**Miro Cerar**

**USTAVNA RAZPRAVA**

**Potek ustavne razprave**

V širšem smislu se je razprava o novi slovenski ustavi začela že leta 1988 z oblikovanjem in javno predstavitvijo t.i. Pisateljske ustave, pri čemer je bila seveda ta razprava povsem neformalna in je potekala predvsem v intelektualnih krogih in deloma v širši javnosti. V tem času se je takratna oblast oziroma Zveza komunistov v zvezi z ustavnim urejanjem predvsem osredotočala na razpravo o ustavnih amandmajih k takrat veljavni socialistični ustavi, s katero naj bi v Sloveniji omogočili politični pluralizem in s tem proces demokratizacije, hkrati pa naj bi Slovenija s temi amandmaji okrepila svoj politično-pravni položaj v jugoslovanski federaciji in se tako uspela distancirati od centralističnih in destruktivnih namenov in praks na zvezni ravni ter v nekaterih jugoslovanskih republikah. Ko je aprila 1990 po demokratičnih volitvah v slovensko skupščino postalo jasno, da Slovenija potrebuje novo ustavo, se je ustavna razprava o tem in o nekaterih amandmajih k tedanji ustavi osredinila v Ustavni komisiji Skupščine Republike Slovenije (v nadaljevanju: ustavna komisija).

Ustavna komisija je bila ustanovljena 13. junija 1990 in je pričela z delom 19. 6. 1990. Sestavljalo jo je sestavljalo 25 delegatov (poslancev) iz vseh treh zborov tedanje slovenske skupščine, tj. iz Zbora združenega dela, Zbora občin in Družbenopolitičnega zbora. Komisija je bila sestavljena tako, da so bile v njej zastopane vse izvoljene politične stranke in skupine, tako da je razprava v ustavni komisiji vedno odražala tudi stališča vseh tedanjih političnih akterjev v okviru slovenske republiške skupščine.

V komisiji je bila zagotovljena ustrezna zastopanost delegatov iz vseh treh skupščinskih zborov ter sorazmerna zastopanost političnih strank v slovenski skupščini tako, da so bili v komisiji iz vsakega zbora najmanj trije člani. V komisiji sta bila zastopana tudi predstavnika madžarske in italijanske narodnosti. Predsednik ustavne komisije je bil predsednik skupščine dr. France Bučar, podpredsednika pa delegata Miran Potrč in Vitodrag Pukl. Ostali člani ustavne komisije so bili: Tone Anderlič, Danilo Bašin, Roberto Battelli, Ivan Bizjak, Ludvik Gumilar, Franco Juri (od 27. 11. 1991 dalje Borut Pahor), Ciril Kolešnik, Boštjan Kovačič, Darja Lavtižar Bebler, Andrej Magajna, Mojmir Ocvirk, Tone Peršak, dr. Rajko Pirnat, dr. Ciril Ribičič, dr. Primož Rode, Vilijem Sekereš, Danijel Starman, dr. Leo Šešerko, dr. Ludvik Toplak, Zdravko Zabukovec, dr. Franc Zagožen in Zvone Žagar. Sekretar ustavne komisije je bil do decembra 1990 Jernej Rovšek, od januarja 1991 dalje pa Miro Cerar ml.

Na seje komisije so bili z ozirom na konkretno obravnavano tematiko vabljeni določeni ministri in drugih predstavniki vlade in nekaterih vladnih služb (predvsem službe vlade za zakonodajo), prav tako pa so na sejah praviloma sodelovali strokovnjaki iz skupščinskih strokovnih služb ter vabljeni zunanji pravni in drugi strokovnjaki. V razpravah so lahko sodelovali vsi udeleženci sej ustavne komisije, pravico glasovanja oziroma odločanja pa so imeli le predsednik, podpredsednika in ostali člani komisije.

Poleg nekaterih rutinskih nalog (npr. spremljanje uresničevanja ustave) je odlok o ustanovitvi ustavne komisije le-tej določil pristojnost, da obravnava pobude za spremembo ustave in predloge pooblaščenih predlagateljev za začetek postopka za spremembo ustave, da pripravi za skupščino osnutek in predlog besedila sprememb ustave Republike Slovenije, da sodeluje pri vodenju javne razprave ter zbira predloge in pripombe iz javne razprave o spremembah ustave ter, ne nazadnje, da sodeluje pri pripravi sprememb ustave SFR Jugoslavije.

Ko je 25. junija 1990 novoizvoljeno Predsedstvo Republike Slovenije oblikovalo uradni predlog za začetek postopka za sprejem nove ustave, se je ustavna komisija v pretežni meri posvetila prav tej nalogi. Skupščina Republike Slovenije je 18. julija 1990 sprejela Sklep o začetku postopka za sprejem Ustave Republike Slovenije (Ur. l. RS, šr. 29/90), ustavna komisija pa je v skladu s tem sklepom 24. 7. 1990 imenovala Strokovno skupino za pripravo delovnega osnutka nove slovenske ustave v sestavi: dr. Franc Grad, dr. Tine Hribar, dr. Peter Jambrek, mag. Tone Jerovšek, mag. Matevž Krivic, dr. Anton Perenič in dr. Lojze Ude. Koordinator skupine je bil dr. Peter Jambrek, njen strokovni tajnik pa Miro Cerar ml. Skupina je v mesecu avgustu v Hotelu Grad Podvin izdelala Delovni osnutek Ustave Republike Slovenije ter ga 31. 8. 1990 izročila predsedniku skupščine dr. Francetu Bučarju. Pred enotedenskim srečanjem v Podvinu, na katerem so člani te t.i. podvinske skupine vsak dan od jutra do večera pisali delovni osnutek nove ustave, je skupina prejela številna pisna mnenja in pobude, v katerih so ji posamezniki ter različna združenja in organizacije sporočali svoje zamisli glede bodoče ustavne ureditve. Vsa ta mnenja in pobude so bila podlaga za razmislek in razpravo v strokovni (podvinski) skupini, ki se je pri svojem delu opirala na predlog predsedstva za začetek postopka za sprejem nove ustave, na Pisateljsko ustavo, Demosovo ustavo ter druga pomembna neformalna in formalna gradiva in dokumente, ki so se izoblikovala v teh intelektualno in politično razgibanih mesecih in letih slovenske zgodovine. Skupina je pri svojem delu upoštevala tudi nekatere določbe tedaj veljavne socialistične slovenske ustave iz leta 1974, z vsemi njenimi dopolnili, predvsem pa se je pri posameznih ustavnih poglavjih zgledovala po ustavah evropskih in drugih demokratičnih držav ter po mednarodnih konvencijah o varstvu človekovih pravic in svoboščin. Končni podvinski delovni osnutek ustave je bil tako zasnova moderne ustave, ki je po eni strani vključevala v svetu uveljavljene institucije demokracije, pravne države, človekovih pravic in drugih ustavnih področij, po drugi strani pa je ta osnutek upošteval tudi specifične danosti in potrebe slovenske družbe in se v precejšnji meri izognil zgolj mehaničnemu prenosu tujih rešitev v slovensko okolje.

Ko je ustavna komisija prejela delovni osnutek ustave, ga je v nekaterih členih preoblikovala ter nato sprejela Osnutek Ustave Republike Slovenije, ki ga je 12. 10. 1990 skupščina dala v javno razpravo. Javna razprava se je uradno zaključila 30. 11. 1990, dejansko pa je trajala mnogo dlje, pri čemer je ustavna komisija posamezne pobude javnosti sprejemala in obravnavala celo vse do določitve predloga ustave. V tej formalni javni razpravi so spet številni posamezniki, združenja in organizacije (npr. občine, gospodarska združenja, sindikati, univerza, verske skupnosti, različna društva in skupine) na ustavno komisijo naslovili številne pobude, pripombe, mnenja, stališča, kritike ipd., ki so se nanašala na ustavne institucije ter na različne dele ustavnega besedila. Za obravnavo vseh teh pobud in mnenj ter za podrobnejšo obravnavo posameznih vsebinskih sklopov ustave je ustavna komisija 7. 1. 1991 določila oziroma oblikovala več strokovnih skupin, ki so jih sestavljali predstavniki skupščine (delegati in predstavniki strokovnih služb) ter zunanji pravni in drugih strokovnjaki.

Tako ustanovljene strokovne (pod)skupine ustavne komisije so bile naslednje: 1. Skupina za preambulo in splošne določbe; 2. Skupina za pravice, svoboščine in dolžnosti; 3. Skupina za ekonomska in socialna razmerja; 4. Skupina za državno ureditev (državni zbor, predsednik republike in vlada); 5. Skupina za upravo, vojsko, sodstvo, javno tožilstvo, odvetništvo in notariat; 6. Skupina za lokalno in drugo samoupravo; 7. Skupina za ustavnost in zakonitost, Ustavno sodišče in ustavno revizijski postopek; 8. Skupina za prehodne in končne določbe in za ustavni zakon za izvedbo ustave. Te (pod)skupine ustavne komisije so obravnavale pripombe iz javne razprave in na podlagi osnutka ustave oblikovale delovna besedila posameznih poglavij predloga ustave. Ta delovna besedila je nato ustavna komisija združila v integralno delovno besedilo predloga nove ustave, o katerem je v nadaljnjih mesecih obsežno razpravljala in na njegovi podlagi z ustreznimi spremembami in dopolnitvami pripravila besedilo predloga nove ustave.

Za celotno ustavno razpravo lahko rečemo, da je bila demokratična, obsežna in temeljita. Zaradi različnih odprtih vprašanj, glede katerih ni bilo mogoče hitro doseči zadostne stopnje soglasja ali vsaj ustreznih kompromisov, je bila razprava bistveno daljša od načrtovane. Po aprilskih volitvah 1990 je novonastala vladna koalicija Demos načrtovala sprejem nove ustave že za konec leta 1990. Decembra 1990 je bil namesto tega izveden plebiscit, Slovenija pa se je junija 1991 osamosvojila s Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, kot nekakšnim »nadomestkom« za celovito ustavo, glede katere do dne osamosvojitve v ustavni komisiji oziroma skupščini še ni bilo potrebnega dvotretjinskega soglasja. Predvsem za mednarodno uveljavitev Slovenije bi bilo takrat nedvomno bolje, če bi se Slovenija osamosvojila s sprejemom ustave ter na ta način izkazala ustavni konsenz glede bodoče demokratične ureditve, človekovih pravic in pravne države. Po drugi strani pa je bil konsenz o aktu osamosvojitve ter o zagotovitvi človekovih pravic v novi državi ustavnopravno izražen s sprejemom Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, kar je osamosvojitvi Slovenije le dalo prepričljivo politično-pravno legitimnost, hkrati pa je to pomenilo več nujno potrebnega časa za ustavno komisijo, da preko intenzivirane ustavne razprave tudi pri odprtih oziroma spornih vprašanjih le najde tiste skupne politične in družbene imenovalce, ki bodo omogočili sprejem moderne, kakovostne in za slovenske državljane splošno sprejemljive ustave.

## Nekatera pomembnejša odprta vprašanja iz ustavne razprave

V ustavni razpravi je bilo izpostavljenih veliko političnih, pravnih, etičnih in drugih vprašanj, ki so se vsaj v začetni fazi razprave praktično nanašala na vse določbe bodoče ustave. Nekatera izmed teh vprašanj pa so bila zaradi različnih ideoloških, interesnih, vrednostnih in drugih razlogov do te mere sporna, da so ostala odprta vse do zadnjih mesecev ali celo zadnjih tednov in dni ustavne razprave. Z ustavnopravnega vidika je bilo vse to pogojeno z zahtevnostjo ustavnorevizijskega postopka, ki je za sprejem nove ustave zahteval visoko stopnjo skupščinskega soglasja, kar je bilo seveda glede najbolj spornih vprašanj zelo težko doseči.

Kot pravno podlago za izpeljavo postopka za sprejem nove ustave je demokratično izvoljena skupščina v letih 1991 in 1991 uporabila določbe takrat veljavne socialistične ustave iz leta 1974, z vsemi njenimi ustavnimi dopolnili. Ustavnorevizijski postopek, ki so ga urejali členi od 435 do 440, in je urejal le možnost spremembe ustave, se je tako kot edina primerna ustavnopravna podlaga uporabil za postopek sprejetja povsem nove ustave, ki je seveda ukinila staro. V skladu z določbami o tem postopku, je bilo treba za sprejem nove ustave doseči soglasje najmanj dveh tretjin delegatov v vsakem od treh zborov Skupščine Republike Slovenije, v primeru dodatnega usklajevanja pa soglasje najmanj dveh tretjin delegatov vseh zborov na skupni seji 240 članske skupščine. Tako zahteven ustavnorevizijski postopek je seveda po eni strani novi ustavi zagotovil visoko stopnjo legitimnosti, po drugi strani pa je ravno s tem v ustavni razpravi otežkočil proces sprejemanja dokončnih odločitev .

Ker kot rečeno v ustavni razpravi glede najbolj spornih vprašanj ni bilo mogoče doseči potrebnega političnega soglasja, so se z njimi posebej ukvarjale tudi različne podskupine in druge usklajevalne skupine, vse skupaj pa je na najvišji ravni koordinirala ustavna komisija. To dodatno kaže, da je bila ustavna razprava obsežna in izčrpna, njen uspeh pa je bil pogojen tudi z različnimi kompromisi med političnimi elitami. Nekatera od takrat odprtih oziroma spornih ustavnih vprašanj so verjetno bolj ali manj odprta ali sporna še danes, saj so prežeta z močnimi interesnimi ali vrednostno-ideološkimi pogledi in ozadji.

Med pomembnejša odprta vprašanja v okviru ustavne razprave v letih 1990/1991 je mogoče uvrstiti predvsem tista, ki so se nanašala na:

* ustavno opredelitev nacionalnega temelja slovenske države;
* lastninsko pravico tujcev;
* obseg varovanja socialnih in ekonomskih pravic;
* status narodnih manjšin;
* socialno funkcijo lastnine;
* pravico delavcev do soupravljanja;
* pravice v zvezi s spočetjem in rojstvom otroka;
* eno- ali dvodomno sestavo parlamenta;
* zastopanost regij ter socialnih, kulturnih in ekonomskih interesov v parlamentu;
* oblikovanje vlade oziroma imenovanje ministrov
* pristojnosti predsednika republike;
* vprašanje vojske oziroma morebitnega demilitariziranega statusa Slovenije;
* razmejitev pristojnosti med državo in lokalno samoupravo;
* imenovanje in sestavo sodnega sveta;
* vprašanje ustavnega referenduma ali plebiscita o samoodločbi naroda.

Med naštetimi vprašanji so se nekatera v času ustavne razprave razrešila neposredno na podlagi razvoja dogodkov v tistem obdobju. Tako je z izvedbo *plebiscita*o slovenski samostojnosti razprava o analognem *ustavnem referendumu*postala brezpredmetna. Prav tako je spopad med nastajajočo slovensko vojsko in jugoslovansko armado v dneh neposredno po razglasitvi slovenske samostojnosti (10-dnevna vojna za Slovenijo) pokazal, da Slovenija potrebuje oborožene sile ter da je vprašanje njenega *demilitariziranega statusa*, za katerega so se nekateri izrecno zavzemali,izven okvirov politične realnosti.

Glede drugih odprtih vprašanj, med katerimi so v nadaljevanju obravnavana le tista, ki imajo večji družbeni pomen ali pa so se v ustavni razpravi izkazala za najbolj zahtevna, velja najprej omeniti, da so se predstavniki nekaterih parlamentarnih strank (npr. Slovenska demokratična zveza) zavzemali za opredelitev *narodne suverenosti*kot temeljnega ustavnega načela, medtem ko je na drugi strani večina zagovarjala sodobni ustavni koncept *ljudske suverenosti.*Po prvem stališču naj bi bil konstitutivni element države slovenski narod, po drugem stališču pa državljani Slovenije ne glede na svoje narodno-etnično poreklo (poleg Slovencev po pripadnosti predvsem tudi slovenski državljani, ki izhajajo iz bivših jugoslovanskih republik ter pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti in drugi). Prepričljivo je prevladalo drugo stališče, tj. stališče o ljudski (državljanski) suverenosti, pri čemer pa ustava v 3. členu izrecno določa, da je le slovenski narod kot takšen v Sloveniji nosilec pravice do samoodločbe. Toda, kot bo pojasnjeno v nadaljevanju, je doslej v tem pogledu razumevanje pojma narod (v skladu z prevladujočo interpretacijo 3. člena ustave) že privzelo sodoben državljanski pomen.

Glede posamičnih človekovih pravic, ki jih ureja ustava, so bile v ustavni razpravi posebne pozornosti deležne predvsem pravica delavcev do soupravljanja, lastninska pravica tujcev ter pravica do svobodnega odločanja o rojstvih otrok. *Pravici delavcev do soupravljanja*so nekateri nasprotovali zato, ker je spominjala na pravico (delavcev) do samoupravljanja iz prejšnjega sistema, ki se je v marsičem izkazala kot nerealna oziroma zgolj navidezna in v funkcionalnem smislu neučinkovita ideološka postavka. Prevladalo je nasprotno stališče, saj gre za pravico, ki jo v določenih realnih okvirih uveljavljajo tudi sodobne demokracije. Vendar pa je ta pravica v ustavi opredeljena zgolj na načelni ravni, njeno podrobnejše urejanje pa je prepuščeno zakonu (75. člen ustave).

Glede *lastninske pravice tujcev* je bila po daljših razpravah sprejeta rešitev, ki jo je do leta 1997 vseboval 68. člen ustave. Ta člen je določal, da tujci lahko pridobivajo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon. Vendar pa je hkrati določal, da na *zemljiščih*tujci ne morejo pridobiti lastninske pravice, razen z dedovanjem ob pogoju vzajemnosti. Takšna ustavna določba je odražala skrb pred možnostjo, da bi tuje pravne in fizične osebe, ki razpolagajo z znatnimi finančnimi sredstvi ali drugimi viri družbene moči sčasoma lahko pridobile v last večje dele slovenskih zemljišč, kar bi lahko pretirano omejilo možnosti domačih fizičnih in pravnih oseb do pridobivanja in uporabe teh zemljišč. Leta 1997 in kasneje se je takšna ureditev izkazala za nesprejemljivo predvsem zaradi vključevanja Slovenije v Evropsko unijo (EU) in zaradi s tem povezane potrebe po prilagoditvi ureditvam drugih držav članic EU. Dne 14. julija 1997 je bila zato ta ustavna določba spremenjena (to je bila prva sprememba nove ustave), do nadaljnje spremembe te iste določbe pa je prišlo v letu 2003 (gre za edini člen ustave, ki je bil doslej spremenjen že dvakrat), pri čemer zdaj 68. člen določa, da tujci lahko pridobijo lastninsko pravico na nepremičninah pod pogoji, ki jih določa zakon ali mednarodna pogodba, ki jo ratificira državni zbor.

Eno najtežjih vprašanj v ustavni razpravi je bilo vprašanje, ali naj ustava določi *pravico do svobodnega odločanja o rojstvih otrok.*To pravico je vsebovala že prejšnja ustava, njeno vključitev v novo ustavo pa so podpirale predvsem levo in levosredinsko orientirane politične stranke ter precejšen del javnega mnenja. Kljub številnim poskusom uskladitvenih formulacij, glede 55. člena ustave, ki v okviru svobode odločanja o rojstvih otrok dopušča tudi negativno izbiro, do kompromisa ni prišlo. Zato je vse do trenutka, ko je 23. 12. 1991 skupščina na skupni seji vseh treh zborov odločala o sprejetju ustave ostalo negotovo, ali bodo tisti poslanci, ki so odločno nasprotovali 55. členu ustave, kljub temu glasovali za sprejem celotne ustave.

Glede državne ureditve se je v začetku ustavne razprave v ustavni komisiji zastavljalo predvsem vprašanje, kakšen naj bo *položaj predsednika republike*, v povezavi s tem pa seveda tudi vprašanje, kako naj bo urejeno razmerje med parlamentom in izvršilno oblastjo. Strokovna skupina ustavne komisije je kot pripomoček za razpravo izdelala dva normativna modela. Po prvem naj bi bil sistem oblasti parlamentaren, v katerem bi imel parlament prevladujoč vpliv na oblikovanje vlade. Po drugem modelu, ki bi ga lahko imenovali polpredsedniški ali predsedniško-parlamentarni model (po pretežno francoskem zgledu), pa bi imel prevladujoč vpliv na formiranje vlade (na njeno imenovanje in razrešitev) neposredno izvoljeni predsednik republike. Že na samem začetku ustavne razprave je prevladalo stališče, da je za Slovenijo primernejši parlamentarni sistem. Ta je bil nato oblikovan pretežno po nemškem zgledu s poudarkom na institutu konstruktivne nezaupnice, pri čemer pa je bila v zadnji fazi ustavne razprave nekoliko presenetljivo in v nasprotju s prevladujočimi stališči (ustavno)pravne stroke sprejeta določba, po kateri vladne ministre imenuje in razrešuje parlament (državni zbor). Glede položaja in vloge predsednika države je ustavna komisija po eni upoštevala tedaj močno prevladujoče javno mnenje oziroma pričakovanja velike večine Slovencev, da bo (individualni) predsednik države po novi ustavi voljen na neposrednih volitvah. Po drugi strani pa je v ustavni komisiji prevladalo stališče, da naj predsednik države nima pomembnejših ustavnih pristojnosti, na kar so vplivale tudi takratne politične ocene o političnem vplivu, ki se je hipotetično pripisoval potencialnim konkretnim predsedniškim kandidatom. Ustava tako določa, da je predsednik republike neposredno voljen, vendar pa ima pretežno le reprezentativne, iniciativne in protokolarne pristojnosti, ki mu ne dajejo pravnih možnosti, da bi močneje vplival na oblikovanje državne politike. Ta se oblikuje predvsem v okviru vlade in parlamenta, čeprav lahko seveda v praksi predsednik republike z osebno avtoriteto in neformalnim delovanjem tudi močneje poseže v politično dogajanje.

Že omenjena posebnost slovenske ustave je določba 112. člena, po kateri *ministre imenuje in razrešuje državni zbor*na predlog predsednika vlade. Ta unikatna rešitev pomeni odstop od ustaljenih parlamentarnih ureditev ter znotraj parlamentarnega sistema ohranja element skupščinskega sistema, po katerem pristojnost imenovanja in razreševanja ministrov ostaja v domeni ljudskega predstavništva in ne predsednika vlade, ki je v skladu s svojo funkcijo odgovoren za delo vlade in s tem posredno tudi za delo ministrov. Kot rečeno je bila ta rešitev sprejeta šele v zadnji fazi ustavne razprave in ni temeljila na strokovnih argumentih. V zvezi s tem je mogoče domnevati, da je šlo za eno tistih odločitev, ki so bile sprejete glede na takratno konkretno politično situacijo, saj so si parlamentarne stranke, ki seveda niso mogle z gotovostjo predvideti, kakšno vlogo bodo imele v prihodnjih sestavah skupščine in vlade, s tem zagotovile to posebno možnost vplivanja na oblikovanje oziroma sestavo vlade.

Glede *strukture parlamenta*v ustavni razpravi ni prišlo do potrebnega soglasja med zagovorniki enodomnosti in zagovorniki dvodomnosti, zato je bil šele v zadnjih mesecih ustavne razprave dosežen kompromis, in sicer v obliki državnega sveta kot organa, ki zastopa različne družbene interesne ter jih prenaša v parlament. Parlament je tako po ustavi dvodomen, saj ga sestavljata državni zbor kot predstavništvo ljudstva (90 poslancev) in državni svet kot zastopstvo nosilcev socialnih, gospodarskih, poklicnih in lokalnih interesov (40 članov). Gre za t. i. nepopolno dvodomnost, kajti državni svet (drugi dom) ima v primerjavi z državnim zborom (prvim domom, splošnim predstavniškim telesom) le zelo omejene oziroma šibke pristojnosti.

Med zahtevnejšimi vprašanji ustavne razprave je bila nova *koncepcija lokalne samouprave*, s katero naj bi se odpravil socialistični t. i. komunalni sistem lokalne samouprave. Slednji je temeljil na relativno veliki občini (komuni), ki je združevala samoupravno in državno vlogo, pri čemer so se skozi čas državne funkcije občin krepile na račun samoupravnih. Občina je tako pretežno delovala kot prva stopnja državne uprave. Nova ustava je vzpostavila drugačen koncept lokalne samouprave, ki je vzpostavil občine kot izključno samoupravne enote ter omogočil možnosti njihovega povezovanja v širše enote lokalne samouprave (npr. pokrajine).

V ustavni komisiji je prišlo v ustavni razpravi do močnega razhajanja med zagovorniki t. i. regionalizma na eni strani ter t.i. centralisti na drugi. Prvi, predvsem predstavniki levo- in levosredinsko usmerjenih političnih strank, ki so izhajale iz prejšnjega sistema, so se zavzemali za to, da se Slovenija že z ustavo razdeli na več pokrajin (regij), ki bi imele relativno visoko stopnjo avtonomnosti. S tem je bila povezana tudi njihova ideja o dvodomnem parlamentu, kjer bi bil drugi dom predstavništvo lokalnih interesov in bi imel bistveno večje pristojnosti kot sedanji državni svet, pri čemer bi v nekaterih zadevah tudi enakopravno soodločal z državnim zborom. Nasprotniki te ideje, predvsem predstavniki strank Demosa, so menili, da je Slovenija premajhna za takšen regionalizem, zaradi česar so se zavzemali za ostrejšo delitev med državo in lokalno samoupravo ter za manjšo vlogo slednje. V skladu s takšnim pogledom so zagovarjali tudi enodomnost parlamenta. Na koncu je prevladala druga, t.i. centralistična koncepcija, vendar pa je zaradi kompromisov pri pisanju ustavnih členov prišlo do nekaterih vprašljivih rešitev glede ureditve širših oblik lokalne samouprave (pokrajin) ter državnega sveta. Junija 2006 je bila sprejeta sprememba ustavne ureditve pokrajin kot širših samoupravnih skupnosti, s katero je ustavodajalec zagotovil sistemsko ureditev pokrajin kot širših oblik samoupravnih lokalnih skupnosti, pri čemer je večji del te ureditve prenesel v obvezno zakonsko urejanje.

Ta kratek pregled nekaterih pomembnejših oziroma zahtevnejših odprtih vprašanj iz ustavne razprave in njihovih (kompromisnih) ustavnih rešitev kaže na nekatera področja, ki so bila v tistem obdobju posebej »občutljiva«, pri čemer nekatera izmed njih zaradi svojega ideološkega, interesnega ali vrednostnega naboja ostajajo takšna vse do danes. V okviru dosedanjih pobud in predlogov za spremembo ustave je državni zbor na ustavni ravni že ponovno obravnaval nekatera od teh vprašanj. Pri tem je razprava glede ureditve lastninske pravice tujcev in opredelitve razmerja med državo in lokalno samoupravo na ravni pokrajin privedla do ustavnih sprememb, medtem ko predlagane spremembe niso bile sprejete v zvezi s predlogi, ki so se nanašali na sestavo parlamenta oziroma na vlogo državnega sveta in zastopanost regij v parlamentu, na imenovanje ministrov ter na imenovanje in sestavo državnega sveta. Tem pobudam in predlogom so se seveda pridružili tudi predlogi za spremembo nekaterih drugih ustavnih določb, kar je privedlo tudi do nekaj ustavnih sprememb, pri čemer je bilo več ustavnorevizijskih predlogov zavrnjenih. Med zavrnjenimi so bili tudi takšni, za katere je strokovna javnost ocenjevala, da bi bili koristni z vidika posodobljenja ustave oziroma njene prilagoditve aktualnim spoznanjem in družbenim potrebam.

Glede dosedanjih ter prihodnjih dopolnjevanj in spreminjanj ustave lahko kljub smiselnosti zagotavljanja ustavne kontinuitete načelno ugotovimo, da spreminjanje ustave nikakor ni nesprejemljivo, kajti normalno je, da se tudi ustava prilagaja družbenemu razvoju. Pri tem pa je za zagotovitev državnopravne in demokratične kontinuitete pomembno, da spremembe ustave, če za to ni izjemno pomembnih razlogov, ne posegajo bistveno v sama ustavna načela, ki so zajeta predvsem v prvem poglavju ustave, ter da ne odpravijo nekaterih drugih temeljnih ustavnih institucij. Ključnega pomena je tudi, da se ustavne spremembe sprejemajo le na področjih, kjer ustavne rešitve v praksi bodisi niso mogle zaživeti ali pa so se izkazale za neustrezne. Ustavne spremembe je torej primerno sprejemati le takrat, kadar so resnično nujne oziroma koristne, pri čemer si je pred vsako takšno spremembo treba vzeti dovolj časa za demokratično razpravo ter za tehten političen in strokoven razmislek.