

Franc Grad*

Ustava in postavitve oblasti

Pomen ustave za organizacijo in delovanje državne oblasti

Ustava je najvišji pravni in politični dokument neke države. S pravnega vidika je ustava najvišji pravni akt, s katerim morajo biti v skladu vsi drugi pravni akti in na katerem morata temeljiti organizacija državne oblasti in tudi njeno delovanje. Še posebej pomembno pri tem je, da pravna ureditev delovanja državne oblasti (s tem pa tudi političnih procesov) preprečuje njeno zlorabo ter omogoča predvidljivost njenega delovanja. Z vidika politike je ustava pravni okvir, ki ji odreja pravila njenega delovanja in do določene mere tudi vsebino delovanja. Ustava je demokratični temelj vzpostavitve oblasti in pomeni nekakšen družbeni dogovor med ljudstvom kot suverenom in nosilci državne oblasti. Gre torej za temeljna dolgoročna pravila, ki usmerjajo in omejujejo način sprejemanja kasnejših kratkoročnih izvedbenih in podrobnejših odločitev. V vsakem primeru pa naj bi ustava zagotavljala temeljne okvire družbenega razvoja in znotraj njega temeljna pravila pravnega urejanja ter državnega delovanja. Ustava je temeljni akt postavitve državne oblasti, ki določa temeljne organe države in temeljna pravila za njihovo delovanje. S tem daje tudi pravno podlago in temeljno vsebino za podrobnejše zakonodajno urejanje državne organizacije.

Sprejem ustave je navadno odraz in izraz pomembnih zgodovinskih prelomnic neke države, v katerih se bistveno spremeni državna organizacija ali pa dotedanja državna organizacija celo razpade in jo je treba postaviti na novo. Zato je sprejem ustave že od francoske revolucije prvo in temeljno dejanje, s katerim se na pravni in politični ravni potrjuje novo družbeno stanje in se postavljajo nova temeljna pravila. Včasih je ustava priča in potrditev velikih zgodovinskih, predvsem političnih premikov, drugič zgolj uzakonitev dalj časa trajajočega družbenega razvoja. Včasih daje družbenemu življenju nove vrednote in nov zagon, drugič le utrjuje že doseženo.

Po sodobnih demokratičnih standardih se legitimnost oblasti vzpostavlja ali pa potrjuje z volitvami, s katerimi ljudstvo postavi osebe, ki bodo izvajale oblasti. Pogosto so ob prelomnih zgodovinskih dogodkih potekale hkrati sprejemanje ustave in pa

* Zasl. prof. dr., Pravna fakulteta Univerze v Ljubljani, Poljanski nasip 2, SI-1000, Ljubljana, franc.grad@pf.uni-lj.si

volitve, zlasti takrat, kadar je ustavo sprejemala posebej v ta namen izvoljena ustavodajna skupščina (konstituenta).

Ustavni okviri osamosvajanja Slovenije

Burna zgodovinska dogajanja v Evropi po prvi svetovni vojni in razpadu starega sveta so se nadvse močno kazala tudi v Sloveniji, ki sicer ni spadala med pomembne, kaj šele odločujoče dejavnike teh dogajanj, vendar pa je v njih sodelovala v okviru svojih možnosti. Po koncu prve in tudi po koncu druge svetovne vojne je bilo treba v Sloveniji na novo vzpostaviti državno oblast. Vse druge okoliščine so bile sicer precej različne, kajti v prvem primeru se je postavljala začasna oblast, ker je razpadla obstoječa državna oblast in je bilo treba vzpostaviti novo, v drugem primeru pa je kljub vojaški okupaciji, zaradi katere je prenehala prejšnja jugoslovanska državna oblast, dejanska oblast (vsaj na delu ozemlja Slovenije) že obstajala, morala pa se je po vzpostavitvi nove jugoslovanske države kot zvezne države vključiti v novo oblastno organizacijo kot oblast zvezne enote. V obeh primerih pa je bila oblastna organizacija na ozemlju Slovenije del širše državne organizacije, v prvem primeru centralistično naravnane monarhije, v drugem primeru pa zvezne države.

Tretjič je bilo še v prejšnjem stoletju treba vzpostaviti državno oblast na slovenskem ozemlju v času razpadanja jugoslovanske federacije. Zgodovinski položaj v času osamosvajanja Slovenije je bil zelo zapleten, saj sta hkrati tekla dva procesa: proces demokratizacije in proces osamosvajanja. V prvem delu tega obdobja se je vse to dogajalo ob tem, da je še vedno obstajala in delovala zvezna oblast, zaradi česar je vse to potekalo v nasprotju z zvezno ustavo in zvezno zakonodajo. S tega vidika je šlo za upor proti zvezni oblasti in za dejanje odcepitve od slednje. Zato je bilo celotno dogajanje zaznamovano s tveganjem in negotovostjo, kajti izid tega dogajanja bi bil lahko tudi popolnoma drugačen, kot je dejansko bil. Pretekla in sedanja dogajanja dokazujejo, da se taki podvigi večinoma ne izidejo v skladu z željami tistih, ki iz takšnih ali drugačnih razlogov skušajo izstopiti iz mednarodno priznane države. S tega vidika je bilo vzpostavljanje oblasti v teh razmerah bistveno bolj tvegano in zahtevno kot v prej omenjenih obdobjih.

S pravnega vidika pa je bilo vzpostavljanje nove oblasti odvisno predvsem od ustavne ureditve jugoslovanske federacije. Tokrat v Sloveniji ni bilo treba vzpostaviti državne oblasti čisto na novo, saj je bila vse od druge svetovne vojne dalje, natančneje od sprejema zvezne ustave leta 1946, zvezna enota kot del jugoslovanske federacije in je zato uživala delno državnopravno samostojnost, ki je bila omejena samo s pristojnostmi, ki so bile z zvezno ustavo prenesene na zvezne organe. V času osamosvajanja je torej Slovenija že razpolagala s pomembnim delom državne oblasti, kar je bistveno olajšalo proces njenega osamosvajanja – vsaj na pravni ravni. Takratna slovenska oblast je torej obstajala kot republiška oblast, ki je temeljila na republiški ustavi in republiški zakonodaji in je črpala svojo legitimnost iz ljudstva Slovenije in iz zvezne ustave, ki

je bila sprejeta s soglasjem Slovenije. Seveda sta obe morali biti usklajeni z zvezno ustavno in zakonsko ureditvijo. Zato je bilo zaradi odcepitve od Jugoslavije in osamosvojitve Slovenije nujno vzpostaviti samo tisti del oblasti, ki ga je imela in izvajala zvezna država. Vendar je šlo pri tem za najbolj značilne in pomembne prvine državne oblasti, kot so obrambne in zunanje zadeve ter monetarne zadeve.

Z ustavnopravnega vidika sta imeli pri osamosvajanju Slovenije nadvse pomembno, morda celo odločilno vlogo zgradba in narava jugoslovanske federacije, kot je bila določena z ustavo iz leta 1974, ki je tak proces bistveno olajšala. Jugoslovanska federacija se je namreč v marsičem približala konfederalni ureditvi, kar je oteževalo ali celo onemogočalo ukrepanje zveznih oblasti nasproti težnjam po odcepitvi, ki so se krepile v Sloveniji. Taki konfederalni elementi so bili zlasti soglasno sprejemanje ustavnih sprememb, soglasno sprejemanje zakonov v zboru republik in pokrajin, paritetna sestava obeh zborov skupščine SFRJ, paritetna sestava predsedstva SFRJ in še nekaterih drugih najpomembnejših zveznih organov, nedosledno uveljavljena supremacija zveznega pravnega reda nad pravnim redom republike, zlasti pa nemožnost uveljavitve supremacije zvezne ustave nad republiško. V običajni federaciji je na voljo več učinkovitih sredstev, ki onemogočajo, da bi znotraj federacije, se pravi v federalni enoti, nastajal in obstajal pravni red, ki bi bil nasproten zveznemu. Ob osamosvojitvi Slovenije pa se je dogajalo ravno to. Slovenija je začela graditi lastni pravni red – najprej seveda na ustavni ravni –, ne da bi imela zvezna oblast kakršnokoli pravno možnost, da bi to preprečila.

Na načelni ustavnopravni ravni pa je bilo najpomembnejše, da je bilo v temeljnih načelih ustave SFRJ iz leta 1974 izrecno poudarjeno, da je jugoslovanska federacija ustanovljena na prostovoljni in dogovorni združitvi narodov Jugoslavije, ki izhaja iz pravice vsakega naroda do samoodločbe, vključujoč tudi pravico do odcepitve. Pravica do samoodločbe naroda in pravica do odcepitve sta bila ključna argumenta v prid tezi, da dogovorna ustanovitev jugoslovanske federacije ne velja samo za njen nastanek, temveč je na enak način mogoče tudi njeno prenehanje. Takšna federalna ureditev je precej olajšala proces osamosvajanja posamičnih republik, ker je republikam deloma omogočala graditev lastne državnosti v okvirih veljavne zvezne ustavne ureditve. To je bilo izredno pomembno za kasnejšo graditev popolnoma samostojne državnosti.

Osamosvojitveni akti ustavnega pomena

Značilno za proces osamosvajanja Slovenije je bilo, da je že od samega začetka prevladalo stališče, da se ta proces pravno uredi in utemelji, ker je lahko samo tak način trdna podlaga za graditev lastne državnosti in lastnega pravnega reda. To je pomenilo, da je treba vsak nov korak na poti do osamosvojitve pravno utemeljiti in ga tudi zavarovati s pravnimi sredstvi. Taka odločitev je bila prav gotovo nadvse pomembna, ne samo za vzpostavljane razmerij do jugoslovanske federacije, temveč tudi za legitimnost tega procesa v očeh svetovne javnosti. Pri osamosvajanju Republike Slovenije je bilo tako

sprejetih več aktov ustavnopravnega pomena, ki so temu procesu dajali ustavno podlago. Ti akti so v pravni obliki opredelili različne stopnje osamosvajanja republike in njenega izločanja ter zveznega pravnega reda in zvezne državne organizacije. Ta proces se je zaključil s sprejemom Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in kasneje ustave.

Prve ustavne akte na poti k osamosvojitvi in k demokratizaciji je Republika Slovenija izvedla (vsaj formalno in deklarirano) še v okviru zvezne ustavne ureditve, čeprav so se posamezne ustavne rešitve že razlikovale od narave federativne ureditve. Opisani premiki v slovenskem političnem življenju so se izrazili tudi na ustavnopravni ravni. Gre za amandmaje k republiški ustavi,¹ ki so bili sprejeti leta 1989 kljub ostremu nasprotovanju in grožnjam zveznih organov in nekaterih republik. Zlasti pomembni so bili amandma X, amandma LXII (in z njim povezani amandma XLVI) ter amandma LXIII.² Tudi nadaljnje odločitve ustavne narave na poti osamosvajanja Slovenije so bolj ali manj vsebinsko upoštevale ta izhodišča.

Za nadaljnji razvoj odnosov med republiko in zvezno državo je bila nadvse pomembna, morda tudi odločilna sprememba oblasti v Sloveniji, do katere je prišlo na volitvah spomladi 1990. Na oblast so prišle politične sile, ki so se zavemale za popolno spremembo družbene ureditve in za čim večjo osamosvojitve republike v razmerju do federacije in so po prevzemu oblasti pospešile proces osamosvajanja. Slednji se je na ustavnopravni ravni kazal v sprejemanju ustavnih amandmajev, ki so postopno prevzemali pristojnosti zveze in jih prenašali v republiške pristojnosti. S tega vidika je bil najpomembnejši amandma XCVI k republiški ustavi, sprejet jeseni 1990, ki je določil, da se v Republiki Sloveniji ne uporabljajo tiste določbe ustave SFRJ, ki niso v skladu z ustavo Republike Slovenije, in da bodo v Republiki Sloveniji v prihodnje zvezni zakoni veljali samo, če da republiška skupščina k njim soglasje. Glede dotodanjih zveznih zakonov pa je posebej določil, katere njihove določbe se v Republiki Sloveniji ne uporabljajo.

Republika s tem sicer ni pretrgala odnosov s federacijo, temveč jih je le postavila na drugačno (konfederalno) podlago. Dejansko je to pomenilo, da je republika priznavala zvezno oblast samo toliko, kolikor je bilo to še v skladu s političnimi procesi v Sloveniji. S tem se je že začel proces graditve samostojne slovenske državnosti in lastnega pravnega reda. Seveda pa je bil ta akt v neposrednem nasprotju s takrat še veljavno zvezno ustavno ureditvijo še obstoječe jugoslovanske federacije in je s tega vidika pomenil tudi prvi akt na poti odcepljanja Slovenije od jugoslovanske federacije. Šlo je za precej paradoksen položaj, v katerem je republika sprejemala ustavnopravne

1 V takratnem ustavnorevidzijskem postopku so se amandmaji uporabljali kot ustavni akti spreminjanja in dopolnjevanja ustave.

2 V prvem je poudarjena samoodločba kot trajna, celovita in neodtujljiva pravica, v drugem je bilo določeno, da je republiška skupščina dolžna zavarovati ustavni položaj republike, če zvezni organi posežejo v ta položaj s svojimi odločitvami, ki so v nasprotju z njihovimi v ustavi določenimi pristojnostmi. V tretjem pa je določeno, da brez soglasja republiške skupščine na območju republike ni mogoče razglasiti izrednega stanja. Take ustavne rešitve formalno gledano niso bile več v celoti skladne z zvezno ustavno ureditvijo in so nekako že začele oblikovati konfederalno razmerje Slovenije do jugoslovanske federacije.

akte, ki so formalno temeljili na zvezni in republiški ustavi, dejansko pa so vsebovali odločitve, ki so bile v neposrednem nasprotju z veljavnim ustavnim redom.

V tem času se je očitno pokazalo, da ni mogoče pričakovati sporazumne razdružitve jugoslovanske federacije, zato se je slovenska oblast odločila za enostranske korake, ki jih je hotela podkrepiti z ljudsko odločitvijo na plebiscitu. Plebiscit je bil izveden 23. decembra 1990 in na njem je bilo odločeno, da Republika Slovenija postane samostojna in neodvisna država.³ Za izvedbo plebiscita je bil februarja 1991 sprejet amandma XCIX, s katerim so bile na ustavni ravni (vsaj načelno) pretrgane vse vezi z jugoslovansko federacijo. Ta amandma je namreč določil, da oblastne funkcije, ki so bile z zvezno ustavo prenesene na federacijo, prevzame republika. To je pomenilo, da vse oblastne funkcije opravlja republika, torej tiste, ki jih je že doslej na podlagi republiške ustave, in tudi tiste, ki jih je dotlej na podlagi zvezne ustave opravljal federacija po zveznih organih. To je bila revolucionarna odločitev, ki je na ustavnopravni ravni vsebinsko pomenila akt odcepitve od jugoslovanske federacije, pa čeprav to ni bilo izrecno izjavljeno.⁴

Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije

Ker so bili vsi pozivi Slovenije za sporazumno razdružitve neuspešni, je republiška skupščina 25. junija 1991 sprejela poseben akt ustavne narave in ustavnega pomena, s katerim je na pravni ravni ustanovila Republiko Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo ter s tem izvedla tudi deklarirano pravnoformalno odcepitve od jugoslovanske federacije. Ta akt se je imenoval Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije. V njej je bila razglašena Republika Slovenija kot samostojna in neodvisna država, za katero preneha veljati ustava SFRJ. V skladu s tem je Republika Slovenija prevzela vse pravice in dolžnosti, ki so bile z ustavo Republike Slovenije in ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ. V drugačnih zgodovinskih okoliščinah bi bilo seveda mogoče, da bi se samostojna država vzpostavila kar z ustavo, česar pa takrat ni bilo mogoče storiti, prevladovalo pa je prepričanje, da je treba osamosvojitve izvesti s pravnim aktom, in to aktom ustavnega pomena.

Vsebina tega akta je torej določitev državnopravnega statusa Slovenije in s tega vidika ustavne statusne spremembe v primerjavi s prejšnjim stanjem. To je bil hkrati formalni in dokončni akt odcepitve Slovenije od jugoslovanske federacije. Gre za zgodovinski dokument, na katerem temelji sprejem slovenske ustave, ker je na ustavni

3 V zakonu o plebiscitu je bilo določeno, da mora republiška skupščina v šestih mesecih od dneva razglasitve plebiscitne odločitve sprejeti ustavne ter druge akte in ukrepe, potrebne za osamosvojitve. V skladu s tem je republiška skupščina ob izteku tega roka sprejela več aktov političnega značaja, s katerimi je jugoslovanskim oblastem predlagala sporazumno razdružitve, vendar druga stran za to ni pokazala pripravljenosti.

4 Vendar ta ustavna odločitev ni bila uveljavljena takoj, temveč je ta amandma vseboval tudi prehodno določbo, po kateri – dokler skupščina Republike Slovenije ne odloči drugače – Republika Slovenija ureja odnose z drugimi republikami v SFRJ in z organi SFRJ v okviru do tedaj veljavnih predpisov. To obdobje naj bi trajalo, dokler ne bi republiška skupščina odločila, kdaj se konča prehodna ureditev in uveljavi ureditev odnosov, sprejetih v amandmaju XCIX.

ravni ustanovil samostojno državo in s tem omogočil sprejem ustave samostojne države. S tega vidika je treba temeljno ustavno listino šteti tudi za del slovenske ustave.

S sprejemom temeljne ustavne listine je bil pravno vzpostavljen nov, drugačen državnopravni status Slovenije, kot ga je imela do tedaj. Do sprejema tega akta je imela Slovenija položaj federalne enote v jugoslovanski federaciji, po sprejemu pa status – vsaj na ustavnopravni ravni – samostojne države. S tem se je notranjepravno ustanovila Slovenija kot suverena država.⁵ Hkrati pa je temeljna ustavna listina uredila odnose Slovenije do zvezne države, iz katere se je izločila.

Kljub kratkemu besedilu temeljne listine je imela usodne posledice, ne samo na deklarativni ravni, temveč tudi za organizacijo in delovanje države in pravnega reda Slovenije. Odcepitev od jugoslovanske federacije in vzpostavitev samostojne države sta pomenili, da mora republiška državna organizacija odtlej opravljati tudi državne naloge, ki jih je dotlej zvezna država, ter urejati družbena razmerja, ki jih je dotlej urejala zvezna oblast. Treba je bilo torej določiti in urediti nove naloge in pristojnosti državnih organov, ki so nastale zaradi prenosa zveznih pristojnosti na republiko. Obenem je bilo treba tudi urediti način prenehanja sodelovanja slovenskih predstavnikov v zveznih organih. Temeljna listina je imela nadvse pomemben vpliv tudi na pravni sistem v Sloveniji. Dokler je bila republika sestavni del federacije, sta na njenem ozemlju veljala dva pravna reda – pravni red republike in pravni red federacije. Osamosvojitve Slovenije je povzročila prenehanje veljavnosti zveznega pravnega reda na ozemlju republike, zaradi česar je nastala velika pravna praznina na vseh tistih področjih družbenega življenja, ki so jih dotlej urejali zvezni predpisi.

Zaradi vsega tega je bilo treba sprejeti ustavni akt za izvedbo temeljne listine. Tako je bil za izvedbo temeljne listine sprejet ustavni zakon,⁶ ki je podrobneje uredil način prevzema državnih funkcij na različnih področjih družbenega življenja, ki jih je dotlej opravljala federacija po svojih organih. Ustavni zakon je kot temeljno določil, da organi RS prevzamejo izvrševanje pravic in dolžnosti, ki so bile z ustavo RS in ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ. Glede prevzema zvezne zakonodaje je bila sprejeta rešitev, po kateri so bili v pravni red Republike Slovenije prevzeti zvezni predpisi kot republiški predpisi, če niso nasprotovali slovenskemu pravnemu redu.

Medtem je Jugoslovanska ljudska armada napadla Slovenijo, ki je zato pretrgala vse odnose s federacijo. Ko je JLA zapustila slovensko ozemlje, so bile ustvarjene dejanske razmere, da Slovenija tudi dejansko vzpostavi državno oblast suverene države.

Ustava Republike Slovenije

Sprejem slovenske ustave konec leta 1991 je pomenil dokončen vsebinski prelom z jugoslovansko federacijo, kajti kljub osamosvojitvi je do sprejema nove ustave

5 Kar se je seveda na mednarodni ravni uveljavilo precej kasneje.

6 Ker je bila temeljna listina ustavni akt, se je za njeno izvedbo sprejel ustavni zakon, ki se je v tem času uporabljal kot ustavni akt za izvedbo ustavnih amandmajev.

v Sloveniji še vedno veljala republiška ustavna ureditev, podedovana iz jugoslovanske federacije, ki je doživela samo nekaj razmeroma manj pomembnih vsebinskih popravkov.

Od samega začetka procesa osamosvajanja Slovenije je bilo jasno, da bo treba proces osamosvajanja Republike Slovenije čim prej zaokrožiti tudi z novo ustavo, s katero naj bi se postavil temelj celotne pravne in državne zgradbe. Tega namreč dotedanji, v tem procesu sprejeti ustavni akti zaradi svoje fragmentarnosti ali pa presplošnosti niso mogli zagotoviti. Poleg tega so bili ti akti še vedno vpeti v pravni okvir republiške ustave kot ustave federalne enote, ne pa samostojne države. Zato mnogih področij ni bilo mogoče ustrezno pravno urediti, ne da bi prišli v neskladje s takratno (zvezno in republiško) ustavo, ureditev nekaterih drugih pa bi zahtevala ustrezno ustavno podlago, ki bi morala biti bistveno drugačna od dotedanje. Takrat veljavna ustava je namreč izhajala iz povsem drugačne politične filozofije in določala temeljna pravila povsem drugačnega družbenega reda, kot je bil novi družbeni red, ki je nastajal hkrati z osamosvajanjem Slovenije. Poleg tega tudi državna organiziranost, ki je temeljila na dotedanji ustavi, ni več ustrezala tedanji politični organiziranosti, kar je bistveno oteževalo delovanje države. Veljavna ustavna ureditev zato večinoma ni bila več v skladu z novim političnim in družbenim razvojem. Tudi proces demokratizacije je torej zahteval čim prejšnji sprejem nove ustave, ki bi ta proces pravno uredila in potrdila.

To, da je Slovenija imela ustavni položaj zvezne enote, pa je na drugi strani odločilno olajšalo pravno ureditev nove državne organizacije in tudi njenega dejanskega delovanja. Slovenija kot federalna enota v okviru jugoslovanske federacije je v skladu z zvezno ustavno ureditvijo imela svojo lastno ustavo, ki sicer ni smela biti v nasprotju z zvezno ustavo (ni pa bilo zahtevano, da mora biti v skladu z njo), vendar pa je imela širok prostor lastnega urejanja in je svojo legitimnost črpala tudi iz ljudstva Slovenije. Ustavne ureditve torej ni bilo treba vzpostaviti čisto na novo, pač pa ji predvsem ustrezno spremeniti vsebino, tako da je nova ustava celovito uredila državno organizacijo v skladu z novo politično filozofijo. Nova ustava je v tem družbenem in političnem dogajanju seveda pomenila tudi velik prelom z vsebinskega in tudi s pravno formalnega vidika.

Nova ustava je uvajala povsem drugačno družbeno ureditev kot prejšnja, ki je temeljila na sistemu socialističnega samoupravljanja, poleg tega pa je šlo za ustavo samostojne države, ne več za ustavo federalne enote. Zato lahko v tem primeru govorimo o ustavi, ki je hkrati nova ustava (ker je Slovenija že imela svojo ustavo, torej ustavo federalne enote v jugoslovanski federaciji) in hkrati tudi prva ustava, saj je to prva ustava Slovenije kot samostojne in neodvisne, se pravi suverene države.

Kot že rečeno, ta ustava ni bila prvi ustavni dokument nove države, čeprav je bilo mišljeno, da bo ravno ustava postavila temelje novi državi.⁷ Ustavni temelj ustanovitve nove države zato ni bil dan v ustavi, temveč v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, sprejem nove ustave pa je pomenil temeljno

7 Do tega ni prišlo zaradi naraščajočega spora z zveznimi oblastmi in tudi zaradi tega, ker se je sprejemanje ustave zelo zavleklo.

konstitutivno dejanje novonastale države, ker je postavila tudi novo organizacijo suverene države.

Čeprav je bila nova ustava v celoti napisana na novo, je vendarle imela vsebinske predhodnice, kajti razmišljanja o drugačni ustavni ureditvi so se začela že nekaj let pred osamosvajanjem. Pripravljeno je bilo tudi nekaj (sicer bolj ali manj fragmentarnih) osnutkov ustav, med katerimi kaže posebej omeniti t. i. pisateljsko ustavo iz aprila leta 1988, ki sta jo pripravila Društvo slovenskih pisateljev in Slovensko sociološko društvo. Ta osnutek je pomenil pomemben poskus priprave ustave, ki bi bila primerljiva z drugimi sodobnimi, zlasti evropskimi ustavami in bi izhajala iz tradicionalne evropske politične filozofije. To je seveda pomenilo, da je zelo odstopala od tedaj veljavne ustavne ureditve. Marca leta 1990, torej še pred formalnim začetkom postopka za sprejemanje ustave, pa je Demos (koalicija novih političnih organizacij) pripravil svoj osnutek ustave.

Postopek za sprejem ustave se je začel že poleti leta 1990 na predlog Predsedstva Republike Slovenije. Skupščina Republike Slovenije je predlog sprejela julija 1990 in zadolžila ustavno komisijo, da pripravi osnutek ustave. Kmalu nato so oblikovali tudi skupino strokovnjakov, ki je začela delati v začetku septembra 1990 in že do konca tega meseca pripravila delovno gradivo za novo ustavo (t. i. podvinska ustava). Po več kot enoletni razpravi na republiški skupščini so jo vsi trije zbori sprejeli 23. decembra 1991. Šlo je za precej paradoksen položaj, v katerem se je pripravljala in sprejemala nova ustava, ki je bila vsebinsko in formalno zasnovana kot ustava samostojne države, čeprav Slovenija takrat to še ni bila in je postala šele nekaj mesecev pred sprejemom ustave. Tako sta priprava in postopek sprejemanja nove ustave potekala delno v Sloveniji kot federalni enoti, delno pa že v samostojni državi.

Predlog za začetek postopka za sprejem ustave je vseboval izredno pomembna izhodišča in usmeritve za novo ustavo. Te usmeritve so seveda precej splošne, so jih pa večinoma upoštevali pri pripravi in nekoliko manj pri sprejemu ustave. Poudarjeno je bilo načelo samoodločbe kot temelj slovenske ustavnosti. V predlogu je bilo med drugim poudarjeno, naj bi se Slovenija opredelila kot demokratična, pravna in socialna država, ki temelji na suverenosti slovenskega naroda. Temeljno izhodišče pri pripravi nove ustave je bilo, da ustava ne sme biti ideološka in da mora v skladu z mednarodno-pravnimi standardi urediti ustavne pravice in svoboščine, organizacija državne oblasti pa mora biti urejena na način, kot ga poznajo druge sodobne ustave. Največjo spremembo v primerjavi s prejšnjo ustavno ureditvijo je v novi ustavi pomenila ravno organizacija državne oblasti. Ta je bila prej urejena v skladu s posebnostmi samoupravne socialistične ureditve, zato se je zelo razlikovala od drugih sodobnih ustavnih ureditev. Najpomembnejša novost je bila v tem, da je bilo namesto načela enotnosti oblasti v ustavo uvedeno načelo delitve oblasti kot eno temeljnih izhodišč državne ureditve.

Ustava novoustanovljene države se navadno sprejme na posebni ustavodajni skupščini,⁸ prvo ustavo samostojne Slovenije pa je sprejela kar Skupščina Republike

8 Kot sta bili sprejeti vidovdanska ustava Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev pa tudi prva ustava jugoslovanske federacije – in na njeni podlagi prva slovenska ustava.

Slovenije, torej zakonodajni organ iz prejšnje ustave. Za sprejem nove ustave tudi ni bil predviden poseben ustavnorevidijski postopek, temveč se je ustava sprejemala kar po postopku, kakršen je bil predpisan za spremembo prejšnje ustave, se pravi ustave Republike Slovenije kot ustave federalne enote jugoslovanske federacije. Vsekakor je bil ta postopek dovolj demokratičen, da je bil povsem uporaben in legitimen tudi v povsem novih družbenih in političnih razmerah. Hkrati pa je to pomenilo tudi svojevrstno ustavno kontinuiteto s prejšnjo ustavno ureditvijo.

Nova slovenska ustava je bila sprejeta že v samostojni Sloveniji, zato njen sprejem ni več pomenil samo ene izmed stopenj v procesu osamosvajanja Slovenije od zvezne države, ker je bil ta proces že prej končan. Posredno pa je vendarle pomenil dokončni vsebinski prelom z jugoslovansko federacijo, kajti do nove ustave je v Sloveniji še vedno veljala republiška ustavna ureditev, podedovana iz jugoslovanske federacije, ki je doživela samo nekaj razmeroma manj pomembnih popravkov. Obenem je sprejem nove ustave pomenil tudi temeljno konstitutivno dejanje novonastale države, s katerim je bil zaokrožen proces njenega nastajanja.

Za izvedbo ustave je bil sprejet poseben ustavni zakon, ki je uredil način usklajevanja pravnega reda z ustavo in prehod na novo organizacijo državne oblasti ter določil tudi roke za oblikovanje temeljnih državnih organov. Seveda je bil položaj bistveno drugačen kot pri temeljni listini, kajti prenos pristojnosti s federacije na republiko in prevzem zveznih predpisov sta bila že izvršena.

Kot že rečeno, je imelo spreminjanje ustavnega položaja Republike Slovenije od položaja federalne enote v sestavi jugoslovanske federacije do položaja samostojne in neodvisne države bistven vpliv tudi na pravni red v republici. Čeprav je bil prevzem zveznih zakonov urejen že v temeljni ustavni listini, torej pred sprejemom nove slovenske ustave, je bilo očitno, da bodo ti akti ostali in tvorili velik del republiškega pravnega sistema tudi še po njenem sprejemu. Zato se je ustavodajalec odločil, da se prejšnji predpisi še dve leti po sprejemu ustave obdržijo v veljavi in da se v tem času tudi izključi možnost njihove ustavnosodne presoje.

Na drugi strani pa je ustava uvedla novo organizacijo države, kar je veljalo zlasti za temeljne državne organe. Namesto prejšnje tridomne skupščine kot zakonodajnega telesa sta bila uvedena državni zbor kot predstavnik vsega ljudstva in državni svet kot predstavnik posebnih družbenih interesov, namesto izvršnega sveta kot izvršilnega telesa skupščine vlada in namesto predsedstva kot kolektivnega šefa države individualni predsednik, razmerja med temi organi pa niso več temeljila na načelu enotnosti oblasti in skupščinskega sistema, temveč na načelu delitve oblasti in parlamentarnega sistema. Vse te organe – in še nekatere druge, novouvedene državne organe – je bilo treba na novo oblikovati.

Ker je bila torej nova organizacija državne oblasti bistveno drugačna od prejšnje, je bilo za njeno vzpostavitev potrebno neko prehodno obdobje, v katerem naj bi se oblikovali novi organi in vzpostavila razmerja med njimi. V tem obdobju so naloge državne organizacije praviloma opravljali še stari organi, pri čemer je, kjer je bilo to mogoče, ustavni zakon že uveljavil nove ustavne rešitve. Nekateri organi po novi ustavi, ki so

obstajali že prej, pa so svoje delo prilagodili novim nalogam in pristojnostim (zlasti ustavno sodišče in vrhovno sodišče). Ustavni zakon za izvedbo ustave je določil tudi roke za vzpostavitev novega stanja. Tako je za izvolitev državnega zbora in državnega sveta ter predsednika republike določil enoletni rok od sprejema ustave. Pred tem pa je bilo treba sprejeti še ustrezno volilno zakonodajo. Z izvolitvijo novih organov in prilagoditvijo delovanja nekaterih že obstoječih državnih organov se je končal proces nastajanja nove oblasti v Sloveniji kot samostojni in neodvisni državi.

Sklep

V času osamosvajanja od jugoslovanske federacije sta hkrati potekala proces demokratizacije in proces osamosvajanja. V prvem delu tega obdobja se je vse to dogajalo ob tem, da je še vedno obstajala in delovala zvezna oblast, zaradi česar je vse to potekalo v nasprotju z zvezno ustavo in zvezno zakonodajo. Vendar pa v Sloveniji državne oblasti ni bilo treba vzpostaviti čisto na novo, saj je kot zvezna enota jugoslovanske federacije imela delno državnopravno samostojnost in je razpolagala s pomembnim delom državne oblasti, kar je bistveno olajšalo proces njenega osamosvajanja. To je veljalo še toliko bolj, ker je jugoslovanska federacija vsebovala pomembne konfederalne elemente, kar je oteževalo ali celo onemogočalo ukrepanje zveznih oblasti nasproti težnjam po odcepitvi, ki so se krepile v Sloveniji.

Značilno za proces osamosvajanja Slovenije je bilo, da je že od samega začetka prevladalo stališče, da se ta proces pravno uredi in utemelji, ker je lahko samo tak način trdna podlaga za graditev lastne državnosti in lastnega pravnega reda. Pri osamosvajanju Republike Slovenije je bilo tako sprejetih več aktov ustavnopravnega pomena, ki so dajali temu procesu ustavno podlago. Ti akti so v pravni obliki opredelili različne stopnje osamosvajanja republike in njenega izločanja ter zveznega pravnega reda in zvezne državne organizacije. Ta proces se je zaključil s sprejemom Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije in kasneje ustave.

Prve ustavne akte na poti k osamosvojitvi in k demokratizaciji je Republika Slovenija storila (vsaj formalno in deklarirano) še v okviru zvezne ustavne ureditve, čeprav so se posamezne ustavne rešitve že razlikovale od narave federativne ureditve. Gre za amandmaje k republiški ustavi, ki so bili sprejeti leta 1989. Amandmaji k republiški ustavi, ki so bili sprejeti v naslednjem letu, pa so že postopno prevzemali pristojnosti zveze in jih prenašali na republiko. Odločilen premik je bil storjen, ko je bil februarja 1991 sprejet amandma XCIX, ki je določil, da oblastne funkcije, ki so bile z zvezno ustavo prenesene na federacijo, prevzame republika. To je bila revolucionarna odločitev, ki je na ustavnopravni ravni vsebinsko pomenila akt odcepitve od jugoslovanske federacije, pa čeprav to ni bilo izrecno izjavljeno.

Dokončno je bila odcepitev izvedena s Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, ki je na pravni ravni ustanovila Republiko Slovenijo kot samostojno in neodvisno državo ter s tem izvedla tudi deklarirano

pravno formalno odcepitev od jugoslovanske federacije. To pa je pomenilo, da je morala republiška državna organizacija odtlej opravljati tudi državne naloge, ki jih je dotlej zvezna država, ter urejati družbena razmerja, ki jih je dotlej urejala zvezna oblast. Vse to je uredil poseben ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine.

Sprejem slovenske ustave leta konec 1991 je pomenil dokončni vsebinski prelom z jugoslovansko federacijo, kajti kljub osamosvojitvi je do sprejema nove ustave v Sloveniji še vedno veljala republiška ustavna ureditev, podedovana iz jugoslovanske federacije, ki je doživela samo razmeroma malo pomembnih vsebinskih popravkov. Čeprav je bil prevzem zveznih zakonov urejen že v temeljni ustavni listini, se je ustavodajalec odločil, da se prejšnji predpisi še dve leti po sprejemu ustave obdržijo v veljavi in da se v tem času tudi izključi možnost njihove ustavnosodne presoje. Ustava je uvedla tudi novo organizacijo države, kar je veljalo zlasti za temeljne državne organe. Ker je bila torej nova organizacija državne oblasti bistveno drugačna od prejšnje, je bilo za njeno vzpostavitev potrebno neko prehodno obdobje, v katerem naj bi se oblikovali novi organi in vzpostavila razmerja med njimi. Ustavni zakon za izvedbo ustave je določil tudi roke za vzpostavitev novega stanja. Pred tem pa je bilo treba sprejeti še ustrezno volilno zakonodajo. S tem je bil proces nastajanja nove oblasti v Sloveniji kot samostojni in neodvisni državi končan.