



Številka: U-I-483/20-21

Datum: 12. 4. 2021

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNICE DR. ŠPELCE MEŽNAR K ODLOČBI ŠT. U-I-483/20 Z DNE 1. 4. 2021

1. Rada bi poudarila troje. Prvič: menim, da je dobro opremljena vojska *conditio sine qua non* naše države. Drugič: štejem, da naša vojska trenutno ni dobro opremljena in da za svojo nujno obrambno zmogljivost potrebuje obsežne investicije. Tretjič: sprejemam navedbe Vlade, da bi odlašanje s sistemskim financiranjem 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.
2. Ni sporno, da je dolgoročno financiranje vojske v preteklosti že bilo predmet sistemskih zakonov, s katerimi so bile prav tako urejene investicije v vojsko za daljše obdobje, kot je proračunsko.¹ Vendar pa se še ni zgodilo, da bi ob sprejetju systemskega zakona o financiranju vojske zakonodajalec izključil referendum s sklicevanjem na nujne ukrepe za zagotovitev obrambe države.
3. Bistvo odločitve, h kateri dajem ločeno mnenje, ni v pomenu vojske za našo državo, njeni opremljenosti ali nujnih vojaških investicijah. Ukvarjali smo se izključno z vprašanjem, **ali naša Ustava izključuje zakonodajni referendum v primeru systemskega zakona, ki dolgoročno mimo zakona o izvrševanju proračunov (!) ureja nujne investicije v vojsko**. Izpodbijani zakon (ZZSISV26) bo ministrstvu za obrambo omogočil, da sklepa večletne pogodbe v skupni vrednosti 780 milijonov EUR, s katerimi se prevzemajo obveznosti v višjem znesku in za daljše obdobje, kot se sprejema letni proračun.² Nisem se mogla strinjati, da Ustava v takem primeru izključuje referendum.

¹ Taki zakoni po vsebini še niso bili presojeni pred Ustavnim sodiščem.

² ZZSISV26 določa, da se v proračunih za leto 2021 in 2022 zagotovijo sredstva v višini 100 mio EUR za vsako leto, za leta 2023, 2024, 2025 in 2026 pa 145 mio EUR za vsako leto. To pomeni, da lahko država že leta 2021 sklene pogodbe, ki bodo v naslednjih letih (do vključno leta 2026) zapadle v plačilo v navedenih letnih zneskih – ne glede na to, da zakoni o proračunih za leta 2023 do 2026 še niso sprejeti.

4. Med ustavnimi sodniki in sodnicami ni bilo zaznati razhajanj o tem, da slaba opremljenost vojske nujno terja ukrepanje. Močno pa smo se razšli pri vprašanju, ali odločitev zakonodajalca, da bo vojsko dolgoročno financiral s sistemskim zakonom in ne z zakonom o izvrševanju proračuna, izključi referendum. Večina se je v konkretnem primeru osredotočila izključno na razlago prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Nanjo se je namreč skliceval zakonodajalec, ko je odločil, da referendum o ZZSISV26 ni dopustno razpisati, ker gre za "nujen ukrep za zagotovitev obrambe". Menim, da prav v "zagledanosti" v prvo alinejo tiči tudi temeljna napaka. Ko gre za financiranje vojske kot državne naloge, ki se financira skladno s proračunskimi pravili, je vsaj enako pomembna tudi druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave. Ta zakonodajalcu res narekuje izključitev referendumu o financiranju vojske – vendar le, ko je financiranje skladno s pravili državnega proračuna.

5. Ustava v 90. člena ureja (naknadni) zakonodajni referendum. Zakonodajni referendum je kot oblika neposredne demokracije ustavna kategorija in pomeni pravico vseh državljanov z volilno pravico, da s splošnim glasovanjem odločijo o posameznem aktu predstavnškega telesa.³ Možnost zakonodajnega referendumu pomeni, da parlament ni izključni zakonodajalec, ampak je to tudi ljudstvo.⁴ Ustavno sodišče je po mnenju teorije oblikovalo visoke standarde, ki so naklonjeni (*in favorem*) pravici do referendumu, razen ko Državni zbor navede prepričljive argumente.⁵ Referendum je skladno z Ustavo nedopusten (tudi) v naslednjih dveh primerih:
 - če gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države (prva alineja drugega odstavka 90. člena Ustave) in
 - če gre za zakon, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna (druga alineja drugega odstavka 90. člena Ustave).

6. Ključno ustavnopravno vprašanje je bilo, ali je pomanjkljiva opremljenost slovenske vojske, ki terja nujno (finančno) ukrepanje, prepričljiv razlog za izključitev referendumu o zakonu, ki predstavlja odstop od sicer veljavnih pravil proračunskega financiranja. Večina je menila, da Ustava v prvi alineji (drugega odstavka 90. člena) izključuje referendum, tudi ko gre za financiranje "podhranjene" vojske. Sama menim, da je po Ustavi možno izključiti referendum o financiranju vojske le tedaj, ko je njeno financiranje urejeno v zakonu o izvrševanju proračuna – torej na podlagi druge alineje (drugega odstavka 90.

³ I. Kaučič v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave RS-A, Fakulteta za državne in evropske študije, Ljubljana 2011, str. 1165.

⁴ Prav tam.

⁵ Prav tam, str. 1174. Čeprav je Komentar Ustave RS-A nastal pred spremembo 90. člena Ustave (ustavna ureditev zakonodajnega referendumu je bila spremenjena v letu 2013 z UZ 90, 97, 99), so njegova osnovna izhodišča še vedno uporabna.

člena). Ko gre za izvenproračunsko financiranje vojske, pa mora biti referendum vselej dopusten – in to ne glede na stanje njene (ne)opremljenosti.

7. (Ustavno)pravno namreč državi prav nič ne preprečuje, da z rednim proračunskim financiranjem vzdržuje sistemsko usposobljenost slovenske vojske. Financiranje vojske se tako kot financiranje drugih nalog države na podlagi Ustave zagotavlja s sprejetjem (dvoletnega) proračuna. V njem morajo biti zajeti vsi prejemki in izdatki za financiranje javne porabe. Dokler država financiranje vojske zagotavlja s proračunskimi pravili, je referendum nedopusten.⁶ Neustrezna opremljenost vojske zato ni posledica pomanjkljive pravne ureditve, pač pa izključna posledica (slabih) preteklih političnih odločitev.
8. Rešitev problema finančno podhranjene in zato neoperativne vojske ni v prepovedi referendumu, pač pa v njenem rednem financiranju. Država, ki je svojo vojsko prignala na rob preživetja, se nanjo (celo v primeru napada ali vojaškega ogrožanja) ne bo mogla opreti nič bolj, kot se more država zanesti na zanemarjeni sistem javnega zdravstva in varstva za ostarele v primeru hude epidemije.
9. S svojo odločitvijo je Ustavno sodišče nagradilo politiko, s katero vlada in zakonodajalec vojsko (zavestno) daljši čas proračunsko zanemarjata – do mere, ki ogroža njeno učinkovito delovanje: če v proračunu politika vojski dovolj dolgo pritrjuje sredstva, bo na koncu dobila možnost, da njeno financiranje izvede – ne s proračunom, pač pa s posebnim zakonom, ki ji omogoča sprejetje bistveno višjih obveznosti in za bistveno daljše obdobje, kot se sprejemajo z letnim proračunom – in to ob izključitvi referendumu.
10. Takšna razlaga se mi glede na namen in smisel 90. člena Ustave ne zdi le nesprejemljiva, pač pa tudi škodljiva za ustavnopravno razumevanje financiranja državnih nalog.⁷ S širjenjem pomena "nujnih ukrepov" (iz prve alineje) na financiranje državnih nalog, ki ga je ustavodajalec sicer uredil v drugi alineji drugega odstavka 90. člena ustave, je Ustavno sodišče ljudstvu odvzelo pravico soodločati o porabi 780 milijonov EUR.
11. Predstavljeno razumevanje 90. člena Ustave je žal bolj kot pet ustavnih sodnikov nagovorilo Vlado. Ta se očitno strinja, da zunajproračunsko financiranje izrednih vojaških investicij najverjetneje ni prepovedano, vendar pa je lahko podvrženo

⁶ Ustava torej onemogoča, da bi ljudstvo s svojo odločitvijo preprečilo proračunsko financiranje državnih institucij.

⁷ Glede jezikovne in zgodovinske razlage pojma "nujni ukrep za zagotovitev obrambe države" se v celoti pridružujem argumentom sodnika Accetta v njegovem odklonilnem ločenem mnenju.

referendumskega odločanju. Zato se je (modro) odločila, da bo raje spremenila zakon o izvrševanju proračuna.⁸

dr. Špelca Mežnar, l.r.
Sodnica

⁸ <https://siol.net/novice/slovenija/vlada-razpis-referenduma-o-vojaskih-investicija-nedopusten-549950>.