



NOVA
UNIVERZA

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Komentar preambule ustave Republike Slovenije
Peter Jambrek

Article information:

To cite this document:

Jambrek, P. (2018). Komentar preambule ustave Republike Slovenije, Dignitas, št. 77/78, str. 5-28.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/77/78-1>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



NOVA
UNIVERZA

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



NOVA
UNIVERZA

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Komentar ustave Preambula

Peter Jambrek

Razglasitev

Ker je izpolnjen pogoj iz tretjega odstavka 438. člena ustave Republike Slovenije, sprejema Skupščina Republike Slovenije na skupni seji vseh zborov dne 23. decembra 1991, na podlagi 440. člena ustave Republike Slovenije

ODLOK

O RAZGLASITVI USTAVE REPUBLIKE SLOVENIJE

Razglašča se ustava Republike Slovenije, ki jo je sprejela Skupščina Republike Slovenije na seji Družbeno-političnega zbora dne 23. decembra 1991, na seji Zbora občin dne 23. decembra 1991 in na seji Zbora združenega dela dne 23. decembra 1991.

PREAMBULA

Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe, in iz zgodovinskega dejstva, da smo Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost, sprejema Skupščina Republike Slovenije Ustavo Republike Slovenije.

Pregled

1. Razglasitev ustave
2. Namen in narava preambule
3. Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije
4. Temeljne človekove pravice in svoboščine
5. Temeljna in trajna pravica slovenskega naroda do samoodločbe
6. Zgodovinsko dejstvo večstoletnega boja za narodno osvoboditev
7. Izoblikovanje narodne samobitnosti in uveljavitev državnosti
8. Ustava Republike Slovenije

Razglasitev ustave

[1] Odlok o razglasitvi nove slovenske ustave¹ je sprejela Skupščina RS na podlagi 3. odst. 438. člena ustave iz leta 1974,² ki je urejal, da je sprememba ustave sprejeta, če zanjo glasujeta dve tretjini delegatov vsakega zbora ob pogoju, da o tem odločijo vsi zbori Skupščine RS enakopravno, ter na podlagi 440. člena ustave, ki je Skupščino RS pooblašča, da spremembo ustave razglasi na skupni seji vseh zborov. Odlok je podpisal predsednik Skupščine RS dr. France Bučar in ima status posebnega pravnega akta, vendar brez ustave, ki jo razglašča, nima samostojnega pravnega pomena in funkcije. Zato ga ne glede na njegovo nomotehnično (raz)ločenost lahko štejemo za sestavni del preambule ustave in s tem tudi ustave same. Podobno komentira razmerje med razglasitvijo ustave, preambulo in ustavo komentar nemške ustave.³

[2] Prehodne in končne določbe ustave so uredile njeno uveljavitev, izvedbo in uporabo. Ustava kot celota je bila uveljavljena z dnem razglasitve. Na ta dan so vse določbe ustave začele veljati (172. člen) in so se tudi začele uporabljati, razen če v ustavnem zakonu za izvedbo te ustave ni bilo določeno drugače (173. člen). Ustava torej razlikuje med pravno veljavo ustavnih določb ter njihovo izvedbo in dejansko uporabo. Prehod med obema zagota-

¹ Ur. l. RS 33/91.

² Ur. l. SRS 6/74.

³ T. Maunz in G. Dürig, *Grundgesetz: Kommentar*, B1, München: C. H. Beck 1991, s.1–6.

vlja ustavni zakon za izvedbo ustave. Takega prehoda na primer ne ureja 8. člen ustave, ki določa, da se ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno.

[3] Ustava ne razlikuje med postopkom dopolnjevanja in spreminjanja (ustavna revizija) in postopkom popolne spremembe ustave (totalna revizija). V slovenski ustavnopravni teoriji in praksi se pravica zakonodajnega telesa, da po posebnem postopku odloča o spremembi ustave, razlaga tudi kot pravica do sprejetja nove ustave.⁴ Skupščina RS se je leta 1991 odločila za spoštovanje načela kontinuitete ustavnorevizijskega postopka. Novo ustavo je sprejela na podlagi določb ustave iz leta 1974 o postopku za spremembo ustave, ki so bile deloma spremenjene s šestimi točkami amandmaja LXXXVIII k tej ustavi.⁵ S 1. točko tega amandmaja je bil nadomeščen 436. člen ustave, s 3. točko 1. odst. 438. člena, s 4. točko 438. člen in s 5. točko 2. odst. 439. člena. Z 2. točko tega amandmaja je bil dopolnjen 437. člen nekdanje ustave.

Namen in narava preambule

[4] Teze za Ustavo Republike Slovenije (april 1988) je uvajalo naslednje besedilo: »Zavedajoč se svetosti življenja in človekovega dostojanstva; izhajajoč iz temeljnih človekovih pravic in državljan-skih svoboščin, temeljne pravice vsakega naroda do samoodločbe, temeljnega zgodovinskega dejstva, da smo Slovenci z lastnimi močmi izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost; z namenom, da ob spoštovanju dediščine slovenskega naroda zagotovimo kulturni, ekonomski, politični in socialni razvoj Slovenije, sprejemamo naslednjo Ustavo Republike Slovenije«. To besedilo preambule prve zasnove veljavne slovenske ustave je bilo nespremenjeno zapisano v ustavi Zbora za ustavo (marec 1989), v delovnem osnutku Ustave Republike Slovenije (avgust 1990) in v osnutku Ustave Republike Slovenije.⁶ Iz razprav Komisije za ustavna vprašanja⁷ je razvidno, da so različni politični pogledi poslanskih klubov narekovali kompromise, zaradi katerih so bile iz preambule izpuščene pojmovne zveze »svetosti življenja in človekovega dostojanstva« in »da ob spoštovanju dediščine

⁴ Glej npr. F. Grad et al., *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana: ČZ Uradni list RS, 1996, s. 375.

⁵ Ur. l. SRS 32/89.

⁶ Določila ga je Skupščina RS na sejah vseh treh zborov dne 12. 10. 1990.

⁷ 32. seja dne 22. 5. 1991, 39. seja dne 27. 11. 1991, 42. seja dne 23. 11. 1991 (glej M. Cerar in G. Perenič (ured.), *Nastajanje slovenske ustave*, I. zvezek, Ljubljana: Državni zbor RS, 2001, s. 233–246.

slovenskega naroda zagotovimo kulturni, ekonomski, politični in socialni razvoj Slovenije«. Kot ustavni izhodišči sta bili dodani Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (TUL) ter »večstoletni boj za narodno osvoboditev«.

[5] Iz navedenih *travaux préparatoires* ni možno zanesljivo sklepati o političnih in idejnih podlagah in o kompromisih, ki so pripeljali do teh sprememb. Na tem mestu komentiram le izostanek zavedanja o »svetosti življenja in človekovega dostojanstva« kot dveh »predpostavkah ustave«. ⁸ Med ustavno razpravo so bile poznane zahteve z levega pola ustavodajne skupščine, da »se opusti določba o pravnem varstvu otrok pred rojstvom«, ki so sovpadale z nasprotovanjem vrednoti varovanja »svetosti življenja« takoj po spočetju človeka, medtem ko je desni pol domnevno nasprotoval vrednoti svetosti kateregakoli, ne samo človekovega življenja. Tako je bila preambula slovenske ustave osiromašena za izvirno *Nominatio Dei* (imenovanje Boga), ki bi spominjalo na pomemben lok duhovne zgodovine Evrope – od Ehnatonove solarne teologije ⁹ prek teizma helenistične jonske filozofije narave do razsvetljenstva in Spinozove formule *Deus sive Natura*. Sintagma je po Hribarjevi razlagi svetost življenja izražala na ravni človeka skozi njegovo dostojanstvo, neločljivo povezano s posvečenostjo mrtvih. Preambula veljavne ustave v primerjavi s prvimi osnutki torej ne vsebuje več določene *Demutsformel*, ¹⁰ ki naj bi poudarila, da sta tudi ustava in na njej utemeljena državna oblast samo imanentno človeško delo, zato končna in totranska, lahko tudi zmotna, in glede na pozitivno pravno ureditev relativno omejena.

[6] Besedilo, ki je zapisano pred normativnim delom slovenske ustave, je oblikovano v stavek, ki na zgoščen in slovesen način navaja in pojasnjuje izhodiščna dejstva, načela, razloge in cilje, zaradi katerih sprejema ustavodajna skupščina ¹¹ to ustavo. Čeprav omenjeni uvodni stavek ni tako naslovljen, ima vse značilnosti preambule. Tudi v slovenskem primeru se torej zastavljata vprašanja, ali je preambulo šteti za del ustave in kakšna je njena pravna narava. Uvodni stavek, ki ima po svoji vsebini naravo preambule, se konča z besedami (»sprejema Skupščina Republike Slovenije«)

⁸ Več o tej sintagmi glej T. Hribar, Filozofska utemeljitev, v: *Gradivo za slovensko ustavo*, Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti, 1988, s. 44–49.

⁹ 1352–1338 pr. Kr.; J. Assman, *The Mind of Egypt*, Cambridge: Harvard University Press, 1996.

¹⁰ *Devotionsformel*, iz lat. *devotio*: ponižnost, vdanost.

¹¹ V ustavni teoriji tudi ustavodajna ali ustavnorevidijska oblast, konstituanta, *pouvoir constituant*, *pouvoir constitué*, *Verfassungsgebende Gewalt*.

»Ustavo Republike Slovenije«, ki tvorijo tudi naslov vsega ustavnega besedila. Ker je naslov sestavni del kateregakoli pomensko zaključenega besedila ali pravnega akta, razlagamo, da je slovenska ustava sestavljena iz preambule, ki deklarira (razglašča, utemeljuje, pojasnjuje), in iz preostalega dela, ki normira (ureja, določa). Ker uživa tudi preambula slovenske ustave nesporno enako pravno varstvo kot normativni del ustave, jo je mogoče spremeniti le po enakem ustavnorevidijskem postopku kot vse druge (normativne) določbe ustave.

[7] Slovenska ustavna teorija preambuli ne priznava pravnega, ampak le programske, vrednostni in deklarativni značaj.¹² Vendar obstajajo možnosti in znamenja, da je tudi preambuli mogoče pripisati pravno naravo, kolikor vsebuje uporabna pojmovna orodja za razlago in vrednotenje normativnega dela ustavnega besedila. Gotovo je le, da preambula ne more biti vir subjektivnih pravic posameznih oseb. Argumente za obe razlagi najdemo tudi v judikaturah Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP) in nemškega Zveznega ustavnega sodišča (BverfG). Ena od nosilnih doktrin ESČP o načelu pravne države (*the rule of law*) je na primer izpeljana iz preambule EKČP, ki se sklicuje na »isti način mišljenja in skupno dediščino političnega izročila, idealov, svobode in pravne države«. ESČP se je pri tem oprlo na teleološko razlago EKČP upoštevajoč njen »cilj in namen«.¹³ Nemško Zvezno ustavno sodišče pa je ugotovilo, da preambula nemške ustave nima zgolj političnega pomena, ampak ima tudi pravne učinke.¹⁴ Nemška ustavnopravna doktrina pripisuje normativni vsebini ustavnih določb, tudi formulacijam preambule, različne stopnje »normativne gostote«, glede na to, da narativne, programske, legitimacijske, politične ali načelne prvine postopoma prehajajo do zavezujočih pravnih usmeritev ali državnih ukrepov z natančnimi pravnimi učinki.¹⁵ Sicer pa pravno naravo preambule opredeljuje slovensko Ustavno sodišče izrečno ali z navajanjem v njej vsebovanih ustavnih vrednot. Razloge, ki prispevajo k normativni tehtnosti (»gostoti«) prvin pojmovnega orodja preambule, navajam spodaj v komentarjih

¹² I. Kaučič in F. Grad, *Ustavno pravo Slovenije*, Ljubljana: Visoka policijsko-varnostna šola, 1997, s. 40.

¹³ 4451/7018 *Golder v. Združeno kraljestvo*; 14038/88 *Soering v. The United Kingdom*; 1474/62 »*Relating to Certain Aspects of the Laws on the Use of Languages in Education in Belgium*« v. *Belgium*.

¹⁴ BverfG E5, 127.

¹⁵ H. Steiger, Verantwortung vor Gott und den Menschen, v: A. Raffelt (ured.), *Weg und Weite: Festschrift für Karl Lehmann*, Freiburg: Herder, 2001, s. 676.

formulacij o TUL, temeljnih človekovih pravicah in svoboščinah, temeljni in trajni pravici slovenskega naroda do samoodločbe, zgodovinskega dejstva večstoletnega boja za narodno osvoboditev, izoblikovanja narodne samobitnosti in uveljavitve državnosti ter nastanka in pojmovanja same ustave.

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije

[8] Osnutki ustave so v ustavodajnem postopku še vsebovali prehodne in končne določbe, ki so urejale uveljavitev suverenosti Republike Slovenije in s tem njene ustanovitve kot neodvisne in mednarodno priznane države, ki ni več zvezna enota Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ). Ko pa je bila 25. 6. 1991 v ustavodajni skupščini sprejeta TUL, se je izkazalo, da bi prehodne in končne določbe nove ustave ostale brez predvidene osamosvojitvene funkcije ali pa bi z njihovo uveljavitvijo prenehala veljati TUL, ki bi jo nadomestile ustrezne ustavne določbe. Zato je bila v ustavni razpravi predlagana in v ustavodajni skupščini sprejeta ideja o TUL kot državotvornem in ustavodajnem izhodišču, na katerega se ustava sklicuje v preambuli. TUL je s tem pridobila status ustavnega akta, ki je postal sestavni del veljavne ustavne ureditve države.

[9] Ugotovitev iz preambule, da ustava izhaja iz TUL, ki jo je Skupščina RS razglasila 25. 6. 1991,¹⁶ pomeni, da je to ustava samostojne in neodvisne države. Ker je TUL edini v preambuli izrečno navedeni pravni izvor nove ustave, je s tem ustavno priznana diskontinuiteta med ustavnim redom suverene slovenske države, ki je postala novi subjekt mednarodnega prava, in ustavnim redom SFRJ, katere zvezna enota je bila tudi Slovenija. TUL se v tem pogledu v lastni preambuli sklicuje na dejstvo, da je bila Slovenija država že po nekdanji ustavni ureditvi, in na državotvorno voljo, ki je bila izražena na plebiscitu 23. 12. 1990. Skupščina RS je TUL razglasila tudi v skladu s 4. členom Zakona o plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Ur. l. RS 44/90 - ZPSN), ki določa, da na plebiscitu sprejeta odločitev, da Slovenija postane samostojna in neodvisna država, zavezuje Skupščino RS, da sprejme v šestih mesecih od dneva razglasitve odločitve

¹⁶Ur. l. RS 1/91-I.

ustavne in druge akte in ukrepe, ki so potrebni, da RS prevzame izvrševanje suverenih pravic, ki jih je prenesla na organe SFRJ. Diskontinuiteta med obema ustavnima ureditvama obstaja tudi glede na notranjo zgradbo slovenske države, kakor jo konstituira nova ustava v primerjavi z ustavno ureditvijo SFRJ. TUL v preambuli ugotavlja, da SFRJ ne deluje kot pravno urejena država, da se v njej hudo kršijo človekove pravice, nacionalne pravice in pravice republik ter da ne omogoča rešitve politične in nacionalne krize. Po drugi strani pa TUL v normativnem delu določa, da RS zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na svojem ozemlju brez sleherne diskriminacije, skladno s svojo ustavo in veljavnimi mednarodnimi pogodbami. Tudi US je v številnih odločbah podrobno analiziralo in ocenilo različne vidike kršenja človekovih pravic, načela pravne države in načela prepovedi diskriminacije v nekdanjem nedemokratskem sistemu.¹⁷

[10] TUL je bila razglašena v skladu z amandmaji LXVIII, LXXII in XCIX k ustavi RS. Tako kot poznejša ustava je bila sprejeta in razglašena na podlagi ustavnorevidijskega postopka in ustreznih pristojnosti Skupščine RS, kakor ga je urejala ustava iz leta 1974, dopolnjena z navedenimi amandmaji. Skupščina RS, ki je sprejela TUL, s tem ni uveljavila le načela kontinuitete ustavodajnega postopka, ampak je spoštovala tudi ustavni temelj lastne izvolitve in pristojnosti. Amandma LXVIII¹⁸ določa, *inter alia*, da Skupščina RS ureja vprašanja in postopke v zvezi z uresničevanjem pravice do samoodločbe, amandma LXXII¹⁹ navaja, da vsi trije zbori Skupščine RS urejajo na skupni seji, *inter alia*, vprašanja in postopke v zvezi z uresničevanjem pravice do samoodločbe, amandma XCIX²⁰ pa, *inter alia*, uveljavlja nove pristojnosti Skupščine RS – urejanja odnosov RS z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami v skladu z mednarodnim pravom in mednarodnimi pogodbami, ki jih je sklenila SFRJ, in urejanja odnosov z drugimi republikami v SFRJ in z organi SFRJ v okviru predpisov, ki se uporabljajo v RS v skladu z ustavnim amandmajem XCVI k ustavi RS.

[11] TUL skupaj z Ustavnim zakonom za njeno izvedbo (UZITUL),²¹ dopolnjenim z Ustavnim zakonom o dopolnitvah

¹⁷ Sistematični pregled teh ustavnopravnih argumentov je predstavljen v: G. Dovžan, U. Tekavec, Temne strani slovenske pravne preteklosti v luči slovenske ustave, *Dignitas*, št. 11–12, 2001.

¹⁸ Ur. l. RS 32/89.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Ur. l. RS 7/91.

²¹ Ur. l. RS 1-6/91-I.

UZITUL, pomeni ustavno uveljavitev, razglasitev ter izvedbo osamosvojitve Slovenije. Določbe same TUL so uredile: razglasitev RS za samostojno in neodvisno državo, razveljavitev ustave SFRJ, prevzem vseh pravic in pristojnosti, ki so bile prenesene na organe SFRJ, določitev državnih meja RS ter zagotovitev varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju RS in italijanski in madžarski narodni skupnosti v RS brez sleherne diskriminacije. US je v enem od nosilnih razlogov mnenja Rm-1/09 razsodilo, da je »[t]emeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije [...] veljaven ustavni akt ter trajni in neusahljivi vir državnosti Republike Slovenije« (I. točka izreka). Kaj določneje razume z atributoma trajnosti in neusahljivosti je US opredelilo v obrazložitvi, ko je povedalo, da je »TUL [...] formalno veljaven ustavni akt ter [...] kot taka trajni in neusahljivi temelj državnosti Republike Slovenije.« (tč. 33). Kljub temu pa se, tako US, »[n]jena vsebina [...] lahko spremeni ali dopolni z aktom ustavne ravni, tj. z aktom, sprejetim po ustavnorevidzijskem postopku, vendar ne z neposrednim posegom v TUL, temveč s spremembo Ustave. Taka ustavna sprememba lahko izrecno spremeni ali dopolni II. razdelek TUL [...]« (tč. 39). US se je v odločbi U-I-109/10 sklicevalo na preambulo TUL, ko je zapisalo, da SFRJ ni delovala kot pravno urejena država in da so se v njej hudo kršile človekove pravice (tč. 7). Hkrati pa je poudarilo, da je že preambula TUL na ustavnopravni ravni deklarirala dejstvo, »da je bila Republika Slovenija država že po [...] ustavni ureditvi [SFRJ] in je le del svojih suverenih pravic uresničevala v [SFRJ]«. ²²

Temeljne človekove pravice in svoboščine

[12] Zastavlja se vprašanje, ali sintagma »temeljne človekove pravice in svoboščine« zajema le določbe drugega poglavja ustave²³ ali jo je treba razumeti v širšem pomenu. V prid širše razlage navajamo naslednje razloge: US je v primerih, ko se je oprlo na preambulo, upoštevalo širši pomen človekovih pravic. Nomotehnična zgradba in naslovi poglavij prispevajo k preglednosti ustavnega besedila in nimajo pomena pravnih definicij. Ni sporno, da človekove pravice in temeljne svoboščine v smislu možnosti ravnanja (*facultas agendi*), ki je pravno varovano v primerih, ko je upravi-

²² Rm-1/09, tč. 24.

²³ II. Človekove pravice in temeljne svoboščine, členi 14–65.

čenje kršeno oziroma ogroženo,²⁴ urejajo tudi določbe drugih poglavij ustave. Čeprav je v teoriji in v pravnih instrumentih uveljavljeno razlikovanje med negativnimi in pozitivnimi pravicami, ni sporno, da je zagotovljeno pravno varstvo obeh vrst pravic, če se država zaveže, da jih bo varovala (negativna dolžnost oziroma obveznost države, da vanje ne posega) ali spoštovala (pozitivna dolžnost države, da z določenimi ukrepi ustvari možnosti za njihovo dejansko uživanje).²⁵ Splošna deklaracija človekovih pravic, ki je prva povzdignila varstvo človekovih pravic na svetovno raven, ne uvaja razlik med državljanskimi in političnimi ter ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi pravicami – ampak že v preambuli poudarja njihovo celovitost glede na vsem skupni ideal svobodnega, strahu in revščine prostega človeškega bitja, ki ima temeljno in od človekove osebnosti neločljivo pravico do dostojanstva.

[13] Ko je US vrednotilo 48. člen ZUstS, je na primer ugotovilo, da ima ta določba svoj temelj tudi v spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, izraženem v preambuli in v normativnem delu ustave v 1. in 3. odst. 15. člena.²⁶ Poudarilo je, da preambula določa varovanje človekovih pravic in svoboščin kot izhodišče in temelj obstoja države.²⁷ Pri ugotovitvi, da temeljne človekove pravice in svoboščine lahko prevladajo pred demokratično sprejetimi odločitvami večine, se je US sklicevalo na preambulo.²⁸ Ker »[ž]e preambula kot eno izmed izhodišč Ustave določa temeljne človekove pravice in svoboščine« morajo biti slednje »razlagalno orodje vsega normativnega dela Ustave.«²⁹ ESČP pa je pojasnilo, *mutatis mutandis*, da ustavnopravno varstvo človekovih pravic ni namenjeno varstvu »vzajemnih pravic in obveznosti, temveč [...]. izgradnji skupnega javnega reda [...], ki temelji na skupni dediščini političnih tradicij, idealov, svoboščin in vladavine prava«.³⁰

[14] Človekove pravice in temeljne svoboščine imajo naravnopravne, zgodovinske in mednarodne izvore, ki niso odvisni od države, ampak so po svojem bistvu naravni, človeku prirojeni in zato postavljeni nad vsakokratno oblast.³¹ To skupno dediščino evrop-

²⁴ M. Pavčnik, *Teorija prava: prispevek k razumevanju prava*, Ljubljana: Cankarjeva založba, 1997, s. 116–122.

²⁵ D. J. Harris et al., *Law of the European Convention on Human Rights*, New York: Oxford University Press, 2009, s. 19.

²⁶ U-I-168/97, tč. 9.

²⁷ U-I-10/08; U-I-92/07; U-I-159/08; U-I-168/97.

²⁸ U-I-111/04.

²⁹ U-II-2/09.

³⁰ 788/60 *Avstrija v. Italija*, s. 18.

³¹ A. Perenič, *Zloraba prava*, *Dnevnik*, 23. 2. 1988, navedeno v: P. Jambrek, *Ustava in slovensko narodno*

ske pravne civilizacije so najprej utemeljevali John Locke, Charles de Secondat Montesquieu in Jean-Jacques Rousseau z naravnim stanjem, s človekovo naravo in z družbeno pogodbo o pravno urejenem načinu varovanja naravnih pravic. Tudi Splošna deklaracija človekovih pravic pomeni priznanje »prirojenega človeškega dostojanstva« ter »enakih in neodtujljivih pravic«, ko razglaša, da se »vsi ljudje rodijo svobodni«. Ne nazadnje je ideja človekovih pravic in temeljnih svoboščin spodbujala tudi slovensko pomladno gibanje za ustavno demokracijo in lastno državo v letih 1987–1991. Temeljne človekove pravice in svoboščine je slovenska ustavodajna skupščina štela za izhodišče, na katerega se je oprla, ko je sprejela slovensko ustavo. Zato jim tudi US priznava pomen izhodišča, cilja in namena, zaradi katerega je bila sploh sprejeta slovenska ustava, in jih šteje za orodje teleološke razlage vsega normativnega dela ustave.

Temeljna in trajna pravica slovenskega naroda do samoodločbe

[15] Pravica naroda do samoodločbe je bila na ustavni ravni deklarirana v ustavah nekdanje Jugoslavije in njenih federalnih enot, tudi Slovenije. Nosilni prispevki nacionalne 57. številke Nove revije so slovenski narodni in državotvorni program utemeljili na podlagi trajne, neodtujljive, ponovljive in uresničljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe. Na ustavno predpostavko pravice do samoodločbe so se sklicevala besedila Pisateljske ustave (1988),³² Ustave Zbora za republiko (1990) in vseh pripravljanih gradiv v ustavodajnem postopku 1990–1991 od Predloga Predsedstva RS za sprejetje ustave Republike Slovenije, Podvinske ustave³³ do Osnutka in Predloga za ustavo ob zaključku ustavne razprave leta 1991. Veljavno slovensko doktrino pravice naroda do samoodločbe določa pet dokumentov ustavne narave: ZPSN, Deklaracija ob neodvisnosti,³⁴ TUL, UZITUL ter ustava.³⁵ Zgradbo slovenske ustavne doktrine o samoodločbi naroda določajo iz navedenih ustavnih aktov izvedena načela.³⁶ V zgodovinskem pogledu pa je

vprašanje, v: *Gradivo za slovensko ustavo*, Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti, 1988, s. 20 in 21.

³² Teze za ustavo Republike Slovenije.

³³ Delovni osnutek ustave RS, 1990.

³⁴ Ur. l. RS 1/91-I.

³⁵ Ur. l. RS 33/91-I.

³⁶ Primerjaj tudi nove ustave Hrvaške, Estonije in Slovaške v: *The rebirth of democracy: Twelve Consti-*

bila samoodločba realizirana s plebiscitom 23. 12. 1991.

[16] Slovenska ustava ureja, da je pravica slovenskega naroda do samoodločbe temeljna, trajna (preambula, 3. člen ustave) in neodtujljiva (3. člen ustave). Preambula se sklicuje na slovenski narod kot zgodovinski, samobitni, ustavodajni in državotvorni subjekt. Skupna zgodovinska usoda slovenskega naroda in vsega slovenskega ljudstva pogojuje tudi ustavno urejeno skrb države, v kateri je nosilec javne oblasti, za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter za ustvarjanje možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije (5. člen ustave). Edini predmet odločanja slovenskega naroda in vsega slovenskega ljudstva med njunim »večstoletnim bojem za narodno osvoboditev« ter v času »izoblikovanja slovenske narodne samobitnosti in uveljavitve lastne državnosti« (preambula ustave), je bila Slovenija, med vojno in po drugi svetovni vojni pa Republika Slovenija. Prav njena državnost in ustavnost obsegata določene suverene pravice in dolžnosti, o katerih odločata skupaj slovenski narod in vse slovensko ljudstvo na podlagi pravice do samoodločbe. Na tej podlagi lahko narod in ljudstvo kot suverena nacija odločita, da bosta prenesla suverene pravice svoje države na organe drugega mednarodno-pravnega subjekta, ali pa odločita, da bosta tako prenesene suverene pravice prevzela nazaj v pristojnost lastne države. Pravica do samoodločbe omogoča tako delni kot tudi celoviti prenos suverenosti. Nadalje normativna zgradba pravice do samoodločbe na podlagi temeljnih slovenskih osamosvojitvenih aktov dovoljuje zgolj razpolaganje z izvrševanjem suverenih pravic in dolžnosti Slovenije, ne pa razpolaganje z njimi samimi. RS se je z Deklaracijo ob neodvisnosti iz leta 1991 zavezala, da bo spoštovala enakopravno sodelovanje vseh narodov in državljanov v Evropi svobodnih in enakopravnih ljudi, regij, narodov in držav. Slovenska doktrina programsko določa namero in voljo države, da spoštuje načela mednarodnega prava,³⁷ da se povezuje z drugimi državami ter da se, *inter alia*, vključi v Evropsko skupnost in druge povezave držav.³⁸ Tovrstne zaveze pa so značilne prvine »evropskih členov« sedanjih in bodočih članic Evropske unije.

[17] ZPSN, ki ga je 6. 12. 1990 sprejela Skupščina RS na skupni seji vseh treh zborov, je v 1. členu določil, da se izvede splošni

tutions of Central and Eastern Europe, Strasbourg: Council of Europe Press, 1995.

³⁷ ZPSN.

³⁸ Deklaracija ob neodvisnosti.

ljudski referendum (plebiscit) »na temelju trajne in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe«. RS je ob razglasitvi neodvisnosti »prevzela v izvrševanje tiste suverene pravice, ki jih je prenesla na organe SFRJ«, oziroma »je prevzela vse pravice in dolžnosti, ki so bile z ustavo RS in ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ«,³⁹ »prevzem izvrševanja teh pravic in dolžnosti« pa je uredil UZITUL. Na tej podlagi so demokratično legitimizirano zgodovinske odločitve za prevzem izvrševanja vseh suverenih pravic RS, ki so bile prenesene na organe SFRJ, in s tem za prehod RS iz zvezne enote SFRJ v samostojno in neodvisno državo, zagotovili ZPSN ter skladno z njim sprejeti ustavni in drugi akti ter ukrepi RS.⁴⁰ Odločitev, da RS postane samostojna in neodvisna država, je bila sprejeta ob izpolnjenem pogoju, da se je zanjo izrekla večina vseh glasovalnih upravičencev,⁴¹ torej oseb, ki so bile vpisane v splošni volilni imenik na dan izvedbe plebiscita.⁴² Druga ustavna akta, torej TUL in UZITUL, pa sta bila sprejeta na podlagi tedaj veljavnih ustavnih določb, da o spremembi ustave odločajo vsi zbori Skupščine RS enakopravno in da je sprememba ustave sprejeta, če zanjo glasujeta dve tretjini delegatov vsakega zbora. ZPSN je v 11. členu trajno naravo pravice do samoodločbe opredelil tudi konkretno glede na izvedbo tega splošnega ljudskega referenduma: »Plebiscitarno opredeljevanje in odločanje na podlagi tega zakona v ničemer ne izčrpa trajne in neodtujljive pravice slovenskega naroda do samoodločbe in še posebej ne pravice do državne samostojnosti in neodvisnosti.« Ta določba zakona je bila kljub slovenskim ustavnim amandmajem IX do XCIX v danem času potrebna glede na prevlado jugoslovanske ustavnosodne doktrine, da »je z avnojskimi sklepi tedanja slovenska delegacija svojemu narodu 'dokončno' in 'nepreklicno' odtujila njegovo pravico do samoodločbe, vštivši pravico do odcepitve, da je to pravico torej 'konzumirala' oziroma 'neponovljivo uporabila'«. ⁴³

[18] Ustavodajalec je z dopolnitvijo ustave slovensko osamosvojitveno doktrino uporabil za primer prenosa suverenosti na mednarodne organizacije.⁴⁴ Tudi to ustavno dopolnilo, enako kot vsi slovenski osamosvojitveni akti, dovoljuje le prenos izvrševa-

³⁹ ZPSN.

⁴⁰ 4. člen ZPSN.

⁴¹ 3. člen ZPSN.

⁴² 8. člen ZPSN.

⁴³ Glej P. Jambrek, Pravica do samoodločbe slovenskega naroda, *Nova revija*, 57, 1987, s. 170.

⁴⁴ 3.a člen ustave, ki ga je uveljavil Ustavni zakon, objavljen v Ur. l. RS 24/04.

nja zgolj dela suverenih pravic slovenske države na mednarodne organizacije. Pristop RS k EU pomeni torej le delni prenos izvrševanja določenih suverenih pravic in ohranitev mednarodno-pravne subjektivitete države. Skladno z opredelitvijo pravice do samoodločbe iz preambule tvorita člena 3. in 3.a ustave smiselno celoto. Člen 3 ustave zagotavlja na podlagi določb o samoodločbi naroda in oblasti ljudstva demokratično legitimiteto zunanje in notranje suverenosti slovenske države, 3.a člen pa na tej podlagi ureja (na splošno, abstraktno) prenos izvrševanja dela suverenih pravic RS na mednarodne organizacije. Tak prenos je demokratično legitimiran na podlagi mednarodne pogodbe, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, ob izpolnjenem pogoju, da se izvrševanje suverenih pravic prenaša na organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države. Posebni referendum o mednarodnih povezavah je oblika predhodnega, fakultativnega in po svojih učinkih zavezujočega referenduma. Predlog na referendumu je sprejet, če zanj glasuje večina volivcev, ki so veljavno glasovali. Splošni ljudski referendum ali plebiscit torej ni nujna oblika realizacije pravice naroda do samoodločbe niti v primeru prevzema niti v primeru prenosa izvrševanja suverenih pravic slovenske države. Tudi v zgoščenem zgodovinskem času odločanja za samostojno in neodvisno slovensko državo od aprila do novembra 1990 se je slovensko ljudstvo neposredno in posredno prek svojih izvoljenih predstavnikov odločalo o variančnih in komplementarnih predlogih za zagotovitev demokratične legitimitete osamosvojitvenih postopkov, aktov in ukrepov, kot so bili Deklaracija o suverenosti države, Resolucija o sporazumni razdružitvi SFRJ, nova ustava, ustavni referendum, plebiscit o samostojnosti in neodvisnosti ter TUL in drugi.

Zgodovinsko dejstvo večstoletnega boja za narodno osvoboditev

[19] V preambulo predloga ustave dodana besedna zveza »večstoletnega boja za narodno osvoboditev« je bila simbolni politično-zgodovinski kompromis, ki je tudi na ustavni ravni pripoznal prispevke oboroženih sil in spopadov za narodno osvoboditev. Slovnična razlaga namreč ne dopušča drugačne ali širše razlage bojev tudi v pomenu neoboroženih gibanj, protestov ali demon-

stracij politične, socialne in kulturne narave. Iz pripravljanih gradiv in zapisnikov ustavnih razprav izhaja, da naj bi bila zgodovinska primera boja za narodno osvoboditev predvsem vstaja, upor in odpor slovenskih oboroženih odredov proti okupatorjem v času druge svetovne vojne ter vojna za Slovenijo v času od razglasitve neodvisnosti 25. 6. 1991 do odhoda vojske SFRJ z ozemlja Republike Slovenije 25. 10. 1991. Tudi US je opozorilo na omembo zgodovinskega dejstva v preambuli, da »smo Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost«.

[20] Iz atributa »večstoletni« bi sicer lahko sklepali na pomen starejših vojaških operacij na slovenskem ozemlju. Vprašanje pa je, ali lahko štejeemo, da so prispevali k narodni osvoboditvi tudi protigermanski in protikrščanski upori v Karantaniji, slovenski kmečki upori v dobi reformacije v 16. stoletju, boji proti turškim vdorom na slovensko ozemlje in prek njega, obramba zahodne meje v prvi svetovni vojni, vojaški upori v avstrijski armadi in osvobodilni uspehi slovenske vojske generala Maistra. Težko je ugotoviti neposredno povezavo teh primeroma navedenih bojev s končnim uspehom narodne osvoboditve v letih 1990 in 1991. Zato se v nadaljevanju omejujem le na ustavni komentar bojev za narodno osvoboditev izpod okupacijskih sil med drugo svetovno vojno in na vojno za Slovenijo leta 1991.

[21] Takoj po okupaciji in razkosanju Slovenije od 6. 4. 1941 so se začeli Slovenci upirati okupacijskim silam na spontan in organiziran način, z orožjem in brez njega. Uporniške sile so imele različne socialne, politične in duhovne podlage. Borile so se pod različnimi nazivi, kot so – po abecednem redu – Četniki, Četniška in oficirska organizacija, Komunistična partija Slovenije (KPS), Domobranci, Kraljeva vojska v domovini (»plava garda«), Krščanski socialisti (v OF), Kulturni delavci (v OF), Narodna legija, Narodni svet, Narodnoosvobodilni boj (NOB), Osvobodilna fronta (OF), Partizani (vojska OF), Petrova garda, Prebujena Slovenija, Protiimperialistična fronta, Slovenska legija (SLS), Slovenska zaveza, Sokoli (v OF), Sokolska legija, Stara pravda, Stražarji in Mladci (SLS), Tigrovci, Vaške straže (»bela garda«) in druge. Že od začetka vojne in okupacije notranje razdeljena in sprta slovenska odporniška gibanja in njihovi vojaški odredi so imeli različne – tudi konfliktne – politične cilje in so se opirali na različne vojaške strategije glede okupatorjev. Borili se niso le proti

okupatorjem, ampak tudi drugi proti drugim, za nadvlado med njimi samimi ter v upanju na udeležbo in prevlado v politični oblasti po koncu vojne. Že med vojno so odnosi med nekaterimi slovenskimi uporniškimi oboroženimi odredi preraščali v konflikte z obeležji prave državljanske vojne.

[22] Znotraj vseslovenskega odporiškega in narodnoosvobodilnega gibanja je v štirih letih med 1941–1945 prevladala partizanska vojska, ki jo je organizirala KPS. Slovenski komunistični voditelji so 26. 4. 1941, v času zavezništva med Hitlerjem in Stalinom (Pakt Ribbentrop–Molotov), skupaj z nekaterimi drugimi političnimi skupinami ustanovili Protiimperialistično fronto. Sleđnja se je po nemškem napadu na Sovjetsko zvezo preimenovala v OF, njeno delovanje pa je pridobilo obče ime NOB. Tri politične skupine v OF so 28. 2. 1943 podpisale Dolomitsko izjavo, s katero so priznale vodilno vlogo KPS in se odrekle svoji politični organiziranosti v prid enotnosti OF. Konec februarja 1944 se je prvič sestal Slovenski narodnoosvobodilni svet (SNOS) in sprejel deklaracijo, s katero je potrdil sklepe, ki jih je sprejelo leta 1943 ustanovljeno *Antifašistično vijeće narodnog oslobodjenja Jugoslavije* (AVNOJ). Na tej podlagi se je OF odločila za vključitev Slovenije kot zvezne enote v Demokratično federativno Jugoslavijo (DFJ). Po sporazumu novembra 1944 med vodjem Komunistične partije Jugoslavije (KPJ) in partizanske vojske Josipom Brozom (Titom) in jugoslovansko kraljevo vlado v izgnanstvu, ki jo je iz Londona vodil predsednik dr. Ivan Šubašić, je bila marca 1945 ustanovljena enotna jugoslovanska vlada DFJ, ki jo je vodil Josip Broz (Tito), dr. Šubašića pa je za zunanjega ministra imenoval jugoslovanski kralj Peter. Oktobra 1945 so odstopili iz vlade kralju zvesti ministri.

[23] Volitve v ustavodajno skupščino DFJ so bile izvedene 11. 11. 1945. Novoizvoljena skupščina se je sestala 29. 11. 1945 in potrdila odpravo monarhije ter ustanovitev Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ). Prva jugoslovanska ustava, ki jo je sprejela ustavodajna skupščina leta 1946, zgledovala pa se je po sovjetski ustavi iz leta 1936, je uvedla federativno ureditev države in dejansko oblast KPJ. Na tej ustavni podlagi se je oblikovala in utrdila osredotočena in hierarhična državna ureditev, ki ni zagotavljala ne spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ne nacionalnih pravic in pravic republik ter avtonomnih pokrajin (glej tudi tretjo in četrto alinejo preambule TUL). Med zaključnimi spopadi

druge svetovne vojne na ozemlju razpadle Jugoslavije so oborožene protikomunistične formacije pobegnile na avstrijsko Koroško pod okupacijo britanske vojske, ki pa je okoli 12.000 oseb, med njimi večje število civilistov, predala komunistom v Sloveniji. Slednji so večino teh vojnih ujetnikov in civilistov, ko je bilo vojne že konec, pobili v množični moriji v Kočevskem rogu in drugod po Sloveniji. Slovenska partizanska vojska kot samostojna formacija je bila ukinjena. Začele so se množične zaplembe premoženja, aretacije in internacije.

[24] Druga svetovna vojna se kot vojna za osvoboditev evropskih narodov izpod diktatur nacionalnega socializma, fašizma in komunizma ni končala leta 1945. Vroč obdobje vojne zaveznikov proti silam osi se je namreč prevesilo v več desetletij trajajoče obdobje hladne vojne med zahodnimi demokracijami ter Sovjetsko zvezo in njenimi sateliti. Boj demokratičnega in svobodnega sveta proti totalitarizmu dvajsetega stoletja – proti nacional-socializmu, fašizmu in komunizmu – je bil zmagovito zaključen šele s padcem berlinskega zidu in z zlomom komunizma kot mednarodno organiziranega sistema. Upor slovenskih partizanov, aktivistov in vseh drugih Slovencev proti okupacijskim silam, ki ga je med drugo svetovno vojno vodila KPS pod okriljem OF in NOB, je bil leta 1945 izdan. Čeprav je bil v resnici narodnoosvobodilni boj, se ni končal z narodno osvoboditvijo. To misel je izrazilo US, ko je pri presoji Zakona o kaznovanju zločinov in prestopkov zoper slovensko narodno čast opredelilo svoje razumevanje temeljev svobodne demokratične družbe. Izreklo se je o naslednjih zgodovinskih okoliščinah slovenske nacionalne osvoboditve in osamosvojitve: » [P]ridobitve protifašističnega odpora povsod po demokratični Evropi [so] pomenile zlom totalitarne sistema in njegovega nasilja nad človekom in začetek svobodnega demokratičnega reda, ki je temeljil na evropski pravni kulturi in civilizaciji. [...] V državah, v katerih ti pogoji niso bili izpolnjeni, tudi odrešitev od tako strašnega in krivičnega režima, kot je bil nemški nacistični režim med drugo svetovno vojno, sama po sebi ni mogla voditi do resnične osvoboditve. V Sloveniji je bila nova oblast pripravljena uveljavljati svojo oblast tudi z nasiljem, z zlorabami prava v kazenskih postopkih in s sistemsko strukturnim grobim kršenjem človekovih pravic. [...] Do vzpostavitve svobodne družbene ureditve je v Sloveniji prišlo šele leta 1990 po prvih svobo-

dnih volitvah v večstrankarski parlament.«⁴⁵

[25] Po preteku šestmesečnega roka za uveljavitev plebiscitnega rezultata je bila 25. 6. 1991 na ustavni podlagi (TUL) razglašena in uveljavljena suverenost RS kot nove neodvisne države. Od 25. 6. 1991, ko se je začela desetdnevna vojna za Slovenijo, pa do 25. 10. 1991, ko je odšel zadnji vojak Jugoslovanske ljudske armade (JLA) s slovenskega ozemlja, je trajala vojna za Slovenijo med oboroženimi odredi slovenske vojske, teritorialne obrambe in policije ter jugoslovansko letalsko, oklepno in pehotno armadno organizacijo. V bojih za osvoboditev svojega ustavnega ozemlja je vojska RS premagala oborožene sile JLA in pridobila učinkovit nadzor in oblast v državi. Sovražnosti na ozemlju RS so bile ustavljene na podlagi 7. 7. 1991 podpisane Brionske deklaracije, mednarodnega akta, sklenjenega med RS in SFRJ pod pokroviteljstvom EU.

[26] Sklepno ugotavljamo, da zmagoviti zaključek večstoletnega boja za narodno osvoboditev pogojujejo in obeležujejo trije zgodovinski mejniki. Najprej prve svobodne volitve 12. 4. 1990 v Sloveniji, tedaj še zvezni enoti Jugoslavije, ki so pomenile osvoboditev slovenskega naroda in vsega slovenskega ljudstva iz totalitarne v svobodno demokratično družbo, temelječo na človekovem dostojanstvu.⁴⁶ Ustavna neodvisnost države je bila dosežena na podlagi 25. 6. 1991 v ustavodajni skupščini sprejete in razglašene TUL, ki je izhajala iz državotvorne volje, izražene na plebiscitu 23. 12. 1990. Slovenski večstoletni boj za narodno osvoboditev, na katerega se sklicuje preambula slovenske ustave, pa je bil zmagovito zaključen šele 25. 10. 1991, ko so oborožene okupacijske sile JLA zapustile slovensko državno ozemlje in ki je kot dan suverenosti postal državni praznik. US navaja preambulo k ustavi tudi, ko opozarja na ogrožanje suverenosti države kot ene izmed osrednjih ustavno varovanih vrednot.⁴⁷

Izoblikovanje narodne samobitnosti in uveljavitev državnosti

[27] Samobitnost slovenskega naroda tvori skupnost ljudi istega etničnega rodu in jezika, s skupno kulturno dediščino, na-

⁴⁵ U-I-248/96, Ur. l. RS 76/98, tč. 16; glej tudi razpravo L. Šturma Ustavnosodna presoja o razmejitvi totalitarnega sistema in svobodne demokratične družbe, temelječe na človekovem dostojanstvu, *Dignitas*, št. 53–54, 2012, s. 12–24.

⁴⁶ U-I-248/96.

⁴⁷ U-II-1/12.

rodno zavestjo, istovetnostjo in zgodovinsko usodo. Dejstvo, da so Slovenci izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost pomeni, da so dosegli nacionalno suverenost. RS je torej po svojem nastanku nacionalna država in je kot taka porok nadaljnega obstoja in razvoja slovenskega naroda. Ni pa država, v kateri ima ustavodajno in politično oblast slovenski narod: Slovenija je država vseh svojih državljanov, v kateri ima oblast ljudstvo (3. člen ustave). Slovenci si v državi delijo oblast z vsemi drugimi državljani, ki niso slovenskega rodu in imajo tudi posebne manjšinske pravice skladno s členi 5, 11, 13, 14, 61, 62, 63, 64, 65, 73 in 79 ustave.⁴⁸ Narodna samobitnost je v skladu s preambulo ustave eno od izhodišč temeljnih družbenih pravil sožitja.⁴⁹

[28] Na oblikovanje narodne zavesti je na simbolni in kulturni ravni odločilno vplivala uveljavitev slovenskega jezika kot bogoslužnega in knjižnega jezika, katerega zgodovinsko raziskani začetki segajo v čas med letoma 972 in 1039, ko so nastali Brižinski spomeniki. Naslednje razvojne mejnike slovenskega jezika predstavljajo prva slovenska preveda Novega Testamenta in Biblije (1555, 1575), prva slovenska slovnica (1768) in slovenska zgodovina.⁵⁰ Ob pomanjkanju politične organizacije je prevzemala nase bistveno odgovornost za ohranitev naroda slovenska kulturna ustvarjalnost na izročilih Trubarja, Vodnika, Prešerna, Levstika, Cankarja, Kosovela, Kocbeka in slovenske umetnosti vseh zvrsti.

[29] Začetki slovenske državnosti so se razvijali na izročilih srednjeveške Karantanije in Kocljeve kneževine, na zahtevah po zedinjeni Sloveniji, na primer, Matije Majarja, ki je zahteval upravno ureditev Avstrije, ki bi zagotovila, da bi živeli vsi Slovenci v eni deželi z deželnim zborom, v katerem bi imeli večino. Ideja o državi Slovencev, Hrvatov in Srbov kot enote Avstro-Ogrske federacije je bila kratkotrajna in mednarodno nepriznana, sledila je združitvev (1. 12. 1918) Države Slovencev, Hrvatov in Srbov s Kraljevino Srbijo v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev (SHS), 3. 10. 1929 pa je bila SHS preimenovana v Kraljevino Jugoslavijo.

[30] Aprilska vojna kot začetek druge svetovne vojne na ozemlju Jugoslavije se je pričela 6.4. 1941 z napadom sil osi na jugoslovansko vojsko in se končala 17.4. s podpisom brezpogojne ka-

⁴⁸ Primerjaj T. Hribar, Slovenska državnost, v: Prispevki za slovenski nacionalni program, *Nova revija*, št. 57, 1997, s. 3–30; T. Hribar, Filozofska utemeljitev, v: *Gradivo za slovensko ustavo*, Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti, 1988, s. 44–49.

⁴⁹ U-I-87/14.

⁵⁰ A. T. Linhart, *Poskus zgodovine Kranjske*, 1788.

pitulacije ter začetkom okupacije, tudi Slovenije. Sovjetska Rdeča armada je 20.10. 1944 v sodelovanju s partizansko vojsko osvobodila in okupirala glavno mesto Jugoslavije Beograd. Partizanska vojska pa je 9.5. 1945 vkorakala v glavno mesto Slovenije Ljubljano, po tem ko so ga zapustile okupacijske sile. V pričujočem besedilu pod robnimi številkami 22 (odporniška gibanja med okupacijo), 23 (vloga OF, NOB in KPS), 24 (ustanovitev DFJ in FLRJ) in 25 (ustavna razlaga osvoboditve Slovenije leta 1945) so komentirani položaji Slovenije in Slovencev med okupacijo Jugoslavije, po zmagi zaveznikov v drugi svetovni vojni, in v času povojnega jugoslovanskega nedemokratskega sistema (1945-1990). Obdobje komunističnega sistema (1945-1990) je bilo pomembno, ker je tudi iz vednosti o zablodah komunizma rasla zavest o demokraciji (»Ker šele takrat, ko vemo, kaj demokracija ni, lahko dobro razumemo, kaj je oziroma kaj bi morala biti.«⁵¹). To obdobje v začetku obeležuje upor slovenskih oboroženih odredov med Drugo svetovno vojno proti okupacijskim silam, nastanek in mednarodno priznanje nove jugoslovanske države, ter ustanovitev novega oblastnega sistema, katerega vrh in nižje ravni je nasilno prevzela KPJ, v Sloveniji pa KPS. Po končani vojni je bila Slovenija ustanovljena kot zvezna enota Jugoslavije, v katero je bil priključen primorski del slovenskega nacionalnega ozemlja. Federalna Slovenija, nato preimenovana v LRS in SRS je pridobila avtonomni ustavni položaj v zvezni državi na podlagi pravice naroda do samoodločbe, ki je vključevala tudi pravico do odcepitve. Sklepno ugotavljamo, da je obdobje položaja Slovenije kot zvezne enote Jugoslavije med leti 1945-1991 pomenilo pomemben ustavno-pravni dosežek v zgodovinskem procesu oblikovanja slovenske narodne samobitnosti in uveljavitve slovenske državnosti.

Aprilska vojna kot začetek druge svetovne vojne na ozemlju Jugoslavije se je pričela 6. 4. 1941 z napadom sil osi na jugoslovansko vojsko ter se končala 17. 4. 1941 s podpisom brezpogojne kapitulacije in začetkom okupacije, tudi Slovenije. Sovjetska Rdeča armada je 20. 10. 1944 osvobodila in okupirala glavno mesto Jugoslavije Beograd, partizanska vojska pa je 9. 5. 1945 vkorakala v glavno mesto Slovenije Ljubljano. V pričujočem besedilu pod robnimi številkami 22 (odporniška gibanja med okupacijo), 23 (vloga OF, NOB in KPS), 24 (ustanovitev DFJ in FLRJ) in 25 (ustavna

⁵¹ D. Jančar (ured.), *Temna stran meseca: kratka zgodovina totalitarizma v Sloveniji 1945-1990: zbornik člankov in dokumentov*, Ljubljana: Nova revija, 1998, s. 23.

razlaga osvoboditve Slovenije leta 1945) so komentirani položaji Slovenije in Slovencev med okupacijo Jugoslavije, po zmagi zaveznikov v drugi svetovni vojni in v času povojnega jugoslovanskega nedemokratskega sistema (1945–1990).

[31] Že od prvih let utrditve nedemokratske oblasti se je začela oblikovati intelektualna in moralna opozicija proti njenemu nasilju. Njen medij so v Sloveniji predstavljale oporečniške revije za kulturo in umetnost, kot so bile Mladinska revija, Beseda, Revija 57, Perspektive in Nova revija, ter nekatera stanovska društva, predvsem Društvo slovenskih pisateljev. Slovensko pomladno gibanje za demokracijo in nacionalno suverenost se je začelo z objavo Prispevkov za slovenski nacionalni program v 57. številki Nove revije leta 1987 in z objavo Građiva za slovensko ustavo⁵² v Časopisu za kritiko znanosti leto dni kasneje. Ljudsko gibanje za samoodločbo posameznika in naroda se je nadaljevalo z množičnimi protesti proti aretaciji in vojaškemu procesu proti četverici (JBTZ). Na Kongresnem trgu v Ljubljani je bila 8. 5. 1989 prebrana Majniška deklaracija, ki so jo napisale slovenske opozicijske zveze in z njo zahtevale suvereno državo slovenskega naroda, ki naj bo utemeljena na spoštovanju človekovih pravic, na demokraciji in političnem pluralizmu. Na javni tribuni 25. 4. 1988, na kateri so bile v Cankarjevem domu v Ljubljani predstavljene Teze za ustavo RS,⁵³ je bila izrečena pobuda za ustanovitev Neodvisnega foruma za ustavno reformo Slovenije, ki je bila realizirana 23. 2. 1989 z ustanovijo Zbora za ustavo. Sklicalo ga je sedem organizacij, ki so se v tistem času dejavno zavzemale za demokratske in ustavne reforme sistema. Po padcu berlinskega zidu se je novembra 1989 sprožil proces notranjega razkroja in zunanjega razpada sovjetskega komunističnega sistema, katerega hitrosti in korenitosti še pred enim letom ni mogel nihče predvideti. Demokratska opozicija se je v Sloveniji pospešeno pripravljala na prve demokratske in poštene volitve (aprila 1990), na katerih je tudi zmagala in za kratek čas prevzela izvršno oblast.

[32] Ožje obdobje Slovenske pomladi, širokega ljudskega in intelektualnega gibanja, je po eni strani pomenilo upor proti nedemokratskemu režimu Jugoslavije in v njej Slovenije, po drugi strani pa strnitev duhovnih in socialnih energij za notranjo ustavno ureditev svobodne demokratske družbe ter za zunanjo

⁵² Teze za ustavo Republike Slovenije.

⁵³ Pisateljska ustava.

mednarodno osvoboditev in suverenost države. V štirih letih zgoščenega zgodovinskega časa slovenskega pomladnega gibanja je bilo v duhovnem in državotvornem pomenu oblikovano vrednostno središče naroda v obliki spontanega soglasja o temeljih slovenske republike. Novim nosilcem tedanje osrednje ustavodajne, zakonodajne in vladne oblasti vseh političnih barv po prvih svobodnih volitvah aprila 1990 je bila priznana avtoriteta, katere temelj ni bil zgolj racionalne in formalno demokratične narave, ampak je vsebovala odločilne simbolne prvine posvečenosti in karizme. Oblast je imela legitimno avtoriteto. Za kratek, vendar odločilen čas je bila vzpostavljena identiteta spontanih občutkov posameznikov ter osrednjega območja nacionalnih vrednot. V zgodovini slovenske republike zato obstaja določljiv in razpoznaven čas, ki predstavlja tudi simbolni in ne samo dejanski izvor nacionalne skupnosti. Tu se nahajajo korenine trajnega ljudskega soglasja o središču nacije, katerega vrednostne prvine niso bile izražene zgolj na poetični, filozofski in ustavnopravni način, ampak tudi z neposrednimi simbolnimi izrazi istovetnosti in udeležbe ljudi. V tem času je bila ustvarjena tista notranja suverenost naroda in vsega ljudstva, ki je ne pogojuje le vzajemnost razmerja med državljani in oblastjo, ampak jo konstituira tudi širše razmerje med svobodo posameznika, svobodno demokratično družbo in demokratično državo. US je v tem pogledu izreklo, da je izhodišče »konkretne žive in dejavne ustavne ureditve« človekova svoboda in dostojanstvo in da »temeljna načela, ki jih vsebujejo splošne določbe slovenske Ustave, izhajajo od človeka kot svobodnega posameznika.«⁵⁴

Ustava Republike Slovenije

[33] Zgodovinski proces ustanovitve slovenske države je bil načrtovan in izvajan tudi na temelju ustavodajnega procesa. »Prav ustava [...] pomeni pravni način notranje ureditve in zunanjih odnosov naroda. Njeno oblikovanje in sprejem moramo torej šteti za osrednji, izjemno pomembni način praktične uporabe in realizacije pravice do samoodločbe [...]«.⁵⁵ Od Prispevkov za slovenski

⁵⁴ U-I-158/94, tč. 20.

⁵⁵ P. Jambreč, Ustava in slovensko narodno vprašanje, v: *Gradivo za slovensko ustavo*, Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti, 1988, s. 18.

nacionalni program dalje⁵⁶ sta bili ves čas odprti vprašanji sočasnosti in pogojenosti procesov državotvornosti in ustavodajnosti ter pravne in demokratične legitimacije vsakega procesa posebej. Ta problem je bil imanenten programski sintagmi »ustavna pot do neodvisne države«, ki je bila javno predstavljena marca 1990.⁵⁷ Idejo ustavne poti je povzel tudi Predlog predsedstva RS za sprejem nove slovenske ustave.⁵⁸ »Da bi vse že doseženo uveljavili, utrdili in ustavnopravno zavarovali, je potrebno z novo ustavo oblikovati Republiko Slovenijo kot suvereno državo z vsemi atributi dejanske oblasti na lastnem ozemlju in s polno mednarodnopravno subjektiviteto.« Demokratično legitimiteto procesa samoodločbe naj bi zagotovil predustavni plebiscit ali potrditveni ustavni referendum. Še novembra 1990 je slovenska politična in ustavodajna oblast dajala prednost referendumu, na katerem naj bi državljani glasovali »za« ali »proti« normativnemu delu nove ustave ter istočasno o njenih prehodnih in končnih določbah, ki bi urejale nastanek nove suverene države. Šele na posvetovanju poslancev vladne koalicije Demos v Poljčah 10. 11. 1990 je bila sprejeta politična odločitev za izvedbo predustavnega plebiscita o neodvisnosti, ustava pa je bila sprejeta brez potrditvenega ljudskega glasovanja natančno eno leto po plebiscitu. Ker pa je bila 25. 6. 1991 osamosvojitvev razglašena na podlagi TUL, ki je predstavljala plebiscitno in ustavnopravno izhodišče nove ustave, lahko zaključimo, da je bila s sklepnim ustavnim konstituiranjem nove države realizirana tudi začetna programska sintagma ustavne poti do neodvisnosti iz marca 1990.

[34] Po volitvah aprila 1990 je nastalo novo razmerje političnih sil, ki je odločilno vplivalo tudi na vsebino in tempo ustavnega procesa. Ustavna komisija slovenskega parlamenta je 24. 7. 1990 imenovala strokovno komisijo za pripravo delovnega besedila osnutka nove ustave, ki je po predhodnem zbiranju gradiva napisala prvi osnutek nove ustave in ga 31. 8. 1990 z razlago predala predsedniku parlamenta. Za izhodišče in podlago svojega dela je uporabila osnutek, ki ga je sprejel Zbor za ustavo nekaj mesecev poprej. Po javni in parlamentarni razpravi o delovnem osnutku, o osnutku in o predlogu ustave, je Skupščina RS 23. 12. 1991 sprejela in razglasila novo ustavo.

⁵⁶ Prispevki za slovenski nacionalni program, *Nova revija*, št. 57, 1987.

⁵⁷ Glej P. Jambreč, *Ustanovitev Slovenije*, Ljubljana: Nova univerza in Inštitut Nove revije, 2017, s. 285–287.

⁵⁸ Predsedstvo RS ga je sprejelo 25. 6. 1990, Skupščina RS pa 18. 7. 1990.

[35] Zgradba veljavne slovenske ustave je bila v bistvenih potezah določena, oblikovana in pojasnjena že na podlagi leta 1988 objavljenih Tez za ustavo Republike Slovenije.⁵⁹ Pisateljska ustava⁶⁰ je imela po mnenju avtorjev le dve izvirni nalogi: da ustanovi državo in določi njeno ureditev ter da opredeli pravice in svoboščine državljanov v razmerju do oblasti in njenih organov. Tudi veljavna ustava je glede na svojo *materia constitutionis* v celoti ohranila prvotno svobodomiselnost vsebinsko zasnovo, ki je poudarjena tudi oblikovno, saj je njeno besedilo »kratko in jasno«. Slovenska ustava ureja le najnujnejša razmerja in prepušča čim več manevrskega prostora samoorganizaciji civilne družbe in gospodarske pobude. Zakonodajalcu daje možnosti samostojnega pravnega urejanja, US pa široke meje razlage ustavnega besedila – tudi na podlagi teleološke in evolutivne metode interpretacije. V desetih letih veljave in uporabe se je slovenska ustava izkazala za trdoživo in prilagodljivo. Doživela je le nekaj manjših sprememb, ki jih je motivirala zlasti evropska integracija države. Namesto spremenjanja in dopolnjevanja ustavnega besedila se je uveljavila razlaga ustavnih določb na podlagi sodnega prava US.

[36] Ustavo v širšem pomenu ustavne ureditve RS opredeljuje celota vseh predpisov ustavnega značaja. Slovenski ustavnopravni sistem ne sestavlja le ustava, ampak ga tvorijo tudi drugi predpisi (norme, določbe) ustavnega značaja. To so TUL in ustavni zakoni za njeno izvedbo, ki so hierarhično višji predpisi od zakona,⁶¹ ustavni zakoni za izvedbo ustave in njenih amandmajev, ki jih ureja 74. člen ustave, in drugi morebitni ustavni zakoni, ki bi jih sprejel DZ z drugačnim namenom in drugačno vsebino in bi imeli ustavnopravno naravo.⁶²

[37] Določbo nemške ustave o nedotakljivosti (večnosti) nekaterih temeljnih ustavnih določb je v negativnem smislu pogojevala izkušnja nacionalnega socialističnega režima (nacizma) in nemška povojna ustavodajna zaveza, da se ta izkušnja ne sme nikoli več ponoviti (*nie mehr, never again*). V tem pogledu je slovenska zgodovinska izkušnja primerljiva z nemško, ker je tudi slovenska država zrasla na pogoriščih in iz upora proti trem totalitarizmom 20. stoletja: fašizmu, nacionalnemu socializmu in komunizmu.

⁵⁹ Objavljenih v *Gradivu za slovensko ustavo*, Ljubljana: Časopis za kritiko znanosti, 1988.

⁶⁰ Teze za ustavo Republike Slovenije.

⁶¹ U-I-156/93.

⁶² U-I-332/94.

Tudi TUL se sklicuje na dejstvo, da SFRJ ni delovala kot pravno urejena država in da so se v njej hudo kršile človekove pravice, nacionalne pravice ter pravice republik in avtonomnih pokrajin. Slovenski ustavni sistem sicer ne pozna klavzule, ki bi izrecno urejala nespremenljivost, neodtujljivost, trajnost ali nedotakljivost določenih temeljnih ustavnih načel, pravic in svoboščin (razen pravice naroda do samoodločbe). Vendar pa ima tudi slovenska ustava vrsto določb, ki nedvomno tvorijo jedro slovenske ustavne identitete. V tem pogledu je sedež ustavne materije v preambuli in v normativnih določbah ustave, ki konstituirajo notranjo in zunanjo naravo slovenske državnosti in ustavnosti, torej njeno demokratično pravno ureditev in mednarodno subjektiviteto. Jedrnega pomena so ustavne določbe o republikanski ureditvi države (1. člen) in demokratični legitimiteti njene oblasti (1. in 3. člen), načelih pravne in socialne države (2. člen), varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (5. člen), lokalni samoupravi (9. člen) in varovanju slovenskega jezika (11. člen). Težko si je predstavljati in domnevati, da bi bil katerikoli slovenski ustavodajalec, razen tistega, ki bi ravnal po diktatu kakega novega nedemokratičnega režima, pripravljen spremeniti ali celo ukiniti to neodtujljivo in nespremenljivo ustavno identiteto slovenskega naroda in njegove države.⁶³

⁶³ Obširneje v razpravi P. Jambreč, Ob dvajseti obletnici ustave in ustavnega sodišča: razmislek o nedotakljivem jedru slovenske ustavne identitete, *Dignitas*, št. 53–54, 2012, s. 3–11.
