



**Številka:** U-I-483/20-19

**Datum:** 12. 4. 2021

## **ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. ROKA ČEFERINA K ODLOČBI ŠT. U-I-483/20 Z DNE 1. 4. 2021**

1. Z odločbo, h kateri dajem to odklonilno ločeno mnenje, je večina kolegov, sodnice in sodnikov, odločila, da Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (v nadaljevanju ZZSISV26) ni v neskladju z Ustavo. Po mnenju večine so v obravnavani zadevi izpolnjeni pogoji za izključitev referendumu v smislu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, saj naj bi izpodbijani zakon določal nujne ukrepe za zagotovitev obrambe države oziroma varnosti. Z navedenim stališčem se ne morem strinjati, zato sem glasoval proti sprejetju odločbe, h kateri dajem to ločeno mnenje. V nadaljevanju bom poskusil svoje stališče podrobneje pojasniti.

2. Ne dvomim o tem, da je Slovenska vojska slabo opremljena in da bi za učinkovito opravljanje svojega dela potrebovala investicije v svojo opremo in infrastrukturo. Splošno znano dejstvo je, da so v preteklih letih vsakokratni organi oblasti Slovenski vojski namenjali tako nizek delež proračunskih sredstev, da sta bila njen razvoj in modernizacija onemogočena. Zgovoren je že podatek, da je Slovenska vojska od leta 2013 pa do danes ocenjena z oceno nezadostno za delovanje v krizi ali vojni in da je pregled stanja njene zmogljivosti, ki so ga opravili organi zveze NATO, pokazal, da ni zmožna za delovanje v zahtevnejšem spektru operacij. Glede na navedeno lahko verjamem navedbam Vlade, ki jih je podala v obravnavani zadevi, da bi bilo tako zaradi zagotovitve varnosti države kot tudi zaradi izpolnjevanja mednarodnih obveznosti, ki jih je prevzela Republika Slovenija, potrebno zagotoviti primerno visoko in morda tudi dolgoročno financiranje Slovenske vojske.

3. Vendar v obravnavani zadevi ni bistveno vprašanje, kakšno je stanje Slovenske vojske in ali ta potrebuje dodatna finančna sredstva za dvig svoje bojne pripravljenosti. Bistveno vprašanje je, ali je v 2. točki tega ločenega mnenja opisano dejansko stanje mogoče podrediti pod prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave. Z drugimi besedami, bistveno vprašanje v obravnavani zadevi je, ali lahko štejemo zakon, s katerim se zagotovijo finančna sredstva za investicije v Slovensko vojsko, ki je slabo opremljena zaradi dolgoletnega (pre)nizkega financiranja, za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države in varnosti, glede katerega v smislu citirane ustavne določbe ni dopustno razpisati referendumu.

4. Pri iskanju odgovora na zgoraj navedeno vprašanje naj uvodoma opozorim na dosedanjo ustavnosodno presojo v podobnih zadevah. V zadevi št. U-II-2/15 je Ustavno sodišče obravnavalo primer dopustnosti izključitve referendumu glede zakona s področja obrambe države in varnosti. Odločalo je o ustavnosti novele Zakona o obrambi, s katero je dobil Državni zbor pristojnosti za sprejetje odločitve o morebitnem angažiranju Slovenske vojske pri varovanju državne meje. Ustavno sodišče je v svoji odločbi pritrdilo stališčem Državnega zbora, da je bil referendum o tem zakonu na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave utemeljeno izključen. Po mnenju Ustavnega sodišča je Državni zbor izkazal razumne razloge za sklep, da je bilo sprejetje ukrepov iz izpodbijanega zakona nujno. Z izpodbijano novelo Zakona o obrambi se je namreč reševalo urgentno situacijo. Povečan pritisk nezakonitih migrantov in beguncev na državne meje je po mnenju Državnega zbora, ki mu je sledilo tudi Ustavno sodišče, zahteval časovno neodložljivo reakcijo. Morebiten razpis referendumu bi lahko odložil sprejetje ukrepov, s katerimi ni bilo mogoče odlašati, saj bi sicer to lahko vodilo do ogrožitve državne varnosti. Ustavno sodišče je na podlagi opisanega dejanskega stanja odločilo, da razpis referendumu o izpodbijanem zakonu v skladu s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave ni bil dopusten.

5. Med opisanim dejanskim stanjem iz zadeve št. U-II-2/15 in okoliščinami obravnavane zadeve pa so očitne bistvene razlike. Na v prejšnji točki tega ločenega mnenja opisan pritisk na slovenske meje, ki je morda policija brez pomoči vojske ne bi več zmogla učinkovito varovati, je bilo treba po sami naravi stvari hitro reagirati. Šlo je za okoliščine, ki so zahtevale takojšnje, torej časovno neodložljivo ukrepanje. Zamuda pri sprejetju ukrepov, ki bi bila posledica morebitnega razpisa ali izvedbe referendumu, bi lahko povzročila nevarnost za državo. V opisanih okoliščinah je bila dodelitev dodatnih pooblastil Državnemu zboru glede morebitnega angažiranja vojske na državnih mejah brez dvoma **nujen ukrep** v smislu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave.

6. V obravnavani zadevi pa je dejansko stanje drugačno. Slabo stanje Slovenske vojske, ki je posledica njenega dolgoletnega zanemarjanja s strani zakonodajne in izvršilne veje oblasti, ni dogodek, ki bi zahteval nujno, takojšnjo, časovno neodložljivo reakcijo. Za razliko od okoliščin v zadevi št. U-II-2/15 tu ne gre za resno in nepričakovano grožnjo obrambi države in njeni varnosti, s katero bi se bilo treba spopasti takoj, sicer bi bili ogroženi obramba in varnost države. Nezadostna opremljenost Slovenske vojske, ki naj bi jo reševal ZZSISV26, je posledica dolgoletnega procesa, ki bi gotovo terjal reakcijo izvršilne in zakonodajne veje oblasti, vendar pa ta ni tako časovno neodložljiva, da glede tega ne bi bilo dopustno razpisati referendumu. Nasprotno, prevzem tako visoke in dolgoročne proračunske obremenitve za državo, kot jo omogoča ZZSISV26, bi zahteval kar največji družbeni konsenz v okviru demokratičnega družbenega procesa.

7. Da je nujnost sprejetja ukrepov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave povezana z njihovo časovno neodložljivostjo, pa smiselno izhaja tudi iz ustavodajnega

gradiva ob sprejemanju ustavnega zakona o spremembah 90., 97., in 99. člena Ustave.<sup>1</sup> Ustavna komisija Državnega zbora je v navedenem dokumentu glede predlagane izključitve referendumu v zvezi z nujnimi ukrepi s področja obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč med drugim zapisala, da predlog spremembe Ustave " ... ne izključuje razpisa referendumu o vseh zakonih, ki urejajo ta področja, temveč le o zakonih, ki se sprejemajo zaradi nujnih ukrepov na teh področjih. Pri nujnem ukrepanju mora biti delovanje hitro in učinkovito, kar pa bi razpis in izvedba referendumu preprečevala. Upoštevati je namreč treba, da bi po predlagani zasnovi zakonodajnega referendumu od vložitve pobude skupine volivcev za razpis referendumu do sprejete referendumu odločitve preteklo več mesecev."<sup>2</sup> Iz navedenega izhaja, da je bil namen ustavodajalca pri sprejetju v tej zadevi relevantnih določb Ustave, naj se referendum izključi samo glede tistih zakonov s področja obrambe države in varnosti, ki vsebujejo ukrepe, s katerimi ni mogoče počakati do konca referendumuškega postopka, saj bi bila sicer ogrožena obramba države oziroma njena varnost.

8. Odvzem pravice do referendumu v obravnavani zadevi tako po mojem mnenju nasprotuje namenu ustavodajalca pri sprejetju prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. S sprejetjem teh ustavnih določb ustavodajalec gotovo ni želel onemogočiti izrekanja ljudstva o obsežnih dolgoročnih investicijah iz javnih sredstev. To potrjuje tudi ustaljeno stališče iz ustavnosodne doktrine, po katerem gre pri zakonih o nujnih ukrepih na področju obrambe in varnosti za izjemo od načeloma dopustnega referendumuškega odločanja, zato je treba pojem nujnosti razlagati restriktivno oziroma *in favorem* pravici do referendumu.<sup>3</sup>

9. Za zaključek, da ZZSISV26 ne sodi med nujne zakone s področja obrambe države in njene varnosti, pa kaže tudi dejstvo, da navedeni zakon ureja dolgoročno financiranje Slovenske vojske in da ima ta že v veljavnih proračunih za leti 2021 in 2022 zagotovljena sredstva za svojo opremo in infrastrukturo v zneskih, ki presegajo zneske, predvidene v ZZSISV26 za navedeno obdobje.

10. ZZSISV26 tako ureja financiranje Slovenske vojske za šestletno obdobje, kar že samo po sebi vzbuja pomisleke o nujnosti njegovega takojšnjega sprejetja. Poleg tega ima Slovenska vojska na podlagi sprejetih proračunov za leti 2021 in 2022 za infrastrukturo in opremljenost že odobrena sorazmerno visoka sredstva, in sicer v letu 2021 v višini 104.782.000 EUR, v letu 2022 pa v višini 132.476.000 EUR. Slovenska vojska ima torej za naslednji dve leti zagotovljena sredstva za infrastrukturo in opremljenost ne glede na določbe izpodbijanega zakona in v višjih zneskih, kot ji jih namenja izpodbijani zakon za ti dve leti. Ob upoštevanju navedenega dejstva, torej da so finančne potrebe Slovenske vojske v zvezi z investicijami v njeno opremo in infrastrukturo

---

<sup>1</sup> Glej Poročilo Ustavne komisije Državnega zbora o pripravi predloga ustavnega zakona o spremembah 90., 97. in 99. člena Ustave Republike Slovenije z dne 29. 3. 2012.

<sup>2</sup> Prav tam, str. 14.

<sup>3</sup> Prim. odločbo Ustavnega sodišča št. U-II-1/15, 49. točka obrazložitve.

že na podlagi sprejetih proračunov v celoti pokrite za naslednji dve leti, je še posebej težko razumeti, zakaj naj bi ZZSISV26 šteli za nujno, časovno neodložljivo reakcijo organov oblasti na grožnjo za obrambo države in njeno varnost.

11. Pri tem je treba tudi upoštevati, da bi uveljavitev izpodbijanega zakona pomenila prevzem dolgoročnih in visokih finančnih obveznosti za proračun Republike Slovenije. Izpodbijani zakon omogoča Ministrstvu za obrambo, da pogodbe v celotnem znesku 780 milijonov EUR sklene že v letu 2021, če posamezne plačilne obveznosti zapadejo skladno z razpoložljivimi sredstvi v posameznih letnih proračunih. S sklenitvijo pogodb na podlagi 4. člena ZZSISV26 bi sedanji predstavniki oblasti v imenu države prevzeli obveznosti, ki bi bremenile državo v naslednjih šestih letih in s tem determinirali različne družbene prioritete in razmerje njihovega financiranja tudi za celotno obdobje po rednih državnozbornskih volitvah, ki bodo predvidoma leta 2022 in na katerih bodo volivci izbirali nove predstavnike oblasti. Novoizvoljeni predstavniki oblasti kljub morda drugačnemu tehtanju pomena različnih družbenih prioritet zaradi že sklenjenih pogodb o nakupu vojaške opreme ne bodo mogli uresničiti svojih političnih programov (politik) in s tem volje ljudstva, ki bi jih izvolilo.

12. Ob tem ne gre zanemariti okoliščin, v katerih se trenutno nahaja država. Epidemija ni povzročila le zdravstvene in ekonomske krize, temveč je hkrati tudi razgalila hudo kadrovsko in materialno podhranjenost javnega zdravstva in oskrbe starejših oseb. Omenjene okoliščine dodatno utrjujejo zaključek, da mora biti v primerih velikih strateških investicij iz javnih sredstev, ki so namenjene odpravi slabe in dalj časa trajajoče situacije (v konkretnem primeru na področju operativnosti vojske), dopuščeno ljudstvu, da se o tem izjavi tudi na referendumu. Tudi zato je odvzem pravice do odločanja na referendumu o ZZSISV26, predvsem glede na opisano obsežnost in dolgoročnost načrtovanih investicij v Slovensko vojsko, nesorazmeren poseg v demokratični družbeni proces.

13. Glede na navedeno menim, da je večina kolegov premalo kritično sledila navedbam Vlade in Državnega zbora o tem, da so v obravnavani zadevi izpolnjeni ustavni pogoji za izključitev referenduma. Vsak poseg v demokratični družbeni proces, katerega pomemben element je tudi pravica do referenduma, bi moralo Ustavno sodišče strogo preizkusiti. V obravnavanem primeru tega ni storilo in je prehitro in premalo kritično prikimalo Vladi in Državnemu zboru. Zato odločbe, h kateri dajem to ločeno mnenje, nisem mogel podpreti.

Dr. Rok Čeferin  
Sodnik