



**Številka:** U-I-249/14-9

**Datum:** 12. 12. 2016

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. JADRANKE  
SOVDAT K SKLEPU ŠT. U-I-249/14 Z DNE 1. 12. 2016,  
KI SE MU PRIDRUŽUJE SODNICA DR. ŠPELCA MEŽNAR**

1. Glasovala sem za sklep o zavrženju zahteve, ki jo je vložila velika večina poslank in poslancev Državnega zbora (ob vložitvi zahteve več kot dve tretjini, ob odločanju triinpetdeset poslank in poslancev) kot skupina poslancev. Strinjam se z nosilnimi razlogi odločitve, s katero smo razložili drugi odstavek 23.a člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) in na tej podlagi odločili, da večina poslancev Državnega zbora ne more imeti zahteve za oceno ustavnosti zakona.

2. Če bi bilo taki večini poslancev, ki (so)izvršujejo zakonodajno oblast, dovoljeno, da izpodbija zakon pred Ustavnim sodiščem, namesto da bi zakon, za katerega meni, da je protiustaven, spremenila s pooblastili, ki jih ji daje Ustava, bi to bistveno spremenilo same temelje ustavno določene ustavnosodne presoje. Še bolj kot to, da lahko predlaga zakon vsak poslanec (88. člen Ustave), je pri tem pomembno to, da je ustrezna večina poslancev tisti ustavno določeni organ, ki lahko zakon v zakonodajnem postopku sprejme. Državni zbor je kolektivni organ oblasti. Zakonodajno funkcijo lahko izvršuje le ustavno določena večina poslank in poslancev skupaj. Čim gre za več kot polovico poslancev Državnega zbora (oziroma za več, kot je določena ustrezna strožja ustavna zahteva pri nekaterih zakonih), lahko ta večina v vsakem primeru najprej predlaga in potem sprejme zakon, ne glede na število opredeljenih glasov pri odločanju (86. člen Ustave). Če bi bilo taki večini dovoljeno izpodbijati zakon, bi bilo torej enako, kot če bi Državni zbor izpodbijal zakon. To pa je prav položaj, ki ga drugi odstavek 23.a člena ZUstS prepoveduje. Ta določba ima svoj ustavnopravni pomen, ker Ustavno sodišče ni niti posvetovalno telo Državnega zbora, niti ni pristojno izvrševati *a priori* ocene ustavnosti zakona v smislu, naj najprej ono pove, ali je zakon protiustaven, in šele, ko bo reklo, da je, ga bo zakonodajalec spremenil.

3. Med določbami ZUstS, ki urejajo postopek pred Ustavnim sodiščem, je tudi prvi odstavek 28. člena, ki pomeni udejanjanje 22. člena Ustave na zakonski ravni. Tudi

za Ustavno sodišče namreč veljajo zahteve po spoštovanju temeljnih ustavnoprocenih jamstev, ki zagotavljajo pošten sodni postopek. *Audiat et altera pars* je eno izmed njih. Ko se pred Ustavnim sodiščem izpodbija zakon, je po prvem odstavku 28. člena ZUstS nasprotni udeleženec v postopku, ki se ima pravico izjaviti o zahtevi, vselej Državni zbor. To je tisto kolektivno telo, ki svoje funkcije izvršuje z odločanjem prav ustavno predpisane večine poslank in poslancev. Strinjam se zato z razlogom, ki pove, da bi v primeru, ko bi dopustili zahtevo takšni večini poslank in poslancev, ki pomeni večino v Državnem zboru, ta lahko imela dialog le sama s seboj, saj se odločitve v Državnem zboru sprejemajo z večino. Ustavno sodišče pa ne bi bilo več poklicano odločiti v sporu med predlagateljem in nasprotnim udeležencem v postopku za oceno ustavnosti zakona, temveč bi ga poklicali razrešiti spor, ki ga v resnici ne bi bilo.

4. Edini pomislek, ki se mi je zastavil zoper takšno odločitev, ki jo sprejemam kot ustavnoskladno razlago drugega odstavka 23.a člena ZUstS, izhaja iz tega, kako je Ustavno sodišče v odločbi št. U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/15) razložilo četrto alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave. V odklonilnem ločenem mnenju, ki sem ga dala k navedeni odločbi, sem predstavila razloge, zaradi katerih menim, da je večina očitno napačno razložila ustavno določbo, ki omejuje pravico zahtevati referendum o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost. Še vedno menim, da večino pri odločanju o človekovih pravicah omejuje Ustava, Ustavno sodišče pa je tisto, ki mora v ustavni demokraciji manjšinske človekove pravice zavarovati pred večinskimi odločanjem. Glede na stališče večine iz navedene odločbe bi Državni zbor ne smel dovoliti zakonodajnega referenduma le, če bi zakon odpravljal protiustavnost, ki jo je poprej že ugotovilo Ustavno sodišče. Glede na to je poskus večine poslank in poslancev sicer razumljiv. Pravzaprav hočejo s tem doseči tudi *a priori* oceno ustavne dopustnosti zakonodajnega referenduma za zakon, ki ga Državni zbor še ni sprejel. Sama še vedno menim, da je razlaga navedene ustavne določbe, ki jo je sprejela večina v odločbi št. U-II-1/15, nesprejemljiva. Upam, da bo enkrat v prihodnje deležna nove temeljite proučitve zaradi vseh ustavnopravnih razlogov, ki so bili v odklonilnih ločenih mnenjih k njej zelo jasno povedani. Menim pa tudi, da takšni, po mojem mnenju ustavnopravno napačni, odločitvi ne moremo slediti še naprej in to do te mere, da zaradi nje dovolimo tako rekoč vnaprejšnjo oceno ustavnosti zakona tistim, ki imajo moč in vsa ustavna pooblastila, da zakon, za katerega menijo, da je protiustaven, spremenijo oziroma ga sprejmejo v jeziku drugega odstavka 23.a člena ZUstS. Ključno pri tem je: če bi bila izključitev izpodbijanja zakona, ki ga je Državni zbor sam sprejel, odvisna od tega, ali bo sprejeti zakon zaradi možnosti zakonodajnega referenduma tudi uveljavljen, potem bi Državni zbor ne smel izpodbijati le tistih zakonov, za katere po drugem odstavku 90. člena Ustave ni dopusten zakonodajni referendum. Vse druge pa bi lahko izpodbijal. To bi bilo po mojem mnenju v nasprotju z namenom te določbe ZUstS. Zato me ta pomislek ni mogel pripeljati do drugačne odločitve.

5. Državni zbor je prvi, ki je pri uzakonjanju družbenih razmerij vezan na Ustavo. Ta vezanost izhaja že iz Ustave in ni pogojena s tem, da bi mu moralo kaj takšnega ukazati šele Ustavno sodišče. Le parlamentarna manjšina (ki mora doseči vsaj tretjinsko večino poslancev) je tista, ki ji ZUstS v drugi alineji prvega odstavka 23.a člena daje položaj upravičenega predlagatelja, ki lahko pred Ustavnim sodiščem izpodbija zakon. Parlamentarna manjšina nikakor ni sinonim opozicijske manjšine, saj poslanci po prvem odstavku 82. člena Ustave niso vezani na nikakršna navodila. Pomembno je to, da takšna manjšina glede na 88. člen Ustave lahko predlaga zakon, vendar ga glede na 86. člen Ustave ne more tudi sprejeti.

6. Če obstajajo zoper veljavni zakon resni ustavnopravni pomisleki z vidika njegove skladnosti z določbami o človekovih pravicah, navsezadnje obstajajo drugi predlagatelji, ki so upravičeni izpodbijati zakon, če ga ne izpodbijajo tisti, katerih položaj te zakonske določbe urejajo. Večina poslank in poslancev Državnega zbora pa iz razlogov, ki jim pritrjujem in jih še dodatno pojasnjujem, po mojem mnenju ne. Zato sem se lahko strinjala s tako odločitvijo.

Sodnica

Dr. Jadranka Sovdat

Sodnica

Dr. Špelca Mežnar