



Številka: U-I-483/20-22

Datum: 9. 4. 2021

**PRITRDILNO LOČENO MNENJE SODNIKA
DR. DR. KLEMNA JAKLIČA (OXFORD ZK, HARVARD ZDA)
K ODLOČBI ŠT. U-I-483/20 Z DNE 1. 4. 2021**

**Vprašanje ustavnosti referendumu zoper
financiranje oborožitve v okoliščinah kronične
podhranjenosti obrambne sposobnosti države**

I. Uvodno

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.

Pred mesecem dni je Ustavno sodišče začasno zadržalo uporabo izpodbijanega zakona do končne odločitve v zadevi. Takrat sem glasoval proti zadržanju in v odklonilnem ločenem mnenju pojasnil bistvo zadeve, zaradi katerega predlagatelj v skladu s standardi ustavnosodne presoje, kot veljajo v resnih demokracijah, ne more biti uspešen. Zato tudi razloga za zadržanje po moji oceni takrat ni bilo.

II. Kronična podhranjenost Slovenske vojske

Danes, ob vsebinski odločitvi v zadevi, se napisano v takratnem ločenem mnenju potrjuje. Zato naj najprej spomnim na že takrat pojasnjeno. Ustava zagotavlja temeljno človekovo pravico do varnosti, ki je hkrati eden od prvinskih smotrov obstoja države. 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 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

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

² Prav tam, str. 27 spisa.

³ Prav tam.

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 domnevnih finančnih poledic, ki jih zatrjuje predlagatelj (možnost vladnega sklepanja pogodb za investicije v Slovenski vojski in s tem poraba finančnih sredstev, ki naj ne bi bila povratna). 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 dolgoročneje planiranje na tem specifičnem področju.

III. Nujnost ukrepanja

Po izrecni določbi Ustave "referenduma ni dopustno razpisati o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč" (drugi odstavek 90. člena Ustave). 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 ustavnoskladno nedopuščen.⁴

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 moral 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

⁴ 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 odpraviti na srednje in dolgoročen način. Srednje in dolgoročne cilje je mogoče zagotavljati preko obeh procesnih možnosti – hitrega in rednega zakonodajnega postopka.

niti obramboslovci niti nimajo specializiranega znanja in ne podatkov o tako podrobnem strokovno-političnem vprašanju.

IV. Sklepno

Kjer sta ustavnopravna stroka in ustavnosodna presoja resni obrti in politični volji nedotakljivi svetinji, argument, da naj bi v okoliščinah radikalne podhranjenosti vojske ne šlo za "nujen" zakon, torej ne more uspeti. Opisana nujnost ukrepanja v okoliščinah radikalne podhranjenosti obrambne sposobnosti je preprosto bistvo zadeve. Kdor bi se mu skušal izogniti, bi to lahko storil zgolj na logično-argumentativno nesklepčen način, ki bi bistvo prezrl. Kdor bi recimo trdil, da se mora besedica "nujen" razlagati ozko, npr. tako, da se nanaša le na takojšnje, urgentno potrebne ukrepe (npr. zaradi že začetega ali napovedanega napada na državo), bi obenem moral zamolčati, da je v taki situaciji za varnost ljudi v neoboroženi državi že prepozno. Takrat ustrezno oboroževanje, ki je zaradi narave poslov na tem področju včasih mogoče le preko večletnega načrtovanja in ga torej v pomembni meri ni mogoče zagotoviti preko enoletnega proračunskega financiranja, ne bi bilo več učinkovito. Bilo bi prepozno. In da, takrat bi pridevnik "nujno za zadostno oborožitev države" zamenjal pridevnik "prepozno za oborožitev države". Prav tako velja, da je v stanju radikalne podhranjenosti vojske ustrezno oboroževanje na srednji in daljši rok ne le nujno, ampak vselej tudi urgentno *urgent*). Kdor bi skušal razlikovati situacije, ki so nujne (ko še ne grozi neposredna grožnja), in takšne, ki so urgentne (ko grozi neposredna grožnja), bi torej igral igro besed, ki bi se prav tako logično neuspešno skušala izogniti bistvu zadeve. V okoliščinah radikalne podhranjenosti vojske je namreč vsaka nujnost oborožitve urgentna. Kdor bi zahteval čakanje na neposredno grožnjo, bi nujnost oziroma urgentnost pravočasne vnaprejšnje oborožitve na neodgovoren način, preko igre besed, v resnici spreminjal v njeno prepoznost (in s tem že nepotrebnost, ne več nujnost oz. urgentnost). S tem bi ogrozil varnost državljanov in državljanov. Če bi kaj takega napravilo celo sodišče, ki na obrambnem področju nima več kot minimalne pristojnosti presoje (standard razumnosti), bi bilo to še posebej neodgovorno; z razlago Ustave in pravili ustavne stroke pa ne bi imelo resnične zveze.

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