



**Izvajalec:** Inštitut za ustavno pravo  
1000 Ljubljana, Poljanski nasip 2

**Naročnik:** Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije  
1000 Ljubljana, Vojkova 55

---

**USTAVNOPRAVNO MNENJE O NEDOPUSTNOSTI RAZPISA  
ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA O ZAKONU O ZAGOTAVLJANJU  
SREDSTEV ZA INVESTICIJE V SLOVENSKI VOJSKI V LETIH 2021-2026**

---

*Izdelala:* *prof. dr. Matej Avbelj*  
*prof. dr. Igor Kaučič*

*Pregled vsebine:*

---

<b>I.</b>	<b>Uvod</b> .....	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>Procesnopravna analiza</b> .....	<b>2</b>
	<b>1. Ustavna ureditev nedopustnosti referendumu</b> .....	<b>2</b>
	<b>2. Postopek presoje dopustnosti referendumu v Državnem zboru</b> .....	<b>3</b>
	<b>3. Postopek za oceno ustavnosti zakona pred Ustavnim sodiščem</b> .....	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>Materialnopravna analiza</b> .....	<b>5</b>
	<b>1. Dve pravni podlagi za prepoved zakonodajnega referendumu</b> .....	<b>5</b>
	<b>2. Pogoji za prepoved referendumu po prvi alineji 2. odst. 90. člena Ustave ....</b>	<b>5</b>
	<b>3. Prepoved referendumu po 15. členu Ustave</b> .....	<b>8</b>
<b>IV.</b>	<b>Ocena dopustnosti prepovedi zakonodajnega referendumu o ZZSISV</b> .....	<b>8</b>
	<b>1. Vsebina in utemeljitev ZZSISV</b> .....	<b>8</b>
	<b>2. Odgovor na zastavljeno vprašanje</b> .....	<b>10</b>
<b>V.</b>	<b>Sklep</b> .....	<b>13</b>

---

*Ljubljana, november 2020*

---

## I. UVOD

Naročnik tega pravnega mnenja, Ministrstvo za obrambo Republike Slovenije, je na Inštitut za ustavno pravo naslovilo prošnjo za pripravo pravnega mnenja, ki naj odgovori na vprašanje, ali je v skladu z Ustavo Republike Slovenije<sup>1</sup> (v nadaljevanju: Ustava) dopustno prepovedati referendum o Zakonu o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026 (v nadaljevanju: ZZSISV). Pravno mnenje je sestavljeno iz petih delov. Po uvodnem delu sledi procesnoppravna analiza, v kateri preučujemo procesne možnosti ustavno dopustne prepovedi referenduma. V tretjem delu je opravljena materialnoppravna analiza, ki odgovarja na pravno vprašanje v zvezi z zgornjo pravno premiso, ki določa vsebinske pravne pogoje za ustavno dopustno prepoved referenduma. V četrtem delu pa pravno mnenje opravi silogistični sklep tako, da v tretjem delu identificirano materialnoppravno podlago za prepoved referenduma uporabi na konkretnih dejanskih okoliščinah zadevnega zakona. V petem delu pa je predstavljen sklep tega pravnega mnenja.

## II. PROCESNOPRAVNA ANALIZA

### 1. Ustavna ureditev nedopustnosti referenduma

Spremenjena ustavna ureditev predvideva štiri zakonska področja oziroma zakone, o katerih referendum ni dopustno razpisati. Drugi odstavek 90. člena Ustave določa, da referendum ni dopustno razpisati o:

1. zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč,
2. zakonih o davkih, carinah in drugih obveznih dajatvah ter o zakonu, ki se sprejema za izvrševanje državnega proračuna,
3. zakonih o ratifikaciji mednarodnih pogodb,
4. zakonih, ki odpravljajo protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiuustavnost.

V zvezi s (predlogom) ZZSISV<sup>2</sup> se zastavlja vprašanje, ali gre z vidika materialnega kriterija za zakon, ki ga je mogoče uvrstiti v eno izmed navedenih ustavnih kategorij, za katero velja prepoved referendumskega odločanja. Upošteva ustavno ureditev prepovedi zakonodajnega referenduma in ustavnosodno prakso kot tudi gradiva, ki so leta 2013 spremljala revizijo 90. člena Ustave (*travaux preparatoires*), je utemeljeno sklepati, da obravnavani zakon izpolnjuje pogoje, predpisane za izključitev zakonodajnega referenduma o njem po prvi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave. ZZSISV sicer vsebinsko ureja finančna vprašanja, vendar gre po cilju in namenu, ki ju uresničuje, za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe in varnosti države. Za zakon torej, ki je skladno s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave izvzet iz referendumskega odločanja.

<sup>1</sup> Ustava Republike Slovenije, Ur. l. RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06, 47/13 in 75/16.

<sup>2</sup> Predlog Zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026, EPA: 1240 – VIII, 24.06.2020 (v nadaljevanju Predlog ZZSISV).

## 2. Postopek presoje dopustnosti referendumov v Državnem zboru

Postopek presoje dopustnosti referendumov po novem opravljata Državni zbor Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni zbor) in Ustavno sodišče Republike Slovenije (v nadaljevanju: Ustavno sodišče). Državni zbor, ki je pristojen za razpis referendumov, mora najprej oceniti, ali je zakonodajni referendum ustavno sploh dopusten (predhodna presoja dopustnosti referendumov). Upoštevati je namreč treba, da lahko razpiše referendum o zakonu le, če je prepričan o njegovi ustavni dopustnosti. Če ugotovi, da ta ni ustavno dopusten, njegov razpis zavrne. Skladno s tem je letošnja novela ZRLI<sup>3</sup> uredila dva posebna postopka za presojo in odločanje Državnega zbora o nedopustnosti referendumov. Razlikujeta se glede na to, ali gre za presojo nedopustnosti referendumov o zakonih iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ali iz druge, tretje in četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Za razliko od slednjih treh alinej, pri katerih prepoved referendumov izhaja iz drugih razlogov (zlasti povezanih z vsebino teh zakonov), je temeljni razlog iz prve alineje te določbe v nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč.

Postopek presoje in odločanja o dopustnosti referendumov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena (v nadaljevanju: zakoni o nujnih ukrepih) ureja 21.a člen ZRLI, za zakone iz druge, tretje in četrte alineje tega člena (o davčnih, proračunskih in ratifikacijskih zakonih ter o zakonih, ki odpravljajo protiustavnost) pa 21. člen ZRLI.<sup>4</sup> Ker ZZSISV po vsebini in namenu, ki ga zasleduje, uvrščamo med zakone o nujnih ukrepih, pride zanj v poštev postopek iz 21.a člena ZRLI. Ta je utemeljen na nujnosti uveljavitve zakona o nujnih ukrepih, zato so presoja, odločanje, sprejem aktov in roki v zvezi z nedopustnostjo razpisa referendumov smiselno kratki, saj je nujnost uveljavitve takega zakona ključnega pomena za ta postopek. Kljub temu pa za oba postopka velja, da ustrezno varujeta ustavno pravico volivcev do referendumskega odločanja.

O izključitvi referendumov o zakonu o nujnih ukrepih odloča Državni zbor s posebnim sklepom. Prvi odstavek 21.a člena ZRLI določa, da Državni zbor na predlog Vlade Republike Slovenije (v nadaljevanju: Vlada) sprejme sklep, s katerim ugotovi, da referendumov ni dopustno razpisati, ker gre za zakon o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Sklep, ki ga sme predlagati samo Vlada in ki mora vsebovati razloge, zaradi katerih referendumov ni dopustno razpisati, sprejme Državni zbor takoj po preteku sedmih dni od sprejetja zakona. Ta rok je skladen z ustavno pristojnostjo Državnega sveta Republike Slovenije (v nadaljevanju: Državni svet), da v sedmih dneh od sprejetja zakona in še pred njegovo razglasitvijo zahteva, da Državni zbor o njem še enkrat odloča (drugi odstavek 91. člena Ustave - suspenzivni veto). Če Državni svet vložil suspenzivni veto, Državni zbor sprejme tak sklep takoj po ponovnem sprejetju zakona. Rok za sprejem sklepa pa je lahko tudi krajši, če Državni svet odloči, da glede zakona ne bo vložil suspenzivnega veta; v tem primeru Državni zbor sprejme sklep takoj po prejemu obvestila o

---

<sup>3</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI-E), Ur. l. RS, št. 52 z dne 15.4.2020.

<sup>4</sup> Zakon o referendumu in o ljudski iniciativi (ZRLI), Ur. l. RS, št. 26/07 - UPB in 52/20.

takšni odločitvi Državnega sveta.<sup>5</sup> Po sprejemu sklepa o nedopustnosti razpisa referendumu se zakon pošlje v razglasitev Predsedniku republike, sklep pa objavi v Uradnem listu skupaj z zakonom (drugi odstavek 21.a člena ZRLI).

Če Državni svet v sedmih dneh po sprejetju zakona ne sprejme nobene odločitve glede suspenzivnega veta, niti ni bila v tem roku vložena pobuda volivcem za vložitev zahteve za razpis referendumu (v nadaljevanju: referendumsko pobuda), Državni zbor ne sprejme sklepa o nedopustnosti referendumu. V tem primeru bi bil takšen sklep obsoleten. Če pa je bila vložena referendumsko pobuda,<sup>6</sup> se s sprejetjem sklepa šteje, da ni bila vložena, o čemer Državni zbor obvesti pobudnika (tretji in četrti odstavek 21.a člena ZRLI). Posledica tega je, da se pobudniku referendumu ne dopusti zbiranje podpisov volivcev za podporo zahtevi za razpis referendumu kot tudi ne nadaljevanje referendumskih opravil.<sup>7</sup>

### **3. Postopek za oceno ustavnosti zakona pred Ustavnim sodiščem**

Razlikovanje med dvema različnima ustavnima podlagama za nedopustnost referendumu o zakonih iz prve alineje drugega odstavka 90. člena ter druge, tretje in četrte alineje tega člena, in skladno s tem med dvema različnima postopkoma v Državnem zboru (po 21. in 21.a členu ZRLI), se odraža tudi pri pravnem varstvu pred Ustavnim sodiščem. V postopku prepovedi referendumu iz druge, tretje in četrte alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki ga ureja 21. člen ZRLI, lahko pobudnik referendumu zahteva, da Ustavno sodišče preizkusi ustavnost sklepa Državnega zbora o nedopustnosti razpisa referendumu. Do odločitve sodišča Državni zbor zadrži razglasitev zakona, v primeru razveljavitve sklepa pa se referendumski postopki lahko nadaljujejo.<sup>8</sup>

Povsem drugače je urejeno pravno varstvo referendumu v primeru prepovedi referendumu o nujnih zakonih iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, ki ga postopkovno ureja 21.a člen ZRLI, saj Ustavno sodišče ne more presojati ustavnosti sklepa o nedopustnosti referendumu. Upoštevati je namreč treba, da ob izpolnitvi ustavnih pogojev pravica do referendumu o teh zakonih sploh ne obstaja. Sklep o nedopustnosti referendumu se zato skupaj z zakonom objavi v Uradnem listu, zato referendum o njem ni več možen. Če Državni zbor s sklepom odloči, da referendumu ne razpiše, je postopek v Državnem zboru končan. Dopustna pa je naknadna ustavnosodna presoja zakona, o katerem Državni zbor ni dopustil referendumskega odločanja. Skladno s tem ZRLI v petem odstavku 21.a člena določa, da lahko vsak volivec vloži zahtevo za oceno ustavnosti zakona zaradi kršitve drugega odstavka 90. člena Ustave. Za začetek postopka pred Ustavnim sodiščem je aktivno legitimiran vsak volivec in ne pobudnik referendumu, saj lahko Državni zbor prepove zakonodajni referendum

---

<sup>5</sup> Ta postopek je bil v dosedanji praksi uporabljen v vseh primerih odločanja o nedopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu (o t.i. protikoronskih zakonih), saj se je Državni svet takoj po sprejemu zakonov odpovedal vložitvi suspenzivnega veta.

<sup>6</sup> Drugi odstavek 12.a člena ZRLI predpisuje, da lahko najmanj 40.000 volivcev vloži zahtevo za razpis referendumu pod pogojem, da pobudnik zahteve v sedmih dneh po sprejemu zakona obvesti o svoji pobudi (ki mora biti podprta s podpisi najmanj 2.500 volivcev) predsednika Državnega zbora.

<sup>7</sup> Postopek z referendumsko pobudo in zahtevo je predpisan v členih 12 do 16 c ZRLI.

<sup>8</sup> V tem primeru gre za predhodno ustavnosodno kontrolo dopustnosti razpisa zakonodajnega referendumu, ki smo jo v podobni obliki poznali tudi pred novelo ZRLI.

še preden je referendumsko pobuda sploh vložena. Zahtevo je treba vložiti v petnajstih dneh od uveljavitve zakona, Ustavno sodišče pa o njej odloči v tridesetih dneh. ZRLI pa posebej ne ureja ustavnosodne sankcije (pravne posledice odločitve), zato se bodo v tem primeru smiselno uporabile tiste, ki jih Zakon o Ustavnem sodišču predpisuje v postopku procesne in materialne presoje ustavnosti zakona, vključno z ukrepom začasnega zadržanja izvršitve zakona.<sup>9</sup> Ustavnosodne prakse o tem še ni, saj Ustavno sodišče o tem doslej še ni odločalo.

### III. MATERIALNOPRAVNA ANALIZA

#### 1. Dve pravni podlagi za prepoved zakonodajnega referenduma

V slovenski ustavnopravni ureditvi obstajata dve pravni podlagi za prepoved razpisa zavrnilnega zakonodajnega referenduma.<sup>10</sup> V okviru prve pravne podlage je pravica do referenduma izključena in sploh ne obstaja. V okviru druge pravne podlage pa pravica do referenduma obstaja, vendar je vanjo mogoče poseči, če to v skladu s 15. členom Ustave terjajo druge človekove pravice ali ustavne vrednote.

Prva pravna podlaga je podana v drugem odstavku 90. člena Ustave, ki določa štiri skupine zakonov, o katerih referendum ni dopustno razpisati (o tem v točki II.1. tega mnenja). V teh štirih izrecno naštetih primerih, kot je izrecno zapisalo Ustavno sodišče, pravica do referenduma sploh ne obstaja.<sup>11</sup>

Vendar pa to ne pomeni, da ne bi Državni zbor smel prepovedati referenduma tudi o drugih zakonih, ki v drugem odstavku 90. člena Ustave niso izrecno naštetih. Taka možnost vselej obstaja na drugi pravni podlagi, v okviru 15. člena Ustave, ki določa, da so človekove pravice omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ta Ustava.<sup>12</sup> Torej v primeru drugih konkurirajočih ustavnih vrednot v javnem interesu. V primerih, ki torej niso zajeti v štirih izjemah iz drugega odstavka 90. člena, je referendum dopustno prepovedati, če tako odloči Ustavno sodišče, ki je »poklicano presoditi, ali bi bile z odložitvijo uveljavitve zakona ali zaradi njegove zavrnitve na referendumu 'res prizadete tako pomembne ustavne pravice, da bi bilo zaradi tega – ob tehtanju prizadetih ustavnih dobrin – dopustno poseči v ustavno pravico.«<sup>13</sup> V nadaljevanju analiziramo materialnopravne pogoje, ki morajo biti izpolnjeni za prepoved referenduma v okviru ene in druge pravne podlage.

#### 2. Pogoji za prepoved referenduma po prvi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave

Ker je sprememba 90. člena Ustave uveljavljena šele od leta 2013, se na njeni podlagi še ni razvila obsežna in poglobljena ustavnosodna praksa. Tako je Ustavno sodišče doslej razložilo le prvo in četrto alinejo<sup>14</sup> drugega odstavka 90. člena. Ker je težišče ZZSISV na področju

<sup>9</sup> Členi 39 in 43 do 48 Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS), Ur. l. RS, št. 64/07 - UPB, 109/12 in 23/20.

<sup>10</sup> Glej tudi Igor Kaučič, Ustavne omejitve in prepovedi zakonodajnega referenduma, Zbornik znanstvenih razprav Letnik 74 (2014), str. 83.

<sup>11</sup> U-II-1/15, tč. 44.

<sup>12</sup> Tretji odstavek 15. člena Ustave.

<sup>13</sup> U-II-1/12 in U-II-2/12, tč. 26, kjer se US izrecno sklicuje na svojo zadevo U-I-47/94.

<sup>14</sup> Po četrti alineji drugega odstavka 90. člena Ustave je mogoče prepovedati referendum v zvezi z zakoni, ki odpravljajo protiuustavnost na področju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ali drugo protiuustavnost. V nosilni zadevi U-II-1/15 je Ustavno sodišče odločilo, da je treba besedilo četrte alineje drugega odstavka 90.

obrambe in varnosti in ne na finančnem področju ali na področju odpravljanja druge protiustavnosti, se to pravno mnenje v nadaljevanju osredotoča samo na prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave.

V skladu z njo je referendum dopustno prepovedati o zakonih o nujnih ukrepih za zagotovitev obrambe države, varnosti ali odprave posledic naravnih nesreč. Pogoji, ki morajo biti izpolnjeni za prepoved referenduma na podlagi te alineje, so tako trije:

1. Pravni predpis je po svoji obliki zakon.
2. Zakon vsebuje nujne ukrepe za zagotovitev določenih ustavnih vrednot.
3. Te ustavne vrednote so: obramba države, varnost ali odprava posledic naravnih nesreč.

Pravni pojmi iz prvega ter tretjega pogoja za prepoved referenduma iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave so zelo določni in jasni (zakon, obramba, varnost, posledice naravnih nesreč) ter tako praviloma ne zahtevajo dodatne interpretacije (*in claris non fit interpretatio*). Pač pa je, nasprotno, pomensko odprt pojem »nujnosti« ukrepa.

Ustavno sodišče je pojem nujnosti že razložilo v okviru zadeve U-II-2/15, v kateri je Državni zbor zavrnil razpis zakonodajnega referenduma o Zakonu o dopolnitvi zakona o obrambi. Odločilo je, da je bila v okoliščinah zadevnega primera odločilna časovna komponenta nujnosti: »V tem primeru nujnost zakona narekuje nujnost ukrepov, ki pomenijo možnost izvršitve zakona v ustreznem času.«<sup>15</sup> Na časovno komponento nujnosti se je Ustavno sodišče osredotočilo, ker je Državni zbor ocenjeval, da mora nujno vzpostaviti zakonsko podlago za sprejetje ukrepov, ki »utegnejo biti glede na obstoječe okoliščine pri nadzoru državne meje že v kratkem času nujni.«<sup>16</sup> Vendar pa pojem nujnega ukrepa iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave ni izčrpan že s svojo časovno komponento, temveč vsebuje tudi in predvsem vsebinsko komponento. Tak zaključek narekujejo jezikovna, zgodovinska, logična in teleološka razlaga.

Kot veleva SSKJ, iz jezikovne razlage pridevnika nujen in samostalnika nujnost izhaja zlasti in primarno njegova vsebinska komponenta. Nujno je torej nekaj, česar »se brez nezaželenih, neprijetnih posledic ne da, ne sme opustiti, odložiti«; je nekaj, čemur »se glede na objektivne okoliščine, zakonitosti ne da izogniti« in nekaj, brez česar »določenega dela, dejavnosti ni mogoče zadovoljivo opravljati« ali brez česar nekaj sploh »ne more biti, obstajati«.<sup>17</sup> Nujnost, ki izhaja iz dejstva, de je nekaj nujno,<sup>18</sup> se torej po naravi stvari najprej nanaša na vsebino tistega, kar naj bi bilo nujno, in šele nato na časovno dimenzijo uveljavljanje te vsebine.

Temu pritrjuje tudi zgodovinska razlaga prve alineje drugega odstavka 90. člena, ki se opira na *travaux préparatoires*. Iz njih izrecno izhaja, da je predlagatelj pojem nujnosti utemeljeval tako s formalnimi kot vsebinskimi razlogi. Prvi »deloma sledijo razlogom za nujen postopek

---

člena Ustave, ki govori o odpravi protiustavnosti, razumeti tako, da referendum ni dopustno razpisati le o zakonih, ki odpravljajo tisto protiustavnost, ki jo je predhodno v svojih odločbah že ugotovilo Ustavno sodišče, in o zakonih, ki odpravljajo kršitev človekove pravice, ugotovljene s sodbo Evropskega sodišča za človekove pravice (v nadaljevanju: ESČP). Obenem pa četrte alineje drugega odstavka 90. člena ni mogoče razlagati tako, da referendum ni dopustno razpisati v primerih, ko zakonodajalec sprejme zakonsko ureditev, s katero sicer posredno, prek njenih refleksnih učinkov na druga pravna področja, odpravlja protiustavnost, ki jo je že ugotovilo Ustavno sodišče ali ESČP.

<sup>15</sup> U-II-2/15, tč. 15.

<sup>16</sup> Prav tam.

<sup>17</sup> SSKJ

<sup>18</sup> Prav tam.

za sprejem zakona, kot jih določa 143. člen Poslovnika Državnega zbora.« V drugem, torej »vsebinskem pogledu pa je po predlagani ureditvi razlog za nedopustnost referendumu o navedenih zakonih nujnost in neodložljivost sprejetja oziroma točneje uveljavitve takih zakonov, saj bi lahko možnost njihovega referendumskega preverjanja uveljavitev s kvarnimi posledicami podaljšala oziroma odložila, v primeru referendumske zavrnitve pa nujno ukrepanje celo sploh preprečila.«<sup>19</sup>

Medtem ko formalni razlogi torej sovpadajo s časovno komponento in prav zato, čeprav samo deloma, sledijo nujnemu postopku za sprejem zakona, katerega bistvo je skrajšanje trajanja sprejemanja zakona zaradi potrebe po hitrem ukrepanju, pa se vsebinski razlogi nanašajo na vsebino zakona. Na njegovo materijo, ki terja takojšnjo vzpostavitev pravne podlage za sprejemanje ukrepov, ki so nujni za zagotavljanje izbranih ustavnih vrednot. To, na primer, pomeni, da so lahko zaradi svoje vsebine nujni tudi tisti ukrepi za zagotavljanje varnosti, ki »ne naslavljajo že ogroženega stanja nacionalne varnosti, temveč tudi stanje, ki bi do slednjega lahko pripeljalo.«<sup>20</sup>

Temu zaključku *a fortiori* pritrjuje logična razlaga. Kot že rečeno, na podlagi jezikovne razlage je osrednja dimenzija nujnih ukrepov po naravi stvari njihova vsebina. Drugačen zaključek tudi ne izhaja iz doslej edine sodbe Ustavnega sodišča v zvezi s tem pojmom. Nasprotno, ker je tam Ustavno sodišče izrecno poudarilo, da je v tistem primeru nujnost zakona utemeljena z nujnostjo njegove izvršitve v ustreznem času, to, *a contrario* pomeni, da v drugih primerih seveda ni izključena možnost sklicevanja na nujnost zakona v vsebinskem smislu. Pri čemer je treba, prav tako na podlagi logične razlage v povezavi z zgodovinsko razlago poudariti, da ker časovna dimenzija nujnosti ni edini element nujnosti, prepoved referendumu po prvi alineji 2. odstavka 90. člena Ustave ni mogoče uporabiti samo v primeru zakonov, ki se sprejemajo po nujnem postopku. Kot izrecno izhaja iz *travaux préparatoires*, se formalni, torej časovni razlogi za nujnost le deloma prekrivajo z razlogi za sprejem zakona po nujnem postopku, kar pomeni, da v preostanku, v tistem delu, v katerem sovpadanja ni, se lahko prepove tudi referendum v primeru nujnih zakonov, ki niso bili sprejeti po nujnem postopku.

Pri pojmu nujnosti, kot to poudarja tudi ustavnopravna teorija, je tako poglobljena komponenta vsebinska (materialna) in ne formalna, ker bi se sicer nujni (hitri) postopek za sprejem zakonov lahko v praksi zlorabljal za izključitev referendumu.<sup>21</sup> Tako kot vsak zakon s področja obrambe, varnosti in odpravljanja posledic naravnih nesreč, ki je bil sprejet po nujnem postopku, ne more ne glede na svojo vsebinsko (ne)nujnost biti zgolj zaradi formalnega načina svojega sprejetja predmet prepovedi referendumu, enako tudi velja, da okoliščina, da zakon s teh področij ni bil sprejet po nujnem postopku, ne pomeni, da referendumu v zvezi s takim zakonom, če je nujen po svoji vsebini, ne bi bilo dopustno prepovedati.

Ne nazadnje pa k temu istemu zaključku, da se torej pojem nujnega zakona oziroma nujnih zakonskih ukrepov sestoji tako iz prevladujoče vsebinske kakor tudi časovne komponente, pri čemer bosta v praksi v največjem številu primerov podani obe, a bo ena glede na okoliščine primera lahko izpostavljena bolj kot druga, prispeva tudi namenska oz. teleološka razlaga.

---

<sup>19</sup> Skupina poslank in poslancev, Predlog za začetek postopka za spremembo Ustave RS z osnutkom ustavnega zakona o spremembah ustave RS, 13.9. 2012, str. 13.

<sup>20</sup> Glej navedbe Državnega zbora v zadevi U-II-2/15, tč. 5.

<sup>21</sup> Kaučič, *supra* 10, str. 69.

Namen prepovedi referendumov iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave je namreč v tem, da se prepreči nesprejem ali odložitev takih ukrepov s področja obrambe in varnosti države ter odpravljanje posledic naravnih nesreč, ki so po svoji vsebini neobhodni, bistveni, ključni, tako da brez njih obrambe, varnosti ali odpravljanja posledic naravnih nesreč ni mogoče zadovoljivo opravljati. Če bi bil v zvezi s takimi zakoni dopusten referendum, ki bi odložil izvajanje tovrstnih ukrepov ali celo v primeru zavrnitve zakona na referendumu preprečil njihov sprejem, bi namreč prišlo do resnih ovir za delovanje države, za izvajanje njenih temeljnih funkcij, kar bi povzročilo nastanek težko popravljivih posledic ali ogrožitve uresničevanja drugih ustavnih določb.<sup>22</sup>

O tem, ali gre pri konkretnem zakonu za take nujne ukrepe, ki narekujejo prepoved referenduma, odloči Ustavno sodišče, ki pa vrši le mili test oz. t.i. test razumnosti. Kot izhaja iz njegove precedenčne odločbe v zadevi U-II-2/15: »Ustavno sodišče poudarja, da je za ugotovitev tveganj in ogrožanja (nacionalne) varnosti in s tem povezanih elementov nujnosti ukrepov pristojen Državni zbor. Ustavno sodišče lahko ocenjuje le, ali so njegove ugotovitve in utemeljitve nujnosti ukrepov razumne.«<sup>23</sup>

### **3. Prepoved referenduma po 15. členu Ustave**

Do prepovedi referenduma na podlagi 15. člena Ustave lahko pride, če poseg v pravico do referenduma upraviči varovanje neke druge človekove pravice ali ustavnopravne vrednote (javnega interesa). Nosilna zadeva v tem primeru je primer U-II-1/12, U-II-2/12. Iz nje izhaja, da je zakonodajni referendum mogoče prepovedati pod dvema kumulativno izpolnjenima pogojema. Če Državni zbor najprej izkaže, da bi z zavrnitvijo zakona na referendumu prišlo do možnosti bistvenega omejevanja pomembnih ustavnih vrednot, mora nato, v drugem koraku, Ustavno sodišče ugotoviti ob tehtanju dveh konkurirajočih si ustavnopravnih pravic oziroma vrednot, da je treba takojšnji uveljavitvi zakona dati prednost pred pravico zahtevati zakonodajni referendum.<sup>24</sup> Opisano tehtanje Ustavno sodišče izvede na podlagi testa sorazmernosti, katerega strogost pa je odvisna od ustavnih vrednot, k tehtanju katerih je poklicano. Tako je v citirani nosilni zadevi Ustavno sodišče izvedlo mili test sorazmernosti, torej razumnosti,<sup>25</sup> saj je zapisalo, da odgovornost za tamkaj varovane vrednote (delovanje bančnega sistema in upravljanja premoženja države) »v celoti pripada Državnemu zboru in Vladi.«<sup>26</sup>

## **IV. OCENA DOPUSTNOSTI PREPOVEDI ZAKONODAJNEGA REFERENDUMA O ZZSISV**

### **1. Vsebina in utemeljitev ZZSISV**

Kot izhaja iz Predloga ZZSISV, je njegov temeljni cilj zagotovitev finančnih sredstev v načrtovanem obsegu in po načrtovani dinamiki v letih 2021 do 2026 za vzpostavljanje najpomembnejših vojaških zmogljivosti, za izpolnjevanje nalog Slovenske vojske ter

---

<sup>22</sup> Prav tam, str. 65 in 68.

<sup>23</sup> U-II-2/15, tč. 15.

<sup>24</sup> U-II-1/12 in U-II-2/12.

<sup>25</sup> Prav tam, tč. 56, ki ga sicer ni tako poimenovalo z izrecnimi besedami.

<sup>26</sup> Prav tam.



sodelovanje v sistemu kolektivne obrambe v okviru zveze NATO, kjer Slovenija prevzema tudi svoj sorazmeren del odgovornosti za zagotavljanje nacionalne varnosti v sistemu kolektivne obrambe.<sup>27</sup>

S sprejetjem ZZSISV bodo v pravnem smislu odpravljene omejitve, ki jih določa 30. člen Zakona o izvrševanju proračunov RS za leti 2020 in 2021<sup>28</sup> pri večletnem prevzemanju obveznosti, s čimer bo omogočeno sklepanje pogodb za nabavo vojaške opreme in oborožitve za več let.<sup>29</sup> Izvajanje investicij na obrambnem področju je nujno srednjeročno in dolgoročno, saj gre pri nabavah vojaške opreme in oborožitve za specifično tržišče,<sup>30</sup> čemur je izrecno namenjen 4. člen predloga ZZSISV, ki določa, da »Ministrstvo za obrambo za izvajanje investicij v skladu s tem zakonom lahko sklepa pogodbe, s katerimi prevzema obveznosti za celotno obdobje veljavnosti tega zakona.«<sup>31</sup>

Iz navedb predlagatelja zakona sledi, da nujnost sprejema ZZSISV izhaja iz naslednjega dejanskega stanja:

- Slovenska vojska je od leta 2013 naprej ocenjena z nezadostno oceno za delovanje v krizi ali vojni.<sup>32</sup>
- Slovenska vojska ne dosega potrebne ravni pripravljenosti in sposobnosti za delovanje v celotnem spektru vojaških operacij.<sup>33</sup>
- Obrambni sistem Republike Slovenije je zastal v svojem razvoju in že več let zapored ne dosega potrebne ravni sposobnosti za spoprijemanje s prihodnjimi grožnjami in tveganji nacionalne varnosti, ne zmore uresničevati vseh dodeljenih ciljev in nalog ter vzpostaviti nujnih obrambnih zmogljivosti države.<sup>34</sup>
- Opisano stanje v Slovenski vojski je posledica finančne in gospodarske krize, v kateri je obrambni resor nesorazmerno delil usodo stabilizacije javnih financ v Republiki Sloveniji, saj so obrambni izdatki po letu 2010 padli z 1,61 odstotka BDP na 0,93 odstotka BDP leta 2015. V naslednjih letih se je delež investicij začel počasi povečevati, vendar bi celo po trenutno veljavnem proračunu ta delež leta 2020 znašal le 6,35 odstotka in leta 2021 12,83 odstotka finančnega načrta Slovenske vojske, kar je še vedno le dobra polovica sredstev, ki bi jih bilo treba nameniti za investicije (20 odstotkov). Dosedanja rast investicijskih sredstev za potrebe Slovenske vojske ne zagotavlja potrebnega razvojnega preskoka in modernizacije Slovenske vojske, ki bi omogočala vzpostavitev zmogljivosti, opredeljenih v dolgoročnih razvojnih programih Slovenske vojske, in sprejetih obveznosti Republike Slovenije v okviru zavezništva.<sup>35</sup>
- Tako, kot primeroma izhaja ZZSISV, je infrastruktura, ki jo uporablja Slovenska vojska, tehnološko zastarela in ne omogoča ustreznih pogojev za delovanje novim tehnološkim sistemom. Trenutni sistem zračne obrambe je pred iztekom življenjske dobe. Sistemi poveljevanja in kontrole so tehnološko zastareli in ne omogočajo storitev in zmožnosti, ki so temelj sodobnega bojevanja. Na področju pehotnega orožja in opreme Slovenija nima opreme, ki bi vojakom zagotovila boljše zavedanje o

---

<sup>27</sup> Predlog ZZSISV, str. 4.

<sup>28</sup> Ur. l. RS, št. 75/19 in 61/20.

<sup>29</sup> Mnenje Vlade RS o Predlogu za razpis posvetovalnega referenduma o sprejemu Predloga zakona o zagotavljanju sredstev za investicije v Slovenski vojski v letih 2021 do 2026, ki ga je Državnemu zboru predložila skupina poslank in poslancev (prvopodpisani Luka Mesec), EVA 2020-1911-0008, z dne 23.9. 2020, str. 3.

<sup>30</sup> Predlog ZZSISV, obrazložitev k 4. členu: »Predvideni dobavni rok zahtevnejših vojaških sistemov je tudi 18 mesecev in več od datuma podpisa pogodbe. Poleg tega so predvidene dobave zaradi večjih vrednosti projekta ter dinamike proizvodnje praviloma razdeljene v daljše časovno obdobje (od dve do tri leta od prve dobave), saj celotne investicije ni mogoče finančno izvesti v enem proračunskem letu. Pri naročilih vojaške opreme gre namreč za specifično opremo, za katero veljajo tudi posebna pravila naročanja, kot jih opredeljuje Direktiva 2009/81/EU oziroma nacionalni Zakon o javnem naročanju na področju obrambe in varnosti (Uradni list RS, št. 90/12, 90/14-ZDU-1 in 52/16).«

<sup>31</sup> Prav tam.

<sup>32</sup> Mnenje Vlade RS, *supra* 29, str. 6.

<sup>33</sup> Vlada Republike Slovenije, Sklepi Strateškega pregleda obrambe 2016, št. 80400-1/2016/6, str. 14.

<sup>34</sup> Prav tam, str. 13-14.

<sup>35</sup> Predlog ZZSISV *supra* 30, str. 2-3.

razmerah na bojišču, boljše zaščito in možnost preživetja. Slovenija nima lastne zmogljivosti zračnega vojaškega transporta.<sup>36</sup>

- Opisano stanje slovenskega obrambnega sistema pa se dogaja v okoliščinah izrazito poslabšanih varnostnih razmer v svetu<sup>37</sup> in v naši neposredni bližini, kot to neposredno izhaja tudi iz Resolucije o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije iz leta 2019.<sup>38</sup> Že prej, kot opozarja predlagatelj ZZSISV, pa je leta 2016 Vlada v Sklepih Strateškega pregleda obrambe glede na bistveno spremenjeno mednarodno varnostno okolje sklenila, da je treba sprejeti konkretne ukrepe za preseganje tedanjega stanja.
- V takih okoliščinah je zato varnost v Sloveniji neposredno odvisna od stabilnosti in varnosti evroatlantskega prostora, ki pa sta močno odvisni tudi od procesa nadaljnje krepitve Evropske unije in Nata.<sup>39</sup> V sodobnem svetu nobena država ne more več izključno sama skrbeti za svojo varnost, temveč se le-ta uresničuje v sistemu kolektivnega zagotavljanja obrambe. Neizpolnjevanje nacionalnih zahtev po ustrezni vojaški zmogljivosti zato pomeni tudi neizpolnjevanje mednarodnopравnih zahtev iz sistema zagotavljanja kolektivne varnosti v okviru zveze NATO.
- Nacionalnim ugotovitvam o stanju v slovenskem obrambno varnostnem sistemu pritrujejo tudi zavezniški pregledi stanja, ki Slovensko vojsko ocenjujejo kot nezmožno delovanja v zahtevnejšem spektru operacij. Tako je ekspertna skupine zveze NATO januarja 2020 Republiko Slovenijo opozorila, da je stanje pripravljenosti Slovenske vojske kot posledica njene dolgotrajne finančne podhranjenosti nezadovoljivo.<sup>40</sup> Slovenija ne prevzema lastnega deleža pri zagotavljanju kolektivne obrambe in s tem sodelovanja v celotnem spektru nalog ter se odmika od vzpostavitve dogovorjenih zmogljivosti. Breme prenaša na druge članice zavezništva in ne nosi niti približno pravičnega deleža bremena. Izpostavljena je bila tudi nezadostnost osebne bojne opreme, komunikacijske opreme in podpornih funkcij, saj Slovenska vojska ni sposobna samostojne logistične oskrbe.
- ZZSISV je tako utemeljen ne le z varovanjem ugleda Republike Slovenije v mednarodni skupnosti, temveč predvsem z ustavno zahtevanim spoštovanjem mednarodnopравnih obveznosti, ki jih je Slovenija sprejela s Severnoatlantsko pogodbo<sup>41</sup> ter nazadnje tudi z Valižansko zavezo, katere bistvo je bilo, da se z rastjo BDP povečujejo tudi obrambni izdatki, s trendom približevanja k 2% BDP.<sup>42</sup> Kot navaja predlagatelj, se obrambni izdatki od leta 2016 sicer nominalno povečujejo, vendar pa se trend ni ujemal s širšim razumevanjem mednarodno dogovorjene Valižanske zaveze, na kar je bila Republika Slovenija na dvostranski in večstranski ravni večkrat opozorjena.<sup>43</sup>
- Na podlagi vseh teh dejstev je predlagatelj zakona tako utemeljeval potrebo po pripravi zakona, s katerim bodo na sistemski ravni zagotovljena finančna sredstva v načrtovanem obsegu in po načrtovani dinamiki za vzpostavljanje najpomembnejših vojaških zmogljivosti Slovenske vojske, s čimer bi se začela postopno izboljševati njena pripravljenost. Poleg nacionalnih zmogljivosti bi sredstva Republikli Sloveniji omogočila tudi izpolnjevanje obveznosti, ki jih je prevzela s podpisom Severnoatlantske pogodbe, in bi tako začela postopoma prevzemati pričakovani sorazmerni del odgovornosti za zagotavljanje varnosti v sistemu kolektivne obrambe.<sup>44</sup>

## 2. Odgovor na zastavljeno ustavnopravno vprašanje

Ali ZZSISV spada pod izjemo prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave, tako da Državni zbor lahko ustavnoskladno prepove referendum o njem?

Kot smo pojasnili zgoraj, morajo biti za prepoved referendumu iz prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave izpolnjeni trije pogoji. Pravni predpis mora biti po svoji obliki zakon. Zakon mora vsebovati nujne ukrepe za zagotovitev določenih ustavnih vrednot. Te ustavne vrednote pa so: obramba države, varnost ali odprava posledic naravnih nesreč. Prvi in

---

<sup>36</sup> Prav tam, str. 12-14.

<sup>37</sup> Prav tam.

<sup>38</sup> Resolucija o strategiji nacionalne varnosti Republike Slovenije (ReSNV-2), Ur. l. RS 59/2019, tč. 3.2.

<sup>39</sup> Prav tam.

<sup>40</sup> Predlog ZZSISV, str. 4.

<sup>41</sup> Prav tam.

<sup>42</sup> Prav tam.

<sup>43</sup> Prav tam.

<sup>44</sup> Prav tam.

tretji pogoj sta nedvomno izpolnjena že na prvi pogled, saj gre za predlog Zakona za investicije v Slovenski vojski, torej na področju obrambnega in varnostnega sistema Republike Slovenije. Predlog ZZSISV tudi ne vsebuje nikakršnih drugih določb, ki niso s področja obrambe in varnosti, tako da bi posredno izigral pravico do referendumu, na kar v svoji sodni praksi opozarja Ustavno sodišče.<sup>45</sup>

Tako je treba samo še preučiti, ali ZZSISV vsebuje nujne ukrepe za zagotovitev obrambe in varnosti Republike Slovenije, tako v nacionalnem kot kolektivnem obrambno-varnostnem sistemu. Da bili zakonski ukrepi nujni, morajo, kot smo ugotovili v materialnopravni analizi zgoraj, biti:

- po svoji vsebini neobhodni, bistveni in ključni, tako da brez njih obrambe in varnosti ni mogoče zadovoljivo zagotavljati,
- v časovnem smislu pa mora njihova odložitev, ali celo nesprejem v primeru uspelega referendumu, povzročiti resno oviranje delovanja države, za izvajanje njenih temeljnih funkcij, kar bi lahko privedlo do nastanka težko popravljivih posledic ali do ogrožanja uresničevanja drugih ustavnih določb.

Če se najprej osredotočimo na časovno komponento nujnosti, lahko ugotovimo, da resno oviranje delovanja države za izvajanje njenih temeljnih funkcij na področju obrambe in varnosti obstaja ne le že sedaj, temveč že skoraj celo desetletje. Vse od leta 2013, kot potrjujejo nacionalne in mednarodne strokovne ocene, Slovenska vojska ne dosega potrebne ravni pripravljenosti in sposobnosti za delovanje v celotnem spektru vojaških operacij. Nacionalni varnostni sistem že več let zapored ne dosega potrebne ravni sposobnosti za spoprijemanje s prihodnjimi grožnjami in tveganji nacionalne varnosti in ne zmore uresničevati vseh dodeljenih ciljev in nalog ter vzpostaviti nujnih obrambnih zmogljivosti države. To pomeni, da že več let v Sloveniji na področju obrambe in varnosti obstaja stanje, ki je nezdržljivo s temeljno ustavno obveznostjo oblasti iz 123. člena Ustave, ki zahteva učinkovito obrambo države in s tem dejansko varnost državljanek in državljanov,<sup>46</sup> kakor tudi izpolnjevanje svojih mednarodnopravnih obveznosti na tem področju, kot velevata 8. člen in 3.a člen Ustave. Strateški pregled obrambe je že leta 2016, kot smo videli zgoraj, zahteval sprejetje konkretnih ukrepov za preseganje tedanjega stanja. Te ukrepe v smislu zagotovitve pravne podlage za nakup vojaške opreme primeroma v svoji obrazložitvi našteva ZZSISV, ki vzpostavlja pravno podlago za nakup nujno potrebnih vojaško transportnih, komunikacijskih ter kibernetično-obrambnih, infrastrukturnih, raketnih in pehotnih sredstev. Zagotovitev te pravne podlage je nujna že danes, ker je izvajanje investicij na obrambnem področju nujno srednjeročno in dolgoročno, saj gre pri nabavah vojaške opreme in oborožitve za specifično tržišče, ki nujno terja srednjeročno prevzemanje obveznosti.

Če bi bil v zvezi z ZZSISV razpisan referendum, bi referendumski postopki ponovno prispevali k še dodatnim zamudam pri nabavi nujne opreme za Slovensko vojsko. Če pa bi bil zakon na referendumu celo zavržen in zato po izhodiščni večmesečni zamudi zakonodajalec še najmanj eno leto ne bi smel sprejeti tovrstnega zakona, upošteva da bi tudi nov zakonodajni postopek trajal več mesecev, bi se stanje v Slovenski vojski na ravni njene nacionalne in kolektivne obrambne sposobnosti, ki je že zdaj ocenjeno kot negativno, v tem

---

<sup>45</sup> U-II-1/12 in U-II-2/12.

<sup>46</sup> Glej tudi, J. Letnar Černič, Komentar 123. člena ustave, v M. Avbelj (ur), Komentar Ustave RS (Nova univerza, 2019).

vsaj dvoletnem obdobju še dodatno poslabšalo, pri čemer njenega izboljšanja ne bi mogli doseči niti v prihajajočem srednjeročnem obdobju, saj za to ne bi bilo ustrezne pravne podlage. Če k temu dodamo še vztrajno poslabševanje varnostnih razmer tako v globalnem, evropskem in neposrednem regionalnem kontekstu, bi obstoječe stanje Slovenske vojske lahko v primeru konkretiziranih varnostnih groženj zelo hitro pripeljalo do nastanka težko popravljivih ali celo nepopravljivih posledic. Kot izhaja iz odločbe Ustavnega sodišča v zadevi U-II-2/15, so v časovnem smislu nujni tudi ukrepi, ki *»ne naslavljajo že ogroženega stanja nacionalne varnosti, temveč tudi stanje, ki bi do slednjega lahko pripeljalo.«*<sup>47</sup> V tem primeru pa je stanje nacionalne varnosti zaradi stanja Slovenske vojske, ki ji preprečuje opravljanje njenih temeljnih obrambnih nalog, ogroženo že sedaj in bi kakršnokoli odlašanje sprejemanja zakonskih ukrepov, ki so ustavna dolžnost države, pomenilo še dodatno zaostrovanje že tako ali tako ogrožene nacionalne varnosti. Časovna komponenta nujnosti predlaganega zakona je v tem primeru zato nedvomno podana.

Prav tako pa ni nobenega dvoma o obstoju vsebinske nujnosti tega predloga zakona. Predlog zakona nemudoma vzpostavlja v tem trenutku neobstoječo pravno podlago za srednjeročno prevzemanje obveznosti za izvajanje obrambnih investicij, ki so po svoji vsebini neobhodne, bistvene in ključne za nacionalni in kolektivni obrambni sistem in brez katerih slovenske obrambe in varnosti ni mogoče zagotoviti. Zaradi finančne in ekonomske krize v preteklih letih je prišlo do popolnega zastoja v razvoju obrambnega sistema Republike Slovenije, kar je rezultiralo v kontinuiranih negativnih domačih in tujih ocenah stanja Slovenske vojske, kakor tudi v neizpolnjevanju že večkrat danih mednarodnopравnih zavez. Kot priznava predlagatelj, ZZSISV ne more v celoti v odpraviti hudih pomanjkljivosti v stanju slovenskega obrambnega sistema, ki so nastale v preteklosti iz objektivnih in subjektivnih razlogov, temveč vsebuje tiste ukrepe, ki so res nujni, da se negativni trendi v Slovenski vojski obrnejo takoj, da bi se postopoma, vsaj na dolgi rok, približali tistim obrambnim in varnostnim standardom, ki jih zahtevata nacionalni in mednarodnopравni red. Predlagatelj ZZSISV v njegovi obrazložitvi primeroma navaja ukrepe nabave vojaške opreme s področja vojaško-transportnih, komunikacijskih ter kibernetično-obrambnih, infrastrukturnih, raketnih in pehotnih sredstev, ki so po njegovem mnenju zaradi zastarelosti, pretoka življenjske dobe, neprimernosti, neustreznosti ali celo neobstoja vojaške opreme nujni za izvajanja temeljnih, osnovnih obrambnih nalog, zaščite življenj pripadnikov Slovenske vojske na misijah, za varovanje in obrambo Republike Slovenije ter za izpolnjevanje njenih mednarodnopравnih zavez. Vsi našteti ukrepi in obrazložitve zanje so z vidika svoje nujnosti takšni, da jim, sploh pa v opisanem kontekstu dalj časa negativno ocenjene slovenske obrambne sposobnosti, upoštevaje vse bolj zaostrene varnostne razmere, brez dvoma ni mogoče odrekat razumnosti. Zato bi prepoved referendumov o tem predlogu zakona morala prestati tudi presojo Ustavnega sodišča, kot ta izhaja iz njegove precedenčne zadeve U-II-2/15.

Takemu zaključku ne more nasprotovati niti dejstvo, da ZZSISV, ki vsebuje vsebinsko nujne ukrepe s področja obrambe in varnosti, ni bil sprejet po nujnem postopku. Kot izhaja iz zgoraj opravljene materialnopравne analize, okoliščina, da zakon ni bil sprejet po nujnem postopku, ne pomeni, da referendum v zvezi s takim zakonom, če je nujen po svoji vsebini, ne bi bilo dopustno prepovedati. Kot navaja predlagatelj zakona, se je ZZSISV kljub njegovi nujnosti sprejemal po rednem zakonodajnem postopku prav zaradi varovanja načela demokratičnosti,

---

<sup>47</sup> Glej navedbe Državnega zbora v zadevi U-II-2/15, tč. 5.

za zagotavljanje čim večje transparentnosti, obveščenosti in vključenosti javnosti. Predlagatelj je pri pripravi in sprejemanju tega zakona izrecno izhajal iz Resolucije o normativni dejavnosti<sup>48</sup> in je, kljub temu da bi bili lahko formalno izpolnjeni tudi pogoji za nujni zakonodajni postopek, izbral rednega, ker se je zavedal pomena zagotavljanja legitimnosti sprejetih predpisov in si je zato vseskozi prizadeval slediti temeljnemu izhodišču Resolucije, vključno z načelom transparentnosti, ki predpostavlja predstavljanje politike urejanja določenega področja čim širši javnosti, posebno pa ciljnim skupinam, na katere se nanaša; najavo, pripravo in sprejemanje predpisov po rednih zakonodajnih postopkih, ki omogočajo kakovostno seznanjanje ter odzive in vplive zainteresirane javnosti.<sup>49</sup> Prav tako ravnanje predlagatelja pa, v luči tehtanja ustavnopravnih vrednot, ki sicer v zvezi s prvo alinejo drugega odstavka 90. člena Ustave ni nujno potrebno, dokazuje, da si je predlagatelj aktivno prizadeval za spoštovanje načela demokratičnosti in da v tem primeru ne gre za poskuse protiustavnega preprečevanja ali izigravanja pravice do referendumu.

## V. SKLEP

ZZSISV tako izpolnjuje vse pogoje za ustavno dopustno prepoved referendumu, vključno s pogoji, vezanimi na vsebinsko in časovno komponento nujnosti zakonskih ukrepov, ki so razumni, zato Državni zbor sme ustavnoskladno prepovedati razpis referendumu v zvezi s tem zakonom na podlagi prve alineje drugega odstavka 90. člena Ustave. Ker ob izpolnitvi teh pogojev, pravica do referendumu v zvezi s tem zakonom sploh ne obstaja, tudi ni potrebna analiza, ali bi ta prepoved referendumu prestala morebitno ustavnosodno tehtanje konkurirajočih vrednot po 15. členu Ustave. Vseeno pa je, glede na vse okoliščine primera, ob dejstvu dalj časa trajajočega izrazito negativnega stanja v Slovenski vojski, ki je v nasprotju tako s slovensko Ustavo kot s sprejetimi mednarodnopravnimi obveznostmi, mogoče zaključiti, da bi Ustavno sodišče tak referendum, ki bi pomenil nadaljevanje ohranjanja zatečenega stanja, prepovedalo tudi na podlagi svoje sodne prakse v okviru 15. člena Ustave, ob tehtanju konkurirajočih ustavnih vrednot, celo v odsotnosti izrecne pravne podlage za prepoved referendumu v prvi alineji drugega odstavka 90. člena Ustave.

\* \* \*

Ljubljana, 19.11.2020

Prof. dr. Matej Avbelj



Prof. dr. Igor Kaučič



<sup>48</sup> Ur. l. RS, št. 95/09.

<sup>49</sup> Mnenje Vlade RS, *supra* 29, str. 6.