**Miro Cerar**

**TEMELJNA IZHODIŠČA, VIRI IN CILJI USTAVNE UREDITVE REPUBLIKE SLOVENIJE**

## Temeljna izhodišča ustave

Skupščina Republike Slovenije kot ustavodajalec je v času formalnega procesa oblikovanja in sprejemanja Ustave Republike Slovenije izhajala predvsem iz plebiscitarne volje slovenskega naroda, da naj Slovenija postane suverena država. Pri tem pa je bilo ključno upoštevati tudi dejstvo, da je ta plebiscitarna volja izhajala iz obče sprejete predpostavke, da bo Slovenija kot novonastala država *demokratična* in *pravna država*, v kateri bo osrednja pozornost namenjena spoštovanju *človekovih pravic* in uveljavljanju prvin *socialne države*. To so bile nosilne ideje, ki so v drugi polovici 80-ih in v začetku 90-ih let slovensko javno mnenje postopno, a zanesljivo usmerile v plebiscitarno odločitev.

Tem temeljnim idejam so se v ustavni razpravi pridružile še nekatere druge, predvsem v obliki zahtev po ustavni zagotovitvi *delitve oblasti* ter *parlamentarnega sistema*, po opredelitvi *predsednika* kot individualnega šefa države, določitvi uveljavljanja *referenduma* kot temeljne oblike neposredne demokracije, po *ločitvi države in verskih skupnosti* ter zagotovitvi njihove enakopravnosti in svobode delovanja, po zagotovitvi *posebnega varstva italijanske in madžarske narodne skupnosti* v Sloveniji, po zagotovitvi *posebne skrbi za slovenske manjšine* v sosednjih državah in za *Slovence po svetu*, po zagotovitvi ustreznih oblik *samouprave* v Sloveniji ter ne nazadnje po zagotovitvi *spoštovanja mednarodnega prava*.

Vse te in nekatere druge temeljne oziroma nosilne ideje so dobile osrednje mesto v novi ustavi. Večina njih je izrecno opredeljena že v okviru prvega poglavja ustave, ki vsebuje temeljna ustavna načela, nekatera pa so opredeljena ali natančneje razčlenjena in urejena v drugih poglavjih ustave. Ta načela oziroma nosilne ustavne institucije so kot takšna tudi formalnopravno izhodišče in opora pri razlagi drugih ustavnih norm. Čeprav ustava ne vsebuje nobenih določb, ki bi katerokoli njeno vsebino določila kot nespremenljivo, pa so ta temeljna izhodišča oziroma načela naše ustavne ureditve najpomembnejše politično-pravne vrednote, ki jih je treba še posebej spoštljivo in skrbno upoštevati in varovati ter vanje ustavnopravno posegati le in zgolj v primeru, če je to zelo nujno in za to obstoji (čim) širše družbeno soglasje.

Ob navedenih izhodiščnih idejah, ki so dobile svoje mesto neposredno v ustavi, pa so ustavodajalca pri oblikovanju in sprejemanju ustave vodila tudi *tri temeljna izhodišča, ki v ustavnem besedilu niso izrecno določena*, vendar jih je ustavodajalec *izrecno navedel v razlagi predloga ustave* (Poročevalec Skupščine Republike Slovenije, št. 30, z dne 12. 12. 1991, str. 12). Ta izhodišča oziroma načela kot takšna formalno pravno niso zavezujoča, vendar pa so vse od sprejema ustave do danes ostala pomembna opora za razumevanje določil ustave (predvsem v smislu t. i. zgodovinske in namenske razlage ustavnih določb). Ta izhodišča so:

1. Nova *ustava naj ne znižuje ravni pravnega varstva, ki so ga zagotavljali že ustava Socialistične Republike Slovenije iz leta 1974 ter njene spremembe oziroma dopolnila*. Takšen politični dogovor, ki je vseskozi spremljal proces oblikovanja nove ustave, ni bil pomemben le med nastajanjem, temveč še bolj tudi z začetnim uveljavljanjem nove ustave. To izhodišče je bilo še posebej v začetnih letih uveljavljanja ustave pomembno razlagalno (intepretativno) vodilo za državne organe, ki so prenašali vsebine ustavnih določb v zakone in druge splošne akte ter v ustavnosodne in druge pravne odločbe, saj jih je usmerjalo k oblikovanju takšnih določil, ki so (najmanj) ohranjala, v pretežni meri pa seveda tudi presegala, raven dotedanje ustavnopravne zaščite državljanov oziroma posameznikov ter drugih nedržavnih pravnih naslovljencev. Ni namreč dovolj, da nova ustavna določba v celoti ali deloma povzema staro (seveda so takšni primeri v novi ustavi redki in se pojavljajo le tam, kjer je določba prejšnje ustave že zagotavljala ustrezno raven pravne ureditve in zaščite), temveč je potrebno tudi, da državni organi in drugi razlagalci ustavnih norm s svojimi razlagami, ko oblikujejo posamezne norme za manj abstraktne ali konkretne primere, pri tem ne znižujejo tiste ravni pravne varnosti, ki je bila v formalnem in vsebinskem smislu dosežena že v prejšnji ustavnopravni ureditvi.
2. Drugo temeljno izhodišče nove ustave se glasi: *ustava dopušča vse, česar izrecno ne omejuje ali prepoveduje*.Tega načela ni moč razumeti v dobesednem smislu, kajti kot takšno ne vzpostavlja razlike med državo in posameznikom (državljanom) oziroma civilno družbo (državi namreč ne more in ne sme biti dopustno vse, kar ni z ustavo izrecno omejeno ali prepovedano),poleg tega pa je že zaradi abstraktne ravni ustavnega besedila jasno, da ustava izrecno ne navaja vseh dovoljenih pravnih omejitev in prepovedi, ki jih lahko določi država, temveč večini izmed njih zgolj vzpostavlja osnovne okvire njihove dopustnosti. Smisel tega načela izhaja iz težnje po omejevanju države v njeni prisilni komponenti ter iz želje po odpiranju prostora za svobodno, tj. od države neomejevano delovanje posameznika. V bistvu torej to načelo pomeni, da ustava ne ureja oziroma ne ureja podrobneje tistih družbenih področij, ki so del svobodne sfere posameznikov in civilne družbe oziroma so prepuščena v urejanje državljanom in drugim subjektom na podlagi njihove lastne iniciative ter interesov. Kadar država zaradi družbenih potreb z zakoni in drugimi splošnimi pravnimi akti ureja (tudi) takšna področja, mora biti pri tem karseda samoomejevalna, seveda še posebej, ko gre za spoštovanje ustavnih pravic in svoboščin posameznikov. Navedeno načelo torej, ob ustavni zagotovitvi temeljnih pravic in svoboščin, državo še dodatno usmerja v to, da posameznikom in civilnopravnim združenjem omogoči dovolj avtonomnega oziroma svobodnega prostora pri njihovem obstoju in delovanju. Ob tem je pomembno, da za državne organe takšna svoboda ne velja, kajti če – preprosto povedano – za posameznike velja, da jim je pravno dovoljeno vse, kar ni izrecno prepovedano, za državne organe velja, da smejo delovati le v okviru svojih pravno vnaprej določenih pristojnosti (pravic in dolžnosti).
3. Tretje temeljno ustavno izhodišče se glasi: *ustava naj vsebuje tisto, kar je za Slovenijo oziroma za njene državljane splošno sprejemljivo.*S tem se je ob sprejemu ustave želelo poudariti, da je nova ustava rezultat prizadevanj celotne slovenske javnosti in seveda še posebej vseh parlamentarnih strank, ter da kot takšna odraža tiste ugotovitve in usmeritve, glede katerih obstoji v Sloveniji visoka stopnja soglasja (pri tem pa je treba upoštevati, da so ustavne določbe precej splošne in abstraktne in kot takšne dopuščajo relativno veliko interpretacijskega prostora). Navedeno soglasje dejansko zajema predvsem ustavo kot celoto, kajti glede posameznih delov (določb) ustave je v Sloveniji gotovo mnogo različnih, tudi nasprotujočih si stališč. Ustava predstavlja zato skupni imenovalec le kot kompleksni navzkrižni presek številnih pogledov in interesov ter jo je mogoče opredeliti kot nekakšen optimalen nacionalni kompromis. Prav to pa je mišljeno tudi z ugotovitvijo, da je ustava splošno sprejemljiva, kar je zelo pomembno za njeno učinkovito udejanjanje.

V praksi seveda ni mogoče zagotoviti, da bi se celotna ustava v popolnosti uresničevala, kajti že njena normativna pravna zgradba implicira tudi občasno oziroma delno neučinkovitost (neuresničevanje oziroma kršitve) *posameznih*ustavnih določb. Toda dokler se v zadostni meri uresničuje *ustava kot celota*, štejemo, da je kot takšna praktično učinkovita navkljub (začasni) neučinkovitosti posameznih delov. Delna neudejanjenost pravne norme namreč to v bistvu sploh šele osmišlja, kajti v primeru popolnega ujemanja pravne norme z dejanskostjo potreba po pravni normi odpade. Seveda pa pretirana ter dolgotrajna neučinkovitost posamezne norme krni njeno pravno naravo in jo spreminja bodisi v t. i. programsko normo (tj. takšno, ki sicer izraža zaželene cilje, vendar ti v bližnji prihodnosti niso v celoti praktično uresničljivi oziroma jih pravo ne more v celoti dejansko zagotoviti – vsebina takšnih norm sodi bolj v politične programske dokumente), ali pa norma kljub svoji pravni veljavnosti dejansko ugasne, kar se praviloma negativno odrazi tudi na druge norme iz istega pravnega akta (npr. ustave), saj se zaradi delne neučinkovitosti pojavi nezaupanje v celoten pravni akt ali celo v pravo kot takšno.

Ker glede vseh *posameznih*ustavnih norm oziroma določb ne more biti popolnega družbenega soglasja, lahko v družbi to vodi do antagonizmov, pri čemer posameznik ali družbena skupina svoje nespoštovanje določene norme, s katero ne soglaša, opravičuje s argumentom, da drugi kršijo (druge) ustavne norme, s katerimi ta posameznik ali skupina soglaša. Takšno dekonstruktivno situacijo lahko prepreči le takšno *soglasje o celoti (ustavi)*,ki za ohranitev kohezivnosti družbe na podlagi načela vsesplošne medsebojne vzajemnosti prepričljivo zavezuje vsakogar, da spoštuje vse posamezne dele ustave in s tem ustavo kot celoto. Le tako je lahko ob veljavnosti ustave dolgoročno zagotovljena tudi njena učinkovitost. V tem smislu je tudi uresničevanje slovenske ustave pogojeno s pravilnostjo ocene iz navedenega ustavnega izhodišča, namreč da predstavlja ustava *kot celota*splošni družbeni konsenz.

Takšno družbeno soglasje ne zadostuje le kot enkraten pojav, ki npr. omogoči sprejem nove ustave. Soglasje o temeljih družbene ureditve je nenehen proces, v katerega je vključeno tudi razumevanje ustave kot formalnega in dinamičnega okvira in podlage te ureditve. Ker je ustavno besedilo zaradi svoje strnjenosti in abstraktnosti relativno pomensko odprto, je mogoče že preko praktične razlage ustavnih določb s strani državnih organov, predvsem seveda ustavnega sodišča, ustavne vsebine do neke mere prilagajati tudi aktualnim družbenim potrebam in situacijam. Kadar pa to zgolj z razlago ustavnih določb ni več mogoče oziroma dopustno, pa je na voljo sprožitev postopka za spremembo ustave (IX. poglavje ustave). Pri tem je pomembno, da tudi ob spreminjanju ustave njena temeljna zgradba dolgoročno obstane in zagotavlja kontinuirani demokratičen družbeni razvoj.

## Viri ustavne ureditve

Na splošno je mogoče reči, da so materialni pravni viri slovenske ustave vsi zgodovinski, kulturni, ekonomski, politični in drugi družbeni dejavniki, ki so (so)določali oziroma vplivali na njeno vsebino. V ožjem smislu so viri ustavne ureditve razvidni iz pregleda pomembnejših razvojnih faz procesa nastajanja slovenske ustave (glej kronologijo in prejšnja poglavja). Med materialne (vsebinske) vire ustave sodijo namreč vsa spoznanja, ideje, zahteve ter ne nazadnje programski in drugi akti, ki so se še posebej konec 80-ih in na začetku 90-ih let oblikovali in izrazili v slovenskih kulturnih, strokovnih in političnih krogih ter v širši slovenski javnosti, in so postopno privedli do prvih osnutkov in drugih zasnov nove slovenske ustavne ureditve. To so bili, poleg številnih javno izraženih mnenj posameznikov, skupin in organizacij glede posamičnih vprašanj nove ureditve, predvsem tisti dokumenti, ki so utemeljevali zahtevo po slovenski državnosti in njenih atributih v obliki bistveno spremenjene državne in pravne ureditve ter po drugačnih temeljih lastninskih, ekonomskih, socialnih in drugih razmerij (npr. že omenjeni Prispevki za slovenski nacionalni program, Gradivo za slovensko ustavo s tezami za ustavo Republike Slovenije in Delovni osnutek nove slovenske ustave). Za temeljno zasnovo slovenske ustave lahko tako ugotovimo, da se je izoblikovala že v času pred prvimi demokratičnimi volitvami aprila 1990, z nadaljnjim delom na ustavnem besedilu pa je bila ob sodelovanju politike, stroke in javnosti ta zasnova dograjena in oblikovana v koherentno moderno ustavo.

## Cilji in zgradba (sistematika) ustave

Temeljni cilji slovenske ustave iz leta 1991 so se postopoma izoblikovali konec 80-ih let, v procesu kritičnega soočanja tedanje politične opozicije in v določeni meri tudi takratne slovenske oblasti z dotedanjim, za Slovenijo vedno manj sprejemljivim ustavnim sistemom Socialistične Federativne Republike Jugoslavije in Socialistične Republike Slovenije. Ti cilji so bili neposreden izraz omenjenih izhodišč nove ustave, z njimi pa je bilo že na začetku ustavodajnega postopka opredeljeno temeljno politično soglasje o področjih ustavnega urejanja ter o nekaterih ključnih ustavnih vrednotah.

Cilji nove slovenske ustave so bili naslednji:

* + - 1. konstituiranje bistvenih prvin slovenske državnosti (nekatere od teh prvin sta pravno vzpostavila že Temeljna ustavna listina in ustavni zakon za njeno izvedbo);
      2. zagotovitev demokratičnega političnega sistema s parlamentarno obliko državne oblasti;
      3. varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter posebno varstvo italijanske in madžarske narodne skupnosti (manjšine) v Sloveniji;
      4. zagotovitev temeljnih sistemskih okvirov gospodarskih in socialnih razmerij;
      5. zagotovitev lokalne samouprave kot osnovne pravno-politične oblike organiziranja lokalnih skupnosti.

Ti cilji bolj ali manj implicirajo številna pomembna načela in pravila, ki jih vsebuje ustava, kot npr. načelo ljudske oblasti oziroma suverenosti, načelo delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno, načelo pravne in socialne države, načelo ustavnosti in zakonitosti, pluralnost lastninskih oblik, svobodo gospodarske pobude ter pluralizem na področju političnega in drugega združevanja. Iz navedenih ciljev izhaja posredno tudi zgradba oziroma sistematika ustave.

Slovenska ustava se osredotoča na klasično ustavno materijo (t. i. *materia constitutionis*), kar pomeni, da ureja predvsem temeljne vidike organizacije državne oblasti, položaja posameznika v odnosu do te oblasti oziroma človekove temeljne pravice ter nekatera temeljna vprašanja gospodarskih in socialnih razmerij v državi. V tem pogledu se bistveno razlikuje od slovenske (jugoslovanske) ustave iz leta 1974, ki je bila tudi »temeljna družbena listina« oziroma »temeljna listina samoupravljanja«. Urejala namreč ni le temeljev državne ureditve, temveč je vsebovala številna izrazito programska načela družbene ureditve (šlo je za vizijo političnega sistema socialističnega samoupravljanja), poleg tega pa je tudi podrobno opredeljevala položaj in vlogo delovnega človeka in občana v ožjih in širših samoupravnih skupnostih ter nenazadnje specifične nove lastninske oblike (družbena lastnina) in načine gospodarjenja (združeno delo itd.). Nova oziroma sedanja slovenska ustava je v tem pogledu klasična realistična ustava, ki vsebuje le malo programskih pravnih določb.

Cilji, ki so vodili delo ustavodajalca, usmerjajo oziroma določajo tudi zgradbo (sistematiko) ustave, saj ustavni sklopi in njihova razvrstitev odražajo vsebino teh ciljev. Ustavo uvaja preambula (svečani uvod), ki ji sledi osrednji, normativni del ustave, razdeljen na deset poglavij. V prvem poglavju so splošne določbe, ki opredeljujejo predvsem naravo, obliko in druge značilnosti slovenske države ter temeljne vrednote, ki jih zagotavlja ustava. Drugo poglavje ureja človekove pravice in temeljne svoboščine, pri čemer je tej materiji že s samo uvrstitvijo v začetni del ustave izkazan poseben poudarek. Tretje poglavje opredeljuje temeljna gospodarska in socialna razmerja, četrto se osredotoča na državno ureditev, peto je namenjeno lokalni samoupravi in drugim oblikam samouprave, šesto ureja javne finance, sedmo obravnava vprašanja ustavnosti in zakonitosti, osmo ureja položaj in delovanje ustavnega sodišča, deveto določa postopek za spremembo ustave, v desetem poglavju pa so določila začetku veljavnosti ustave in o ustavnem zakonu, ki omogoča njeno izvedbo.

Omeniti velja, da je ustavodajalca vseskozi vodila zahteva po tem, da naj bo nova slovenska ustava kratka in jasna. Na prvi pogled bi sicer lahko za ustavno besedilo rekli, da izpolnjuje to zahtevo, vendar pa nam podrobnejši (pravni) pogled v vsebino njenih posameznih delov le pokaže, da obeh lastnosti ni mogoče združiti v optimalni meri. To izvira že iz same narave teh lastnosti, ki so medsebojno le težko združljive. Ne gre torej za nekakšno slabost slovenske ustave, pač pa za realno dejstvo, da so kratka besedila praviloma precej abstraktna oziroma splošna, zaradi česar je lahko vprašljiva tudi njihova jasnost oziroma razumljivost.

Za slovensko ustavo lahko tako ugotovimo, da je sicer relativno kratka, zaradi česar je v marsičem tudi nedorečena. Na ravni splošnega pravnega urejanja jo zato dopolnjuje predvsem zakonodajalec, ki v zakonih razčlenjuje in dograjuje ustavne določbe, na ravni operativne razlage ustavnosti zakonov in drugih pravnih aktov pa ustavno sodišče, ki s svojimi zavezujočimi odločbami natančneje določa vsebino in okvir ustavnih norm. Čeprav je pravnemu laiku ustavno besedilo morebiti navidez jasno oziroma razumljivo, se pravnikom v zakonodaji, javni upravi, sodstvu, gospodarstvu in na drugih področjih ob marsikateri določbi zastavljajo vprašanja, kako jo pravilno (v duhu te določbe oziroma ustave kot takšne) pretvoriti v manj abstraktne in konkretne pravne akte oziroma odločitve. Življenjske situacije postavljajo namreč ustavne določbe v vsakem novem primeru v novo luč, kar v soočanju s konkretnimi primeri bogati njihovo vsebino. Temu se ne nikoli ne da povsem izogniti že zaradi same abstraktne in splošne narave ustave kot takšne. Slovenska ustava v tem in drugih pogledih ne odstopa bistveno od drugih modernih demokratičnih ustav in kot takšna omogoča dinamično udejanjanje svoje vsebine, ki se lahko v zadostni in potrebni meri prilagaja realnim družbenim potrebam.