



Številka: U-I-106/26-15

Datum: 2. 8. 2026

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA
MAG. MARKA STARMANA
K ODLOČBI ŠT. U-I-106/26 Z DNE 24. 7. 2026**

Odločitve nisem podprl iz dveh povezanih razlogov. Prvi se nanaša na razlago druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Drugi zadeva učinek referendumu o zakonu, ki združuje ustavno izvirane in druge vsebine. Oba izvirata iz iste metodološke pomanjkljivosti. Odločba sicer uporablja tudi vsebinska merila, vendar pri določbah Zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (Uradni list RS, št. 48/22 – uradno prečiščeno besedilo, 133/23 in 90/25 – v nadaljevanju ZPIZ-2) in Zakona o dolgotrajni oskrbi (Uradni list RS, št. 84/23, 112/24 in 44/25 – v nadaljevanju ZDOsk-1) odločilno težo pripiše zakonodajni formi.

Odločba pravilno izhaja iz tega, da je treba ustavne pojme razlagati avtonomno glede na njihov ustavnopravni pomen in funkcijo.¹ Tega izhodišča pri uporabi druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ne izpelje dosledno. Pri spremembah ZPIZ-2 in ZDOsk-1 ustavno naravo posamezne ureditve na koncu veže na to, v kateri sistemski zakon je umeščena in katera materija v njem prevladuje.

Tako razvojno kapico pravilno obravnava kot ureditev prispevkov za socialno varnost. Najvišja osnova za obračunavanje prispevkov neposredno spreminja njihov bistveni element in zato sodi v ustavno izjemo. Ne morem pa slediti sklepu, da spremembe ZPIZ-2 in ZDOsk-1 vanjo ne sodijo, kolikor neposredno spreminjajo bistvene elemente obvezne dajatve, samo zato, ker ta zakona sistemsko urejata socialno varnost, ne pa prispevkov. Enaka prispevna obveznost ne more imeti različne ustavnopravne narave glede na to, v kateri zakon jo je zakonodajalec umestil.

Druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave zato zahteva vsebinsko in funkcionalno presojo. Odločilni so narava obvezne dajatve, njeno mesto v javnem

¹ Prim. 24. in 25. ter 31. do 38. točko obrazložitve odločbe. Odločba napove avtonomno razlago ustavnih pojmov, nato pa razlikuje med spremembami sistemskih davčnih in prispevnih zakonov ter posameznimi prispevnimi določbami v sistemskih zakonih socialne varnosti.

sistemu ter neposredni pravni učinki ureditve. To ne pomeni, da bi Ustavno sodišče presojalo smotrnost posamezne zakonske rešitve. Pri urejanju davčnih, socialnih in drugih kompleksnih ekonomskih sistemov ima zakonodajalec široko polje proste presoje.

Doslednost zahteva tudi učinek referendumu o zakonu, ki združuje ustavno izvzete in druge vsebine. Odločba zakonodajni tehniki, tudi v tem delu, pripisuje nesorazmeren ustavnopravni pomen. Omnibus tehnika je lahko sporna, kadar zaradi nepreglednosti ali nedoločnosti posega v pravice posameznikov oziroma krepi diskrecijo izvršilne oblasti. V obravnavani zadevi ne gre za tak položaj. Postopek presoje dopustnosti referendumu zagotavlja varstvo pravic predlagateljev in omogoča, da obe strani preizkušata meje svojih pristojnosti.

Tveganje združitve ustavno izvzetih in drugih vsebin v istem zakonu prevzame zakonodajalec. Njegova izbira zakonodajne tehnike zato ne sme niti razširiti ustavne prepovedi referendumu niti izničiti njenega učinka. Ustavna razmejitev pristojnosti je odvisna od vsebine ureditve, ne od oblike zakona.

Odločba to napetost prepozna, vendar je ne razreši z ustreznimi pravnimi posledicami. Ugotovi obstoj ustavne prepovedi, ne pojasni pa, kako jo je treba varovati, kadar referendum učinkuje na zakon kot celoto.

V sistemu, v katerem je Ustavno sodišče varuh ustavne razmejitve zakonodajne pristojnosti med Državnim zborom in volivci, bi moralo to nalogo opraviti dosledno in z mislijo na precedenčne učinke. Jasno bi moralo določiti vsebinski obseg ustavne prepovedi in pravne posledice te razmejitve za referendum o zakonu kot celoti.

To ne pomeni, da bi bilo treba sklep Državnega zbora nujno potrditi. Razveljaviti bi ga bilo mogoče le ob predhodni pravilni določitvi ustavno izvzetih vsebin in ob jasni opredelitvi pravnih učinkov referendumskega odločanja glede teh vsebin. Ker odločba ni storila ne enega ne drugega, je nisem mogel podpreti.

I.

Druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave ne govori o sistemskih davčnih ali dajatvenih zakonih. Govori o zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah, ki jih obravnava skupaj. Pojem sistema zakona je nomotehničen. Sam po sebi ničesar ne pove o ustavnem namenu prepovedi referendumu in zato ne more biti odločilno ustavnopravno merilo.

Odločba napove avtonomno in funkcionalno razlago ustavnega pojma, pri spremembah ZPIZ-2 in ZDOsk-1 pa vsebinskim merilom doda odločilni formalni pogoj. Odločilna ni več samo vsebina obveznosti, ki jo ureditev dejansko uvaja, spreminja ali odpravlja, temveč tudi sistemski predmet zakona, v katerega je umeščena. Tako iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave izključi tudi določbe, ki neposredno spreminjajo krog zavezancev za plačilo obveznega prispevka ali so tesno povezane z njegovim plačevanjem, ker so zapisane v sistemskih zakonih socialne varnosti.²

Tega sklepa ne more utemeljiti zahteva po ozki razlagi ustavne prepovedi. Ozka razlaga ni namen prepovedi. Najprej je treba opredeliti ustavni namen izjeme in vsebinsko določiti, katere obveznosti zaradi svoje narave, funkcije in učinkov sodijo vanjo. Šele nato je mogoče njen obseg razlagati ozko.

Na splošni ravni odločba sicer omenja pomembne ustavne dobrine, ki bi jih referendum lahko ogrozil, vendar pri drugi alineji ne pojasni, katere dobrine so to in zakaj upravičujejo izključitev referendumskega odločanja.³

Sistemska narava zakona tako postane neizpodbojna domneva, ki vsebinsko ustavnopravno presojo vnaprej izključi. Narava, funkcija in neposredni učinki urejene obveznosti zato niso več odločilni.⁴ Presoja se podredi zakonodajni formi.

² Primerjaj 27. in 29. točko obrazložitve, v katerih odločba prispevke opredeli kot prisilne in nepovratne obvezne dajatve, namensko povezane s financiranjem določenega sistema ali zavarovanja. V 34. do 36. točki spremembe Zakona o prispevkih za socialno varnost (Uradni list RS, št. 5/96, 34/96, 3/98, 81/2000 in 97/01 – v nadaljevanju ZPSV), ki z uvedbo razvojne kapice določa najvišjo osnovo za obračunavanje in plačevanje prispevkov za socialno varnost, uvrsti med zakone iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Nasprotno v 37. in 38. točki iz te izjeme izključi spremembe ZPIZ-2 in ZDOsk-1, čeprav ugotovi, da so prve povezane s plačevanjem prispevkov, druge pa neposredno spreminjajo krog zavezancev za plačilo prispevka za dolgotrajno oskrbo. Za odločilno šteje, da gre za posamezne določbe sistemskih zakonov s področja socialne varnosti in ne za sistemska zakona o prispevkih.

³ Glej 20. točko obrazložitve. Odločba na splošno navede, da izključitev referendumov v vnaprej določenih primerih varuje »pomembne ustavne dobrine, ki bi bile zaradi njegove izvedbe ogrožene«.

⁴ Odločba sicer uporablja vsebinska merila pri opredelitvi prispevkov in razvojne kapice. Pri spremembah ZPIZ-2 in ZDOsk-1 pa sistemska narava zakona učinkuje kot odločilni formalni prag. Čeprav posamezne določbe neposredno spreminjajo prispevno obveznost ali so tesno povezane z njenim plačevanjem, jih iz ustavne izjeme izključi zato, ker niso del sistema zakona o prispevkih.

II.

V ustavodajnem postopku je bil zavrnjen predlog,⁵ po katerem bi bila prepoved referendumu odvisna od presoje, ali bi zavrnitev davčnega oziroma dajatvenega zakona ogrozila finančno stabilnost države. Večina je zato pravilno sklenila, da takega pogoja ni mogoče z razlago vnesti v drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave.⁶

Zavrnitev tega predloga potrjuje, da ustavna prepoved ni odvisna od konkretnega dokazovanja ogroženosti finančne stabilnosti. Njeno širšo strukturno utemeljitev je treba poiskati v ustavni razdelitvi odgovornosti za nalaganje obveznih javnih bremen, ki padejo na zakonodajalca. Kategorična izključitev referendumu je dodatna strukturna odločitev ustavodajalca, katere obseg je treba določiti iz besedila in namena 90. člena Ustave. Takšna razlaga je skladna z ustaljeno ustavnosodno zadržanostjo na ekonomskem in javnofinančnem področju.⁷

Odločba iz ustavodajnega gradiva upravičeno povzema bojazen, da posamezna davčna ali dajatvena določba v zakonu, ki pretežno ureja drugo materijo, ne sme iz referendumskega odločanja izvzeti celotnega zakona. To opozorilo določa omejitve, ne pa njenega vsebinskega merila.

Med postransko dajatveno določbo in zakonom, ki je formalno opredeljen kot sistemski davčni ali prispevni zakon, je polje za vsebinsko presojo. Odločilni so narava, funkcija in neposredni učinki ureditve. Funkcionalno povezana ureditev obvezne dajatve ali sistema, ki na njej temelji, te narave ne izgubi zato, ker je umeščena v zakon z drugim sistemskim predmetom.

⁵ Konkretno alternativno besedilo je v razpravi predlagal član Ustavne komisije Janko Veber, predstavniki Strokovne skupine pa so mu zaradi nedorečenosti nasprotovali.

⁶ Glej 25. točko obrazložitve odločbe in opombo 17. Ustavno sodišče zavrne razlago, po kateri bi bil referendum o davčnem oziroma dajatvenem zakonu nedopusten le, če bi njegova zavrnitev konkretno ogrozila finančno stabilnost države. Tak pogoj po njegovi presoji ne izhaja niti iz besedila druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave niti iz ustavodajnega gradiva, saj je bil v postopku sprejemanja ustavne spremembe predlog s takšno vsebino zavrnjen.

⁷ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-122/13 z dne 10. 3. 2016 (Uradni list RS, št. 25/16, in OdlUS XXI, 23), po kateri ima zakonodajalec na področju javnih financ široko polje proste presoje glede predmeta obdavčitve in ukrepov za učinkovit davčni sistem, Ustavno sodišče pa ne presoja, ali bi bilo mogoče cilj učinkoviteje doseči z drugimi ukrepi; odločbo št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20 in U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 72/21, in OdlUS XXVI, 13), 16. točka obrazložitve, o širokem polju proste presoje pri izbiri ukrepov gospodarske politike; odločbo št. U-I-104/22 z dne 22. 1. 2026 (Uradni list RS, št. 11/26), 147. točka obrazložitve, po kateri Ustavno sodišče s presojo tehničnih, znanstvenih ali strokovnih vprašanj ne sme nadomestiti presoje zakonodajalca; ter odločbo št. U-I-79/25 z dne 18. 6. 2026 (Uradni list RS, št. 1187/26), 35. točka obrazložitve, po kateri ustavnosodna presoja ne zajema vprašanj politike in zapletenih strokovnih vprašanj samih po sebi.

Ustavodajno gradivo je izhajalo iz zakona, ki pretežno ureja eno materijo in le posamično posega v drugo. Na današnjo omnibus zakonodajo, s katero en zakon hkrati spreminja več sistemskih zakonov, ne ponuja odgovora. Zato ga ni mogoče spremeniti v formalno pravilo, ki obseg ustavne prepovedi veže na sistemski predmet ali pretežno vsebino zakona. Prav v takih primerih je nujna presoja posamezne ureditve.

To potrjuje tudi nadaljnja ustavodajna zgodovina. Pojem systemskega zakona ni bil vključen v normativno besedilo druge alineje.⁸ Ustavodajno gradivo lahko pojasnjuje skrb, da postranska dajatvena določba ne izvzame celotnega zakona, ne more pa systemske opredelitve zakona spremeniti v izključno merilo tudi pri določbah, ki neposredno spreminjajo bistvene elemente obvezne dajatve. Prav tako ni bil sprejet predlog, naj se izjema omeji na davke in naj se iz nje izključijo prispevki za zdravstveno ter pokojninsko in invalidsko zavarovanje iz tega izhaja da je prispevni sistem potrebno obravnavati tako kot davčni.⁹

Ustava ni seštevek stališč iz pripravljalnega gradiva. Ustavodajna zgodovina lahko njeno razlago usmerja, ne more pa besedila dopolniti z merilom, ki vanj ni bilo sprejeto. Stališče o celovitosti oziroma systemskosti lahko pojasnjuje zahtevo po omejitvi, ne more pa nadomestiti vsebinske presoje posamezne določbe. Če mu odločba pripiše tak učinek, pripravljalno gradivo ustavnega besedila ne razlaga, temveč ga dopolnjuje.

Pripisovanje pretirane teže ustavodajni zgodovini lahko pripelje prav do položaja, ki ga plastično opisuje krilatica, po kateri je njena uporaba podobna »vstopu na nabito poln sprejem, kjer med povabljenimi iščemo le znane obraze«.¹⁰

⁸ Poročilo Ustavne komisije o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije, EPA 620-VI, 29. 3. 2013, str. 5–7, Dr. Lojze Ude je predlagal konkretizacijo pojma drugih obveznih dajatev s pojmom »sistemskih zakonov«, vendar predlog ni bil sprejet. Večinsko stališče je bilo, da mora zakon dajatveno materijo urejati celovito in da bo merilo nadgradila praksa Ustavnega sodišča. Gradivo zato potrjuje skrb, da postranska dajatvena določba ne izvzame celotnega zakona, ne pa nujno formalnega pravila, po katerem systemska opredelitev zakona prevlada tudi nad neposrednim učinkom posamezne določbe.

⁹ Poročilo Ustavne komisije k Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave, EPA 620-VI, 15. 1. 2013, str. 17 in 18. Helena Kamnar je opozorila, da zakoni s področja zdravstvenega ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja določajo zavezance, prispevne osnove in pravice iz zavarovanja, zato je predlagala omejitev zgolj na davke in na zakone, ki določajo višino davčnih dajatev. Predlog ni bil sprejet.

¹⁰ Prispodobo je sodnik Antonin Scalia, ki jo je izrecno pripisal sodniku Haroldu Leventhalu, povzel v pritrdilnem ločenem mnenju v zadevi *Conroy v. Aniskoff*, 507 U. S. 511, 519 (1993): »entering a crowded cocktail party and looking over the heads of the guests for one's friends.«

III.

Ustavodajalec je pojme iz drugega odstavka 90. člena Ustave določil splošno in jih pustil pomensko odprte. V ustavodajnem postopku je bilo izrecno poudarjeno, da bosta njihovo vsebino podrobneje opredelila izvedbeni zakon in ustavnosodna presoja.¹¹ Pri tem ni nepomembno, da se zakon, ki ureja referendum, po petem odstavku 90. člena Ustave sprejema z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev.

Zakonodajalec, ki je pri sprejemanju Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo, 52/20 in 30/24 – v nadaljevanju ZRLI) odločal s tako kvalificirano večino, bi lahko vsebinska merila iz drugega odstavka 90. člena podrobneje konkretiziral, vendar tega ni storil. Člena 21 in 21.a ZRLI urejata postopek odločanja Državnega zbora in ustavnosodno varstvo, ne določata pa vsebinskega merila za razmejitev zakonov o davkih in drugih obveznih dajatvah od drugih zakonov.

Pojmov, kot sta sistemski zakon in celovitost zakonske materije, ZRLI ne pozna. Prav v tem zakonu bi bilo naravno mesto za njuno določitev, če naj bi bila odločilni merili. Ker ju ni določil niti zakonodajalec, ki je odločal s kvalificirano večino, je še manj prepričljiva razlaga, da gre za interpretativno maksimo, ki je že vsebovana v drugem odstavku 90. člena Ustave.

IV.

Državni zbor se sklicuje na fiskalno suverenost, Vlada pa na stabilnost javnih financ in nemoteno delovanje države. Oba se pri tem omejita predvsem na možne posledice referendumov, ne da bi navedena pojma izpeljala iz določene ustavne vrednote ali z njima natančneje opredelila namen ustavne prepovedi.¹²

¹¹ Prim. magnetogram 6. seje Ustavne komisije, str. 20 in 21. Dr. Igor Kaučič je pojasnil, da Ustava omejitve nujno določa splošno, saj izčrpana opredelitev na ustavni ravni ni mogoča. Dodal je, da sta zakon in judikatura sedež pojasnjevanja teh pojmov. Prim. tudi Poročilo Ustavne komisije o pripravi predloga ustavnega zakona, EPA 620-VI, 29. 3. 2013, str. 14 do 16. V njem je zapisano, da pravnih pojmov na ustavnopravni ravni ni nikdar mogoče v celoti in vnaprej izčrpno opredeliti že na besedilni ravni. Ustavno sodišče naj bi tudi po spremembi odločalo s trdnejšo oporo ter jasneje določenimi okviri in mejami.

¹² Fiskalno suverenost kot ustavno vrednoto izrecno navaja Državni zbor. V 7. točki obrazložitve je povzeto njegovo stališče, da bi zahteva po ugotavljanju konkretne ogroženosti finančne stabilnosti bistveno posegla v zakonodajno pristojnost Državnega zbora in fiskalno suverenost države, ker bi bilo treba pri vsakem davčnem ali dajatvenem zakonu posebej ugotavljati njegove javnofinančne učinke ter presojati prag ogroženosti. V 9. točki Državni zbor doda, da druga

Fiskalna suverenost ima dve plati. Prva je pristojnost zakonodajne oblasti, da z obveznimi javnimi bremenmi zagotavlja delovanje države in uresničevanje javnega interesa.¹³ Druga je demokratična omejitev te pristojnosti, ki jo povzema klasična zahteva »no taxation without representation«.

Drugi odstavek 90. člena Ustave to zahtevo na davčnem in dajatvenem področju institucionalno opredeli s pravilom, ki bi ga bilo mogoče parafrazirati kot »taxation only through representation«.¹⁴

Na davčnem in dajatvenem področju je ustavodajalec demokratično legitimnost institucionaliziral prek predstavniškega odločanja in redne politične odgovornosti zakonodajalca. Prav to je ustavna vrednota, ki jo prepoved referendumu varuje.

Drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave je zato treba razlagati glede na njen demokratični in strukturni namen. Politično težke odločitve o obveznih javnih bremenih z dolgoročnimi ekonomskimi in medgeneracijskimi učinki je ustavodajalec zaupal Državnemu zboru. Ta mora zanje prevzeti politično odgovornost na rednih volitvah.

Ustava zato razporejanja bremen med prebivalstvo in med generacije ne prepušča odločitvi referendumске večine, ki doseže ustavni zavrtnitveni kvorum. Takšna ustavna razdelitev pristojnosti je demokratično in ekonomsko utemeljena.

alineja drugega odstavka 90. člena Ustave varuje fiskalno suverenost kot del suverenosti države ter njenega obstoja in delovanja. Iz katere ustavne določbe taka posebna vrednota izhaja, kakšna je njena vsebina in zakaj zahteva prav kategorično izključitev referendumu, ne pojasni. Vlada se v 10. točki ne sklicuje na fiskalno suverenost, temveč na svojo nalogo zagotavljanja stabilnosti javnih financ in nemotenega delovanja države ter na davčno politiko kot instrument gospodarskega razvoja, socialne pravičnosti in odzivanja na interventne razmere.

¹³ V ameriškem ustavnem sistemu izraz »power of the purse« označuje pristojnost Kongresa, da z zakonom odobrava porabo javnih sredstev in tako nadzoruje izvršilno oblast. Temelji zlasti na klavzuli o proračunskih odobritvah iz sedmega odstavka 9. oddelka I. člena Ustave ZDA, po kateri se sredstva iz državne blagajne lahko črpajo le na podlagi zakonske odobritve. Gre za širšo analogijo glede parlamentarne odgovornosti za javne finance, ne za neposredno vzporednico z nalaganjem davkov in drugih obveznih dajatev.

¹⁴ Maksima *no taxation without representation* pomeni »ni obdavčitve brez predstavništva«. Formulacija *taxation only through representation* pomeni »obdavčitev samo prek predstavništva« in je tu uporabljena kot parafraza slovenske ustavne rešitve, ne kot zgodovinska maksima. Zgodovinska ideja soglasja predstavniškega telesa k nalaganju javnih bremen se je razvijala zlasti v angleški parlamentarni tradiciji omejevanja oblasti suverena ter pozneje v ameriški ustavni misli.

V.

Ekonomska analiza prava opozarja, da so interesi manjših in homogenih skupin skoncentrirani, koristi stabilne in dolgoročno vzdržne ureditve pa razpršene. Zaradi problema slepega potnika (*free rider*) in razlik v transakcijskih stroških se nosilci razpršenih interesov težje organizirajo.¹⁵ Predstavniška demokracija seveda ni odporna proti vplivu interesnih skupin. Njena prednost na tem področju ne izhaja iz take odpornosti, temveč iz odgovornosti. Izhaja iz institucionalne dolžnosti zakonodajalca, da prihodke, pravice, druge javne izdatke in dolgoročno vzdržnost obravnava kot celoto ter za sprejeto ureditev politično odgovarja.

Medgeneracijski demokratični primanjkljaj je posebej izrazit pri pokojninskem, zdravstvenem in drugih sistemih obveznega zavarovanja, v novejši ustavnosodni presoji pa tudi na podnebnem in okoljskem področju.¹⁶ Sedanje volilno telo odloča tudi o bremenih oseb, ki še nimajo političnega glasu. Ustava zato zakonodajalcu ne podeljuje le pristojnosti, temveč mu nalaga tudi odgovornost, da pravice, obveznosti, javna sredstva in dolgoročno vzdržnost uredi kot celoto, ne da bi sedanja bremena enostransko prenašal na prihodnje generacije.

Gre za ustavno razdelitev pristojnosti in odgovornosti med predstavniškim in neposrednim izvrševanjem ljudske oblasti. Takšna strukturna pravila niso le organizacijska, temveč so samostojno merilo ustavne presoje.

VI.

Zato je treba za razlago druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave poleg jezikovne in zgodovinske razlage uporabiti tudi sistematično, teleološko in strukturno razlago.

¹⁵ R. A. Posner, *Economic Analysis of Law*, 3. izdaja, 1986, § 19.3, str. 497 in 498. Posner zakonodajni proces opisuje kot trg zakonodajne zaščite, zaznamovan s problemom zastonjkarstva. Številčni in razpršeni interesi se težje organizirajo, manjše homogene skupine pa so zaradi nižjih transakcijskih stroškov in večje koristi na posameznega člana praviloma politično učinkovitejše. Prim. tudi R. A. Posner, »Theories of Economic Regulation«, *The Bell Journal of Economics and Management Science*, let. 5, št. 2, 1974, str. 335–358, zlasti str. 344–349. Navedena literatura opisuje interesne skupine v zakonodajnem procesu. Sama po sebi ne dokazuje, da je predstavniško odločanje od njihovega vpliva manj odvisno kot referendum.

¹⁶ Prim. BVerfG, sklep Prvega senata z dne 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18 in dr., BVerfGE 157, 30, robne točke 182–192. Temeljne pravice kot medčasovna jamstva svobode varujejo pred enostranskim prenosom bremen zmanjševanja emisij na prihodnje generacije.

Sistematična razlaga zahteva, da ima vsak del alineje samostojen pomen. Zakon o izvrševanju državnega proračuna je iz referendumskega odločanja izključen zaradi samostojnega ustavnega interesa likvidnosti države, neprekinjenega financiranja javnih nalog in časovne nujnosti izvrševanja proračuna. Ustavodajalec pa prepovedi referendumu o davčnih in dajatvenih zakonih ni vezal na vsakokratno presojo ekonomskih posledic njihove zavrnitve.

Predloga, po katerem bi bila prepoved odvisna od neposredne ogroženosti finančne stabilnosti države in stabilnega izvrševanja proračuna, ni sprejel.¹⁷ Če bi bil namen obeh delov upoštevne določbe le varstvo tekočega financiranja države, bi bila posebna navedba davčnih in dajatvenih zakonov odveč.

Namen te prepovedi je širši. Varuje sposobnost zakonodajalca, da obvezna javna bremena in sisteme, ki se z njimi financirajo, uredi celovito ter prevzame politično odgovornost za njihove finančne, socialne in medgeneracijske posledice.

Strukturna razlaga zato zahteva presojo dejanske vloge dajatve v posameznem sistemu. Kadar so obveznosti in pravice del istega obveznega in solidarnega sistema, jih ni mogoče obravnavati ločeno. Sprememba financiranja vpliva na pravice, sprememba pravic pa na obseg potrebnega financiranja. Del strukturne razlage je tudi široko polje proste presoje zakonodajalca pri urejanju kompleksnih ekonomskih in socialnih razmerij.

Široko polje proste presoje zakonodajalcu ne daje *carte blanche*. Meje ustavne izjeme določi Ustavno sodišče z razlago Ustave. Pri tem ne tehta med neposredno in predstavniško demokracijo, saj je njuno razmerje na tem področju razrešil že ustavodajalec. Določiti mora, katero materijo je Ustava izvzela iz referendumskega odločanja.

Odločba strukturne razlage ne zavrne, temveč se ji izogne z argumentom spolzke strmine.¹⁸ Opozarja, da bi širša razlaga lahko zajela tudi zakone z zgolj posrednimi javnofinančnimi učinki, ne določi pa meje med takimi zakoni in ureditvami, ki neposredno ter konstitutivno urejajo obvezne dajatve in sisteme, ki se z njimi

¹⁷ Poročilo Ustavne komisije k Predlogu za začetek postopka za spremembo Ustave, EPA 620-VI, 15. 1. 2013, str. 17–18. Obravnavan je bil predlog za izključitev zakonov, »katerih zavrnitev bi predstavljala neposredno ogrožanje finančne stabilnosti države in zaradi katere bi bilo onemogočeno stabilno izvrševanje državnega proračuna«, vendar ni postal del končnega ustavnega besedila. Besedilo predloga je bilo enako predstavljeno tudi na seji Državnega zbora.

¹⁸ Argument spolzke strmine je prepričljiv, če pokaže verjeten in razločljiv vzročni, precedenčni ali institucionalni mehanizem, po katerem sprejetje začetnega merila vodi k zatrtjevanju širitvi. Abstraktna možnost skrajne posledice vsebinskega merila ne ovrže. Prim. D. N. Walton, *Slippery Slope Arguments*, Clarendon Press, Oxford 1992, in isti, »The Basic Slippery Slope Argument«, *Informal Logic*, let. 35, št. 3, 2015, str. 273–311.

financirajo. Nevarnost preširoke razlage tako postavi namesto vsebinskega ustavnega testa.

Test je mogoče oblikovati z uporabo metode, ki jo je Ustavno sodišče razvilo pri presoji ekonomskih in socialnih ureditev. Ta praksa sicer ne vsebuje že izdelanega testa za drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave, zahteva pa presojo predmeta in funkcije ureditve ter njene stvarne, neposredne in tesne povezanosti z obvezno dajatvijo in sistemom, ki se z njo financira. Pri tem ne gre za presojo ekonomske smotrnosti izbranega ukrepa, temveč za obstoj in intenzivnost te povezave.

Tako merilo bi omogočilo enotno obravnavo davkov in drugih obveznih dajatev ki jih druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave za namen referendumске prepovedi uvršča v isto kategorijo ter hkrati preprečilo, da bi se ustavna izjema razširila na vse določbe sistemov, ki se financirajo iz obveznih dajatev.¹⁹

VII.

Presojo po drugi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave bi bilo mogoče opraviti po dveh zaporednih korakih. Predmet presoje ne bi bil zakon kot formalna celota, temveč vsebinsko in funkcionalno povezana ureditev.

Najprej bi bilo treba ugotoviti, ali določba neposredno uvaja, odpravlja ali spreminja obvezno dajatev ali njen bistveni element. Sem sodijo zlasti krog zavezancev, osnova, stopnja, oprostitve ter nastanek in prenehanje dajatvene obveznosti. Takšna določba bi sodila v ustavno izjemo že po svojem predmetu in neposrednem pravnem učinku.

Pri drugih določbah obveznega sistema bi bilo treba ugotoviti, ali neposredno urejajo zavarovalni status ali prehod med statusi, ki hkrati določa nastanek, trajanje ali prenehanje prispevne obveznosti oziroma začetek uživanja pravice, in ali jih od dajatvene ureditve ni mogoče pravno in funkcionalno ločiti. Njihova uveljavitev ali referendumška zavrnitev bi morala neposredno vplivati na osebni ali materialni obseg dajatvene obveznosti oziroma ohraniti drugačno razmerje med zavezanci, prispevki, upravičenci in pravicami.

¹⁹ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-303/18 z dne 18. 9. 2019 (Uradni list RS, št. 59/19, in OdlUS XXIV, 15), 37. in 38. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-69/24, U-I-80/24 z dne 5. 12. 2024 (Uradni list RS, št. 110/24), 58. in 61.–63. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-446/20, U-I-448/20, U-I-455/20, U-I-467/20 z dne 15. 4. 2021 (Uradni list RS, št. 72/21, in OdlUS XXVI, 13), 14. in 15. točka obrazložitve; ter odločbo št. U-I-79/25 z dne 18. 6. 2026, 35. točka obrazložitve. Navedena praksa potrjuje, da široko polje zakonodajalčeve presoje ne izključuje preizkusa stvarne povezanosti ukrepa z zasledovanim ciljem, ne vključuje pa presoje njegove politične, strokovne ali ekonomske smotrnosti.

Zgolj vpliv na odhodke, sprememba finančnega ravnotežja, skupen politični cilj ali dejstvo, da se pravica financira iz prispevkov, ne bi zadoščali. Ustavno sodišče pri tem ne obstoj in intenzivnost neposredne povezave.

VIII.

Potreba po taki funkcionalni razlagi je najočitnejša pri pokojninskem sistemu. Obvezni prispevki so njegov poglavitni vir financiranja ter temeljni pravni in ekonomski mehanizem. Delovno aktivni z njimi financirajo tekoče pokojnine. Zavarovalni status, prispevne osnove, pogoji za upokojitev, možnosti nadaljnjega dela, dvojni status in obseg pokojninskih pravic so medsebojno povezani deli istega obveznega medgeneracijskega razmerja. Sprememba teh elementov praviloma vpliva na razmerje med številom zavarovancev, višino prispevkov in obsegom pokojninskih pravic.

Posegi v pokojninski sistem nimajo le dolgoročnih posledic. Ker mora državni proračun kriti razliko med prihodki in odhodki Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje (v nadaljevanju ZPIZ) ter zagotavljati sredstva za njegovo tekočo likvidnost, se povečanje pravic, širitev kroga upravičencev ali zmanjšanje prispevnih prihodkov lahko že v istem proračunskem letu prenese v likvidnostne potrebe države.²⁰ Ta učinek dodatno utemeljuje pomen funkcionalne presoje ali je ureditev spremembe pravic, potrebno uvrstiti v ustavno prepoved.

IX.

Pokojninsko in invalidsko zavarovanje je splošno obvezen javni sistem, katerega poglavitni sistemski vir financiranja so prispevki. ZIURS (Uradni list RS, št. 771/26, v nadaljevanju ZIURS) posega v njegove konstitutivne elemente na prispevni strani ter pri zavarovalnem statusu in obsegu pokojninskih pravic. Razvojna kapica neposredno določa najvišjo osnovo za obračunavanje in plačevanje prispevkov. Člen 21 ZIURS prav tako neposredno spreminja prispevno obveznost, saj za določene skupine

²⁰ ZPIZ-2 določa, da Republika Slovenija iz državnega proračuna zagotavlja sredstva za pokrivanje razlike med prihodki in odhodki ZPIZ ter sredstva za njegovo likvidnost. Prim. 162. in 163. člen ZPIZ-2. V prvem polletju 2026 so prispevki znašali približno 3,514 milijarde evrov oziroma 77,5 odstotka prihodkov ZPIZ, transferji iz državnega proračuna pa 983 milijonov evrov oziroma 21,7 odstotka. K rasti izdatkov sta prispevali redna in izredna uskladitev pokojnin, katerih skupni učinek je v letu 2026 znašal 5,2 odstotka. Prim. Ministrstvo za finance, Javnofinančna gibanja, julij 2026, str. 10.

zavarovancev znižuje zavarovalno osnovo. Glede narave urejenega elementa med tema ureditvama ni ustavnopravno relevantne razlike. Njuna različna normativna umestitev zato ne more utemeljiti različne obravnave po drugi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave.

Členi 15 do 20 ZIURS, ki spreminjajo ZPIZ-2 imajo drugačno, vendar še vedno neposredno pravno povezavo s prispevnim jedrom sistema. Skupaj tvorijo funkcionalno povezano ureditev dvojnega statusa. Ukinjajo delno pokojnino in izplačevanje dela pokojnine ter omogočajo prejetje polne starostne oziroma vdovske pokojnine ob nadaljnjem ali ponovnem delu. S tem urejajo položaj osebe, ki ostane vključena v obvezno zavarovanje in zavezana k plačevanju prispevkov, hkrati pa prejema polno pokojnino.

Uveljavitev teh določb bi spremenila pravno razmerje med zavarovalnim statusom, prispevno obveznostjo in uživanjem pokojninske pravice. Zavrnitev ZIURS na referendumu bi ohranila dosedanje ureditev. Ne gre torej le za posreden vpliv na prihodke in odhodke pokojninske blagajne, temveč za neposredno ureditev soobstoja statusa zavezanca in statusa upravičenca. Zato teh določb pri razlagi druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ni mogoče obravnavati kot vsebin, ki so od dajatvene - prispevne ureditve pokojninskega sistema le posredno povezane.

Enako bi bilo treba presoditi 24. člen ZIURS, ki v Zakonu o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 21/13, 78/13 – popr., 52/16, 81/19, 15/22 in 114/23 – v nadaljevanju ZDR-1) določa prenehanje pogodbe o zaposlitvi po samem zakonu ob izpolnitvi pogojev za starostno pokojnino, razen če se delavec in delodajalec dogovorita o nadaljevanju delovnega razmerja. Določba ne ureja splošnega prenehanja zaposlitve zaradi starosti. Njena pravna posledica je neposredno vezana na izpolnitev pogojev iz pokojninskega sistema.

Presojati bi jo bilo treba skupaj z ureditvijo dvojnega statusa. Obe ureditvi tvorita nov režim prehoda med zaposlitvijo in upokojitvijo. Ena določa prenehanje delovnega razmerja, ko delavec izpolni pogoje za starostno pokojnino, razen če se stranki dogovorita za njegovo nadaljevanje. Druga mu ob nadaljnjem delu omogoča prejetje polne pokojnine. Skupaj lahko neposredno vplivata na trajanje zavarovanja, nadaljnje plačevanje prispevkov in začetek uživanja pokojninske pravice.

Odločba 24. člen ZIURS opredeli le kot pomembno sistemsko spremembo na področju delovnih razmerij.²¹ S tem spregleda, da je uporaba določbe v celoti vezana na

²¹ Člen 24 ZIURS, ki v ZDR-1 dodaja novi 119.a člen. Po njem pogodba o zaposlitvi preneha po samem zakonu z dnem, ko delavec izpolni pogoje za pridobitev pravice do starostne pokojnine, nadaljevanje delovnega razmerja pa je mogoče na podlagi sporazuma med delavcem in delodajalcem. Glej 55. točko obrazložitve odločbe, ki navedeno ureditev opredeli kot pomembno sistemsko spremembo na področju delovnih razmerij oziroma upokojevanja.

izpolnitev pogojev za pridobitev starostne pokojnine in da po svojem pravnem učinku ureja prehod iz aktivnega zavarovanja v upokojitev.

Široko polje proste presoje zakonodajalca pri urejanju trga dela in socialne politike ne pomeni, da v ustavno izjemo sodi vsak ukrep, ki lahko vpliva na zaposlenost starejših ali na odločitev o upokojitvi. Odločilno bi bilo, da je uporaba obravnavane ureditve v celoti vezana na izpolnitev pogojev za pridobitev starostne pokojnine in da po svojem pravnem učinku ureja prehod iz aktivnega zavarovanja v upokojitev.

Zato lahko neposredno vpliva na trajanje zavarovanja, nadaljnje plačevanje prispevkov in začetek uživanja pokojninske pravice. V tem obsegu bi pomenila funkcionalni in konstitutivni del pokojninske ureditve.

X.

Po njem bi 22. in 23. člen ZIURS sodila v drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave. Dolgotrajna oskrba je splošno obvezen javni sistem, v katerem je prispevek bistveni vir financiranja. Člen 22 ZIURS neposredno odpravlja prispevno obveznost za dve skupini zavezancev, 23. člen pa temu prilagaja prispevno osnovo. Določbi zato neposredno spreminjata bistvena elementa obvezne dajatve.

Njune ustavnopravne narave ne more določati zakon, v katerega sta umeščeni. Enaka oprostitev ne more biti izvzeta iz referendumskega odločanja, če je zapisana v ZPSV, in mu podvržena, če je zapisana v ZDOsk-1. Odločilna sta vsebina in pravni učinek ureditve, ne njena nomotehnična umestitev.

Iz tega ne bi sledilo, da bi bila izvzeta vsaka ureditev dolgotrajne oskrbe. Druge določbe bi morale biti z dajatvenim jedrom povezane tako tesno, da bi njihova uveljavitev ali referendumsko zavrnitev neposredno vplivala na osebni ali materialni obseg dajatvene obveznosti oziroma ohranila drugačno razmerje med zavezanci, prispevki, upravičenci in pravicami.

XI.

Enako vprašanje se odpira pri javnem zdravstvenem sistemu. Po predlaganem testu ta izpolnjuje prvo merilo. Gre za univerzalni javni sistem, v katerem so obvezni prispevki bistveni vir financiranja. Z njimi so neposredno povezani status zavarovanja, zakonsko določene pravice, solidarnostna porazdelitev tveganj in javna mreža izvajalcev, prek katere se te pravice uresničujejo.

Takšno zgradbo je v postopku državnih pomoči opisala tudi Evropska komisija.²² Slovenski zdravstveni sistem je opredelila kot sistem obvezne vključitve, univerzalnega kritja in solidarnostnega financiranja. Pravice in prispevki so določeni z zakonom, javni zdravstveni zavodi in koncesionariji pa storitve zagotavljajo v isti javno nadzorovani mreži, ki jo financira ZZZS.

Ureditev izvajalcev bi zato lahko sodila v ustavno izjemo le, če bi neposredno urejala konstitutivni element sistema in bila z dajatveno ureditvijo povezana tako tesno, da bi njena uveljavitev ali referendumsko zavrnitev neposredno spremenila način, po katerem se prispevna sredstva pretvarjajo v zakonske pravice. Zgolj organizacijska ali finančna povezanost z javnim zdravstvom ne bi zadostovala.

Državni zbor zdravstvenih določb ZIURS ni utemeljeval kot dajatvene materije. Skliceval se je predvsem na odpravo protiustavnosti in sistemsko povezanost ureditve. To Ustavnemu sodišču ne preprečuje, da samo razloži drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave. Ker odločba njen obseg prvič določneje razmejuje, bi morala oblikovati jasen standard za varstvo pravice do referendumu in za odločanje v prihodnjih zadevah.

XII.

Po predlaganem testu zdravstvene določbe ZIURS ne bi sodile v ustavno izjemo. Pogoji za odgovornega nosilca zdravstvene dejavnosti ter za direktorja ali strokovnega direktorja javnega zdravstvenega zavoda ne bi neposredno urejali razmerja med prispevki, pravicami in njihovim financiranjem. Enako bi veljalo za dodatno delo zdravstvenih delavcev, sodelovanje med izvajalci, sklepanje podjemnih pogodb, regresno odgovornost delodajalcev do ZZZS in roke za posredovanje podatkov. Te ureditve bi lahko vplivale na učinkovitost, kadrovske zmogljivosti ali prihodke sistema, vendar preveč posredno.

Tudi določbe o obsegu dejavnosti koncesionarjev in uporabi njihovega presežka bi sodile v izjemo le, če bi neposredno določale način, po katerem se prispevna sredstva uporabljajo za zagotavljanje zakonskih pravic. Ker takšna neposredna in funkcionalna povezava ni izkazana, zdravstveni del ZIURS po predlaganem testu ne bi bil izvzet iz referendumskega odločanja.

²² Sklep Evropske komisije C(2024) 3755 final z dne 10. 6. 2024, Državna pomoč SA.45844 (2016/FC) – Slovenija, Slovenski zdravstveni sistem, zlasti uvodne izjave 20, 22–25, 36–37, 81–87, 92–106 in 117. Komisija je značilnosti sistema opisala za potrebe presoje njegove gospodarske narave po pravilih o državnih pomočeh, ne za potrebe razlage slovenske Ustave.

XIII.

Švica ima v ustavni ureditvi in politični praksi enega najrazvitejših sistemov referendumskega odločanja.²³ Neposredna demokracija tam ni le korektiv predstavniške oblasti, ampak reden način odločanja o temeljnih političnih in socialnih vprašanjih, pri ustavnih spremembah pa tudi samostojna in parlamentu konkurenčna ustavodajna pristojnost ljudstva in kantonov.²⁴ Slovenska ustava take ureditve ni sprejela. Švicarski primer je kljub temu ponazoritev širšega demokratičnega vprašanja, kdaj je zaradi dolgoročne stabilnosti in medgeneracijske pravičnosti²⁵ utemeljeno posamezna področja izključiti iz neposrednega odločanja.²⁶

Na zveznem glasovanju 3. marca 2024 so volivci hkrati odločali o dveh ustavnih pobudah, ki sta ponujali nasprotna odgovora na vzdržnost pokojninskega sistema. Z 58,3 odstotka glasov so podprli sindikalno pobudo za uvedbo trinajste pokojnine iz

²³ Za pomoč pri analizi švicarske referendumске ureditve, dragocene nasvete in posredovano literaturo se iskreno zahvaljujem svojemu kolegu s podiplomskega študija dr. Petru Gigerju, državnemu tožilcu v Zürichu, ter njegovemu sinu, odvetniku Alexandru Gigerju, MLaw.

²⁴ Obvezni referendum o spremembah Zvezne ustave je poznala že ustava iz leta 1848, fakultativni referendum o zveznih zakonih pa je bil uveden leta 1874. Fakultativni referendum je vgrajen v predstavniško zakonodajo, saj volivci sprejeti zakon lahko potrdijo ali zavrnejo, ne morejo pa ga spremeniti. Sto tisoč volivcev lahko z ljudsko pobudo predlaga delno spremembo Zvezne ustave. Če jo sprejmeta večina volivcev in večina kantonov, postane del ustave tudi proti volji Zvezne skupščine. Pristojnosti ljudstva za neposredno politično odločanje ne podeljujejo državni organi po lastni presoji, temveč jih neposredno zagotavlja Zvezna ustava. Prim. 138.–141. člen Zvezne ustave Švicarske konfederacije; Historisches Lexikon der Schweiz, geslo »Referendum«; Basler Kommentar Bundesverfassung, komentar k 139.–141. členu; mnenje švicarskega Zveznega urada za pravosodje 260730_Opinion_FDJ; Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. izd., zlasti N 801.

²⁵ Zahtevnost sprejemanja dolgoročnih okoljskih in podnebnih ukrepov ponazarjata dve švicarski glasovanji. Ljudska pobuda »Za trajnostno in z viri gospodarno gospodarstvo« je bila 25. septembra 2016 zavrnjena s 63,6 odstotka glasov, strožja ureditev v Zakonu o CO₂ pa 13. junija 2021 z 51,6 odstotka glasov. V ločenem postopku je Veliki senat ESČP pozneje ugotovil, da Švica zaradi nezadostnih ukrepov proti podnebnim spremembam ni izpolnila pozitivnih obveznosti iz 8. člena EKČP. Glej ESČP, *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz in drugi proti Švici*, št. 53600/20, sodba velikega senata z dne 9. 4. 2024. Primerjaj tudi BVerfG, sklep Prvega senata z dne 24. 3. 2021, 1 BvR 2656/18 in dr.

²⁶ Referendumska ureditev vpliva tudi na mednarodno povezovanje Švice. Sporazum o pristopu k Evropskemu gospodarskemu prostoru je bil leta 1992 zaradi izjemnega političnega in gospodarskega pomena predložen izrednemu obveznemu referendumu in zavrnjen. Pri novem svežnju sporazumov med Švico in Evropsko unijo je Zvezni urad za pravosodje zavzel stališče, da bi bil zunaj izrecno določenih primerov dopusten le fakultativni referendum. Prim. Bundesamt für Justiz, Das Staatsvertragsreferendum im Bundesverfassungsrecht. Rechtliche Übersicht und Analyse, 27. 5. 2024, poglavja 4.2.1, 4.2.2 in 4.3.2.3.

prvega pokojninskega stebra, čeprav ta ni določila vira financiranja. Istega dne so s 74,7 odstotka glasov in v vseh kantonih zavrnili pobudo za postopno zviševanje upokojitvene starosti in njeno vezavo na pričakovano življenjsko dobo. Sprejeli so torej povečanje pravic, hkrati pa z veliko večino zavrnili ukrep, ki bi del bremena prilagoditve sistema naložil prihodnjim upokojencem z daljšo delovno aktivnostjo.²⁷

Starostna struktura glasovanja kaže na jasno starostno in medgeneracijsko razsežnost odločitve. Med volivci, mlajšimi od 40 let, je trinajsto pokojnino podprla manj kot polovica, med volivci, starimi od 60 do 69 let, pa 75 odstotkov.²⁸ Korist je bila neposredna, določena in politično privlačna. Vir financiranja in porazdelitev bremena sta ostala odprta, stroški pa časovno odloženi in razpršeni med sedanje in prihodnje zavezanke.

Trinajsta pokojnina mora biti prvič izplačana decembra 2026, čeprav njeno trajno financiranje ob sprejetju pobude ni bilo urejeno. Parlament je šele pozneje sprejel predlog delnega financiranja z zvišanjem davka na dodano vrednost, o katerem morajo volivci ponovno odločati.²⁹ Pravica je bila tako dokončno potrjena, odločitev o njenem financiranju pa preložena na poznejše politične postopke.³⁰

Pokojninski sistem je zaradi dolgoročne finančne narave in izrazitih medgeneracijskih učinkov posebej občutljiv na ločevanje pravic od njihovih obveznih virov financiranja. Če je mogoče na referendumu odločati opravilah, ne da bi se hkrati odločalo o

²⁷ Šlo je za zvezni ljudski pobudi za spremembo ustave, o katerih odločata ljudstvo in kantoni. Primer je zato s slovenskim zakonodajnim referendumom primerljiv po ekonomskih in medgeneracijskih posledicah, ne pa neposredno po pravni obliki. Pobuda *Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)* je bila sprejeta z 58,25 odstotka glasov in zahtevano večino kantonov. Pobuda *Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)* je prejela le 25,25 odstotka glasov, zavrnili pa so jo vsi kantoni. Prim. prvi odstavek 140. člena švicarske Zvezne ustave ter podatke Swissvotes za glasovanje št. 665 in 666 z dne 3. 3. 2024.

²⁸ Gfs.bern, *VOX-Analyse März 2024. Nachbefragung und Analyse zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2024*, april 2024, str. 18, tabela 10. Delež glasov za trinajsto pokojnino je znašal 47 odstotkov med volivci, starimi od 18 do 29 let, 46 odstotkov med starimi od 30 do 39 let, 75 odstotkov med starimi od 60 do 69 let in 59 odstotkov med starimi 70 let ali več.

²⁹ Švicarski Zvezni urad za socialno zavarovanje navaja, da bo trinajsta pokojnina prvič izplačana decembra 2026 in da bodo dodatni letni izdatki do leta 2030 narasli na približno 4,7 milijarde švicarskih frankov. Parlament je junija 2026 sprejel zvišanje splošne stopnje DDV za 0,4 odstotne točke od leta 2028. Ker gre za spremembo ustave, morajo o njej odločati še volivci in kantoni. Prim. Bundesamt für Sozialversicherungen, »Umsetzung und Finanzierung der 13. AHV-Rente: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung«, 22. 5. 2024; Schweizer Parlament, »Fragen und Antworten zur Finanzierung der 13. AHV-Rente«, 19. 6. 2026.

³⁰ Zvezni svet je izvedbo pravice in njeno financiranje oblikoval kot ločena akta, da bi se izplačevanje lahko začelo tudi ob zamudi ali zavrnitvi financiranja. Prim. Bundesamt für Sozialversicherungen, »Umsetzung und Finanzierung der 13. AHV-Rente: Bundesrat eröffnet Vernehmlassung«, 22. 5. 2024.

ustreznem povečanju prispevkov, davkov ali drugih bremen, se poruši ekonomska in medgeneracijska celovitost sistema. Sedanja večina lahko odloči o neposredni koristi, dolgoročne stroške pa prenese na prihodnje zakonodajalce, zavezance in generacije.

XIV.

Razlaga obsega prepovedi iz 90. člena Ustave ima po naravi stvari prednost pred izvedbeno ureditvijo v Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi. Njen pomen ni omejen na konkretno zadevo. Precedenčen je tudi za prihodnje referendumske postopke. Tega ne spremeni dejstvo, da se Ustavno sodišče do vseh vidikov te prepovedi doslej še ni izrecno opredelilo. Prav zato je za predvidljivost ustavnih razmerij odločilna jasna in dosledna metoda razlage.

Na ustavno razmejitev ne more vplivati zakonodajalčeva odločitev, ali bo vsebinsko povezano materijo uredil v enem ali več zakonih.³¹ Prav tako nanjo ne more vplivati dejstvo, da je v istem zakonu združil vsebine, ki so iz referendumskega odločanja izvzete, in druge vsebine. Zakonodajna tehnika ne more niti razširiti niti zožiti ustavne prepovedi referenduma.

Če bi drugo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave razložili teleološko, funkcionalno in strukturno, bi bilo treba najprej določiti, katere ureditve ZIURS sodijo v ustavno prepoved. Šele nato bi bilo mogoče presoditi posledice te ugotovitve za referendum o zakonu kot celoti. Večina tega ni storila. To je prvi razlog, zaradi katerega odločitve nisem mogel podpreti.

Drugi razlog se nanaša na učinek referenduma. Tudi če je referendum o zakonu kot celoti dopusten, njegova zavrnitev ne sme omogočiti obida ustavne prepovedi. Ker volivci po drugem odstavku 90. člena Ustave nimajo pristojnosti vsebinsko vezati zakonodajalca glede ustavno izvzete materije, se enoletna omejitev iz 25. člena ZRLI nanjo ne more nanašati. Začasna preprečitev uveljavitve takih določb zaradi zavrnitve zakona kot nedeljive celote je lahko le postopkovna posledica zakonodajalčeve izbire zakonodajne tehnike. Ne more postati vsebinska odločitev, ki bi Državnemu zboru preprečevala njihovo ponovno zakonsko ureditev. Z vidika pravne vezanosti bi bilo tveganje zakonodajalca praviloma omejeno na časovni zamik. Ustavna pravica

³¹ Prim. 59. in 60. točko obrazložitve odločbe. Odločba sama izhaja iz tega, da izbira načina noveliranja načeloma spada v polje proste presoje zakonodajalca in postane ustavnopravno pomembna, če povzroči kršitev konkretne ustavne določbe. Prim. tudi odločbo št. U-II-2/09 z dne 9. 11. 2009, 7. točka obrazložitve, o preprečevanju zlorabe zakonodajne pristojnosti, ki bi izničila pravico do referenduma.

predlagatelj je med postopkom varovana s suspenzivnim učinkom, ki ga določa 21. člen ZRLI.³²

Ugotovitev, da posamezna ureditev sodi v ustavno izjemo, ne zahteva nujno prepovedi referendumu o celotnem zakonu. Zahteva pa jasno ugotovitev, da referendumska zavrnitev glede te ureditve ne more poseči v samostojno zakonodajno pristojnost Državnega zbora. Tak pravni učinek bi moral biti določen vnaprej in jasno predstavljen tudi volivcem. Sicer bi glasovali o zakonu kot celoti, ne da bi poznali obseg pravne vezanosti svojega glasu. Tako bi bilo mogoče referendum dopustiti, ne da bi se ustavna prepoved izničila.

Oba razloga mojega nestrinjanja izhajata iz istega metodološkega problema. Večina vsebinska merila sicer navede, vendar presojo v resnici podredi zakonodajni formi in sistemski opredelitvi materije. Ustavno prepoved s tem skrči na tehnično izjemo, katere obseg je odvisen od zakonodajne razvrstitve posamezne ureditve, namesto da bi jo razumela kot strukturno pravilo o razdelitvi zakonodajne pristojnosti.

S tem vsebino ustavne prepovedi podredi zakonodajalčevi izbiri, v kateri zakon bo določeno ureditev zapisal. Ustavna razmejitev pa je po svoji naravi nadzakonska. Ujetost v formalno presojo, ki zakonodajni tehniki pripisuje prekomerno težo, je zato konceptualno zgrešena. Tak pristop je težko združljiv z vsebinskim načinom ustavnopravne kvalifikacije, ki ga domača³³ in primerjalna ustavnosodna presoja³⁴ uporabljata na različnih področjih.

Pojem nominalistični formalizem tu sicer uporabljam v ozkem metodološkem pomenu.³⁵, pa vendarle celo klasični rek *falsa demonstratio non nocet*, ponazarja načelo, da napačna ali nepopolna oznaka sama po sebi ne more prevladati nad vsebino. To je

³² Glej 15. do 17. točko obrazložitve odločbe ter tretji do peti odstavek 21. člena ZRLI. Navedene določbe določajo naslednje procesne učinke: zakon se do odločitve Ustavnega sodišča ne pošlje v razglasitev, sklep Državnega zbora pa zadrži zbiranje podpisov in tek roka. Če je sklep razveljavljen, se referendumski postopek nadaljuje.

³³ Po analogiji prim. sklep št. U-I-29/16 z dne 22. 2. 2016, 3. točka obrazložitve; odločbo št. U-I-291/02 z dne 12. 12. 2002, 6. točka obrazložitve; ter odločbo št. U-I-40/96 z dne 3. 4. 1997 (Uradni list RS, št. 24/97, in OdlUS VI, 46), 13. točka obrazložitve. V vseh treh primerih je Ustavno sodišče ustavnopravni režim akta določilo glede na njegovo vsebino in pravne učinke, ne le glede na njegovo formalno oznako.

³⁴ Po analogiji prim. BVerfG, sklep Drugega senata z dne 13. 4. 2017, 2 BvL 6/13, BVerfGE 145, 171, zlasti robne točke. 104, 112 in 137–165, kjer je bila ustavna kvalifikacija dajatve določena po njeni materialni vsebini; *Sheetz v. County of El Dorado*, 601 U. S. 267, 276–280 (2024), kjer je Vrhovno sodišče ZDA zavrnilo različen ustavni režim dajatve glede na njen zakonodajni ali upravni izvor; ter *Kennedy v. Braidwood Management, Inc.*, 606 U. S. 748, 761–774 (2025), kjer je presodilo dejanska nadzorna in razrešitvena pooblastila, ne le zakonske oznake organa.

³⁵ Pojem nominalistični formalizem je tu uporabljen v ozkem metodološkem, ne v filozofskem pomenu.

še posebej pomembno pri ustavnosodni razmejitvi pristojnosti med nosilci oblasti v dinamičnih in politično zahtevnih razmerjih.³⁶

Druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave sega v srž ustavne razdelitve zakonodajne pristojnosti med predstavniškim in neposrednim izvrševanjem ljudske oblasti. Ne razmejuje le pristojnosti med Državnim zborom in volivci. Določa tudi odgovornost med večino in manjšino, med sedanjo in prihodnjimi generacijami ter med predstavniško demokracijo kot trajno institucijo politične odgovornosti in posamičnim referendumskim odločanjem.

Predstavniška demokracija ni le eden od načinov izražanja politične volje. Je ureditev trajne politične odgovornosti, v kateri mora zakonodajalec upoštevati celoto sistema, dolgoročne posledice svojih odločitev in interese tistih, ki v sedanjem političnem procesu nimajo glasu. Referendum je legitimna ustavna oblika demokratičnega soodločanja. Slovenska ureditev pozna naknadni zavrnitveni zakonodajni referendum. Prav zato Ustava določa področja, na katerih posamično referendumsko odločanje ne more nadomestiti odgovornosti predstavniškega telesa. Takšno omejitev je predvidela že prvotna zakonska ureditev referenduma. Pozneje je bila vnesena v Ustavo, zdaj pa je njen obseg prvič predmet ustavnosodne presoje.³⁷

V tem pogledu je pomembna švicarska izkušnja. Švica je razvila izjemno uspešen in institucionalno utrjen sistem neposredne demokracije. Toda tudi tako razvit sistem se spoprijema s polarizacijo, kratkoročnimi spodbudami večine ter težavami pri odločanju o dolgoročnih in medgeneracijskih vprašanjih. Švicarski primer ni pravna vzporednica s slovensko ureditvijo. Je opozorilo.

Razmejitve vsebin, o katerih referendum po Ustavi ni dopusten, je zato bistveni del te odločbe. Določa ustavno razdelitev zakonodajne pristojnosti med Državnim zborom,

³⁶ P. L. Strauss, »Formal and Functional Approaches to Separation-of-Powers Questions – A Foolish Inconsistency?«, 72 Cornell Law Review 488 (1987). Straussova analiza horizontalne delitve oblasti je za obravnavani primer pomembna metodološka analogija. Ustavne razmejitve pristojnosti ni mogoče opreti le na formalno oznako ali nomotehnično umestitev ureditve, če tega ne potrjujeta njena funkcija in dejanski učinki.

³⁷ Prvotni 10. člen ZRLI je med drugim izključil zakone, od katerih je bilo neposredno odvisno izvrševanje državnega proračuna. Ustavno sodišče ga je z odločbo št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4) razveljavilo, ker brez izrecne ustavne podlage posameznih zakonskih materij ni bilo mogoče izvzeti iz referendumskega odločanja. ZRLI-D je leta 2006 uvedel konkretno presojo protiustavnih posledic. Ustavodajalec je leta 2013 izrecno izključil zakone o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter zakon za izvrševanje državnega proračuna. Prim. EPA 283-III, EPA 700-III, EPA 1692-V in EPA 620-VI; Ustavni zakon o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave, Uradni list RS, št. 47/13; ter I. Kaučič, »Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma«, Zbornik znanstvenih razprav, LXXIV, 2014, str. 70–72.

predlagatelji referendumov in volivci. Ustavno sodišče bi moralo jasno določiti, katere vsebine so iz referendumskega odločanja izvzete, ter pojasniti, da njihova vključitev v širši zakon ne more niti razširiti prepovedi na ves zakon niti volivcem dati pristojnosti, da o njih vsebinsko zavezujoče odločijo.

Odločitve nisem mogel podpreti iz dveh razlogov. Večina ni pravilno določila vsebinskega obsega ustavne prepovedi in ni pojasnila, kako preprečiti, da bi jo učinek referendumov obšel. S tem je razdelitev pristojnosti pustila v negotovosti prav na enem najboljčutljivejših področij demokratične legitimnosti, to je v razmerju med predstavniško in neposredno demokracijo. Zato se z njeno odločitvijo kljub zavedanju nujnosti odločanja nisem mogel strinjati.

mag. Marko Starman
Sodnik