



Številka: U-I-45/24-21

Datum: 26. 3. 2026

SKLEP

Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude Radovana Korošca, Hajdina, na seji 26. marca 2026

sklenilo:

Pobuda za začetek postopka za oceno ustavnosti šestega odstavka 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 24/05 – uradno prečiščeno besedilo, 109/08, 8/12, 21/13, 65/14, 55/17 in 163/22) in Sklepa o prenehanju veljavnosti Sklepa o razglasitvi nacionalnega dneva spomina na žrtve komunističnega nasilja (Uradni list RS, št. 56/23) se zavrže.

OBRAZLOŽITEV

A.

1. Pobudnik izpodbija šesti odstavek 21. člena Zakona o Vladi Republike Slovenije (v nadaljevanju ZVRS) in Sklep o prenehanju veljavnosti Sklepa o razglasitvi nacionalnega dneva spomina na žrtve komunističnega nasilja z dne 16. 5. 2023 (v nadaljevanju izpodbijani sklep). Zatrjuje, da je z izpodbijanim sklepom Vlada ponovno na rob družbe postavila in osramotila v Republiki Sloveniji in drugod živeče sorodnike, znance in prijatelje ljudi, ki so bili po ukazih komunistične oblasti v letih od 1941 do 1990 ubiti, zaprti in politično preganjani. Izpodbijani sklep naj bi kršil osebno dostojanstvo žrtev komunističnega nasilja in njihovih bližnjih ter spodbujal k neenakopravnosti, nestrpnosti in nasilju. Pobudnik meni, da so žrtve komunističnega nasilja in njihovi bližnji neenako obravnavani v primerjavi z žrtvami Pohorskega bataljona, dražgoške bitke in pohoda 14. divizije na Štajersko, ki naj bi imele spominske dneve določene s sklepi vlad. Izpodbijani sklep razume kot novo oblikovano oblastno podporo nekdanjemu komunističnemu režimu, ki naj bi v nasprotju z izročilom evropske pravne civilizacije hudo kršil človekove pravice. Pri tem se sklicuje na preambulo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91-I in 19/91 – popr.), Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 2. aprila 2009 o evropski zavesti in totalitarizmu (UL C 137, 27. 5. 2010 – v nadaljevanju

Resolucija Evropskega parlamenta) in odločbe Ustavnega sodišča št. U-I-69/92 z dne 10. 12. 1992 (Uradni list RS, št. 61/92, in OdlUS I, 102), št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20), št. Up-301/96 z dne 15. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdlUS VII, 98), št. U-I-248/96 z dne 30. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 76/98, in OdlUS VII, 176) in št. U-I-109/10 z dne 26. 9. 2011 (Uradni list RS, št. 78/11, in OdlUS XIX, 26).

2. Pobudnik predlaga Ustavnemu sodišču, naj do končne odločitve zadrži izvrševanje izpodbijanega sklepa. V zvezi z začasnim zadržanjem napotuje na navedbe, ki jih je podal v utemeljitev pobude in pravnega interesa.

3. Ustavno sodišče je Vladi vročilo pobudo s pozivom, naj se opredeli do pobude in do predloga za začasno zadržanje. Vlada je izrazila mnenje, da pobudnik nima pravnega interesa za presojo ZVRS. Izpodbijana določba naj bi določala zgolj način sprejemanja odločitev vlade, kar naj ne bi moglo posegati v pravice, pravne interese ali pravni položaj pobudnika. O izpodbijanem sklepu je Vlada menila, da nima narave predpisa, ker ne vsebuje abstraktnih in splošnih norm, s katerimi bi se urejale pravice in obveznosti ali pravne koristi fizičnih ali pravnih oseb, oziroma ne povzroča pravnih učinkov navzven. Razveljavljeni Sklep o razglasitvi nacionalnega dneva spomina na žrtve komunističnega nasilja (Uradni list RS, št. 66/22) naj bi 12. 5. 2022 izdal najvišji organ izvršilne oblasti v okviru opravljanja politične funkcije, zato naj bi bil po sami naravi stvari politični akt. Enako naj bi veljalo za izpodbijani sklep, ki naj bi določil zgolj prenehanje veljavnosti prej izdanega političnega akta.

B.

4. Po prvem odstavku 24. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo, 109/12, 23/20, 92/21 in 22/25 – v nadaljevanju ZUstS) mora tisti, ki vloži pobudo za začetek postopka za oceno ustavnosti predpisa, izkazati svoj pravni interes ob vložitvi pobude. Ta je podan, če predpis, katerega oceno pobudnik predlaga, neposredno posega v njegove pravice, pravne interese oziroma v njegov pravni položaj (drugi odstavek 24. člena ZUstS).

5. V zvezi s pravnim interesom pobudnik navaja, da je moral leta 1979 zapustiti službo, ker se ni hotel vključiti v Zvezo komunistov. Priznana naj bi mu bila status bivšega političnega zapornika po sklepu Komisije za popravilo krivic in pravica do odškodnine. Pobudnik dodaja, da je bilo starima staršema po vojni nezakonito zaseženo premoženje; enako naj bi se zgodilo bratu njegovega dedka.

6. Izpodbijani šesti odstavek 21. člena ZVRS določa, da vlada sprejme sklep, kadar ne odloči z drugim aktom.¹ Pravilo določa obliko pravnega akta, ki jo uporabi vlada, če ne gre za materijo, za katero je v preostalih odstavkih tega člena predvideno urejanje z drugimi vrstami pravnih aktov (uredba, odlok, poslovnik, odločba). Po presoji Ustavnega sodišča ni v navedbah pobudnika niti v okoliščinah konkretne zadeve ničesar, kar bi kazalo, da ima določba o obliki vladnega akta učinke na pravice, pravne interese ali pravni položaj pobudnika.

7. Pravni interes pobudnika v tem delu ni podan.

8. Ustavno sodišče je skladno s 160. členom Ustave in 21. členom ZUstS med drugim pristojno odločati o skladnosti podzakonskih predpisov z Ustavo in zakonom.

9. Pri presoji ustavnosti in zakonitosti predpisov, ki niso zakoni, je Ustavno sodišče pristojno zgolj za presojo tistih pravnih aktov, ki imajo pravno naravo predpisa v materialnem oziroma vsebinskem pomenu. V skladu z materialnim kriterijem je treba šteti za predpis akt, v katerem so vsebovana 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 zamišljenem tipičnem razmerju, ki ga predpis oziroma splošni akt ureja.³ Materialnega kriterija ni mogoče razlagati zgolj v smislu neposrednega urejanja pravic in obveznosti pravnih subjektov. Takšna razlaga bi lahko vodila do neustreznih zaključkov glede pravne narave aktov, katerih normativni učinek se pokaže šele v povezavi z drugimi sestavnimi deli pravnega sistema. Zato je treba

¹ Člen spada v III. poglavje ZVRS z naslovom "Pravni akti" in se v celoti glasi:

"(1) Z uredbo vlada lahko podrobneje ureja in razčlenjuje v zakonu ali v drugem aktu Državnega zbora določena razmerja v skladu z namenom in s kriteriji zakona oziroma drugega predpisa.

(2) Uredbo za uresničevanje pravic in obveznosti državljanov in drugih oseb lahko izda le na podlagi izrecnega pooblastila v zakonu.

(3) Z odlokom ureja vlada posamezna vprašanja ali sprejema posamezne ukrepe, ki imajo splošen pomen, ter sprejema druge odločitve, za katere je z zakonom ali z uredbo določeno, da jih ureja vlada z odlokom.

(4) Svojo notranjo organizacijo in delo ureja vlada s poslovnikom in sklepi.

(5) O imenovanjih in razrešitvah ter v upravnih zadevah iz svoje pristojnosti, kakor tudi o drugih posamičnih zadevah iz svoje pristojnosti izdaja vlada odločbe.

(6) Kadar ne odloči z drugim aktom, sprejme vlada sklep.

(7) Za izvrševanje predpisov Evropske unije vlada izdaja uredbe in druge akte iz svoje pristojnosti."

² Glej sklep Ustavnega sodišča št. U-I-813/21 z dne 7. 3. 2023 (3. točka obrazložitve) in tam navedene sklepe Ustavnega sodišča.

³ Sklep Ustavnega sodišča št. U-I-219/93 z dne 13. 1. 1994 (OdiUS III, 2).

kot predpis razumeti tudi tisti pravni akt, ki uvaja elemente, s katerimi se, upoštevaje pravni red kot celoto, opredeljuje novo splošno in abstraktno pravno pravilo.

10. Z izpodbijanem sklepom je Vlada razveljavila Sklep o razglasitvi nacionalnega dneva spomina na žrtve komunističnega nasilja (Uradni list RS, št. 66/22 – v nadaljevanju razveljavljeni sklep) z dne 12. 5. 2022, ki se je glasil:

"(I) Vlada Republike Slovenije razglašča, da se 17. maj v Republiki Sloveniji obeležuje kot nacionalni dan spomina na žrtve komunističnega nasilja.

(II) Ta sklep se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije."

Ker je posledica izpodbijanega sklepa, da razveljavlja drug akt – sklep predhodne vlade –, je pomembno, ali je imel lastnost predpisa ta, razveljavljeni sklep. Če je bil razveljavljeni sklep predpis, bi moral veljati za predpis tudi izpodbijani sklep.

11. Razveljavljenemu sklepu sta zelo podobna Sklep o obeležitvi evropskega dne spomina na žrtve vseh totalitarnih in avtoritarnih režimov z dne 8. 8. 2012 (Uradni list RS, št. 62/12)⁴ in Sklep o razglasitvi nacionalnega dneva spomina na holokavst z dne 12. 2. 2008 (Uradni list RS, št. 18/08).⁵ Skupen jim je način ubeseditve akta: v zadnjem je Vlada "razglasila" določen dan kot nacionalni dan spomina; prva dva vsebujeta še povedek, da "se obeležuje" dan spomina. Ta razlika ni ključna za vsebino akta. Z razglasitvijo (obeleževanja) je izdajatelj uradno priobčil svojo voljo, da ustanovi dan spomina. Uporaba pojma razglasitev ne kaže na to, da bi lahko šlo za splošno in abstraktno pravno pravilo. Sklepe sicer povezuje to, da se nanašajo na zgodovinska dejstva hudega trpljenja. Po mnenju Ustavnega sodišča izraža določitev dneva nacionalnega spomina oceno izdajatelja, da imajo ti dogodki veliko simbolno težo za državljansko zavest, ki naj bo učvrščena tudi s podporo države. Tako kot druga dva sklepa o dnevu spomina je razveljavljeni sklep nagovarjal družbeno skupnost, da se zoperstavi pozabi na tragične zgodovinske dogodke, ki jo zaznamujejo.⁶

⁴ Točka 1 sklepa se glasi: "Vlada Republike Slovenije razglašča, da se 23. avgust v Sloveniji obeležuje kot evropski dan spomina na žrtve vseh totalitarnih in avtoritarnih režimov."

⁵ Točka 1 sklepa se glasi: "27. januar se razglasi za nacionalni dan spomina na holokavst."

⁶ Deklaracija Evropskega parlamenta z dne 23. septembra 2008 o razglasitvi 23. avgusta za evropski dan spomina na žrtve stalinizma in nacizma izrecno navaja cilj, da se ohrani spomin na žrtve množičnih izgonov in pobijan ter da se hkrati močneje ukorenini demokracija in okrepi mir in stabilnost na naši celini. Prim. Resolucijo št. 60/7 z dne 1. 11. 2005, s katero je Generalna skupščina Združenih narodov razglasila 27. januar za svetovni dan spomina na žrtve holokavsta, in Resolucijo Evropskega parlamenta, s katero je Evropski parlament pozval k razglasitvi 23. avgusta za vseevropski dan spomina na žrtve vseh totalitarnih in avtoritarnih režimov.

12. Ustavno sodišče ugotavlja, da razveljavljeni sklep nima lastnosti predpisa. V njem ni prepoznalo splošnih in abstraktnih pravnih pravil ali njihovih sestavnih delov. Sklep ni opisoval pravnih razmerij in jih urejal, tako da bi določal ali razčlenjeval pravice ali obveznosti pravnih subjektov. Konkretno, ni določil pravice do obeleževanja nacionalnega dne spomina ali kakšne obveznosti v zvezi s tem. Posamezniki so bili tako pred kot po razveljavitvi tega sklepa svobodni pri odločitvi, ali bodo obeleževali predmetne zgodovinske dogodke. Državnim organom niso bile dodeljene nove pristojnosti ali obveznosti na podlagi razveljavljenega sklepa. Razveljavljeni sklep dnevu nacionalnega spomina ni dal posebnega pravnega statusa, tako da bi se na njegov obstoj vezale kakšne pravne posledice.⁷ Vlada je z razglasitvijo nacionalnega dne spomina državljane pozvala k izrazu pietete do žrtev komunističnega nasilja in podprla obeleževanje spomina nanje. Samo zato, ker je razveljavljeni sklep naslovljen na vse osebe, mu ni mogoče priznati zunanjega učinka (t. i. eksternega delovanja). Ta učinek bi moral biti pravno upošteven, kar bi pomenilo, da se bi moral odražati na področju pravic, obveznosti in pravnih interesov subjektov, vendar se ne, saj je vsebina tega sklepa le ovrednotenje in simbolno priznavanje pomena zgodovinskih dejstev.

13. Ustavno sodišče se tako zaveda, da sprejetje ali razveljavitev sklepa o določitvi dneva nacionalnega spomina v javnosti učinkuje kot vrednostno in simbolno sporočilo glede pomena določenih zgodovinskih dogodkov in spominjanja nanje. Pobudnik ni izkazal, da bi se v veljavnem pravnem redu na obstoj razveljavljenega sklepa vezale nadaljnje pravne posledice. Simbolna sporočilnost razveljavitve sklepa sama po sebi ne vzpostavlja pravnih posledic niti ne pomeni posega v človekove pravice ali temeljne svoboščine. Presoja primernosti takšnih simbolnih odločitev, naj gre za vzpostavitev ali razveljavitev dneva nacionalnega spomina, pa je v okviru načela delitve oblasti stvar političnega procesa, v katerem se izvršilna oblast sooča z demokratičnim (tudi parlamentarnim) nadzorom in odgovornostjo.

14. Ker razveljavljeni sklep ni bil predpis, ni mogoče šteti, da je predpis izpodbijani sklep. Zato Ustavno sodišče za oceno ustavnosti izpodbijanega sklepa ni pristojno.

15. Ker niso izpolnjene procesne predpostavke za odločanje o pobudi, je Ustavno sodišče pobudo zavrglo. Glede na to ni odločalo o predlogu za začasno zadržanje izpodbijanega sklepa.

C.

⁷ Na pojem dela prostih dni iz Zakona o praznikih in dela prostih dnevih v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 112/05 – uradno prečiščeno besedilo in nasl. – ZPDPD) zakonodaja s področja delovnih razmerij, postopkov pred javnimi organi, tržnega delovanja ipd. navezuje pravila, ki spreminjajo pravni režim, ki velja za delovne dni.

16. Ustavno sodišče je sprejelo ta sklep na podlagi tretjega odstavka 25. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Rok Čeferin ter sodnice in sodniki dr. Matej Accetto, mag. Nina Betetto, dr. Primož Gorkič, dr. Rajko Knez, dr. Neža Kogovšek Šalamon, dr. Rok Svetlič in dr. Katja Šugman Stubbs. Sklep je sprejelo s šestimi glasovi proti dvema. Proti sta glasovala sodnika Knez in Svetlič, ki sta dala odklonilni ločeni mnenji.

dr. Rok Čeferin
Predsednik