



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-II-2/09-8

Datum: 9. 11. 2009

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku po prvem odstavku 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94 in nasl.), začetem z zahtevo Državnega zbora, na seji 9. novembra 2009

odločilo:

Z zavrnitvijo Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (EPA 469-V) in Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi (EPA 467-V) na referendumu bi nastale protiustavne posledice.

Obrazložitev

A.

1. Državni zbor je 22. 9. 2009 po skrajšanem zakonodajnem postopku sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS-L) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sodniški službi (v nadaljevanju ZSS-I). Skupina dvaintridesetih poslancev in poslank Državnega zbora je 29. 9. 2009 vložila zahtevo za razpis zakonodajnega referenduma o ZSPJS-L in ZSS-I. Na podlagi prvega odstavka 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) je Državni zbor na seji 5. 10. 2009 sprejel sklep, da bi z odložitvijo uveljavitve oziroma z zavrnitvijo ZSPJS-L in ZSS-I na referendumu lahko nastale protiustavne posledice, in zahteval, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Zahtevi prilaga zahtevo skupine poslancev za razpis zakonodajnega referenduma, Sporazum o zaključku usklajevanja z dne 16. 6. 2009, mnenje Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, mnenje Vlade ter magnetogram seje, na kateri je bil sprejet sklep.

2. Državni zbor utemeljuje nastanek protiustavnih posledic s tem, da bi se zaradi morebitne zavrnitve ZSPJS-L in ZSS-I na referendumu nadaljevalo protiustavno stanje, ugotovljeno z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08 in OdlUS XVII, 71). To naj bi bilo v neskladju z 2. členom, z drugim odstavkom 3. člena, s prvim odstavkom 23. člena in s 125. členom Ustave. Ustavno sodišče je namreč v odločbi št. U-I-159/08 ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo: četrti odstavek 5. člena Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, 115/03 – ur. p. b., 126/03, 20/04 – ur. p. b., 70/04, 24/05 – ur. p.

b., 53/05, 70/05 – ur. p. b., 14/06, 32/06 – ur. p. b., 68/06 in 110/06 – ur. p. b., 57/07, 95/07 – ur. p. b., 17/08, 58/08 in 80/08 – v nadaljevanju ZSPJS), kolikor se nanaša na sodnike; drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanaša na sodnike; in četrti odstavek 44. člena Zakona o sodniški službi (Uradni list RS, št. 19/94, 8/96, 24/98, 48/01, 67/02, 71/04, 23/05 – ur. p. b., 17/06 in 41/06 – ur. p. b., 127/06, 27/07 – ur. p. b., 57/07 in 94/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZSS). Državni zbor meni, da se s sprejetima ZSPJS-L in ZSS-I ugotovljene protiuustavnosti odpravljajo, in sicer na ustavnoskladen način in v skladu z omenjeno odločbo Ustavnega sodišča. Z zavrnitvijo obeh sprejetih zakonov bi se protiuustavno stanje nadaljevalo in ga morebiti niti v roku enega leta (zaradi 25. člena ZRLI) ne bi bilo mogoče odpraviti. Protiuustavne posledice pa naj ne bi bile samo v tem, da bi se nadaljevalo že z odločbo Ustavnega sodišča ugotovljeno protiuustavno stanje, temveč tudi v tem, da bi referendum sam po sebi pomenil nedopustno odločanje o izvršitvi odločbe Ustavnega sodišča. Državni zbor meni, da se na zakonodajnem referendumu ne more odločati o zakonih, s katerimi se izvršujejo odločbe Ustavnega sodišča, saj bi bilo to v neskladju z načeli pravne države (2. člena Ustave), ki zavezujejo Državni zbor, da na ustavnoskladen način uresničuje ustavnosodne odločbe. Nazadnje naj bi bila protiuustavna posledica zavrnitve ZSPJS-L in ZSS-I na referendumu v tem, da bi nastala protiuustavna pravna praznina. Hkrati z ZSPJS-L in ZSS-I je Državni zbor namreč sprejel tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem pravobranilstvu (EPA 466-V, ZDPra-C) in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o državnem tožilstvu (EPA 468-V, ZDT-G). Vsi štiri zakoni naj bi bili vsebinsko povezani in bilo naj bi nujno, da se uveljavijo sočasno. V primeru zavrnitve ZSPJS-L in ZSS-I bi prišlo do različne ureditve položajev pravosodnih funkcionarjev, kar bi pomenilo njihovo neenako obravnavanje. Vse zatrjevane protiuustavne posledice naj bi nastale že s tem, ko bi bila zaradi aktivnosti za razpis referendumoma (12.a člen ZRLI) in zaradi priprav na njegovo izvedbo odložena uveljavitev sprejetih zakonov. Državni zbor zato predlaga Ustavnemu sodišču, naj v skladu z 21. členom ZRLI prepreči, da bi lahko volivci na referendumu sprejeli odločitev, ki bi onemogočila odpravo protiuustavne zakonske ureditve.

3. Vlada v svojem mnenju prav tako meni, da bi izvedba zahtevanega referendumoma, in s tem odložitev uveljavitve ali celo zavrnitev ZSPJS-L in ZSS-I, povzročila, da bi se protiuustavno stanje nadaljevalo. Referenduma ne podpira in v celoti soglaša z argumenti Državnega zbora, zakaj bi moralo Ustavno sodišče referendum preprečiti.

4. Predlagatelji zakonodajnega referendumoma o ZSPJS-L in ZSS-I v odgovoru navajajo, da bo zaradi nove zakonske ureditve, ki predvideva različen postopek usklajevanja višine plačnih razredov za javne uslužbence in funkcionarje, ogrožena enotnost plačnega sistema. Menijo, da Državni zbor navaja protiuustavne posledice zgolj hipotetično in pavšalno ter predlaganega dviga sodniških plač ne utemelji z nobenimi konkretnimi podatki. Predlog dviga sodniških plač naj bi pomenil napako, saj so sodniške plače osnova za določanje plačnih razmerij v javnem sektorju. Predlagani dvig ni bil usklajen s sindikati javnega sektorja in naj bi povzročil nezadovoljstvo pri drugih poklicih v javnem sektorju (npr. pri univerzitetnih profesorjih in zdravnikih). Zatrjujejo tudi, da zgolj uresničevanje odločb Ustavnega sodišča še ne pomeni, da sta predlagani dvig sodniških plač in uvedba načela fiksности plače utemeljena, saj se sodni zaostanki ne bodo zmanjšali in se pravna varnost ne bo povečala. Dvig plač in istočasna ukinitvev dela plače za delovno uspešnost naj bi pripeljala do destimulativnosti pri delu. Za zmanjševanje sodnih zaostankov in

ustvarjanje pogojev za uresničevanje pravice do sojenja v razumnem roku naj bi bilo bolj primerno, če bi se sodniki nagrajevali po delovni uspešnosti. Opozarjajo, da je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-60/06, U-I-214/06, U-I-228/06 z dne 7. 12. 2006 (Uradni list RS, št. 1/07 in OdlUS XV, 84 – v nadaljevanju odločba št. U-I-60/06) ugotovilo, da ni v neskladju z Ustavo, če je del sodnikove plače odvisen od delovne uspešnosti. Predvidena umestitev sodnikov v višje plačne razrede naj ne bi bila ustrezna tudi zato, ker ne upošteva dejstva, da so sodniki v primerjavi z drugimi funkcionarji v privilegiranem položaju, ker imajo trajen mandat. Sprememba sodniških plač naj bi pomenila takšen poseg v plačni sistem, ki ruši vzpostavljena plačna razmerja v javnem sektorju. S predvidenimi spremembami naj bi nastala drastična nesorazmerja med sodniškimi, zdravniškimi plačami in plačami univerzitetnih profesorjev. Po mnenju predlagateljev referendum je sprejeta sprememba napačna in neprimerna, še posebej v trenutnih ekonomskih razmerah, ko Vlada govori o znižanju plač v javnem sektorju. Menijo, da zaradi odložitve uveljavitve ali zaradi zavrnitve ZSPJS-L in ZSS-I na referendumu ne bi nastale protiustavne posledice.

B. – I.

5. Z odločbo št. U-I-159/08 je Ustavno sodišče ugotovilo, da so v neskladju z Ustavo četrti odstavek 44. člena ZSS, četrti odstavek 5. člena ZSPJS, kolikor se nanaša na sodnike, in drugi odstavek 10. člena v zvezi s Prilogo 3 ZSPJS, kolikor se nanaša na sodnike. Poudarilo je, da ustavnopravna enakovrednost sodne oblasti v primerjavi z zakonodajno in izvršilno oblastjo, ki izhaja iz drugega odstavka 3. člena Ustave, med drugim zahteva, da se položaj sodne oblasti in sodnikov kot nosilcev te oblasti obravnava in ureja ustrezno primerljivo z drugima vejama oblasti, tako da so zagotovljeni neodvisnost sodnikov ter integriteta in dostojanstvo sodne oblasti. To predvideva tudi primerljivo plačilo po statusu medsebojno primerljivih funkcionarjev različnih vej oblasti; tri veje oblasti morajo biti namreč enakopravne tudi glede materialnega statusa njihovih funkcionarjev. Zakonodajalcu je na podlagi drugega odstavka 48. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – ur. p. b. – v nadaljevanju ZUstS) določilo kratek rok šestih mesecev za odpravo ugotovljene protiustavnosti, ker je upoštevalo, da bo urejanje plač funkcionarjev sodne veje oblasti že tretjič zaporedoma predmet zakonodajnega urejanja. Zakonska ureditev, ki jo je Ustavno sodišče presojalo v navedeni odločbi, je bila namreč odziv zakonodajalca na že dve leti prej ugotovljeno protiustavnost ureditve plač nosilcev sodne veje oblasti (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-60/06).

6. Kadar Ustavno sodišče na podlagi 48. člena ZUstS ugotovi protiustavnost zakona ter naloži Državnemu zboru, naj ugotovljeno protiustavnost odpravi v določenem roku, mora Državni zbor, da bi to protiustavnost odpravil, v tem roku sprejeti novo zakonsko ureditev. Neizvršitev odločbe Ustavnega sodišča pomeni kršitev 2. člena in drugega odstavka 3. člena Ustave, na kar je Ustavno sodišče že večkrat opozorilo (prvič že v odločbi št. U-I-114/95 z dne 7. 12. 1995, Uradni list RS, št. 8/96 in OdlUS IV, 120). Vse dokler se zakonodajalec ne odzove na ugotovljeno protiustavnost, ta kršitev traja.

7. V odločbi št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09) je Ustavno sodišče razložilo, kaj pomeni prvi odstavek 21. člena ZRLI za obseg ustavnosodne presoje v konkretnih primerih. Ob ugotovitvi, da veljavna zakonska ureditev ni v

neskladju z Ustavo, morebitna zavrnitev sprememb te zakonske ureditve na referendumu, ne glede na njihovo ustavno (ne)skladnost, ne bi mogla pomeniti nastanka protiustavnih posledic. Če je veljavna zakonska ureditev protiustavna in je namen zakonodajalca s sprejetim zakonom to protiustavnost odpraviti, je nastanek protiustavnih posledic zaradi zavrnitve zakona odvisen od tega, ali je sprejeti zakon skladen z Ustavo. Če bi bil zakon, s katerim bi želel Državni zbor odpraviti morebitne obstoječe protiustavnosti, tudi sam v neskladju z Ustavo, potem ni mogoče ugotoviti, da bi z njegovo zavrnitvijo na referendumu že same po sebi nastale protiustavne posledice. Če pa bi sprejeti zakon na ustavnoskladen način odpravljaval obstoječe protiustavnosti, bi z njegovo zavrnitvijo protiustavnost obstajala še naprej in je morebiti niti v roku enega leta (25. člen ZRLI) ne bi bilo mogoče odpraviti. V tem primeru bi bilo mogoče ugotoviti nastanek protiustavnih posledic, če bi te zanesljivo nastale zaradi zavrnitve zakona na referendumu. Namen, ki je vodil zakonodajalca pri sprejemu prvega odstavka 21. člena ZRLI, je očitno bil, da se z odločitvijo Ustavnega sodišča prepreči, da bi volivci na referendumu lahko sprejeli odločitev, ki bi onemogočila ustavnoskladno odpravo protiustavne zakonske ureditve. Te določbe pa seveda ni mogoče razlagati tako, da bi zakonodajalcu omogočala zlorabo oziroma izigravanje njegove pristojnosti, ki bi izničilo pravico do referenduma. Za tak primer bi lahko šlo, če bi bilo razvidno, da je zakonodajalec v zakonsko ureditev, s katero bi sicer želel odpraviti neko protiustavnost, vključil tudi ureditev drugih vprašanj, ki z ugotovljeno protiustavnostjo niso v neposredni zvezi, z namenom, da se o teh vprašanjih ne bi moglo odločati na referendumu. Zlorabe zakonodajne pristojnosti oziroma njenega izigravanja Ustavno sodišče ne bi dopustilo.

8. S prvim odstavkom 21. člena ZRLI je Ustavnemu sodišču zaupano, da na zahtevo Državnega zbora oceni, "ali bi bile z odložitvijo uveljavitve [...] zakona zaradi referenduma ali z njegovo neuveljavitvijo res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega – ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin – dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja" (tako odločba Ustavnega sodišča št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995, Uradni list RS, št. 13/95 in OdlUS IV, 4).¹ Ustava v prvem stavku drugega odstavka 3. člena kot temeljno načelo državne ureditve določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo. Državljanke in državljani jo izvršujejo neposredno in z volitvami. Kot sodobno 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. Določbe 90. člena Ustave so pretežno organizacijske in procesne narave, ki naj omogočijo uresničitev pravice državljanov do neposrednega in posrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev iz 44. člena Ustave. Čeprav v 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 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 z dne 8. 7. 2004, Uradni list RS, št. 77/04 in OdlUS XIII, 54).² Vsaka oblast se lahko izvaja

¹ Prim. tudi I. Kaučič, *Neposredna demokracija in volilni sistem*, v: I. Kaučič (ur.), *Zbornik 15 let uresničevanja Ustave Republike Slovenije*, Pravna fakulteta, Ljubljana 2007, str. 46.

² "V pojmu ustavne demokracije pridevnik 'ustavna' ni le okrasni pridevek ali blaga sprememba samostalniškega pomena besede (...). Pridevnik 'ustavna' v pojmu ustavne demokracije predstavlja pravi poseg v sam samostalnik. Določa nič manj in nič več kot mejo demokratičnega načela; izraža, da

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.

9. Ustava in odločbe Ustavnega sodišča ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč tudi državljane, kadar oblast izvršujejo neposredno z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu (sklep Ustavnega sodišča št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003, OdlUS XII, 101). Na naknadnem zakonodajnem referendumu volivci odločajo o potrditvi oziroma zavrnitvi sprejetega zakona v celoti (po načelu vse ali nič – 9. člen ZRLI). Posameznih zakonskih vprašanj ni mogoče ločevati in odločitev, sprejeta na referendumu, pomeni, da je zakon kot celota bodisi potrjen bodisi zavrnjen.³ Kadar se pri ureditvi, ki odpravlja ugotovljeno protiustavnost, ustavnopravni vidiki prepletajo z vidiki primernosti, morajo pri ustavnosodni presoji ustavnopravni vidiki, če ne gre za zlorabo oziroma za izigravanje zakonodajne pristojnosti, prevladati. Zato mora razlaga drugega odstavka 3. člena Ustave, ki jo je dalo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-159/08, zavezovati tudi državljane, kadar oblast izvršujejo z odločanjem na referendumu. Ustavno sodišče pa mora pri presoji na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI v takšnem primeru ob tehtanju prizadetih ustavnih vrednot oceniti, ali je dopustno poseči v človekovo pravico do referenduma.

10. Ustava v drugem stavku drugega odstavka 3. člena opredeljuje načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. V primerjavi z drugimi sodišči, ki izvršujejo sodno funkcijo, ima Ustavno sodišče v sistemu delitve oblasti poseben položaj (pristojnosti, določene v 160. in 161. členu Ustave).⁴ Je tisti državni organ, ki presoja ustavnost predpisov zakonodajne veje oblasti, kot tudi ustavnost in zakonitost predpisov izvršilne veje oblasti in tako najbolj neposredno vstopa v medsebojna razmerja s temi organi. Z vidika varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin presoja tudi akte sodne oblasti, zlasti akte Vrhovnega sodišča kot najvišjega sodišča v državi (prvi odstavek 127. člena Ustave).⁵ Iz ustavno opredeljenega položaja izhaja pooblastilo Ustavnemu sodišču, da pri izvrševanju svojih pristojnosti s pravno obvezujočimi učinki razlaga ustavne določbe (tako že v odločbi št. U-I-114/95). V tej funkciji varuha Ustave je Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-159/08 razložilo ustavnopravni pomen drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave. Ob tem, ko je presojalo zakonsko ureditev plač sodnikov rednih sodišč, je predvsem poudarilo, da iz navedenega ustavnega načela izhaja ustavnopravna enakovrednost vseh treh vej državne oblasti pri urejanju materialnega statusa njihovih funkcionarjev. Primerljivost plač sodnikov rednih sodišč s plačami nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti je v ospredju tudi v tej zadevi.

je presoja, ali so odločitve večine pravilne, odslej podvržena temeljnemu zadržku, namreč zadržku, ali so te odločitve v skladu z ustavo." Tako nekdanji podpredsednik ustavnega sodišča Zvezne republike Nemčije W. Hassemer v referatu "Ustavna demokracija", Pravniki, št. 4–5 (2003), str. 214.

³ Naknadni zakonodajni referendum v takšni obliki odloži uveljavitev zakona, zato se v teoriji imenuje tudi zakonodajni referendum s suspenzivnim učinkom. O tem I. Kaučič, Zakonodajni referendum s suspenzivnim učinkom – de lege ferenda, Zbornik znanstvenih razprav, LX. letnik (2000), str. 160–178.

⁴ Prvi odstavek 1. člena ZUstS določa: "Ustavno sodišče je najvišji organ sodne oblasti za varstvo ustavnosti in zakonitosti ter človekovih pravic in temeljnih svoboščin."

⁵ Na podlagi tretjega odstavka 160. člena Ustave odloča Ustavno sodišče o ustavni pritožbi zaradi kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin le, če je bilo izčrpano pravno varstvo.

B. – II.

11. Zakonodajalec se je s sprejemom ZSPJS-L in ZSS-I odzval na odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08. Predlagatelji zakonodajnega referenduma so vložili zahtevo za razpis referenduma o navedenih zakonih. Državni zbor zatrjuje, da bi z odložitvijo uveljavitve oziroma z zavrnitvijo ZSPJS-L in ZSS-I na referendumu lahko nastale protiustavne posledice, in na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI zahteva, naj o tem odloči Ustavno sodišče. Naloga Ustavnega sodišča je, da presodi, ali so trditve Državnega zbora o nastanku protiustavnih posledic utemeljene.

12. Rok, ki ga je za odpravo ugotovljene protiustavnosti določilo Ustavno sodišče z odločbo št. U-I-159/08, je že potekel. Zakonodajalec je sicer sprejel ZSPJS-L in ZSS-I, vendar zakona zaradi vložene zahteve za zakonodajni referendum še ne veljata. To pomeni, da je že s 1. 7. 2009 nastopilo protiustavno stanje, v katerem zakonodajalec krši 2. člen in drugi odstavek 3. člena Ustave. Hkrati se nadaljuje protiustavno stanje, ki je bilo ugotovljeno že z odločbo št. U-I-60/06, kajti iz odločbe št. U-I-159/08 je jasno razvidno, da zakonodajalec protiustavnega stanja, ugotovljenega z odločbo št. U-I-60/06, z zakonsko ureditvijo dotlej ni odpravil. Kot je bilo že poudarjeno, iz drugega odstavka 3. člena Ustave izhaja, da mora biti položaj sodne oblasti in sodnikov kot nosilcev te oblasti urejen primerljivo z drugima vejama oblasti, tako da sta zagotovljena neodvisnost sodnikov (125. člen Ustave) in avtoriteta sodne oblasti. Ti dve ustavnopravni vrednoti nista sami sebi namen. Sta v pomembni vlogi zagotavljanja človekove pravice do sodnega varstva iz prvega odstavka 23. člena Ustave in sta dva izmed temeljnih pogojev delovanja demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave). Zato gre za spoštovanje odločbe Ustavnega sodišča, kar je že samo po sebi pomembna ustavnopravna vrednota,⁶ kot tudi za zagotovitev enega izmed temeljnih pogojev za učinkovito izvrševanje sodne oblasti in s tem za učinkovito varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na katerih slonijo sami temelji ustavne ureditve.⁷ Kadar se v sodnih postopkih varujejo tudi človekove pravice in temeljne svoboščine, je pravico do sodnega varstva že Ustava povzdignila na raven temeljnih načel, ki jih določa v 15. členu v zvezi z uresničevanjem človekovih pravic (četrti odstavek 15. člena Ustave).

13. Ustavnim vrednotam, navedenim v prejšnji točki, stoji nasproti pravica do referenduma, ki je kot človekova pravica posebej ustavno varovana (90. člen v zvezi s 44. členom Ustave). Zato je moralo Ustavno sodišče soočiti navedene ustavne vrednote in pri tem presoditi tudi, kakšno težo pomenijo v prid pravici do referenduma razlogi, ki jih navajajo predlagatelji zahteve za razpis referenduma.

14. Predlagatelji zahteve za razpis referenduma menijo, da dvig sodniških plač pomeni napako, saj naj bi bile sodniške plače osnova za določanje plačnih razmerij v

⁶ Boštjan M. Zupančič poudarja, da je "spoštovanje odločitev ustavnih sodišč po svetu zanesljiv znak stabilne demokratičnosti določene družbe, briskiranje njegovih odločitev pa očiten simptom določene bolezni ...". B. M. Zupančič, *Prvine pravne kulture*, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana 1995, str. 152.

⁷ Že Preambula kot eno izmed izhodišč Ustave določa temeljne človekove pravice in svoboščine. V tem smislu morajo biti temeljne človekove pravice in svoboščine razlagalno orodje vsega normativnega dela Ustave. Prim. P. Jambreč v: L. Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 35.

javnem sektorju, Vlada pa naj se tudi ne bi usklajevala s sindikati javnega sektorja. Plače nosilcev sodne oblasti ne morejo biti same po sebi osnova za določanje plačnih razmerij v javnem sektorju. Osnova za določanje razmerij so lahko le plače vseh funkcionarjev v primerjavi s plačami javnih uslužbencev. Medsebojno neposredno primerljive morajo biti, kot je poudarilo Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-159/08, le plače nosilcev posameznih vej državne oblasti. Zato uskladitev plač nosilcev sodne oblasti s plačami nosilcev drugih dveh vej oblasti ne more vplivati na določanje plačnih razmerij v javnem sektorju, predvsem ne na določanje plač javnih uslužbencev. Kot je razvidno iz zakonodajnega gradiva k ZSPJS-L in ZSS-I, je v zakonodajnem postopku potekalo usklajevanje s sodniki.⁸ Na to zahtevo je izrecno opozorilo Ustavno sodišče v obeh odločbah o sodniških plačah. Ker gre za urejanje materialnega položaja sodnikov, mora biti ureditev usklajevana z njimi in ne s sindikati javnega sektorja, katerih člani sodniki ne morejo biti. Nasprotno, kot je Ustavno sodišče že poudarilo v odločbi št. U-I-159/08, se položaj sodnikov ne more urejati na podlagi kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju, temveč le z zakonom in po poprejšnjem usklajevanju s sodniki. Predvidena zakonska ureditev glede mehanizma za usklajevanje višine plačnih razredov sodnikov, na kar prav tako opozarjajo predlagatelji zahteve za razpis referendumu, z ustavnopravnega vidika zagotavlja spoštovanje navedenih bistvenih elementov pri urejanju sodniških plač.⁹ Predvideno je sicer, da morata biti višini uskladitve, dogovorjeni s kolektivno pogodbo in z zakonom, enaki. Vendar pa zahteva po enotnem plačnem sistemu v javnem sektorju iz Ustave ne izhaja. Pričakovanje, da bo morala Vlada vložiti večje napore v kolektivno dogovarjanje in v usklajevanje s sodniki, da bo navedeno zakonsko določbo lahko izvajala, pa tudi ne sega na ustavnopravno raven. Zato pri tej ustavnopravni presoji trditev predlagatelja zahteve za razpis referendumu o ogroženosti enotnega plačnega sistema ne more imeti posebne teže.

15. Predlagatelji zahteve za razpis referendumu nasprotujejo uveljavitvi fiksni plače nosilcev sodne funkcije. Res je, da je Ustavno sodišče tako v odločbi št. U-I-60/06 kot tudi v odločbi št. U-I-159/08 dopustilo kot ustavnoskladno ureditev, po kateri je del sodnikove plače lahko odvisen od sodnikovega dela. Vendar je hkrati opozorilo na to, kdaj bi takšna ureditev preseгла ustavnopravne okvire. V odločbi št. U-I-159/08 pa tudi ni presojalo ustavnosti te ureditve v celoti, saj se v ustavnost meril za povečan obseg dela, določenih s podzakonskim predpisom, ni spuščalo. Iz Ustave ne izhaja zahteva po tem, da bi moral biti del plače nosilcev posameznih vej oblasti, in s tem tudi sodnikov, odvisen od opravljenega povečanega obsega dela. Zato ureditev, ki tega ne predvideva, ne more biti v neskladju z Ustavo. Tudi predlagatelji sami poudarjajo, da gre za vprašanje primernosti ureditve. Primernost ureditve pa ne more biti predmet ustavnosodne presoje. Poleg tega mora biti učinkovito izvrševanje sodne oblasti zagotovljeno ne le s tem, da nosilci te oblasti odgovorno izvršujejo zaupano jim funkcijo, temveč tudi z ustrezno organizacijo sodstva, svoj del naloge pri zagotavljanju tega pa morata opraviti tudi zakonodajna veja oblasti s sprejetjem

⁸ S predstavniki sodnikov je bil 16. 6. 2009 sklenjen Sporazum o zaključku usklajevanja.

⁹ Protiustavni četrti odstavek 5. člena ZSPJS se spreminja z 2. členom ZSPJS-L, ki med drugim določa, da se četrti in peti odstavek 5. člena ZSPJS spremenita tako, da se glasita: "(4) Vrednosti plačilnih razredov se usklajujejo praviloma enkrat letno. Višina uskladitve mora biti enaka za javne uslužbenke in funkcionarje. (5) Višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za javne uslužbenke se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Višina uskladitve vrednosti plačnih razredov za funkcionarje pa se, po predhodnem usklajevanju s funkcionarji, določi s tem zakonom."

ustreznih zakonov in izvršilna veja oblasti (predvsem) z zagotavljanjem ustreznih materialnih in drugih pogojev za delo sodne veje oblasti.¹⁰

16. Predlagatelji zahteve za razpis referendumu menijo, da predvidena ureditev ne upošteva instituta trajnega sodniškega mandata, zaradi česar naj bi privilegirala nosilce sodne funkcije. V odločbi št. U-I-159/08 je Ustavno sodišče ugotovilo, da znašajo razlike med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra 15 oziroma 22 plačnih razredov. Presodilo je, da so takšne razlike z vidika ustavne zahteve po ustavnopravni enakovrednosti vseh treh vej oblasti nesprejemljive. Prav tako je ugotovilo, da je z vidika drugega odstavka 3. člena Ustave nedopustno, da je plačni razred funkcije vrhovnega sodnika izenačen s plačnim razredom funkcije najnižje uvrščenega poslanca. Nazadnje je ugotovilo tudi, da so neupravičene tako velike razlike med izhodiščnimi plačnimi razredi sodnikov posameznih sodišč v primerjavi s plačnimi razredi predsednikov teh sodišč, ki znašajo od 10 do 15 plačnih razredov, ter razlike med izhodiščnimi plačnimi razredi sodnikov v primerjavi s plačnimi razredi podpredsednikov sodišč, ki znašajo od 10 do 13 plačnih razredov (razen na Vrhovnem sodišču, kjer ima podpredsednik 5 plačnih razredov višji plačni razred, kot je izhodiščni plačni razred vrhovnega sodnika). Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da so določene razlike iz naslova vodenja lahko utemeljene, ne more pa biti utemeljeno toliko višje vrednotenje vodstvenih funkcij od same funkcije sojenja, ki je temeljna naloga sodnikov in bistvo sodne veje oblasti.

17. Na podlagi predvidenega 16. člena ZSPJS-L (ki spreminja Prilogo 3 iz drugega odstavka 10. člena ZSPJS) bi se navedene protiustavne razlike med plačnimi razredi nosilcev funkcij v različnih vejah oblasti zmanjšale. Razlika med najnižje uvrščeno funkcijo okrajnega sodnika in najnižje uvrščeno funkcijo poslanca oziroma ministra bi bila po novem 8 oziroma 15 plačnih razredov. Plačni razred funkcije vrhovnega sodnika je postavljen 5 razredov višje od plačnega razreda funkcije najnižje uvrščenega poslanca. Popravljen so tudi razlike med sodniki ter predsedniki in podpredsedniki sodišč – razlike med izhodiščnimi plačnimi razredi sodnikov posameznih sodišč v primerjavi s plačnimi razredi predsednikov oziroma podpredsednikov teh sodišč bi znašale po novem od 2 do 9 plačnih razredov. Iz tako določenih plačnih razredov sodnikov je očitno, da sta v predvideni ureditvi upoštevana trajni sodniški mandat in organizacija sodišč, kajti v nasprotnem primeru bi načelo enakopravnosti vseh treh vej oblasti iz drugega odstavka 3. člena Ustave zahtevalo ne le primerljivost nosilcev funkcij, ampak njihovo izenačenost, zlasti na ravni najvišjih nosilcev funkcij. Zato ni mogoče govoriti o privilegirani ureditvi materialnega položaja sodnikov. Ustavno sodišče se pri tem ne more spuščati v presojo večje ali manjše ustreznosti sprejete zakonske ureditve, saj ta sodi na raven primernosti.

¹⁰ Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice je v vrsti svojih odločitev opozorilo, da iz Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – EKČP) neposredno izhaja dolžnost držav članic, da svoj pravni sistem organizirajo tako, da bodo sodišča lahko zagotavljala učinkovito sodno varstvo (sojenje v razumnem roku) v poštenem sodnem postopku. Glej npr. sodbe v zadevah *Zimmermann in Steiner proti Švici* (sodba z dne 13. 7. 1983), *Guincho proti Portugalski* (sodba z dne 10. 7. 1984), *Delić proti Hrvaški* (sodba z dne 27. 6. 2002), *Pavlyulynets proti Ukrajini* (sodba z dne 6. 9. 2005), *Sürmeli proti Nemčiji* (sodba z dne 8. 6. 2006), *Salmanov proti Rusiji* (sodba z dne 31. 7. 2008) in *Kharitonov proti Rusiji* (sodba z dne 16. 7. 2009).

18. Predlagatelji zahteve za razpis referendumu opozarjajo na nesprejemljivost zvišanja sodniških plač v sedanjih ekonomskih razmerah. Težke ekonomske razmere ne morejo biti ustavnopravno upoštevni razlog za neurejanje razmerij med plačami funkcionarjev treh vej oblasti, ker je treba izhajati iz načela enakopravnosti vseh treh vej oblasti. To načelo in tudi 125. člen Ustave sicer dopuščata, da na višino sodniških plač lahko vplivajo le izjemne ekonomske razmere, vendar mora to veljati za nosilce vseh treh vej oblasti. To izhodišče je zakonodajalec upošteval pri sprejemu Zakona o začasnem znižanju plač funkcionarjev (Uradni list RS, št. 20/09 – ZZZPF), s katerim je prav iz navedenih razlogov enako znižal plače nosilcev vseh treh vej oblasti.¹¹ Pri tem ni mogoče spregledati tega, da je zakonodajalec to storil, ne da bi poprej odpravil z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 ugotovljeno protiustavnost, zaradi česar je še poglobil protiustavna razmerja med plačami nosilcev sodne oblasti ter nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti. To je še dodaten razlog, da je treba čim prej odpraviti ugotovljeno protiustavnost. V tej zvezi je treba upoštevati tudi to, da naj bi bila ZSPJS-L in ZSS-I uveljavljena za nazaj s 1. 7. 2009, s čimer zakonodajalec odpravlja vsaj ugotovljeno kršitev 2. člena in drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave, do katere je prišlo zaradi nepravočasnega odziva na odločbo Ustavnega sodišča.

B. – III.

19. Za odločitev o tem, ali bi z zavrnitvijo ZSPJS-L in ZSS-I na referendumu lahko nastale protiustavne posledice, je torej treba na eni strani upoštevati pravico iz 90. člena v zvezi s 44. členom Ustave, to je pravico do referendumu, ki je varovana kot človekova pravica, na drugi strani pa ustavne vrednote, navedene v 12. točki obrazložitve te odločbe. Pri tehtanju ustavnih vrednot je treba upoštevati, da zakonodajalec s predvideno ureditvijo odpravlja protiustavnost, ugotovljeno z odločbama Ustavnega sodišča št. U-I-60/06 in št. U-I-159/08, in da pri tem ni mogoče govoriti o tem, da bi šlo za zlorabo oziroma za izigravanje zakonodajne pristojnosti. Iz razlogov, navedenih v tej obrazložitvi, je treba ustavnim vrednotam iz 12. točke te obrazložitve nedvomno dati prednost pred pravico do referendumu. Zakonodajalec še niti po dveh odločbah Ustavnega sodišča, s katerima je bilo ugotovljeno nespoštovanje enega izmed temeljnih načel Ustave, to je načela delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), protiustavnosti ni odpravil. Nadaljevanje protiustavnega stanja, ki bi ga povzročila zavrnitev zakonov na referendumu, bi bilo zato ustavnopravno nevzdržno, še posebej z vidika vloge, ki jo ima sodna oblast v pravni državi, in posebej pri varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Zato je Ustavno sodišče pritrdilo predlagatelju, da bi z zavrnitvijo zakonov na referendumu nastale protiustavne posledice.

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZRLI in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07) v sestavi: predsednik Jože Tratnik ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, mag.

¹¹ Prvi odstavek 2. člena tega zakona določa, da se plače funkcionarjev v obdobju dvanajstih mesecev od začetka uporabe zakona znižajo za znesek v višini 4 % njihove osnovne plače. Ustavnemu sodišču se v tej zadevi v ustavnost tega zakona ni bilo treba spuščati.

Marta Klampfer, mag. Marija Krisper Kramberger, mag. Miroslav Mozetič, dr. Ernest Petrič, Jasna Pogačar, dr. Ciril Ribičič in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnik Mozetič je dal pritrdilno ločeno mnenje.

Jože Tratnik
Predsednik