

TRIDESET LET SLOVENSKE  
DRŽAVNOSTI:  
INSTITUCIONALIZACIJA  
SLOVENSKE DEMOKRACIJE

Marjan Brezovšek  
Miro Haček

Ljubljana, 2021

**TRIDESET LET SLOVENSKE DRŽAVNOSTI:  
INSTITUCIONALIZACIJA SLOVENSKE DEMOKRACIJE**  
Marjan BREZOVŠEK in Miro HAČEK

Knjižna zbirka Politični procesi in institucije  
Urednik: Bogomil Ferfila

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE  
Za založbo: prof. dr. Monika Kalin Golob, dekanja

Copyright © po delih in v celoti FDV 2021, Ljubljana.  
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.  
Vse pravice pridržane.  
Ljubljana, 2021

Recenzenta: prof. dr. Matevž Tomšič in izr. prof. dr. Primož Pevcin  
Jezikovni pregled: Jasna Berčon  
Naslovnica: Darinka Knapič  
Fotografija na naslovnici: Shutterstock, Nejc Pintar  
Prelom: Zavod Vizar  
Tisk: Cicero d. o. o.

Knjiga se tiska na način sprotnega tiska.

Izid knjige je podprla Javna agencija za raziskovanje Republike Slovenije.

---

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

321(497.4)  
342(497.4)

BREZOVŠEK, Marjan

Trideset let slovenske državnosti. Institucionalizacija slovenske demokracije / Marjan Brezovšek, Miro Haček. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2021. - (Knjižna zbirka Politični procesi in institucije / Fakulteta za družbene vede)

ISBN 978-961-235-973-7  
COBISS.SI-ID 62329347

# Kazalo

Poglavje 1	
USTAVA IN DELITEV OBLASTI.....	7
Nastanek in pomen nove slovenske ustave .....	7
Splošne značilnosti slovenske ustave.....	11
Zgradba slovenske ustave .....	14
Ustavne spremembe .....	18
Poglavje 2	
POLITIČNO PREDSTAVNIŠTVO .....	23
Poglavje 3	
PARLAMENT V SLOVENSKI POLITIČNI UREDITVI.....	31
Značilnosti in problematika aktualne ureditve.....	31
Državni zbor Republike Slovenije .....	33
Nekateri razvojni problemi slovenskega parlamentarizma ..	55
Državni svet Republike Slovenije.....	57
Poglavje 4	
IZVRŠILNA VEJA OBLASTI.....	67
Sestava in funkcije Vlade Republike Slovenije .....	67
Način delovanja Vlade Republike Slovenije .....	73
Položaj in odgovornost Vlade Republike Slovenije .....	77
Vladne službe .....	80
Poglavje 5	
RAZMÉRJE MED IZVRŠILNO IN ZAKONODAJNO OBLASTJO....	91
Oblikovanje Vlade Republike Slovenije .....	91
Oblike uveljavljanja odgovornosti Vlade Republike Slovenije	
Državnemu zboru Republike Slovenije .....	96

Poglavje 6	
PRAVOSODNI SISTEM .....	109
Opredelitev nalog posameznega pravosodnega organa ....	110
Organizacija sodstva v Republiki Sloveniji .....	116
Poglavje 7	
DRUGI DRŽAVNI ORGANI IN ODNOSI MED NJIMI .....	123
Predsednik Republike Slovenije .....	123
Ustavno sodišče Republike Slovenije .....	126
Poglavje 8	
LOKALNA SAMOUPRAVA .....	133
Bibliografija .....	139
O avtorjih .....	144
Recenziji .....	146

## Poglavje 1

# Ustava in delitev oblasti

## Nastanek in pomen nove slovenske ustave<sup>1</sup>

Ustava sodobne države je v pravnem smislu najvišji splošni pravni akt v državi, v političnem smislu postavlja temelje demokracije, v splošnem družbenem (sociološkem) smislu pa ustava spada med homeostatične mehanizme, ki zagotavljajo družbeno stabilnost. Tako ustava najprej zadovoljuje človekovo potrebo po varnosti, saj omogoča predvidljivost v ravnanju pravnih subjektov in s tem vnaprej določen red v družbenih odnosih (Igličar 2004, 459). Če upravljanje družbe s pomočjo države in s tem s pravom razumemo kot organizirana pravila za eksistenčno pomembne odnose, potem je ustava najpomembnejše stičišče politike in prava. Na tem stičišču ustava nastopa kot najbolj politični element v pravu in kot najbolj pravni element v politiki.

Proces nastajanja in uveljavljanja nove slovenske ustave, ki je bila sprejeta 23. decembra 1991, je bil neločljivo povezan s procesom demokratizacije in

---

1 Delo predstavlja vsebinsko in analitično nadgradnjo knjige Slovenska država in politika avtorjev Marjana Brezovška, Mira Hačka in Simone Kukovič iz leta 2016. Vse v tej knjigi uporabljene besedne zveze so spolno nevtralne in enakovredno veljajo tako za ženski kot tudi za moški spol.

političnega osamosvajanja Slovenije. Proces demokratizacije konec 80. in na začetku 90. let prejšnjega stoletja je bil pogoj in temeljni okvir za prehod v novo ustavno ureditev, državno osamosvajanje pa je pomenilo enega od najpomembnejših ciljev te ureditve (Cerar 2001, 10). Vendar je proces osamosvajanja kasneje »prehitel« sprejem nove ustave, saj je bila ustava sprejeta približno pol leta po razglasitvi slovenske neodvisnosti, kar je bila posledica številnih težav pri iskanju političnega konsenza glede novih ustavnih rešitev.

Sprejem nove ustave in leto zatem volitve novih organov državne oblasti (predsednik republike, državni zbor, državni svet) so zaokrožili prav in najbolj dramatično fazo slovenske tranzicije (ne gre pozabiti, da sta razglasitvi slovenske osamosvojitve sledili desetdnevna vojna in nekajmesečna delna mednarodna izolacija Slovenije). Začetki slovenske ustavnosti v današnjem pomenu segajo torej v čas demokratičnega gibanja ob koncu osemdesetih let v prejšnjem stoletju, ko so alternativne in opozicijske družbene skupine in organizacije vse odločnejše zahtevale dosledno uveljavitev slovenske državnosti in uvedbo demokratične ureditve v Sloveniji. Prav programsko zaokroženo zahtevo po odločnejši uveljavitvi slovenske državnosti so predložili pisci prispevkov za slovenski nacionalni program v Novi reviji leta 1987, prvo ustavno besedilo v procesu oblikovanja Slovenije kot nacionalne države z demokratičnim pravnim redom pa je pripravila v organizaciji Društva slovenskih pisateljev in Slovenskega sociološkega društva skupina pisateljev in družboslovcev leta 1988 in ga objavila v Časopisu za kritiko znanosti (tako imenovana »Pisateljska ustava«).<sup>2</sup> Na pobudo, ki je bila predložena na javni predstavitvi »Pisateljske ustave«, so tedanje opozicijske organizacije (zveze, združenja, društva) v začetku leta 1989 ustanovile Zbor za ustavo, ki je po eni strani s svojimi pobudami in predlogi vplival na spreminjanje in dopolnjevanje tedanje republiške ustave, po drugi strani pa je po njegovem naročilu posebna strokovna

---

2 To je bilo gradivo za slovensko ustavo, v katerem so zavzemale posebno mesto teze za Ustavo Republike Slovenije, ki so predstavljale povzetek in dograditev idej, ki so bile leto poprej objavljene v nacionalnem programu. Oblikovane so bile kot nekakšna okvirna zasnova ustavnega besedila, njihov glavni namen pa je bil izražen v težnji po odpravi ideoloških načel in ustave, po odpravi ustavnih določil o vodilni vlogi Zveze komunistov v težnji po začetku procesa za vzpostavitev svobodnega in demokratičnega ustavnega reda v Sloveniji, ki naj bi se oblikovala kot država.

skupina pripravila delovni osnutek nove slovenske ustave, ki ga je Zbor za ustavo sprejel v začetku leta 1990 (»Demosova ustava«), objavljen je bil v začetku leta 1990 v časopisu Demokracija (z naslovom »Delovni osnutek nove slovenske ustave«). Ta je v 164. členih ponujal natančneje izdelano in izpopolnjeno formulacijo zasnove nove ustave.<sup>3</sup>

Aprilske volitve 1990 so dotedanji opoziciji odprle »vstop iz ilegale v parlament« (Jambrek 1992, 284). Že konec junija 1990 je Skupščina Republike Slovenije, v kateri je imela predvolilna opozicija večino, ustanovila Komisijo za ustavna vprašanja, sredi julija pa je skupščina na predlog Predsedstva Republike Slovenije začela postopek za sprejem nove ustave. Posebna strokovna skupina je že avgusta pripravila delovni osnutek nove ustave in ga predložila ustavnim komisiji (»Podvinska ustava«). Po vsebinski zasnovi je osnutek izhajal iz »Pisateljske ustave«, po notranji normativni strukturi pa iz »Demosove ustave«. Pri svojem delu se je skupina strokovnjakov oprla na uveljavljene mednarodnopravne dokumente, na ustave nekaterih drugih držav ter na specifične slovenske razmere oziroma potrebe. Po predložitvi osnutka ustave v javno razpravo je ustavna komisija ustanovila skupine za posamezna ustavna področja. Komisija je v sodelovanju s temi skupinami in ob upoštevanju pripomb, predlogov in stališč do osnutka ustave v začetku decembra 1991 pripravila tudi predlog nove ustave. Na koncu je pretežno večstrankarska Skupščina Republike Slovenije 23. decembra 1991 sprejela novo ustavo. To so podprle tako politične stranke, ki so se izoblikovale in bile ustanovljene iz odpora zoper politično oblast pred volitvami leta 1990, kot tudi politične stranke, ki so se razvile iz nekdanih družbenopolitičnih organizacij (Kocjančič in drugi 2003, 187).

Prvotni namen precejšnjega dela vladajoče politične koalicije, naj se slovenska država pravno konstituira z novo slovensko ustavo, se proti koncu leta 1990 torej ni uresničil, zaradi česar je Demos privolil v »alternativno« rešitev, to je plebiscit. Ta je bil izpeljan 23. decembra 1990, ko je ob 93,2-odstotni udeležbi 88,2 odstotka upravičencev glasovalo »za«

3 Čepprav po stopnji razčlenjenosti ni presegel oznake iz svojega naslova. Delovni osnutek je bil razdeljen na naslednja poglavja: 1. Temeljna načela, 2. Pravice človeka in državljana, 3. Državna ureditev, 4. Samouprava, 5. Ustavno varstvo.

samostojno in neodvisno državo Slovenijo. Takšen izid plebiscita je dokazal, da je politična usmeritev v izgradnjo suverene slovenske države nesporno legitimna. Slovenija se je dokončno oblikovala kot država s sprejetjem Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, hkrati pa je sprejela tudi Deklaracijo o neodvisnosti.<sup>4</sup> Prva dva akta sta bila ustavnopravne narave, deklaracija pa je politični akt. Temeljna ustavna listina je ustavni akt *sui generis* (to je akt posebne vrste), ki opredeljuje Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo, ki prevzema vse pravice in dolžnosti (te so bile z Ustavo Republike Slovenije in Ustavo Socialistične Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ) prenesene na organe SFRJ) ter prevzema tudi njihovo izvrševanje; ob tem so določene tudi (mednarodne) meje slovenske države, posebej pa je določeno, da Republika Slovenija zagotavlja varstvo temeljnih pravic in svobod vsem osebam na svojem državnem ozemlju ter da zagotavlja italijanski in madžarski narodni skupnosti in njenim pripadnikom v Sloveniji pravno varstvo na temelju ustave iz leta 1974.

Veljavna slovenska ustava iz leta 1991 je bila sicer sprejeta v rednem zakonodajnem telesu (tridomni Skupščini Republike Slovenije) po ustavnorevizijemskem postopku, ki ga je predvidela prejšnja ustava (točneje ustavni amandmaji) za svojo spremembo. Ustvarjen pa je bil lok, ki je vodil od novega ustavnega besedila prek Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije do plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti. Zato se preambula Ustave Republike Slovenije začinja z besedami: »Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije«, ta pa se začinja z besedami: »Izhajajoč iz volje slovenskega naroda in prebivalcev Republike Slovenije, izražene na plebiscitu o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije dne 23. decembra 1990.« Legitimnost veljavne ustave je torej naslonjena na izid ljudskega glasovanja (plebiscita), ki je bil pravzaprav nadomestilo za ustavodajni referendum (Jambrek 1992, 215). To daje demokratično osnovo za novo ustavo kot izraz splošne volje, ki je bila empirično ugotovljena v družbeni stvarnosti. Plebiscit in na njegovi podlagi sprejeta ustava sta imela pri mednarodnem priznavanju Slovenije močan spodbujevalni vpliv na pojmovanje legitimnosti državne oblasti.

---

4 Vsi trije dokumenti so bili sprejeti 25. junija 1991.