



Številka: U-II-1/12-23
U-II-2/12-22
Datum: 17. 12. 2012

ODLOČBA

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 zahtevama Državnega zbora, na seji 17. decembra 2012

odločilo:

1. Z odložitvijo uveljavitve in z zavrnitvijo Zakona o Slovenskem državnem holdingu (EPA 516-VI) na referendumu bi nastale protiustavne posledice.

2. Z odložitvijo uveljavitve in z zavrnitvijo Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (EPA 637-VI) na referendumu bi nastale protiustavne posledice.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Državni zbor je 6. 11. 2012 in 23. 11. 2012 na podlagi prvega in drugega odstavka 21. člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI) sprejel sklepa z zahtevama, naj Ustavno sodišče presodi, ali bi zaradi odložitve uveljavitve in zaradi zavrnitve Zakona o Slovenskem državnem holdingu (v nadaljevanju ZSDH) in Zakona o ukrepih Republike Slovenije za krepitev stabilnosti bank (v nadaljevanju ZUKSB) na referendumih lahko nastale protiustavne posledice.

2. V zahtevi glede ZSDH Državni zbor navaja, da bi z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve ZSDH na referendumu lahko nastale protiustavne posledice in stanje, ki ni v skladu s 1., 2., 3., 8., 34., 50., 51., 86., 87., 89., 90., 91. in 153. členom Ustave. Resno

ogroženo naj bi bilo izvajanje celotnih poglavij Ustave, ki določajo državno ureditev Republike Slovenije ter človekove pravice in temeljne svoboščine. ZSDH bi moral biti uveljavljen v najkrajšem času, to je najkasneje novembra 2012; kasnejša uveljavitev naj bi njegove določbe v veliki meri izničila. Celo potrditev tega zakona na referendumu naj ne bi več mogla odpraviti protiustavnih posledic, saj v obdobju do izvedbe referenduma ne bi bilo mogoče izvesti nujno potrebnih ukrepov za maksimiranje vrednosti državnega premoženja in stabilizacijo javnih financ, kar bi onemogočilo financiranje državnih nalog, določenih z Ustavo. Takšno stanje po oceni Državnega zbora pomeni očitno protiustavnost, katere odprava naj bi bila nujna zaradi zavarovanja tako pomembnih ustavnih vrednot, kot sta socialna država in človekovo dostojanstvo.

3. Državni zbor navaja, da bo morala Republika Slovenija zaprositi za mednarodno finančno pomoč, če reformnih ukrepov ne bo uveljavila pravočasno. Meni, da bi zaveze v pogodbi o njeni dodelitvi pomenile poseg v ustavno načelo suverenosti. Prišlo bi do odločanja t. i. trojke, v kateri je poleg predstavnikov Evropske unije tudi predstavnik Mednarodnega denarnega sklada (v nadaljevanju MDS), ter tudi do odločanja parlamentov drugih držav članic Evropske unije, zaradi česar naj bi bili "diktirani" ukrepi pomoči v neskladju s 3.a členom Ustave. Poleg tega bi morala Slovenija do konca leta 2013 sprejeti predpise za prenos Direktive Sveta 2011/85/EU z dne 8. novembra 2011 o zahtevah v zvezi s proračunskimi okviri držav članic (UL L 306, 23. 11. 2011, str. 41 – v nadaljevanju Direktiva 2011/85/EU), zavezuje pa jo tudi medvladna pogodba o fiskalnem paktu, ki jo je Državni zbor ratificiral z Zakonom o ratifikaciji Pogodbe o stabilnosti, usklajevanju in upravljanju v ekonomski in monetarni uniji med Kraljevino Belgijo, Republiko Bolgarijo, Kraljevino Dansko, Zvezno republiko Nemčijo, Republiko Estonijo, Irsko, Helensko republiko, Kraljevino Španijo, Francosko republiko, Italijansko republiko, Republiko Ciper, Republiko Latvijo, Republiko Litvo, Velikim vojvodstvom Luksemburg, Madžarsko, Malto, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Avstrijo, Republiko Poljsko, Portugalsko republiko, Romunijo, Republiko Slovenijo, Slovaško republiko, Republiko Finsko in Kraljevino Švedsko (Uradni list RS, št. 35/12, MP, št. 4/12 – v nadaljevanju MPSUUEMU).

4. Nepravočasen sprejem ukrepov v zvezi z upravljanjem državnega premoženja naj bi ogrozil tudi izpolnjevanje mednarodnih zavez Republike Slovenije glede javnofinančnega primanjkljaja. Državni zbor opozarja, da mora Slovenija na podlagi 3.a in 8. člena Ustave spoštovati zaveze, ki jih je dala svojim evropskim partnerjem v območju evra. Nespoštovanje zavez iz evropskega prava naj ne bi pomenilo le kršitve tega prava, ampak tudi neustavno stanje v okviru naše ustavne ureditve. Brez sprejema takojšnjih nujnih ukrepov naj ne bi bilo mogoče odpravljati čezmernega javnofinančnega primanjkljaja države in s tem zagotoviti izpolnjevanja obveznosti iz 119. in 126. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije (prečiščena različica, UL C 83, 30. 3. 2010 – v nadaljevanju PDEU) tako, da bi se do konca leta 2013 zmanjšal javnofinančni primanjkljaj za 3 % bruto domačega proizvoda (v nadaljevanju BDP).

5. Neustavnost obstoječe ureditve Državni zbor utemeljuje z navedbami, da so se pri izvajanju Zakona o upravljanju kapitalskih naložb (Uradni list RS, št. 38/10, 18/11, 77/11 in 22/12 – v nadaljevanju ZUKN) pojavile anomalije in nepreglednosti, zaradi česar naj bi Republika Slovenija izgubila verodostojnost v tujini. ZSDH naj bi kot del reform prispeval k odpravi tega stanja in k izboljšanju gospodarskega okolja ter stabilizaciji javnih financ. Ker je Slovenija te reforme napovedala, naj bi bila uveljavitev ZSDH nujen korak k izboljšanju bonitetne ocene države. Državni zbor zatrjuje, da obstoječa ureditev v ZUKN in njeno izvajanje v praksi omogočata zlorabe, kar naj bi razvrednotilo državno premoženje. Agencija za upravljanje kapitalskih naložb Republike Slovenije (v nadaljevanju AUKN) naj bi preveč izkoriščala svoj neodvisni položaj in v nasprotju s sprejetimi usmeritvami Vlade delovala v škodo državnega premoženja in s tem davkoplačevalcev. Iz tega naj bi sledilo, da zaradi slabšega gospodarskega stanja v državi ni zagotovljeno izvajanje ustavne pravice do varstva dela in do socialne varnosti (66. in 50. člen Ustave). Ker naj AUKN ne bi dosegala optimalne donosnosti iz naslova upravljanja z državnim premoženjem, kar naj bi vplivalo na stanje v gospodarstvu, na blagostanje v državi in na možnosti za zaposlovanje, po mnenju Državnega zbora ZUKN posega tudi v 34. člen Ustave, ki vsakomur zagotavlja pravico do dostojanstva in varnosti.

6. Državni zbor navaja tudi, da je obstoječa ureditev iz ZUKN v neskladju z načelom delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). ZSDH naj bi predvideval dodatne pristojnosti Državnega zbora. To naj bi v večji meri upoštevalo načelo delitve oblasti.

7. Veljavna ureditev naj bi bila v neskladju z načelom usklajenosti pravnih aktov iz 153. člena Ustave, ker naj ne bi v zadostni meri upoštevala Smernic Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (v nadaljevanju OECD) za korporativno upravljanje družb v državni lasti.

8. Po mnenju Državnega zbora naj bi oteženo zadolževanje države na mednarodnih finančnih trgih in posledično ogroženo financiranje iz javnih sredstev pomenilo kršitev Ustave, ker naj bi tako stanje že posegalo v ustavno zagotovljeni socialno varnost in človekovo dostojanstvo. Ogroženo financiranje iz javnih sredstev, ki naj bi dosegalo tako stopnjo, da naj država ne bi bila več sposobna financirati obveznosti, ki jih državljanom in drugim upravičencem zagotavljata 50. in 51. člen Ustave, naj bi kršilo načelo socialne države iz 2. člena Ustave in posegalo v položaj Slovenije kot demokratične republike (1. člen Ustave), ki temelji na človekovem dostojanstvu. V takem položaju naj bi bila veljavna ureditev v ZUKN, ki ne omogoča učinkovitega in preglednega upravljanja z državnim premoženjem, neskladna z ustavno pravico do socialne varnosti, vključno s pravico do pokojnine, saj naj Republika Slovenija določenemu delu prebivalstva ne bi mogla zagotavljati niti življenjski, kaj šele socialni minimum, ki je višji.

9. Državni zbor navaja tudi, da zahteva skupine poslank in poslancev za razpis referendumu o ZSDH ne izpolnjuje z Ustavo določenih pogojev za razpis referendumu, saj naj ne bi vsebovala 30 lastnoročnih podpisov poslank in poslancev. Zato naj bi že razpis referendumu na podlagi takšne zahteve povzročil protiustavne posledice. Ustavno

sodišče je s sklepom št. U-II-1/12 z dne 15. 11. 2012 zahtevalo od Državnega zbora, naj sporoči, ali obstaja zahteva za razpis naknadnega zakonodajnega referendumu o ZSDH, ki so ji priloženi lastnoročni podpisi najmanj 30 poslank in poslancev v skladu s prvim odstavkom 15. člena ZRLI in z drugim odstavkom 113. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo in 105/10 – v nadaljevanju PoDZ-1). Predsednik Državnega zbora je 22. 11. 2012 sporočil, da zahteva za razpis referendumu o ZSDH s priloženimi podpisi tretjine poslank in poslancev Državnega zbora obstaja.

10. V zahtevi, ki se nanaša na ZUKSB, Državni zbor navaja, da bi odložitev uveljavitve ali zavrnitev tega zakona na referendumu lahko povzročila stanje, ki ni v skladu s 1., 2., 3., 8., 50., 51. in 153. členom Ustave, resno pa bi bilo ogroženo tudi izvajanje celotnih poglavij Ustave, ki določajo državno ureditev Republike Slovenije ter človekove pravice in temeljne svoboščine. Državni zbor zatrjuje, da je pravočasen sprejem reformnih ukrepov, med katere spada tudi sanacija bančnega sistema, zaradi padanja bonitetnih ocen Slovenije nujen, saj bo morala Slovenija sicer zaprositi za mednarodno finančno pomoč iz evropskega sklada za zagotavljanje finančne stabilnosti. Z zaprosilom za mednarodno finančno pomoč, v katero je vključen tudi MDS, naj bi prišlo do ustavno nedopustnega posega v suverenost države zunaj obsega, določenega s 3.a členom Ustave.

11. Neustavnost obstoječe zakonske ureditve Državni zbor utemeljuje z navedbo, da veljavna ureditev ne ureja možnosti za reševanje nastalega položaja v slovenskem bančnem sistemu, kar je vzrok za padanje bonitetnih ocen Republike Slovenije. Posledično naj bi bile omejene možnosti najemanja posojil in zato ogroženo financiranje iz javnih sredstev. Zatrjuje, da je obstoječa nestabilnost javnih financ tako huda, da Republika Slovenija ni več sposobna financirati obveznosti, ki jih državljanom in drugim upravičencem zagotavljata zlasti 50. in 51. člen Ustave, kar ima za posledico tudi kršitev načela socialne države iz 2. člena Ustave. Po mnenju Državnega zbora takšno stanje pomeni tudi poseg v položaj Republike Slovenije kot demokratične republike (1. člen Ustave) in poseg v človekovo dostojanstvo njenih državljanov. Zaradi oteženega zadolževanja, ki je posledica nenehnega padanja bonitetnih ocen in ki ima svoj vzrok prav v položaju bančnega sistema, naj namreč država ne bi mogla več zagotavljati socialni minimum niti sedanjim niti prihodnjim generacijam, pri določenem delu prebivalstva pa naj bi bil ogrožen že življenjski minimum za preživetje. Poleg pravic, ki jih Ustava izrecno zagotavlja kot človekove pravice, naj bi bile ogrožene še druge pravice, pri katerih Ustava zavezuje državo k določenemu aktivnemu ravnanju (npr. 49., 52. in 66. člen Ustave). Zaradi oteženega zadolževanja oziroma skorajšnje nezmožnosti zadolževanja naj država svojih obveznosti ne bi več mogla izpolnjevati niti z ustvarjanjem javnofinančnega primanjkljaja, ki je že v tem trenutku čezmeren. Zaradi nezmožnosti zadolževanja naj država ne bi mogla zagotavljati socialnih in drugih pravic, zaradi česar naj bi prišlo tudi do kršitve drugega odstavka 148. člena Ustave.

12. Državni zbor navaja tudi, da bo brez sprejema takojšnjih nujnih ukrepov, kot jih vsebuje ZUKSB, prišlo do nadaljnega padca bonitetnih ocen tako države kot bank, kar bi

lahko onemogočilo tudi refinanciranje bank pri Evropski centralni banki (v nadaljevanju ECB) in s tem povzročilo likvidnostno krizo bank, ker naj bi bila trenutno sredstva ECB edini preostali vir likvidnosti bank. Nastopil naj bi problem vračanja posojil, ki jih je Republika Slovenija prejela od Evropske investicijske banke (v nadaljevanju EIB), padla naj bi tudi kredibilnost poroštev države.

13. Državni zbor zatrjuje, da je le z ukrepi, ki jih določa ZUKSB, mogoče zaustaviti negativni trend padanja bonitetnih ocen, do katerega prihaja prav zaradi težav v slovenskem bančnem sistemu. Sprejem ZUKSB naj bi ponovno omogočil nujno potrebno zadolževanje države za zagotavljanje socialne varnosti. Pri tem posebej opozarja na pomembnost pravočasne uveljavitve reformnih ukrepov, saj naj bi ZUKSB učinkovito odpravil in preprečil nastanek še hujših neustavnih posledic le pod pogojem, da bo uveljavljen v najkrajšem možnem času. Že uveljavitev Zakona po odločitvi na referendumu, do katerega naj bi predvidoma prišlo šele v prvem četrtletju leta 2013, naj bi njegove učinke v veliki meri izničila.

14. Nepravočasna uveljavitev ZUKSB naj bi zaradi višje cene poznejše izvedbe ukrepov ogrozila tudi izpolnjevanje mednarodnih zavez Slovenije glede javnofinančnega primanjkljaja. Brez sprejema takojšnjih nujnih ukrepov naj ne bi bilo mogoče odpravljati čezmernega javnofinančnega primanjkljaja države in s tem zagotoviti izpolnjevanja obveznosti iz 3.a člena Ustave in 126. člena PDEU tako, da bi država do konca leta 2013 zmanjšala javnofinančni primanjkljaj za 3 % BDP. Prav tako naj zaradi tega ne bi bilo mogoče zagotoviti izpolnitve obveznosti iz 8. člena Ustave. Zakonodajalec je namreč že ratificiral MPSUUEMU, na podlagi katerega je treba zagotoviti spoštovanje fiskalnega pravila o uravnoteženem proračunu. Državni zbor opozarja tudi, da mora Republika Slovenija do konca leta 2013 sprejeti predpise za prenos Direktive 2011/85/EU.

15. Ustavno sodišče je zahtevo Državnega zbora, ki se nanaša na ZSDH, poslalo v odgovor skupini poslank in poslancev Državnega zbora, ki so vložili zahtevo za razpis referendumu o ZSDH (v nadaljevanju vlagatelj zahteve za razpis referendumu o ZSDH), ki je nanjo odgovorila. Navaja, da niso izpolnjene materialne predpostavke za prepoved referendumu, ker naj Državni zbor ne bi izkazal protiustavnosti obstoječe ureditve, ki bi jo glede na ustaljeno ustavnosodno presojo moral izkazati. Pri tem se sklicuje na odločbi Ustavnega sodišča št. U-II-1/11 z dne 10. 3. 2011 (Uradni list RS, št. 20/11) in št. U-II-3/11 z dne 8. 12. 2011 (Uradni list RS, št. 109/11). Trditve Državnega zbora naj bi se nanašale le na neučinkovitost obstoječe pravne ureditve, ki naj bi jo ZSDH odpravil in zagotovil večjo skladnost s smernicami OECD. Vlagatelj zahteve za razpis referendumu o ZSDH se ne strinja s stališčem Državnega zbora, da so bile med zakonodajnim postopkom z amandmaji odpravljene pomanjkljivosti ZSDH, na katere je opozoril OECD. Še več, meni, da je ZSDH v neskladju s smernicami OECD. Zatrjuje tudi, da je ureditev v ZSDH v neskladju s prvim odstavkom 146. člena in 148. členom Ustave. Pojasnjuje svoje videnje razlogov za sprejem navedenega zakona in svoj predlog zakonske ureditve upravljanja z državnim premoženjem, ki je bil kot takšen tudi predložen v zakonodajno odločanje in ki naj bi zagotovil učinkovito in pregledno upravljanje z državnim

premoženjem v posebni državni družbi za upravljanje, vendar vladajoča koalicija tega predloga ni podprla. Posebej opozarja na to, da se bodo na holding prenesle tudi kapitalske naložbe države v bankah, ki naj bi se v bližnji prihodnosti soočile s sanacijo; ta bo zahtevala njihovo dokapitalizacijo. Ker naj sredstva za dokapitalizacijo v proračunu za leti 2013 in 2014 ne bi bila predvidena, naj bi moral ta sredstva zagotavljati holding. Vlagatelj zahteve za razpis referendumu o ZSDH zatrjuje, da ZSDH ne sodi v okvir ukrepov, ki bi bili povezani s finančno stabilizacijo v državi. Na holding naj bi se prenesle tudi nepremičnine v državni lasti, pri čemer naj za nekatere izmed njih ne bi bilo primerno, da bi jih upravljal holding. Meni, da so izpolnjene vse formalne predpostavke za razpis referendumu. Postopek, v katerem Ustavno sodišče odloča o tem, ali bi lahko zaradi razpisa zakonodajnega referendumu nastale protiustavne posledice, naj ne bi bil namenjen ugotavljanju, ali so izpolnjeni procesni pogoji za njegov razpis, ker o tem odloča predsednik Državnega zbora v skladu s poslovniško ureditvijo Državnega zbora, ki je odraz njegove avtonomije pri urejanju teh vprašanj. Ustavnemu sodišču predlaga, naj odloči, da z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve ZSDH na referendumu ne bi nastale protiustavne posledice.

16. Zahtevo Državnega zbora, ki se nanaša na ZUKSB, je Ustavno sodišče poslalo v odgovor Sindikatu kemične, nekovinske in gumarske industrije Slovenije (v nadaljevanju pobudnik referendumu o ZUKSB), ki je nanjo odgovoril. Meni, da je zahteva Državnega zbora pomanjkljiva, ker ne navaja, da bi ZUKSB pomenil neposredno uresničevanje kakšne temeljne človekove pravice, kakor tudi ne, da bi se s tem zakonom odpravljala z odločbo Ustavnega sodišča ugotovljena protiustavnost kakšnega zakona, saj naj bi glede na dosedanjo ustavnosodno presojo Ustavno sodišče poseglo v pravico do referendumu le v teh dveh primerih. V zvezi s tem naj bi Državni zbor zgolj nedoločno navajal, da gre za protiustavnost določb veljavne zakonodaje s področja finančnega sistema. Državni zbor naj sploh ne bi zatrjeval protiustavnosti posameznih zakonskih določb, zato bi Ustavno sodišče moralo, enako kot pri presoji zahteve za oceno ustavnosti zakona, odkloniti odločanje o vsebini zahteve. Razlogi, s katerimi Državni zbor utemeljuje zahtevo, naj bi kazali kvečjemu na neustrezno izvajanje zakonodaje, ne pa na njeno ustavnopravno pomanjkljivost. Tudi ocena Državnega zbora, da je zdajšnja ureditev slaba in da jo ZUKSB izboljšuje, naj ne bi mogla utemeljiti trditev o protiustavnosti zakonske ureditve. Navedbe Državnega zbora o ogroženi suverenosti Republike Slovenije naj bi bile "deplasirane", zadevale naj bi neko negotovo in časovno oddaljeno možnost, ki ni izkazana. Sklicevanja na človekovo dostojanstvo naj ne bi bilo mogoče šteti kot upoštevne ustavnopravne argumente, ker bi s tem odločanje Ustavnega sodišča prešlo s pravnega presojanja na presojo o ekonomski utemeljenosti in koristnosti izpodbijanja zakonov. Razlog za poseg v pravico do referendumu naj tudi ne bi mogla biti nujnost uveljavitve ZUKSB, saj bi bil ta zakon lahko uveljavljen že prej, poleg tega pa naj pravice do referendumu ne bi bilo mogoče izničiti zaradi neke domnevne časovne stiske.

17. Odgovor vlagatelja zahteve za razpis referendumu o ZSDH in odgovor pobudnika za referendum o ZUKSB je Ustavno sodišče poslalo Državnemu zboru, ki je nanju odgovoril. Državni zbor se strinja z mnenjema Vlade o navedbah vlagatelja zahteve za razpis

referenduma o ZSDH in o navedbah pobudnika referenduma o ZUKSB, ki ju je priložil. V zvezi z ZSDH Vlada meni, da je vprašanje dokazovanja neobstoja temeljnih predpostavk za prepoved referenduma v konkretni zadevi s sklicevanjem na drugo zadevo (na odločbo št. U-II-1/11) z bistveno drugačnim dejanskim in materialnim stanjem neustrezno in da je treba o vsaki konkretni zadevi odločiti posebej. Navaja, da gre v primeru ZSDH za del celovitega svežnja ukrepov in da je prav slabo upravljanje gospodarskih družb s kapitalskimi naložbami države eden od ključnih razlogov za slabo stanje javnih financ. Da je način upravljanja državnega premoženja bistvenega pomena za stanje javnih financ, naj bi priznaval tudi vlagatelj zahteve za razpis referenduma o ZSDH sam, s tem, ko navaja, da "upravljanje ne vpliva zgolj na državo kot lastnika, ampak tudi na gospodarsko in socialno stanje države." Vlada meni, da je zadostno in upošteveno izkazan obstoj protiuustavnosti s tem, ko je utemeljena protiuustavnost obstoječe zakonske ureditve z vidika pravice do socialne varnosti in pokojnin, demokratične in socialne države, pravice do varstva dela, načela delitve oblasti in načela o usklajenosti pravnih aktov. Obširno pojasnjuje, zakaj naj bi bil ZSDH ustrežnejši od ZUKN, in ponavlja navedbe Državnega zbora iz zahteve. V zvezi z ZUKSB Vlada navaja, da je zahteva Državnega zbora podrobno obrazložena in utemeljena ter da iz nje jasno izhaja, katere ustavne pravice obstoječe stanje krši, ker ni pravne podlage za ustrezno obravnavo oslabiljenih sredstev v bančnem sektorju. Zato naj bi bilo nemogoče dokazati protiuustavnost obstoječe zakonodaje, saj ta ne vsebuje orodij za prenos in reševanje slabih terjatev bank. Po mnenju Vlade je ekonomska suverenost države dovolj visok kriterij, ki ga Ustavno sodišče lahko upošteva pri tehtanju pravice do referenduma in omejitve te pravice. Navaja razloge, zakaj naj bi bil prav ZUKSB bistvenega pomena za izboljšanje stanja v bančnem sistemu. Opozarja na potrebo po pravočasni uveljavitvi ZUKSB, saj naj bi njegova zapozneta uveljavitev (ob izvedbi referenduma šele v prvem četrtletju leta 2013) pomenila nezmožnost izvesti nujno potrebne ukrepe za sanacijo slovenskega bančnega sistema, s čimer bi bilo onemogočeno financiranje v Ustavi določenih obveznosti države.

18. Ustavno sodišče je od Ministrstva za finance pridobilo dokumente v zvezi s postopkom čezmernega javnofinančnega primanjkljaja, ki se vodi zoper Republiko Slovenijo na podlagi 126. člena PDEU, podatke o glavnih usmeritvah ekonomske in javnofinančne politike za leti 2013 in 2014, podatke o predvideni zadolžitvi Republike Slovenije za leto 2013, podatke o predvideni skupni višini plačil obveznosti iz naslovov kreditov in poroštev v breme države za leto 2013, zadnje tri bonitetne ocene Republike Slovenije, izdelane pri bonitetnih agencijah Standard & Poor's, Moody's Corporation in Fitch Group ter še nekatere druge podatke v zvezi z javnofinančnim stanjem v Republiki Sloveniji.

19. Pojasnila Ministrstva za finance so bila poslana vlagatelju zahteve za razpis referenduma o ZSDH in pobudniku za referendum o ZUKSB. O njih se je izjavil pobudnik za referendum o ZUKSB, ki v celoti vztraja pri stališčih iz svojega odgovora na zahtevo Državnega zbora. Meni, da gradivo Ministrstva za finance potrjuje njegovo stališče, da ni utemeljenih ustavnopravnih razlogov za prepoved referenduma o ZUKSB. Iz podatkov Ministrstva za finance naj bi namreč izhajalo, da "proračun nikakor ni nelikviden, in niti ni

(v zahtevi Državnega zbora izkazanih oz. utemeljenih) izgledov za kaj takšnega v prihodnosti, zadolževanje države pa poteka očitno dokaj nemoteno, glede na gradivo MF celo 'uspešno'. Ti podatki naj bi kazali le določeno nihanje obrestnih mer oziroma pogojev zadolževanja. Sklicujoč se na merila presoje iz odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-1/11 navaja, da z domnevnimi protiustavnostmi v prihodnosti in z ekonomskimi razlogi, ki niso merljivi, ni mogoče utemeljiti prepovedi referendumu.

B. – I.

20. V skladu s prvim stavkom drugega odstavka 3. člena Ustave ima v Sloveniji oblast ljudstvo. V skladu z drugim stavkom drugega odstavka tega člena jo uresničuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti. Ustava tako uveljavlja že na ravni temeljnih ustavnih načel dva načina izvrševanja oblasti, ki v vsakem primeru pripada ljudstvu.¹ Volitve so tisti demokratični splošno ustavnopravno uveljavljeni institut, na podlagi katerega ljudstvo – volivke in volivci – zaupajo oblast članom predstavniškega telesa za čas vnaprej določenega mandata. Z volitvami se vzpostavlja legitimnost, da izvoljeni člani predstavniškega telesa izvajajo oblast v imenu državljanov.² Za izvrševanje oblasti politično odgovarjajo ljudstvu, ta odgovornost pa se vzpostavlja vedno znova s periodičnimi svobodnimi demokratičnimi volitvami. Zato v tem pomenu govorimo o posrednem izvrševanju oblasti ljudstva, tj. o predstavniki demokraciji.³ Neposredno izvrševanje oblasti ljudstva pa zajema znane oblike neposredne demokracije,⁴ med katere spada tudi referendum.

21. Kot temeljno obliko neposredne demokracije Ustava v 90. členu ureja zakonodajni referendum, pri čemer v prvem odstavku tega člena določa, da se na referendumu lahko odloča o vprašanjih, ki se urejajo z zakonom. Ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referendumu pa Ustava v petem odstavku 90. člena prepušča zakonski ureditvi. Zakonodajni referendum razpiše Državni zbor, njegov izid je za Državni zbor obvezujoč (prvi odstavek 90. člena Ustave). Drugi odstavek 90. člena Ustave na eni strani daje Državnemu zboru pooblastilo, da po lastni presoji in na lastno pobudo odloči, ali naj se razpiše zakonodajni referendum, na drugi strani pa določenim subjektom daje pravico zahtevati razpis referendumu: če to zahteva najmanj tretjina poslancev, Državni svet ali štirideset tisoč volivcev, mora Državni zbor razpisati zakonodajni referendum. Iz te določbe Ustave nedvomno izhaja, da bodo volivke in volivci na zakonodajnem referendumu neposredno izvrševali oblast bodisi tedaj, ko bo o tem sprejeta odločitev Državnega zbora, bodisi tedaj, ko bodo ustavno pooblaščen predlagatelji zahtevali zakonodajni referendum. Način uresničevanja pravice zahtevati razpis referendumu v skladu s petim odstavkom 90. člena Ustave prav tako ureja zakon. Ustavno pooblastilo iz

¹ Primerjaj F. Grad v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1099.

² Primerjaj F. Grad, Parlament in vlada, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2000, str. 29.

³ Primerjaj F. Grad v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 1099–1100.

⁴ Primerjaj I. Kaučič v: L. Šturm (ur.), nav. delo, str. 1165.

petega odstavka 90. člena Ustave je zakonodajalec izvedel z ZRLI, s katerim je uzakonil naknadni potrditveni zakonodajni referendum. Pravica zahtevati referendum je pomembna ustavna pravica, ki omogoča, da v ustavno uveljavljeni predstavniški demokraciji o posameznih vprašanjih, ki so predmet zakonskega urejanja, ne odloča dokončno izvoljeno predstavniško telo, ampak se zakon, ki ga je to že sprejelo, glede na veljavno ureditev v ZRLI predloži v potrditev volivcem. Če se ta pravica uspešno uveljavi, o uveljavitvi takšnega zakona odločajo volivke in volivci na referendumu, pri čemer v tem primeru izvajajo zakonodajno oblast neposredno tako, da izvršujejo pravico odločanja na referendumu, katere uresničevanje prav tako ureja ZRLI.⁵

22. Ustava v prvem odstavku 90. člena dopušča razpis zakonodajnega referenduma o vseh vprašanjih, ki so lahko predmet zakonskega urejanja. Iz te določbe izhaja naklonjenost Ustave široki možnosti izvajanja zakonodajnih referendumov. Vendar to ne pomeni, da je pravica zahtevati zakonodajni referendum absolutna v tem pogledu, da bi moral biti referendum dopusten vselej, kadar so 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 referenduma umakniti. Na tem temelji tudi prvi odstavek 21. člena ZRLI, na podlagi katerega se kljub izpolnjenim pogojem iz drugega odstavka 90. člena Ustave referendum ne izvede, če je mogoče oceniti, da bi zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice.

23. Ustavno sodišče je doslej že večkrat poudarilo, da je pojem protiustavne posledice nedoločen pravni pojem, katerega vsebino s stališči, sprejetimi v postopku presoje ustavne dopustnosti zakonodajnega referenduma, razlaga Ustavno sodišče.⁶ Ker imamo lahko v posameznem primeru opravka s kolizijo ustavnih vrednot, kjer je na eni strani ustavno zagotovljena pravica zahtevati zakonodajni referendum, na drugi strani pa druge ustavno varovane vrednote, je treba v vsakem primeru posebej ugotoviti, katere so te ustavno varovane vrednote, ki jih je mogoče postaviti nasproti pravici iz drugega odstavka 90. člena Ustave. V dosedanjih odločitvah pri izvrševanju pristojnosti iz 21. člena ZRLI je Ustavno sodišče izhajalo iz kriterijev presoje, ki so bili po zametkih v odločbah št. U-II-1/06 z dne 27. 2. 2006 (Uradni list RS, št. 28/06, in OdlUS XV, 17) in št. U-II-1/09 z dne 5. 5. 2009 (Uradni list RS, št. 35/09, in OdlUS XVIII, 20) nadgrajeni in kot takšni v temelju vzpostavljeni v odločbi št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009 (Uradni list RS, št. 91/09, in OdlUS XVIII, 50). V tej zadevi je imelo Ustavno sodišče pred seboj zahtevo za razpis referenduma o zakonu, s katerim je zakonodajalec odpravljal protiustavno stanje, nastalo zaradi tega, ker se zakonodajalec v roku, ki ga je določilo Ustavno sodišče, ni odzval na

⁵ Primerjaj S. Nerad v: I. Kaučič (ur.), *Zakonodajni referendum*, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 125.

⁶ Primerjaj odločbo št. U-II-1/11, 14. točka.

odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-159/08 z dne 11. 12. 2008 (Uradni list RS, št. 120/08, in OdlUS XVII, 71).⁷ Z njo je bila ugotovljena protiustavnost veljavnega zakona. Kot ustavno varovane vrednote, ki jim je bilo treba dati prednost pred pravico zahtevati referendum, je Ustavno sodišče štelo položaj in avtoriteto sodne oblasti, kot ju zagotavljata drugi odstavek 3. člena in 125. člen Ustave, pravico do sodnega varstva (prvi odstavek 23. člena Ustave) ter pomen spoštovanja odločb Ustavnega sodišča za uveljavitev načel pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave).⁸ Te vrednote so bile v navedenem primeru v izhodišču presoje, zaradi česar so kriteriji presoje v temelju izhajali iz tega, da obstaja protiustavnost veljavne zakonske ureditve, ki je bila predhodno nedvomno ugotovljena z odločbo Ustavnega sodišča, in iz presoje, ali zakon, ki naj bi bil predmet referendumskega odločanja, to protiustavnost odpravlja. Na podlagi teh ugotovitev je Ustavno sodišče presojalo, ali bi bilo dopustno nadaljevanje protiustavnega stanja, če bi bil zakon na referendumu zavrnjen. V temelju za enak primer je šlo tudi v odločbi št. U-II-1/10 z dne 10. 6. 2010 (Uradni list RS, št. 50/10). V tem primeru je bila protiustavnost ugotovljena z odločbo št. U-I-246/02 z dne 3. 4. 2003 (Uradni list RS, 36/03, in OdlUS XII, 24)⁹ zaradi neskladja z načeloma pravne varnosti (2. člen Ustave) in enakosti (drugi odstavek 14. člena Ustave), Ustavno sodišče pa je z odločbo št. U-II-1/10 posebej izpostavilo še pravico do osebnega dostojanstva (34. člen Ustave). Zakonodajalec se na odločbo št. U-I-246/02 dolgo časa ni odzval, pri čemer je Ustavno sodišče kar v nekaj naslednjih odločitvah opozarjalo na protiustavnost takšnega stanja.¹⁰ Zato je bila opravljena presoja dopustnosti referendumu na temelju enakih izhodišč kot v odločbi št. U-II-2/09.

24. Kriteriji presoje, po katerih je Ustavno sodišče v navedenih primerih ocenjevalo, ali lahko z zavrnitvijo zakona na referendumu nastanejo protiustavne posledice, so bili prilagojeni ustavnim vrednotam, za katere je ugotovilo, da imajo v razmerju do pravice zahtevati referendum pomembno težo.¹¹ Dejstvo, da je bila protiustavnost že ugotovljena

⁷ Gre za odločbo Ustavnega sodišča, s katero je to presojalo ustavnost ureditve sodniških plač v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 95/07 – uradno prečiščeno besedilo, 17/08, 58/08 in 80/08 – ZSPJS) in Zakonu o sodniški službi (Uradni list RS, št. 94/07 – uradno prečiščeno besedilo – ZSS).

⁸ Ustavno sodišče je ocenilo, da je treba dati tem vrednotam prednost pred pravico do referendumu in da bi z zavrnitvijo zakonov na referendumu nastale protiustavne posledice. Ugotovilo je namreč, da zakonodajalec niti po dveh odločbah Ustavnega sodišča, s katerima je bilo ugotovljeno nespoštovanje enega izmed temeljnih načel Ustave, to je načela delitve oblasti, protiustavnosti še ni odpravil. Ocenilo je, da bi bilo nadaljevanje protiustavnega stanja, ki bi ga povzročila zavrnitev zakonov na referendumu, ustavnopravno nevzdržno, še posebej z vidika vloge, ki jo ima sodna oblast v pravni državi in posebej pri varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

⁹ V tej odločbi je Ustavno sodišče presojalo ustavnost Zakona o urejanju statusa državljanov drugih držav naslednic nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 61/99 in 64/01 – ZUSDDD)

¹⁰ Tako npr. v odločbi št. U-II-3/04 z dne 20. 4. 2004 (Uradni list RS, št. 44/04, in OdlUS XIII, 29).

¹¹ Ustavno sodišče je v odločbi št. U-II-2/09 navedlo: "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."

z odločbo Ustavnega sodišča, je postavila v središče kriterijev presoje dvoje: 1) ali obstaja protiustavnost obstoječega zakona in 2) ali zakon, o katerem naj bi se odločalo na referendumu, to protiustavnost na ustavnoskladen način odpravlja. To sta bili tisti temeljni vprašanji, na kateri je bilo treba odgovoriti, da bi Ustavno sodišče nato tehtalo, ali je treba dati v takšnem položaju v koliziji ustavnih vrednot prednost pravici zahtevati referendum ali drugim ustavnim vrednotam. Temu je Ustavno sodišče sledilo v svojih naslednjih odločitvah, v katerih je izvrševalo svojo pristojnost iz prvega odstavka 21. člena ZRLI, ne glede na to, da je bilo v nekaterih izmed njih (glej zlasti odločbo št. U-II-1/11) soočeno s položajem, ki je bil v svojem temelju v precejšnji meri drugačen od položaja v navedenih odločbah. Ker je poleg tega v dveh primerih šlo za obsežna zakona, ki sta urejala celi pravni področji (pokojninsko in invalidsko zavarovanje oziroma družinska razmerja), je Ustavno sodišče zaradi navedenih izhodišč zahtevalo, naj Državni zbor izkaže, da gre za očitno protiustavnost veljavne zakonodaje, ki naj bi jo zakon, ki naj bi bil predložen v referendumsko potrditev, tudi odpravljal. Zato je od Državnega zbora zahtevalo, naj očitno izkaže obstoječo protiustavnost veljavne zakonske ureditve, katere odprava je nujna, da bi se zavarovale pomembne ustavnopravne vrednote, ki jim je treba dati prednost pred pravico zahtevati zakonodajni referendum, na katerem volivke in volivci odločajo o sprejetem zakonu.¹² Če Državnemu zboru ni uspelo izkazati protiustavnosti veljavnega zakona, se je Ustavno sodišče pri presoji ustavilo že na prvi stopnji ugotavljanja obstoja protiustavnih posledic, tj. na stopnji, ali gre za protiustavnost veljavne ureditve, ne da bi vsebinsko presojalo, ali ima pred seboj ob ustavni pravici zahtevati zakonodajni referendum še druge vrednote, katerih uresničevanje in varstvo zasleduje novo sprejeti zakon in ki morajo prav tako uživati ustavno varstvo. Tako je Ustavno sodišče v odločbi št. U-II-1/11 zavrnilo zahtevo Državnega zbora, ker ta ni izkazal, da že obstaja protiustavnost veljavnih določb zakona, ki ureja pokojninsko in invalidsko zavarovanje. Navedbe Državnega zbora, da se bo morala država zaradi povečanih izdatkov za sofinanciranje pokojninskega sistema v prihodnosti še bolj zadolževati, pa je štelo za neupoštevne, ker z njimi ni bilo mogoče utemeljevati protiustavnosti veljavne zakonske ureditve.

25. V primerih, ki niso po svoji vsebini enaki primerom iz odločb št. U-II-2/09 in št. U-II-1/10, lahko doslej izoblikovani način presoje možnosti nastanka protiustavnih posledic povzroči, da se ustavnopravnim argumentom Državnega zbora, usmerjenim v ugotavljanje protiustavnih posledic, in ustavnopravnim argumentom predlagateljev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma ne da ustrezne teže. Kadar pred Ustavnim sodiščem ne gre za takšne položaje kot v odločbah št. U-II-2/09 in št. U-II-1/10, lahko pride do tega, da v izhodišču presoje ni več vprašanje, ali imamo poleg pravice zahtevati zakonodajni referendum opravka tudi z drugimi ustavnimi vrednotami, ker se presoja Ustavnega sodišča lahko ustavi že na prvi stopnji kriterijev presoje, ki so v celoti prilagojeni položaju iz omenjenih odločb. Kriteriji, na podlagi katerih je Ustavno sodišče presojalo dopustnost referenduma v navedenih zadevah, so bili prilagojeni ustavnim

¹² Na časovno omejitev ustavnosodne presoje dopustnosti referenduma je Ustavno sodišče opozorilo že v odločbi št. U-II-1/11 in enako v odločbi št. U-II-3/11.

vrednotam, ki so bile v teh dveh odločbah postavljene nasproti pravici zahtevati razpis zakonodajnega referendumu. Skupno jim je bilo predvsem to, da sta že obstajali odločbi Ustavnega sodišča o protiuustavnosti zakona, ki v pravni državi, v kateri je uveljavljeno načelo delitve oblasti, zahteva, da se zakonodajalec nanjo odzove s sprejemom ustrezne zakonske ureditve, s katero se ta protiuustavnost odpravi. Če ne gre za takšne primere, pa lahko to izhodišče vodi do spregleda drugih ustavnopravnih vrednot, ki imajo lahko pomembno, celo odločilno težo pri tehtanju med ustavno pravico iz drugega odstavka 90. člena Ustave in drugimi ustavno varovanimi vrednotami. Do tega lahko pride zlasti takrat, ko gre za zakonsko ureditev, ki v pretežnem delu ali v celoti na novo ureja posamezna družbena vprašanja. Zakon lahko namreč ureja uresničevanje z Ustavo zagotovljenih pravic ali varuje ustavne dobrine, ki so po svoji naravi takšne, da imajo v primerjavi s pravico zahtevati razpis zakonodajnega referendumu pomembno ustavnopravno težo.

26. Navedeno narekuje, da Ustavno sodišče do določene mere spremeni svoje stališče glede izhodišča presoje in dogradi razumevanje pojma protiuustavnih posledic v smislu prvega odstavka 21. člena ZRLI. Temeljno vrednostno izhodišče za pristojnost Ustavnega sodišča iz prvega odstavka 21. člena Ustave je namreč v tem, da je Ustavno sodišče kot varuh Ustave tisto, ki je poklicano presoditi, ali bi bile z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu "res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega – ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin – dopustno poseči v ustavno pravico"¹³ zahtevati referendum, ki jo zagotavlja drugi odstavek 90. člena Ustave. V izhodišču presoje Ustavnega sodišča so ustavno varovane pravice ali druge ustavno varovane vrednote, njihovi naravi in razmerju med njimi pa mora biti prilagojena presoja Ustavnega sodišča o tem, kateri izmed njih je treba v posameznem primeru dati prednost.

27. Kriteriji presoje, ki jih je Ustavno sodišče uveljavilo v odločbah št. U-II-2/09 in št. U-II-1/10, so zato ustrezni in zadostni, ko je Ustavno sodišče soočeno z zahtevo po spoštovanju načel pravne države (2. člen Ustave) in delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave), ki imajo svoj temelj v že obstoječih odločitvah Ustavnega sodišča. Tedaj zakonodajalec s sprejetim zakonom odpravlja že ugotovljeno protiuustavnost. Ti kriteriji so ustrezni tudi, kadar gre za parcialno povsem določno zakonsko ureditev, za katero bi se že po oceni zakonodajalca izkazalo, da je protiuustavna, zaradi česar bi tudi zakonodajalec sam ocenil, da je treba takšno protiuustavnost odpraviti. Tedaj je mogoče od zakonodajalca zahtevati in pričakovati, naj izpolni trditveno in dokazno breme tako, da prepriča Ustavno sodišče o protiuustavnosti veljavnega zakona, ki jo novo sprejeta zakonska ureditev na ustavnoskladen način odpravlja, in o tem, da je treba zaradi potrebe po varstvu navedenih ustavno varovanih vrednot tem dati prednost pred pravico zahtevati zakonodajni referendum.

28. Vendar ustavnosodna presoja dopustnosti referendumu ni omejena samo na primere, ko gre za ugotovljeno protiuustavnost zakonske ureditve, ki jo je treba odpraviti. Kadar gre

¹³ Tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-47/94.

za vprašanje, ali bi bile zaradi zavrnitve zakona na referendumu nedopustno prizadete druge ustavne vrednote, ki se same po sebi ne nanašajo na odpravo obstoječe protiustavnosti zakonske ureditve, niti novo sprejeti zakon v prvi vrsti ne zasleduje takšnega cilja, je treba v izhodišču presoje dopustnosti referendumu upoštevati te ustavne vrednote ter glede na njihov pomen in naravo vzpostaviti kriterije presoje možnosti nastanka protiustavnih posledic. Te ustavne vrednote zaradi izvedbe referendumu in zavrnitve zakona na referendumu ne smejo ostati nezavarovane do te mere, da bi to povzročilo njihovo bistveno omejitev ali celo izvotlitev, kar bi porušilo ravnotežje ustavno varovanih vrednot.

29. Glede na navedeno pri presoji obstoja možnosti nastanka protiustavnih posledic ni mogoče izhajati iz vzpostavljenih kriterijev presoje, ki predpostavljajo oceno ustavnosti veljavne in sprejete zakonske ureditve, ki naj bi bila predmet referendumskega odločanja, ampak je treba ugotoviti, katere ustavno varovane dobrine so morda ovira za to, da bi zakonodajni referendum smel biti izveden. Nasproti pravici iz drugega odstavka 90. člena Ustave stojijo pomembne ustavno varovane dobrine in te so tiste, ki vzpostavljajo izhodišče ustavnosodne presoje in določajo kriterije njene presoje v posameznih primerih. Tako je Ustavnemu sodišču omogočeno, da opravi svojo vlogo varuha ustavnih dobrin in s pomočjo tehtanja v skladu s splošnim načelom sorazmernosti (2. člen Ustave) presodi, katerim vrednotam med vrednotami, ki sicer vse uživajo ustavnopravno varstvo, je treba dati prednost, da bi se ohranilo ravnotežje med ustavnimi vrednotami in zavarovalo tiste, ki bi bile zaradi nesprejema zakona ogrožene.

30. Zakonodajalec se mora s sprejetjem ustrezne zakonske ureditve 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.¹⁴ Za izvrševanje svoje zakonodajne oblasti je predstavniški organ dobil mandat na demokratičnih svobodnih volitvah, ki zahtevajo odgovorno izvrševanje te oblasti. Enako odgovornost ima tudi Vlada kot ustavno določena predlagateljica zakonov (88. člen Ustave). Zakonodajalec ima široko polje proste presoje pri urejanju posameznih družbenih vprašanj. Kako jih bo urejal, je stvar primernosti zakonske ureditve, za katero je pristojen in za katero nosi tudi vso politično odgovornost. V tem smislu je zakonska ureditev v skladu s prvim odstavkom 90. člena Ustave lahko tudi predmet odločanja na referendumu. Vendar je prav zakonodajalec prvi, ki je pri zakonskem urejanju vezan na Ustavo (prvi odstavek 153. člena Ustave), ki jo mora spoštovati. Zato v primerih, ko je zakonodajalčev namen z izvrševanjem zakonodajne oblasti zavarovati pomembne ustavne vrednote in ko jih je s sprejetim zakonom po njegovem mnenju tudi že zavaroval, te vrednote stojijo nasproti pravici zahtevati zakonodajni referendum. Takrat zakonodajalec ni več le v polju primernosti zakonske ureditve, ki je v celoti v njegovi prosti presoji. Ko gre za zavarovanje ustavnih vrednot, dobi zakonska ureditev ustavnopravno razsežnost. Ta je podlaga za tehtanje vrednot in za presojo tega, kateri izmed njih je

¹⁴ Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-69/03 z dne 20. 10. 2005 (Uradni list RS, št. 100/05, in OdlUS XIV, 75) navedlo: "Načelo prilagajanja prava družbenim razmerjem je eno izmed načel pravne države (2. člen Ustave)."

treba dati prednost, da bi se doseglo uravnoteženo (sorazmerno) spoštovanje vseh dobrin. Pri tem mora oceniti, ali je uveljavitev novo sprejetega zakona nujna, da bi se zagotovilo varstvo ustavnih vrednot, ki stojijo nasproti pravici zahtevati referendum.

31. Pravica zahtevati zakonodajni referendum je pomembna, z drugim odstavkom 90. člena Ustave izrecno zagotovljena ustavna pravica. Kot takšni ji mora Ustavno sodišče zagotavljati ustavno varstvo. Zato mora Ustavno sodišče v primeru kolizije med različnimi ustavnimi dobrinami pri izvrševanju pristojnosti iz prvega odstavka 21. člena ZRLI presoditi, katerim ustavno varovanim dobrinam je treba dati prednost. Pri tem mora najprej oceniti, kako pomembne so ustavno varovane dobrine, za katere Državni zbor trdi, da stojijo nasproti pravici zahtevati referendum, in ali njihovo varovanje zahteva, da je nujno treba sprejeti zakonske ukrepe. Neuveljavitev novo sprejete zakonske ureditve bi te vrednote zaradi izvedbe referendumu oziroma zaradi zavrnitve zakona na referendumu nedopustno omejila, lahko celo izvotlila. To pa bi pomenilo resno oviro za uveljavitev pravice zahtevati zakonodajni referendum o zakonih, ki so namenjeni temu, da bi omejevanje ali celo izvotlitev ustavnih vrednot, če že ne preprečili, vsaj bistveno omilili. Zaradi svoje ustavnopravne teže lahko odtehtajo pravico iz drugega odstavka 90. člena Ustave. Na tej podlagi je treba najprej ugotoviti, katere so tiste ustavnopravne vrednote, ki so v posameznem primeru upoštevne. Nato pa je treba glede na njihovo ustavnopravno težo presoditi, ali mora imeti prednost pravica zahtevati razpis zakonodajnega referendumu ali pa se mora ta umakniti zato, ker je nujno treba zaradi varstva drugih ustavnopravnih vrednot uveljaviti novo sprejete zakonske ukrepe, da ne bi zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu nastale protiustavne posledice. Pri tem mora Ustavno sodišče upoštevati, da lahko zaradi 25. člena ZRLI (ki prepoveduje Državnemu zboru še eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu sprejetje zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev) zavrnitev zakona na referendumu povzroči, da protiustavne posledice obstanejo še najmanj eno leto.

B. – II.

32. Pobudnik referendumu o ZUKSB zatrjuje bistveno pomanjkljivost zahteve Državnega zbora, ki naj bi bila v tem, da sploh ne vsebuje navedb o tem, katera zakonska ureditev naj bi bila protiustavna. Zato je treba še pred vsebinsko presojo odgovoriti na te navedbe. Ne ZRLI ne Zakon o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) ne določata natančneje vsebine zahteve Državnega zbora, s katero začne postopek iz prvega odstavka 21. člena ZRLI. Po naravi stvari je njena vsebina lahko le neposredno povezana z vsebino odločanja Ustavnega sodišča, ta pa je odvisna prav od vsebine pojma protiustavne posledice. ZUstS sicer res izrecno določa v prvem odstavku 24.b člena, kaj mora vsebovati zahteva za oceno ustavnosti zakona, vendar se ta in druge določbe IV. poglavja tega zakona v skladu s prvim odstavkom 49. člena ZUstS v drugih zadevah iz pristojnosti Ustavnega sodišča uporabljajo le smiselno in le, kolikor zakon ne določa drugače. ZUstS pa v drugem

odstavku 49. člena izrecno določa, da se s poslovníkom Ustavnega sodišča določi, katere podatke morajo vsebovati vloge v drugih zadevah iz pristojnosti Ustavnega sodišča, če te niso določene že z zakonom. Ker ZRLI, ki vzpostavlja to posebno pristojnost Ustavnega sodišča, glede tega nima določb, je s Poslovníkom Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10 in 56/11 – v nadaljevanju Poslovník) določeno, da mora zahteva Državnega zbora vsebovati navedbo posledic, ki naj bi nastale zaradi odložitve uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve, in navedbo razlogov, zaradi katerih naj bi bile posledice protiustavne (druga in tretja alineja XI. 1. točke priloge v zvezi z drugim odstavkom 34. člena Poslovníka). Te trditve zahteva Državnega zbora, ki se nanaša na referendum o ZUKSB, vsebuje. Zato ni mogoče pritrditi navedbam pobudnikov za referendum o ZUKSB o bistveni pomanjkljivosti zahteve, ki naj sploh ne bi dopuščala njene vsebinske obravnave.

33. Pritrditi pa je treba stališču vlagateljev zahteve za razpis referenduma o ZSDH, da je sestavni del avtonomije Državnega zbora odločitev o obstoju zahteve za razpis zakonodajnega referenduma. Zato se Ustavno sodišče ni opredeljevalo do navedb Državnega zbora, ki se nanašajo na to, ali je bilo v Državnem zboru pravilno ugotovljeno, da obstaja zahteva najmanj tretjine poslank in poslancev za razpis referenduma o ZSDH.

34. Glede na navedeno v točkah 28 do 30 obrazložitve te odločbe je treba najprej ugotoviti, katere so tiste ustavnopravne vrednote, za katere Državni zbor trdi, da bi bile nedopustno omejene ali ogrožene z odložitvijo uveljavitve ZSDH in ZUSKB oziroma z njuno zavrnitvijo na referendumu. Pri tem Državni zbor posebej opozarja, da nastajajo nedopustne protiustavne posledice že zaradi odložitve uveljavitve zakonov, zaradi česar je glede ZUKSB vložil zahtevo že pred zaključkom zbiranja podpisov volivcev za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referenduma.

35. Državni zbor v obeh zahtevah izpostavlja posamezne ustavno varovane dobrine, ki so po njegovem mnenju že toliko omejene, da nastaja protiustavno stanje. Prav uveljavitev ZSDH in ZUKSB naj bi preprečila poglobitev sicer že obstoječega protiustavnega stanja in s tem tudi nastanek še hujših protiustavnih posledic od teh, ki naj bi že obstajale. Zato naj bi bila uveljavitev teh dveh zakonov kot dveh izmed ukrepov za stabilizacijo javnih financ zaradi zagotovitve sanacije bančnega sektorja in za zagotovitev učinkovitega in preglednega upravljanja z državnim premoženjem nujna.

36. Državni zbor navaja, da je obstoječa nestabilnost javnih financ že takšna, da Republika Slovenija ni več sposobna financirati obveznosti, ki za državo izhajajo iz ustavno zagotovljenih pravic do socialne varnosti in do zdravstvenega zavarovanja. Zaradi oteženega zadolževanja, ki je posledica nenehnega padanja bonitetnih ocen, ki ima svoj vzrok prav v položaju bančnega sistema in v neučinkovitem in nepreglednem upravljanju državnega premoženja, naj država ne bi mogla več zagotavljati socialnega minimuma niti sedanjim niti prihodnjim generacijam, pri določenem delu prebivalstva pa naj bi bil ogrožen že življenjski minimum za preživetje. S tem naj bi bilo nedopustno prizadeto že človekovo dostojanstvo. V tako nestabilnem javnofinančnem stanju naj bi

bilo onemogočeno izpolnjevanje obveznosti države, da zagotovi izvrševanje posameznih pravic z izplačevanjem finančnih sredstev, kljub temu da je država k temu zavezana na podlagi 2. člena in drugega odstavka 148. člena Ustave. Pri tem naj bi šlo poleg pravic, ki jih Ustava izrecno zagotavlja kot človekove pravice, še za vrsto drugih pravic, pri katerih Ustava zavezuje državo k določenemu aktivnemu ravnanju, da bi bile posamezne pravice, kot npr. tiste v zvezi z zaposlitvijo in delom (66. člen Ustave), tudi dejansko zagotovljene. Če se ne sprejmejo nujni ukrepi, naj država svojih obveznosti zaradi oteženega zadolževanja oziroma skorajšnje nezmožnosti zadolževanja ne bi mogla več izpolnjevati. Državni zbor torej zatrjuje bistvene omejitve pri zagotavljanju učinkovitega delovanja države ter zagotavljanju učinkovitega sistema socialne in zdravstvene varnosti, za katerega mora po drugem odstavku 50. člena Ustave poskrbeti država, da bi bile zagotovljene človekove pravice iz prvega odstavka 50. člena, iz prvega in drugega odstavka 51. člena ter 52. člena Ustave in pravice, pri katerih mora država ustvarjati pogoje za njihovo uresničevanje (kot npr. 66. člen Ustave).

37. Po zatrjevanju Državnega zbora naj brez sprejetja takojšnjih nujnih ukrepov ne bi bilo mogoče odpravljati čezmernega javnofinančnega primanjkljaja države in s tem zagotoviti izpolnjevanja obveznosti, ki jih mora Slovenija spoštovati na podlagi 3.a člena Ustave in 126. člena PDEU tako, da bi do konca leta 2013 zmanjšala javnofinančni primanjkljaj za 3 % BDP. Prav tako naj zaradi tega ne bi bilo mogoče zagotoviti izpolnitve obveznosti iz 8. člena Ustave. Zakonodajalec naj bi namreč že ratificiral MPSUUEMU, na podlagi katerega bi bilo treba zagotoviti spoštovanje fiskalnega pravila o uravnoteženem proračunu. Poleg tega naj bi bilo treba do konca leta 2013 implementirati Direktivo Sveta 2011/85/EU. Državni zbor torej zatrjuje, da brez sprejema ukrepov, sestavni del katerih sta tudi ZUKSB in ZSDH, država ne more zagotoviti izvrševanja obveznosti, ki zanjo izhajajo iz obvezujočih mednarodnopravnih instrumentov (8. člen Ustave), in obveznosti, ki izhajajo iz njenega članstva v Evropski uniji (tretji odstavek 3.a člena Ustave).

38. Brez sprejema takojšnjih nujnih ukrepov naj bi prišlo do nadaljnjega padca bonitetnih ocen tako države kot bank, kar bi lahko onemogočilo tudi refinanciranje bank pri ECB in s tem povzročilo likvidnostno krizo slovenskih bank, ker naj bi bila trenutno sredstva ECB edini preostali vir njihove likvidnosti. Nastopil naj bi problem vračanja posojil, ki jih je Republika Slovenija prejela od EIB, posledično naj bi padla kredibilnost poroštev države. Nadaljnje znižanje bonitetnih ocen naj bi povzročilo povečanje javnofinančnega primanjkljaja že v tem letu in v prihodnjem letu, prišlo naj bi do težav z likvidnostjo bank in države, kar bi vodilo v razmere, v katerih bi Slovenija morala zaprositi za finančno pomoč iz evropskega sklada za zagotavljanje finančne stabilnosti. Z zaprosilom za mednarodno finančno pomoč, v katero je vključen tudi MDS, naj bi prišlo tudi do ustavno nedopustnega posega v suverenost države zunaj obsega, določenega s 3.a členom Ustave. Državni zbor torej zatrjuje, da se s sprejemom takojšnjih nujnih ukrepov preprečuje nedopusten poseg v suverenost države (prvi odstavek 3. člena Ustave).

39. Ustavni pravici zahtevati odločanje o zakonu na referendumu iz drugega odstavka 90. člena Ustave torej Državni zbor postavlja nasproti dolžnost učinkovitega delovanja države

z zagotavljanjem izvrševanja njenih pomembnih funkcij ter zagotavljanje pravic do socialne varnosti, zdravstvenega varstva in drugih človekovih pravic, glede katerih Ustava državi nalaga obveznosti, kar je poudarjeno že med splošnimi določbami Ustave (prvi odstavek 5. člena). Učinkovito delovanje države je v javnem interesu tako na področju vzpostavljanja ustreznih ekonomskih podlag za zagotavljanje učinkovite svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave) kot na področju ustvarjanja možnosti za zaposlovanje in delo (66. člen Ustave) ter na drugih področjih, kar vse naj omogoči vzpostavljanje pogojev tako za opravljanje dela kot za zagotavljanje socialne varnosti in s tem za zagotavljanje pogojev, ki naj omogočijo človeka vredno življenje (prvi odstavek 34. člena Ustave), kar je v resnici temelj človekovega dostojanstva (1. člen Ustave). K temu Državni zbor dodaja še dolžnost države spoštovati sprejete mednarodne obveznosti (8. člen Ustave) in obveznosti, ki izhajajo iz evropskega pravnega reda (tretji odstavek 3.a člena Ustave), ter zagotovitev suverenosti države (prvi odstavek 3. člena Ustave), ki je ustavno določen temelj obstoja države, kolikor izvrševanje dela suverenih pravic ni bilo preneseno na Evropsko unijo. Gre za pomembne ustavne vrednote, ki, če so bistveno omejene, narekujejo odgovoren odziv tako Vlade kot zakonodajalca.

40. Zato mora Ustavno sodišče pri presoji, ali bi z odložitvijo uveljavitve ZSDH in ZUKSB ali z njuno zavrnitvijo na referendumu nastale protiustavne posledice, izhajati iz tega, ali je izkazana možnost bistvenega omejevanja pomembnih ustavnih vrednot, kot to zatrjuje Državni zbor. Ob ugotovitvi, da je Državni zbor to omejevanje izkazal, pa mora presoditi, katerim ustavnim dobrinam je treba v danih okoliščinah dati prednost: pravici zahtevati zakonodajni referendum ali takojšnji uveljavitvi zakonov, za katera je Državni zbor ocenil, da sta nujna zaradi zavarovanja pomembnih ustavnih dobrin.

B. – III.

41. Ker Državni zbor na prvem mestu izpostavlja ogrožanje suverenosti države, ta pa je vsekakor ena izmed osrednjih ustavno varovanih vrednot (preambula k Ustavi in prvi odstavek 3. člena Ustave), je treba najprej presoditi, ali je ta vrednota v danih okoliščinah ogrožena. Kot je Ustavno sodišče, sklicujoč se na pravno teorijo, navedlo že v mnenju št. Rm-1/02 z dne 19. 11. 2003 (Uradni list RS, št. 118/03, in OdlUS XII, 89), je državna suverenost lastnost državne oblasti, da je na državnem ozemlju pravno najvišja oblast (vrhovnost državne oblasti), ki je navzven neodvisna od katerekoli druge oblasti; gre torej za t. i. zunanjo suverenost, ki pomeni neodvisnost državne oblasti oziroma države nasproti drugim istovrstnim subjektom, in t. i. notranjo suverenost, ki odraža dejstvo, da je država na svojem ozemlju vrhovna, samostojna in izvorna oblast, ki ji je pravno podrejeno vse na njenem ozemlju. Posebej je poudarilo, da ne en ne drug vidik državne suverenosti ni absoluten, pri čemer za zunanji vidik to velja prav zaradi obstoja mednarodnega javnega prava.¹⁵ Če bi država potrebovala mednarodno finančno pomoč in bi bila za njeno pridobitev potrebna sklenitev pogodbe o njeni dodelitvi tudi z MDS, kar naj bi po

¹⁵ Glej 22. točko mnenja št. Rm-1/02.

mnenju Državnega zbora presegalo prenos suverenosti iz 3.a člena Ustave na Evropsko unijo, to samo po sebi še ne bi pomenilo nedopustnega ogrožanja suverenosti države. Republika Slovenija je kot država mednarodnopravni subjekt in kot takšna lahko suvereno sklepa mednarodne pogodbe, ki imajo v skladu z 8. členom Ustave v hierarhiji pravnih aktov, ki veljajo v državi, višjo moč od zakonov. Vendar takšno moč dobijo šele po tem, ko jih ratificira Državni zbor, kar pomeni, da je končna odločitev o sklenitvi takšne mednarodne pogodbe zaupana zakonodajalcu. Kadar gre za prenos izvrševanja dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, mora takšno mednarodno pogodbo Državni zbor ratificirati s kvalificirano večino poslancev (prvi odstavek 3.a člena Ustave). Suverenost bi bila lahko ogrožena z vsebino takšne mednarodne pogodbe in šele tedaj bi se lahko zastavilo vprašanje njene ustavnopravne upoštevnosti. V danih okoliščinah ne gre za takšen primer, zato v okviru te presoje ni izkazano, da bi bila ta, ustavnopravno sicer zelo pomembna dobrina, že neposredno prizadeta oziroma nedopustno omejena.

42. Treba pa je upoštevati druge, prav tako ustavno varovane dobrine, ki jih izpostavlja Državni zbor. Učinkovito delovanje pravne in socialne države in v okviru tega skrb za uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, med katere sodijo tudi pravica do svobodne gospodarske pobude (prvi odstavek 74. člena Ustave), dolžnost države, da ustvarja možnosti za zaposlovanje in za delo (66. člen Ustave) ter pravice s področja socialne varnosti, so pomembne ustavne dobrine. Ustava v prvem odstavku 74. člena zagotavlja svobodno gospodarsko pobudo. To zahteva od države, da ustvarja pogoje za njeno svobodno izvrševanje, kar mora upoštevati tudi zakonodajalec pri sprejemanju zakonske ureditve. Pri tem mora upoštevati, da Ustava v drugem stavku drugega odstavka 74. člena ne dopušča le možnosti zakonskega urejanja, ampak s prepovedjo opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo zakonodajalcu nalaga, da oblikuje gospodarsko politiko, in ga pooblašča za sprejem ukrepov, s katerimi bo lahko zagotovil uresničitev ciljev te politike (tako Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-145/95 z dne 9. 11. 1995, Uradni list RS, št. 68/95, in OdlUS IV, 113). S tem zakonodajalcu prepušča široko polje proste presoje pri izbiri ukrepov ekonomske politike, ki jih šteje za potrebne, pri čemer je tudi zakonodajalec sam zavezan ustavni prepovedi, da ne sme dopustiti opravljanja gospodarske dejavnosti v nasprotju z javno koristjo. V osrčju ekonomske politike, s katero se ustvarjajo pogoji za izvrševanje svobodne gospodarske pobude, je nedvomno zagotovitev učinkovitega delovanja bančnega sistema. Prav v tem pogledu je zato razumljivo, da Državni zbor izpostavlja nujno potrebo po odpravi t. i. kreditnega krča,¹⁶ kjer gre za položaj, ko banke ne opravljajo ene izmed svojih temeljnih vlog v ekonomskem sistemu.

¹⁶ Na potrebo po oživitvi kreditne aktivnosti bank opozarja tudi OECD v Ekonomski napovedi za Slovenijo. Glej Economic outlook, analysis and forecasts, Slovenia - Economic forecast summary (November 2012), dostopno na: <http://www.oecd.org/eco/economicoutlookanalysisandforecasts/sloveniaeconomicforecastsummary.htm> (13. 12. 2012).

43. Brez ustvarjanja pogojev za učinkovito uresničevanje svobodne gospodarske pobude ni mogoče pričakovati trdnega in učinkovitega razvoja gospodarskega sistema, ki omogoča zadostna finančna sredstva, potrebna za učinkovito delovanje države pri izvrševanju njenih funkcij, tj. od funkcij državne oblasti do zagotavljanja ustavno varovanih dobrin, vključno z dostopnostjo izobraževanja (57. in 58. člen Ustave), obstojem in razvojem kulturnega, znanstvenega, umetniškega življenja (59. člen Ustave) ter vzpostavitvijo stabilnih sistemov na področju socialne varnosti (drugi odstavek 50. člena Ustave), ki morajo zagotavljati pravico do socialne varnosti (prvi odstavek 50. člena Ustave), pravico do zdravstvenega varstva (prvi in drugi odstavek 51. člena Ustave) in pravice invalidov (52. člen Ustave).

44. Iz podatkov, ki jih je predložilo Ministrstvo za finance, je razvidno, da se je leta 2012 bistveno zniževala raven prostih denarnih sredstev proračuna. Ta naj bi septembra 2012 dosegla najnižjo raven v preteklih petih letih (215 milijonov evrov). Tudi v začetnih mesecih leta 2013 je napovedan likvidnostni primanjkljaj, zaradi česar naj bi se proračun moral zadolževati že v prvem četrtletju naslednjega leta. Na to opozarja tudi Urad za makroekonomske analize in razvoj v Ekonomskih izzivih 2012.¹⁷ Pri tem Proračunski memorandum 2013 – 2014 (EPA 692-VI, 693-VI) izhaja iz tega, da bo leta 2013 celo ob sprejetju vseh predvidenih strukturnih in drugih načrtovanih nujnih ukrepov še vedno zabeležen padec BDP za 1,4 %, medtem ko Evropska komisija v Jesenski napovedi za obdobje 2012–2014¹⁸ napoveduje za isto leto 1,6-odstotni padec BDP, kar lahko, kot izhaja iz bonitetnih ocen, ki jih je predložilo Ministrstvo za finance, vpliva na njihovo nadaljnje zniževanje. Ob ugotavljanju hkratnega naraščanja javnega dolga tako ni mogoče podvomiti v zatrjevanje Državnega zbora, da bo leta 2013 za zagotovitev normalnega delovanja države na vseh navedenih področjih potrebno njeno nadaljnje zadolževanje, in sicer, kot izhaja iz podatkov Ministrstva za finance, najmanj za 1,4 milijarde evrov. Ustavno sodišče nima razlogov, da bi podvomilo v verodostojnost podatkov, ki so bili predloženi, še posebej, ker jih potrjujejo tudi ocene in podatki ustreznih drugih domačih in mednarodnih institucij. Da je v takšnem položaju treba sprejeti določene nujne ukrepe, ki zadevajo sanacijo bančnega sistema, upravljanje z državnim premoženjem, nadaljnjo fiskalno konsolidacijo ter določene strukturne reforme, ne izhaja le iz nekaj zapovrstnih bonitetnih ocen različnih bonitetnih agencij, temveč tudi iz zaključne izjave misije MDS¹⁹ in ekonomske napovedi OECD za Slovenijo.²⁰ Nujnost

¹⁷ Dostopno na:

http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/publikacije/izzivi/2012/EI-2012.pdf (13. 12. 2012).

¹⁸ Dostopno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2012_autumn/si_en.pdf (13. 12. 2012).

¹⁹ Glej Slovenia 2012 Article IV Consultation – Concluding Statement of the Mission, dostopno na: <http://www.imf.org/external/np/ms/2012/100212.htm> (13. 12. 2012).

²⁰ Glej Economic outlook, analysis and forecasts, Slovenia - Economic forecast summary (November 2012), dostopno na:

<http://www.oecd.org/eco/economicoutlookanalysisandforecasts/sloveniaeconomicforecastsummary.htm> (13. 12. 2012).

Tudi generalni sekretar OECD Angel Gurría na Strateškem ekonomskem forumu, Bled (2012), med drugim navaja: "Slovenia must ensure that the framework for the governance of state-owned

sprejeti določene ukrepe je zato v funkciji zagotavljanja učinkovitega delovanja države, ki vključuje tudi zagotavljanje uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, na katere opozarja Državni zbor.

45. Državni zbor je že sprejel posamezne zakonske ukrepe, izmed katerih so nekateri tudi že predmet ustavnosodne presoje pred Ustavnim sodiščem (kot npr. Zakon za uravnoteženje javnih financ, Uradni list RS, št. 40/12 – ZUJF). Njihov namen je v temelju enak, kot je namen zakonskih ukrepov, ki naj bi bili podvrženi referendumskemu odločanju. To pa je zagotovitev učinkovitega delovanja države v pogojih hude ekonomske krize, ko ima država že čezmerni javnofinančni primanjkljaj, ki ga mora zmanjšati, da bi zagotovila izvrševanje svojih funkcij in hkrati zagotovila spoštovanje nekaterih v ekonomski krizi še toliko bolj pomembnih človekovih pravic, na kar Državni zbor izrecno opozarja. Glede na obstoječe ekonomske in še posebej finančne razmere zato ni mogoče odrekati nujnosti ukrepom, ki jih mora sprejeti država, med njimi še zlasti ukrepom, ki zadevajo sanacijo bančnega sektorja ter zagotovitev učinkovitega in preglednega upravljanja z državnim premoženjem. Med takšne ukrepe sodita tudi ZSDH in ZUKSB. Da navedena zakona uveljavljata ukrepe, ki so do določene mere medsebojno povezani, ne zatrjuje le Državni zbor, temveč to zatrjuje tudi vlagatelj zahteve za razpis referenduma o ZSDH, ko opozarja na to, da se bodo na holding prenesle tudi kapitalske naložbe Republike Slovenije v bankah, ki potrebujejo sanacijo.

46. Kot ustavnopravno pomembno je treba upoštevati tudi zagotovitev spoštovanja sprejetih mednarodnopravnih obveznosti in obveznosti, ki za Republiko Slovenijo, članico Evropske unije, izhajajo iz polnopravnega članstva v tej mednarodni organizaciji. MPSUUEMU je mednarodna pogodba, formalno ločena od pogodb Evropske unije.²¹ Učinkovati začne sicer 1. 1. 2013, pod pogojem, da bo do takrat listino o njeni ratifikaciji deponiralo dvanajst držav podpisnic, katerih valuta je evro; če se to dotlej ne zgodi, je uveljavitev vezana na prvi dan meseca po deponiranju listine o ratifikaciji dvanajste podpisnice pogodbe, katere valuta je evro (drugi odstavek 14. člena MPSUUEMU). V tem trenutku je predloženih osem listin o ratifikaciji držav podpisnic, katerih valuta je evro.²²

enterprises, which is currently being discussed, is robust enough to deal with the range of structural challenges facing the state owned sector, including competitiveness, deleveraging and privatisation. The overall objective must be to ensure consistency, predictability and transparency in the governance of state-owned enterprises. This will in turn help improve market and consumer confidence." Dostopno na: <http://www.oecd.org/fr/slovenie/newchallengesnewchampions.htm> (13. 12. 2012).

²¹ Some thoughts concerning the Draft Treaty on a Reinforced Economic Union – Editorial Comment, v: *Common Market Law Review*, Let. 49, št. 1 (2012), str. 5; C. Callies in C. Schoenfleisch, *Auf dem Weg in die europäische "Fiskalunion"? – Europa- und verfassungsrechtliche Fragen einer Reform der Wirtschafts- und Währungsunion im Kontext des Fiskalvertrages*, v: *JuristenZeitung*, Let. 67, št. 10 (2012), str. 481.

²² Za dve državi podpisnici, članici evroobmočja, pa je že objavljen podatek, da je notranjepravno ratifikacija končana, vendar listine še niso bile predložene. Glej *Table on the ratification process of amendment of art. 136 TFEU, ESM Treaty and Fiscal Compact*, Bruselj, 7. 12. 2012, dostopno na: <http://www.europarl.europa.eu/webnp/webdav/site/myjahiasite/users/fboschi/public/art.%20136%20ESM%20fiscal%20compact%20ratprocess.pdf> (13. 12. 2012).

Vendar pa je med temi tudi listina o ratifikaciji Republike Slovenije. Z uveljavitvijo zakona o ratifikaciji mednarodna pogodba preide v notranji pravni red. Na podlagi te ratifikacije pridobi notranjepravni učinek, postane veljavna v notranjem pravnem redu. Zato zavezuje državne organe, četudi mednarodnopravna obveznost nastane šele z uveljavitvijo pogodbe. Z ratifikacijo mednarodne pogodbe država prevzame obveznosti iz pogodbe, ki se presojuje po mednarodnem pravu (Dunajska konvencija o pogodbenem pravu, Uradni list SFRJ, št. 30/72 – v nadaljevanju MDKPP, in pravila običajnega mednarodnega prava, ki v njej niso kodificirana). Ko mednarodna pogodba postane mednarodnopravno zavezujoča, za državo nastane tudi mednarodnopravna obveznost, da jo izpolni. Po določbi 26. člena MDKPP vsaka veljavna pogodba veže pogodbenice in te jo morajo izpolnjevati v dobri veri (*pacta sunt servanda*). Po 27. členu te konvencije se posamezna pogodbenica praviloma ne more sklicevati na svoje notranje pravo, da bi upravičila neizpolnjevanje pogodbe. Če izpolnitev mednarodne pogodbene obveznosti zahteva sprejetje ali spremembo ustrezne normativne ureditve, je država po mednarodnem pravu zavezana, da na tak način to obveznost tudi izpolni. Neizpolnitev obveznosti pomeni kršitev pogodbe – pomeni, da država stori mednarodni delikt, iz česar izhaja odgovornost po mednarodnem pravu (primerjaj odločbo št. U-I-376/02 z dne 24. 3. 2005, Uradni list RS, št. 46/05, in OdlUS XIV, 17). Ko bo MPSUUEMU po tem, ko bodo listine o ratifikaciji predložile vsaj še štiri podpisnice, države članice evroobmočja, tudi mednarodnopravno zavezujoča, bo za Slovenijo nastopila obveznost, da zagotovi, da je proračunsko stanje sektorja države uravnoteženo ali v presežku (točka a) prvega odstavka 3. člena MPSUUEMU).²³ To pravilo mora država zagotoviti kot zavezujoče in trajno najpozneje v enem letu po začetku uveljavitve te pogodbe, po možnosti kot pravilo ustavne narave ali kako drugače zagotoviti njegovo popolno spoštovanje in upoštevanje v nacionalnih proračunskih postopkih. V skladu z načelom ravnanja v dobri veri (in *bona fide*) mora država, ki je ratificirala mednarodno pogodbo, že danes ravnati tako, da bo svoje obveznosti iz pogodbe ob njeni mednarodnopravni uveljavitvi izpolnjevala.

47. Prav tako mora država izpolnjevati obveznosti, ki zanjo izhajajo iz pravnega reda Evropske unije v skladu s 3.a členom Ustave. Ob tem je treba upoštevati, da je ekonomska politika, čeprav ni v izključni pristojnosti Evropske unije, kot je to monetarna politika, postala zadeva skupnega interesa in se izvaja v okviru širših smernic, ki jih sprejme Svet (120. člen PDEU), ter da morata Vlada in Državni zbor ekonomske odločitve sprejemati tako, da prispevata k ciljem, ki jim sledi Evropska unija.²⁴ Državni zbor v zvezi z obveznostmi po pravu Evropske unije posebej izpostavlja priporočila Sveta, sprejeta na podlagi sedmega odstavka 126. člena PDEU prav zaradi postopka, ki se vodi zoper Republiko Slovenijo v zvezi s čezmernim javnofinančnim primanjkljajem. Pri tem opozarja, da Slovenija v letih 2010 in 2011 tega primanjkljaja ni zmanjšala, zaradi česar ga je treba v letošnjem in v naslednjem letu zmanjšati za 3 % BDP. S Sklepom Sveta z

²³ Za pravilo iz točke a) se šteje, da je upoštevano, če letni strukturni saldo sektorja države dosega srednjeročni cilj za posamezno državo, opredeljen v spremenjenem Paktu za stabilnost in rast, s spodnjo mejo strukturnega primanjkljaja na ravni 0,5 % BDP po tržnih cenah.

²⁴ Tako že v odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-178/10 z dne 3. 2. 2011 (Uradni list RS, št. 12/11).

dne 19. 1. 2010 o obstoju čezmernega primanjkljaja v Sloveniji (2010/289/EU)²⁵ je bilo ugotovljeno, da v Sloveniji obstaja čezmerni primanjkljaj, ki ni le posledica začasnega preseganja referenčnih vrednosti o njegovi dopustnosti. Ugotovitev, da obstaja čezmerni primanjkljaj, povzroči začetek postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. Namen postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem je spodbuditi in, če je treba, prisiliti državo članico k zmanjšanju ugotovljenega primanjkljaja.²⁶ Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem je večstopenjski postopek, ki lahko vodi do uvedbe sankcij iz enajstega odstavka 126. člena PDEU.²⁷ Te bistveno presegajo sankcije, ki so sicer lahko naložene državi članici, ki ne izpolnjuje obveznosti po pravu Evropske unije.²⁸ Člen 126 PDEU natančno določa potek postopka na posamezni stopnji ter vloge in pooblastila posamezne institucije.²⁹ Kadar Svet odloči, da obstaja čezmerni primanjkljaj, na priporočilo Komisije brez nepotrebne odlašanja sprejme priporočila, ki jih naslovi na zadevno državo članico z namenom, da se to stanje odpravi (sedmi odstavek 126. člena PDEU). Za Republiko Slovenijo je Svet sprejel priporočila 30. 9. 2009 in v njih določil, da mora država v letu 2010 implementirati ukrepe za fiskalno konsolidacijo, v obdobju 2010 do 2013 zmanjšati primanjkljaj v višini 0,75 % BDP letno in določiti ukrepe, s katerimi bo do konca leta 2013 odpravila čezmerni primanjkljaj.³⁰

48. Če država članica ne sledi priporočilom Sveta, ima ta najprej možnost, da v skladu z osmim odstavkom 126. člena PDEU priporočila objavi, če pa država članica vztraja pri neuresničevanju priporočil Sveta, lahko ta na podlagi devetega odstavka 126. člena PDEU zahteva sprejem določenih ukrepov za zmanjšanje primanjkljaja, ki lahko po njegovem mnenju izboljšajo stanje. Ob tem se lahko v skladu z enajstim odstavkom 126. člena PDEU, dokler država članica ne upošteva sklepa, sprejetega v skladu z devetim odstavkom tega člena, odloči tudi za sprejem enega ali več dodatnih ukrepov. Ko Svet sprejme sklep v skladu z enajstim odstavkom 126. člena PDEU o uvedbi sankcij proti sodelujoči državi članici, se ji praviloma odredi globa, Svet pa se lahko odloči za dopolnitev te globe z drugimi ukrepi iz enajstega odstavka 126. člena PDEU,³¹ vključno s pozivom EIB, naj pretehta svojo posojilno politiko do države članice.³² Na pomen EIB za

²⁵ UL L 125, 21. 5. 2010, str. 46.

²⁶ Sodba Sodišča Evropske Unije z dne 13. julija 2004 v zadevi *Komisija Evropske skupnosti proti Svetu Evropske unije*, C-27/04, ZOdl., str. I-6679, 70. točka.

²⁷ Prav tam, 77. točka.

²⁸ H. J. Hahn in U. Häde, *Währungsrecht*, 2. izdaja, Verlag C. H. Beck, München 2010, str. 316.

²⁹ Za opis časovnega poteka postopka in stopnjevanja sankcij glej H. J. Hahn, *The Stability Pact for the European Monetary Union: Compliance with Deficit as a Constant Legal Duty*, v: *Common Market Law Review*, Let. 35, št. 1 (1998), str. 93–95.

³⁰ Priporočila Sveta z dne 30. 11. 2009, dostopno na:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/30_edps/104-07_council/2009-12-02_si_126-7_council_en.pdf (13. 12. 2012).

³¹ Člen 11 Uredbe Sveta (ES) št. 1467/97 z dne 7. julija 1997 o pospešitvi in razjasnitvi izvajanja postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem, UL L 209, 2. 8. 1997, str. 6, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 10, str. 89, s spremembami UL L 174, 7. 7. 2005, str. 5 in UL L 306, 23. 11. 2011, str. 33.

³² V skladu z 12. členom Uredbe je znesek globe sestavljen iz nesprejemljivega dela v višini 0,2 % BDP in spremenljivega dela. Spremenljivi del znaša desetino absolutne vrednosti razlike med saldom kot odstotkom BDP v prejšnjem letu in referenčno vrednostjo javnofinančnega salda

delovanje slovenskega bančnega sistema Državni zbor izrecno opozarja, zato mu je mogoče pritrditi, da neuveljavitev nujnih ukrepov v smeri odpravljanja čezmernega javnofinančnega primanjkljaja ogroža tudi verodostojnost države z vidika spoštovanja prevzetih mednarodnopravnih obveznosti kot tudi obveznosti, ki jih ima kot država članica Evropske unije in še posebej kot država članica, katere valuta je evro. Verodostojnost države vpliva na njeno sposobnost pridobivati finančna sredstva na finančnih trgih in posledično na njeno sposobnost zagotoviti ustavne vrednote, na kar opozarja Državni zbor.

49. Pogodba o Evropski uniji (prečiščena različica, UL C 83, 30. 3. 2010 – v nadaljevanju PEU) je države članice zavezala, naj nadaljujejo postopek vse tesnejše zveze med narodi Evrope. Načelno lojalnega sodelovanja iz 4. člena PEU, po katerem se države članice medsebojno spoštujejo in si pomagajo pri izpolnjevanju nalog in ciljev, ki jim sledi Evropska unija, določa splošno obveznost držav članic, da spoštujejo pravo Evropske unije in sprejemajo splošne in posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti, ki izhajajo iz Pogodb in aktov institucij. Tak akt pomeni tudi Direktiva 2011/85/EU, glede katere Državni zbor opozarja, da jo je treba implementirati do konca leta 2013. Tretji odstavek 288. člena PDEU določa, da je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. Svoboda glede izvedbe direktiv, ki izhaja iz drugega odstavka 288. člena PDEU, vseeno pomeni, da morajo države izbrati najprimernejše metode in načine njihovega izvajanja.³³ Direktiva ima pravne učinke za državo članico, na katero je naslovljena – in posledično za vse državne organe – od objave ali, odvisno od primera, od datuma obvestila o njej.³⁴ Direktiva 2011/85/EU je začela veljati 13. 12. 2011 in rok za njeno implementacijo v tem trenutku še ni potekel. Vendar v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije iz uporabe 4. člena PEU v zvezi s tretjim odstavkom 288. člena PDEU izhaja, da države članice, na katere je direktiva naslovljena, v času roka za prenos direktive ne smejo sprejeti ukrepov, ki bi lahko resno ogrozili dosego cilja, ki ga določa direktiva.³⁵ To pomeni, da Republika Slovenija v času do poteka roka za implementacijo direktive ne sme sprejemati ukrepov, ki bi ogrozili dosego cilja Direktive 2011/85/EU, tj. enotnega upoštevanja proračunske discipline, kot to zahteva PDEU.³⁶ Zato je mogoče pritrditi Državnemu zboru, da bi nespoštovanje ciljev, ki jih zasleduje navedena direktiva, lahko prizadelo verodostojnost države z vidika obveznosti, ki jih ima kot država članica Evropske unije.

oziroma, če neupoštevanje proračunske discipline vključuje merilo dolga, med javnofinančnim saldonom kot odstotkom BDP, ki bi moral biti v skladu s pozivom na podlagi devetega odstavka 126. člena PDEU dosežen v istem letu.

³³ Sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 8. aprila 1976 v zadevi *Royer*, 48/75, ZOdl., str. 497.

³⁴ Sodba Sodišča Evropskih skupnosti z dne 4. julija 2006 v zadevi *Konstantinos Adeneler in drugi*, C-212/04, ZOdl., str. I-6057.

³⁵ Sodbe Sodišča Evropskih skupnosti z dne 18. decembra 1997 v zadevi *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, ZOdl., str. I-7411, 45. točka; z dne 8. maja 2003 v zadevi *ATRAL*, C-14/02, ZOdl., str. I-4431, 58. točka; z dne 22. novembra 2005 v zadevi *Mangold*, C-144/04, ZOdl., str. I-9981, 67. točka.

³⁶ Uvodna izjava 28 Direktive št. 2011/85/EU.

B. – IV.

50. Državni zbor se torej pri utemeljevanju svoje zahteve o nedopustnosti zakonodajnih referendumov sklicuje na dobrine, ki jih Ustava posebej varuje, in izkazuje, da smo v danem trenutku že soočeni bodisi z njihovo ogroženostjo bodisi z njihovim bistvenim omejevanjem, če država ne sprejme ukrepov, ki so potrebni za odpravo teh omejitev.

51. Kot ustavne dobrine, ki so v koliziji s pravico zahtevati razpis zakonodajnega referenduma, je tako treba upoštevati nemoteno zagotavljanje funkcij države in spoštovanje z Ustavo zagotovljenih pravic, med njimi zlasti prvega odstavka 74. člena, 66. člena, prvega odstavka 50. člena, prvega in drugega odstavka 51. člena ter 52. člena Ustave. Poleg tega je treba zagotoviti spoštovanje sprejetih mednarodnopravnih obveznosti (8. člen Ustave). Treba je upoštevati, da je Slovenija polnopravna članica Evropske unije, v kateri z nekaterimi drugimi članicami med drugim deli tudi skupno valuto. Spoštovanje obveznosti, ki izhajajo iz članstva v Evropski uniji, pa ne pomeni le spoštovanja prava Evropske unije, temveč tudi spoštovanje prvega in tretjega odstavka 3.a člena Ustave. Državni zbor izkazuje, da je učinkovanje teh vrednot, ki so ustavno varovane, bistveno okrnjeno brez ukrepov, ki jih mora država sprejeti kot nujne ukrepe. Pri tem se lahko v zelo kratkem času, to je že v naslednjem letu, položaj še poslabša, zaradi česar lahko postane ogroženo ustavnopravno varstvo teh dobrin.

52. Navedene ustavno varovane dobrine so tiste, ki tokrat stojijo nasproti pravici zahtevati razpis zakonodajnega referenduma. Zato je treba presoditi, ali jim je treba dati prednost pred pravico iz drugega odstavka 90. člena Ustave, da bi bilo zagotovljeno ustavnopravno ravnotežje varovanih dobrin.

53. Spoštovanje temeljnih načel mednarodnega prava in mednarodnih pogodb zagotavlja mednarodnopravno verodostojnost države, zato ima ta vrednota pomembno ustavnopravno težo. Ustavnopravno pomembno je tudi zagotavljanje učinkovitosti prava Evropske unije, k čemur se je država zavezala na podlagi tretjega odstavka 3.a člena Ustave. To velja ne glede na to, ali to določbo Ustave in pravo Evropske unije³⁷ (celo, kadar gre za t. i. sekundarno pravo³⁸ Evropske unije) razlagamo tako, da zaradi načela primarnosti prava Evropske unije to pravo brezpogojno prevlada tudi nad določbami Ustave,³⁹ ali pa tako, da se mora pravo Evropske unije v določenih izjemnih primerih

³⁷ Med pravnimi viri evropskega prava je še posebej pomembno t. i. primarno pravo. O tem glej V. Trstenjak in M. Brkan, *Pravo EU, Ustavno, procesno in gospodarsko pravo EU*, GV Založba, Ljubljana 2012, str. 169–170.

³⁸ Sekundarno pravo Evropske unije tvorijo uredbe, direktive, sklepi, priporočila in mnenja (prvi odstavek 288. člena PDEU), torej akti, ki jih sprejmejo institucije Evropske unije. Prav tam, str. 175.

³⁹ Tako izhaja iz sodb Sodišča Evropske unije z dne 15. julija 1964 v zadevi *Costa proti ENEL*, 6/64, ZOdl., str. 585, in z dne 17. decembra 1970 v zadevi *Internationale Handelsgesellschaft*,

umakniti Ustavi. Do tega se namreč Ustavnemu sodišču v tej zadevi ni treba opredeliti, ker je teža ustavnopravne vrednote – spoštovanje prava Evropske unije zelo velika že zaradi tega, ker k temu izrecno zavezuje tretji odstavek 3.a člena Ustave, po katerem se pravni akti in odločitve, sprejeti v okviru mednarodnih organizacij, na katere je Slovenija prenesla izvrševanje dela suverenih pravic – v tem primeru torej akti in odločitve Evropske unije⁴⁰ – uporabljajo v skladu s pravno ureditvijo teh organizacij. Zato gre za ustavno posebej varovano dobrino, ki ji je v vsakem primeru treba pripisati veliko težo.

54. Državni zbor izkazuje nujnost sprejemanja ustreznih ukrepov, med katere glede na navedeno sodita tudi ZSDH in ZUKSB. Zakona sta po oceni Državnega zbora nujna za zagotovitev javnofinančne vzdržnosti delovanja države v pogojih obstoječe ekonomske krize. Zaradi izpostavljenih razlogov Državnega zbora in zaradi splošno znanih dejstev o javnofinančnem položaju države in finančnem položaju bank v lasti države kot tudi o javnofinančnem položaju drugih držav članic t. i. evroobmočja, Ustavno sodišče nima razumnih razlogov, ki bi vzbujali dvom o oceni Državnega zbora. Ta nujnost pa je izkazana v funkciji zagotavljanja učinkovitega delovanja države, ki mora svoje funkcije izvrševati v javnem interesu in za dobrobit državljanov in državljanov te države. Poskrbeti mora za spoštovanje človekovih pravic (prvi odstavek 5. člena Ustave), za učinkovito delovanje dveh temeljnih socialnih podsistemov (drugi odstavek 50. člena Ustave), izvrševati mora prevzete mednarodne obveznosti in zagotavljati učinkovitost evropskega pravnega reda na svojem ozemlju, na kar vse opozarja Državni zbor.

55. Tokrat je Ustavno sodišče soočeno še s posebnim položajem, saj sta ZSDH in ZUKSB posamezna zakonodajna ukrepa med ukrepi, za katere ne le Vlada in Državni zbor, ampak tudi pomembni mednarodni subjekti ocenjujejo, da so nujni za zagotovitev vzdržnosti javnih financ in za zagotovitev zadostnih sredstev, ki naj omogočijo delovanje države in spoštovanje človekovih pravic, za katerih zagotovitev mora učinkovito poskrbeti država. Gre za to, da imamo opravka z zakonskimi ukrepi, ki niso pomembni le vsak zase, ampak so še pomembnejši kot celota ukrepov, s katerimi se zasledujejo nujni cilji. Zato deluje nujnost vsakega posameznega ukrepa na ravni sistema konvergentno z nujnostjo sprejema in izvedbe drugih ukrepov. Ko gre za ZSDH in ZUKSB, pa je izkazana tudi njuna medsebojna povezanost.

56. Ali se z ZSDH in ZUKSB uvajajo ukrepi, ki po vsebini pomenijo pravi odgovor na zatrjevano obstoječe stanje v državi, ni stvar, ki bi jo lahko ocenjevalo Ustavno sodišče.⁴¹ Ali sta zakona torej zakonska ukrepa, ki sta glede na svojo vsebino dobra ali slaba oziroma najbolj ustrezna za urejanje vprašanj, ki jih je očitno treba nujno urediti, je stvar primernosti in ustreznosti zakonske ureditve, s katero se mora zakonodajalec odzivati na obstoječe družbene potrebe. Zato primernost in ustreznost zakonske ureditve na samo

11/70, ZOdl., str. 1125. Takšno stališče zagovarjata tudi dr. Trstenjak in dr. Brkan; glej V. Trstenjak in M. Brkan, nav. delo, str. 209–211.

⁴⁰ V tem primeru Direktiva 2011/85/EU in Priporočila Sveta z dne 30. 11. 2009 (glej opombo 30).

⁴¹ Primerjaj tudi odločbo št. U-I-91/98 z dne 16. 7. 1999 (Uradni list RS, št. 40/99, in OdlUS VIII, 196), 17. točka.

odločitev o obstoju protiustavnih posledic ne moreta vplivati. Kot je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. U-II-1/11, 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.⁴² Drugačno stališče bi nedopustno poseglo v načelo delitve oblasti (drugi stavek drugega odstavka 3. člena Ustave).

57. V okviru te ustavnosodne presoje o dopustnosti referendumov nista v ospredju niti vprašanje ustavnosti veljavne zakonske ureditve, niti vprašanje ustavnosti sprejete zakonske ureditve, to je ustavnosti ZSDH in ZUKSB, ki naj bi bila predložena v referendumsko potrditev. Ko Ustavno sodišče ne dopusti izvedbe referenduma in torej pride do uveljavitve novo sprejetega zakona, ker je treba dati prednost drugim ustavno varovanim dobrinam pred pravico zahtevati razpis referenduma, to ne pomeni, da ne bo mogoče po uveljavitvi zakona, v tem primeru ZSDH in ZUKSB, zahtevati njune ustavnosodne presoje in na podlagi ustrezne odločitve Ustavnega sodišča tudi sanirati morebitnih protiustavnosti.⁴³ V tem primeru navedena možnost naknadne ocene ustavnosti teh zakonov učinkuje kot argument v prid drugih ustavno varovanih vrednot, ki so že izkazano bistveno ogrožene oziroma omejene, v primerjavi s pravico zahtevati razpis zakonodajnega referenduma.

58. Pravica zahtevati razpis referenduma je zaradi navedenih ustavnopravnih vrednot pomembno omejena, vendar je treba upoštevati, da kljub temu obstaja možnost sanirati morebitne protiustavnosti sprejete zakonske ureditve z institutom ustavnosodne presoje zakona. Ne obstaja pa učinkovito sredstvo, ki bi ob odsotnosti ukrepov Državnega zbora lahko preprečilo bistvene omejitve učinkovitega delovanja države na vseh področjih družbenega življenja v sedanjem trenutku in v času trajanja zakonodajnih omejitev iz 25. člena ZRLI, torej v letu 2013. Zato je treba pritrditi Državnemu zboru, da se mora, upoštevaje načelo sorazmernosti, da bi se zagotovilo varstvo vseh ustavnih vrednot v ustreznem ustavnopravnem ravnotežju, pravica zahtevati razpis zakonodajnega referenduma umakniti, da bi se dosegla vzpostavitev ustreznih temeljnih pogojev za razvoj svobodne gospodarske pobude in vseh temeljev delovanja ekonomskega in družbenega sistema kot tudi učinkovito izvrševanje nalog države, ki so določene v ustavnem redu na način, ki zagotavlja javnofinančno vzdržnost delovanja države – da bi se torej doseglo varstvo vrednot, navedenih v 51. točki obrazložitve te odločbe. Glede na razloge, ki jih izkazuje Državni zbor, bi nastale protiustavne posledice že z nadaljnjo odložitvijo uveljavitve zakonov zaradi izvedbe referendumskih postopkov in, upoštevaje 25. člen ZRLI, bi nastale tudi z zavrnitvijo nujnih zakonskih ukrepov na referendumih.

59. Glede na navedeno je Ustavno sodišče dalo prednost ustavno varovanim vrednotam, ki jih izpostavlja Državni zbor v zahtevah, pred uveljavitvijo pravice iz drugega odstavka

⁴² Primerjaj odločbo št. U-II-1/11, 19. točka, in odločbo št. U-I-178/10, 9. točka.

⁴³ Glej sklep št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003 (OdlUS XII, 101).

90. člena Ustave. Na tej podlagi je odločilo, da bi z zavrnitvijo sprejetih zakonov na referendumih nastale protiustavne posledice.

C.

60. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi prvega odstavka 21. člena ZRLI in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika 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, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo z osmimi glasovi proti enemu. Proti je glasovala sodnica Korpič – Horvat, ki je dala odklonilno ločeno mnenje. Pritrdilno ločeno mnenje je dal sodnik Petrič.

dr. Ernest Petrič
Predsednik