



Številka: U-I-45/24-23

Datum: 8. 4. 2026

ODKLONILNO LOČENO MNENJE SODNIKA DR. RAJKA KNEZA K SKLEPU ŠT. U-I-45/24 Z DNE 26. 3. 2026

1. S sklepom, s katerim je Ustavno sodišče pobudo zavrglo tudi v delu, v katerem se je nanašala na Sklep Vlade o prenehanju veljavnosti Sklepa o razglasitvi nacionalnega dneva spomina na žrtve komunističnega nasilja,¹ se nisem strinjal. Z večino sem se razšel že pri presoji, ali ima navedeni sklep pravno naravo predpisa v materialnem oziroma vsebinskem pomenu. Ustavno sodišče je namreč pristojno za presojo tistih pravnih aktov, ki sicer niso zakoni, vendar vsebujejo splošna in abstraktna pravna pravila, s katerimi se urejajo pravice in obveznosti pravnih subjektov, ali pravila, ki navzven povzročajo pravne učinke.² Predpis se nanaša na širši krog individualno nedoločenih naslovnikov, ki se lahko pojavijo v tipičnem razmerju, ki ga tak akt ureja. Sklep pravilno poudari tudi, da materialnega kriterija ni mogoče razlagati zgolj v smislu neposrednega urejanja pravic in obveznosti pravnih subjektov, saj bi takšna razlaga lahko vodila do neustreznih zaključkov glede pravne narave aktov, katerih normativni učinek se pokaže šele v povezavi z drugimi sestavinami pravnega sistema. Temu izhodišču pritrjujem. Drugače pa sem konkretni sklep Vlade presodil glede vprašanja, ali povzroča pravne učinke navzven.

2. Menim, da ne gre za akt, ki bi bil tako brez zunanjih učinkov, da bi bil v celoti izvzet iz ustavnosodne presoje. Drži, da gre za praznik, ki ni dela prost dan, in da v tem pogledu ne povzroča klasičnih, takoj zaznavnih pravnih posledic. Razglasitev dneva spomina ni isto kot določitev dela prostega dne, na katerega se vežejo običajne, neposredno izvršljive pravne posledice. Vendar iz tega še ne izhaja, da tak akt ne more imeti zunanjih pravnih učinkov v širšem pomenu. Država z razglasitvijo nacionalnega dne spomina ne izraža le poljubne politične preference, temveč v uradni obliki javnopravno prizna pomen določenega zgodovinskega dogodka in odnos skupnosti do

¹ Uradni list RS, št. 56/23.

² Tako povzema 9. točka sklepa, h kateremu dajem ločeno mnenje, in podaja reference na sklep Ustavnega sodišča št. U-I-813/21 in tam navedene sklepe Ustavnega sodišča. S tem se strinjam.

njega.³ Še izraziteje to velja za akt, s katerim se tako priznanje naknadno odvzame; prav slednje se mi zdi bistveno.

3. Prav v odvzemu oz. ukinitvi praznika namreč vidim odločilno razliko med obravnavanim primerom in primeri, v katerih bi šlo zgolj za odločitev, da se nek nov spominski dan sploh ne uvede. Pri neuvedbi država molči. Pri odpravi že razglašenega dneva spomina pa država aktivno sporoči, da se od prej izrečenega priznanja umika. Tak umik ni brez vsebine. Za tiste, ki jih zadevna zgodovinska travma neposredno ali posredno zaznamuje, pomeni institucionalno sporočilo, da trpljenje, ki ga je država še včeraj štela za vredno posebnega javnega spomina, tega priznanja danes nima več. Odprava že razglašenega dneva spomina zato po moji oceni ne učinkuje zgolj simbolno, temveč kot oblika institucionalnega zanikanja: kot uradno sporočilo države, da se od prej priznanega pomena določenega zgodovinskega trpljenja umika. V tej luči ni nepomembno, da je Vlada to storila celo le en dan pred obeležitvi nacionalnega dne spomina na žrtve komunističnega nasilja. Tak učinek po moji presoji ni zgolj psihološki ali politični, temveč tudi javnopravno posredovan in oblastno izrečen. Sklep sicer prepozna simbolno sporočilnost izpodbijanega sklepa, vendar ji ne pripiše takšne pravne teže, ki bi zadostovala za ugotovitev zunanjih učinkov.⁴ Ne morem sicer trditi, da takšno stališče ni skladno z dosedanjo presojjo, vendar pa menim, da ta primer razkriva položaj, v katerem bi bilo treba o vprašanju zunanjih učinkov ponovno premisliti in morebiti dosedanja stališča previdno dopolniti. Obravnavani primer po moji oceni kaže, da je obstoječa definicija za nekatere akte zgodovinskega spomina in državnega priznanja preozka, saj ne zajame dovolj prepričljivo njihovih dejanskih in ustavnopravno upoštevanih učinkov navzven.

4. Menim namreč, da je pri presoji zunanjih učinkov izpodbijanega sklepa treba pogled usmeriti nekoliko širše. Če ostanemo omejeni le na vprašanje, ali akt neposredno ustanavlja pravice, obveznosti ali druge takoj izvršljive pravne posledice, lahko spregledamo njegov dejanski doseg v družbenem in ustavnopravnem prostoru. Težko je namreč prezreti prizadetost ljudi, ki so v razglasitvi dneva spomina prepoznali uradno priznanje trpljenja svojih bližnjih oziroma svojega lastnega zgodovinskega izkustva. Prav ta prizadetost po moji presoji ni zgolj zunajpravna okoliščina, temveč eden izmed učinkov, ki jih je treba upoštevati pri vprašanju, ali akt navzven vendarle učinkuje.

³ Obravnavanega primera po moji oceni ni mogoče enačiti z zadevo št. U-I-81/24, v kateri je Ustavno sodišče zahtevo zoper sklep o priznanju Države Palestine zavrglo zaradi nepristojnosti. Tam je šlo za akt s področja priznanja države v okviru zunanjih zadev Republike Slovenije, pri katerem je bilo odločilno vprašanje, ali tak akt sploh sodi v pristojnost Ustavnega sodišča. V obravnavani zadevi pa ne gre za širitev pristojnosti Ustavnega sodišča na novo področje, temveč za vprašanje, ali je treba znotraj že sprejete doktrine o materialnem pojmu splošnega akta nekoliko drugače razumeti zunanje učinke akta, s katerim država aktivno odvzame že dano priznanje zgodovinskega trpljenja določljive skupine ljudi.

⁴ V tem pogledu napotujem na 13. točko sklepa.

5. Sklep izhaja iz stališča, da se na obstoj razveljavljenega sklepa niso vezale nadaljnje pravne posledice, da posameznikom ni podeljeval pravice do obeleževanja in da državnim organom ni nalagal obveznosti. To drži, vendar po mojem ni odločilno. Če velja, da materialnega kriterija ni mogoče razlagati zgolj v smislu neposrednega urejanja pravic in obveznosti, potem ni mogoče že vnaprej izključiti, da tudi akt uradnega državnega spomina ne uvaja elementa, ki v pravnem redu sooblikuje javni pomen določenega zgodovinskega dejstva. V tem pogledu se mi zdi pomembno tudi načelo pravne države iz 2. člena Ustave. Pravna država namreč ne zahteva le formalne vezanosti oblasti na pravo, temveč tudi dovolj občutljivo presojo pravnih pojavov, kadar se oblastno odločanje dotika temeljnih vprašanj javnega spomina na tovrstne dogodke v katere je država bila vpletena, priznanja in dostojanstva.

6. Menim zato, da bi bilo treba pojem zunanjega učinkovanja v obravnavani zadevi razumeti nekoliko širše in bolj v skladu s posebnostjo primera. Ne zagovarjam stališča, da bi vsaka simbolna odločitev države že sama po sebi pomenila splošni akt. Tak pristop bi bil premalo zadržan. Obstaja pa ozka skupina primerov, v katerih simbolna vsebina akta preraste v nekaj več: v uradno priznanje ali uradni odvzem priznanja zgodovinskega trpljenja določljive skupine ljudi. Naj se navežem na zadevo št. U-I-109/10 (Titova cesta); čeprav obravnavani primer ni istoveten z njo, pa ta odločba vendarle ponuja pomembno oporo. Ustavno sodišče je tam poudarilo, da poimenovanje javnih prostorov ne zadeva zgolj prebivalcev na zadevnem območju, temveč pravno učinkuje nasproti vsem, ki se s takim poimenovanjem srečujejo oziroma ga zaznavajo, ter da imajo taka poimenovanja poudarjen simbolni pomen, ki zadeva vsakogar.⁵ Res je, da je bil tam predmet presoje odlok, v obravnavani zadevi pa sklep Vlade, ki ga ni mogoče brez nadaljnjega enačiti s predpisom. Vendar menim, da je odločilno, da je Ustavno sodišče že prepoznalo možnost, da oblastni akt s poudarjenim simbolnim pomenom učinkuje *erga omnes*. To po moji oceni podpira stališče, da je obstoječa definicija pri nekaterih aktih zgodovinskega spomina in državnega priznanja lahko preozka.⁶ V takih primerih namreč simbolna vrednost ni trivialna. Doseže prag, na katerem postane institucionalna prizadetost pravno upošteven zunanji učinek.

⁵ Tako pojasni v 4. točki obrazložitve: "[...] *Poimenovanje javnih prostorov ne zadeva zgolj prebivalcev na teh območjih, temveč pravno učinkuje nasproti vsem, ki se s takšnim poimenovanjem srečujejo oziroma ga zaznavajo. Takšna poimenovanja imajo poudarjen simbolni pomen, ki prav tako zadeva vsakogar. Poimenovanje Titove ceste ima tako učinke erga omnes, ki so nastopili neposredno na podlagi Odloka z dnem njegove uveljavitve. V obravnavani zadevi se poleg tega postavljajo vprašanja, ki se nanašajo na človekovo dostojanstvo kot temeljno vrednostno in pravno izhodišče slovenske demokracije. Gre za najbolj elementarna vprašanja o odnosu države oziroma oblasti do posameznika, o položaju in pomenu človeka in človečnosti v državi ter nasploh o temeljnem namenu svobodne in demokratične države [...].*"

⁶ J. Zobec *Pravni interes kot procesna predpostavka* (drugi odstavek 162. člena Ustave), *Podjetje in delo*, št. 6-7 (2012), str. 1088. Prav v razpravi o Titovi cesti pokaže, da je pri nekaterih zadevah treba gledati pravni interes širše, ne le skozi klasično prizadetost.

7. Obravnavana zadeva je po moji oceni prav tak primer. Ne nanaša se na obrobno, nevtralnno ali vsakdanje obeležje, temveč na spomin na žrtve hudih povojnih kršitev človekovih pravic. Gre za zgodovinsko občutljivo področje, zaznamovano z desetletji molka, prikrievanja in odpiranja na rob javnega spomina. Šele postopno odkrivanje množičnih grobišč in odpiranje javne razprave o krajih, kot so Huda jama, grobišča v Kočevskih gozdovih, Tezno in drugi kraji povojnih pobojev, je omogočilo, da je ta del zgodovine začel dobivati vidnejše mesto v kolektivni zavesti. V takem okviru odprava nacionalnega dneva spomina ne pomeni zgolj umika simbolnega znaka s koledarja, temveč tudi oblastno sporočilo, ki ga je mogoče razumeti kot relativizacijo obdobja povojnega nasilja. Prav v tem kontekstu se mi zdi težko sprejeti, da odprava dneva spomina na te žrtve prizadetih oseb in njihovih svojcev ne bi mogla zadeti na način, ki presega zgolj politično ali simbolno nestrinjanje.⁷

8. V tem okviru postane pomembno tudi vprašanje pravnega interesa. Tudi tu ne zagovarjam splošnega rahljanja. Menim pa, da bi bilo treba pobudnikov položaj presojati tankočutno. Pobudnik je bil osebno prizadet zaradi nekdanjega režima, priznan mu je bil status bivšega političnega zapornika in odškodnina, njegova družina pa je utrpela protipravne posege po vojni. V takih okoliščinah po moji presoji ni mogoče povsem prezreti, da odprava dneva spomina zanj nima enakega pomena, kot če tak dan nikoli ne bi bil razglašen. Pobudnik ne zatrjuje zgolj abstraktnega ideološkega nestrinjanja, temveč institucionalno prizadetost, povezano z njegovo lastno življenjsko in družinsko izkušnjo. Prav v tem smislu se mi zdi koristen tudi poudarek, da se pravni interes v ustavnosodni presoji ne bi smel razumeti preveč togo (oziroma "stiff"): kadar gre za mejne primere, v katerih oblastni akt sicer ne učinkuje na klasičen način, vendar se izrazito dotika dostojanstva, javnega spomina in položaja konkretno prizadetih oseb, se mi zdi primernejše tehtanje kot vztrajanje pri posebej trdi razlagi neposrednosti pravnega interesa. V tej smeri gre tudi opozorilo, da so toga pravila o neposrednem učinku včasih manj primerna od presoje konkretnega položaja pobudnika.⁸

⁷ Ob tem naj dodam, da poudarjanje posebnega pomena spomina na žrtve povojnega nasilja nikakor ne pomeni zanikanja, da so se hude krivice in protiustavna ravnanja dogajali tudi v demokratični Sloveniji. Npr. imamo več kategorij izbrisanih: izbrisan posamezniki, izbrisane pravne osebe, izbrisani komitenti, izbrisani podrejenci, ki pomenijo velike črne pike začetnega razvoja slovenskega pravnega reda. Tako sem že pred leti (2019) zapisal v govoru na Dnevih slovenskih pravnikov: "*Napake, moramo biti odkriti, so bile, ne glede na to, iz katerega zornega kota pogledamo; nanje nas je moralo opozoriti tudi ESČP. Soočeni smo bili (in smo še) tudi s štirimi vrstami 'izbrisanih', ki odmevajo tudi v tujini in so, menim, temne lise naše osamosvojitvene poti ('izbrisani posamezniki', 'izbrisane pravne osebe', 'izbrisani bančni komitenti' in tudi zadnji, t. i. 'izbrisani delničarji in podrejenci'). Tudi drugi primeri, na katere je moralo odgovoriti ESČP, kažejo na ceno političnega in, žal, tudi pravnega dela. Vendar ni moj namen razpravljati o primerih - namen je opozoriti na odgovornost, ki jo pravniki nosimo, ne glede na to, v kateri veji oblasti delujemo, pa tudi če delujemo izven teh sfer.*" R. Knez, Stanje prava ter vloga pravnikov v Sloveniji in širše, Pravna praksa, št. 40–41 (2019), str. 28.

Prav nasprotno torej: ustavna občutljivost za zgodovinsko in institucionalno prizadetost mora ostati odprta tudi za druge skupine žrtev. V tem pogledu javni spomin ne sme postati selektiven.

⁸ J. Zobec Jan, nav. delo, str. 1088 in nasl.

9. Po moji presoji je mogoče pravni interes v takem primeru utemeljiti prav na posebni naravi akta. Če oblast z oblastnim sklepom najprej javno prizna pomen določenega zgodovinskega trpljenja, nato pa to priznanje odpravi, s tem vsaj za neposredno prizadeti krog oseb ustvari položaj, ki ga ni mogoče zvesti na golo politično nestrinjanje. Ustavno sodišče je že večkrat pokazalo, da v zadevah, ki zadevajo zgodovinski spomin, dostojanstvo in temeljno identiteto ustavne demokracije, povsem formalističen pristop ni vedno najprimernejši.⁹

10. Ob tem se ne opredeljujem, da bi iz navedenega že sledilo, da bi bilo treba pobudi tudi ugoditi. Sam bi štel za pravilno drugačno procesno pot: pobudo bi bilo treba sprejeti v obravnavo, nato pa presoditi, ali izpodbijani sklep posega v dostojanstvo prizadetih oseb in s kakšno intenziteto. Drugače povedano: menim, da zadeva odpira ustavnopravno vprašanje, ki zasluži vsebinsko presojo, vendar njen odgovor ni nujno v posegu Ustavnega sodišča v polje politične presoje izvršilne oblasti. Odvzem že priznanega dneva spomina lahko pomeni poseg v dostojanstvo tistih, ki se v njem prepoznajo, ker deluje kot zmanjšanje pomena njihove zgodovinske izkušnje in kot odmik od prej izrečenega priznanja. Vendar iz tega še ne izhaja nujno tudi, da je poseženo v samo bistvo človekovega dostojanstva tako, da bi Ustavno sodišče moralo naložiti drugi veji oblasti ponovno uvedbo praznika. Prav tu je po mojem prostor za vsebinsko presojo.

11. Če bi Ustavno sodišče ubralo tak omejen pristop, ne bi razvodenilo pojma splošnega akta in ne bi odprlo vrat vsem mogočim sporom glede državne simbolike. Merilo bi ostalo ozko: šlo bi le za akte, ki se nanašajo na zgodovinsko travmo, zadevajo prepoznaven krog prizadetih oseb in pomenijo aktivni odvzem že danega uradnega priznanja. Obravnavani primer izpolnjuje prav te značilnosti. Zato se mi zdi, da ga ni mogoče povsem prepričljivo razrešiti s stališčem, da je vse, kar presega neposredno urejanje pravic in obveznosti, že po definiciji prepuščeno izključno političnemu procesu.

12. Ustavno sodišče mora namreč pri oblikovanju ustavno utemeljenega odnosa do normodajalca nenehno iskati ravnotežje med dvema skrajnostma.¹⁰ Na eni strani načelo demokratičnosti zahteva, da se aktu demokratično legitimiranega organa izkaže ustrezno spoštovanje in da se njegova volja, kolikor je to mogoče, ohrani v veljavi. Na drugi strani načelo delitve oblasti terja, da posamezna veja oblasti ne ostane brez ustavnih omejitev in nadzora.¹¹ Če je Ustavno sodišče pri presoji preveč aktivno, lahko

⁹ Prim. C. Ribičič, Ustavno sodišče kot pozitivni zakonodajalec, Podjetje in delo, št. 6-7 (2015), str. 1332. Ustavna sodišča včasih razvojno razlagajo svojo vlogo pri dostojanstvu in omejevanju arbitrarnega ravnanja zakonodajalca.

¹⁰ Prim. C. Ribičič, Ustavno sodišče med aktivizmom in samoomejevanjem, Pravna praksa, št. 23 (2002), str. 5–6, ki piše o napetosti med širjenjem in zoževanjem dostopa do Ustavnega sodišča ter o razmerju med pozitivnim aktivizmom in pretirano restriktivnostjo.

¹¹ Prim. tudi D. Wedam Lukič, Ustavno sodstvo med pravom in politiko, Javna uprava, št. 2 (2007), str. 36. Tako poudari: "Ustavno sodišče mora odločiti o zadevi, za katero je pristojno, ne glede na to, koliko je spolitizirana. V naši ureditvi namreč ni uveljavljena doktrina političnih vprašanj, po katerih bi se lahko Ustavno sodišče v političnih zadevah izognilo odločanju, tudi

prestopi meje svojih pristojnosti; če pa je preveč zadržano, lahko oslabi svojo ustavno vlogo varuha ustavnosti in s tem prispeva k legitimiranju ustavno spornih oblastnih ukrepov.¹² Sam ne menim, da bi bilo v obravnavanem primeru treba poseči po posebej aktivističnem pristopu. Ustavno pravo ni statičen sistem pojmov, ki bi moral ostati neobčutljiv za položaje, ki jih doslej oblikovana doktrina še ni v celoti zajela.¹³ Naloga sodišča ni le ohranjanje obstoječih kategorij, temveč tudi njihovo previdno razvijanje, kadar to narekujejo okoliščine primera.¹⁴ V obravnavani zadevi bi tak razvoj pomenil le to, da bi pojem zunanjega učinkovanja razumeli dovolj široko, da zajame tudi oblastne akte institucionalnega priznanja ali zanikanja zgodovinske krivice. Tak razvoj bi bil omejen, discipliniran in ustavnopravno upravičen. V tem smislu se mi zdi pomembno, da pri vprašanju zunanjih učinkov ne ostanemo le pri *de iure* posledicah, temveč upoštevamo tudi *de facto* učinke, kadar so ti oblastno posredovani in ustavnopravno upoštevni. Določena zadržanost je seveda nujna, vendar pretirana konservativnost ni vedno najbolj primeren odgovor.

13. Če naj bi obstoječa doktrina takšnih primerov še ne zajemala dovolj jasno, razumem svoje stališče tudi kot previden *de lege ferenda* predlog za nadaljnji razvoj ustavnosodne presoje na tem področju. Ta primer po moji oceni razkriva potrebo po nadgradnji doktrine, vendar omejeno in zadržano: ne v smeri splošnega širjenja pojma splošnega akta, temveč v smeri prepoznanja, da so nekateri akti zgodovinskega spomina in državnega priznanja po svojih učinkih posebni. Ker menim, da bi izpodbijani sklep bilo mogoče šteti za splošni akt tudi v materialnem pomenu in da je pobudnik glede na zatrjevane okoliščine izkazal pravni interes za njegovo presojo, bi mi bil bližji sprejem pobude v obravnavo.

dr. Rajko Knez
Sodnik

sicer pa za razmejitve med zadevami, v katerih gre izključno za politično vprašanje, in zadevami, ki imajo zgolj ustavnopravni pomen, ne obstajajo neki trdni kriteriji.”

¹² Prim. op. 10 zgoraj. Ribičič opozarja, da restriktivna razlaga Ustave in zakona pri razbremenjevanju Ustavnega sodišča lahko vodi v negativni aktivizem in v zoževanje dostopa do Ustavnega sodišča.

¹³ O razvoju ustavnopravnih pojmov in o tem, da pravni pojmi niso nujno statični, primerjaj tudi doktrino "*living instrument*" v praksi ESČP, *mutatis mutandis*. Prim. tudi S. Nerad, Ustavno sodišče kot (pozitivni) normodajalec, v: Izzivi ustavnega prava v 21. stoletju, Liber Amicorum Ciril Ribičič, Lex Localis, Maribor 2017, str. 249 in dalje. Iz prispevka izhaja, da ustavna sodišča včasih razvojno razlagajo svojo vlogo in da teorija negativnega zakonodajalca ne sme biti razumljena preveč statično.

¹⁴ C. Ribičič, Ustavno sodišče kot pozitivni zakonodajalec, nav. delo. Mnenja je, da je teorija o negativnem zakonodajalcu lahko danes pretirano omejujoča, če jo razlagamo statično ali togo, ter da ustavna sodišča včasih razvojno razlagajo svojo vlogo zaradi varstva človekovih pravic in supremacije ustave.