



Številka: U-I-398/22-16

Datum: 14. 12. 2022

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Metke Zevnik, Kranj, in Aleša Primca, Ljubljana, na seji 14. decembra 2022

odločilo:

Sklep o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah Družinskega zakonika (DZ-B, EPA 190-IX) (Uradni list RS, št. 138/22) ni v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelja (pobudnika referendumu) navajata, da je bil Zakon o spremembah Družinskega zakonika (DZ-B, EPA 190-IX) (v nadaljevanju DZ-B) v nasprotju z določbami Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17, 46/20 in 111/21 – PoDZ-1) in v nasprotju z usmeritvijo iz 89. člena Ustave sprejet po skrajšanem postopku. DZ-B naj bi bil sprejet tudi v nasprotju z Resolucijo o normativni dejavnosti (Uradni list RS, št. 95/09 – ReNDej). Zakonodajalec naj bi se v obrazložitvi Sklepa o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu o Zakonu o spremembah Družinskega zakonika (DZ-B, EPA 190-IX) (v nadaljevanju Sklep) zgolj pavšalno skliceval na odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-486/20, Up-572/18 z dne 16. 6. 2022 (Uradni list RS, št. 94/22) in št. U-I-91/21, Up-675/19 z dne 16. 6. 2022 (Uradni list RS, št. 94/22), ne da bi pri tem opredelil, kako sprejeta novela na ustavnoskladen način odpravlja ugotovljene protiustavnosti, kar naj bi bila njegova dolžnost na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-3/11 z dne 8. 12. 2011 (Uradni list RS, št. 109/11). Predlagatelja

zatrjujeta, da DZ-B ne pomeni zakona, ki bi odpravljal v odločbah Ustavnega sodišča ugotovljeno protiustavnost. Poleg tega po mnenju predlagateljev DZ-B bistveno presega navedeni odločbi Ustavnega sodišča, za uresničitev katerih naj bi bil sprejet. Predlagatelja navajata, da DZ-B drugače kot odločbi Ustavnega sodišča spola ne prevzema kot binarne kategorije, temveč opredelitev zakonske zveze in možnost posvojitve otrok širi na osebe kateregakoli izmed 100 in več spolov, s tem pa razširja tudi pomen 57. člena in drugega odstavka 3. člena Družinskega zakonika (Uradni list RS, št. 15/17 in 22/19 – v nadaljevanju DZ) na način, da državi nalaga, naj da pravico do otrok vsem kombinacijam oseb, ki jih po naravni poti ne morejo imeti. Ob tem naj bi DZ-B na podlagi 12. člena DZ vzpostavljala obveznost države, da v vrtcih, šolah, zdravstvenem, socialnem in drugih sistemih izobražuje o skladnem partnerskem in družinskem življenju, ki lahko nastane tudi iz 100 in več spolov. Prav tako naj bi bilo treba v sistem izobraževanja vključiti vsebine o možnosti spreminjanja spola in spolne usmerjenosti. Predlagatelja zatrjujeta tudi, da DZ-B razširja vse pravne posledice sklenitve zakonske zveze na številna druga pravna razmerja. Nič od tega pa naj ne bi izhajalo iz odločb Ustavnega sodišča.

2. Po mnenju predlagateljev DZ-B ne odpravlja protiustavnosti, ki jih je ugotovilo Ustavno sodišče, na ustavnoskladen način, kar pomeni, da zavrnitev DZ-B ne bi onemogočila odprave ugotovljene protiustavnosti. Predlagatelja navajata, da DZ-B v nasprotju z zahtevami Ustave daje svobodi odraslih prednost pred otrokovimi koristmi. Razširitev možnosti posvojitve in svobode odločanja o rojstvu otrok na istospolne zveze naj bi odpirala vrata zlorabam, ki bi lahko vodile do trgovine z otroki predvsem v kontekstu nadomestnega materinstva. Pod vprašaj naj bi bila postavljena tudi pravica otroka do poznavanja svojega izvora, ki je varovana s 35. členom Ustave. Nadalje predlagatelja zatrjujeta, da bi z uveljavitvijo DZ-B lahko prišlo do kršitve pravice do ugovora vesti (46. člen Ustave) matičarjev, uslužbencev centrov za socialno delo, vzgojiteljev in podobnih poklicev, saj zakonodajalec ni uredil postopka za podajo ugovora vesti v teh primerih. Kršeno naj bi bilo tudi načelo pravne države, saj izenačitev pravnih položajev različnih skupnosti dveh oseb z raznospolnimi zvezami ustvarja neželene pravne posledice na različnih področjih, ki jih zakonodajalec ni izrecno predvidel in bodo vodile do težav pri uporabi področnih zakonov v praksi (npr. na stanovanjskem področju, področju zdravljenja neplodnosti in postopkov oploditve z biomedicinsko pomočjo, področju ureditve domneve očetovstva in materinstva pri otrocih, rojenih v zakonskih skupnostih, področju ureditve pravice do svobodnega odločanja o rojstvih otrok, področju protikorupcijske zakonodaje). Predlagatelja menita, da bi moral zakonodajalec v skladu z načeli pravne države in pravice do pravne varnosti vsa ta področja koherentno urediti s posameznimi področnimi zakoni.

3. Predlagatelja navajata, da je Ustavno sodišče z odločbo št. U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/15, in OdlUS XXI, 5) v enakem primeru referendum dopustilo, kar pomeni, da ga mora dopustiti tudi v obravnavani zadevi. Menita, da bi moralo Ustavno sodišče v primeru, če bi tokrat menilo, da DZ-B vendarle na ustavnoskladen način odpravlja ugotovljeno protiuustavnost, izvesti še strogi test sorazmernosti in v skladu z odločbo št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4) oceniti, ali bi bile z odložitvijo uveljavitve ali zaradi zavrnitve zakona na referendumu res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega dopustno poseči v ustavno pravico do referendumskega odločanja. Predlagatelja navajata, da nedopustitev referenduma v tej zadevi zasleduje cilje zaščite manjšine, javnega interesa in omejevanja javne razprave, ki bi lahko spodbujala sovraštvo in neenakopravnost. Vendar pa naj bi referendum omogočil varovanje pravic najšibkejših – otrok, zato naj sklicevanje na varovanje pravic istospolnih kot manjšine ne bi moglo biti legitimen cilj za preprečitev pravice do referenduma. Nedopustitev referenduma naj ne bi bila nujna. Poleg tega naj ne bi prestala strogega testa sorazmernosti, saj naj bi v prid izključitvi referenduma govorila le ugotovljena kršitev načela enakosti iz 14. člena Ustave, ki po mnenju predlagateljev niti ni prepričljivo izkazana, v prid referendumu pa naj bi bile pravica do referenduma (90. člen Ustave), pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen Ustave), pravica do zagotavljanja državnega varstva družine, materinstva, očetovstva, otrok in mladine (53. člen Ustave), pravica do svobode izražanja (39. člen Ustave), svoboda vesti (46. člen Ustave), pravica do varstva zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen Ustave), poleg tega pa tudi načeli demokratične in pravne države (1. in 2. člen Ustave) ter načelo suverenosti ljudstva in delitve oblasti (3. člen Ustave).

4. Državni zbor v odgovoru navaja, da Ustavno sodišče v postopku presoje ustavnosti sklepa o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma o zakonu iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave po 21. členu Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 52/20 – v nadaljevanju ZRLI) (vsebinsko) presoja zgolj morebitne kršitve ustavnih določb o institutu zakonodajnega referenduma iz 90. člena Ustave, ne pa tudi drugih (zatrjevanih) protiuustavnosti zakona, ki je predmet zakonodajnega referenduma. Navaja, da se zato opredeljuje le do navedb predlagateljev, da DZ-B ne pomeni zakona iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ker naj ugotovljenih protiuustavnosti ne bi odpravljal in ker naj bi urejal tudi druga z odpravo ugotovljenih protiuustavnosti nepovezana pravna vprašanja. Državni zbor poudarja, da so navedbe predlagateljev o tem, da DZ-B ne odpravlja ugotovljenih protiuustavnosti, povsem pavšalne ter ostajajo na ravni golega in protislovnega zatrjevanja neodprave ugotovljenih protiuustavnosti. Zato naj ne bi bile pravno upoštevne. Sicer pa Državni

zbor meni, da je ureditev zakonske zveze in skupne posvojitve v DZ-B dobesedno sledila načinu izvršitve iz 4. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-486/20, Up-572/18 (zakonska zveza) in 5. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-91/21, Up-675/19 (skupna posvojitve). Zato naj bi Državni zbor z DZ-B ustrezno odpravil v navedenih odločbah Ustavnega sodišča ugotovljene protiustavnosti prvega odstavka 3. člena, prvega odstavka 213. člena in 223. člena DZ.

5. V zvezi z očitkom predlagateljev, da DZ-B ureja tudi druga z odpravo ugotovljenih protiustavnosti nepovezana pravna vprašanja, Državni zbor navaja, da so te navedbe materialnopravno napačne. Ponovno poudarja, da ureditev zakonske zveze v DZ-B dobesedno sledi načinu izvršitve iz 4. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-486/20, Up-572/18, zaradi česar je že pojmovno nemogoče, da bi ureditev zakonske zveze v DZ-B presegla vsebino navedene odločbe Ustavnega sodišča oziroma urejala druga z odpravo ugotovljenih protiustavnosti nepovezana pravna vprašanja. Ustavno sodišče naj bi že samo določilo, da je zakonska zveza življenjska skupnost dveh oseb, in naj bi izenačilo pravni položaj heterospolnih in istospolnih partnerjev v zakonski zvezi na družinskem in drugih pravnih področjih, če posamezen področni zakon izrecno ne določa drugače. Državni zbor navaja tudi, da navedbe predlagateljev o ureditvi zakonske zveze in skupne posvojitve v DZ-B temeljijo na zmotnih materialnopravnih zaključkih o ureditvi spola v pravnem redu Republike Slovenije. Skladno s tretjo alinejo drugega odstavka 8. člena Zakona o centralnem registru prebivalstva (Uradni list RS, št. 72/06 – v nadaljevanju ZCRP) pozna namreč pravni red Republike Slovenije le dva spola, tj. moškega in ženskega. Glede na navedeno Državni meni, da z razširitvijo pravnih posledic zakonske zveze na družinsko in druga pravna področja ter ureditvijo skupne posvojitve ni presegel vsebine odločb Ustavnega sodišča št. U-I-486/20, Up-572/18 in št. U-I-91/21, Up-675/19.

6. Vlada v mnenju poudarja, da DZ-B odpravlja protiustavnosti, ki jih je z zgoraj navedenima odločbama ugotovilo Ustavno sodišče, pri čemer z namenom izenačitve raznospolnih in istospolnih partnerjev ne le omogoča sklenitev zakonske zveze tudi istospolnim partnerjem, temveč tudi ukinja možnost istospolnih partnerjev skleniti partnersko zvezo po Zakonu o partnerski zvezi (Uradni list RS, št. 33/16 – ZPZ). Vlada navaja, da DZ-B zagotavlja izenačitev razno- in istospolnih partnerjev obeh skupnosti v vseh pravnih posledicah, ki jih določajo DZ in zakoni na drugih pravnih področjih. Vlada meni, da se vsebina DZ-B nanaša na vsebino, glede katere referendum skladno s četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave ni dopustno razpisati, zato Sklep ni v nasprotju z Ustavo.

7. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila posredovana v izjavo predlagateljema, ki navajata, da se niti Državni zbor niti Vlada nista opredelila do navedb in ključnih vidikov argumentacije zahteve. Edina dodatna vsebinska navedba Državnega zbora naj bi bilo sklicevanje na tretjo alinejo drugega odstavka 8. člena ZCRP, iz katerega naj bi izhajalo, da pozna pravni red Republike Slovenije le dva spola, tj. moškega in ženskega. Predlagatelja navajata, da gre za podcenjevanje in zavajanje Ustavnega sodišča in javnosti z namenom uzakonitve posvojitve otrok v vsa mogoča LGBTQIA+ razmerja ter uvedbo LGBTQIA+ izobraževalnih programov, ki med drugim vključujejo učenje, kako spreminjati spol in spolno usmerjenost, v vrtcih ter osnovnih in srednjih šolah. Predlagatelja opozarjata na aktivnosti za sprejetje zakonodaje, ki bo urejala samodoločitev spola; te aktivnosti potekajo v okviru državnega sektorja (Medresorska delovna skupina za preučitev ureditve spremembe oziroma pravnega priznanja spola v Republiki Sloveniji, Zagovornik enakih možnosti in civilne družbe. Opozarjata tudi na mednarodne prakse priznavanja spreminjanja spola, vključno s priznanjem spolov zunaj okvira moškega in ženskega spola. Predlagatelja vztrajata, da pri DZ-B ne gre zgolj za odpravo protiustavnosti, ugotovljene z odločbama Ustavnega sodišča, temveč za spremembe, ki z izbrisom ženskega in moškega spola v opredelitvi zakonske zveze uvajajo v družinska razmerja tudi druge spole, ki obstajajo po mnenju LGBTQIA+ aktivistov in za pravno priznanje katerih si prizadevajo tako stranke sedanje vladne koalicije kot civilna družba, ki z Vlado načrtuje in pripravlja zakonodajo.

B. – I.

8. Po Ustavi ima v Republiki Sloveniji oblast ljudstvo, ki jo uresničuje neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti (drugi odstavek 3. člena Ustave). Oblast se neposredno izvršuje v znanih oblikah t. i. neposredne demokracije, med katere spada tudi zakonodajni referendum. Z vidika delovanja državne oblasti zakonodajni referendum pomeni način sodelovanja ljudstva pri sprejemanju zakonov kot najpomembnejših pravnih in političnih odločitev, ki so sicer v pristojnosti zakonodajnega predstavniškega telesa.¹ V tem primeru se ob Državnem zboru kot zakonodajalec pojavi tudi ljudstvo.

9. Ustava v 90. členu predvideva zakonodajni referendum kot naknadni zavrnitveni referendum o zakonu, ki ga je Državni zbor že sprejel. V zvezi z izvrševanjem referenduma državljanom (volivcem) zagotavlja dve pravici: najprej pravico 40.000

¹ Prim I. Kaučič v: I. Kaučič (ur.), Zakonodajni referendum, Inštitut za primerjalno pravo, GV Založba, Ljubljana 2010, str. 21.

volivcev, da zahtevajo razpis referendumu (prvi odstavek 90. člena Ustave), nato pa še pravico glasovati na referendumu (tretji odstavek 90. člena Ustave). Podrobnejšo ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referendumu Ustava prepušča zakonski ureditvi (peti odstavek 90. člena).² ZRLI ureja dva različna postopka odločanja Državnega zbora o nedopustnosti referendumu in prav tako dva različna postopka ustavnosodne kontrole te odločitve. Člen 21 ZRLI ureja postopek glede zakonov iz druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, 21.a člen ZRLI pa postopek glede zakonov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. V postopku po 21.a členu ZRLI Ustavno sodišče presoja zakon, ki je že začel veljati, v postopku po 21. členu ZRLI pa sklep Državnega zbora, s katerim je ta prepovedal referendum o zakonu, katerega uveljavitev je s tem odložena.

10. Na podlagi 21. člena ZRLI Državni zbor, če oceni, da gre za zakon iz druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, v štirinajstih dneh po vložitvi referendumске pobude sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendumu ni dopustno razpisati, in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. Pobudnik lahko v petnajstih dneh od objave tega sklepa zahteva, naj Ustavno sodišče preizkusi njegovo ustavnost. Ustavno sodišče odloči o zahtevi v tridesetih dneh. Drugače kot v postopku po 21.a členu ZRLI, v katerem Ustavno sodišče svojo pristojnost ustavnosodnega varstva referendumu izvršuje v postopku za oceno ustavnosti zakona, ki je že bil uveljavljen, je v postopku po 21. členu ZRLI predmet presoje sklep Državnega zbora, da referendumu ni dopustno razpisati, ustavnosodno varstvo referendumu pa je zagotovljeno še pred uveljavitvijo zakona.³ Če Ustavno sodišče ugotovi, da je sklep Državnega zbora o nedopustnosti referendumu v neskladju z Ustavo, ga razveljavi, postopek referendumu o zakonu pa se po objavi odločitve Ustavnega sodišča nadaljuje.⁴ Gre za posebna postopkovna pravila, ki so *lex*

² Peti odstavek 90. člena Ustave določa, da se referendum ureja z zakonom, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

³ Če je zoper sklep Državnega zbora na Ustavno sodišče vložena zahteva za oceno ustavnosti, Državni zbor zakona ne pošlje v razglasitev do objave odločitve Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, da sklep Državnega zbora ni v neskladju z Ustavo, oziroma do seznanitve, da je zahteva umaknjena (drugi stavek tretjega odstavka 21. člena ZRLI).

⁴ Četrtri in peti odstavek 21. člena ZRLI določata:

"Če ustavno sodišče ugotovi, da je sklep Državnega zbora iz prvega odstavka tega člena v neskladju z Ustavo, ga razveljavi.

Sklep iz prvega odstavka tega člena zadrži zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu in potek roka za njihovo zbiranje. Zbiranje podpisov se v primeru odločitve Ustavnega sodišča, da je sklep Državnega zbora v neskladju z Ustavo, nadaljuje naslednji

specialis v razmerju do splošne ureditve postopka presoje ustavnosti zakona v Zakonu o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20 in 92/21 – v nadaljevanju ZUstS). Glede vprašanj, ki z ZRLI niso posebej urejena, veljajo splošna pravila, ki jih predvidevata Ustava in ZUstS.

11. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere nedopustnosti zakonodajnega referendumu, in sicer referendumu ni dopustno razpisati:

- o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,
- o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,
- o zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb,
- o zakonih, ki odpravljajo protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiuustavnost.

12. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da ti primeri nedopustnih referendumov pomenijo, da je ustavodajalec vnaprej izključil referendum o zakonih, navedenih v drugem odstavku 90. člena Ustave.⁵ V teh primerih sploh ni mogoče govoriti o pravici zahtevati referendum,⁶ kar pomeni, da Ustavno sodišče pri presoji odločitve Državnega zbora, da je referendum nedopusten, ne opravi tehtanja med prizadetimi ustavnimi vrednotami (na eni strani pravico do referendumu in na drugi strani drugimi ustavnimi vrednotami, ki jih varujejo zakoni, o katerih je referendum izključen), temveč v mejah pravnega sklepanja in ob upoštevanju vseh okoliščin primera oceni, ali gre v konkretnem primeru za zakon iz drugega odstavka 90. člena Ustave.⁷

13. Tako v postopku po 21.a členu ZRLI (peti odstavek 21.a člena ZRLI) kot v postopku po 21. členu ZRLI (prvi odstavek 21. člena ZRLI) je torej presoja Ustavnega sodišča (poleg preverjanja izpolnjenosti pogojev iz 21. in 21.a člena ZRLI oziroma ZUstS)⁸ omejena le na vprašanje, ali odločitev Državnega zbora, da referendumu ni

dan po objavi odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, kar se objavi na spletni strani Državnega zbora."

⁵ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15, 49. točka obrazložitve.

⁶ Glede četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki se nanaša na odpravo protiuustavnosti, je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da ima Državni zbor celo dolžnost preprečiti referendum o zakonu, ki odpravlja protiuustavnost (prav tam).

⁷ Glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-480/20 z dne 11. 3. 2021 (Uradni list RS, št. 57/21), 20. točka obrazložitve, št. U-I-483/20 z dne 1. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 64/21), 23. točka obrazložitve, št. U-I-25/22 z dne 17. 3. 2022 (Uradni list RS, št. 52/22), 18. točka obrazložitve, in št. U-I-71/22 z dne 14. 4. 2022 (Uradni list RS, št. 59/22), 23. točka obrazložitve.

dopustno razpisati, pomeni kršitev prve do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.⁹ Povedano drugače, Ustavno sodišče mora presoditi le, ali gre za zakon v smislu iz prve do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. To hkrati pomeni, da Ustavno sodišče v postopku ustavnosodnega varstva referendumu po 21. in 21.a členu ZRLI ne presoja ustavne skladnosti nove ureditve, s katero naj bi se odpravljala ugotovljena protiustavnost. Takšna zakonska ureditev varstva zakonodajnega referendumu sledi namenu ustavodajalca, da je z izrecno opredelitvijo primerov, ko referendumu ni dopustno razpisati, odpravil nepredvidljivosti in nejasnosti na občutljivem področju izvrševanja pravice zahtevati razpis referendumu oziroma pravice glasovati na referendumu. Ureditev zagotavlja jasen, določen in pregleden referendumski postopek, ustvarja pogoje za hitrejše dokončanje zakonodajnega postopka in vnaša predvidljivost v referendumski postopek ter s tem izboljšuje položaj zainteresiranih subjektov (možnih pobudnikov in predlagateljev referendumu ter tudi Državnega zbora), hkrati pa z izključitvijo referendumu v vnaprej določenih primerih učinkovito varuje pomembne ustavne dobrine, ki bi bile zaradi njegove izvedbe ogrožene. Izrecna določitev zakonov, o katerih razpis referendumu ni dopusten, odpravlja tudi nevarnosti arbitrarne presoje dopustnosti referendumu, saj postavlja jasnejše kriterije za to presojo in hkrati potencialnim predlagateljem jasno pove, kdaj referendumu ni dopusten. Bolj, ko so pravila jasna in nedvoumna, manj je nejasnosti okoli njihove razlage in uporabe ter posledično tudi manj sporov.¹⁰

B. – II.

14. Državni zbor je 4. 10. 2022 sprejel DZ-B. Državni svet je 11. 10. 2022 sprejel zahtevo, naj Državni zbor ponovno odloča o DZ-B, in Državni zbor je DZ-B 18. 10. 2022 ponovno sprejel. Predlagatelja kot pobudnika referendumu sta vložila pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis zakonodajnega referendumu o DZ-B. Državni zbor je 28. 10. 2022 sprejel izpodbijani sklep, istega dne pa je bil Sklep tudi objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije. Predlagatelja sta 11. 11. 2022 vložila zahtevo

⁸ Npr. ali je zahtevo vložil upravičen predlagatelj, ali je bila zahteva vložena v predpisanem roku, ali ima vse sestavine, ali sklep o nedopustnosti referendumu vsebuje razloge, zaradi katerih referendumu ni dopustno razpisati.

⁹ Glede presoje po 21.a členu ZRLI glej odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-480/20, 13. točka obrazložitve, št. U-I-483/20), 19. točka obrazložitve, in št. U-I-25/22, 11. točka obrazložitve. Glede presoje po 21. členu ZRLI glej sklepe Ustavnega sodišča št. U-I-321/22 z dne 15. 9. 2022, 12. točka obrazložitve, št. U-I-328/22 z dne 15. 9. 2022, 3. točka obrazložitve, in št. U-I-330/22 z dne 15. 9. 2022, 4. točka obrazložitve.

¹⁰ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15, 46. točka obrazložitve.

za oceno ustavnosti Sklepa. Glede na navedeno so za obravnavo zahteve izpolnjeni procesni pogoji iz drugega odstavka 21. člena ZRLI.

15. Predlagatelja zatrjujeta, da DZ-B ne odpravlja z odločbama Ustavnega sodišča ugotovljenih protiuštavnosti. Poleg tega naj bi DZ-B z opredelitvijo zakonske zveze kot življenjske skupnosti dveh oseb 100 in več različnih spolov zakonsko zvezo opredeljeval bistveno širše od opredelitve zakonske zveze, ki je bila predmet presoje Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-486/20, Up-572/18 in se je nanašala na življenjsko skupnost oseb zgolj dveh spolov (moškega in ženskega). Posledično naj bi s tem širil tudi potencialne upravičence za skupno posvojitvev. Prav tako naj bi pravne posledice sklenitve zakonske zveze razširjal tudi na druga z ugotovljeno protiuštavnostjo nepovezana pravna področja. Za primer, če bi Ustavno sodišče ocenilo, da DZ-B vendarle odpravlja ugotovljeno protiuštavnost, pa predlagatelja zatrjujeta, da protiuštavnosti ne odpravlja na ustavnoskladen način, ker je bil sprejet po skrajšanem postopku in je v neskladju s 1., 2., 3., 35., 39., 46. in 53. členom Ustave. Predlagatelja navajata tudi, da Državni zbor v obrazložitvi Sklepa ni utemeljil, kako DZ-B na ustavnoskladen način odpravlja ugotovljene protiuštavnosti, kar naj bi bila njegova dolžnost na podlagi odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-3/11.

16. Ustavno sodišče je že pojasnilo svoje že uveljavljeno stališče (glej 13. točko obrazložitve te odločbe), da v postopku po 21. členu ZRLI poleg preverjanja procesnih pogojev iz te določbe presoja le, ali odločitev Državnega zbora, da referendumu ni dopustno razpisati, pomeni kršitev druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. To hkrati pomeni, da Ustavno sodišče v tem postopku ne presoja skladnosti nove ureditve z Ustavo. V obravnavanem primeru mora tako Ustavno sodišče presoditi le, ali gre v primeru DZ-B za zakon, ki odpravlja protiuštavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiuštavnost (četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave), zaradi česar je o njem izključen zakonodajni referendum. Glede na navedeno so očitki predlagateljev o protiuštavnosti DZ-B neupoštevni oziroma ne morejo biti predmet presoje v postopku po 21. členu ZRLI. Ti očitki bi lahko bili, pod pogoji, ki jih določa ZUstS, predmet presoje v postopku za oceno ustavnosti DZ-B, ko bo ta začel veljati.

17. Ker vprašanje ustavnosti sprejete (nove) ureditve ni predmet presoje v postopku po veljavnem 21. členu ZRLI, zakonodajalec v sklepu, s katerim prepove referendum, ni dolžan navajati razlogov, da nova ureditev ugotovljeno protiuštavnost odpravlja na ustavnoskladen način. Zato so neupoštevni tako sklicevanje na odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-3/11 kot tudi očitki predlagateljev o pomanjkljivi obrazložitvi Sklepa. Tudi sicer je zahteva po obrazloženosti sklepa o nedopustnosti referendumu manjša, ko gre za zakone, ki odpravljajo z obrazloženo odločbo Ustavnega sodišča

ugotovljeno protiustavnost, saj razlogi za protiustavnost določene ureditve izhajajo že iz odločbe Ustavnega sodišča.

18. Ustavno sodišče je z odločbama št. U-I-486/20, Up-572/18 in št. U-I-91/21, Up-675/19 ugotovilo, da je v neskladju z ustavno prepovedjo diskriminacije zakonska ureditev, ki določa, da (i) lahko zakonsko zvezo skleneta le dve osebi različnega spola in da (ii) istospolna partnerja, ki živita v formalni partnerski zvezi, ne moreta skupaj posvojiti otroka. DZ-B s spremembo prvega odstavka 3. člena DZ določa, da je zakonska zveza življenjska skupnost dveh oseb, kar posledično spreminja tudi pomen prvega odstavka 213. člena in 223. člena DZ na način, da tudi istospolnim partnerjem omogoča skupno posvojitvev otrok. Ustavno sodišče zato ugotavlja, da DZ-B odpravlja protiustavnosti, ugotovljene z navedenima odločbama Ustavnega sodišča.¹¹

19. Predlagatelja zatrjujeta, da DZ-B ne glede na zgoraj navedeno ni zakon iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ker presega z odločbama Ustavnega sodišča ugotovljene protiustavnosti. V zvezi s tem predlagatelja zakonodajalcu najprej očitata, da DZ-B zakonsko zvezo opredeljuje bistveno širše, kot izhaja iz odločbe št. U-I-486/20, Up-572/18. Nova opredelitev zakonske zveze kot življenjske skupnosti dveh oseb naj bi namreč pomenila, da lahko zakonsko zvezo poleg moškega in ženske skleneta tudi dve osebi moškega oziroma dve osebi ženskega spola, v primeru sprejetja morebitne nove ureditve, ki bi priznavala več različnih spolov, pa tudi dve osebi kateregakoli spola izmed domnevnih 100 spolov. To naj bi vplivalo tudi na krog upravičencev za posvojitvev. Ustavno sodišče najprej pritrjuje Državnemu zboru, da opredelitev zakonske zveze, ki posledično vpliva tudi na opredelitev potencialnih upravičencev do skupne posvojitve, dobesedno sledi načinu izvršitve iz 4. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-486/20, Up-572/18. Držijo tudi navedbe predlagateljev, da se odločba Ustavnega sodišča nanaša zgolj na institut zakonske zveze oseb moškega in ženskega spola, ne pa tudi oseb domnevnih drugih spolov. Glede na to, da v skladu s tretjo alinejo drugega odstavka 8. člena ZCRP¹²

¹¹ V 2. členu DZ-B na enak način spreminja tudi opredelitev zunajzakonske skupnosti v 4. členu DZ, česar pa predlagatelja zakonodajalcu ne očitata.

¹² Člen 8 ZCRP (struktura EMŠO) določa:

"(1) Upravljavcev CRP določi EMŠO enotno za vse osebe iz 3. člena tega zakona, po datumu rojstva in spolu – za državljane na podlagi podatkov iz rojstne matične knjige, za tujce pa na podlagi podatkov iz osebne dokumenta.

(2) EMŠO sestavlja trinajst številčk, ki imajo naslednji pomen:

– od 1. do 7. številke: datum rojstva (dve mesti za dan, dve mesti za mesec in tri mesta za letnico)

veljavni pravni red Republike Slovenije pravno opredeljuje le dva spola, tj. moškega in ženskega, je očitno, da zakonodajalec z DZ-B ni mogel urediti nič več oziroma nič drugega, kot da je sklenitev zakonske zveze omogočil moškemu in ženski, poleg njiju pa tudi dvema osebama moškega oziroma dvema osebama ženskega spola.

20. Po mnenju predlagateljev DZ-B ne pomeni zgolj odprave ugotovljenih protiustavnosti tudi zato, ker naj bi sprememba opredelitve zakonske zveze v DZ-B posredno vplivala tudi na vsa tista pravna področja, na katerih zakonodajalec na institut zakonske zveze veže določene pravne posledice. Ti očitki predlagateljev so pavšalni. Predlagatelja sicer navajata, da naj bi se sprememba opredelitve zakonske zveze odrazila tudi v spremenjeni ureditvi na npr. stanovanjskem področju, področju zdravljenja neplodnosti in postopkov oploditve z biomedicinsko pomočjo, področju ureditve domneve očetovstva in materinstva pri otrocih, rojenih v zakonskih skupnostih, področju ureditve pravice do svobodnega odločanja o rojstvih otrok in na področju protikorupcijske zakonodaje. Vendar pa teh svojih navedb ne konkretizirata tako, da bi izrecno navedla predpise oziroma njihove določbe, na katere naj bi vplivala spremenjena opredelitev zakonske zveze. Od Ustavnega sodišča ni mogoče pričakovati, da bo v pravnem redu Republike Slovenije samo iskalo zakone in njihove posamezne določbe, na katere naj bi vplivala nova opredelitev zakonske zveze v 1. členu DZ-B. To še posebej velja v postopku po 21. členu ZRLI, v katerem je določen izjemno kratek (četudi instrukcijski) rok za odločitev Ustavnega sodišča.

21. Sicer pa tudi če opredelitev zakonske zveze v 1. členu DZ-B dejansko povzroča pravne posledice (učinke) na drugih pravnih področjih, to ne pomeni, da DZ-B ni zakon v smislu četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Predmet presoje Ustavnega sodišča v odločbi št. U-I-486/20, Up-572/18 je bila ustavnost opredelitve zakonske zveze v prvem odstavku 3. člena DZ. Ustavno sodišče ponovno poudarja, da opredelitev zakonske zveze v 1. členu DZ-B¹³ dobesedno sledi načinu izvršitve iz 4. točke izreka navedene odločbe Ustavnega sodišča. Državni zbor je torej s

– 8. in 9. številka: številka registra (šifra 50)

– 10., 11. in 12. številka: zaporedna številka oziroma kombinacija spola in zaporedne številke za osebe, rojene istega dne (000-499 za moške in 500-999 za ženske)

– 13. številka: kontrolna številka, izračunana po matematični metodi (modul 11).

(3) Če je EMŠO določena na napačen datum rojstva ali spol, jo upravljavec CRP razveljavi in ponovno določi, razveljavljena EMŠO pa ostane v evidenci. Ob spremembah drugih podatkov iz 11. člena tega zakona oseba obdrži dodeljeno EMŠO. Razveljavljene EMŠO se ne sme dodeliti drugemu posamezniku."

¹³ Člen 1 DZ-B določa, da se v prvem odstavku 3. člena DZ besedilo "moža in žene" nadomesti z besedilom "dveh oseb".

sprejetjem 1. člena DZ-B uredil prav tisto, kar je narekovala ta odločba Ustavnega sodišča. Četudi določeni zakoni na institut zakonske zveze vežejo posamezne pravne posledice, gre zgolj za posredne učinke DZ-B na te zakone. Ti učinki so torej logična posledica tega, da se drugi zakoni, ki urejajo samostojna pravna področja, sklicujejo na institut zakonske zveze, ne pa neposredna posledica 1. člena DZ-B. Če bi bili taki posredni učinki odprave protiustavnosti upoštevni za ugotovitev, da je sklep Državnega zbora o nedopustnosti referendumu protiustaven in da je treba referendum v tem primeru dopustiti, bi to pomenilo zaobid volje ustavodajalca, da referendum o zakonih, ki odpravljajo protiustavnosti, niso dopustni (četrta alineja drugega odstavka 90. člena Ustave). Zato z vidika četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave niso upoštevne navedbe predlagateljev, da DZ-B ureja tudi druga pravna področja in da ne gre zgolj za uskladitev z odločbo Ustavnega sodišča. Če pa predlagatelja menita, da so zaradi nove opredelitve zakonske zveze v 1. členu DZ-B drugi zakoni, ki se sklicujejo na institut zakonske zveze, v neskladju z Ustavo, Ustavno sodišče pojasnjuje, da so lahko ti zakoni predmet presoje pod pogoji, ki jih določata Ustava in ZUstS, v postopku presoje ustavnosti.

22. Ustavno sodišče mora odgovoriti še na pomisleke predlagateljev, da bo Ustavno sodišče v obravnavani zadevi, če ne bo ugotovilo protiustavnosti Sklepa o nedopustnosti referendumu, odstopilo od stališča v odločbi Ustavnega sodišča št. U-II-1/15. Z odločbo št. U-II-1/15 je Ustavno sodišče dovolilo referendum o Zakonu o spremembah in dopolnitvah Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih, ki ga je Državni zbor sprejel 3. 3. 2015 (EPA-257-VII – v nadaljevanju ZZZDR-D) in na podlagi katerega bi lahko zakonsko zvezo sklenili tudi osebi istega spola. Ob tem je presojalo, ali je šlo v primeru ZZZDR-D za pravni položaj iz četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Ustavno sodišče je sprejelo stališče, da po tej določbi Ustave referendumu ni dopustno razpisati le o tistih zakonih, ki odpravljajo protiustavnost, ki jo je predhodno že ugotovilo Ustavno sodišče (poleg tega pa še o zakonih, ki odpravljajo kršitev človekove pravice, ugotovljene s sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP)). Pojasnilo je, da te določbe ni mogoče razlagati tako, da referendumu ni dopustno razpisati v primerih, ko zakonodajalec sprejme zakonsko ureditev, s katero sicer posredno, prek njenih refleksnih učinkov na druga pravna področja, odpravlja protiustavnost, ki jo je že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP, pri čemer je to le manjši del spremenjene ureditve. V takih primerih namreč zakonodajalec spreminja ureditev vprašanj, ki z ugotovljeno protiustavnostjo niso v neposredni zvezi.¹⁴ Prav za tak primer je šlo v navedeni zadevi.¹⁵

¹⁴ Primerjaj 51. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-1/15.

23. V obravnavani zadevi pa je zakonodajalec z DZ-B, kot že navedeno, dobesedno sledil načinu izvršitve iz 4. točke izreka odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-486/20, Up-572/18 in s sprejetjem 1. člena DZ-B uredil prav tisto, kar je narekovala navedena odločba Ustavnega sodišča. S tem je neposredno odpravil prav tisto protiuustavnost v prvem odstavku 3. člena DZ, ki jo je z navedeno odločbo ugotovilo Ustavno sodišče, ne da bi pri tem na lastno pobudo neposredno urejal katerokoli drugo pravno področje. Morebitni posredni učinki te ureditve pa so, kot tudi že navedeno, posledica tega, da se drugi zakoni sklicujejo na institut zakonske zveze. Glede na navedeno obravnavani primer odločanja o (ne)dopustnosti referendumu ni enak tistemu, o katerem je Ustavno sodišče odločilo z odločbo št. U-II-1/15, kar posledično zahteva drugačno odločitev Ustavnega sodišča.

24. V zvezi z navedbami predlagateljev, da je treba ob preurejanju temeljev družinskopravnih razmerij upoštevati tudi večinsko stališče državljanek in državljanov, ki se lahko najbolje izrazijo na referendumu, Ustavno sodišče na koncu poudarja, da je v Republiki Sloveniji vzpostavljena t. i. ustavna demokracija, katere bistvo je to, da lahko vrednote, ki jih varuje Ustava, in med njimi posebej temeljne človekove pravice in svoboščine, prevladajo nad demokratično sprejetimi odločitvami večine.¹⁶

25. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da DZ-B je zakon v smislu četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, glede katerega je referendum po Ustavi izključen. Izpodbijani sklep posledično ni v neskladju z Ustavo.

C.

¹⁵ Državni zbor je trdil, da referendum ni dovoljen, ker se s tem zakonom odpravlja protiuustavnost, ugotovljena z odločbo št. U-I-425/06 z dne 2. 7. 2009 (Uradni list RS, št. 55/09, in OdlUS XVIII, 29) o ureditvi dedovanja istospolnih partnerjev. Ustavno sodišče pa je sprejelo stališče, da ZZZDR-D s tem, ko neposredno spreminja opredelitev zakonske zveze, zgolj posredno odpravlja protiuustavnost, ki jo je ugotovilo Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-425/06, poleg tega pa posredno posega tudi v ureditve v neopredeljenem številu področnih zakonov (približno 70 zakonov). Pri takem urejanju pa po stališču Ustavnega sodišča ni šlo za neposredno odpravo že ugotovljene protiuustavnosti, temveč za ureditev nečesa drugega, kot je tisto, kar nalaga omenjena odločba (primerjaj 52. točko obrazložitve odločbe Ustavnega sodišča št. U-II-1/15).

¹⁶ Primerjaj odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-111/04 z dne 8. 7. 2004 (Uradni list RS, št. 77/04, in OdlUS XIII, 54), 26. točka obrazložitve, in št. U-II-1/15, 32. točka obrazložitve.

26. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZRLI v zvezi z 21. členom ZUstS v sestavi: predsednik dr. Matej Accetto ter sodnici in sodniki dr. Rok Čeferin, dr. Rajko Knez, dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, dr. Rok Svetlič, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s sedmimi glasovi proti enemu. Proti je glasoval sodnik Svetlič, ki je dal odklonilno ločeno mnenje. Sodnik Šorli je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Matej Accetto
Predsednik