



Številka: U-I-255/13-15

Datum: 18. 2. 2016

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Upravnega sodišča Republike Slovenije, na seji 18. februarja 2016

odločilo:

- 1. Zakon o registraciji istospolne partnerske skupnosti (Uradni list RS, št. 65/05) je v neskladju z Ustavo.**
- 2. Protiustavnost iz prejšnje točke mora Državni zbor odpraviti v šestih mesecih po objavi te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije.**
- 3. Do odprave ugotovljene protiustavnosti iz 1. točke tega izreka se postopek registracije skupnosti opravi v uradnih prostorih upravne enote, pri kateri želita bodoča partnerja registrirati skupnost, sme pa se opraviti tudi na drugem mestu, če to zahtevata bodoča partnerja in za to navedeta pomembne razloge.**

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Upravno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju predlagatelj) je v upravnem sporu zaradi ugotovitve nezakonitosti odločbe upravne enote, s katero je bila zavrnjena zahteva tožnic za registracijo istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov, kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter plačila odškodnine, prekinilo postopek ter vložilo zahtevo za oceno ustavnosti 6. člena Zakona o registraciji istospolne partnerske skupnosti (v nadaljevanju ZRIPS). Pojasnjuje, da se izpodbijana odločba sklicuje na 13. člen Pravilnika o registraciji istospolnih partnerskih skupnosti (Uradni list RS, št. 55/06 in 91/11), ki v prvem odstavku določa,

da se postopek registracije istospolne partnerske skupnosti opravi v uradnih prostorih, ki jih določi načelnik upravne enote, po 14. členu tega pravilnika pa se registracija opravi v času, ki ga določi načelnik pristojne upravne enote v okviru uradnih ur in glede na možnosti posamezne upravne enote. Predlagatelj ugotavlja, da tretji odstavek 28. člena Zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (Uradni list RS, št. 69/04 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZZZDR) bodočima zakoncema daje možnost zahtevati sklenitev zakonske zveze izven uradnih prostorov, medtem ko 6. člen ZRIPS, ki ureja postopek registracije istospolne partnerske skupnosti, smiselno enake možnosti, torej zahtevati registracijo istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov, za istospolne partnerje ne predvideva. Slednji naj bi tako glede obličnosti registracije istospolne skupnosti ne bili v enakopravnem položaju z raznospolnimi partnerji. Predlagatelj trdi, da je v 6. členu ZRIPS protiustavna pravna praznina, ki je v neskladju s 14. členom Ustave, ker istospolnim partnerjem ne omogoča zahtevati registracije svoje skupnosti izven uradnih prostorov.

2. Zahteva je bila na podlagi prvega odstavka 28. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo in 109/12 – v nadaljevanju ZUstS) poslana Državnemu zboru, ki v odgovoru meni, da izpodbijani zakon ne povzroča diskriminacije. Pojasnjuje, da je postopek registracije istospolne partnerske skupnosti kot življenjske skupnosti dveh oseb istega spola urejen v 6. členu ZRIPS, ki v tretjem odstavku določa, da bodoča partnerja istočasno in osebno pred uradno osebo podata po ustnem soglasju pisno izjavo, da želita registrirati skupnost. Državni zbor poudarja, da ZRIPS ne določa obvezne registracije istospolne partnerske skupnosti v uradnih prostorih, niti je ne prepoveduje izven uradnih prostorov. Iz prvega odstavka 7. člena ZRIPS izhaja možnost registracije partnerske skupnosti v uradnih prostorih, pri čemer morajo biti za to izpolnjeni določeni standardi. ZZZDR nasprotno v drugem odstavku 28. člena določa, da se zakonska zveza sklepa javno in slovesno v posebej določenih uradnih prostorih, ki jih določa upravna enota, po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za upravo, v tretjem odstavku 28. člena pa določa možnost sklenitve zakonske zveze na drugem mestu, če to zahtevata zakonca in zato navedeta pomembne razloge. Pravilnik o sklepanju zakonske zveze (Uradni list RS, št. [71/03](#) in nasl.)¹ to možnost podrobneje opredeljuje. Posebna oblika sklenitve zakonske zveze pred pristojnim organom, v uradnih prostorih in v svečani obliki je po mnenju Državnega zbora določena tradicionalno zaradi slavnostnih in dokaznih razlogov. Skladno s trendi v sodobnih družinskopravnih zakonodajah pa ZZZDR posameznikom, ki želijo pri sklenitvi zakonske zveze uveljaviti lastne vrednostne nazore, dopušča odstop od tradicionalnega sklepanja zakonske zveze (tudi) tako, da se ta pod določenimi pogoji lahko sklene izven uradnih prostorov. Primerjava zakonske ureditve sklenitve zakonske zveze in registracije istospolne partnerske skupnosti po prepričanju Državnega zbora pokaže, da ZRIPS glede

¹ Med postopkom pred Ustavnim sodiščem je začel veljati nov Pravilnik o sklepanju zakonske zveze (Uradni list RS, št. [67/13](#)).

možnosti registracije izven uradnih prostorov in izven uradnega časa ni diskriminatoren: ZZZDR določa obvezno javno in slavnostno sklenitev zakonske zveze v uradnih prostorih in zato tudi nujno izjemo, po kateri lahko zakonca zahtevata sklenitev zakonske zveze na drugem mestu, ZRIPS pa ne določa obvezne sklenitve v uradnih prostorih, zato tudi določitev izjeme ni potrebna. ZRIPS tako po oceni Državnega zbora daje širok zakonski okvir za ureditev teh vprašanj s podzakonskim predpisom. Navaja, da za urejanje s podzakonskim predpisom ni potrebno izrecno zakonsko pooblastilo, je pa bistveno, da se normativna ureditev giblje v okviru pravic in obveznosti, ki jih določa zakon. Državni zbor tako ocenjuje, da do neutemeljenega razlikovanja med možnostjo za sklenitev zakonske zveze in registracijo istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov pride na ravni podzakonskih predpisov, saj ne glede na to, da ZRIPS dopušča širše možnosti za določitev prostorov in časa sklenitve registrirane istospolne partnerske skupnosti kot ZZZDR za sklenitev zakonske zveze, Pravilnik o registraciji istospolnih partnerskih skupnosti ista vprašanja ureja ožje kot Pravilnik o sklenitvi zakonske zveze. Državni zbor zato meni, da gre v obravnavani zadevi za vprašanje ustavnosti in zakonitosti Pravilnika o registraciji istospolnih partnerskih skupnosti, to vprašanje pa lahko na podlagi 125. člena Ustave predlagatelj reši tako, da pri odločanju sam izloči nezakonite ali protiustavne podzakonske predpise (t. i. *exceptio illegalis*).

3. Mnenje je poslala tudi Vlada. Ker ZRIPS ne določa uradnega prostora za registracijo, je po mnenju Vlade to vprašanje na podlagi 7. člena ZRIPS predmet podzakonskega urejanja. Vlada pojasnjuje, da je pri Ministrstvu za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti v pripravi Predlog pravilnika o spremembah in dopolnitvah 13. in 14. člena Pravilnika o registraciji istospolnih partnerskih skupnosti, v okviru katerega se pripravljajo spremembe glede določitve uradnih prostorov in uradnega časa za registracijo istospolne partnerske skupnosti ter glede možnosti registracije istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov ali izven uradnega časa za registracijo po vzoru Pravilnika o sklepanju zakonske zveze.

4. Odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade sta bila poslana predlagatelju. Predlagatelj se ne strinja z Državnim zborom, da ZRIPS ne onemogoča registracije istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov. Na podlagi primerjave 28. člena ZZZDR in ZRIPS predlagatelj sklepa, da registracija istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov ni mogoča. V nasprotnem primeru bi zakonodajalec to izrecno zapisal v zakon. Protiustavnost izpodbijanega predpisa predlagatelj vidi v tem, da ZRIPS ne daje nobenega zagotovila, da bo s podzakonskim predpisom istospolnim partnerjem omogočeno, da bodo svojo skupnost lahko registrirali tudi izven uradnih prostorov, pri sklenitvi zakonske zveze pa je ta možnost zakonsko zagotovljena.

B.

5. Predlagatelj zatrjuje, da je 6. člen ZRIPS v neskladju s 14. členom Ustave, ker istospolnim partnericam in partnerjem (v nadaljevanju partnerjem) ne omogoča zahtevati registracije svoje skupnosti izven uradnih prostorov tako, kot to možnost ZZZDR daje bodočima zakoncema pri sklenitvi zakonske zveze.

6. ZRIPS postopek registracije skupnosti ureja v 6. členu. Osebi, ki imata namen registrirati istospolno partnersko skupnost, se najmanj 30 dni pred nameravano registracijo prijavita pri upravni enoti, pri kateri želita opraviti registracijo, in priložita s podzakonskim predpisom določene listine. Če upravna enota pri preverjanju, ali so izpolnjeni zakonski pogoji za registracijo, ugotovi, da pogoji za registracijo niso izpolnjeni, z odločbo zavrne registracijo (prvi in drugi odstavek 6. člena ZRIPS). V zvezi s samo registracijo zakon določa, da oba partnerja istočasno in pred uradno osebo upravne enote, ki jo določi načelnik oziroma načelnica upravne enote, podata po ustnem soglasju pisno izjavo, da želita registrirati skupnost. Pred podpisom izjave uradna oseba vpraša oba partnerja, ali želita registrirati skupnost, ter ju opozori na pravne posledice registracije, tako da pred podanim ustnim soglasjem bodočima partnerjema prebere 8. člen ZRIPS o njunih medsebojnih pravicah in obveznostih. Skupnost je veljavno registrirana z dnem podpisa izjave partnerjev o tem, da želita registrirati skupnost, in se po izraženem soglasju partnerjev in podpisu izjave vpiše v register istospolnih skupnosti, ki ga vodi upravna enota (tretji, četrti, peti in šesti odstavek 6. člena ZRIPS). Prvi odstavek 7. člena ZRIPS ministra, pristojnega za delo, družino in socialne zadeve, pooblašča, da v sodelovanju z ministrom, pristojnim za notranje zadeve, izda podzakonski predpis, s katerim med drugim predpiše tudi minimalne standarde za uradne prostore in njihovo opremljenost.

7. Pravilnik o registraciji istospolnih partnerskih skupnosti v V. poglavju pod naslovom Minimalni standardi za uradne prostore in njihovo opremljenost v 13. členu določa, da se postopek registracije skupnosti opravi v uradnih prostorih upravne enote, pri kateri želita bodoča partnerja registrirati skupnost, uradne prostore upravne enote pa določi načelnik te upravne enote. Registracijo opravi matičar ob navzočnosti obeh partnerjev (prvi in drugi odstavek 13. člena tega pravilnika). Uradni prostor mora biti svetel in urejen, v njem pa morajo biti postavljeni državni simboli, skladno s predpisi, ki urejajo njihovo uporabo (tretji odstavek 13. člena tega pravilnika).

8. ZZZDR določa, da se zakonska zveza sklepa javno in slovesno v posebej določenih uradnih prostorih, ki jih določi upravna enota po predhodnem soglasju ministra, pristojnega za upravo (drugi odstavek 28. člena ZZZDR). Zakonska zveza se sme skleniti tudi na drugem mestu, če to zahtevata bodoča zakonca in navedeta za to pomembne razloge (tretji odstavek 28. člena ZZZDR).

9. Pravilnik o sklepanju zakonske zveze določa, da javno in slovesno sklepanje zakonske zveze poteka v uradnih prostorih, ki so določeni za sklepanje zakonske zveze (prvi odstavek 6. člena), ter ureja minimalne standarde za uradne prostore (8., 9. in 10. člen). V nadaljevanju ureja primere sklepanja zakonske zveze izven uradnih

prostorov zaradi opravičljivih razlogov (tj. tistih, ki onemogočajo prisotnost bodočih zakoncev v uradnih prostorih, npr. huda bolezen, 16. člen Pravilnika o sklepanju zakonske zveze) in iz drugih razlogov (17. člen Pravilnika o sklepanju zakonske zveze). Sklepanje zakonske zveze izven uradnih prostorov zaradi opravičljivih razlogov za bodoča zakonca ne predstavlja povečanih stroškov.

10. Ustavno sodišče je zatrjevano neenakost istospolnih partnerjev v primerjavi z bodočimi zakonci glede možnosti registracije partnerske skupnosti oziroma sklenitve zakonske zveze izven uradnih prostorov presoja z vidika splošnega načela enakosti pred zakonom, ki ga zagotavlja drugi odstavek 14. člena Ustave. Splošno načelo enakosti pred zakonom terja, da zakonodajalec bistveno enake položaje ureja enako, različne pa različno, razen če za različno obravnavanje enakih položajev obstajajo razumni in stvarni razlogi. Z vidika primerjave obeh razmerij glede možnosti sklenitve zakonske zveze oziroma registracije partnerske skupnosti izven uradnih prostorov je pomembno, da gre tako pri sklenitvi zakonske zveze kot pri registraciji partnerske skupnosti za svoboden izraz volje skleniti z zakonom urejeno skupnost moža in žene (prvi odstavek 3. člena ZZZDR) oziroma dveh žensk ali dveh moških (2. člen ZRIPS), ki obe temeljita na medsebojnem spoštovanju, zaupanju in pomoči (8. člen ZRIPS in 44. člen ZZZDR).

11. Iz povzetkov obeh ureditev izhaja, da možnost sklenitve zakonske zveze oziroma registracije istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov v pravnem redu ni urejena na enak način za istospolno in za raznospolno usmerjene osebe. ZZZDR v tretjem odstavku 28. člena, ko določa, da se sme zakonska zveza skleniti tudi na drugem mestu, če to zahtevata bodoča zakonca in navedeta za to pomembne razloge, upravni organ pooblašča, da po prostem preudarku presodi razloge, ki jih bodoča zakonca navajata v vlogi za sklenitev zakonske zveze izven uradnih prostorov, in izmed več pravno enako mogočih (alternativnih) odločitev izbere tisto, ki jo šteje spričo danih okoliščin v konkretnem primeru glede na javni interes (korist) za najsmotrnejšo in najprimernejšo.² Ker ZRIPS drugače od ZZZDR, kot poudarja Državni zbor, ne določa obvezne registracije v uradnih prostorih, tudi določitev izjeme ni potrebna. ZRIPS torej glede spornega vprašanja ne določa ničesar: ne določa (obvezne) registracije v uradnih prostorih, kot tudi ne daje možnosti za registracijo izven uradnih prostorov. Pritrditi je sicer Državnemu zboru, da izvedbe postopka registracije izven uradnih prostorov ZRIPS ne prepoveduje. A odločbo po prostem preudarku lahko organ izda le, če ima zakonodajalčevo bodisi izrecno³ bodisi posredno⁴ pooblastilo za tako odločanje.⁵ Konkretni upravni akt mora biti nato izdan v

² V. Androjna in E. Kerševan, Upravno procesno pravo, Upravni postopek in upravni spor, GV Založba, Ljubljana 2006, str. 80.

³ Pooblastilo za odločanje po prostem preudarku je upravnemu organu dano z izrecno zakonsko normo, ki pove, da organ odloča po prostem preudarku (L. Šturm, Omejitev oblasti, ustavna izhodišča javnega prava, Nova revija, Ljubljana 1998, str. 240).

⁴ Pogostejši so primeri, kjer zakonska norma uporabi izraze "lahko", "more" ali "sme" (prav tam).

mejah zakonskega pooblastila in v skladu z zakonskim namenom, ki pooblašča upravni organ k izdajanju akta po prostem preudarku. Takega pooblastila za odločanje o vlogi za registracijo istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov ZRIPS ne vsebuje. To nedvomno izhaja tako iz samega besedila zakona kot tudi iz primerjave ZRIPS z ZZZDR.⁶

12. Da bi zadostil drugemu odstavku 120. člena Ustave, mora zakon vse bistvene sestavine za delovanje upravnih organov določiti tako, da lahko prizadeti ugotovi svoj pravni položaj že na podlagi zakona. V skladu z legalitetnim načelom za delovanje uprave mora biti namen pooblastila za odločanje upravnega organa po prostem preudarku določen že v zakonu ali iz njega jasno razviden.⁷ Ker mora pooblastilo za odločanje po prostem preudarku izhajati iz zakona, tega vprašanja tudi ni mogoče urediti le s podzakonskim predpisom. Ustavno sodišče je že leta 1992 odločilo, da ni postala del pravnega reda Republike Slovenije določba prvega stavka tretjega odstavka 209. člena ZUP, po kateri se tudi s podzakonskim predpisom lahko določi, da upravni organ odloča po prostem preudarku.⁸

13. Iz zakonodajnega gradiva razlogi za izpodbijano ureditev v ZRIPS, ki istospolnim partnerjem ne omogoča zahtevati registracije skupnosti izven uradnih prostorov, niso razvidni. Razumnih in stvarnih razlogov za ureditev, ki dopušča sklenitev zakonske zveze izven uradnih prostorov upravne enote na eni strani, registracije istospolnih partnerskih skupnosti izven uradnih prostorov na drugi strani pa ne, tudi nasprotni udeleženec v tem postopku ni izkazal. Gre za modaliteto v postopku sklenitve zakonske zveze oziroma registracije istospolne partnerske skupnosti, ki sama po sebi v pravnem smislu ni konstitutivna, za udeležence pa ima svečanost ob tem dogodku (lahko) pomembno simbolno vrednost.⁹

14. Ker ZRIPS v zvezi z možnostjo registracije istospolne partnerske skupnosti izven uradnih prostorov upravnemu organu ne daje pooblastila za odločanje po prostem

⁵ V. Androjna in E. Kerševan, nav. delo, str. 82. Primerjaj tudi odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-69/92 z dne 10. 12. 1992 (Uradni list RS, št. 61/92, in OdlUS I, 102), št. U-I-92/99 z dne 20. 9. 2001 (Uradni list RS, št. 82/01, in OdlUS X, 158) in št. U-I-65/08 z dne 25. 9. 2008 (Uradni list RS, št. 96/08, in OdlUS XVII, 49).

⁶ Pri opredelitvi meja in namena pooblastila za odločanje po prostem preudarku je poleg besedila določbe treba upoštevati tudi njeno sobesedilo, druge določbe zakona in morebitno ureditev v drugih zakonih s primerljivim predmetom urejanja (L. Šturm, nav. delo, str. 238).

⁷ Po drugem odstavku 6. člena Zakona o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo in nasl. – v nadaljevanju ZUP) mora biti v upravnih zadevah, v katerih je organ po zakonu ali po predpisu samoupravne lokalne skupnosti upravičen odločati po prostem preudarku, odločba izdana v mejah pooblastila in v skladu z namenom, za katerega mu je pooblastilo dano. Namen in obseg pooblastila določa zakon ali predpis lokalne skupnosti, ki vsebuje pooblastilo za odločanje po prostem preudarku.

⁸ Odločba št. U-I-98/91 z dne 10. 12. 1992 (Uradni list RS, št. 61/92, in OdlUS I, 101).

⁹ Odločba avstrijskega Ustavnega sodišča št. G18/2013 z dne 19. 6. 2013 o razveljavitvi določbe takrat veljavnega zakona, ki je urejal osebna stanja (*Personenstandsgesetz*), ki je registracijo istospolne partnerske skupnosti dopuščal (samo) v uradnih prostorih upravne enote.

preudarku, tako kot je to pooblastilo upravnemu organu dano, ko gre za odločanje o sklepanju zakonske zveze izven uradnih prostorov, je v neskladju z načelom enakosti iz drugega odstavka 14. člena Ustave.¹⁰

15. Ker gre za to, da izpodbijani zakon ne vsebuje ureditve, ki bi jo zaradi spoštovanja načela enakosti moral vsebovati, je Ustavno sodišče na podlagi 48. člena ZUstS sprejelo ugotovitveno odločbo (1. točka izreka) in za odpravo ugotovljene protiustavnosti določilo rok šestih mesecev (2. točka izreka). Hkrati je na podlagi pooblastila iz drugega odstavka 40. člena ZUstS določilo način izvršitve odločbe (3. točka izreka), da se v vmesnem času, do sprejetja ustrezne zakonske rešitve, prekine protiustavno stanje. Do odprave ugotovljene protiustavnosti velja, da se postopek registracije skupnosti opravi v uradnih prostorih upravne enote, pri kateri želita bodoča partnerja registrirati skupnost, sme pa se opraviti tudi na drugem mestu, če to zahtevata bodoča partnerja in za to navedeta pomembne razloge.

C.

16. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 48. člena in drugega odstavka 40. člena ZUstS v sestavi: predsednik mag. Miroslav Mozetič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, dr. Ernest Petrič, dr. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno.

mag. Miroslav Mozetič
Predsednik

¹⁰ Primerjaj odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-295/99 z dne 18. 5. 2000 (Uradni list RS, št. 54/2000, in OdlUS IX, 113).