



Številka: U-II-1/12-24
U-II-2/12-23
Datum: 17. 12. 2012

Na podlagi prvega odstavka 30. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11) izdaja Ustavno sodišče naslednje

TISKOVNO SPOROČILO

I.

Odločitev

Z odločbo št. U-II-1/12, U-II-2/12 z dne 13. 12. 2012 je Ustavno sodišče odločilo, da bi z odložitvijo uveljavitve in z zavrnitvijo Zakona o slovenskem državnem holdingu (ZSDH) in Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (ZUKSB) na referendumih nastale protiustavne posledice. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti nemu. Proti je glasovala sodnica Korpič – Horvat, ki je dala odklonilno ločeno mnenje. Pritrdilno ločeno mnenje je dal sodnik Petrič.

Ustavno sodišče je presodilo, da morajo imeti prednost ustavne vrednote, ki bi zaradi izvedbe referendumov in še bolj zaradi morebitne zavrnitve ZSDH in ZUKSB ostale nezavarovane do te mere, da bi to ogrozilo ravnotežje med različnimi ustavnimi vrednotami. Zato se mora umakniti pravica zahtevati razpis zakonodajnega referenduma. Vrednote, ki jih je izpostavil Državni zbor in ki imajo po presoji Ustavnega sodišča glede na okoliščine hude gospodarske krize prednost pred pravico zahtevati razpis referenduma, so:

- učinkovito izvajanje funkcij države, vključno z ustvarjanjem pogojev za razvoj gospodarskega sistema,
- uresničevanje človekovih pravic, zlasti pravic socialne varnosti in varstva dela ter pravice do svobodne gospodarske pobude,
- spoštovanje sprejetih mednarodnopravnih obveznosti države,
- zagotavljanje učinkovitosti pravnega reda Evropske unije na ozemlju Republike Slovenije.

Državni zbor je izkazal, da je treba nujno zagotoviti takojšnjo uveljavitev zakonskih ukrepov zaradi varstva navedenih vrednot v danih okoliščinah ekonomske krize. Predložitev sprejetih zakonov v referendumsko odločanje in njihova zavrnitev na referendumih bi zato pomenila protiustavne posledice. Zato referendumoma o ZSDH in ZUKSB ustavno nista dopustna.

II.

Bistveni razlogi za odločitev

1. Državni zbor je zahteval, naj Ustavno sodišče odloči, da bi zaradi odložitve uveljavitve in zaradi zavrnitve ZSDH in ZUKSB na referendumu nastale protiustavne posledice.

2. Pravica zahtevati razpis zakonodajnega referendumoma je pomembna ustavna pravica, ki omogoča, da o posameznem vprašanju, ki se ureja z zakonom, odločajo volivke in volivci na referendumu. S tem neposredno izvršujejo oblast, ki jo sicer izvršujejo posredno prek izvoljenih predstavnikov v Državnem zboru (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave). Vendar ta ustavna pravica ni absolutna v smislu, da bi moral biti referendum vselej dopusten, kadar so izpolnjeni pogoji, določeni v drugem odstavku 90. člena Ustave.

3. Vzporedno s pravico zahtevati razpis zakonodajnega referendumoma lahko obstajajo druge, prav tako z Ustavo varovane vrednote, ki jim je treba zagotoviti ustavno varstvo. Zato mora v primeru, ko je pravica zahtevati razpis zakonodajnega referendumoma v koliziji z drugimi ustavnimi vrednotami, Ustavno sodišče s pomočjo tehtanja prizadetih ustavnih vrednot presoditi, kateri izmed njih je treba dati prednost, da se ohrani njihovo ustavnopravno ravnotežje. V izhodišču te presoje so ustavno varovane pravice in druge ustavne vrednote, njihovi naravi morajo biti prilagojeni kriteriji, na podlagi katerih Ustavno sodišče presoja o ustavni dopustnosti zakonodajnega referendumoma.

4. V dosedanji ustavnosodni presoji dopustnosti zakonodajnega referendumoma sta bili v izhodišču presoje vprašanji, ali obstaja protiustavnost veljavnega zakona in ali novo sprejeti zakon, o katerem naj bi se odločalo na referendumu, to protiustavnost na ustavnoskladen način odpravlja. Če Državnemu zboru ni uspelo izkazati protiustavnosti veljavnega zakona, se je Ustavno sodišče ustavilo že na prvi stopnji ugotavljanja protiustavnih posledic, tj. na stopnji, ali gre za protiustavnost veljavne ureditve, ne da bi vsebinsko presojalo, ali ima pred seboj ob ustavno zagotovljeni pravici zahtevati zakonodajni referendum druge, z Ustavo varovane vrednote, ki jim mora prav tako nuditi ustavno varstvo. Tem primerom je bilo skupno predvsem to, da je že obstajala odločba Ustavnega sodišča o protiustavnosti zakona, na katero bi se moral zakonodajalec odzvati. Če ne gre za tak primer, navedeno izhodišče lahko vodi do spregleda drugih, prav tako z Ustavo varovanih vrednot. Ko ne gre za primere odprave obstoječe

protiustavnosti zakona, zato nista v ospredju niti vprašanje ustavnosti veljavne zakonske ureditve, niti vprašanje ustavnosti novo sprejete zakonske ureditve, ki naj bi bila predložena v referendumsko potrditev. V ospredju morajo biti pomembne ustavne vrednote, ki jih zakonodajalec želi zavarovati z novo sprejetim zakonom. Šele s postavitvijo teh vrednot v izhodišče presoje je mogoče zagotoviti, da se ustavnopravnim argumentom obeh strank v postopku, tj. Državnega zbora in predlagateljev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma, pripiše ustrezna ustavnopravna teža. Zato Ustavno sodišče do določene mere spreminja svoje stališče glede izhodišča presoje in dograjuje razumevanje pojma protiustavne posledice. Če imajo ustavne vrednote, ki stojijo nasproti pravici zahtevati razpis zakonodajnega referenduma, glede na svoj pomen in naravo takšno ustavnopravno težo, ki zahteva nujno uveljavitev novo sprejetega zakona, je treba dati tem vrednotam prednost pred pravico iz drugega odstavka 90. člena Ustave. V takšnem primeru Ustavno sodišče ugotovi, da bi z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice.

5. Zato mora Državni zbor, ki zatrjuje obstoj protiustavnih posledic, izkazati ustavne vrednote, ki lahko vplivajo na omejevanje pravice zahtevati razpis zakonodajnega referenduma, in utemeljiti razloge, zaradi katerih naj bi bile posledice zakonodajnega referenduma protiustavne. V obravnavanih primerih Državni zbor zatrjuje, da bi bilo zaradi odložitve uveljavitve in zaradi zavrnitve ZSDH in ZUKSB na referendumih ogroženo učinkovito delovanje pravne in socialne države z zagotavljanjem izvrševanja njenih pomembnih funkcij ter zagotavljanje pravic do socialne varnosti (prvi odstavek 50. člena Ustave), zdravstvenega varstva (prvi in drugi odstavek 51. člena Ustave), pravic invalidov (52. člen Ustave) in drugih človekovih pravic, med njimi tudi pravic do svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave) in do varstva dela (66. člen Ustave). K temu dodaja še dolžnosti države spoštovati sprejete mednarodne obveznosti (8. člen Ustave) in zagotavljati učinkovitost pravnega reda Evropske unije (tretji odstavek 3.a člena Ustave).

6. Dobrine, ki jih izpostavlja Državni zbor, zahtevajo ustrezno ustavnopravno varstvo. Državni zbor ocenjuje, da smo v danem trenutku že soočeni bodisi z ogroženostjo teh ustavnopravnih vrednot bodisi z njihovim bistvenim omejevanjem, če država ne sprejme nujnih ukrepov za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti svojega delovanja v pogojih obstoječe ekonomske krize. Zaradi izpostavljenih razlogov Državnega zbora in zaradi splošno znanih dejstev o javnofinančnem položaju države, ki jih potrjujejo tudi pomembni mednarodni subjekti (kot npr. Mednarodni denarni sklad, Komisija Evropske unije, Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj – OECD), in o finančnem položaju bank v lasti države kot tudi o javnofinančnem položaju drugih držav članic evroobmočja, Ustavno sodišče nima razumnih razlogov, ki bi vzbujali dvom o oceni Državnega zbora.

7. Zagotavljanje učinkovitega delovanja države, ki vključuje tudi zagotavljanje uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ima pomembno ustavnopravno težo. To velja tudi za spoštovanje temeljnih načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb, kar vpliva na mednarodnopravno verodostojnost države. Posebnega

ustavnopravnega pomena je tudi zagotavljanje učinkovitosti prava Evropske unije, k čemur se je država zavezala na podlagi prvega in tretjega odstavka 3.a člena Ustave. Prav tako je treba upoštevati, da v primeru uveljavitve zakona, če Ustavno sodišče presodi, da je treba dati drugim ustavno varovanim dobrinam prednost pred pravico zahtevati referendum, to ne pomeni, da ne bo mogoče zahtevati ustavnosodne presoje novo sprejetega zakona in na podlagi ustrezne odločitve Ustavnega sodišča tudi sanirati morebitnih protiustavnosti.

8. Pri tem Ustavno sodišče poudarja, da v skladu z načelom delitve oblasti ustreznost in primernost ZSDH ter ZUKSB nista v presoji Ustavnega sodišča. Zato tudi ne moreta vplivati na samo odločitev o obstoju protiustavnih posledic. Kot je Ustavno sodišče že večkrat poudarilo, zato tudi odgovornost za vsebino zakonske ureditve, v tem primeru za vsebino dveh ukrepov ekonomske politike, ki se nanašata na delovanje bančnega sistema in upravljanje premoženja države, v tem pogledu v celoti pripada Državnemu zboru in Vladi.

9. Na podlagi tehtanja prizadetih ustavnih vrednot in ob upoštevanju omenjenih okoliščin je Ustavno sodišče presodilo, da je treba nemotenemu zagotavljanju funkcij države, vključno z ustvarjanjem pogojev za razvoj gospodarskega sistema in zagotavljanjem spoštovanja z Ustavo zagotovljenih pravic, med njimi zlasti pravic do svobodne gospodarske pobude, do socialne varnosti, do zdravstvenega varstva, pravic invalidov in pravice do varstva dela, ter spoštovanju temeljnih načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb ter zagotavljanju učinkovitosti prava Evropske unije dati prednost pred pravico zahtevati razpis zakonodajnega referenduma. Zato je pritrdilo predlagatelju, da bi z odložitvijo uveljavitve in z zavrnitvijo ZSDH in ZUKSB na referendumih nastale protiustavne posledice.

dr. Ernest Petrič
Predsednik