi uveljavitev DZ lahko imela protiuustavne posledice. Menijo, da 53. člen Ustave v okviru varovanja družine najprej varuje položaj otroka. Z izrecnim varovanjem materinstva in očetovstva naj bi bilo v tej ustavni določbi zaščiten tudi razmerje obeh staršev do otroka kot tudi otrokovo razmerje do obeh staršev. Po njihovem mnenju je izhodišče ustavnopravnega varovanja družine spoznanje, da je za otrokov skladen osebni razvoj najbolje, da ima ob sebi dobro mamo in dobrega očeta. DZ pa naj bi z opredelitvijo novih institutov nedopustno odpravil družbeno normo o odgovornem starševstvu. Novo uzakonjeni koncept socialnega starševstva naj tako ne bi vseboval elementov jasnosti, trajnosti in stabilnosti, ki sicer izhajajo iz razmerij v tradicionalni družini. V tej zvezi opozarjajo tudi na problem konkurenčnih upravičenj naravnega in socialnega starševstva, ki v DZ ni urejen. Pobudniki referendumu tudi menijo, da je rešitev, ki jo DZ vsebuje glede posvojitve v istospolni skupnosti, poskus prevare. Rešitev naj namreč ne bi predvidevala, da partner v taki skupnosti lahko posvoji le biološkega otroka svojega partnerja. Poudarjajo tudi, da naj bi golo abstraktno izenačevanje različnih oblik življenjskih skupnosti v DZ na pravnih področjih zunaj družinskega prava povzročilo nejasnosti in nedoločnosti pravnih norm glede na različnost konkretnih položajev, ki jih urejajo posamezni področni zakoni. V DZ predvideni kogentni režim pravnih posledic zunajpartnerske skupnosti pa naj bi v nasprotju z Ustavo prekomerno krčil zasebnost in svobodo posameznika ter naj bi pomenil uzakonjenje primerjalnopravno nepoznanega instituta.

10. Pobudniki referendumu navajajo, da naj bi opredelitev, koliko pravic in katere priznati istospolno usmerjenim v okviru družinskih razmerij, ki smiselno vključujejo tudi otroke, pomenila vprašanje izrazito kulturno-politične narave, kjer je v jedru razprava o otrokovi koristi. Vsebina otrokove koristi pa naj ne bi bila ustavnopravno vprašanje. Opredelitev, ali preurejeni družinskopravni instituti služijo otrokovi koristi, naj bi najustrežneje podali prav volivci, izhajajoč iz svojih življenjskih izkušenj. Poudarjajo, da naj zavrnitev DZ na referendumu Državnemu zboru ne bi preprečevala sprejetja novel področnih zakonov, za katere Državni zbor morebiti ocenjuje, da so zaradi diskriminacije istospolno usmerjenih oseb v neskladju z Ustavo. Tudi 25. člen ZRLI naj bi pomenil le prepoved sprejeti zakon z enako vsebino, ne pa tudi posameznih konkretnih ureditev v področnih zakonih.

11. Odgovor pobudnikov referendumu je bil poslan Državnemu zboru, ki se je o njem izjavil. Državni zbor navaja, da se strinja z mnenjem Vlade Republike Slovenije, podanem k odgovoru pobudnikov referendumu. Vztraja pri argumentaciji, ki jo je podal v zahtevi, da naj Ustavno sodišče odloči o obstoju protiuustavnih posledic na podlagi prvega in drugega odstavka 21. člena ZRLI. Meni, da je pri tej presoji ključnega pomena izhajati iz 14. člena Ustave, ki s pojmom "katerakoli druga osebna

okoliščina" obsega tudi spolno usmerjenost posameznikov, kar izrecno izhaja iz obrazložitve predloga tega ustavnega člena. Prepoved takega razlikovanja bi morala biti dosledno spoštovana v zakonskih predpisih, kar veljavna ureditev ne zagotavlja. Zaradi pravne varnosti in predvidljivosti naj bi bil edini mogoči način odprave diskriminacije istospolnih parov sistemska ureditev v enem predpisu, kot to zagotavlja DZ. Meni, da ne bi smeli dopustiti, da bi večina na referendumu poteptala pravice manjšine, pri čemer pravica manjšine v ničemer ne ogroža pravnega položaja večine.

12. Državni zbor meni, da veljavna pravna ureditev področja družinskega prava vsebuje več protiustavnosti, da DZ te protiustavnosti rešuje na ustavno skladen način ter da tehtanje med pravico do referendumu in drugimi ustavnimi vrednotami, ki jih bi jih zagotovila uveljavitev DZ, narekuje umik ustavne pravice do referendumu. Pobudniki referendumu naj bi napačno razumeli pravni domet referendumu o DZ kot glasovanje o simboličnem in abstraktnem izenačevanju različnih oblik sobivanja odraslih oseb in določanju vsebine otrokovih koristi. Nasprotno Državni zbor meni, da če bo referendum dopuščen, bodo volivci odločali, ali so za zakonik, ki prinaša vrsto konkretnih izboljšav za otroke in družine ter izenačuje njihov pravni položaj. V nadaljevanju obširno navaja prednosti nove ureditve iz DZ glede na veljavno ureditev družinskega prava, s katerimi izpodbija navedbe pobudnikov referendumu.

13. Pobudniki referendumu so 2. 11. 2011 na lastno iniciativo Ustavnemu sodišču posredovali dopolnitev svojega odgovora. V njem so se opredelili do odgovora Državnega zbora z dne 19. 10. 2011, v katerem se je ta opredelil do njihovega odgovora z dne 6. 10. 2011. Utemeljujejo, da Vlada in Državni zbor, ki je njen odgovor v celoti povzel, nista uspela zavrniti nobenega od argumentov, ki so jih navedli v svojem odgovoru. Ponavljajo svoje stališče, da ustrezno različno obravnavanje različnih oblik življenjskih skupnosti ni protiustavno, da v družinskih razmerjih svoboda odraslih ne sme biti postavljena pred otrokove koristi, da je vzpostavitev pravnih posledic zunajpartnerske skupnosti že na prvi pogled protiustavna in v evropskem prostoru nepoznana ter da so pravne posledice abstraktnega izenačevanja različnih oblik življenjskih skupnosti nepremišljene in škodljive. Glede na to menijo, da Vlada in Državni zbor nista izkazala, da bi bilo v primeru zavrnitve DZ na referendumu "nadaljevanje protiustavnega stanja nevzdržno oziroma da bi nastale nevzdržne protiustavne posledice".

B. – I.

14. Ustava v prvem stavku drugega odstavka 3. člena kot temeljno načelo državne ureditve določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljeni in državljanke jo uresničujejo neposredno in z volitvami. Kot obliko neposrednega izvrševanja oblasti Ustava v 90. členu predvideva zakonodajni referendum, ki ga Državni zbor lahko razpiše na svojo pobudo, mora pa ga razpisati, če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volivcev. Čeprav v Sloveniji oblast izvršujejo državljani posredno prek svojih predstavnikov v Državnem zboru ali neposredno na zakonodajnem referendumu, pa nobeden od teh dveh načinov demokratičnega izvrševanja oblasti ni brez omejitev.

15. Omejitev neposrednega demokratičnega odločanja na zakonodajnem referendumu je na podlagi enajste alineje prvega odstavka 160. člena Ustave

urejena v prvem odstavku 21. člena ZRLI. Na podlagi te določbe, ki pomeni omejitev ljudske demokracije z ustavno demokracijo, Ustavno sodišče na zahtevo Državnega zbora presoja, ali bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi zavrnitve zakona na referendumu lahko nastale protiustavne posledice, ki utemeljujejo omejitev ustavne pravice do referendumskega odločanja. Po ustaljeni ustavnosodni presoji Ustavno sodišče v posameznih primerih osredotoči ugotavljanje obstoja protiustavnih posledic na primer, ko bi bil zakon na referendumu zavrnjen. Izhodiščno vprašanje v tej zadevi je zato, ali lahko z zavrnitvijo DZ na referendumu nastanejo protiustavne posledice (primerjaj z odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011, Uradni list RS, št. 20/11).

16. Protiustavne posledice so nedoločen pravni pojem, ki ga s stališči, sprejetimi v postopku presoje ustavne dopustnosti zakonodajnega referenduma, napolnjuje Ustavno sodišče. Na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI je Ustavno sodišče doslej petkrat odločalo o ustavni dopustnosti naknadnega zakonodajnega referenduma. Čeprav se razlaga pojma protiustavnih posledic in meril njihove presoje še razvija, je Ustavno sodišče v zvezi s tem že oblikovalo določena merila presoje. Merila, ki jih je doslej vzpostavilo pri razlagi pojma protiustavnih posledic, so razvidna zlasti iz odločb št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09, in OdlUS XVIII, 50), št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10) in št. U-II-1/11. V slednji je posebej izpostavilo posebnosti tovrstne presoje v primerjavi z naknadno presojo ustavnosti zakonov, ki jo praviloma izvajajo. Poudarilo je, da mora Ustavno sodišče o zahtevi Državnega zbora iz prvega odstavka 21. člena ZRLI odločiti v tridesetih dneh in da gre, kljub temu da je ta rok instrukcijski, za zadevo, o kateri mora Ustavno sodišče odločiti v zelo kratkem roku, saj je zakonodajni referendum del zakonodajnega postopka v širšem smislu in je smisel zahteve za razpis referenduma v tem, da volivci čim prej odločijo, ali se zakon, ki ga je Državni zbor že sprejel, potrdi ali zavrne. Poleg časovne omejitve je poudarilo tudi posebnost, da ta pristojnost Ustavnega sodišča praviloma zadeva vprašanje ustavnosti dveh zakonov ter na koncu še tehtanje ustavne pravice do referenduma in drugih ustavnopravno varovanih vrednot. Zato se Ustavno sodišče v postopku na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI ne more spuščati v presojo ustavnosti veljavne in sprejete zakonske ureditve v celoti. Državni zbor mora v svoji zahtevi, naj Ustavno sodišče presodi o dopustnosti referenduma, jasno in določno navesti, katere določbe veljavnega zakona so protiustavne in iz katerih ustavnopravnih razlogov. Enako breme utemeljevanja ima Državni zbor glede navedb, da sprejeti zakon odpravlja obstoječe protiustavnosti na ustavnoskladen način. Ustavno sodišče je posebej poudarilo, da navedeno še toliko bolj velja glede zakonov, ki celovito urejajo določeno širše področje (t. i. sistemski zakoni).

17. Glede na navedeno je treba torej pristojnost Ustavnega sodišča po prvem odstavku 21. člena ZRLI razumeti tako, da lahko Ustavno sodišče ugotovi nastanek protiustavnih posledic morebitne zavrnitve zakona na referendumu, če navedbe Državnega zbora izkažejo obstoječo očitno protiustavnost, katere takojšnja odprava je nujna zaradi zavarovanja tako pomembnih ustavnopravnih vrednot, da jim je treba dati prednost pred ustavno pravico, da o zakonu odločajo volivci na referendumu. Predmet odločanja na tem referendumu je DZ. Gre za zakon, ki ureja celotno področje družinskega prava. Ureja torej vprašanja, ki zadevajo temeljna medčloveška razmerja, zato se tiče praktično vseh posameznikov. Referendumsko odločanje glede na takšno vsebino zakona pridobi posebno težo.

B. – II.

18. Državni zbor zatrjuje, da protiustavne posledice nastajajo že zaradi odložitve uveljavitve DZ. Zatrjuje tudi, da bo zaradi morebitne zavrnitve DZ na referendumu nastopilo še dodatno protiustavno stanje, ker področja, ki ga ureja ta zakonik, zaradi 25. člena ZRLI še nadaljnje leto po razglasitvi odločitve na referendumu ne bo mogoče uskladiti z Ustavo. Meni, da bodo protiustavne posledice nastale tudi med referendumsko kampanjo.

19. Ustava v drugem stavku prvega odstavka 90. člena predpisuje vezanost Državnega zbora na izid referenduma, ki jo podrobneje ureja 25. člen ZRLI. Po tej določbi ZRLI Državni zbor eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu ne sme sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev. Po preteku tega obdobja odločitev na referendumu Državnega zbora vsebinsko ne veže več. Državni zbor lahko ponovno sprejme enako ureditev ali pa se odloči sprejeti drugačno. Vendar tudi v obdobju vezanosti na referendumsko odločitev učinkuje vezanost Državnega zbora na odločbe Ustavnega sodišča. Tako mora Državni zbor, četudi gre za zakonodajno vsebino, ki je bila na naknadnem referendumu zavrnjena kot del t. i. systemskega zakona ali kot samostojna zakonska ureditev, uskladiti zakon z Ustavo, kadar to izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča. Poleg tega mora Državni zbor v skladu s 5. členom Ustave 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. Iz navedenega torej izhaja, da bi Državni zbor v primeru zavrnitve DZ na referendumu lahko ponovno odločal o enakem ali spremenjenem zakoniku po preteku enega leta od razglasitve rezultata, že v obdobju tega leta pa opravil uskladitve z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-425/06 in tudi tiste uskladitve z Ustavo, za katere meni, da so na tem področju potrebne zaradi varovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

20. Ob ocenjevanju posledic zavrnitve DZ na referendumu pa je poleg 25. člena ZRLI treba upoštevati tudi, kdaj DZ začne pravno učinkovati. Iz 309. člena DZ izhaja, da se ta zakonik sicer uveljavi v običajnem petnajstdnevem roku po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se začne eno leto po njegovi uveljavitvi. To hkrati pomeni, da ZZZDR sicer preneha veljati, se pa še eno leto uporablja (307. člen DZ). ZRIPS preneha veljati šele z dnem začetka uporabe DZ in se uporablja še tri mesece po začetku uporabe DZ (torej po prenehanju svoje veljavnosti); v tem roku ni mogoče registrirati novih istospolnih partnerskih skupnosti po ZRIPS (305. člen DZ). Na podlagi te določbe bi se po uveljavitvi DZ torej še eno leto (v delu pa še nadaljnje tri mesece) uporabljal tudi ZRIPS. Taka ureditev pomeni, da DZ še eno leto po svoji uveljavitvi ne povzroča pravnih učinkov.

21. Odložena uporaba DZ na oba mogoča izida referenduma vpliva na naslednji način:

- v primeru zavrnitve DZ na referendumu ta zakonik ne bi začel veljati in glede na 25. člen ZRLI bi še najmanj eno leto ostala v veljavi ZZZDR in ZRIPS;
- v primeru potrditve DZ na referendumu bi DZ sicer začel veljati, vendar bi se začel uporabljati šele eno leto po uveljavitvi, v tem času pa bi se uporabljal ZZZDR, še nadaljnje tri mesece pa v delu tudi ZRIPS.

To pomeni, da bi zaradi odloženega začetka uporabe DZ, ne glede na izid referendumu, dejansko ostal pravni položaj enak, in sicer bi še eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu učinkovala ZZZDR in ZRIPS. To obdobje pa je z malenkostnimi odstopanji enako času, ko je Državni zbor vezan na izid referendumu. V enoletnem prehodnem obdobju, kot ga določa sam DZ, rezultat referendumu zato ne more vplivati na nastanek protiustavnih posledic.

22. Glede na navedeno ne držijo navedbe Državnega zbora, da očitne protiustavne posledice v smislu 21. člena ZRLI nastajajo že zaradi odložitve uveljavitve DZ ter da bodo zaradi 25. člena ZRLI obstajale še najmanj eno leto. Tudi sam Državni zbor ob sprejetju DZ očitno ni ocenil, da bi bile protiustavnosti, ki jih sedaj zatrjuje v zahtevi, takšne narave, da bi bila nujna njihova takojšnja odprava, kar bi lahko pomenilo podlago za prepoved glasovanja na referendumu.

23. Ker torej zavrnitev DZ na referendumu ne more povzročiti protiustavnih posledic, se Ustavnemu sodišču ni bilo treba ukvarjati z razlogi, ki naj bi te posledice utemeljevali.

24. Navedbe Državnega zbora o nastanku protiustavnih posledic zaradi referendumске kampanje, ki naj bi spodbudila razpihovanje nestrpnosti na podlagi spolne usmerjenosti, za postopek presoje po 21. členu ZRLI niso upoštevne. V tem postopku Ustavno sodišče presoja le, ali bi zaradi zavrnitve zakona na referendumu lahko nastale protiustavne posledice. Zato potek referendumске kampanje oziroma morebitne kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin, do katerih bi prišlo v okviru te kampanje, ne pomenijo protiustavnih posledic, ki bi bile upoštevne z vidika presoje po tem členu. Varstvo človekovih pravic ali temeljnih svoboščin v referendumski kampanji je zagotovljeno v drugih postopkih.

25. Glede na navedeno je Ustavno sodišče zahtevo Državnega zbora, naj odloči, da bi zaradi zavrnitve DZ na referendumu nastale protiustavne posledice, zavrnilo.

C.

26. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 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 dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovale sodnice Korpič – Horvat, Pogačar in Sovdat ter sodnik Petrič. Odklonilni ločeni mnenji sta dala sodnica Pogačar in sodnik Petrič, pritrdilno ločeno mnenje pa je dala sodnica Jadek Pensa.

dr. Ernest Petrič
Predsednik