



Številka: U-I-483/20-18

Datum: 1. 4. 2021

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti, začetem z zahtevo Luke Mesca, Železniki, na seji 1. aprila 2021

odločilo:

Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (Uradni list RS, št. 175/20) ni v neskladju z Ustavo.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Predlagatelj na podlagi petega odstavka 21.a člena Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo in 52/20 – v nadaljevanju ZRLI) vlaga zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (v nadaljevanju ZZSISV26). Zatrjuje, da je bil ZZSISV26 sprejet po protiustavnem postopku, ker je postopek njegovega sprejemanja potekal v nasprotju s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave. Navaja, da iz postopka sprejemanja ZZSISV26 izhaja, da ZZSISV26 ni zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države in varnosti, ker (1) ZZSISV26 ni bil sprejet po nujnem zakonodajnem postopku, temveč po rednem postopku, (2) je postopek sprejemanja tega zakona trajal skoraj pet mesecev, (3) v zakonodajnem gradivu in zakonodajnem postopku ni bilo nobenih navedb Vlade o tem, da gre za zakon o nujnih ukrepih, (4) je Vlada sprejela predlog sklepa o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma o ZZSISV26 šele štiri mesece po sprejetju predloga ZZSISV26 in ne sočasno, kar je v nasprotju z zahtevo po proceduralni sočasnosti iz 21.a člena ZRLI, in (5) je ZZSISV26 začel veljati šele 15. dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, kar je običajni *vacatio legis*. Da ZZSISV26 ni zakon o nujnih ukrepih, naj bi izhajalo tudi iz tega, da je dinamika izvajanja ZZSISV26 razporejena na obdobje šestih let in da se bo zakon začel izvajati šele v letu, ki sledi letu sprejetja ZZSISV26. Predlagatelj navaja, da bo imela

država tudi v primeru zavrnitve ZZSISV26 na referendumu še šest let časa, da zastavljene cilje uresniči na druge načine, ki bodo sprejemljivi tudi za ljudstvo in ne bodo zavrnjeni na referendumu. Predlagatelj navaja tudi, da namen predvidenih investicij v ZZSISV26 ni zagotavljanje nujne obrambne zmogljivosti države niti neposredna zaščita ozemeljske celovitosti in suverenosti Republike Slovenije ter da predvidene investicije niso nujne, ker obstaja možnost sprememb ciljev planskih dokumentov tako v časovnem kot v vsebinskem smislu.

2. Predlagatelj opozarja, da se proračunska sredstva za Slovensko vojsko zvišujejo že vse od leta 2015. V letu 2020 naj bi bila vlaganja v infrastrukturo in opremljenost Slovenske vojske za 71 odstotkov večja kot v letu 2015, obseg sredstev za infrastrukturo in opremljenost Slovenske vojske v letih 2021 in 2022, ki so bila že zagotovljena z rebalansom proračuna za leto 2021 in proračunom za leto 2022, pa naj bi bil v primerjavi z letom 2015 popolnoma nesorazmeren. Po mnenju predlagatelja je zato nemogoče trditi, da Slovenska vojska za naslednji dve leti nima zagotovljenih zadostnih sredstev za vlaganja v infrastrukturo in opremljenost, s katerimi ne bi mogla izvesti nujnih ukrepov za obrambo države. Zato razpis zakonodajnega referenduma in zavrnitev zakona na referendumu ne bi imela vpliva na zmožnost zagotavljanja nujnih ukrepov za obrambo države v smislu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

3. Predlagatelj zatrjuje tudi, da Sklep o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (Uradni list RS, št. 175/20 – v nadaljevanju Sklep) ne vsebuje temeljito obrazloženih razlogov, da je sprejetje ZZSISV26 nujno za zagotovitev nujnih ukrepov za obrambo države. Poudarja, da Republika Slovenija ni bila žrtev nobene vojaške agresije ali kakršnegakoli drugega poskusa kršitve nedotakljivosti in suverenosti državnega ozemlja, niti trenutne varnostne razmere ne kažejo na obstoj take nevarnosti. Tudi splošno sklicevanje na zaveze do Nata, zlasti na Valižansko zavezo, po mnenju predlagatelja ni ukrep, s katerim bi se zagotavljale nujne obrambne zmogljivosti države, ki bi dopuščale omejitve pravice ljudstva do referenduma. Predlagatelj navaja, da je dvig obrambnih izdatkov zelo splošen cilj, ki se ga lahko doseže na veliko različnih načinov, ki se med seboj bistveno razlikujejo.

4. Predlagatelj še navaja, da imajo državljani in državljanke Republike Slovenije v času zdravstvene, socialne in gospodarske krize pravico na referendumu neposredno odločiti o zakonih, ki po njihovi oceni negativno vplivajo na odpravljanje posledic krize ter na zdravstveni, socialni in gospodarski razvoj Slovenije. Opozarja, da je epidemija COVID-19 razgalila, v kako slabem stanju je slovensko javno zdravstvo in kako nujna so takojšnja vlaganja vanj. Neprimerni prostori, neprimerna oprema in kadrovska podhranjenost naj bi močno povečevali možnost prenašanja okužb tako na bolnike kot na zdravstveno osebje. Podobno naj bi se nujnost ukrepanja kazala na področju sociale in pomoči gospodarstvu. Po mnenju predlagatelja gre za nujnost, ki je v primerjavi z izdatki, predvidenimi v ZZSISV26, razumno utemeljena.

5. Ustavno sodišče je zahtevo poslalo Državnemu zboru, ki v odgovoru navaja, da so bila v postopku sprejemanja Sklepa izražena različna mnenja o ustavni skladnosti in zakonitosti tega sklepa z vidika zahteve po nujnosti ZZSISV26. Povzema stališča Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora, Vlade, poslancev koalicijskih in opozicijskih skupin ter v zvezi z (ne)dopustnostjo referenduma o zakonih iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave opozarja na stališča Ustavnega sodišča v odločbi št. U-II-2/15 z dne 3. 12. 2015 (Uradni list RS, št. 98/15, in OdlUS XXI, 8), na obrazložitev v gradivu za sprejemanje Ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 47/13 – v nadaljevanju UZ90, 97, 99) in zakonodajnem gradivu ob sprejemanju Zakona o spremembah in dopolnitvi Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 52/20 – v nadaljevanju ZRLI-E). Ker je Državni zbor Sklep sprejel z 51 glasovi za in 33 glasovi proti, Državni zbor meni, da je zahteva za oceno ustavnosti Sklepa neutemeljena.

6. Mnenje je poslala tudi Vlada, ki se z vloženo zahtevo za oceno ustavnosti ZZSISV26 ne strinja. Sklicuje se na že podane utemeljitve v zvezi s predlogom za sprejetje sklepa o nedopustnosti referenduma (sklep Vlade Republike Slovenije, št. 00718-5/2020/21 z dne 22. 10. 2020, EVA 2020-1911-0008), na obrazložitev predloga sklepa o nedopustnosti referenduma (sklep Državnega zbora, št. 411-01/20-61 z dne 27. 11. 2020, EPA 1240-VIII) in na Ustavnopravno mnenje o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referenduma o Zakonu o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021–2026 Inštituta za ustavno pravo, prof. dr. I. Kaučiča in prof. dr. M. Avblja, ki ga je pridobilo Ministrstvo za obrambo. Vlada zavrača navedbe, da že iz značilnosti postopka sprejemanja ZZSISV26 in Sklepa izhaja, da ZZSISV26 ni zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države in varnosti. Meni, da za presojo ZZSISV26 v smislu nujnosti iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ni ključen časovni (formalni), temveč vsebinski (materialni) vidik nujnosti zakonskih ukrepov, ki se nanaša na vsebino ZZSISV26. Ta naj bi terjala takojšnjo vzpostavitev pravne podlage za sprejemanje ukrepov, ki so nujni za zagotavljanje obrambe države in varnosti. To naj bi pomenilo, da so lahko zaradi svoje vsebine nujni tudi tisti ukrepi za zagotavljanje varnosti, ki ne naslavlajo že ogroženega stanja nacionalne varnosti, temveč tudi stanje, ki bi do slednjega lahko pripeljalo.

7. Vlada pojasnjuje, da je bilo financiranje in uresničevanje najpomembnejših projektov opremljanja Slovenske vojske v obdobju od leta 1994 do leta 2015 že sistemsko urejeno z dvema posebnima zakonoma, in sicer z Zakonom o zagotavljanju sredstev za realizacijo temeljnih razvojnih programov obrambnih sil Republike Slovenije v letih 1994–2007 (Uradni list RS, št. 13/94, 42/2000 in 97/01 – v nadaljevanju ZZSR) in Zakonom o izvajanju temeljnih razvojnih programov Slovenske vojske v letih 2008 do 2015 (Uradni list RS, št. 114/06 – v nadaljevanju ZITRPSV). S slednjim naj bi bil, dokaj primerljivo z ZZSISV26, določen obseg sredstev v višini 710 milijonov EUR za obdobje osmih let (čeprav je bila na koncu realizacija bistveno nižja, in sicer je znašala le 121.843.600,96 EUR). Vlada zatrjuje, da je obrambni resor v času finančne in gospodarske krize nesorazmerno delil usodo stabilizacije javnih financ v Republiki Sloveniji, zaradi česar

tudi dosedanja rast investicijskih sredstev za potrebe Slovenske vojske ne zagotavlja potrebnega razvojnega preskoka in modernizacije Slovenske vojske, ki bi omogočala vzpostavitev zmogljivosti, opredeljenih v dolgoročnih razvojnih programih Slovenske vojske, in izvajanje sprejetih obveznosti Republike Slovenije v okviru zavezništva. Odsotnost potrebnih razvojnih sredstev naj bi se odražala v stanju Slovenske vojske, ki je od leta 2013 ocenjena z nezadostno oceno za delovanja v krizi ali vojni. Strateški pregled obrambe iz leta 2016 naj bi izpostavil zastoj v razvoju obrambnega sistema Republike Slovenije, ki naj ne bi dosegal potrebne ravni sposobnosti za spoprijemanje s prihodnjimi grožnjami in tveganji nacionalne varnosti ter vzpostavitev vseh nujnih obrambnih zmogljivosti države. Nacionalne ugotovitve naj bi potrjevali tudi zavezniški pregledi stanja zmogljivosti, ki Slovensko vojsko ocenjujejo kot nezmožno delovanja v zahtevnejšem spektru operacij. Vlada opozarja tudi na obveznosti Republike Slovenije iz Valižanske zaveze.

8. Vlada navaja, da na spremenjene in vidno zaostrene varnostne situacije v mednarodnem okolju opozarja Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 59/19 – v nadaljevanju Resolucija o nacionalni varnosti), iz katere izhaja, da se napetosti v mednarodnem varnostnem okolju po desetletjih popuščanja znova povečujejo. Prihajalo naj bi do dolgoročnih sprememb v ravnovesju gospodarskih in vojaških sil, pojavljale naj bi se nove oblike groženj, ki jih omogočajo hiter tehnološki napredek in globalizacijski učinki. Na nacionalno varnost Republike Slovenije naj bi tako vplivale tudi nekatere sodobne grožnje, tudi če naj se te ne bi pojavljale neposredno na ozemlju Republike Slovenije ali v njeni neposredni bližini. Vlada opozarja na nedavni teroristični napad v neposredni bližini Republike Slovenije, ki se je zgodil 2. 11. 2020 na Dunaju.

9. V zvezi z navedbami predlagatelja, da ni izkazano, zakaj se nujne obrambne zmogljivosti vzpostavljajo ravno z ZZSISV26, in da ni obrazloženo, zakaj se te ne morejo zagotoviti na drug način, Vlada pojasnjuje, da sta se v preteklosti v zvezi s tem izoblikovali dve možni rešitvi za normativno ureditev področja, in sicer z določitvijo izjeme pri prevzemanju finančnih obveznosti za daljše časovno obdobje v zakonu o izvrševanju proračuna oziroma s sprejetjem systemskega zakona, ki je celovito uredil izvajanje in financiranje opremljanja Slovenske vojske. Vlada navaja, da je zakon o izvrševanju proračuna zakon, ki je namenjen izvajanju dvoletnih proračunov in v katerem je možno urediti izjemo pri prevzemanju obveznosti za daljše časovno obdobje, ne pa tudi drugih vprašanj, ki bi jih bilo treba v zvezi z nabavami ključnih oborožitvenih sistemov prav tako urediti. Poleg tega bi morala biti izjema glede prevzemanja obveznosti vsakokrat vključena v zakon o izvrševanju proračuna (zagotavljanje kontinuitete), pri čemer naj bi obstajalo tveganje, da se to zaradi različnih vzrokov ne zgodi. Vlada ugotavlja, da dosedanje rešitve prevzemanja obveznosti v breme proračunov prihodnjih let, kot so jih določali vsakoletni zakoni za izvrševanje proračuna za nakupe ključnih zmogljivosti Slovenske vojske, niso bile ustrezne, saj neposredni uporabnik v breme proračunov prihodnjih let ni smel prevzemati obveznosti brez odložnega pogoja, s katerim se izvajanje pogodbenih obveznosti odloži, dokler za ta namen ni zagotovljenih pravic

porabe v posebnem delu proračuna. Po mnenju Vlade je nujno potreben zakon, ki bo omogočal, da se pri zagotavljanju oborožitvenih sistemov in vojaške opreme sklepajo večletne pogodbe, s katerimi se prevzemajo obveznosti tudi za daljše obdobje, kot se sprejema letni proračun, pri čemer pa obveznosti, prevzete za posamezno leto, ne morejo presegati s tem zakonom določenih letnih omejitev. Taka rešitev naj bi bila nujna, saj naj bi šlo pri nabavah vojaške opreme in oborožitve za specifično tržišče z daljšimi dobavnimi roki (za zahtevnejše vojaške sisteme tudi 18 mesecev in več od datuma podpisa pogodbe). Poleg tega naj bi bile dobave zaradi večjih vrednosti projekta ter dinamike proizvodnje praviloma razdeljene na daljše časovno obdobje (na dve do tri leta od prve dobave), ker pogosto celotne investicije zaradi njenega obsega ni mogoče finančno izvesti v enem proračunskem letu.

10. Vlada poudarja, da bi vsakršno odlašanje z izvedbo projektov, ki so predvideni z ZZSISV26, za nedoločen čas še dodatno zavrlo razvoj Slovenske vojske ter oslabilo obrambno-varnostni sistem in mednarodni položaj Republike Slovenije, saj sta oprema in infrastruktura iztrošeni oziroma se njuna življenjska doba izteka. Vzdrževanje naj bi zahtevalo vedno večja finančna sredstva, sistemi poveljevanja in kontrole naj bi bili tehnološko zastareli in naj ne bi omogočali storitev in zmožnosti, ki so temelj sodobnega bojevanja. Tudi stanje vojaške infrastrukture naj bi bilo tehnološko zastarelo in naj ne bi omogočalo ustreznih pogojev za delovanje novih tehnoloških sistemov, ki se uvajajo v oborožitev Slovenske vojske. Sredstva naj bi bila potrebna tudi za izgradnjo in posodobitev vojašnic in namestitvenih kapacitet, saj v zadnjih 30 letih ni bilo nobenih pomembnih investicij v vojaško infrastrukturo.

11. Po mnenju Vlade navedeno kaže na to, da je stanje v Republiki Sloveniji na področju obrambe nezdržljivo s temeljno ustavno obveznostjo oblasti iz 124. člena Ustave, ki zahteva učinkovito obrambo države in s tem dejansko varnost državljanov Republike Slovenije, kakor tudi izpolnjevanje njenih mednarodnopravnih obveznosti na tem področju, kot to velejata 8. in 3.a člen Ustave. Strateški pregled obrambe naj bi že leta 2016 zahteval sprejetje konkretnih ukrepov za preseganje tedanjega stanja. Prav tako naj bi Republika Slovenija že od leta 2004 sprejemala zaveze zagotavljanja zmogljivosti v zavezniški nabor sil (Cilji zmogljivosti 2004/2006/2008/2013/2017), vendar naj ne bi v tem obdobju nikoli zagotovila zadostnih sredstev. Vlada poudarja, da Republika Slovenija od leta 2004, ko je postala članica Nata, ni bila nikoli pozitivno ocenjena glede stanja pripravljenosti Slovenske vojske oziroma je bila uporabnost Slovenske vojske ocenjena za nižji (nebojni) spekter delovanj. Sporočilnost ocen, pregledov in priporočil s strani držav članic zavezništva naj bi več kot očitno pritrdjevala nujnosti sprejetja in izvrševanja ZZSISV26, saj naj bi bila Republika Slovenija opozorjena na svojo neverodostojno držo, ki naj bi se odražala pri neizpolnjevanju zavez, ki jih je prevzela z vstopom v Nato in pristopom k Severnoatlantski pogodbi. Z navedenim pa naj bi bila okrnjena njena verodostojnost in ugled v mednarodnem okolju. Sredstva za investicije v Slovensko vojsko naj bi pomembno prispevala tudi k obravnavanju drugih varnostnih groženj, s katerimi naj bi se soočala država (npr. bistveno povečanje števila migrantov, ki vstopajo na ozemlje Republike Slovenije, bistveno povečanje delovanja organiziranega kriminala v

zvezi z migrantsko krizo, teroristične grožnje v neposredni bližini Republike Slovenije itd.), pri preprečevanju in odpravljanju katerih Slovenska vojska sodeluje z drugimi državnimi organi.

12. Vlada zaključuje, da so vsi naštetih ukrepi, ki jih zagotavlja ZZSISV26, z vidika nujnosti takšni, da jim, sploh v opisanem kontekstu dalj časa negativno ocenjene slovenske obrambne sposobnosti in upoštevaje vse bolj zaostrene varnostne razmere, ni mogoče odrekati razumnosti. Navaja, da časovno dimenzijo ukrepov pogojuje dinamika procesov obrambnih nabav, vendar jim zaradi tega ne gre odrekati niti hitrosti niti učinkovitosti, saj sta ti, upoštevaje naravo stvari, relativni. Za varstvo obrambe države kot ustavne vrednote naj bi bilo potrebno takojšnje ukrepanje, ki naj ne bi dopuščalo odložitve ali celo preprečitve uveljavitve zakonskih ukrepov zaradi izvedenih referendumskih postopkov. Glede na vse navedeno Vlada meni, da ZZSISV26 ni mogoče očitati neskladja s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave.

13. Ustavno sodišče je odgovor Državnega zbora in mnenje Vlade poslalo predlagatelju, ki vztraja pri navedbah v zahtevi. Meni, da odgovor Državnega zbora večinoma sledi mnenju Zakonodajno-pravne službe Državnega zbora in poudarja pomen ustavne pravice do zakonodajnega referenduma. Predlagatelj navaja, da je pravno nevzdržno, da bi zgolj golo dejstvo, da koalicijska večina v Državnem zboru potrdi vladni zakon in ob njem potrdi še sklep o nedopustnosti referenduma, lahko razumno šteli kot argument, da je referendum o ZZSISV26 nedopusten. Meni, da mnenje Vlade potrjuje, da v primeru ZZSISV26 ni bila izkazana časovna nujnost ukrepa. Predlagatelj zatrjuje, da sta v primeru zakonov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave formalna in vsebinska nujnost intrinzično povezani. Formalna nujnost naj bi bila nujni, a ne zadostni pogoj, ki mu mora biti dodana še vsebinska nujnost ukrepa. Zato naj bi bila trditev Vlade, da bi se nujni postopek lahko izrabljala za izključitev referenduma, očitna napaka. Predlagatelj navaja, da v primeru ZZSISV26 ni bil izpolnjen niti formalni niti vsebinski pogoj, da bi bil to zakon, glede katerega bi bil referendum nedopusten. Da morata biti za nedopustnost referenduma izpolnjena oba pogoja, naj bi potrjevala tudi praksa sprejemanja zakonov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave po uveljavitvi ZRLI-E, saj naj bi Vlada za vse zakone, za katere je menila, da so iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, predlagala sprejetje po nujnem postopku in na način, da je sočasno s predlogi zakonov predlagala tudi predloge sklepov o nedopustnosti referenduma.

14. Glede vsebine ZZSISV26 predlagatelj navaja, da investicije, ki so predmet ZZSISV26, v Resoluciji o splošnem dolgoročnem programu razvoja in opremljanja Slovenske vojske do leta 2025 (Uradni list RS, št. 99/10 – Resolucija o opremljanju Slovenske vojske) in v Srednjeročnem obrambnem programu Republike Slovenije 2018–2023 niso navedene oziroma predstavljene kot nujne za zagotovitev nujnih obrambnih zmogljivosti države. Vztraja, da temeljito obrazloženih razlogov o tem, da je sprejetje zakona nujno za zagotovitev nujnih ukrepov za obrambo države, ki jih zahteva ZRLI, ne vsebujejo niti ZZSISV26 niti strateški dokumenti, na katere se ZZSISV26 sklicuje, niti Sklep in tudi ne

mnenje Vlade o zahtevi za oceno ustavnosti ZZSISV26. Predlagatelj navaja, da je edini vsebinski in konkreten odgovor na zahtevo za oceno ustavnosti, s katerim želi Vlada pokazati, da je ZZSISV26 nujen ukrep za zagotavljanje obrambe države, navedba, da so med investicijami tudi sredstva za nakup bojnih vozil 8 x 8, izgradnjo dveh strelišč in obnovo vojašnic. Vladna trditev, da je za izgradnjo strelišč in obnovo vojašnic potreben poseben zakon, naj bi bila smešna, ker se brez posebnih zakonov izvajajo enako ali veliko bolj kompleksne investicije in gradnje, na primer gradnja in obnova bolnišnic. Prikaz postopkov nabave oklepnikov 8 x 8 Boxer pa naj bi bil tendenciozen in naj ne bi razkrival resničnih razlogov za odpoved nakupa prek mednarodne organizacije OCCAR.

15. V zvezi z navedbo o varnostnih grožnjah predlagatelj navaja, da Vlada pri prikazu obrambno-varnostnih razmer, ki domnevno narekujejo povečane investicije v vojsko, ne zmore iti dlje od zelo splošnega orisa mednarodnovarnostnih razmer iz Resolucije o nacionalni varnosti in da so edine konkretne varnostne grožnje, na katere se Vlada sklicuje, domnevno bistveno povečanje števila migrantov, delovanje organiziranega kriminala in teroristične grožnje v neposredni bližini Republike Slovenije. Predlagatelj poudarja, da za soočenje s slednjimi ni pristojna Slovenska vojska, temveč policija, kar implicitno priznava tudi Vlada s tem, ko pravi, da Slovenska vojska pri preprečevanju in odpravljanju teh groženj zgolj "sodeluje".

16. Ustavno sodišče je s sklepom št. U-I-483/20 z dne 7. 1. 2021 (Uradni list RS, št. 5/21) na podlagi 39. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12 in 23/20 – v nadaljevanju ZUstS) do končne odločitve zadržalo izvrševanje izpodbijanega zakona.

B. – I.

17. 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.

18. Zakonodajni referendum ureja Ustava v 90. členu. Predvideva ga kot naknadni zavrnitveni referendum o uveljavitvi zakona, ki ga je Državni zbor že sprejel. V zvezi z izvrševanjem referenduma državljanom (volivcem) zagotavlja dve pravici: najprej pravico 40.000 volivcev, da zahtevajo razpis referenduma (prvi odstavek 90. člena Ustave), nato pa še pravico glasovati na referendumu (tretji odstavek 90. člena Ustave). Podrobnejšo

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

ureditev načina izvrševanja zakonodajnega referendumu Ustava prepušča zakonski ureditvi (peti odstavek 90. člena).² Do uskladitve z novo ustavno ureditvijo³ referendumu se je takrat veljavni 21. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 26/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZRLI/07) v skladu z drugim odstavkom II. razdelka UZ90, 97, 99 smiselno uporabljal tako, da je Ustavno sodišče odločilo o sporu med predlagateljem referendumu in Državnim zborom, ki je zavrnil razpis referendumu o zakonu. Aprila 2020 je bil sprejet ZRLI-E, ki je na novo uredil postopek odločanja o nedopustnosti zakonodajnega referendumu s spremembo 21. člena ZRLI/07 in dodanim novim 21.a členom. Veljavni 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.

19. Pristojnosti Ustavnega sodišča so v temelju urejene v 160. členu Ustave. V enajsti alineji prvega odstavka 160. člena Ustava omogoča, da se Ustavnemu sodišču dodatne pristojnosti določijo tudi z zakoni. Taki posebni pristojnosti, ki sta namenjeni varstvu zakonodajnega referendumu, sta urejeni v 21. in 21.a členu ZRLI, ki v zvezi s tem urejata tudi posebna, vendar različna postopka.⁴ Drugače kot v postopku po 21. členu ZRLI Ustavno sodišče v postopku po 21.a členu ZRLI to svojo posebno pristojnost ustavnosodnega varstva referendumu izvršuje, kot izrecno določa zakonsko besedilo, v postopku za oceno ustavnosti zakona, kar je sicer običajna pristojnost Ustavnega sodišča (prva alineja prvega odstavka 160. člena Ustave). V postopku presoje skladnosti zakona z Ustavo Ustavno sodišče ne presoja le tega, ali so zakoni po vsebini skladni z Ustavo,

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 Ustavna ureditev zakonodajnega referendumu je bila spremenjena z UZ90, 97, 99.

⁴ Člen 21 ZRLI ureja postopek glede zakonov iz druge do četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Na podlagi te zakonske določbe Državni zbor v štirinajstih dneh po vložitvi referendumuške 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. Pobudnik lahko zahtevo umakne do odločitve Ustavnega sodišča. Ustavno sodišče odloči o zahtevi v tridesetih dneh. 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. Če Ustavno sodišče ugotovi, da je sklep Državnega zbora v neskladju z Ustavo, ga razveljavi. Sklep Državnega zbora o nedopustnosti referendumu 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 dan po objavi odločbe Ustavnega sodišča v Uradnem listu Republike Slovenije, kar se objavi na spletni strani Državnega zbora.

temveč tudi, ali so bili sprejeti po ustavnoskladnem postopku.⁵ V okviru te presoje Ustavno sodišče skrbi tudi za varstvo ustavne pravice 40.000 volivcev zahtevati razpis referendumu.⁶ Če bi državni organi, vključeni v referendumski postopek, s svojimi akti ali ravnanjem kršili ustavna pravila referendumskega postopka in s tem preprečili izvedbo referendumu, bi bil zakon, o katerem bi sicer moral biti izveden referendum, sprejet po protiustavnem postopku.⁷ Posebnost postopka po 21.a členu ZRLI je v tem, da je presoja Ustavnega sodišča omejena le na vprašanje, ali odločitev Državnega zbora, da referendumu ni dopustno razpisati, pomeni kršitev prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Ta presoja je sicer vsebinske narave, ker mora Ustavno sodišče presoditi, ali gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Vendar če bi Ustavno sodišče ugotovilo, da ne gre za tak zakon, bi to pomenilo, da je bil postopek sprejemanja zakona v neskladju z Ustavo, saj bi Državni zbor kršil ustavno pravilo o tem, kdaj ni dopustno razpisati referendumu.

20. Po izrecni zakonski določbi se postopek pred Ustavnim sodiščem po 21.a členu ZRLI lahko začne na zahtevo vsakega volivca in v roku petnajstih dni od uveljavitve zakona.⁸ Gre za posebna postopkovna pravila, ki so *lex specialis* v razmerju do splošne ureditve postopka presoje ustavnosti zakona v ZUstS. ZRLI pa ne ureja posebej pooblastil Ustavnega sodišča glede končne odločitve o ustavnosti zakona (t. i. tehnike odločanja), kar pomeni, da tudi glede tega veljajo pravila, ki jih predvidevata Ustava in ZUstS oziroma jih je Ustavno sodišče razvilo v ustavnosodni presoji.

⁵ Tudi tretji odstavek 21. člena ZUstS določa, da pri odločanju o ustavnosti in zakonitosti predpisov Ustavno sodišče odloča tudi o ustavnosti in zakonitosti postopkov, po katerih so bili ti predpisi sprejeti. Ustavno sodišče je že v odločbi št. U-I-197/97 z dne 21. 5. 1998 (OdlUS VII, 93) navedlo, da zakonske določbe niso protiustavne samo, kadar je njihova vsebina v neskladju z Ustavo, ampak so lahko protiustavne tudi zaradi kršitev ustavnih pravil zakonodajnega postopka. V postopku pred Ustavnim sodiščem je torej potem, ko je bil zakon že sprejet in je začel veljati, mogoče izpodbijati samo vsebino zakona ali samo postopek, po katerem je bil zakon sprejet, ali oboje hkrati (glej npr. odločbi Ustavnega sodišča št. U-I-119/95 z dne 12. 10. 1995, Uradni list RS, št. 64/95, in OdlUS IV, 98, in št. U-I-246/97 z dne 15. 10. 1997, Uradni list RS, št. 65/97, in OdlUS VI, 127).

⁶ Referendumski postopek je del zakonodajnega postopka v širšem smislu. V ožjem smislu zakonodajni postopek tako pomeni postopek sprejemanja zakona v Državnem zboru, v širšem smislu pa vključuje tudi zakonodajno iniciativo (88. člen Ustave), suspenzivni veto Državnega sveta (drugi odstavek 91. člena Ustave), zakonodajni referendum (90. člen Ustave), razglasitev zakona (prvi odstavek 91. člena in druga alineja prvega odstavka 107. člena Ustave) ter objavo zakona v Uradnem listu Republike Slovenije (154. člen Ustave).

⁷ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-54/09 z dne 14. 4. 2011 (Uradni list RS, št. 34/11).

⁸ Peti odstavek 21.a člena ZRLI določa: "Zahtevo za oceno ustavnosti zakona zaradi kršitve drugega odstavka 90. člena Ustave Republike Slovenije lahko v petnajstih dneh od uveljavitve zakona iz prvega odstavka tega člena vložijo le vsak volivec. Ustavno sodišče o zahtevi odloči v tridesetih dneh."

21. Državni zbor je 20. 11. 2020 sprejel ZZSISV26, nato pa je 27. 11. 2020 na podlagi drugega odstavka 90. člena Ustave in 21.a člena ZRLI sprejel Sklep. ZZSISV26 je bil skupaj s Sklepom objavljen v Uradnem listu Republike Slovenije in je 12. 12. 2020 začel veljati. Dne 16. 12. 2020 je predlagatelj kot volivec vložil zahtevo za oceno ustavnosti ZZSISV26, v kateri zatrjuje, da je ZZSISV26 v neskladju s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave, ker ne gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države oziroma varnosti in je bil zato zaradi sprejetja Sklepa, s katerim je bil zaradi nedopustnosti izključen zakonodajni referendum, sprejet po protiustavnem postopku. Glede na navedeno so za obravnavo zahteve izpolnjeni procesni pogoji iz petega odstavka 21.a člena ZRLI.

B. – II.

22. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa primere nedopustnosti zakonodajnega referenduma, in sicer referenduma 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 protiustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiustavnost.

23. Ustavno sodišče je že sprejelo stališče, da je ustavodajalec vnaprej izključil referendum o zakonih, navedenih v drugem odstavku 90. člena Ustave.⁹ V teh primerih sploh ni mogoče govoriti o pravici zahtevati referendum,¹⁰ 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 referenduma in na drugi strani drugimi ustavnimi vrednotami, ki jih varujejo zakoni, o katerih je referendum izključen), temveč v okviru pravnega silogizma in ob upoštevanju vseh okoliščin primera oceni, ali gre v konkretnem primeru za zakon iz drugega odstavka 90. člena Ustave.

24. Pri razlagi in uporabi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave mora torej Ustavno sodišče najprej ugotoviti pomen oziroma vsebino ustavnih pojmov obrambe

⁹ Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15 z dne 28. 9. 2015 (Uradni list RS, št. 80/15, in OdlUS XXI, 5), 49. točka obrazložitve.

¹⁰ Glede četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave je Ustavno sodišče sprejelo stališče, da ima Državni zbor celo dolžnost preprečiti referendum (prav tam).

države in varnosti¹¹ ter določiti vsebino in pristop k presoji zahteve po nujnosti ukrepov za zagotovitev teh ustavnih vrednot. Izhajajoč iz ugotovljenih ustavnopravnih izhodišč pa mora v nadaljevanju presoditi, ob upoštevanju morebitnih specifičnosti konkretne zadeve, ali je bila z ZZSISV26 uveljavljena zakonska podlaga za nujne ukrepe za zagotovitev obrambe države oziroma varnosti, ki upravičuje izključitev referendumu o tem zakonu.

25. Ustavno sodišče je v dosedanji presoji besedilo prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave v delu, ki določa, da gre za zakon "za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč", razlagalo tako, da je ta pogoj izpolnjen, če gre za zakon, sprejet na enem od v Ustavi navedenih treh področij.¹² V obravnavani zadevi je treba pojma obrambe države oziroma varnosti razložiti bolj natančno, ker je od vsebinskega dometa teh ustavnih konceptov, zlasti obrambe, odločilno odvisna tudi presoja Ustavnega sodišča v konkretni zadevi.

26. Temeljna ustavna določba o obrambi države je 124. člen Ustave.¹³ Ta v prvem odstavku določa, da vrsto, obseg in organizacijo obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja ureja zakon, ki ga sprejme Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Na ravni jezikovne razlage je očitno, da je namen obrambe zagotoviti "nedotakljivost in celovitost državnega ozemlja",¹⁴ kar je neposredno povezano tudi s 4. členom Ustave, ki Republiko Slovenijo opredeljuje kot enotno in nedeljivo državo.¹⁵ Glede na to, da prvi odstavek 124. člena Ustave glede podrobnejše ureditve obrambe odkazuje na zakon – vrsto, obseg in organizacijo obrambe ureja zakon –, je očitno, da je v ustavnem pojmu obrambe predpostavljeno, da obramba države vključuje vsa vprašanja v zvezi z "vrsto, obsegom in organizacijo" obrambe. To pomeni, da ustavni

¹¹ Državni zbor odločitve o nedopustnosti referendumu o ZZSISV26 ni utemeljil z razlogi odprave posledic naravnih nesreč, tega tudi ne navaja noben udeleženec postopka, zato se Ustavno sodišče z razlago tega pojma v tej odločbi ne ukvarja.

¹² Glej odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-2/15, 15. in 16. točka obrazložitve. V tej odločbi je sicer šlo za ukrepe na področju varnosti, vendar mora smiselno enako veljati za področji obrambe in odprave posledic naravnih nesreč.

¹³ Člen 124 Ustave o obrambi države je povezan tudi z drugimi določbami Ustave, in sicer s 123. členom, ki obravnava dolžnost sodelovanja državljanov pri obrambi države, s 4. členom, ki določa, da je Republika Slovenija ozemeljsko enotna in nedeljiva država, s 16. členom gledečasne razveljavitve in omejitve pravic, z 92. členom o vojnem in izrednem stanju, s 102. členom, ki določa, da je predsednik republike vrhovni poveljnik oboroženih sil, in s 108. členom glede uredbe z zakonsko močjo v vojnem in izrednem stanju.

¹⁴ Podobno kot varnost so tudi interesi obrambe države lahko celo razlog za omejevanje človekovih pravic; izrecno Ustava to določa pri svobodi gibanja (drugi odstavek 32. člena Ustave).

¹⁵ Pa tudi s Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, z razglasitvijo katere je bila 25. 6. 1991 ustanovljena država Republika Slovenija.

koncept obrambe države nima samo operativne vsebine,¹⁶ torej da bi obramba države pomenila le konkretno izvajanje obrambe nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja z uporabo obrambnih sil, ko bi bilo treba zaradi napada ali neposredne grožnje dejansko braniti samostojnost in neodvisnost države. Obramba države, kot jo predvideva Ustava, pomeni tudi in najprej normativno (zakonsko) ter posledično še organizacijsko in funkcionalno vzpostavitev in vzdrževanje obrambnega sistema, ki je sposoben v vsakem trenutku zagotavljati in izvajati obrambo države pred zunanjo vojaško agresijo oziroma pred posegi tujih oboroženih sil, vključno z zagotavljanjem obrambnih sil oziroma vojske, ki jo Ustava na več mestih predvideva oziroma "računa" na njen obstoj.¹⁷

27. Pri razlagi ustavnega pojma obrambe je treba upoštevati še tretji odstavek 124. člena Ustave, ki sicer govori o varnosti (ne o obrambi) in določa, da država pri zagotavljanju varnosti izhaja predvsem iz mirovne politike ter kulture miru in nenasilja. V tem vrednostnem kontekstu postane še bolj jasno, da je treba obrambo države razumeti v širšem smislu, in sicer kot pozitivno dolžnost države, da aktivno spremlja stanje na področju obrambe in varnosti države in v zvezi s tem sprejema potrebne ukrepe, ki po eni strani trajno in neprekinjeno¹⁸ zagotavljajo obrambno sposobnost države pred agresijo drugih držav in na drugi strani v duhu politike miru in nenasilja prispevajo k odvratanju agresije oziroma k ohranjanju miru (preventivna funkcija obrambe).¹⁹ Obramba je izjemno pomembna funkcija države, ki je povezana z zagotavljanjem njenega obstoja in

¹⁶ V tem smislu bi bilo mogoče razumeti drugi odstavek 124. člena Ustave, ki določa, da izvajanje obrambe nadzoruje Državni zbor. Podobno tudi drugi odstavek 92. člena Ustave določa, da Državni zbor odloči o uporabi obrambnih sil.

¹⁷ Na primer, drugi odstavek 92. člena Ustave določa, da Državni zbor odloči o uporabi obrambnih sil, 102. člen Ustave pa določa, da je predsednik republike vrhovni poveljnik obrambnih sil.

¹⁸ V zvezi s pravico do stavke vojaških oseb pri izvajanju vojaške službe je Ustavno sodišče že sprejelo stališče (odločba Ustavnega sodišča št. U-I-289/13 z dne 10. 3. 2016, Uradni list RS, št. 21/16 in 4/17, in OdlUS XXI, 22; 14. in 15. točka obrazložitve), da je vojaška služba "ključnega pomena za zagotovitev pripravljenosti za izpolnjevanje z zakonom predpisanih nalog vojske v miru in vojni ter pomeni način uresničevanja obrambne dolžnosti iz prvega odstavka 123. člena Ustave. [...] Obramba države je namenjena zlasti zagotavljanju nedotakljivosti in celovitosti državnega ozemlja (prvi odstavek 124. člena Ustave). Obrambo celovitosti in nedotakljivosti državnega ozemlja, pa tudi izpolnjevanje mednarodnih obveznosti na obrambnem področju je mogoče zagotavljati (le) z neprekinjenim in nemotenim opravljanjem nalog vojaške službe. [...] Vojaška služba je torej posebna vrsta nalog, ki jih je treba zaradi ustavno določene obrambne dolžnosti na podlagi prvega odstavka 123. člena Ustave (v zvezi s 124. členom Ustave) opravljati neprekinjeno."

¹⁹ Prim. J. Čebulj v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 899. Prim. tudi J. Letnar Černič v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Dopolnitev – A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1283, in J. Letnar Černič v: M. Avbelj (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, del 2: Državna ureditev, Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, Ljubljana 2019, str. 271.

suverenosti, pa tudi z delovanjem za ohranjanje miru, zato ima ustavna zahteva po učinkoviti obrambi veliko ustavnopravno težo. Glede na to, da lahko država na podlagi prvega odstavka 3.a člena Ustave z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira Državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ustavni koncept obrambe vključuje tudi dolžnost države, da spoštuje sprejete mednarodne obveznosti tako glede stanja svojega obrambnega sistema kot tudi glede sodelovanja pri mednarodnih naporih za širše regionalno ali globalno preprečevanje oboroženih konfliktov ter za zagotavljanje in vzdrževanje miru.²⁰

28. Drugače kot pri pojmu obrambe glede pojma varnosti Ustava nima posebnih določb, ki bi ga vsebinsko opredeljevale, čeprav ni dvoma, da gre za pomembno ustavno kategorijo, saj jo Ustava omenja na več mestih.²¹ Iz določb Ustave, ki omenjajo varnost, je mogoče sklepati, da je varnost pomembna ustavna vrednota, saj jo Ustava po eni strani vpeljuje kot individualno pravico posameznikov, po drugi strani pa kot kolektivno vrednoto, ki je v splošnem družbenem oziroma javnem interesu in je v tem smislu lahko tudi razlog za omejevanje nekaterih z Ustavo določenih človekovih pravic. Z vseh teh vidikov jo država mora zagotavljati, zato tudi pojem varnosti iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave predpostavlja določene pozitivne obveznosti države. Po vsebini je mogoče na ustavni ravni ugotoviti le, da se pojem varnosti ne pokriva s pojmom obrambe in da ima torej "varnost" drugačno vsebino kot "obramba države". Pri razlagi pojma varnosti in njegovega razmerja do pojma obrambe si ni mogoče pomagati z ustavodajnim gradivom pri sprejemanju UZ90, 97, 99, saj se je ustavodajalec v tem gradivu ukvarjal le z vprašanjem, kdaj so zakonski ukrepi za zagotovitev teh vrednot nujni, ne pa tudi s tem, kako je treba razumeti vsebino teh ustavnih pojmov. V odločbi št. U-II-2/15 je Ustavno sodišče razlagalo in uporabilo pojem varnosti iz prve alineje drugega

²⁰ V tem smislu je obrambo na zakonski ravni opredelil tudi Zakon o obrambi (Uradni list RS, št. 103/04 – uradno prečiščeno besedilo, 95/15 in 139/20 – v nadaljevanju ZObr), ki v 2. členu določa, da je temeljni namen obrambe odvratanje napada na državo ter obramba neodvisnosti, nedotakljivosti in celovitosti države. Ta namen se uresničuje tudi z vključevanjem države v mednarodne varnostne povezave na podlagi mednarodnih pogodb in z aktivnim sodelovanjem v njih.

²¹ Razen v prvi alineji drugega odstavka 90. člena, se pojem varnosti v Ustavi pojavlja še kot človekova pravica, saj 34. člen Ustave določa, da ima vsakdo pravico do osebnega dostojanstva in varnosti. Varnost ljudi (javna varnost) je tudi razlog za omejevanje, ob spoštovanju načela sorazmernosti, drugih človekovih pravic, kot so osebna svoboda pri odreditvi pripora (prvi odstavek 20. člena Ustave) in komunikacijska zasebnost (drugi odstavek 37. člena Ustave), varnost države pa je razlog za omejevanje pravice zbiranja in združevanja (tretji odstavek 42. člena Ustave). Velika in splošna nevarnost, ki ogroža obstoj države, je tudi razlog za razglasitev izrednega stanja, o čemer na predlog Vlade odloča Državni zbor (prvi odstavek 92. člena Ustave). Prim. tudi odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-59/17 z dne 18. 9. 2019 (Uradni list RS, št. 62/19, in OdlUS XXIV, 14), 55. točka obrazložitve.

odstavka 90. člena Ustave v smislu "sistema notranje varnosti", kot sistema za zagotavljanje varnosti posameznikov in skupnosti na ozemlju Republike Slovenije, zlasti takrat, ko Slovenska vojska sodeluje s policijo pri zagotavljanju notranje varnosti.²² Na tej podlagi je mogoče ugotoviti, da so prizadevanja države pri zagotavljanju obrambe usmerjena navzven, pri zagotavljanju varnosti pa navznoter (na primer pri varovanju državne meje in izvajanju drugih policijskih pooblastil za zagotavljanje varnosti na državnem ozemlju). Pri razlaganju teh dveh ustavnih pojmov se je mogoče opreti tudi na Resolucijo o nacionalni varnosti, ki uvaja krovni pojem nacionalne varnosti. V skladu z navedeno resolucijo so ključni nosilci (podsistemi) nacionalne varnosti trije, in sicer obrambni sistem,²³ sistem notranje varnosti²⁴ in sistem varstva pred naravnimi in drugimi

²² Glej četrti odstavek 37. člena in 37.a člen ZObr. Slovenska vojska lahko sodeluje s policijo pri širšem varovanju državne meje v notranjosti državnega ozemlja v skladu z načrti in po predhodni odločitvi Vlade. Pripadniki Slovenske vojske pri opravljanju teh nalog nimajo policijskih pooblastil (četrti odstavek 37. člena ZObr). Če to zahtevajo varnostne razmere, pa lahko pripadniki Slovenske vojske izjemoma skupaj s policijo sodelujejo pri širšem varovanju državne meje. Pooblastila, ki jih pripadniki Slovenske vojske skupaj s policijo izjemoma lahko izvajajo pri širšem varovanju državne meje, so opozarjanje, napotovanje, začasno omejevanje gibanja oseb in sodelovanje pri obvladovanju skupin in množic (prvi odstavek 37.a člena ZObr).

²³ Obrambni sistem Republike Slovenije predstavlja celoto političnih, normativnih, organizacijskih, vojaških, kadrovskih, materialno-finančnih, obveščevalno-varnostnih, informacijsko-komunikacijskih, razvojno-raziskovalnih, izobraževalnih in drugih dejavnosti, ki jih organizira država za učinkovito zagotavljanje obrambe in obrambne sposobnosti. Obrambni sistem Republike Slovenije tvori vojaška in civilna obramba. Vojaško obrambo Republike Slovenije zagotavlja Slovenska vojska, ki je nosilka izgradnje vojaških zmogljivosti in vojaške pripravljenosti. Civilna obramba je celota ukrepov, dejavnosti in civilnih zmogljivosti v miru, krizi, izrednem stanju in vojni, s katerimi se podpira in dopolnjuje vojaška obramba države, zagotavlja delovanje oblasti in izvaja podpora zavezniškim silam, s čimer se prispeva k odpornosti in pripravljenosti Republike Slovenije ter preskrbi, zaščiti in preživetju prebivalstva. V obrambni sistem se z izvajanjem dejavnosti, ki prispevajo k obrambi države, vključujejo tudi organi lokalnih skupnosti, državljani in civilnodružbene organizacije, katerih dejavnosti so posebnega pomena za obrambo (glej 6.2 točko Resolucije o nacionalni varnosti).

²⁴ Sistem notranje varnosti predstavlja institucionalni nosilci varnostnih nalog. V ta sistem so poleg represivnih organov vključeni tudi pravosodni in drugi državni organi ter institucije, ki z uresničevanjem nalog prispevajo k notranji stabilnosti in varnosti. Republika Slovenija za zagotavljanje notranje varnosti razvija učinkovit, fleksibilen in odziven varnostni sistem ter omogoča sodelovanje in vključevanje drugih subjektov pri opravljanju zadev in nalog javne varnosti. Notranjo varnost zagotavlja z delovanjem institucij javne varnosti, policije, državnega tožilstva, inšpekcijskih in nadzornih organov, obveščevalno-varnostnih služb, drugih državnih organov, organizacij z javnimi pooblastili, zasebnih varnostnih družb in drugih organizacij zasebnega prava ter organov lokalne samouprave na temelju njihovega medsebojnega sodelovanja tako v Republiki Sloveniji kot na mednarodni ravni. Pri upravljanju zadev javne varnosti se vzpostavlja tudi sodelovanje z organizacijami, združenji in iniciativami državljanov,

nesrečami. Vsak od teh treh sistemov ima svoj temeljni cilj: obrambni sistem je garant neodvisnosti, nedotakljivosti in celovitosti države, varnostni sistem je garant zagotavljanja notranje varnosti, sistem varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami pa je garant čim bolj učinkovitega obvladovanja (posledic) naravnih in drugih nesreč. Vsi (pod)sistemi nacionalne varnosti delujejo v vseh razmerah, torej v miru, izrednem ali vojnem stanju, med seboj sodelujejo in se povezujejo v skladno celoto, s ciljem povečevanja učinkovitosti celotnega nacionalnovarnostnega sistema Republike Slovenije (glej 6.2 točko Resolucije o nacionalni varnosti).

29. Osrednje vprašanje pri razlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave je, kako razumeti pojem nujnosti, kar vključuje vprašanja, kot so, v kakšnem razmerju morajo biti predvideni ukrepi, o katerih je referendum izključen, do zagotavljanja ustavnih vrednot obrambe in varnosti, kakšna so glede tega trditvena in dokazna bremena udeležencev postopka ter kakšen naj bo pristop (test oziroma strogost presoje) Ustavnega sodišča.

30. V prvi alineji drugega odstavka 90. člena Ustava ne predvideva "nujnosti zakona", temveč "nujnost ukrepov". Gre torej za oceno, ali zakon, o katerem ni dopusten referendum, predvideva določene nujne ukrepe oziroma tvori zakonsko podlago za njihovo sprejetje in izvajanje. Nujnost je torej vezana na ukrepe in ne na zakon, ker predvsem pomeni, da je treba nujnost ukrepov ugotavljati z vsebinskega vidika, torej glede na to, ali so ukrepi po vsebini (glede na dejanske okoliščine) potrebni za zagotovitev ustavnih vrednot iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. To razlikovanje pa pomeni tudi, da za presojo nujnosti ukrepov ni pomembno, da bi bili lahko ti ukrepi predvideni z drugim zakonom ali na drugačen način. Drugače rečeno, če so predvideni ukrepi po vsebini nujni, je nujen tudi zakon, ki je zakonska podlaga za njihovo sprejetje in izvajanje.²⁵ Nujnosti ukrepov seveda ne gre razumeti v smislu testa nujnosti v okviru strogega testa sorazmernosti, v okviru katerega Ustavno sodišče običajno presoja, ali je ukrep, ki posega v neko človekovo pravico ali temeljno svoboščino, najmilejše sredstvo za doseg želenega cilja.²⁶

31. Iz obrazložitve Predloga za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom Ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije (EPA 620-VI) z dne 13. 9. 2012 sicer izhaja,²⁷ da se je ustavodajalec pri oblikovanju

lokalno skupnostjo ter v okvirih javno-zasebnega partnerstva (glej 6.2 točko Resolucije o nacionalni varnosti).

²⁵ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-2/15, 15. točka obrazložitve.

²⁶ Glej na primer odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-18/02 z dne 24. 10. 2003 (Uradni list RS, št. 108/03, in OdlUS XII, 86), št. U-I-98/07 z dne 12. 6. 2008 (Uradni list RS, št. 65/08, in OdlUS XVII, 42), št. U-I-311/11 z dne 25. 4. 2013 (Uradni list RS, št. 44/13, in OdlUS XX, 6).

²⁷ Obrazložitev se je glasila: "Zakoni iz druge alineje deloma sledijo razlogom za nujen postopek za sprejem zakona, kot jih določa 143. člen Poslovnika Državnega zbora. V vsebinskem pogledu pa je po predlagani ureditvi razlog za nedopustnost referenduma o navedenih zakonih nujnost in neodložljivost sprejetja oziroma točneje uveljavitve takih zakonov, saj bi lahko možnost njihovega

izjeme glede dopustnosti zakonodajnega referendumu iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave zgledoval po vsebinskih razlogih za nujen zakonodajni postopek, kot jih določa Poslovnik Državnega zbora.²⁸ Te razloge je v pretežnem delu vključil v Ustavo kot vsebinske razloge za izključitev referendumu. Glede na ustavno besedilo pa ti vsebinski razlogi, sedaj ko so postali ustavna materija, niso več povezani z vprašanjem, po kakšnem zakonodajnem postopku mora biti sprejet zakon, o katerem ni dopustno razpisati referendumu. Če bi bilo odločilno, da se nujnost ukrepov izkazuje že z dejstvom, da je bil zakon sprejet po nujnem zakonodajnem postopku, bi se nujni postopek za sprejetje zakonov v praksi lahko zlorabljal za izključitev referendumu.²⁹ Tudi če je zakon sprejet po nujnem postopku, Ustava za izključitev referendumu zahteva, da so predvideni ukrepi po vsebini nujni za zagotovitev obrambe države oziroma varnosti. Na drugi strani tudi dejstvo, da bi bil zakon sprejet po rednem postopku, samo po sebi ne more biti bistveno, saj je lahko časovna komponenta sprejetja in uveljavitve nujnih ukrepov odvisna od vrste ukrepov oziroma od tega, kako jih je glede na njihovo naravo sploh mogoče časovno uresničevati (kratkoročno, srednjeročno, dolgoročno). Za oceno nujnosti ukrepov

referendumskega preverjanja uveljavitev s kvarnimi posledicami podaljšala oziroma odložila, v primeru referendumske zavrnitve pa nujno ukrepanje celo sploh preprečila. Obstajajo torej zadostni formalni in vsebinski razlogi, da Ustava, tudi v skladu s tretjim odstavkom 15. člena, možnost referendumu o zakonih, predvidenih v drugi alineji drugega odstavka spremenjenega 90. člena, izključi. Tudi namen in pomen sprejemanja prej navedenih zakonov po nujnem postopku, kot ga določa in ureja Poslovnik Državnega zbora, bi bil v primeru referendumskega odločanja o takih zakonih v bistvu omejen oziroma skorajda izničen do te mere, da bi sprejemanje tovrstnih zakonov po nujnem postopku izgubilo svoj namen in učinek, če bi se temu dodala tudi možnost referendumske potrditve oziroma zavrnitve zakona."

²⁸ Prvi odstavek 143. člena Poslovnika Državnega zbora (Uradni list RS, št. 92/07 – uradno prečiščeno besedilo, 105/10, 80/13, 38/17 in 46/20 – PoDZ-1) določa, da lahko Vlada predlaga sprejetje zakona po nujnem postopku, kadar je to nujno zaradi interesov varnosti ali obrambe države ali zaradi odprave posledic naravnih nesreč ali zato, da se preprečijo težko popravljive posledice za delovanje države.

²⁹ I. Kaučič, Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referendumu, Zbornik znanstvenih razprav, let. 74, št. 1 (2014), str. 69. Na to je opozorilo tudi Ustavno sodišče v odločbi št. U-I-47/94 z dne 19. 1. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4) ob presoji 10. člena takrat veljavnega Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94), ki je določal tri vrste zakonov, o katerih referendum ni bil dopusten. Ustavno sodišče je izpodbijano določbo razveljavilo tudi glede zakonov, ki se sprejemajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče. Ugotovilo je, da taka določba ne izključuje možnosti, da bi lahko prišlo do zlorabe, ki bi povzročila avtomatično izključitev referendumu o vsakem zakonu, sprejetem po hitrem postopku, ki bi se nanašal na kakršnokoli izredno potrebo države, na kakršnokoli interes obrambe države ali kakršnokoli naravno nesrečo (deveti odstavek 2. točke obrazložitve). Ureditev, po kateri referendum ne bi bil dopusten o vseh zakonih, ki se sprejemajo po hitrem (nujnem) postopku, je na primer predvideval predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2001 (tako I. Kaučič, nav. delo (2014), str. 69).

torej niso odločilne značilnosti postopka sprejemanja zakona o nujnih ukrepih.³⁰ Ne glede na naravo zakonodajnega postopka je treba torej ustavni pojem nujnosti razlagati vsebinsko in ustavnopravno avtonomno (ne glede na poslovniško ureditev zakonodajnih postopkov).

32. Nujnosti ukrepov prav tako ni mogoče utemeljevati z značilnostmi postopka po 21.a členu ZRLI,³¹ ki med drugim ureja postopek odločanja Državnega zbora o nedopustnosti referendumov ter postopek ustavnosodne kontrole pred Ustavnim sodiščem. Na primer, drugače od postopka po 21. členu ZRLI je v postopku po 21.a členu ZRLI predvideno nesuspendivno in naknadno ustavnosodno varstvo pravice do referendumov, določena sta kratek 15-dnevni prekluzivni rok za vložitev zahteve za oceno ustavnosti ter kratek 30-dnevni instruktivni rok za odločitev Ustavnega sodišča. S takimi značilnostmi postopka je zakonodajalec sicer sledil namenu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, da je treba nujne ukrepe uveljaviti brez nepotrebne odlašanja, vendar je smisel takega posebnega postopka, da se čim prej razreši vprašanje, ali je Državni zbor ravnal na ustavnoskladen način. Zakonska ureditev postopka sama po sebi ne pove ničesar o nujnosti zakona, o katerem po presoji Državnega zbora ni dopusten referendum.

33. V skladu z običajno rabo besede "nujno"³² je treba pojem nujnih ukrepov za obrambo države oziroma varnost na splošno razumeti kot ukrepe, ki se brez nezaželenih (škodljivih) posledic za sposobnost obrambe oziroma zagotavljanje varnosti ne smejo opustiti ali odložiti, oziroma kot ukrepe, brez katerih obramba države oziroma varnosti ni mogoče zadovoljivo zagotavljati.

34. Iz ustavodajnega gradiva ob sprejemanju UZ90, 97, 99 izhaja, da ustavna omejitev zakonodajnega referendumov ne pomeni, da referendumov ne bi bilo dopustno razpisati o vseh zakonih, ki urejajo ta področja, temveč le o zakonih, ki se sprejemajo zaradi nujnih ukrepov na teh področjih.³³ Ustavodajno gradivo še navaja, da je nujnost ukrepov povezana z njihovo neodložljivostjo, kar naj bi bilo izkazano takrat, kadar bi že izvedba referendumov (odložitev uveljavitve ukrepov) povzročila škodljive posledice oziroma bi

³⁰ Značilnosti postopka sprejemanja zakona je treba razlikovati od postopkovnih zahtev pri sprejemanju Sklepa. Glede teh 21.a člen ZRLI določa, da mora biti Sklep obrazložen (prvi odstavek 21.a člena ZRLI) in v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen skupaj z zakonom (drugi odstavek 21.a člena ZRLI).

³¹ Državni zbor v odgovoru na zahtevo povzema obrazložitev predloga ZRLI-E, da časovna nujnost ukrepov izhaja tudi iz kratkih rokov, ki jih peti odstavek 21.a člena ZRLI določa za vložitev zahteve za oceno ustavnosti zakona in za odločitev Ustavnega sodišča.

³² Pridevnik *nujen* je v Slovarju slovenskega knjižnega jezika (SSKJ) opredeljen kot tisti, (1) ki se brez nezaželenih, neprijetnih posledic ne da, ne sme opustiti, odložiti, (2) ki se mu glede na objektivne okoliščine, zakonitosti ne da izogniti, (3) brez katerega določenega dela, dejavnosti ni mogoče zadovoljivo opravljati.

³³ Glej Poročilo Ustavne komisije Državnega zbora o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije (EPA 620-VI) z dne 29. 3. 2012.

zavrnitev zakona na referendumu nujne ukrepe celo preprečila.³⁴ Zavrnitev takih zakonov na referendumu naj bi tako pomenila resno oviro za delovanje države oziroma za izvrševanje njenih temeljnih funkcij.³⁵

35. Vsebinski pristop k razlagi pojma nujnosti iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave torej predpostavlja, da je med predvidenimi ukrepi in obrambo države oziroma varnostjo stvarna (vzročna) povezava v smislu, da ti ukrepi dejansko zagotavljajo zadovoljivo obrambo države in/ali varnost oziroma k njej prispevajo v kombinaciji z drugimi (že obstoječimi ali šele predvidenimi) ukrepi. Ukrepi morajo biti tudi primerni za zagotovitev zelenega cilja, to je zadovoljive obrambe države ali varnosti. Nujnost ne bi bila izkazana, če bi se s predvidenimi ukrepi želelo še dodatno izboljšati že tako relativno dobro obrambno sposobnost države ali dobro varnostno situacijo.

36. Glede na navedeno Ustavno sodišče ugotavlja, da je nujnost merilo, katerega uporaba v konkretnem primeru je odvisna od dejanskih okoliščin, ki se nanašajo na vprašanja, kateri ukrepi oziroma vrste ukrepov so predvideni kot nujni, v kolikšnem času je ukrepe mogoče uresničiti oziroma izvesti, katere in kako resne (kako intenzivne) škodljive posledice na področju obrambe države ali varnosti naj bi nastale brez teh ukrepov, kakšna je grožnja oziroma nevarnost njihovega nastanka (ali gre za realno ali hipotetično možnost) in v kolikšnem času naj bi te posledice nastale. Od konkretnih okoliščin je tudi odvisno, ali bi bila učinkovitost ukrepov prizadeta že z odložitvijo uveljavitve zakona (zaradi razpisa in izvedbe referenduma) oziroma z morebitno zavrnitvijo zakona na referendumu.

37. Glede na to, da je presoja o nujnosti ukrepov odvisna od dejanskih okoliščin in je v tem oziru dejansko vprašanje, morajo biti dejstva, ki izkazujejo nujnost, prepričljivo obrazložena. Glede te zahteve že prvi odstavek 21.a člena ZRLI določa, da mora biti odločitev Državnega zbora o nedopustnosti referenduma obrazložena; Sklep mora vsebovati razloge, zaradi katerih referenduma ni dopustno razpisati. Te razloge je dopustno podrobneje obrazložiti ali dodatno razčleniti tudi v postopku pred Ustavnim sodiščem.³⁶ Iz značilnosti postopka po 21.a členu ZRLI, da lahko vloži zahtevo za oceno ustavnosti zakona vsak posamezen volivec, ki na področju obrambe države in varnosti običajno razpolaga zgolj s splošno dostopnimi podatki (podatki o obrambi so pogosto označeni s stopnjami zaupnosti),³⁷ da ima za to na voljo le 15 dni od uveljavitve zakona

³⁴ Glej Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave Republike Slovenije z osnutkom Ustavnega zakona o spremembah Ustave Republike Slovenije (EPA 620-VI) z dne 13. 9. 2012.

³⁵ Glej Delovni osnutek predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije z obrazložitvijo (EPA 620-VI) z dne 6. 3. 2013.

³⁶ Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-2/15, 12. točka obrazložitve.

³⁷ Z Zakonom o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 50/06 – uradno prečiščeno besedilo, 9/10, 60/11 in 8/20 – v nadaljevanju ZTP) se določajo skupne osnove enotnega sistema določanja, varovanja in dostopa do tajnih podatkov z delovnega področja državnih organov Republike Slovenije, ki se nanašajo na javno varnost, obrambo, zunanje zadeve ali obveščevalno in varnostno dejavnost

ter da ZRLI predvideva odločitev Ustavnega sodišča v 30 dneh, izhaja zahteva, da morata Državni zbor oziroma Vlada, ki razpolagata s konkretnimi podatki, utemeljiti, da gre za zakon o nujnih ukrepih, pri čemer morajo razlogi v bistvenem izhajati že iz sklepa o nedopustnosti referendumu. Na drugi strani je treba od predlagatelja (volivca), ki vlaga zahtevo za oceno ustavnosti (ki je dejansko *actio popularis*), zahtevati, naj v okviru dostopnih in znanih podatkov oziroma informacij zatrjuje in utemeljuje, da obramba države oziroma varnost brez teh ukrepov ne bi bili resno in neposredno ogroženi oziroma da ti ukrepi niso potrebni za zadovoljivo zagotavljanje teh ustavnih vrednot.

38. Glede testa (strogosti) presoje je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-II-2/15 sprejelo stališče, da lahko ocenjuje le, ali so ugotovitve in utemeljitve nujnosti ukrepov razumne. Če navedbe Državnega zbora in Vlade o dejanskih okoliščinah na področju obrambe države ali varnosti razumno utemeljujejo nujnost ukrepov in predlagatelju te razumnosti s svojimi navedbami ni uspelo izpodbiti, je izkazana nujnost uveljavitve zakonske ureditve, ki tvori pravno podlago za izvajanje predvidenih ukrepov. Presoja nujnosti ukrepov na ravni razumnosti zatrjevanih dejstev predpostavlja tudi, da Ustavno sodišče praviloma ne dvomi o strokovni utemeljenosti predvidenih ukrepov oziroma se s strokovnimi vprašanji ukvarja le na ravni očitne nerazumnosti.

B. – III.

39. ZZSISV26 je zakon, ki je bil sprejet z namenom zagotavljanja sredstev za izvajanje najpomembnejših investicij v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (1. člen ZZSISV26). Ta zakon torej ustvarja zakonsko podlago za zagotavljanje sredstev za investicije v Slovensko vojsko. Državni zbor referendumu o tem zakonu ni dopustil, ker je ocenil, da

države, ter prenehanja tajnosti takšnih podatkov. Po ZTP morajo ravnati državni organi, organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil ter drugi organi, gospodarske družbe in organizacije, ki pri izvajanju zakonsko določenih nalog pridobijo tajne podatke ali razpolagajo z njimi, ter posamezniki v teh organih. Po ZTP morajo ravnati tudi dobavitelji, izvajalci gradenj ali izvajalci storitev, ki se jim tajni podatki posredujejo zaradi izvršitve naročil organa. Vsakdo, komur je bil zaupan tajni podatek ali kdor se je seznanil z vsebino tajnega podatka, je odgovoren za njegovo varovanje in ohranitev njegove tajnosti (1. člen ZTP). Dolžnost varovanja tajnih obrambnih podatkov določa tudi 14. člen ZObr, v skladu s katerim je vsakdo, kdor se pri opravljanju obrambnih dolžnosti, pri delu ali kako drugače seznanil s tajnimi obrambnimi podatki, dolžan varovati te podatke v skladu s predpisi, ki urejajo določanje, varovanje in dostop do tajnih podatkov državnih organov ter varovanje tajnih obrambnih podatkov. Dolžnost varovanja obrambnih podatkov velja tudi po prenehanju dela ali opravljanja dolžnosti. Posameznika lahko dolžnosti varovanja obrambnih podatkov, ki so strogo tajni, izjemoma zaradi utemeljenih razlogov odveže Vlada, tajnih obrambnih podatkov drugih stopenj tajnosti pa pristojni minister, če z zakonom ni določeno drugače. Vlada predpiše, kateri obrambni podatki se ne smejo vnašati v javne publikacije. Minister, pristojen za obrambo, predpiše merila za določanje tajnih obrambnih podatkov v skladu z zakonom ter splošne in posebne ukrepe za njihovo varovanje.

so te investicije nujne za zagotovitev obrambe države oziroma notranje varnosti. Glede na to, da Slovenska vojska sodeluje pri zagotavljanju sistema nacionalne varnosti tako na področju obrambe kot tudi na področju (notranje) varnosti (glej 26. do 28. točko obrazložitve te odločbe), gre očitno za zakon za zagotovitev obrambe in varnosti v smislu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

40. ZZSISV26 ima osem členov, v katerih kot bistveno vsebino ureja zagotavljanje sredstev za izvajanje najpomembnejših investicij v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (1. člen ZZSISV26).³⁸ Zakon določa obseg sredstev za investicije in dinamiko kratkoročnega in srednjeročnega financiranja Slovenske vojske. Za izvajanje investicij se v proračunu Republike Slovenije zagotovi skupno 780 milijonov EUR, od tega se v letih 2021 in 2022 zagotovijo sredstva v višini 100 milijonov EUR za vsako leto, v letih od 2023 do vključno 2026 pa v višini 145 milijonov EUR za vsako leto (prvi in drugi odstavek 2. člena ZZSISV26).³⁹ Člen 4 ZZSISV26 omogoča Ministrstvu za obrambo, da za izvajanje investicij v skladu s tem zakonom lahko sklepa pogodbe, s katerimi prevzema obveznosti do konca leta 2026.

41. Ustavno sodišče je že pojasnilo (glej 26. in 27. točko obrazložitve te odločbe), da se besedilo "zagotovitev obrambe države in varnosti" iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ne nanaša le na položaje, ko bi državi neposredno grozila vojaška agresija ali druga kršitev njene ozemeljske nedotakljivosti in suverenosti, oziroma na položaj, ko bi že bila resno ogrožena notranja varnost, temveč ga je treba razumeti kot dolžnost države, da zagotavlja trajno in neprekinjeno obrambno sposobnost države pred realnimi ali potencialnimi vojaškimi in drugimi varnostnimi grožnjami.

42. Ključni gradnik obrambe države v smislu njene obrambne sposobnosti in zmogljivosti (tako doma kot v okviru sistema kolektivne obrambe) je pripravljenost in opremljenost Slovenske vojske. Ta mora biti takšna, da zagotavlja vsaj zadovoljivo obrambno sposobnost države, kar pomeni, da mora biti v vsakem trenutku (tudi v miru) sposobna odvrnati napad, braniti neodvisnost in celovitost države ter sodelovati v sistemu kolektivne obrambe. Glede zagotavljanja pripravljenosti in opremljenosti Slovenske vojske je treba upoštevati še, da je to kontinuiran proces in da posameznih večjih investicij praviloma ni mogoče izvesti v kratkem času. Zlasti je njihova izvedba (kaj šele sprejetje zakonske podlage za njihovo izvedbo) lahko prepozna, ko že obstaja resna in

³⁸ Te investicije so določene s splošnim dolgoročnim programom razvoja in opremljanja Slovenske vojske ter srednjeročnimi obrambnimi programi za njegovo izvedbo. To sta trenutno veljavna Resolucija o opremljanju Slovenske vojske in Srednjeročni obrambni program Republike Slovenije 2018–2023.

³⁹ V skladu s tretjim odstavkom 2. člena ZZSISV26 je ne glede na dinamiko iz drugega odstavka tega člena letni znesek zagotovljenih finančnih sredstev lahko tudi višji za znesek, ki ga ni bilo mogoče realizirati v preteklih letih, pri čemer letni obseg porabe finančnih sredstev ne sme presežati 160 milijonov EUR, skupni znesek porabe finančnih sredstev v letih 2021 do 2026 pa ne sme preseči zneska iz prvega odstavka tega člena (780 milijonov EUR).

konkretna varnostna grožnja. Zato za presojo ni toliko pomembno, ali bi že odložitev uveljavitve ZZSISV26⁴⁰ pomenila podaljševanje nezadovoljive obrambne sposobnosti države ali celo njeno nadaljnje poslabšanje zaradi slabega stanja Slovenske vojske, temveč je bistveno, ali bi zaradi zavrnitve ZZSISV26 na referendumu za daljši in nedoločen čas lahko nastal zastoj pri izvajanju nujnih srednjeročnih⁴¹ investicij.⁴²

43. Ustavno sodišče mora torej v tej zadevi presoditi, ali sta Državni zbor oziroma Vlada izkazala razumne razloge (dejstva, okoliščine), iz katerih izhaja, da je stanje pripravljenosti in opremljenosti Slovenske vojske tako slabo, da so brez odlašanja potrebne kratkoročne in srednjeročne investicije, da se postopoma zagotovi njena zadovoljiva obrambna sposobnost. Pri tem Ustavno sodišče ne more presojati nujnosti posameznih investicij, kot tudi ne njihove strokovne utemeljenosti. Tega ne more ocenjevati niti z vidika višine sredstev, namenjenih za posamezne investicije, niti z vidika skupnega zneska načrtovanih investicij. Za presojo nujnosti prav tako ni upoštevno, da je zakonodajalec za podlago za srednjeročno prevzemanje obveznosti (2021–2026) sprejel poseben zakon (ZZSISV26) in tega ni uredil v zakonu, ki ureja izvrševanje državnega proračuna.⁴³ Glede vseh teh vprašanj ima zakonodajalec široko polje proste presoje tako glede tega, v katerem zakonu jih bo uredil, kot tudi glede vsebine. V postopku po 21. a členu ZRLI so ta vprašanja stvar primernosti zakonske ureditve, čeprav je jasno, da bo izvedba posameznih investicij, sprejetih na podlagi ZZSISV26, odvisna od tega, ali bodo v posameznih letih v državnem proračunu zagotovljena zadostna sredstva.⁴⁴ Pri ustavnosodni presoji nujnosti investicij v Slovensko vojsko v kontekstu prve alineje prvega odstavka 90. člena Ustave tudi ne more biti upoštevno tehtanje, ali so morda tudi

⁴⁰ Navsezadnje tudi postopek za oceno ustavnosti pred Ustavnim sodišče lahko povzroči zastoj v izvrševanju zakona.

⁴¹ Glede kratkoročnih investicij je Ustavno sodišče že v sklepu št. U-I-483/20 obrazložilo, da so za investicije v letih 2021 in 2022 že zagotovljena sredstva v proračunu.

⁴² Upoštevati je treba namreč tudi, da v skladu s 25. členom ZRLI eno leto po razglasitvi odločitve na referendumu ni dopustno sprejeti zakona, ki bi bil vsebinsko v nasprotju z odločitvijo volivcev.

⁴³ Že pred uveljavitvijo ZZSISV26 je bilo financiranje najpomembnejših projektov opremljanja Slovenske vojske v obdobju od leta 1994 do leta 2015 sistemsko urejeno z dvema posebnima zakonoma, in sicer z ZZSR in ZITRPSV. S slednjim sta bila primerljivo z ZZSISV26 določena obseg sredstev v višini 710 milijonov EUR in dinamika financiranja za obdobje osmih let. Ne nazadnje je treba še vedeti, da je razpis referendumu o zakonu, ki se sprejme za izvrševanje državnega proračuna, nedopusten že po drugi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave, pri čemer Ustava izrecno ne predvideva nobene presoje nujnosti takega zakona.

⁴⁴ Že sam ZZSISV26 v 2. členu predvideva, da se sredstva za izvajanje investicij zagotovijo v državnem proračunu. To pomeni, da ZZSISV26 ni zavezujoča pravna podlaga v smislu, da bi morala biti v vsakokratnem proračunu za tovrstne investicije zagotovljena sredstva v višini in na način, kot to določa ZZSISV26. Državni zbor (v vsakokratni sestavi) pri sprejemanju proračuna na ta zakon ni vezan in lahko odobri bodisi manj bodisi več sredstev, kot jih predvideva ZZSISV26. Ob spremenjeni ali zaostreni finančni situaciji lahko sprejme nov zakon o financiranju projektov opremljanja Slovenske vojske.

na drugih področjih družbenega življenja (npr. zdravstvo) potrebne nujne investicije, kot sicer meni predlagatelj. Smisel ustavnosodne presoje nujnosti investicij za zagotovitev obrambe države je lahko le celostna presoja, ali so vlaganja v Slovensko vojsko nujna zaradi njene slabe opremljenosti in posledično nezadovoljive obrambne sposobnosti.

44. Glede na izhodišče presoje (glej 31. točko obrazložitve te odločbe) je treba zavrniti kot neutemeljen očitek predlagatelja, da značilnosti postopka sprejemanja ZZSISV26⁴⁵ utemeljujejo sklep, da ZZSISV26 ni zakon o nujnih ukrepih. Neutemeljen pa je tudi očitek, ki se nanaša na postopek sprejemanja Sklepa. Predlagatelj zmotno meni, da iz 21.a člena ZRLI izhaja zahteva, da bi moral biti hkrati s predlogom ZZSISV26 v postopek vložen tudi predlog Sklepa. Drugi odstavek 21.a člena ZRLI zahteva zgolj, da je moral biti Sklep v Uradnem listu Republike Slovenije objavljen skupaj z ZZSISV26. Ta zahteva je bila izpolnjena, saj sta bila ta zakon in Sklep skupaj objavljena.⁴⁶

45. Prav tako je treba kot neutemeljen zavrniti očitek predlagatelja, da Sklep ne vsebuje obrazloženih razlogov o tem, da je sprejetje ZZSISV26 nujno za zagotovitev nujnih ukrepov za obrambo države. Tako Sklep kot tudi navedbe Vlade, podane v tem postopku, vsebujejo obširne razloge o potrebnosti investicij v Slovensko vojsko, drugo vprašanje pa je, ali je s temi navedbami razumno izkazano, da so investicije nujne za zagotovitev obrambe države in varnosti.

46. Državni zbor v Sklepu utemeljuje izključitev referendumu o ZZSISV26 z naslednjimi bistvenimi razlogi:

- 1) dosedanja rast investicijskih sredstev za potrebe Slovenske vojske ni zagotavljala potrebnega razvojnega preskoka in modernizacije Slovenske vojske, ki bi omogočala vzpostavitev nujnih in celovitih obrambnih zmogljivosti,⁴⁷ opredeljenih v dolgoročnih razvojnih programih Slovenske vojske, ki jih je sprejel Državni zbor;
- 2) Slovenska vojska je od leta 2013 ocenjena z nezadostno oceno za delovanje v krizi ali vojni;⁴⁸

⁴⁵ Te značilnosti postopka so bile: (1) ZZSISV26 ni bil sprejet po nujnem zakonodajnem postopku, temveč po rednem postopku, (2) postopek sprejemanja ZZSISV26 je trajal skoraj pet mesecev, (3) v zakonodajnem gradivu in zakonodajnem postopku ni bilo nobenih navedb Vlade o tem, da gre za zakon o nujnih ukrepih, ter 4) ZZSISV26 je začel veljati šele 15. dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, kar je običajni *vacatio legis*.

⁴⁶ Uradni list RS, št. 175/20.

⁴⁷ ZZSISV26 sicer govori o najpomembnejših in ne o nujnih investicijah v Slovensko vojsko.

⁴⁸ Ministrstvo predsednika republike redno letno seznanja s stanjem pripravljenosti Slovenske vojske praviloma v marcu za preteklo leto oziroma med letom na njegovo zahtevo. Letno poročilo o pripravljenosti Slovenske vojske, ki ga pripravi Generalštab Slovenske vojske, pošlje pisno minister, pristojen za obrambo, predsedniku republike, najmanj sedem dni pred dnem, ki je določen za seznanjanje. Dan za letno seznanjanje o pripravljenosti Slovenske vojske določi predsednik republike. Letnega seznanjanja predsednika republike o pripravljenosti Slovenske vojske se udeležijo poleg ministra in načelnika Generalštaba Slovenske vojske namestnik

- 3) Strateški pregled obrambe iz leta 2016⁴⁹ je izpostavil zastoj v razvoju obrambnega sistema Republike Slovenije, ki ne dosega potrebne ravni pripravljenosti in sposobnosti za delovanje v celotnem spektru vojaških operacij;
- 4) nacionalne ugotovitve potrjujejo zavezniški pregledi stanja zmogljivosti, ki Slovensko vojsko ocenjujejo kot nezmožno delovanja v zahtevnejšem spektru operacij;⁵⁰
- 5) ZZSISV26 je nujen tudi za takojšnje in učinkovito obvladovanje varnostnih situacij, povezanih z zagotavljanjem varnosti na celotnem ozemlju države, še posebej v primeru dodatnega zaostrovanja migrantske krize ter z njo povezanega delovanja organiziranega kriminala in terorizma ter v primeru morebitnega pojava in širjenja nalezljivih bolezni; in
- 6) ZZSISV26 bo omogočal izpolnjevanje mednarodno sprejetih zavez, ki jih je Republika Slovenija sprejela s Severnoatlantsko pogodbo.⁵¹

47. Ustavno sodišče je iz obrazložitve Sklepa in iz mnenja Vlade, iz dokumentov, na katere se Državni zbor in Vlada sklicujeta, ter iz zakonodajnega gradiva ob sprejemanju ZZSISV26 ugotovilo naslednja upoštevana dejstva o stanju pripravljenosti in opremljenosti Slovenske vojske ter posledično o njeni obrambni sposobnosti:

a) Iz vladnega Predloga ZZSISV26 (EVA: 2020-1911-0008) izhaja, da so bili ključni oborožitveni sistemi, ki so še danes v operativni uporabi v Slovenski vojski (npr. letala, helikopterji, oklepniki, bolnišnica ROLE-2), nabavljeni že na podlagi ZZSR. Leta 2006 je Državni zbor sprejel ZITRPSV, s katerim je bil določen obseg sredstev v višini 710 milijonov EUR za obdobje osmih let, vendar je bila dejanska realizacija ob koncu veljavnosti tega zakona le 121.843.600 EUR. V okviru tega zakona sta bila v celoti izvedena le dva programa (lahka kolesna oklepna vozila RKBO in radarji dolgega dosega) in en program delno (oklepniki SKOV 8 x 8). To pomeni, da so bile načrtovane zmogljivosti dosežene le v manjši meri, kar je imelo pomembne posledice na opremljanje in modernizacijo Slovenske vojske. Zaradi varčevalnih ukrepov in zmanjševanja sredstev za Slovensko vojsko je bila zadnja nova pogodba o investiciji podpisana leta 2008. V

načelnika, direktor štaba, poveljnik Poveljstva sil Slovenske vojske, poveljnik Poveljstva za doktrino, razvoj, izobraževanje in usposabljanje ter drugi, ki jih določita minister in načelnik Generalštaba Slovenske vojske (4. člen Pravilnika o izvrševanju obveznosti do predsednika republike na obrambnem področju, Uradni list RS, št. 28/09).

⁴⁹ Strateške preglede obrambe opravlja Ministrstvo za obrambo. Strateški pregled obrambe iz leta 2016 je objavljen na spletni strani <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MO/Dokumenti/SPO2016_slo.pdf (1. 2. 2021)>

⁵⁰ Državni zbor v obrazložitvi Sklepa navaja, da je januarja 2020 ekspertna skupina zavezništva (Nato) opozorila, da je nezadovoljivo stanje pripravljenosti Slovenske vojske posledica dolgotrajne finančne podhranjenosti Slovenske vojske, saj Republika Slovenija med zaveznicami namenja enega najmanjših deležev BDP za obrambo.

⁵¹ Državni zbor opozarja tudi na zavezo, da so se zaradi spremenjenih varnostnih razmer v neposredni bližini Nata vse države članice na Vrhu Nata 2014 z Valižansko zavezo zavezale, da bodo z rastjo BDP povečevale tudi obrambne izdatke, s trendom približevanja k 2 odstotkoma BDP.

času finančne krize so bile ustavljene vse investicije v opremljanje in posodobitev Slovenske vojske, saj je bilo treba prednostno zagotavljati sredstva za njeno redno delovanje.

b) Po letu 2010, ko so obrambni izdatki dosegli 1,61 odstotka BDP, se je obrambni proračun bistveno zmanjšal in so obrambni izdatki v letu 2015 znašali le še 0,93 odstotka BDP. Znotraj obrambnega proračuna se je delež investicijskih sredstev, namenjenih opremljanju in modernizaciji Slovenske vojske, po letu 2010 prav tako bistveno zniževal in dosegel dno leta 2014, ko je bilo za investicije namenjenih le 1,34 odstotka finančnega načrta Slovenske vojske (nominalno 3.554.848 EUR). V naslednjih letih sta se obrambni proračun in v njegovem okviru delež investicij začela počasi povečevati in sta leta 2019 znašala 1,01 odstotka BDP oziroma 9,56 odstotka finančnega načrta Slovenske vojske (39.580.164 EUR).

c) Iz poročil Generalštaba Slovenske vojske o pripravljenosti Slovenske vojske je razvidno, da je Slovenska vojska že od leta 2013 ocenjena z nezadostno oceno za delovanje v krizi ali vojni.

č) Strateški pregled obrambe iz leta 2016 v sklepnih ugotovitvah poudarja, da je obrambni sistem Republike Slovenije zastal v svojem razvoju, da ne dosega potrebne ravni sposobnosti za spoprijemanje s prihodnjimi grožnjami in tveganji nacionalne varnosti ter ne zmore uresničiti vseh dodeljenih ciljev in nalog ter vzpostaviti vseh nujnih obrambnih zmogljivosti države. Slovenska vojska ne dosega potrebne ravni pripravljenosti in sposobnosti za delovanje v celotnem spektru vojaških operacij. Glede na sprejete srednjeročne obrambne programe in obrambne proračune je bilo obrambnemu sistemu v obdobju 2010–2015 zagotovljenih 943 milijonov EUR manj, kot je bilo načrtovano. Strateški pregled obrambe iz leta 2016 opozarja še, da je najpomembnejša ciljna zmogljivost Slovenske vojske vzpostavitev "srednje bataljonske bojne skupine", kar ob ustreznem financiranju traja pet let in se do leta 2020 še ni začelo uresničevati.

d) Srednjeročni obrambni program Republike Slovenije 2018–2023,⁵² ki določa cilje in najpomembnejše usmeritve delovanja in razvoja obrambnega sistema in obrambnih zmogljivosti, je že leta 2018 predvideval letne investicije v Slovensko vojsko v primerljivi višini, kot jih določa ZZSISV26.

e) Iz dokumenta Natovo obrambno načrtovanje – Pregled zmogljivosti Slovenije 2019/2020⁵³ z dne 14. 10. 2020, ki ga je pripravila ekspertna skupina zavezništva in v katerem so strnjene ključne ugotovitve širše analize obrambnih zmogljivosti Slovenije za

⁵² Srednjeročni obrambni programi se sprejemajo vsaki dve leti za obdobje petih let. Do konca leta 2020 bi moral biti sprejet nov srednjeročni obrambni program za obdobje 2021–2026, vendar se to še ni zgodilo.

⁵³ Gre za analitični dokument o stanju obrambnega sistema, ki ga Nato periodično pripravi na osnovi obsežnega vprašalnika in dvostranskega posvetovanja z vsako državo članico.

obdobje 2019/2020, izhaja, da so izraziti rezi v sredstva za obrambo po letu 2010 praktično ustavili razvoj zmogljivosti Slovenske vojske ter da bo zato treba leta nezadostnega vlaganja nadomestiti s povečanim in stalnim financiranjem v prihodnosti. Pregled ugotavlja, da Republika Slovenija že več let premalo vlaga v obrambo in za obrambo namenja enega najnižjih deležev BDP med zaveznicami. Kljub nameri, da bo do leta 2024 obrambne izdatke povečala na 1,5 odstotka BDP, bo tudi ta raven obrambnih izdatkov precej pod Natovo smernico 2 odstotka BDP, kar bi zagotavljalo, da bi Republika Slovenija prevzela svoj pravični delež skupnega bremena obrambe, kar ji mnoga leta ni uspevalo. Obrambni ministri zavezništva so se strinjali, da bi morala Slovenija dati prednost oblikovanju dveh srednjih bataljonskih bojnih skupin. Sloveniji je bilo leta 2006 dodeljeno, naj do leta 2010 zagotovi eno povsem opremljeno enoto tipa srednje bataljonske bojne skupine, zdaj jo bo morebiti zagotovila z dvema desetletjema zamude. Ta odsotnost vsakršnega oprijemljivega napredka in občutka nujnosti postavlja pod vprašaj odločenost in pripravljenost Slovenije, da izpolni svoje obveznosti do zavezništva z zagotavljanjem bojno sposobnih sil srednje pehote.

f) Republika Slovenija od leta 2004, ko je postala članica Nata, ni bila nikoli pozitivno ocenjena glede stanja pripravljenosti Slovenske vojske oziroma je bila njena uporabnost ocenjena za nižji (nebojni) spekter delovanj. Država se v večletnem zaporedju sooča z ocenami zavezništva, ki Slovensko vojsko postavljajo v obrobni spekter, zmožno opravljanja zgolj nezahtevnih nebojnih nalog.

g) Odlaganje z izvedbo projektov, ki so predvideni z ZZSISV26, za nedoločen čas bi še dodatno zavrlo razvoj Slovenske vojske ter oslabilo obrambno-varnostni sistem in mednarodni položaj Republike Slovenije, saj sta oprema in infrastruktura Slovenske vojske iztrošeni oziroma se njuna življenjska doba izteka. Vzdrževanje zahteva vedno večja finančna sredstva, sistemi poveljevanja in kontrole so tehnološko zastareli in ne omogočajo sodobnega bojevanja. Stanje vojaške infrastrukture je tehnološko zastarelo in ne omogoča ustreznih pogojev za delovanje novih tehnoloških sistemov. Sredstva so potrebna tudi za izgradnjo in posodobitev vojašnic in namestitvenih kapacitet, saj v zadnjih 30 letih ni bilo nobenih pomembnih investicij v vojaško infrastrukturo.

h) Za zagotavljanje oborožitvenih sistemov in vojaške opreme se sklepajo večletne pogodbe, s katerimi se prevzemajo obveznosti tudi za daljše obdobje, kot se sprejema letni državni proračun. Pri nabavah vojaške opreme in oborožitve gre namreč za specifično tržišče z daljšimi dobavnimi roki za zahtevnejše vojaške sisteme. Pogosto celotne investicije zaradi njenega obsega ni mogoče finančno izvesti v enem proračunskem letu.

48. Na podlagi navedenih dejstev je Ustavno sodišče presodilo, da sta Državni zbor in Vlada razumno utemeljila, da so investicije v Slovensko vojsko nujne, saj je njena opremljenost in zmogljivost v takem stanju, da v primeru vojaške grožnje ali varnostne krize ne more zagotoviti zadovoljive obrambne sposobnosti države kot tudi ne more v pričakovani meri izpolnjevati mednarodnih obveznosti. Tega ne spreminja dejstvo, da je

Slovenska vojska za delovanje v miru relativno dobro pripravljena.⁵⁴ Ustavno sodišče je pri presoji upoštevalo, da investicije, predvidene na podlagi ZZSISV26, ne pomenijo nadstandardne oborožitve (opremljenosti) Slovenske vojske oziroma da ne gre le za vzdrževanje ravni že relativno dobro oboroženih obrabnih sil, temveč gre očitno za to, da Slovenska vojska ne dosega minimalnih standardov opremljenosti, ker so se investicije vanjo v preteklih letih bolj kot ne zaustavile. Takšno stanje nemudoma terjajo investicije v opremo. Seveda je jasno, da takih investicij ni mogoče izpeljati "čez noč", temveč sta potrebna daljši čas in načrt postopnega investiranja. Nujnost investicij v Slovensko vojsko se tako ne kaže kot nujen odziv na že konkretne grožnje ali nevarnosti, temveč kot nujnost takojšnjega resnega in odgovornega pristopa k zagotovitvi takšne opremljenosti in zmogljivosti Slovenske vojske, da bo lahko v vsakem trenutku sama ali v okviru zavezništva zagotovila zadovoljivo obrambno sposobnost države. Ta sicer res ni odvisna samo od opremljenosti vojske z opremo, temveč tudi od primerne števila vojakov in poveljujočih kadrov ter od njihovega izobraževanja in usposabljanja. Vendar brez zagotovitve ustrezne opreme ni mogoče zagotoviti niti potrebnega usposabljanja vojske, kar je odločilnega pomena za izgrajevanje sposobnosti vojske, skladno zahtevanim standardom. Zato je zagotovitev ustreznih finančnih sredstev predpostavka za zagotovitev dobre obrambe in varnosti.

49. Na podlagi navedenega je Ustavno sodišče odločilo, da je Državni zbor s Sklepom upravičeno izključil zakonodajni referendum o ZZSISV26 ter zato ZZSISV26 ni v neskladju s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave.

C.

50. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi 21. člena ZUstS in tretje alineje drugega odstavka 46. člena Poslovnika Ustavnega sodišča (Uradni list RS, št. 86/07, 54/10, 56/11, 70/17 in 35/20) v sestavi: predsednik dr. Rajko Knez ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, dr. Rok Čeferin, dr. Dunja Jadek Pensa, Dr. Dr. Klemen Jaklič (Oxford ZK, Harvard ZDA), dr. Špelca Mežnar, dr. Marijan Pavčnik, Marko Šorli in dr. Katja Šugman Stubbs. Odločbo je sprejelo s petimi glasovi proti štirim. Proti so glasovali sodnici Mežnar in Šugman Stubbs ter sodnika Accetto in Čeferin. Sodnica Mežnar in sodnika Accetto in Čeferin so dali odklonilna ločena mnenja. Sodnik Jaklič je dal pritrdilno ločeno mnenje.

dr. Rajko Knez
Predsednik

⁵⁴ Generalštab Slovenske vojske jo je ocenil z oceno dobro za delovanje v miru.