



USTAVA
REPUBLIKE
SLOVENIJE



CONSTITUTION
OF THE REPUBLIC
OF SLOVENIA

LJUBLJANA 2021

⇒ VSEBINA ⇐

- 7** NAGOVOR PREDSEDNIKA REPUBLIKE
- 11** GRADITEV SLOVENSKE USTAVNOSTI
• *dr. Franc Grad*
- 31** SPREJEMANJE SLOVENSKE USTAVE
(1990–1991) • *dr. Ciril Ribičič*
- 54** SPREMINJANJE USTAVE REPUBLIKE
SLOVENIJE (1991–2021) • *dr. Igor Kaučič*
- 78** TEMELJNA USTAVNA LISTINA
O SAMOSTOJNOSTI IN NEODVISNOSTI
REPUBLIKE SLOVENIJE
- 84** USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE
- 157** USTAVNI ZAKONI
- 209** DRŽAVNI SIMBOLI

⇒ CONTENTS ⇐

- 209** THE NATIONAL SYMBOLS
- 217** ADDRESS BY THE PRESIDENT OF THE
REPUBLIC
- 221** BUILDING SLOVENE CONSTITUTIONALITY
• *Dr Franc Grad*
- 247** THE ADOPTION OF THE SLOVENE
CONSTITUTION (1990–1991)
• *Dr Ciril Ribičič*
- 277** AMENDING THE CONSTITUTION OF THE
REPUBLIC OF SLOVENIA (1991–2021)
• *Dr Igor Kaučič*
- 308** BASIC CONSTITUTIONAL CHARTER ON THE
SOVEREIGNTY AND INDEPENDENCE OF THE
REPUBLIC OF SLOVENIA
- 314** CONSTITUTION OF THE REPUBLIC
OF SLOVENIA
- 403** CONSTITUTIONAL ACTS

NAGOVOR PREDSEDNIKA REPUBLIKE

ob 30-letnici samostojnosti Republike Slovenije
in jubilejni izdaji Ustave Republike Slovenije

Sprejetje Ustave Republike Slovenije pred tridesetimi leti je pomenilo zaključek procesa osamosvojitve z vzpostavljanjem njenega suverena notranjega pravnega reda. Z Ustarvo so bili, izhajajoč iz spoštovanja človekovega dostojanstva in temeljnih človekovih pravic, postavljeni in sprejeti temelji družbene in državne ureditve Republike Slovenije: demokracija, vladavina prava, enakopravnost, nediskriminacija in varstvo človekovih pravic vključno z ekonomskimi, socialnimi in kulturnimi pravicami ter pravicami pripadnikov manjšin in tistih skupin, ki potrebujejo posebno varstvo. Med temeljnimi ustavnimi načeli naše republike je poleg demokratičnosti in pravne države tudi socialna država. Z zapisom teh vrednot v Ustarvo je bil uveljavljen temeljni standard moderne ustavne demokracije, njeno sprejetje pred tremi desetletji pa nam je pozneje omogočilo, da smo se uspešno in enakopravno vključili v evropske in euroatlantske povezave ter postali tvorna članica mednarodne skupnosti.

Šele s sprejetjem Ustave je Republika Slovenija, naša nova država, skladno z novo ustavno ureditvijo lahko pristopila k ambicioznemu normativnemu urejanju tako rekoč na vseh pomembnih področjih družbenega življenja. Postavljen je bil temelj za vzpostavitev oziroma prilagoditev novim ustavnim zahtevam vrste institucij, nepogrešljivih za sodobno ustavno demokracijo, kot so Ustavno sodišče,

Varuh človekovih pravic, Računsko sodišče, Banka Slovenije, ki jih uvaja že sama Ustava, in za številne druge institucije demokratične države, ki so bile uvedene z zakoni. Ustavno sodišče je z Ustavo Republike Slovenije in Zakonom o ustavnem sodišču opredeljeno kot varuh ustavnosti ter ustavnih vrednot in norm v sistemu delitve na tri neodvisne veje oblasti in njihove povezanosti v sistemu zavor in ravnovesij. V tridesetih letih se je izoblikovala obsežna ustavnosodna praksa, ki je podrobneje opredelila in utemeljila vrsto ustavnih načel in norm. Ravno praksa Ustavnega sodišča, vključno z ločenimi mnenji, je pomembno prispevala k uveljavitvi ustavnosti v naši republiki.

Ustavne norme in načela, njihova razlaga in uporaba, so odraz družbenega razvoja in vrednot, torej dinamične kategorije. S pogledom v prihodnost je mogoče trditi in pričakovati, da utegnejo z uveljavljanjem novih tehnologij, umetne inteligence in digitalizacije nastati novi ustavnopravni izzivi in nove interpretacije nekaterih ustavnih načel, hkrati pa se v naši družbeni in politični stvarnosti krepi potreba po doslednem in enakopravnem uveljavljanju vladavine prava za vse. Vedno znova je treba poudarjati pomen uresničevanja in varovanja človekovih pravic – državljanskih, političnih, ekonomskih, socialnih, kulturnih, do zdravja in izobraževanja – pa tudi pomen njihovega ravnotežja in morebitnih omejitev ob navzkrižjih med njimi. Še vedno se kažeta prostor in potreba po doslednejšem uveljavljanju vladavine prava in človekovih pravic pri nas, saj lahko samo to vodi k več zaupanja v sodstvo v celoti in več vere v njegovo neodvisnost. Ravno zaupanje v neodvisnost sodišč in njihovo visoko profesionalnost je osnova delovanja pravne države in zaupanja državljanov, da spoštovanje prava pomeni tudi pot k njihovemu uspehu.

Ustava je temelj in okvir družbene enotnosti. Vsi v državi so dolžni spoštovati ta ustavni okvir, katerega demokratična ureditev omogoča prostor za različnosti, tekmo idej ter svobodno ustvarjalnost in delovanje – tudi politično. Znotraj ustavnega okvira, njenih

norm in načel, so vsi pogledi, programi in prizadevanja legitimna demokratična tekma, iskanje najboljših rešitev v demokratičnem soočanju. Spoštovanje in razumevanje ustavnega okvira ter svobodna in ustvarjalna tekma, ki jo ta omogoča, so bistvo ustavne demokracije. To potrjujeta sedanost in preteklost, to je pot k uspešni in pravični državi ter k varnosti in blagostanju njenih državljanek in državljanov.

Ustava je tudi osnova pravne varnosti posameznikov in pravnih oseb, saj z obvezujočo močjo opredeljuje njihove pravice in dolžnosti do družbe in države, obenem pa je pravni okvir pooblastil in omejitev državnih organov. Vsi državni pa tudi drugi organi, zakonodajni, izvršni in zlasti pravosodni, so dolžni izvajati svoja pooblastila skladno z Ustavo, zato jo je treba poznati, mora biti blizu ljudem. Vsi državni pa tudi drugi organi in skupnosti v državi in končno tudi vsi posamezniki naj bi poznali temelje ustavne ureditve ter obseg posameznih ustavnih pravic in omejitev. Prepričan sem, da je tudi zaradi tega tokratna jubilejna izdaja Ustave Republike Slovenije izjemno pomembna, kar velja tudi za spremna gradiva izpod peres uglednih ustavnih pravnikov.

Ustava Republike Slovenije v 3. členu določa, da je Slovenija država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe. Ima torej dvojno funkcijo: je demokratična država vseh državljanek in državljanov, hkrati pa uresničenje samoodločbe slovenskega naroda. Naj bo torej naša skupna dolžnost skrb za dobrobit, varnost in polno uživanje vseh ustavno zagotovljenih človekovih pravic za vse državljanke in državljanje, hkrati pa skrb za obstoj in razvoj slovenskega naroda.

Borut Pahor

GRADITEV SLOVENSKE USTAVNOSTI

dr. Franc Grad¹

1 UVOD

Ustava je pravni in politični dokument, ki ima za vsako državo poseben pomen, saj ni samo temelj in vrh njenega pravnega reda ter usmerjevalec njenega političnega življenja, temveč je tudi odraz stopnje njenega civilizacijskega razvoja. Ustavni razvoj je v veliki meri povezan s političnim razvojem, zato se navadno ustava spreminja ali sprejema na novo zaradi potreb družbenega razvoja. Pogosto postavi temelje za ustanovitev in delovanje nove države, in tako je bilo tudi v slovenskem primeru, saj je sprejetje ustave omogočilo vzpostavitev sodobne demokratične državne oblasti in njeno demokratično delovanje. Samostojni ustavni razvoj Slovenije se je torej začel šele s sprejetjem ustave samostojne in neodvisne republike Slovenije leta 1991, toda graditev sodobne ustavnosti se je v Sloveniji začela že pred tem, saj so ustavni amandmaji dajali ustavno podlago za proces osamosvajanja in demokratizacije, ustavnopravni temelj za ustanovitev nove države pa je bil dan s *Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije*.

Čeprav se je samostojni ustavni razvoj Slovenije začel šele leta 1991, lahko torej govorimo o slovenski ustavnosti že pred tem. V jugoslovanski državi med obema svetovnjima vojnama

¹ Redni profesor ustavnega prava na Pravni fakulteti v Ljubljani, zaslužni profesor.

Slovenija sicer ni imela nobene politične samostojnosti (avtonomije), vendar je bila na simbolni ravni tudi tedaj priznana njena ustavnopravna subjektiviteta. Pač pa je imela po drugi svetovni vojni razmeroma samostojen ustavni razvoj kot del jugoslovanske federacije.

V razvoju slovenske ustavnosti lahko ločimo tri temeljna obdobja, med katerimi so globoke prelomnice. Prvo je obdobje jugoslovanske kraljevine, drugo obdobje jugoslovanske federacije in tretje obdobje samostojne države. Drugače kot v nekaterih državah je za ustavni razvoj Slovenije značilno, da sta njeni ustavna samostojnost in teža v vsakem naslednjem obdobju večji in pomembnejši. Vsako od obdobjev je pustilo svoje sledi tudi v naslednjem, zato je za razumevanje sodobne slovenske ustavnosti treba poznati vsaj temeljne obrise preteklih ustavnih obdobjev. Seveda so bile za vsebino slovenske ustave najpomembnejše temeljne politično-pravne zamisli, ki so hotele na ustavni ravni uveljaviti samostojnost in demokratizacijo Slovenije, vendar so imele tudi ustavne ureditve pred sprejetjem sedanje ustave nek vpliv nanjo. Tako kot vsaka ustava se je tudi slovenska sprejemala v nekem zgodovinskem ustavnopravnem okolju, ki je tako ali drugače vplivalo na njeno vsebino.

2 ZAMETKI IN RAZVOJ SLOVENSKE USTAVNOSTI

2.1 Jugoslovanska kraljevina²

Ustavnopravno se razvoj Slovenije začneja z ustanovitvijo začasne države Slovencev, Hrvatov in Srbov (država SHS), ki je ob razpadu Avstro-Ogrske nastala na njenem ozemlju, na-

² Več o ustavnem razvoju jugoslovanske monarhije glej Grad, F. (2020), v *Ustavno pravo. Tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja*, Grad, F., Kaučič, I., Zagorc, S., Ljubljana: Litteralis d. o. o., str. 77–79.

seljenem s temi narodi. V Ljubljani je bil že 16. avgusta 1918 ustanovljen Narodni svet za Istro, Trst in Slovenijo, 6. oktobra pa v Zagrebu Narodni svet Slovencev, Hrvatov in Srbov, ki je sprejel sklep, da zahteva združitev vseh teh narodov na njihovem celotnem etničnem ozemlju ne glede na državne meje. Na podlagi tega sklepa je nastala kratkotrajna državna tvorba Slovencev, Hrvatov in Srbov, ki pa mednarodnopravno ni bila priznana. Narodna vlada Slovencev, Hrvatov in Srbov je ob tem izdala *Naredbo o prehodni upravi v Sloveniji*, ki je imela ustavnopravni značaj (Žolgerjeva ustava), ker je vsebovala pravno podlago za vzpostavitevčasne oblasti v Sloveniji.

Država SHS je bila zaradi neugodnih zunanjih in notranjih okoliščin prisiljena k združitvi s srbsko državo in ustanovljena je bila Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev. Ustava monarhije (vidovdanska ustava) je bila sprejeta šele leta 1921. Po ustavi je bila država monarhija, ki je temeljila na troimenem narodu, ki naj bi ga sestavljala tri enakopravna plemena (Srbi, Hrvati in Slovenci), in skladno s tem je bil tudi uradni jezik države določen kot srbo-hrvaški-slovenski jezik. Država je bila unitarna, zato ni imel noben jugoslovanski narod politične avtonomije, kar je bilo v nasprotju z mnogonarodnostno sestavo države. Zato med obema vojnama ni mogoče govoriti o kakršnem koli posebnem ustavnem razvoju Slovenije, temveč le o slovenski udeležbi v ustavnem razvoju jugoslovanske države, katere del je bila. Januarja 1929 je kralj Aleksander Karadjordjević začasno odpravil demokratične institucije države (šestojanuarska diktatura), leta 1931 pa je sam brez predstavniškega telesa izdal novo ustavo (oktroirana ustava), ki ni prinesla bistvenih sprememb glede ustavnopravnega položaja konstitutivnih narodov v tej državi.

2.2 Jugoslovanska federacija³

Po drugi svetovni vojni se je začel povsem drugačen ustavni razvoj, kajti socialna revolucija je radikalno spremenila politični sistem in uvedla enostrankarsko oblast, obenem pa je država postala federacija (zvezna država). Državnopravni položaj narodov znotraj federacije je bil zagotovljen z zvezno ustavo, in sicer v republikah kot federalnih enotah znotraj federacije, kar je republikam zagotavljalo tudi sorazmerno samostojnost ustavne ureditve. Ta se je spreminjala skozi različna ustavna obdobja in se na koncu tako okrepila, da je v določenih značilnostih že spominjala na položaj države v konfederaciji.

Tako kot je običajno v federacijah, je zvezna ustava urejala odnose v federaciji, pri čemer je izhajala iz pravice do samoodločbe narodov. Republike so imele razmeroma visoko stopnjo samostojnosti, lastno ustavo in lastno zakonodajo kot tudi lastne zakonodajne, izvršilne in sodne organe. Državna oblast je bila organizirana po načelu enotnosti oblasti in na tej osnovi je bil uveden skupščinski sistem.

V razvoju jugoslovanske federacije so bile sprejete tri ustave in veliko sprememb, najprej kot ustavni zakon, kasneje pa kot amandmaji k ustavi. V vsakem ustavnem obdobju je bila ustavnost republike odvisna od zvezne ustavne ureditve, od tega, kako je zvezna ustava razdelila oblast med federacijo in federalno enoto. Federacija je imela načeloma samo tisto pristojnost, ki so jo nanjo prenesle republike z zvezno ustavo. Vsekakor pa je lahko republiška ustava urejala zadeve ustavnega pomena samo

³ Podrobneje o ustavnem razvoju jugoslovanske federacije glej Ribičič, C. (1999): poglavje Razvoj državne ureditve Slovenije, v *Državna ureditev Slovenije. Tretja, spremenjena in dopolnjena izdaja*, Grad, F., Kaučič, I., Ribičič, C., Kristan, I., Ljubljana: Uradni list RS, str. 53–81; Grad, *Ustavno pravo*, str. 81–87.

v okviru pravic in dolžnosti republike, pri čemer se je morala tudi vsebinsko bolj ali manj gibati v okviru temeljnih usmeritev, določenih v zvezni ustavi, zato sprva tudi ni vsebovala ureditve človekovih pravic in svoboščin, temveč je urejala samo organizacijo oblasti v republiki. Ustavno ureditev Slovenije sta torej v tem obdobju tvorili zvezna in republiška ustava.

Leta 1946 je bila uveljavljena Ustava Federativne ljudske republike Jugoslavije, ki se je zgledovala po takratni sovjetski ustavi (Stalinova ustava). Državna ureditev je bila federativna, oblika vladavine pa republikanska. Pridevek »ljudski« je izražal politično vsebino in obliko, torej sistem ljudske demokracije, temelječ na diktaturi proletariata. Skladno s tem je bila državna oblast organizirana na podlagi načela enotnosti oblasti (horizontalne in vertikalne) in demokratičnega centralizma, ekonomska podlaga nove ureditve pa je bila državna lastnina. Ustava Ljudske republike Slovenije je bila sprejeta leta 1947 in je bila zgodovinsko gledano prva slovenska ustava, ki pa je bila zgolj ustava republike kot federalne enote in se je v celoti ravnala po vzorih zvezne ustave.

Leta 1953 je prišlo do obsežne ustavne spremembe, ki je bila na zvezni in tudi na republiški ravni sprejeta kot ustavni zakon. Ustavna sprememba je uvedla sistem samoupravljanja, hkrati pa precejšnjo oslabitev položaja republik nasproti zvezni oblasti. Istega leta je bil sprejet tudi ustavni zakon k republiški ustavi, ki je vsebinsko in organizacijsko sledil zveznemu ustavnemu zakonu.

V poznejšem razvoju se je samoupravni sistem vse bolj krepił, zato je bila leta 1963 sprejeta nova zvezna ustava, na njeni podlagi pa tudi ustave republik. Samoupravljanje je bilo na ustavni ravni potrjeno kot ena temeljnih ustavnih pravic v zvezi z družbeno lastnino, ki je postala temeljna lastninska oblika v državi. Na organizacijski ravni večjih sprememb ni bilo, pač pa je bila pomembna novost uvedba ustavnega sodstva na zvezni pa tudi na republiški ravni.

Zvezna ustava je v poznejših letih doživela nekaj sprememb, ki so bile večinoma manj pomembne, razen tega, da se je ponovno okrepila vloga zbora narodov. Do pomembnih sprememb je prišlo šele leta 1971, in sicer v obliki ustavnih amandmajev. Ti so globoko posegli v strukturo jugoslovanske federacije in s tem odločilno vplivali na nadaljnji razvoj države. Zgodil se je velik prenos zakonodajnih in drugih pristojnosti s federacije na republike, še bolj pa se je okrepil položaj republik glede odločanja na zvezni ravni.

Leta 1974 je bila sprejeta nova jugoslovanska ustava, zadnja ustava jugoslovanske federacije, ki pa ni prinesla bistvenih vsebinskih sprememb politične narave, temveč pomembne organizacijske. Na vseh ravneh odločanja je bil uveden delegatski sistem, zaradi česar so bile neposredne volitve organov oblasti skoraj v celoti odpravljene. Na zvezni ravni je bila uvedena dvodomna zvezna skupščina, sestavljena iz zveznega zbora ter zbora republik in pokrajin, v katerih so bile enakopravno zastopane republike in pokrajine. Prav tako so se odločitve v zboru republik in pokrajin lahko sprejemale le s soglasjem vseh republik in pokrajin, torej konsenzualno. Tudi zvezna ustava se ni mogla spremeniti drugače kot s soglasjem vseh federalnih enot. Taka ureditev je v veliki meri odstopala od običajnih zveznih ureditev v svetu in je že vsebovala izrazite elemente konfederalne ureditve.

Leta 1974 je bila sprejeta tudi ustava Socialistične republike Slovenije, ki je uvedla tridomno strukturo skupščin. Republiško skupščino so tako sestavljali zbor združenega dela, zbor občin in družbenopolitični zbor, ki so se oblikovali na podlagi delegatskega sistema. Pomembna novost je bila tudi, da je bil uvedena funkcija šefa države, to je kolektivno predsedstvo republike. Taka organizacija oblasti je trajala vse do uveljavitve nove slovenske ustave konec leta 1991, natančneje vse do oblikovanja novih državnih organov skladno z ustavo, kar se je zgodilo šele dobro leto kasneje.