



Številka: U-I-483/20-20

Datum: 12. 4. 2021

**ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. MATEJA
ACCETTA K ODLOČBI ŠT. U-I-483/20 Z DNE 1. 4. 2021, KI SE
MU PRIDRUŽUJE SODNICA DR. KATJA ŠUGMAN STUBBS**

I.

1. Slovenska vojska je v slabem stanju. Kot je razvidno iz poročil Generalštaba Slovenske vojske, je že od leta 2013 ocenjena z nezadostno oceno za delovanje v krizi ali vojni, v okviru zveze NATO pa za nezmožno delovanja v zahtevnejšem spektru (bojnih) operacij, pri čemer so njene težave v veliki meri povezane s prenizkim financiranjem.¹ Te ocene tako kot večinska odločba sprejemam tudi sam in pritrjujem potrebi po ustreznem financiranju Slovenske vojske. Vendar pa omenjene ocene same po sebi še ne odgovorijo na vprašanje, ali je izpodbijani Zakon o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (v nadaljevanju ZZSISV26) tak zakon, glede katerega je na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave dopustno izključiti možnost referendumu. To vprašanje zahteva vsebinsko presojo v luči ustrezne razlage upoštevne ustavne določbe; pri tej pa sam nisem mogel slediti razlogovanju iz večinske odločbe in končno tudi ne podpreti izreka odločbe.

2. Moje ključno razhajanje z obrazložitvijo večinske odločbe je v razlagi pojma "nujni ukrepi" iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ter s to razlago povezanega vprašanja, na kakšne zakone se ta ustavna določba nanaša. Po moji presoji je večinska odločba zavzela napačno razlago tega pojma, vsled te razlage pa prišla do napačnega sklepa, da tudi ZZSISV26 sodi med zakone iz omenjene ustavne določbe. To je seveda za presojo zahteve v obravnavani zadevi ključno, saj so v skladu z njo iz referendumu tudi na področju obrambe in varnosti izvzeti le zakoni "o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države ali varnosti". Čeprav je nujnost ukrepanja lahko povezana tudi s postopkovnimi vidiki sprejemanja in uveljavljanja ukrepov (torej z vprašanji dinamike zakonodajnega postopka in morebitnih postopkov sodnega nadzora nad veljavnostjo zakona, tako kot v obravnavani zadevi časovnih okvirov postopka po 21. a členu Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (v nadaljevanju ZRLI)), se sicer strinjam s presoji

¹ Podrobnejši pregled upoštevne stanja Slovenske vojske skupaj z viri večinska odločba korektno povzema v 46. in 47. točki obrazložitve.

večine, da je pomen "nujnosti" oziroma "nujnih ukrepov" predvsem treba opredeliti v vsebinskem smislu. Vendar pa menim, da je večinska odločba pri tem zagrešila napako.

3. V nadaljevanju tega mnenja to svoje stališče podrobneje utemeljujem z razlago pojma "nujni ukrepi" v skladu z ustaljenimi metodami razlage predpisov oziroma splošnih pravnih aktov, nato pa se v luči te razlage opredelim še do razlogovanja iz večinske odločbe.

II.

Potreba po razlikovanju med dvema pomenoma pojma "nujnost"

4. Večinska odločba po moji oceni ne posveča dovolj pozornosti dejstvu, da se pojem "nujnost" v slovenskem pravnem redu oziroma pravni terminologiji pogosto uporablja v dveh vsebinsko različnih pomenih.²

5. V skladu s prvim od teh dveh pomenov pojem "nujnost" izraža *neizogibno potrebnost*, kot na primer pri pogoju nujnosti v okviru strogega testa sorazmernosti ob presoji ukrepa, ki pomeni poseg v človekovo pravico. Da zadosti pogoju nujnosti, mora biti ukrep nujen v smislu neizogibne potrebnosti za doseg zasledovanega (ustavno dopustnega) cilja v določenem obsegu. Če obstaja drug, milejši ukrep, ki manj posega v zavarovano pravico, hkrati pa vsaj enakovredno uresničuje zasledovani cilj, potem presojeni ukrep ni "nujen" in posledično tudi ne sorazmeren s težo posega v pravico.³ Podobno že po Ustavi velja tudi za možnost zakonodajalca, da z zakonom določi način uresničevanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, če je to nujno zaradi same narave posamezne pravice ali svoboščine (drugi odstavek 15. člena Ustave).

6. V skladu z drugim, tudi pogosto uporabljenim pomenom pa "nujnost" izraža (še) *časovno neodložljivost*, kot na primer v zvezi z grozečo nevarnostjo ali izrednim dogodkom, ki terja takojšnje ukrepanje. Izredni dogodek oziroma grozeča nevarnost je lahko naravna ali druga nesreča,⁴ lahko pa tudi siceršnja zdravstvena,⁵ socialna⁶ ali

² Le mimogrede (in samo po sebi nikakor ne odločilno) je mogoče dodati, da oba pomena odraža tudi splošna raba pridevnika *nujen*, kot jo po Slovarju slovenskega knjižnega jezika (v op. 32 k 33. točki obrazložitve) povzema že večinska odločba.

³ Na enak način je izraz "nujen" uporabljen v Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP), ko opredeljuje pogoje za dopustno omejitev posameznih človekovih pravic – glej npr. drugi odstavek 8. člena EKČP.

⁴ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami (Uradni list RS, št. 51/06 – uradno prečiščeno besedilo, 97/10 in 21/18 – ZNORg – v nadaljevanju ZVNDN) tako denimo med osnovne pogoje za življenje ob naravni in drugi nesreči uvršča nujno zdravstvena oskrba ljudi in živali, nastanitev in oskrbo ogroženih s pitno vodo, hrano, zdravili in drugimi osnovnimi življenjskimi potrebščinami, oskrbo z električno energijo, zagotovitev nujnih prometnih povezav in delovanja komunalne infrastrukture, zagotovitev in zaščito nujne živinske krme ter zaščito kulturne dediščine (27. točka 8. člena).

⁵ Tako recimo Pravilnik o službi nujne medicinske pomoči (Uradni list RS, št. 81/15 in 93/15 – popr.) ureja izvajanje nujne medicinske pomoči in nujnih prevozov poškodovanih in obolelih oseb. Slovenski medicinski slovar nujno medicinsko pomoč opredeljuje kot pomoč, "ki jo dajejo

druga stiska ljudi in skupnosti,⁷ ki privede do neodložljive potrebe po takojšnjem ukrepanju. V skladu s tem drugim pomenom gre torej za okoliščine, ki terjajo takojšnje ukrepanje brez odlašanja, ker bi lahko odložitev ukrepanja privedla do nedopustnih in nepopravljivih posledic za ustavno varovane vrednote, ki jih ukrepi skušajo zavarovati.

7. Drugi pomen sicer praviloma vključuje poudarek prvega (ustrezno uveljavljeni ukrepi, ki so časovno neodložljivi, so praviloma tudi neizogibno potrebni za doseg zasledovanega cilja), ne velja pa tudi obratno (ukrepi, ki so neizogibno potrebni za doseg nekega ustavno dopustnega cilja zakonodajnega urejanja, niso vedno tudi časovno neodložljivi).

8. Med obema pomenoma torej obstaja upoštevna vsebinska razlika, ki se v tujih pravnih sistemih odraža tudi v terminološkem razlikovanju, v skladu s katerim sta za opredeljena pomena uporabljani različni poimenovanji: prvo izraža pomen nujnosti v smislu neizogibne potrebnosti (kot npr. angleški izraz *necessary*), drugo pa pomen v smislu časovne neodložljivosti (kot npr. angleški izraz *urgent*).⁸ Ker lahko v slovenskem pravnem izrazju pojem "nujnost" odraža en ali drugi pomen,⁹ je v vsakem konkretnem primeru presoje pravnega pravila, kadar to ni razvidno že na prvi pogled, treba ugotoviti, ali v njem uporabljeni pojem "nujnost" izraža prvi ali drugi pomen.

9. Večinska odločba tega razlikovanja vsaj izrecno ne naslovi, ampak zavzame enotno razlago pojma "nujnost", ki do neke mere nekako skuša zaobjeti oba pomena, v bistvenem pogledu pa sprejme pomen neizogibne potrebnosti.¹⁰ V skladu s tako zavzeto razlago je časovna razsežnost ukrepov nato le ena izmed dejanskih okoliščin, ki vplivajo na uporabo merila nujnosti v konkretnem primeru.¹¹ Po moji presoji je to že v osnovi napačno izhodišče, ki mu nato v napačno smer sledi tudi razlaga upoštevne ustavne določbe. V izhodišču bi Ustavno sodišče moralo opredeliti, katerega od obeh upoštevno različnih pomenov je treba pripisati pojmu "nujnost" oziroma, še natančneje, besedni

zdravstveno izobraženi delavci na mestu poškodovanja ali nenadne obolesti, med prevozom v ustrezno ustanovo ali tudi v sami ustanovi".

⁶ Tako denimo Zakon o spodbujanju skladnega regionalnega razvoja (Uradni list RS, št. 20/11, 57/12 in 46/16) ureja tudi nujne ukrepe regionalne politike v posebnih nepredvidljivih okoliščinah, do katerih med drugim lahko pride zaradi socialne ogroženosti prejemnika spodbude in članov njegove družine (prvi odstavek 30. člena zakona).

⁷ Že dolgo je denimo možnost nujnega ukrepanja omenjena tudi v zvezi z varstvom okolja. V evropskem kontekstu glej npr. še vedno veljavni sporazum iz leta 1973 o možnosti nujnih ukrepov v zvezi z varstvom okolja – glej Agreement of the Representatives of the Governments of the Member States meeting in Council of 5 March 1973 on information for the Commission and for the Member States with a view to possible harmonization throughout the Communities of urgent measures concerning the protection of the environment (OJ C 9, 15. 3. 1973, str. 1–2).

⁸ Pridevniku "nujen" v smislu "neizogibno potreben" tako denimo ustrezajo že omenjeni angleški izraz "necessary", nemški "notwendig" in francoski "nécessaire" (glej npr. ubeseditve drugega odstavka 8. člena EKČP v teh jezikovnih različicah), v smislu "časovno neodložljiv" pa že omenjeni angleški "urgent", nemški "dringend" in francoski "urgente".

⁹ Vendar glej tudi 10. točko mnenja spodaj.

¹⁰ Tako denimo v 33. točki obrazložitve nujne ukrepe razlaga kot ukrepe, ki se "ne smejo opustiti ali odložiti, oziroma kot ukrepe, brez katerih obrambe države oziroma varnosti ni mogoče zadovoljivo zagotavljati".

¹¹ Glej 36. točko obrazložitve odločbe.

zvezi "nujni ukrepi" v prvi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave, kot s pomočjo ustaljenih metod razlage predpisov v nadaljevanju tega mnenja poskušam sam.

Razlaga besedne zveze "nujni ukrepi" iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave

10. Na prvi pogled se zdi, da *jezikovna razlaga* pri razlagi omenjene ustavne določbe v enaki meri mogoča oba pomena pojma "nujnost", vendar pa je treba upoštevati, da določba vsebuje sestavljeno besedno zvezo "nujni ukrepi".¹² Čeprav se tudi zveza "nujni ukrepi" na splošno lahko razteza na oba pomena,¹³ je ta besedna zveza, kadar se nanaša na normodajno urejanje, vendarle pogosteje uporabljena v drugem pomenu časovne neodložljivosti, kot denimo potrjujejo tudi neposredno uporabne vzporednice s tujimi jeziki pri zakonodajnem delovanju Evropske unije,¹⁴ medtem ko se za izražanje prvega pomena pogosto uporablja drugačno poimenovanje "potrebni ukrepi".¹⁵

11. Temu že tu mimogrede dodajam ugotovitev, da je na enak način (torej kot "urgent measures") besedna zveza "nujni ukrepi" iz prve alineje drugega odstavka 90. člena prevedena tudi v uveljavljenem angleškem prevodu Ustave,¹⁶ ki je med drugim dostopen tudi na spletni strani Ustavnega sodišča.¹⁷ Angleški prevod, pa naj bo še tako pretehtan in strokovno pripravljen, seveda ne more neposredno narekovati pomena izvornih slovenskih izrazov v ustavnih določbah, povsem brez sporočilne vrednosti pa nemara vendarle ni.

12. Poleg tega – ne glede na upoštevnost in sporočilnost zgoraj omenjene primerjave jezikovnih različic – določba govori o nujnih ukrepih za "zagotovitev" obrambe in varnosti in ne, kot v drugih kontekstih številne druge ustavne določbe,¹⁸ za "zagotavljanje"

¹² Določba namreč govori o "nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države" in ne denimo o "ukrepih, nujnih za zagotavljanje obrambe države".

¹³ Pravni terminološki slovar nujni ukrep na splošno opredeljuje kot "ukrep, potreben za zavarovanje javnega interesa, zlasti življenja in zdravja ljudi, javne varnosti, javnega reda in miru ali premoženja večje vrednosti".

¹⁴ V skladu s katerim besedni zvezi "nujni ukrepi" v angleščini najbolj ustreza besedna zveza "urgent measures" ali "emergency measures", v nemščini "Sofortmaßnahmen" ali "Dringlichkeitsmaßnahmen", v francoščini pa "mesures urgentes" ali "mesures d'urgence".

¹⁵ Oboje potrjuje in ponazarja spletna baza evropskih pravnih besedil EUR-LEX, kjer je mogoče vzporejati različne jezikovne različice uradnih aktov EU, med katerimi jih veliko naslavlja potrebo po sprejemanju nujnih ukrepov v enem ali drugem pomenu (pri čemer v naslovih aktov močno prevladuje drugi pomen, torej o nujnih ukrepih kot časovno neodložljivih ukrepih). V tej spletni bazi je tako denimo 21 aktov EU, ki v angleški različici v naslovu vsebujejo zvezo "necessary measures", od katerih jih šestnajst vsebuje tudi slovensko različico. Od teh šestnajstih besedil v slovenski jezikovni različici petnajst besedil uporablja besedno zvezo "potrebni ukrepi", le eno (slovenska različica sodbe Splošnega sodišča iz leta 2007) pa "nujni ukrepi".

¹⁶ V katerem se torej začetek drugega odstavka glasi: "*A referendum may not be called: - on laws on urgent measures to ensure the defence of the state, security, or the elimination of the consequences of natural disasters [...]*"

¹⁷ Glej <<https://www.us-rs.si/legal-basis/constitution/?lang=en>> (12. 4. 2021).

¹⁸ Glej 5. člen Ustave (po katerem država "[v]aruje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti"), tretji odstavek 41. člena (po katerem imajo starši pravico, da

obrambe in varnosti. Ker ustavnopravna razlaga mora izhajati iz predpostavke, da je bila tudi tu izbira izraza plod tehtnega razmisleka ustavodajalca, potem že uporaba dovršne namesto nedovršne oblike glagolskega vida v tej določbi dodatno napeljuje na sklep, da je z njo mišljeno enkratno oziroma časovno omejeno, ne pa trajajoče ukrepanje. Ko ta ustavna določba govori o nujnih ukrepih, je torej že po jezikovni razlagi bližje pomenu časovne neodložljivosti kot pa (zgolj) neizogibne potrebnosti teh ukrepov.

13. Isti pomen še dodatno utemeljuje *sistematična razlaga*. Če ponovim, prva alineja drugega odstavka 90. člena Ustave govori o "nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč". Ko gre za "zagotovitev odprave posledic naravnih nesreč", se zdi, da so nujni ukrepi nedvomno tisti neodložljivi ukrepi, ki naj brez odlašanja uredijo časovno nujna oziroma neodložljiva vprašanja ob pojavu naravne nesreče, kot so zdravstvena oskrba ljudi in živali, reševanje oziroma evakuacija in začasna oskrba neposredno ogroženih in prizadetih posameznikov, nujno in ažurno obveščanje splošnega prebivalstva, nujna (neodložljiva) gradbena in tehnična dela, morebitni nujni ukrepi za ponovno vzpostavitev prometnih povezav, itd.¹⁹ Posledično sistematična razlaga utemeljuje sklep, da je treba besedno zvezo "nujni ukrepi" tudi v zvezi z zagotovitvijo obrambe in varnosti razumeti kot časovno neodložljive ukrepe. Nasprotno razumevanje bi namreč zahtevalo, da se ista besedna zveza v isti povedi razlaga na dva pomembno različna načina. Poleg tega Ustava besedno zvezo "nujni ukrepi" vsebuje (le) še v prvem odstavku 92. člena, ki govori o sprejemanju nujnih ukrepov ob razglasitvi vojnega ali izrednega stanja, kadar velika in splošna nevarnost ogroža obstoj države. Tudi v kontekstu 92. člena Ustave oziroma razglasitve izrednega stanja si je težko zamisliti, da zveza "nujni ukrepi" ne bi vsebovala poudarka časovne neodložljivosti ukrepov za odvrnitev te (neposredno) grozeče nevarnosti.

14. K enakemu sklepu nadalje vodi *zgodovinska razlaga*. Odločba (v 31. točki obrazložitve) že korektno navaja, da 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 izhaja, da se je ustavodajalec pri oblikovanju izjeme glede dopustnosti zakonodajnega referenduma iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave zgledoval po vsebinskih razlogih za nujen

"zagotavljajo svojim otrokom versko in moralno vzgojo"), 55. člen (po katerem država "zagotavlja možnosti za uresničevanje" svoboščine glede odločanja staršev za rojstva svojih otrok), 56. člen (po katerem se otrokom "zagotavlja posebno varstvo pred gospodarskim, socialnim, telesnim, duševnim ali drugim izkoriščanjem in zlorabljanjem"), 66. člen (po katerem država "zagotavlja" varstvo dela in zaposlovanja) in 70.a člen Ustave (po katerem država "zagotavlja" oskrbo prebivalstva s pitno vodo in z vodo za oskrbo gospodinjstev). Dovršno obliko "zagotovitev" Ustava uporablja le v drugem odstavku 32. člena (ko govori o dopustnosti omejevanja svobode gibanja za zagotovitev poteka (konkretnega) kazenskega postopka), v tu upoštevni prvi alineji drugega odstavka 90. člena in v drugem odstavku 140. člena Ustave (po katerem lahko država "z zakonom prenese na občine opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, če za to zagotovi tudi potrebna sredstva").

¹⁹ Ne da bi se s tem želela zagovarjati zakonsko-skladna razlaga Ustave, takšno razumevanje nujnosti pri ukrepih v primeru naravnih in drugih nesreč nato na zakonski ravni tudi na splošno odraža vsebina ZVNDN.

zakonodajni postopek, kot jih določa Poslovnik Državnega zbora. V tem pogledu je verjetno sledil tudi razlogovanju, ki je še pred ustavno spremembo zakonodajalca vodilo k sprejetju podobne določbe v prvotnem Zakonu o referendumu in o ljudski iniciativi iz leta 1994, ki je možnost razpisa referenduma izrecno izključevala pri "zakonih, ki se sprejemajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče".²⁰ Seveda zgolj pričakovanje oziroma običajna možnost, da bo zakon, o katerem naj ne bi bilo dopustno razpisati referenduma, sprejet po nujnem zakonodajnem postopku,²¹ še ni dovolj za presojo, ali je v določenem primeru šlo za nujne ukrepe,²² vendar pa je lahko upoštevni pokazatelj razmišljanja zakonodajalca oziroma ustavodajalca ob snovanju ustavne določbe.

15. Odločba nadalje (v 34. točki obrazložitve) s sklicevanjem na različna besedila iz ustavodajnega gradiva povsem korektno navaja, da iz tega gradiva izhaja še troje: a) da namen omejitve možnosti referenduma ni bil izključitev možnosti razpisa referenduma "o vseh zakonih, ki urejajo ta področja, temveč le o zakonih, ki se sprejemajo zaradi nujnih ukrepov na teh področjih"; b) da naj bi bila nujnost ukrepov povezana z njihovo neodločljivostjo, kar naj bi bilo izkazano takrat, kadar bi že izvedba referenduma (odložitev uveljavitve ukrepov) povzročila škodljive posledice oziroma bi zavrnitev zakona na referendumu nujne ukrepe celo preprečila; ter c) da naj bi zavrnitev takih zakonov na referendumu "pomenila resno oviro za delovanje države oziroma za izvrševanje njenih temeljnih funkcij". Zdi pa se, da večinska odločba te poudarke v nadaljevanju presoje razume kot alternativne, medtem ko jih je po moji presoji treba brati kumulativno: poudarek c) za moje oko torej poudarka b) ne nadomešča kot nekakšna alternativna možnost utemeljitve ukrepov, ampak ga zgolj dopolnjuje.

16. Tudi glede na zgodovinsko metodo razlage je zame torej prepričljivejša razlaga, da se besedna zveza "nujni ukrepi" nanaša na časovno neodložljive ukrepe (ki pa bodo vsaj praviloma tudi neizogibno potrebni).

17. K enakemu sklepu po moji presoji vodita *namenska* in *logična razlaga*. Namen drugega odstavka 90. člena Ustave je izključitev možnosti referendumskega odločanja pri

²⁰ 10. člen Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (Uradni list RS, št. 15/94), ki je v celoti določal:

"Zakonodajnega referenduma ni mogoče razpisati:

– o zakonih, ki se sprejemajo po hitrem postopku, kadar to zahtevajo izredne potrebe države, interesi obrambe ali naravne nesreče,

– o zakonih, od katerih je neposredno odvisno izvrševanje sprejetega državnega proračuna,

– o zakonih, ki se sprejemajo za izvrševanje ratificiranih mednarodnih pogodb."

Glej tudi obrazložitev v Predlogu zakona o referendumu in ljudski iniciativi – EPA 382 – druga obravnava (Poročevalec DZ, št. 3/94), str. 26.

²¹ Kot je predvideval v op. 29 odločbe omenjeni predlog za spremembo 90. člena Ustave iz leta 2001 – s sklicem na I. Kaučič, Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma, Zbornik znanstvenih razprav, št.1, letnik 74, Pravna fakulteta, 2014, str. 69.

²² Prim. že v op. 29 odločbe navedeno delo I. Kaučič, Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma, Zbornik znanstvenih razprav, št.1, letnik 74, Pravna fakulteta, 2014, str. 69.

tistih zakonih, pri katerih bi razpis referendumu lahko privedel do protiustavnih posledic, bodisi z odložitvijo (torej že s samo izvedbo referendumu ne glede na njegov izid) bodisi z preprečitvijo (v primeru zavrnitve na referendumu) uveljavitve tistih kategorij zakonov, za katere je ustavodajalec ocenil, da njihova uveljavitev ne sme biti odvisna od možnosti referendumskega odločanja. V luči tega namena je treba opredeliti, kakšen pomen ima pri izključitvi možnosti razpisa referendumu v skladu s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave omejitev, da se v teh primerih izključitev nanaša le na "nujne ukrepe". Zakaj je torej ustavodajalec pri zakonih iz te alineje – za razliko, na primer, od druge alineje drugega odstavka istega člena – možnost razpisa referendumu izključil le za primer nujnih ukrepov za zagotovitev obrambe države, varnosti in odprave posledic naravnih nesreč? Ob predpostavki razumnega ustavodajalca namenska in logična razlaga po moji oceni vsaj v dveh pogledih nasprotujeta razlagi, po kateri bi bilo "nujne ukrepe" iz prve alineje treba razumeti kot (zgolj) neizogibno potrebne.

18. Prvič, drugi odstavek 90. člena Ustave vsebuje zelo ozko opredeljene kategorije zakonov, pri katerih je možnost referendumu izključena.²³ Kot ena izmed štirih kategorij so vanj vključeni zakoni o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe in varnosti oziroma za zagotovitev odprave posledic naravnih nesreč. V tem odstavku ni zakonov s področja zdravstva, socialne varnosti, šolstva in drugih področij, pomembnih za blagostanje skupnosti ter njenih posameznikov, na katerih prav tako lahko pride do problematičnega stanja, ki v primerljivi meri kot opisani področji terja sprejetje potrebnih ukrepov za ustrezno in učinkovito varstvo ustavno varovanih vrednot.²⁴ Razlaga, ki bi "nujnim ukrepom" iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pripisala pomen (zgolj) neizogibno potrebnih ukrepov za ustrezno trajnejšo ureditev področja obrambe in varnosti ter (kolikor je to logično sploh mogoče trditi) odpravljanja posledic naravnih nesreč, bi torej pomenila ustavodajalčevo posebno (in z vidika pooblastil zakonodajalca za urejanje njihovega delovanja in financiranja brez nevarnosti referendumskega odločanja ugodnejšo) obravnavo teh treh področij v primerjavi z drugimi za življenje skupnosti in posameznikov primerljivo pomembnimi področji delovanja države, in to (vsaj zame) brez prepričljivega vsebinskega razloga razlikovanja. Ob upoštevanju poudarjenega pomena ustavne pravice do referendumskega odločanja, ki korenini v 44. členu in prvem odstavku 90. člena Ustave, taka razlaga ne more prepričljivo osmisлити določitve prav teh treh področij kot takih, na katerih mora biti možnost referendumu izključena. Nasprotno pa poseben položaj omenjenih zakonov iz prve alineje prepričljivo pojasnjuje in v luči ustavodajalčevega namena tudi dosledno izpeljuje razlaga, da gre za zakone o tistih nujnih ukrepih, ki zaradi grozeče nevarnosti ali že nastale pereče situacije – ne glede na to, ali je ta posledica nenadnega dogodka ali pa daljšega razvoja dogodkov – terjajo takojšnje, časovno neodložljivo ukrepanje.

²³ To je Ustavno sodišče poudarilo že v odločbi št. U-II-1/15, 49. točka obrazložitve.

²⁴ Ta vidik poudarja tudi predlagatelj – glej povzetek njegovih navedb v 4. točki obrazložitve odločbe. Čeprav tovrstne navedbe niso upoštevne pri presoji utemeljenosti investicij v Slovensko vojsko, pa je ta poudarek upošteven ob opredelitvi pomena uporabljene ustavne določbe.

19. Drugič, če naj bi nujne ukrepe razumeli (le) kot potrebne ukrepe, bi to ob domnevi razumnega ustavodajalca neizogibno pomenilo tudi njegovo predvidevanje, da bo zakonodajalec o istih vprašanih lahko sprejemal tudi ne-potrebne (oziroma vsaj ne neizogibno potrebne) ukrepe, v zvezi s katerimi možnost razpisa referendumu potemtakem ne bi bila izključena. Kakšna bi bila lahko vsebina razumnih ukrepov take vrste, da bi bili namenjeni prav zagotovitvi obrambe države ali varnosti oziroma zagotovitvi odprave posledic naravnih nesreč, a hkrati za doseg teh ciljev ne bi bili (neizogibno) potrebni, pa si je težko zamisliti. Takšna razlaga torej tudi z uporabo logične metode razlage ne obstane kot vsebinsko prepričljiva.

20. Končno pa po moji presoji v enak sklep vodi tudi *argument precedensa*, saj je to vprašanje na enak način, kot ga opredeljujejo zgornji poudarki, Ustavno sodišče naslovilo že v svoji dosedanji presoji.

21. V odločbi št. U-I-47/94 z dne 19. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4) je Ustavno sodišče med drugim presojalo zgoraj omenjeno določbo prve alineje 10. člena prvotne ubeseditve ZRLI²⁵ in v zvezi z njo sprejelo naslednji dve pomembni stališči: (1) da je bil namen presojane določbe "preprečiti možno škodo zaradi referendumskega zavlačevanja uveljavitve in izvrševanja nujnih ukrepov" ter (2) da je bilo določbo prve alineje izpodbijanega člena treba razveljaviti, ker je bila preohlapna in je tako dopuščala možnost, da bi do izključitve možnosti referendumu lahko prišlo v vseh primerih zakonov s teh področij, torej tudi tedaj, ko ne bi šlo za nujne ukrepe in referendum po vsebinski plati ne bi smel biti izključen.²⁶ Čeprav se je presoja Ustavnega sodišča v navedeni

²⁵ Glej op. 20 zgoraj.

²⁶ Odločba št. U-I-47/94 z dne 19. 5. 1995 (Uradni list RS, št. 13/95, in OdlUS IV, 4), prvi in deveti pododstavek 2. točke obrazložitve, ki se v upoštevnem delu glasita:

"[Sporna razlaga izpodbijane določbe prve alineje 10. člena, po kateri naj bi bil referendum po sprejetju takega zakona še vedno mogoč,] bi bila v očitnem nasprotju z namenom te zakonske določbe (preprečiti možno škodo zaradi referendumskega zavlačevanja uveljavitve in izvrševanja nujnih ukrepov), zato bi bil tudi referendum zoper zakonsko določitev takih ukrepov, vse dokler bi še trajale razmere, zaradi katerih so bili taki ukrepi potrebni, gotovo v nasprotju z vsebino in namenom te zakonske določbe.

[...]

Edini pomislek, ki ob tem še ostaja, je ta, ali pri zakonih iz prve alineje 10. člena postopek po 16. členu ZRLI morda ne bi bil prepočasen in bi že zgolj zaradi njegove izvedbe (tudi če bi Ustavno sodišče hitro ugodilo predlogu Državnega zbora, naj se referendum o nekem takim nujnem zakonu o izrednih potrebah države, interesih obrambe ali naravnih nesrečah zaradi protiustavnosti ne izvede) lahko bile zelo pomembne ustavne dobrine hudo ali celo nepopravljivo prizadete. Ni mogoče vnaprej izključiti možnosti, da bi pri kakšnem takim zakonu lahko prišlo do tega, vendar pa je na drugi strani očitno, da je sedanja formulacija prve alineje 10. člena vendarle preširoka oziroma preohlapna. Povzročila bi namreč avtomatično izključitev možnosti referendumu, brž ko bi šlo za zakon, sprejet po hitrem postopku, ki bi se nanašal na kakršnokoli izredno potrebo države, na kakršenkoli interes obrambe ali na kakršnokoli naravno nesrečo. Prišlo bi lahko torej tudi do zlorabe pojma »izrednih potreb države« ali pojma »interesov obrambe« z namenom, da bi se neka zakonska ureditev izmaknila možnemu referenduskemu preverjanju. Iz navedenih razlogov je zato Ustavno sodišče tudi prvo alinejo 10. člena spoznalo za neskladno z Ustavo in razveljavilo celoten 10. člen, čeprav je mnenja, da bi natančnejša formulacija določbe prve alineje, ki bi upoštevala gornje pomisleke in v večji meri izključila možnost zlorabe, morda vzdržala preskus skladnosti z Ustavo."

zadevi nanašala na nekoliko drugače ubesedeno izpodbijano (in z odločbo na koncu razveljavljeno) zakonsko določbo, zaradi česar ni neposredno upoštevna v pričujoči zadevi, teh stališč tudi pri razlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ne gre povsem spregledati. Obe povzeti stališči namreč vsebujeta tudi splošnejše upoštevni stališči v prid razlagi "nujnih ukrepov" kot (tudi) časovno neodložljivih ukrepov, ne pa kot (zgolj) neizogibno potrebnih ukrepov: prvo zato, ker je Ustavno sodišče namen izvzetja referendumu v upoštevni primerih opredelilo kot preprečitev škodljivih posledic, ki bi jih izvedba referendumu povzročila z *odložitvijo* (oziroma, kot zapiše Ustavno sodišče v navedeni odločbi, *zavlačevanjem*) uveljavitve in izvrševanja nujnih ukrepov; drugo pa zato, ker je Ustavno sodišče izhajalo iz stališča, da je treba izjeme od možnosti referendumskega odločanja razlagati restriktivno oziroma v prid pravici do referendumu.²⁷

22. V odločbi št. U-II-2/15 pa je Ustavno sodišče že po uveljavitvi upoštevne spremembe Ustave presojalo odločitev o izključitvi možnosti referendumu ob sprejemanju zakona prav v luči prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave (tam s sklicevanjem na nujnost ukrepov za zagotovitev varnosti). V citirani zadevi je na časovno neodložljivost ukrepanja v svojih navedbah opozarjal že Državni zbor, ki je med drugim navajal, da naj bi šlo za nujen ukrep, "s katerim bo omogočeno takojšnje in učinkovito zagotavljanje varnosti", na nujno naravo ukrepa pa naj bi kazala tudi izjemna narava pooblastil in "časovna omejenost trajanja ukrepa".²⁸ V obrazložitvi odločbe je nato Ustavno sodišče tudi samo jasno poudarilo, da je nujnost ukrepov v prvi vrsti povezana prav s časovno dinamiko izvršitve zakona, med drugim s poudarkoma, da "sta bila razloga za nedopustnost referendumu o zakonih s takšno vsebino nujnost in neodložljivost njihovega sprejetja oziroma njihove uveljavitve" ter da v tam presojani zadevi "nujnost zakona narekuje nujnost ukrepov, ki pomenijo možnost izvršitve zakona v ustreznem času".²⁹

²⁷ Takšno držo *in favorem* pravici do referendumu je Ustavno sodišče poudarilo tudi v odločbi št. U-II-1/15, 49. točka obrazložitve.

²⁸ Odločba Ustavnega sodišča št. U-II-2/15, 12. točka obrazložitve, ki se glasi: "*[Izpodbijani Zakon o dopolnitvi Zakona o obrambi (EPA 822-VII) – ZObr-E] po navedbah Državnega zbora izhajajo iz potreb, ki jih opredelujeta aktualna begunska in migrantska kriza. Delo policije od 17. 10. 2015 narekujejo spremenjene varnostne razmere zaradi množičnega vstopanja beguncev in migrantov v Republiko Slovenijo. Številčnost in raznolikost oseb, ki kot begunci in migranti vstopajo na ozemlje države, naj bi povzročali izjemnost razmer. Doslej je največ teh oseb prestopilo državno mejo 21. 10. 2015, in sicer 12.616, na terenu pa je bilo ta dan navzočih 1139 policistov. Državni zbor poudarja, da se z nastalim položajem sooča bolj ali manj enako število preobremenjenih policistov, ki morajo zagotoviti varnost prebivalcev in samih beguncev s čim bolj usmerjenim in nadzorovanim vstopanjem ter nadaljnjim gibanjem, ki je usklajeno z varnostnimi organi sosednjih držav. Za to potrebni varnostni postopki zahtevajo ustrezne kadrovske in materialne kapacitete. Republika Slovenija je zaradi omejenih zmogljivosti policije in s tem povezanih potencialnih varnostnih tveganj deležna tudi pomoči tujih policistov. ZObr-E zato po navedbah Državnega zbora pomeni nujen ukrep, s katerim bo omogočeno takojšnje in učinkovito zagotavljanje varnosti na celotnem ozemlju Republike Slovenije. Na nujno naravo tega ukrepa naj bi kazali tudi opredelitev pooblastil pripadnikov Slovenske vojske kot izjemnih, časovna omejenost trajanja ukrepa in aktiviranje izjemnih pooblastil le na predlog Vlade, ki ga mora podpreti vsaj dve tretjini navzočih poslancev.*"

²⁹ Odločba Ustavnega sodišča št. U-II-2/15, 13. in 15. točka obrazložitve, ki se v upoštevni delih glasita:

23. Sam ne uspem razbrati razlogov, zaradi katerih bi v obravnavani zadevi morali odstopiti od teh že sprejetih stališč glede razumevanja oziroma razlage prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Čeprav je presoja Ustavnega sodišča odvisna od značilnosti izpodbijanega zakona v vsakokratnih konkretnih okoliščinah, še pred tem ne morem sprejeti sklepa, da merila, ki jih je Ustavno sodišče kot odločilna upoštevalo v eni zadevi, ne bi bila (enako) upoštevana tudi v drugi zadevi. Če je bilo – pa čeprav v luči okoliščin tiste zadeve – za presojo Ustavnega sodišča v odločbi št. U-II-2/15 odločilno merilo, da je šlo za zakon, ki je terjal neodložljivo uveljavitev in izvršitev ukrepov, tega merila Ustavno sodišče v drugih primerih ne glede na drugačne dejanske okoliščine ne bi smelo potisniti ob stran in docela podrediti neki splošnejši potrebi po ustrezni ureditvi določenega področja. V tem oziru merilo neodložljivosti, kot izhaja iz zgoraj opisanih metod razlage in ga je v svoji dosedanji presoji uporabilo tudi Ustavno sodišče, razumem kot del splošnih izhodišč ustavnosodne presoje, upošteveno na povsem enak način, kot mora denimo pri presoji kolizije pravic sodišče upoštevati in ustrezno ovrednotiti oziroma vsebinsko opredeliti posamezna, s prakso Ustavnega sodišča in ESČP izoblikovana merila, ki pomagajo vsaki od pravic v koliziji dati ustrezno težo. Kako bo v konkretnem primeru treba upoštevati oziroma ovrednotiti posamezno merilo, bo seveda odvisno od konkretnih dejanskih okoliščin, a merilo kot tako bo v vsakem primeru upošteveno.

24. V luči zgornjih argumentov tako menim, da bi z uporabo ustaljenih metod pravne razlage – že vsake posamič in še toliko bolj njihovega spleta – ter ob upoštevanju dosedanje presoje Ustavnega sodišča morali sprejeti razlago, po kateri nujni ukrepi iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave pomenijo tiste časovno neodložljive ukrepe, ki jih je za zagotovitev ustreznega varstva varovanih ustavnih vrednot treba uveljaviti in začeti izvrševati brez odlašanja oziroma brez odložitve, do katere bi (lahko) privedla možnost razpisa referendumu.

"13. V skladu s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave referendumu ni dopustno razpisati o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. 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 je razvidno, da sta bila razloga za nedopustnost referendumu o zakonih s takšno vsebino nujnost in neodložljivost njihovega sprejetja oziroma njihove uveljavitve. Možnost njihovega referendumskega preverjanja bi lahko odložila uveljavitev in s tem povzročila škodljive posledice, v primeru referendumske zavrnitve pa bi nujno ukrepanje celo preprečila. Iz gradiva za pripravo UZ90, 97, 99 izhaja tudi, da ta ustavna omejitev ne pomeni, da zakonodajnega referendumu 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. [...]"

15. [...] Zakonska ureditev, ki pomeni podlago za izvrševanje nujnih ukrepov za zagotovitev varnosti, ustreza pojmu zakona o nujnih ukrepih iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. V tem primeru nujnost zakona narekuje nujnost ukrepov, ki pomenijo možnost izvršitve zakona v ustreznem času."

III.

Uporaba navedenega merila v obravnavani zadevi

25. Zgoraj sem že omenil, da večinska odločba v izhodišču ne naslovi razlikovanja med dvema možnima pomenoma pojma "nujnost" in posledično tudi ne vsebuje jasne opredelitve, katerega od obeh pomenov mu je treba pripisati v kontekstu upoštevne ustavne določbe in v okviru besedne zveze "nujni ukrepi". To je po moji presoji prva pomanjkljivost v večinski odločbi zavzete razlage, ki se nato osredotoča predvsem na pomen neizogibne potrebnosti, medtem ko časovno razsežnost potisne močno v ozadje.³⁰

26. Večinska odločba po moji presoji nekoliko zgreši že z vidika jezikovne razlage, ko se osredotoča na pojem "nujnost" in v več najbolj upoštevni korakih obrazložitve namesto o "nujnih ukrepih" govori o "nujnosti ukrepov" oziroma o ukrepih, ki so "po vsebini nujni".³¹ Še bolj pa po moji presoji to izpričujejo vsebinski poudarki razlogovanja iz večinske odločbe, ko opredeljuje obveznosti države na področju obrambe ter nato opravi presojo ZZSISV26.

27. Tako odločba denimo že med uvodnimi izhodišči poudarja, da je pozitivna dolžnost države sprejemanje ukrepov, "ki po eni strani *trajno in neprekinjeno 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*".³² Podobno ugotavlja za varnost, da "jo država mora zagotavljati", saj je varnostni sistem "garant zagotavljanja notranje varnosti".³³ Nato pri opredelitvi pojma "nujni ukrepi" zavzame stališče, da gre za ukrepe, "brez katerih obrambe države oziroma varnosti ni mogoče zadovoljivo zagotavljati".³⁴ Za večinsko odločbo pojem nujnosti iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave tako zahteva stvarno (vzročno) povezavo med ukrepi in obrambo države oziroma varnostjo take vrste, "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".³⁵

³⁰ Glej 29. točko tega mnenja spodaj.

³¹ Glej denimo 30. točko obrazložitve odločbe, pri čemer je poudarek na nujnosti (ukrepov) v tem smislu prisoten tudi v več kasnejših točkah obrazložitve. V isti točki obrazložitve odločba sicer dodaja, da "[n]ujnosti ukrepov seveda ne gre razumeti v smislu testa nujnosti v okviru strogega testa sorazmernosti", vendar razlaga večine v pričujoči zadevi zame še vedno ostaja trdno zapisana pomenu neizogibne potrebnosti, ki je v bistvenem vsebinskem oziru sorodna zahtevi nujnosti pri strogem testu sorazmernosti. (Če skušam sam razbrati pomen citiranega besedila v luči drugih ugotovitev iz odločbe, ta poudarek razumem predvsem kot možnost argumenta, da zahteva nujnosti v pričujoči zadevi ni enako neizprosna kot tista v okviru strogega testa sorazmernosti, med drugim tudi zato, ker je presoja Ustavnega sodišča v takih primerih zadržana in se omejuje na test razumnosti – glej tudi 38. točko obrazložitve odločbe.)

³² Glej 27. točko obrazložitve odločbe (opomba izpuščena, poudarka dodana).

³³ Glej 28. točko obrazložitve odločbe.

³⁴ Glej 33. točko obrazložitve odločbe.

³⁵ Glej 35. točko obrazložitve odločbe.

28. Ti poudarki po moji presoji jasno izpričujejo, da večinska odločba pojem "nujni ukrepi" iz upoštevne ustavne odločbe razume zgolj v smislu neizogibne potrebnosti brez posebnega ozira na časovno razsežnost ukrepanja in še manj na neodložljivost izvršitve ukrepov. Ta izhodišča ponovi tudi ob presoji ZZSISV26, ko ustavno besedilo "[za zagotovitev] obrambe države in varnosti" razume kot "dolžnost države, da zagotavlja trajno in neprekinjeno obrambno sposobnost države pred realnimi ali potencialnimi vojaškimi in drugimi varnostnimi grožnjami".³⁶

29. Ob takem izhodišču odločba časovni razsežnosti ukrepanja po moji oceni pripisuje zgolj podrejeno in manj pomembno vlogo, ki nima bistvenega vpliva na težo vsebinskega pomena nujnosti kot neizogibne potrebnosti. Tako denimo še v okviru splošnih izhodišč zavzame stališče, da je časovno razsežnost nujnih ukrepov mogoče presojati le v luči konkretnih okoliščin in narave teh ukrepov, zaradi česar se lahko nujni ukrepi nanašajo tudi na srednjeročno ali celo dolgoročno ukrepanje.³⁷ Hitrost posebnega postopka po 21.a členu ZRLI sicer označi za odraz zakonodajalčeve namere, da sledi namenu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave za uveljavitev nujnih ukrepov brez nepotrebne odlašanja, vendar smisel te zakonske ureditve išče v čim hitrejši razrešitvi vprašanja, ali je zakonodajalec ravnal ustavnoskladno, zanika pa njegovo vez z razumevanjem nujnosti zakona, pri katerem sme biti izključena možnost referendumu.³⁸ Ob takih izhodiščih pa končno pri presoji ZZSISV26 odločba zavzame stališče, da nujni ukrepi lahko pomenijo tudi srednjeročno financiranje in da je Državni zbor upravičeno izključil možnost referendumu glede ZZSISV26, pri čemer nekoliko nerodno ponovno uvede časovno razsežnost, ko kot upoštevno opredeli tako stanje Slovenske vojske, ob katerem "so *brez odlašanja* potrebne *kratkoročne in srednjeročne* investicije, da se *postopoma zagotovi* njena zadovoljiva obrambna sposobnost".³⁹

30. Povsem na koncu ob rob dodajam, da imam določene pomisleke tudi glede tega, da bi – tudi ob predpostavki razlage, po kateri bi "nujni ukrepi" pomenili zgolj neizogibno potrebne ukrepe – prva alineja drugega odstavka 90. člena Ustave utemeljevala izključitev možnosti referendumu glede zakonov, ki sami po sebi niso ne zadostni ne neizogibno potrebni za zagotovitev ustreznega financiranja Slovenske vojske, za kar je v vsakem primeru potrebno (tudi še) ukrepanje z zakoni iz druge alineje drugega odstavka 90. člena Ustave oziroma zagotovitev ustreznih finančnih sredstev v vsakokratnem

³⁶ Glej 41. točko obrazložitve odločbe.

³⁷ Tako v 31. točki obrazložitve, kjer odločba poudarja, da 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)".

³⁸ Glej 32. točko obrazložitve odločbe. Pritrjujem, da bi bila napačna pot, ki bi iskala zakonskoskladno razlago Ustave, a vendar se mi zdi nekoliko nerodno, da večinska odločba tu najprej zakonodajno ureditev razlaga v luči prepoznanega namena ustavne določbe, nato pa ta prepoznani namen ustavne določbe loči od vprašanja razlage taiste ustavne določbe.

³⁹ Glej 43. točko obrazložitve odločbe.

državnem proračunu.⁴⁰ Vendar pa temu vprašanju ne namenjam dodatne pozornosti, ker, kot sem zgoraj obširno obrazložil, menim, da večinska odločba že v izhodišču izhaja iz zmotne razlage pojma "nujni ukrepi".

IV.

31. Iz razlogov, obrazloženih v tem ločenem mnenju, sam torej drugače kot večina spoštovanih sodniških kolegov pritrjujem navedbam predlagatelja, da ZZSISV26 ni zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države ali varnosti v smislu prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, saj ne ureja časovno neodložljivih ukrepov, temveč kot svojo bistveno vsebino opredeljuje dolgoročnejši načrt investiranja v Slovensko vojsko v šestletnem obdobju, s katerim naj bi zakonodajalec postopoma skušal okrepiti že več let trajajoče slabo stanje glede opremljenosti Slovenske vojske. Zaradi tega ne sodi med tiste ozko opredeljene kategorije zakonov o nujnih, časovno neodložljivih ukrepih, za katere je ustavodajalec s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izključil možnost razpisa referendumu.

32. Posledično bi torej podprl odločitev, da je bil glede ZZSISV26 referendum izključen v nasprotju z Ustavo, kar bi narekovalo njegovo razveljavitev. Sporočila take odločitve sicer ne bi smeli razumeti v smislu vsebinske ugotovitve, da ZZSISV26 nikakor ni primeren ne potreben zakon za zagotovitev delovanja Slovenske vojske v skladu z zahtevami, na katere opozarjata Državni zbor in Vlada. Pomenilo pa bi, da ne gre za zakon, glede katerega bi lahko bila na podlagi Ustave vnaprej izključena možnost razpisa referendumu.

dr. Matej Accetto
Sodnik

dr. Katja Šugman Stubbs
Sodnica

⁴⁰ Večinska odločba (v 43. točki obrazložitve) namreč že sama poudarja, da so za investicije v letih 2021 in 2022 sredstva že zagotovljena v proračunu, izvedba posameznih prihodnjih investicij, sprejetih na podlagi ZZSISV26, pa bo prav tako odvisna od tega, ali bodo v posameznih letih ustrezna sredstva zanje zagotovljena v državnem proračunu.