



Številka: U-I-483/20-12

Datum: 8. 1. 2021

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA
DR. DR. KLEMNA JAKLIČA (OXFORD ZK, HARVARD ZDA)
K SKLEPU ŠT. U-I-483/20 Z DNE 7. 1. 2021**

Referendum o vprašanju financiranja Slovenske vojske?

I.

Luka Mesec (v nadaljevanju predlagatelj) kot volivec vlaga zahtevo za oceno ustavnosti Zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski. Zoper navedeni zakon je vložil pobudo volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu, ki pa ni bila uspešna, saj je Državni zbor nato na podlagi 90. člena Ustave odločil, da bi bil takšen referendum ustavno nedopusten. 90. člen Ustave namreč med drugim določa, da "referenduma ni dopustno razpisati o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč". Po navedbah predlagatelja v tem primeru ne gre za tak nujen zakon, ki bi sodil pod navedeno izrecno določbo Ustave, zato naj bi Državni zbor s prepovedjo referendumu o navedenem zakonu ne ravnal ustavnoskladno. Predlagatelj predlaga začasno zadržanje veljavnosti zakona, ker naj bi bile posledice nezadržanja (možnost vladnega sklepanja pogodb za investicije v Slovenski vojski in s tem poraba finančnih sredstev) nepopravljive in hujše kot morebitne posledice zadržanja.

Danes je pred Ustavnim sodiščem zgolj vprašanje zadržanja oziroma nezadržanja veljavnosti izpodbijanega zakona. Z vidika ustavnopravne stroke je to vprašanje preprosto.

II.

Prvič, tudi če ne upoštevamo izrecnega 90. člena Ustave o prepovedi referendumov glede nujnih ukrepov za zagotovitev varnosti in obrambe države, se tehtanje po nobeni v ustavnopravni stroki uveljavljeni formuli ne izide v predlagateljevo korist. Na eni strani tehtnice imamo morebitne škodljive posledice, ki bi nastale v primeru nezadržanja:

možnost vladnega sklepanja pogodb za investicije v Slovenski vojski in s tem poraba finančnih sredstev, ki naj ne bi bila povratna. Na drugi strani tehtnice pa imamo škodljive posledice, ki bi nastale v primeru zadržanja: nezmožnost ustavno zahtevanega zagotavljanja obrambne sposobnosti države in s tem povezane varnosti državljanov in državljanov kot temeljne ustavne pravice.

34. člen Ustave ("Pravica do osebnega dostojanstva in varnosti") določa, da ima "vsakdo [...] pravico do osebnega dostojanstva in varnosti". S tem vzpostavlja ustavno zapovedano dolžnost države, da v vsakem trenutku ter na srednji in dolgi rok učinkovito zagotavlja prav takšno stanje varnosti vsakega posameznika in suverena (ljudi) kot celote. Takšno stanje učinkovite varnosti ni zagotovljeno, kadar je vojska države finančno dolgotrajno podhranjena. Da je Slovenska vojska v takšnem kronično podhranjenem stanju, potrjujejo strokovne ocene tako na nacionalni kot na mednarodni ravni.

Glede nacionalne ravni, Vlada pojasnjuje, da dosedanja rast investicijskih sredstev za potrebe Slovenske vojske "ne zagotavlja potrebnega razvojnega preskoka in modernizacije, ki bi omogočala vzpostavitev zmogljivosti, opredeljenih v dolgoročnih razvojnih programih Slovenske vojske. [...] Odsotnost potrebnih sredstev pa se odraža v stanju Slovenske vojske, ki je od leta 2013 ocenjena z nezadostno oceno za delovanja v krizi ali vojni". Vlada se pri tem sklicuje na stališče stroke (izrecno npr. prof. dr. Ljubice Jelušič), ki ga predstavi v svojem odgovoru na vlogo predlagatelja: "nujnost zakona ni v tem, da kar naenkrat potrebujemo orožje za obrambo, temveč v tem, da zakon omogoča nakupe, razpotegnjene skozi več let v skladu s tem, kaj dopušča proračun. Prav tako stroka nujnost sprejetja zakona pojasnjuje z nezadostno oceno Slovenske vojske za delovanje v krizi ali vojni".¹

Te nacionalne ugotovitve potrjujejo tudi strokovne ocene z mednarodne ravni: "Ob pregledu zmogljivosti Republike Slovenije z zavezništvom Nata in uresničevanja zavez Republike Slovenije, je januarja 2020 ekspertna skupina zavezništva opozorila, da je nezadovoljivo stanje pripravljenosti Slovenske vojske posledica dolgotrajne finančne podhranjenosti Slovenske vojske. [...] Ob tem so se zaradi spremenjenih varnostnih razmer v neposredni bližini Nata vse države članice na Vrhu Nata 2014 z Valižansko zavezo zavezale, da bodo zaustavile trend padanja obrambnih izdatkov in povečale obrambne izdatke s trendom približevanja k 2 % BDP".² Valižansko zavezo so države članice potrdile tudi na zasedanju Nata julija 2018 in decembra 2019.³

Ker je na obrambnem področju v razmerah kronične podhranjenosti Slovenske vojske zaradi specifičnosti trga po naravi stvari potrebno ne le kratkoročno, ampak predvsem tudi srednje in dolgoročno investicijsko načrtovanje, je potreba po takšni pravni podlagi, ki

¹ Navedba Vlade, str. 27 in str. 30 spisa, ter opomba 30 na str. 30.

² Navedbe Vlade, str. 27 spisa.

³ Prav tam.

jo nudi ravno izpodbijani zakon, očitna. V nasprotnem primeru je ogrožena učinkovita sanacija kronične podhranjenosti Slovenske vojske. Na tak način država ne izpolni svoje ustavno zapovedane dolžnosti učinkovitega zagotavljanja varnosti vsakega posameznika in celotnega suverena (ljudi) niti na kratki niti na srednji oziroma dolgi rok. V primeru, če naj veljavnost zakona preneha ali se zadrži, je posledica torej onemogočanje ene najbolj temeljnih ustavnih pravic in obenem ene najbolj temeljnih ustavnih dolžnosti države.

Takšna škoda (onemogočanje učinkovitega zagotavljanja temeljne ustavne pravice do varnosti posameznikov in suverena kot celote) je v svobodni demokratični družbi že *per se* neprimerljivo večja od domnevne finančne škode, ki jo v primeru nezadržanja zakona zatrjuje predlagatelj (možnost vladnega sklepanja pogodb za investicije v Slovenski vojski in s tem poraba finančnih sredstev, ki naj ne bi bila povratna).⁴ Nasprotni sklep bi bil še posebej očitno neutemeljen v luči opisanih stališč stroke glede kronične podhranjenosti Slovenske vojske (in s tem pravice do varnosti), ki se lahko popravi le preko daljšega obdobja ter na srednje in dolgoročni način, kot po naravi stvari to terja dolgoročnejše planiranje na tem specifičnem področju.

III.

Drugič, tudi če bi k analizi primera pristopili po poti ustavne določbe o prepovedi referendumov o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe in varnosti ljudi ("referenduma ni dopustno razpisati o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč", drugi odstavek 90. člena Ustave), bi prišli do istega rezultata. Iz opisanega stanja kronične podhranjenosti Slovenske vojske, ki ga stroka tako na nacionalni kot mednarodni ravni označuje kot stanje "nezadovoljive pripravljenosti" za delovanje v primeru krize ali vojne, očitno izhaja, da gre za primer zakona, ki je nujen za srednje in dolgoročno sanacijo takšnega nezadovoljivega stanja. To pomeni, da sodi takšen zakon pod citirano določbo Ustave ("**nujni**" ukrep za zagotovitev dovolj učinkovite obrambe in s tem varnosti) in je bil referendum o tem zakonu torej ustavno skladno nedopuščen. Vprašanje zadržanja se torej sploh ne postavi iz razloga očitne neutemeljenosti zahteve za oceno ustavnosti.⁵

⁴ Pogojnik v zadnjem delu stavka je uporabljen zato, ker Državni zbor, kot nasprotna stranka postopka, pojasnjuje, da ob upoštevanju kratkega roka za odločitev Ustavnega sodišča ter pravne narave in dalj časa trajajočega postopka sklepanja tovrstnih pogodb v tem obdobju pogodbe ne morejo biti sklenjene in s tem celo niti očitane finančne posledice ne bi nastale.

⁵ Ob tem je povsem nepomembno, da zakon ni bil sprejet po hitrem, ampak rednem postopku ipd. Nujnost srednje in dolgoročne sanacije kronične podhranjenosti Slovenske vojske ni odvisna od tega, ali se zakon sprejema po hitrem ali rednem postopku, ampak izhaja iz objektivnega dejstva kronične podhranjenosti, ki jo je nujno zagotoviti na srednje in dolgoročen način. Srednje in

Oziroma, če želite še mileje, tudi če bi Vlada in Državni zbor menila, da gre za "nujen" ukrep, kdo od sodnic ali sodnikov pa bi glede nujnosti ocenjeval drugače, kot ocenjujejo Vlada, Državni zbor ter domača in mednarodna stroka, bi vseeno tak sodnik ali sodnica morala priznati, da je takšno stališče Vlade, Državnega zbora in stroke o nujnosti tovrstnih srednje in dolgoročnih vlaganj eno od možnih razumnih stališč. Čim pa to priznamo (in drugače kot priznati razumnost takega stališča med razumnimi ni mogoče), zakon ne more biti protiustaven. Pri izrazito strokovno-političnih vprašanjih, kot je vprašanje financiranja obrambne sposobnosti države, imata namreč vlada in parlament zagotovljeno polje svoje lastne presoje o nujnosti ukrepanja, saj je to vprašanje ravno vprašanje iz njune jedrne pristojnosti in ne kakšne pristojnosti ustavnih sodnikov, ki niso niti obramboslovci niti nimajo specializiranega znanja in ne podatkov o tako podrobnem strokovno-političnem vprašanju. Tudi po tej skrajno mili poti presoje bi torej ne mogli drugače kot priznati, da gre za primer zakona iz drugega odstavka 90. člena Ustave ("nujnost" ukrepa, kot jo vidita vlada in parlament) in s tem za zakon, ki ga sploh ni mogoče izpodbijati z referendumom. Tudi po tej poti argument, da naj ne bi šlo za tak zakon, po pravilih ustavne stroke ne more uspeti.

Tako je vsaj v okoljih svobodnih demokratičnih družb, kjer sta ustavnopravna stroka in ustavnosodna presoja resni obrti in politični volji nedotakljivi svetinji.



Dr. Dr. Klemen Jaklič
(Oxford ZK, Harvard ZDA)
Sodnik

dolgoročne cilje je mogoče zagotavljati preko obeh procesnih možnosti – hitrega in rednega zakonodajnega postopka.