# Miro Cerar

# POJEM USTAVE IN OBČI RAZVOJ USTAVNOSTI[[1]](#footnote-1)

## Uvodna predelitev pojma ustave

Ustava je vrhovni pravni akt države, ki določa temelje pravno-politične zgradbe države ter opredeljuje temeljne vidike razmerij med državno oblastjo in posamezniki ter drugimi pravnimi subjekti. Od vrste in značilnosti politične oblasti v času sprejemanja ustave je odvisno, ali je ustava sprejeta na demokratičen ali nedemokratičen način ter ali vpostavlja demokratičen ali nedemokratičen političen sistem. Slovensko ustavo je 23. decembra 1991 sprejela demokratično izvoljena slovenska skupščina. Iz ustave izhaja, da je Slovenija demokratična republika, ki kot država temelji na ljudski suverenosti, na načelu ustavnosti in na parlamentarni obliki politične oblasti, pri čemer je zavezana varstvu človekovih pravic ter načeloma pravne in socialne države.

Ustava je torej nekakšna osebna izkaznica države, ki na eni strani opredeljuje ustroj oziroma zgradbo (lat. *constitutio,* angl. *constitution*) države kot *politične* skupnosti, po drugi strani pa vzpostavlja in pooseblja temelje *pravne* ureditve države. Gre za politično-pravni akt oziroma dokument, v katerem je v resnici vsebinsko težko medsebojno ločiti politične in pravne prvine, saj so te tesno prepletene. Politično-pravna ambivaletnost se kaže tudi v nastajanju ustave. Po eni strani je ustava izraz *politične* odločitve ljudstva ter njegovih predstavnikov v ustavnodajni skupščini ali v parlamentu, ali pa je, če ustava nima demokratičnega izvora, izraz *politične* odločitve avtokratične (avtoritarne, totalitarne itd.) oblasti, ki ustavo oblikuje in sprejme po svoji lastni volji. Po drugi strani pa ustavo praviloma pojmujemo kot pravni akt predvsem tudi zato, ker je sprejeta po *pravno* določenem postopku ter je razglašena, objavljena in uveljavljena kot *pravni akt*.

V nadaljevanju bo ustava – tako kot je to običajno oziroma splošno uveljavljeno – označevana kot temeljni in v suvereni državi najvišji *splošni oblastni pravni akt*, vendar pa se je treba ob tem vseskozi zavedati, da je ustava hkrati tudi temeljni *politični* akt opredelitve državne ureditve. Kot *vrhovni pravni akt* je ustava nadrejena (navadnim) zakonom in vsem podzakonskim pravnim aktom, zato morajo biti vsi ti akti bodisi v skladu z ustavo ali pa ji vsaj ne smejo nasprotovati. *Skladnost z ustavo* je nujna povsod tam, kjer to ustava v obliki zapovedi, prepovedi ali pooblastil izrecno določa, medtem ko je glede družbenih razmerij in področij, ki jih ustava izrecno ne opredeljuje, treba zagotoviti, da zakonsko in drugačno pravno urejanje teh področij ustavi (vsaj) *ne nasprotuje*.

## Obči razvoj ustavnosti

V antični atenski državi je bil specifičen pojem ustave v rabi v okviru filozofskih razpravljanj grških mislecev, še posebej Platona in Aristotela. Slednji je bil prvi, ki je filozofsko opredelil razliko med temeljnimi načeli in pravili celotne državne in družbene ureditve (gr. *politeia* – skupek norm o državnih oblasteh, njihovih pooblastilih in razmerjih) ter normami, ki izhajajo oziroma so izvedene iz teh temeljev in urejajo način izvrševanja oblastnih pooblastil (gr. *nomoi* – zakoni). Sama beseda »ustava« ali »konstitucija« je bila nato v bolj pravnem smislu prvič uporabljena v rimski državi. Z ustavo (*constitutio*) so razumeli edikte, ki so jih imperatorji izdajali zaradi urejanja pomembnejših ekonomskih in političnih vprašanj. Vendar pa antično obdobje dejansko ni ustvarilo pojma ustave v smislu enotnega pravnega (točneje: pravno-političnega) akta, v katerem bi bile vsebovane temeljne norme, ki so bistvene za organizacijo in delovanje državne skupnosti. Na splošno je mogoče ugotoviti, da stari vek ni izoblikoval takšnega pojma ustave, zato tudi ni imel neposrednega vpliva na razvoj moderne ustavnosti. O tej lahko govorimo šele z nastankom prvih zametkov ustavnosti v Angliji v 13. stoletju.

Kljub temu da ima Anglija časovno prioriteto glede razvoja posameznih vidikov sodobne ustavnosti, pa v tej deželi vse do danes ni bila sprejeta ustava v obliki enovitega pisanega akta. Angleško ustavo oziroma ustavno pravo tako tvorijo različne ustavne konvencije, običaji in posamezni pisani akti (srednjeveške listine in peticije, mednarodne pogodbe in zakonodajni akti sodobnega tipa). V nasprotju z Anglijo se je po meščanskih revolucijah, ki pomenijo temeljni prelom s srednjeveško politično in pravno organizacijo, v večini zahodnih držav postopno razvilo takšno moderno pravo, ki je novonastale vrednote (npr. svobodo in enakost posameznikov) na najvišji ravni izrazilo v obliki ustav kot enovitih dokumentov. Tam, kjer je meščanstvo sámo prevzelo oblast, je z ustavo določilo oziroma razglasilo predvsem naslednja načela: spoštovanje temeljnih pravic človeka in državljana, načelo nacionalne (ljudske) suverenosti in načelo delitve oblasti. Takšno ustavo so leta 1791 sprejeli v Franciji (temeljila je na Deklaraciji o pravicah človeka in državljana iz leta 1789), že pred tem, leta 1787, pa so Združene države Amerike sprejele prvo moderno ustavo, ki je v obliki enotnega akta in sistematično opredelila temelje državne ureditve. V državah, v katerih meščanstvo ni v celoti prevzelo oblasti oziroma dominantne vloge v družbi, pa so se še dlje časa ohranile kompromisne ureditve, v katerih je ostala oblast razdeljena med meščanstvo ter vladarja in preostale stanove iz fevdalne ureditve.

Na tem mestu je treba opozoriti, da niti antičnega grškega pojma *politeía*, ki se včasih v sodobne jezike prevaja kot »ustava«, niti antičnega rimskega pojma *constitutio* ni primerno enačiti s tem, kar v sodobnem času razumemo s pojmom ustave. Moderni pojem ustave in ustavnosti se je namreč uveljavil šele v 18. stoletju, v času severnoameriške osvoboditve oziroma osamosvojitve izpod angleške kolonialne oblasti. V času pred tem oziroma pred meščanskimi revolucijami, je imel pojem ustave bistveno drugačen pomen od tistega, ki ga je prinesla moderna ustavnost in ki je nato prevladal v svetu ter se ohranil vse do danes.

V času *pred meščanskimi revolucijami*, je pojem ustave (*constitutio*) označeval položaj določene države v luči njenih zgodovinskih, naravnih in pravnih okoliščin, kar se je sčasoma zožilo na opredelitev tistih značilnosti države, ki so bile vzpostavljene z različnimi dogovori (konvencijami), temeljnimi zakoni ali državnimi pogodbami. Čeprav je vse to izražalo prvenstveno pravni značaj določene države oziroma njen pravni položaj (pravni status), je bila takšna ustava predvsem *deskriptivni pojem* (nem. *Seins-Begriff*). Pomenila je torej predvsem opis obstoječega pravno-političnega položaja določene države. Za razliko od tega je *po modernem razumevanju* ustava *normativni (preskriptivni)* pojem, ki zaobsega predvsem delovanje vrhovnih organov državne oblasti. Po starejšem naziranju ima torej svojo ustavo (tj. obstoječo konstitucijo, zgradbo) vsaka država, po modernem razumevanju pa imajo ustave le tiste države, ki v posebnem normativnem ustavnem aktu pravno enotno in sistematično določajo oziroma predpisujejo temelje svoje državne ureditve.

K temu je treba dodati, da lahko *ustavno ureditev* (točneje: *ustavnopravni sistem*) posamezne države skupno sestavlja tudi več splošnih pravnih aktov z različnimi imeni oziroma nazivi, ki imajo po svoji naravi ustavni pomen (npr. *ustava,* *temeljni zakon,* *ustavni zakoni, organski zakoni, ustavni amandmaji, ustavne listine*), med katerimi ima v opisanem modernem pomenu osrednje mesto *ustava*. Tako npr. v Sloveniji poleg Ustave Republike Slovenije ustavnopravni sistem sestavljajo tudi Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije ter različni ustavni zakoni (npr. ustavna zakona za izvedbo ustave in temeljne ustavne listine ter ustavni zakoni, s katerimi se spreminja in dopolnjuje ustava).

V prvih pisanih oziroma formaliziranih ustavah modernega časa (ustave severnoameriških držav Virginije, Marylanda in Pennsylvanije iz leta 1776) je bilo sprejeto načelo, da ustava pomeni načrt oziroma okvir za sestavo in delovanje državne oblasti. To stališče je še utrdilo zasedanje v Filadelfiji leta 1787, na katerem je bila sprejeta ustava Združenih držav Amerike. James Madison in Alexander Hamilton sta takrat v slavnih Federalističnih spisis *(The Federalist Papers)* nasprotovala ideji, da bi morala ustava določati tudi človekove pravice, saj sta menila, da pravice niso zavarovane na temelju njihove deklaracije (v smislu listine pravic – *Bill of Rights*), pač pa jih varuje ustavna struktura demokratične oblasti. To stališče, ki je prvotno prevladalo, je bilo kmalu preseženo, saj je bila ustava ZDA že leta 1789 dopolnjena s seznamom varovanih temeljnih pravic (*Bill of Rights*), leta 1791 pa je bila v Franciji *Deklaracija pravic človeka in državljana* (1789) vključena v francosko ustave, ki jo prav tako štejemo med prve moderne ustave. Na ta način ustava Francije ni po prvotnem ameriškem zgledu zgolj določila temeljev državne ureditve, pač pa je poleg vključitve človekovih pravic v ustavni okvir posebej izrazila tudi zahtevo po družbenih spremembah, ob čemer je mogoče ugotoviti, da je bila prav francoska revolucija vzor za vse tiste države kontinentalne Evrope, ki so v naslednjih letih in desetletjih vprašanje ustavnosti vključile v svoje politične razprave.

Razvoj meščanske ustavnosti je konec 19. stoletja dosegel vrhunec svojega razvoja. Gibanje za ustavnost se je izražalo v obliki *konstitucionalizma*, ki predvsem pomeni omejevanje politične oblasti in supremacijo (najvišjo veljavo) ustave. Kasneje, v 20. stoletju, so različni totalitarizmi (npr. nacizem, fašizem in komunizem) v posameznih državah prekinili razvoj konstitucionalizma, ki pa se je po razpadu teh političnih sistemov obnovil in nadalje razvijal.

Dandanes ima že večina svetovnih držav pisane in enovite ustave, v katerih so določeni temelji državne ureditve ter praviloma v obliki pravic in dolžnosti tudi temeljna razmerja med državo in državljani. Te ustavne ureditve so seveda različne, pri čemer so razlike po eni strani pogojene z naravo političnih sistemov posameznih držav (različni demokratični in nedemokratični sistemi), po drugi strani pa z razlikami v njihovem ozemeljskem, demografskem, političnem, kulturnem, gospodarskem, socialnem in drugačnem (zgodovinskem) razvoju.

Na splošno je mogoče glede ustavnega razvoja posameznih držav ugotoviti nekatere skupne značilnosti, na podlagi katerih lahko države oziroma njihove ustavne ureditve razvrstimo v nekaj temeljnih skupin. Glede na zgodovinsko kontinuiteto tako razlikujemo predvsem naslednje skupine ustavnih sistemov:

1. prvo skupino tvorijo države, katerih ustavni sistemi imajo sorazmerno daljšo zgodovino mirnega in stabilnega razvoja. Značilni primeri teh držav so Združene države Amerike, Velika Britanija (Združeno kraljestvo), pa tudi države severnozahodne Evrope in Skandinavije (Belgija, Nizozemska, Norveška, Danska, Švedska). Ustavne institucije teh držav in njihova vzajemna razmerja so se oblikovala na osnovi predhodnih dolgotrajnih političnih in socialnih bojev ter ustreznih kompromisnih rešitev in ustavnih običajev, zaradi česar odražajo prepletenost materialnih (socialnih, kulturnih in političnih) ter formalnih prvin ustavnosti;
2. v drugo skupino sodijo države, ki so neposredno po drugi svetovni vojni opustile totalitarni režim ter obnovile ustavno demokracijo na temelju predvojnih ureditev in povojnih spremenjenih razmer (npr. Italija in Nemčija);
3. po drugi svetovni vojni so obnovile ustavno demokracijo tudi nekatere druge države, vendar so to izvedle kasneje, po obdobju diktature (Portugalska – 1976, Španija – 1978, Grčija – 1974);
4. specifičen je primer Francije, katere ustavni razvoj je neposredno ali posredno vplival na številne evropske države. Francija ima dolgo ustavno zgodovino, v kateri je bilo izvedeno veliko korenitih in celovitih ustavnih reform, pri čemer je še posebej pomembna reforma iz leta 1959;
5. v posebno skupino je mogoče uvrstiti države, ki so po skoraj pol stoletja trajajočem obdobju totalitarnega režima vzhodnoevropskega tipa (komunizem) obnovile svojo predvojno državnost, kar so predvsem izrazile tudi na ustavni ravni (npr. Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska, Bolgarija in Romunija);
6. posebno skupino tvorijo države oziroma narodi, ki so po razpadu enopartijskih, avtoritarnih vzhodnoevropskih in srednjeevropskih mnogonacionalnih držav (Sovjetska zveza, Jugoslavija) bodisi obnovili ali pa prvič vzpostavili svojo državnost na temelju ustavne demokracije. Slovenci kot narod (nacija) in Slovenija kot teritorialno opredeljen politični, gospodarski in kulturni sistem sodita v to skupino, katere začetni razvoj je bil zaradi prej neobstoječe državne in mednarodne subjektivitete posebej zahteven.

Slovenija je leta 1991 s sprejemom nove ustave vstopila v krog tistega evropskega oziroma zahodnega kulturno-civilizacijskega sveta, ki je v turbulentnem zgodovinskem razvoju že dodobra razvil svoje temeljne ustavne standarde. Med temi standardi, ki še posebej v času po drugi svetovni vojni izražajo sodobne demokratične vrednote oziroma načela, imata vsekakor eno najpomembnejših mest ustavna opredelitev pravice naroda do samoodločbe ter varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Na splošni politični ravni demokratičnih držav sta zagotovljeni načeli ljudske suverenosti in delitve državne oblasti, znotraj tega okvira pa različne oblike posredne in neposredne demokracije, pri čemer zaradi kompleksnosti državnih sistemov praviloma izrazito prevladuje posredna, predstavniška demokracija (delna izjema je npr. Švica), medtem ko so različne oblike neposredne demokracije, kot npr. referendum ali ljudska iniciativa, njena pomembena dopolnitev oziroma korektiv. Z ekonomskega vidika je na eni strani pomembno predvsem pripoznanje in varstvo zasebne lastnine in drugih lastninskih oblik ter tržnega gospodarstva (seveda z nekaterimi nujnimi omejitvami), na drugi strani pa zagotovitev institucij socialne države. Tako s političnega kot pravnega vidika je velikega pomena udejanjanje načela pravne države, ki se kaže predvsem v spoštovanju ustavnosti in zakonitosti, v zagotavljanju človekovih svoboščin in pravic, v neodvisnosti sodstva ter v uresničevanju načel pravičnosti, pravne varnosti itd. Med sodobne demokratične standarde sodi tudi varstvo narodnih in (drugih) etničnih manjšin ter zagotovitev njihovega razvoja in njihovih temeljnih kolektivnih pravic. Nenazadnje je značilnost omenjenega kroga demokratičnih ustavnih ureditev tudi načelo laičnosti države (z različnimi izpeljavami), kar predvsem pomeni, da so cerkvene in druge verske ustanove v političnem in pravnem smislu opredeljene kot del civilne družbe, pri čemer jim je zagotovljena svoboda delovanja, vsakemu in vsem posameznikom v državi pa je zagotovljena svoboda veroizpovedi.

Na splošno je treba še reči, da ustavne ureditve niso statične, saj se ustave nenehno spreminjajo in prilagajajo družbenemu razvoju oziroma novim družbenim potrebam. Spreminjanje ustav lahko poteka v smislu njihovega formalnega spreminjanja oziroma dopolnjevanja, vendar pa so takšne spremembe v okviru stabilnih držav oziroma političnih sistemov relativno redke. Razlog za to je na eni strani v dejstvu, da se temeljne družbene vrednote, ki jih odražajo posamezne ustave, praviloma spreminjajo le na daljša zgodovinska obdobja, zaradi česar se spremembe v različnih segmentih družbenega življenja najpogosteje pravno izrazijo v spremembah politike ali zakonodaje. Na drugi strani pa je razlog za to, da se ustave le redko spreminjajo, tudi v posebnostih postopkov, ki so predvideni za takšne spremembe, kajti ti postopki so praviloma bistveno zahtevnejši (težavnejši) od postopkov za spreminjanje drugih državnih oziroma pravnih aktov (npr. zakonov).

## Formalni in materialni pojem ustave

Pravna teorija razlikuje med formalno in materialno opredelitvijo ustave. *Formalni* pojem ustave izraža njeno pravno moč oziroma najvišjo stopnjo pravne veljave, ki jo ima ustava kot pravni akt, materialni pojem ustave pa zajema vsebino pravnih načel in pravil, ki po svoji naravi (tj. po pomenu in pomembnosti za državno ureditev) sodijo v ustavo.

Kot akt z najvišjo veljavo predstavlja ustava v *formalnem*pomenu vrh piramide vseh pravnih aktov. Ustava je tako hierarhično nadrejena vsem zakonskim ter podzakonskim pravnim aktom. Od vseh drugih pravnih aktov se ustava po svoji obliki (formi) razlikuje predvsem v treh vidikih: 1. glede na *subjekt,* ki ustavo sprejema, 2. glede na *postopek*njenega sprejemanja in 3. glede na naravo *razglasitve in pravne uveljavitve*.

Z vidika *subjekta* sprejemanja ustave poznamo v svetu različne sisteme. Ustavo lahko sprejme, spremeni ali razveljavi: a) posebna ustavodajna skupščina, ki je posebej izvoljena zgolj za ta namen; b) ljudstvo oziroma državljani na splošnem referendumu (v tem primeru besedilo ustave oziroma ustavne spremembe predhodno oblikuje splošno predstavniško telo); c) sam zakonodajni oziroma splošni predstavniški organ po posebej predpisanem ustavno­revizijskem postopku (v to zadnjo skupino sodi tudi Slovenija, pri čemer pa lahko najmanj tretjina poslancev zahteva, da se ustavna sprememba potrdi še na nacionalnem referendumu – 170. člen ustave). *Postopek* sprejemanja in spreminjanja ustave (in tudi ustavnih zakonov) je v večini držav zahtevnejši od postopka sprejemanja in spreminjanja zakonov in drugih pravnih aktov. Po eni strani je postopek zahtevnejši že zato, ker pri sprejemanju in spreminjanju ustave praviloma kot ključen akter sodeluje najvišje predstavniško telo v državi ali ponekod celo ljudstvo na referendumu, pri čemer je v demokratičnem sistemu tudi javna ustavna razprava sorazmerna z (velikim) pomenom obravnavanih ustavnih vsebin. Po drugi strani pa se v večini držav ustava v predstavniškem telesu sprejema ali spreminja z določeno kvalificirano večino, ki je večja celo od absolutne večine (tj. večine vseh članov predstavniškega telesa) – v Sloveniji je za spremembo ustave zahtevana najmanj dvotretjinska večina glasov vseh poslancev državnega zbora (169. člen ustave). Za *razglasitev in pravno uveljavitev* ustave praviloma veljajo nekoliko drugačna pravila kot za razglasitev in uveljavitev zakonov in drugih pravnih aktov, pri čemer tovrstna pravila po eni strani izpostavljajo pomembnost ustavnodajnega telesa, po drugi strani pa velik pravno-političen in simbolen pomen ustave kot takšne. Tako je npr. slovenska ustava leta 1991 začela veljati že z razglasitvijo v državnem zboru (in ne – tako kot to velja za zakone in druge predpise – šele po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije), samemu aktu razglasitve ustave pa je bila posvečena izjemna javna pozornost.

V Sloveniji je, kot rečeno, spremembo ustave mogoče sprejeti le z najmanj dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev državnega zbora (t. i. kvalificirana absolutna večina, ustavna večina). Za razliko od tega je v običajnih zakonodajnih postopkih v državnem zboru za sprejem zakona potrebna le navadna večina (tj. večina opredeljenih glasov prisotnih poslancev). Le izjemoma je za zakonodajne postopke v državnem zboru določena tudi zahtevnejša večina, ki pa – razen v enem primeru – še vedno ne dosega zahtevnosti t.i. ustavne večine. Te izjeme so ustavno predvidene le za zakonsko urejanje zelo pomembnih oziroma politično posebej občutljivih družbenih področij. Gre za zakone, ki urejajo naslednja področja:

volilni sistem (četrti odstavek 80. člena ustave) – za sprejem zakona se tu zahteva dvotretjinska večina glasov vseh poslancev (t. i. ustavna večina);

referendum (peti odstavek 90. člena ustave) – dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev;

* obrambo države (prvi odstavek 124. člena ustave) – dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev;
* ustanovitev pokrajin (drugi odstavek 143. člena ustave) – dvotretjinska večina glasov navzočih poslancev.

V primeru, ko je na katerikoli zakon vložen odložilni veto državnega sveta, mora državni zbor pri ponovljenem glasovanju o zakonu za njegov sprejem doseči absolutno večino, tj. večino glasov vseh poslancev, razen če ustava za sprejem zakona predvideva večje (kvalificirano) število glasov (drugi odstavek 91. člena ustave). Omeniti velja še, da državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev sprejema tudi svoj poslovnik (94. člen ustave).

Postopek za spremembo ustave (ustavnorevizijski postopek) je od običajnega zakonodajnega in drugih pravodajnih postopkov zahtevnejši zato, ker gre pri spremembah ustave praviloma za politično soočanje pogledov glede temeljnih razmerij med najvišjimi državnimi organi, glede temeljnih izhodišč pravne ali socialne države ter glede ideološko najbolj občutljivih vprašanj, kot so npr. vprašanja posameznih človekovih pravic in pravic manjšin. Slovenska ustava sodi zato v skupino t. i. *čvrstih ustav*, katerih temeljni značilnosti sta, da se zaradi zahtevnosti ustavnorevizijskega postopka le redko spreminjajo in da so po formalni veljavi nad zakoni. Kadar se lahko ustava spreminja po istem postopku kot navadni zakoni, govorimo o *gibki ustavi*, ki je formalnopravno izenačena s temi zakoni, s katerimi jo je tudi mogoče spreminjati (spremembe ustave so v takšnih primerih praviloma bistveno pogostejše).

Na splošno je ustavna materija za državo in družbo tako pomembna, da je ni primerno (pre)pogosto spreminjati. To tudi pomeni, da je treba ustavo izvorno oblikovati na premišljen način, z ustreznim in odgovornim pogledom na konstruktivni in dolgoročni razvoj celotne družbe. V tem pogledu je mogoče ugotoviti, da je čvrsta ustava za Slovenijo ustrezna. Ker je bila oblikovana po daljši in široko vključujoči javni razpravi ter ob intenzivnem sodelovanju politike in stroke, je kljub različnim (kritičnim) pogledom na nekatere njene posamične rešitve vse do danes kot vsebinska celota ohranila relativno visoko stopnjo družbene legitimnosti. V tem pogledu sta čvrstost in posledično stabilnost slovenske ustave pomembni vrednoti. Na ta način so namreč še posebej varovana temeljna načela in druge pomembne institucije naše ustavne ureditve, kot so npr. demokracija, pravna država (vladavina prava), socialna država in človekove pravice. Po drugi strani pa je seveda šibka plat vsake čvrste ustave v tem, da otežkoča ali onemogoča tudi takšne ustavne spremembe, ki bi bile zaradi spremenjenih družbenih okoliščin ali drugih razlogov smiselne ali celo nujno potrebne. V naši ustavni ureditvi tako doslej zaradi zahtevnosti ustavnorevizijskega postopka ni bilo mogoče sprejeti nekaterih ustavnih sprememb, ki bi to ureditev izboljšale oziroma jo v večji meri uskladile s sodobnimi družbenimi razmerami in tokovi. Od sprejema ustave do danes je bilo vloženih že kar nekaj predlogov za tovrstne spremembe, pri čemer so bili nekateri sprejeti, drugi pa niso dobili zadostne podpore. Toda kljub nekaterim posameznim pomanjkljivostim ustava po dobrih treh desetletjih svojega obstoja še vedno nudi ustrezno in stabilno podlago za delovanje državnih institucij ter za varstvo pravic državljanov in drugih posameznikov. K temu pripomore tudi ustavno sodišče, ki pri sprejemanju svojih zavezujočih odločitev – ob upoštevanju načel pravne države (vladavine prava) in uveljavljenih standardov ustavnopravne interpretacije – ustavne določbe vsaj pretežno ustrezno razlaga v duhu časa in družbenih potreb.

Če se zdaj posvetimo pojmovanju ustave v njenem *materialnem*pomenu, vidimo, da se ta pojem nanaša na vsebino (tvarino, materijo), ki ima ustavni pomen. Tovrstna materija sodi v pojem ustave v materialnem smislu ne glede na to, ali je hkrati vsebovana tudi v formalnem aktu ustave. Razumevanje ustave v materialnem smislu torej izhaja iz naziranja, da ima vsaka država ustavo oziroma skupek temeljnih načel in pravil, ki pogojujejo in urejajo državno in družbeno ureditev, ne glede na to, ali so ta načela in pravila izključno zajeta v pisani ustavi (kot enovitem aktu), ali pa obsegajo tudi različne druge pisane in nepisane vire (npr. angleška ustava).

Na vprašanje, kaj sodi v *temeljno ustavno materijo*(t. i. *materia constitutionis*), je mogoče najti vsaj štiri odgovore oziroma pojmovanja. (1) Po *državnopravnem pojmovanju*sodijo v ustavo le tisti predpisi, ki urejajo organizacijo vrhovne državne oblasti in ki hkrati opredeljujejo tudi položaj posameznika v razmerju do te oblasti. (2) Po *političnopravnem pojmovanju*so predmet ustavnega urejanja politične institucije in razmerja med glavnimi nosilci politične oblasti v državi. Naloga ustave je, da ureja organizacijo države, njen politični sistem, strukturo oblasti, volitve, položaj in pristojnosti parlamenta ter izvršilne oblasti itd., pri čemer se posebej poudarja potreba po zagotovitvi delitve oblasti med državnimi institucijami. (3) *Družbenoekonomsko pojmovanje*ustave izhaja iz stališča, da mora ustava urejati tudi vprašanje lastnine na proizvajalnih sredstvih, funkcijo lastnine, družbenoekonomske pravice in druga temeljna izhodišča, ki zadevajo družbenoekonomsko ureditev v državi. Takšno pojmovanje je bilo značilno za ustavno ureditev SFR Jugoslavije iz let 1963 in 1974. S tem pojmovanjem je močno povezano tudi (4) *pojmovanje ustave kot »temeljne družbene listine«*, ki se je prav tako izrazilo v nekdanjem jugoslovanskem pojmovanju ustavnosti, še posebej v zvezi z jugoslovansko ustavo iz leta 1974. Po tem gledanju je morala ustava podrobno urejati tudi samoupravne pravice in samoupravno organiziranost družbe. Takšen koncept se je bistveno oddaljil od klasičnega opredeljevanja ustavne materije, ki zajema predvsem prvine, ki jih terjata državnopravno in političnopravno pojmovanje ustave. Zgodovinska izkušnja sedaj uči, da ustave v materialnem pomenu ne gre pretirano širiti, kajti sicer se lahko njena vsebina izkaže kot vseobsežna ideologizacija, ki je v pretiranem razkoraku s prakso oziroma z drugimi realnimi dejavniki v družbi, zaradi česar takšna ustava ni praktično učinkovita in dolgoročno ne more obstati.

Kot *temeljno (standardno) ustavno materijo*je torej mogoče sklepno opredeliti predvsem dva vsebinska ustavna sklopa: prvi pomeni opredelitev in ureditev državne organizacije, drugi pa zagotovitev pravic in določitev dolžnosti človeka in državljana. To je tisti *minimum* ustavne vsebine, ki po svoji naravi sodi k pojmu ustave ter ga v različnih obsegih tudi praktično vsebujejo vse ustave. K temu skupnemu imenovalcu pa seveda vsaka ustava dodaja različne druge sklope, pač v odvisnosti od razvojne stopnje in potreb posamezne države oziroma družbe.

1. \*Literatura, na kateri temeljijo to in ostala poglavja, je strnjeno navedena v posebnem pregledu literature – glej: LINK Za razumevanje širšega zgodovinskega, političnega, pravnega in širšega družbenega konteksta nastajanja slovenske ustave, državnega osamosvajanja in demokratizacije Slovenije ter pomena, vsebine in funkcije slovenske ustave naj bralka in bralec posežeta po njej. LINK [↑](#footnote-ref-1)