



REPUBLIKA SLOVENIJA
USTAVNO SODIŠČE

Številka: U-I-109/10-11

Datum: 26. 9. 2011

ODLOČBA

Ustavno sodišče je v postopku za oceno ustavnosti in zakonitosti, začetem na pobudo Lidije Drobnič, Ljubljana, in drugih, ki jih zastopa Radovan Cerjak, odvetnik v Ljubljani, na seji 26. septembra 2011

odločilo:

Člen 2 Odloka o določitvi in spremembi imen in potekov cest in ulic na območju Mestne občine Ljubljana (Uradni list RS, št. 44/09) se odpravi.

Obrazložitev

A.

1. Pobudniki izpodbijajo 2. člen Odloka o določitvi in spremembi imen in potekov cest in ulic na območju Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju Odlok), ki ureja ime in potek Titove ceste na območju Mestne občine Ljubljana (v nadaljevanju MOL). Pobudnik Jernej Vrtovec utemeljuje svoj pravni interes z zatrjevanjem, da je živel v komunističnem režimu, v katerem naj bi bile sistematično kršene človekove pravice in temeljne svoboščine. Poimenovanje ulice po Josipu Brozu Titu naj bi zato posegalo v njegovo pravico do osebnega dostojanstva. Pobudnica Lidija Drobnič svoj pravni interes utemeljuje z navedbo, da je bila v letih 1949 in 1950 aretirana kot nasprotnica komunističnega režima in da ji je bil zato leta 2000 z odločbo pristojnega organa priznan status bivše politične zapornice. Kot žrtev bivšega totalitarnega režima se pobudnica zaradi poimenovanja ulice po Josipu Brozu Titu čuti ponovno kaznovana. Pobudnika Franci Slak in Ignac Polajnar sta svetnika v Mestnem svetu MOL. Prepričana sta, da je 2. člen Odloka protiuustaven, pravni interes za njegovo izpodbijanje pa utemeljujeta s tem, da sta kot mestna svetnika dolžna ravnati v skladu z Ustavo.

2. Protiustavnost izpodbijane določbe Odloka pobudniki utemeljujejo z istimi razlogi. Navajajo, da je s poimenovanjem ceste po Josipu Brozu Titu, ki po njihovem mnenju pooseblja nekdanji komunistični režim v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji (v nadaljevanju SFRJ), žrtvam tega režima, kot tudi drugim, ki so živeli v tem režimu, kršena pravica do osebnega dostojanstva iz 34. člena Ustave. Z 2. členom Odloka je po njihovem mnenju kršen tudi 63. člen Ustave, ki prepoveduje spodbujanje k

neenakopravnosti in nestrpnosti ter spodbujanje k nasilju in vojni. Ta določba Ustave naj bi varovala ustavno zajamčene kategorije enakosti, človekovega dostojanstva in demokratične pravne države. Te vrednote pa naj bi bile popolno nasprotje vrednot, ki so jih gojili v totalitarnih režimih, kakršen je bil tudi komunistični režim v nekdanji SFRJ. Predsednik SFRJ in voditelj jugoslovanskih komunistov, Josip Broz Tito, naj bi komunistični režim osebno nadzoroval in diktiral njegov razvoj. Pobudniki so prepričani, da je bil Josip Broz Tito, kljub nekaterim pozitivnim delom, zgodovinsko gledano negativna oseba, nedemokrat in diktator. Človekove pravice in temeljne svoboščine so bile zanj le mrtva črka na papirju. V zavesti mnogih prebivalcev Slovenije naj bi še danes povzročal strah in temačen spomin na pobite ljudi v času komunističnega režima. Poimenovanje ceste po njem zato po mnenju pobudnikov pomeni svojevrstno spodbujanje k sovraštvu in nasilju. Poimenovanje ceste po Josipu Brozu Titu pobudniki primerjajo s poimenovanjem ceste po Adolfu Hitlerju, Benitu Mussoliniju ali Josifu Visarijonoviču Stalinu. Vsako tako poimenovanje lahko krši osebno dostojanstvo posameznikov in spodbuja k neenakopravnosti, nestrpnosti in nasilju. Izpodbijani Odlok naj bi tako ponovno ponižal ljudi, ki so bili v komunističnem režimu neupravičeno potisnjeni na družbeni rob zaradi svoje politične opredeljenosti ter zavezanosti demokraciji in človekovim pravicam. V zvezi s tem pobudniki opozarjajo na Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 1/91 – v nadaljevanju TUL), v preambuli katere je med drugim zapisano, da SFRJ ni delovala kot pravno urejena država in da so se v njej hudo kršile človekove pravice. Prav tako opozarjajo na Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 2. aprila 2009 o evropski zavesti in totalitarizmu (UL C 137 E, 27. 5. 2010, str. 25), v kateri je Evropski parlament obsodil vse zločine proti človeštvu in množične kršitve človekovih pravic, ki so jih zgrešili vsi totalitarni in avtoritarni režimi.

3. Nasprotna udeleženka – MOL, ki jo zastopa župan Zoran Janković, – v odgovoru na pobudo navaja, da pobudniki ne izkazujejo pravnega interesa za začetek postopka za oceno ustavnosti in zakonitosti Odloka. Pravni interes naj bi imeli le posamezniki, na katere se nanaša 3. člen Zakona o določanju območij ter o imenovanju in označevanju naselij, ulic in stavb (Uradni list RS, št. 25/08 – v nadaljevanju ZDOIONUS). MOL nasprotuje očitkom, da je izpodbijani Odlok v neskladju s 34. in 63. členom Ustave. Navaja, da je sporno cesto poimenovala po zgodovinski osebnosti, ki je pomembno zaznamovala čas med drugo svetovno vojno in desetletja po njej. Josip Broz Tito naj bi bil pomembna zgodovinska osebnost za Slovence, saj je bil vrhovni komandant partizanske vojske, ki je leta 1945 osvobodila ozemlje današnje države Slovenije izpod fašistične okupacije. O njegovi siceršnji veliki zgodovinski vlogi pa pričajo tudi številna odlikovanja in priznanja, ki jih je Josip Broz Tito prejel od drugih držav, kakor tudi dejstvo, da so mnoga mesta po svetu po njem poimenovala ulico ali trg. Nasprotna udeleženka še dodaja, da so razprave o poimenovanju cest lahko stvar demokratičnega dialoga, da pa je končna odločitev demokratična pravica večine v mestnem svetu.

B. – I.

4. Izpodbijani 2. člen Odloka je predpis (splošni pravni akt), ki v skladu z ZDOIONUS določa, da se v Ljubljani del obstoječe Štajerske ceste in del na novo projektirane ceste poimenuje Titova cesta ter se določi njen potek.¹ Za konkretizacijo te določbe, torej za

¹ Izpodbijana določba Odloka se glasi:

"Na območju Mestne občine Ljubljana se v naselju Ljubljana:

začetek učinkovanja poimenovanja Titove ceste, ZDOIONUS oziroma Odlok ne predvidevata izdaje nobenih nadaljnjih upravnih odločb ali drugih posamičnih aktov, ki bi bili potrebni za njeno izvrševanje. Poimenovanje ulic in cest z odlokom lokalne skupnosti učinkuje neposredno, in sicer tako v razmerju do državnih in drugih organov, ki so to novo dejstvo dolžni upoštevati po uradni dolžnosti (npr. pri raznih javnih evidencah in registrih), kot tudi v razmerju do posameznikov in drugih pravnih subjektov pri njihovem vsakdanjem življenju in poslovanju. 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 dnevom njegove uveljavitve.² 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. V obravnavani zadevi pravni interes nedvomno izkazuje pobudnica Lidija Drobnič, ki ji je bil s sklepom Komisije Vlade Republike Slovenije za izvajanje Zakona o popravi krivic z dne 17. 10. 2000, izdanim na podlagi Zakona o popravi krivic (Uradni list RS, št. 59/96 – ZPKri), priznan status bivše politične zapornice. Ustavnemu sodišču se zato ni bilo treba opredeliti do pravnega interesa drugih pobudnikov.

5. Ustavno sodišče je pobudo sprejelo in glede na izpolnjene pogoje iz četrtega odstavka 26. člena Zakona o Ustavnem sodišču (Uradni list RS, št. 64/07 – uradno prečiščeno besedilo – v nadaljevanju ZUstS) nadaljevalo odločanje o stvari sami.

B. – II.

6. Spoštovanje človekovega dostojanstva (*human dignity, Menschenwürde*) je pravno-etični temelj sodobnih držav, ki temeljijo na konceptu ustavne demokracije, tj. na predpostavki, da mora biti oblast omejena z nekaterimi temeljnimi pravicami in

– spremeni ime naslednje ceste:

Del Štajerske ceste na delu severne vpadnice od križišča na severni obvoznici pri Tomačevem do križišča z Zasavsko in Dunajsko cesto se preimenuje v Titovo cesto.

– na novo poimenuje naslednjo cesto:

Del projektirane "nove Tomačevske ceste" od križišča pri Plečnikovih Žalah do križišča s Kranjčevo ulico in v podaljšku novo načrtovane severne vpadnice severno in severovzhodno do križišča na severni obvoznici pri Tomačevem se poimenuje v Titovo cesto.

– določi in spremeni potek naslednje ceste:

Novo poimenovana Titova cesta poteka od križišča pri Plečnikovih Žalah severno in severovzhodno po trasi novo načrtovane severne vpadnice proti in preko tomačevskega križišča do križišča z Zasavsko in Dunajsko cesto.

Štajerska cesta spremeni potek ceste tako, da poteka od križišča Zasavske in Dunajske ceste do občinske meje z Občino Trzin."

² Pri tem ni pomembno, da ZDOIONUS in Odlok po uveljavitvi poimenovanja predvidevata še določena materialna dejanja – Geodetska uprava Republike Slovenije mora evidentirati spremembo v registru prostorskih enot, cesto je treba označiti z napisno tablo, na kateri je ime ceste, morebitnim stavbam ob cesti pa je treba določiti hišne številke (VI. in VII. poglavje ZDOIONUS, 5. člen Odloka). Na neposredni učinek odloka, s katerim se preimenuje ali na novo poimenuje ulica ali cesta, tudi ne vpliva dejstvo, da morajo fizične osebe, ki tam prebivajo, oziroma pravne osebe, ki imajo tam svoj sedež, zaradi tega v ustreznih postopkih zamenjati ali kako drugače uskladiti svoje osebne dokumente oziroma listine v zvezi s poslovanjem.

svoboščinami, ki človeku pripadajo zaradi njegove lastne vrednosti. Zavedanje, da je človekovo dostojanstvo najvišja etična vrednota in da mora biti spoštovanje človekovega dostojanstva merilo in omejitev za delovanje državne oblasti, se je zlagoma krepilo skozi stoletja.³ Prvo uveljavitev kot univerzalna vrednota, ki pripada vsem ljudem, je človekovo dostojanstvo na ustavni ravni doživelo proti koncu 18. stoletja, s sprejetjem ključnih ustavnih dokumentov v obdobju nastajanja neodvisnih Združenih držav Amerike in francoske revolucije.⁴ Po določenih zastojih pri razvoju človekovih pravic v kontinentalni Evropi 19. stoletja in začetka 20. stoletja se je po drugi svetovni vojni načelo spoštovanja človekovega dostojanstva razvilo kot posebno univerzalno načelo, najprej v nekaterih najpomembnejših mednarodnih aktih, nato pa še kot temeljno ustavno načelo v ustavah novih demokracij, ki so s kodifikacijo človekovih pravic postavile človeka v središče ustavne ureditve.⁵ Tako na primer Ustanovna listina Združenih narodov iz leta 1945 v preambuli poudarja, da to ustanovno listino sprejemajo ljudstva združenih narodov, ki so odločena, da znova potrdijo "vero v temeljne človekove pravice, v dostojanstvo in vrednost človeške osebnosti". Temu je sledila Splošna deklaracija človekovih pravic iz leta 1948, ki v preambuli začenja s poudarkom, da "pomeni priznanje prirojenega človeškega dostojanstva vseh članov človeške družbe in njihovih enakih in neodtujljivih pravic temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu", v normativnem delu pa že v 1. členu določa, da se "vsi ljudje rodijo svobodni in imajo enako dostojanstvo in enake pravice". Tudi Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah iz leta 1966 (veljati je začel 23. marca 1976) v preambuli poudarja, da pomeni "priznanje dostojanstva, ki je prirojeno vsem članom človeške družine, ter priznanje njihovih enakih in neodtujljivih pravic, temelj svobode, pravičnosti in miru na svetu" in da izvirajo pravice iz tega pakta "iz dostojanstva, ki je prirojeno človekovi osebnosti". Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (Uradni list RS, št. 33/94, MP, št. 7/94 – v nadaljevanju EKČP) sicer ne omenja izrecno človekovega dostojanstva, vendar pa države pogodbenice v preambuli izražajo "globoko vero v temeljne svoboščine, na katerih temeljita pravičnost in mir v svetu", in navdih za sprejetje konvencije iščejo v "skupni dediščini idealov in političnega izročila o spoštovanju svobode in vladavine prava". Skladno s tem duhom privrženosti človekovim pravicam je tudi Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) v svojih sodbah jasno potrdilo, da je bistvo EKČP v spoštovanju človekovega dostojanstva.⁶ Tudi Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, ki je z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe postala zavezujoč del prava Evropske unije,⁷ v preambuli navaja, da "Unija, ki se zaveda svoje

³ Med prelomnimi zgodovinskimi dokumenti ni mogoče mimo nekaterih ključnih angleških aktov, kot so Velika listina svoboščin iz leta 1215, *Habeas Corpus Act* iz leta 1679 in Listina pravic iz leta 1689. Začetke moderne zasnove človekovih pravic pa je mogoče zaslediti v razsvetljenski pravno-filozofski misli mnogih avtorjev 17. in 18. stoletja.

⁴ Kot prvo opredelitev univerzalnih človekovih pravic v pozitivnem ustavnem pravu je mogoče šteti Virginijsko deklaracijo o pravicah iz leta 1776. Tej so sledile Deklaracija o neodvisnosti ZDA (1776), ustava ZDA (1787) – istega leta je bila sprejeta tudi Listina pravic k ameriški ustavi – in francoska Deklaracija o pravicah človeka in državljana iz leta 1789. Več o zgodovinskem razvoju temeljnih pravic glej L. Pitamic, *Država, Cankarjeva založba, Ljubljana 1996*, str. 188–207, in V. Simič, *Temeljne pravice kot pravnocivilizacijska dediščina*, v: M. Pavčnik, A. Polajnar-Pavčnik, D. Wedam-Lukić (ur.), *Temeljne pravice*, Cankarjeva založba, Ljubljana 1997, str. 21–51.

⁵ Tako Jens Meyer-Ladewig (*Menschenwürde und Europäische Menschenrechtskonvention*, *Neue Juristische Wochenschrift*, let. 57, št. 14 (2004), str. 982) za Zvezno republiko Nemčijo pravi, da je bilo človekovo dostojanstvo "simbolna formula nove demokracije". Člen 1 nemške zvezne ustave (temeljnega zakona) namreč določa, da je človekovo dostojanstvo nedotakljivo ter da je njegovo spoštovanje in varstvo obveznost vse državne oblasti.

⁶ Glej npr. 65. točko obrazložitve sodbe v zadevi *Pretty proti Združenemu kraljestvu* z dne 29. 7. 2002.

⁷ Na Listino Evropske unije o temeljnih pravicah se Lizbonska pogodba sklicuje v prvem odstavku 6. člena Pogodbe o Evropski uniji, katerega prvi stavek se glasi: "Unija priznava pravice, svoboščine in načela iz

duhovne in moralne dediščine, temelji na nedeljivih in univerzalnih vrednotah človekovega dostojanstva, svobode, enakopravnosti in solidarnosti; temelji na načelu demokracije in na načelu pravne države. Posameznika postavlja v središče svojih dejavnosti z vzpostavitvijo državljanstva Unije in oblikovanjem območja svobode, varnosti in pravice." Listina varuje človekovo dostojanstvo tudi kot posebno človekovo pravico, saj že v 1. členu določa, da je človekovo dostojanstvo nedotakljivo ter da ga je treba spoštovati in varovati.

7. Človekovo dostojanstvo je tudi v središču ustavnega reda Republike Slovenije. Njegov etični in ustavnopravni pomen izhaja že iz TUL, ki ni samo ustavnopravni temelj slovenske državnosti, temveč so v njej začrtana nekatera načela, ki izražajo temeljno (ustavno)pravno kakovost nove samostojne in neodvisne države. V svoji preambuli je TUL najprej razglasila dejstvo, da SFRJ ni delovala kot pravno urejena država in da so se v njej hudo kršile človekove pravice, nato pa je kot nasprotje temu v III. razdelku poudarila, da bo Republika Slovenija zagotavljala varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na njenem ozemlju, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z Ustavo in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami. Ta nova ustavnopravna kakovost nove države je še bolj jasno izražena v Deklaraciji ob neodvisnosti (Uradni list RS, št. 1/91), ki je bila sprejeta hkrati s TUL (25. junija 1991) in v kateri je takratna Skupščina Republike Slovenije poudarila zavezanost Slovenije k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter njeno usmerjenost k vstopu v mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovega dostojanstva in ki v svojih aktih določajo temeljne mednarodnopravne standarde varstva človekovih pravic. S sprejetjem teh osamosvojitvenih dokumentov torej ni prišlo samo do prekinitve državnopravne povezave med Republiko Slovenijo in SFRJ, temveč je šlo za prelom s temeljnim vrednostnim konceptom ustavne ureditve.

8. Drugače kot nekdanja SFRJ je Republika Slovenija pravna država, katere ustavna ureditev že na podlagi temeljnih ustavnih dokumentov izhaja iz načela spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Iz TUL, preambule Ustave in iz številnih ustavnih določb izhaja, da je človekovo dostojanstvo temeljna vrednota, ki prežema ves pravni red in ima zato tudi objektivni pomen pri delovanju oblasti tako v konkretnih postopkih kot tudi pri sprejemanju predpisov. Po vsebini gre pri človekovem dostojanstvu za predpostavko, da ima vsak človek enako in absolutno notranjo vrednost, ki mu pripada prav zato, ker je človek. Spoštovanje človekovega dostojanstva zato pomeni varstvo osebne vrednosti posameznika pred neupravičenimi posegi in zahtevami države in družbe.

9. Kot temeljna vrednota ima človekovo dostojanstvo normativni izraz v številnih določbah Ustave, zlasti je konkretizirano prek določb, ki zagotavljajo posamezne človekove pravice in temeljne svoboščine; te so namenjene prav varstvu različnih vidikov človekovega dostojanstva.⁸ Med njimi je mogoče izpostaviti nekatere, ki so še posebej poudarjeno povezane s človekom kot osebo, ki ima svojo lastno absolutno notranjo vrednost: prepoved diskriminacije (prvi odstavek 14. člena), nedotakljivost

Listine Evropske unije o temeljnih pravicah z dne 7. decembra 2000, prilagojene 12. decembra 2007 v Strasbourgu, ki ima enako pravno veljavnost kot Pogodbi."

⁸ Prav zaradi tega se v ustavnopravni teoriji človekovo dostojanstvo opredeljuje kot izvor človekovih pravic in kot predpogoj za spoštovanje drugih človekovih pravic; glej npr. L. Šturm v: L. Šturm (ur.), Komentar Ustave Republike Slovenije, Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije, Ljubljana 2002, str. 362.

človekovega življenja (17. člen), prepoved mučenja (18. člen), varstvo osebne svobode (19. člen), varstvo človekove osebnosti in dostojanstva v pravnih postopkih (21. člen), pravna jamstva v kazenskem postopku (29. člen), pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), svoboda izražanja (39. člen) in svoboda vesti (41. člen).⁹

10. Kot posebno ustavnopravno načelo pa je načelo spoštovanja človekovega dostojanstva neposredno utemeljeno že v 1. členu Ustave, ki Slovenijo opredeljuje kot demokratično republiko. Načelo demokratičnosti (s katerim so najtesneje povezana tudi druga ustavna načela, kot so načela pravne države iz 2. člena Ustave in načelo delitve oblasti iz drugega stavka drugega odstavka 3. člena Ustave¹⁰) po svoji vsebini in pomenu presega opredelitev državne ureditve kot zgolj formalne demokracije, v kateri se zakoni in drugi predpisi sprejemajo po večinskem pravilu. Nasprotno, načelo demokratičnosti vsebinsko opredeljuje Republiko Slovenijo kot ustavno demokracijo, torej kot državo, v kateri je ravnanje oblastnih organov pravno omejeno z ustavnimi načeli ter človekovimi pravicami in temeljnimi svoboščinami, in to prav zato, ker sta človek in njegovo dostojanstvo v središču njenega obstoja in delovanja. V ustavni demokraciji je človek subjekt in ne objekt oblastnega delovanja, njegova (samo)uresničitev kot človeka pa je temeljni namen demokratične ureditve. Resnično demokratična je samo takšna državna ureditev, v kateri je spoštovanje človekovega dostojanstva temeljno vodilo delovanja države. V vsebinski demokraciji, ki temelji na spoštovanju človekovega dostojanstva slehernika, zato ni mogoče reči, kot to zmotno meni nasprotna udeleženka, da sprejemanje predpisov v predstavniških telesih na državni oziroma lokalni ravni pomeni izvrševanje "demokratične pravice večine" izvoljenih članov predstavniškega telesa. Načelo demokratičnosti iz 1. člena Ustave sicer predpostavlja svobodne in periodične volitve v predstavniške organe, vendar pa s tem ne podeljuje pravic izvoljeni večini, temveč nalaga dolžnost vsem oblastnim organom – na prvem mestu tistim, ki sprejemajo splošne pravne akte, – da pri izvrševanju svojih ustavnih in zakonskih pristojnosti spoštujejo meje, ki izhajajo iz ustavnega reda, katerega osrednje načelo je prav načelo spoštovanja človekovega dostojanstva.

11. Kljub opisani ustavni ureditvi trdna in celovita *a priori* opredelitev človekovega dostojanstva ni mogoča, saj ga poleg ustavnopravnih in mednarodnopravnih standardov napolnjujejo tudi zgodovinske in etične vsebine, ki se s časom razvijajo in dograjujejo. Vsebinska odprtost tega načela (kot tudi posameznih človekovih pravic in svoboščin) zato pomeni, da se posamezni vidiki človekovega dostojanstva uresničujejo v konkretnih pravnih postopkih, pri čemer imajo pri ugotavljanju morebitnih kršitev ključno vlogo sodišča in Ustavno sodišče. Z odločitvami sodišč in Ustavnega sodišča se ob upoštevanju konkretnih okoliščin posameznih primerov oblikujejo meje dopustnemu ravnanju oblastnih organov. Na ta način abstraktna, a temeljna ustavna vrednota postaja živo pravo.

⁹ Ustavnopravni pomen človekovega dostojanstva je jasno razviden tudi iz 3.a člena Ustave, ki določa, da se lahko izvrševanje dela suverenosti prenese le na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države (enako velja za vstopanje v obrambne zveze). Ratifikacija Lizbonske pogodbe in podpora Slovenije prevzemu Listine Evropske unije o temeljnih pravicah v zavezujoče evropsko pravo je prav tako poudarila zavezanost Republike Slovenije k spoštovanju človekovega dostojanstva.

¹⁰ Glede načela delitve oblasti je Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 (Uradni list RS, št. 18/95, in OdlUS IV, 20) poudarilo, da je njegova vloga med drugim, da varuje in zagotavlja svobodo posameznika.

12. V obravnavani zadevi se postavlja vprašanje, ali je 2. člen Odloka, ki v Ljubljani ponovno uvaja Titovo cesto,¹¹ v neskladju z načelom spoštovanja človekovega dostojanstva. Pri tem Ustavno sodišče poudarja, da namen tega postopka ni presoja osebnosti in konkretnih ravnanj Josipa Broza Tita, kakor tudi ne zgodovinska presoja dejstev in okoliščin. Ustavno sodišče je varuh Ustave in s tem varuh vrednot, na katerih ta temelji. Njegova naloga je, da upoštevajoč veljavni ustavni red ugotovi ustavnopravno pomembne okoliščine in na njihovi podlagi odloči o ustavnosti izpodbijanega predpisa.

13. V obravnavanem primeru je ustavnopravno upoštevena simbolna razsežnost 2. člena Odloka. Pri presoji ustavnosti predpisov lokalnih skupnosti, s katerimi se poimenujejo ulice, ceste, trgi, parki ali drugi javni prostori, namreč ni mogoče upoštevati samo praktičnih (informativnih) namenov takega poimenovanja (npr. lažja orientacija v prostoru, večja preglednost in dostopnost do podatkov v javnih evidencah in registrih, izkazovanje osebnega prebivališča ali kraja poslovanja ipd.). Pri poimenovanju javnih prostorov je resda v ospredju javni interes, da se zagotovi lažje vsakodnevno delovanje v zasebnem ali javnem življenju. Vendar ne gre prezreti, da imajo takšna poimenovanja tudi jasno razviden simbolni pomen in zato izražajo obliko simbolnega ravnanja javne oblasti. Poimenovanje javnih prostorov vselej poudarja pomen pomembnih zgodovinskih dogodkov ali zgodovinskih osebnosti,¹² s tem pa neizbežno tudi poudarjanje oziroma izpostavljanje družbenih vrednot, ki te dogodke ali osebe zaznamujejo. Ker je poimenovanje javnih prostorov oblastno dejanje, to pomeni, da daje oblast tem vrednotam priznanje, jih podpira ali se z njimi poistoveti.¹³ Poimenovanje javnih prostorov po določenih posameznikih tako nedvomno izraža javno priznanje za njihovo delo, zasluge oziroma vrednote, za katere so se zavzemali. Zaradi simbolne izrazne moči lahko takšna poimenovanja prispevajo tudi k širjenju in krepitvi določenih stališč, idej in vrednot.

14. O protiustavnosti predpisa ali drugega oblastnega ravnanja, ki ima simbolni pomen, je mogoče govoriti takrat, kadar ta simbol z avtoriteto oblasti izraža vrednote, ki so nezdružljive s temeljnimi ustavnimi vrednotami, kot so človekovo dostojanstvo, svoboda, demokracija in vladavina prava. Oblastnega delovanja državnih in občinskih organov, ki ima simbolni pomen, namreč ni mogoče enačiti z izražanjem različnih mnenj in prepričanj posameznikov ali skupin; njihova pravica do izražanja mnenj in stališč, ki so lahko celo nasprotna temeljnim ustavnim vrednotam, je v okviru svobodne in pluralne družbe utemeljena v ustavnih določbah o svobodi vesti in svobodi izražanja. Nasprotno pri oblastnih organih pri izražanju določenih vrednot ne gre za svobodo izražanja, kajti ta človekova pravica lahko pripada po naravi stvari samo posameznikom in združenjem, ne pa oblasti. Oblast mora vedno ravnati v javnem interesu, pri tem pa mora spoštovati ustavne omejitve, ki izhajajo iz ustavnih načel ter iz človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Ker izražanje vrednot, ki so nasprotne temeljnim ustavnim vrednotam, ne more biti v javnem interesu, presoja ustavnosti oblastnega ravnanja ni podvržena načelu

¹¹ Dne 8. 10. 1991 je takratna Skupščina mesta Ljubljane preimenovala Titovo cesto po odsekih v Dunajsko cesto, Štajersko cesto in Slovensko cesto (2. in 3. člen Odloka o določitvi, spremembi in ukinitvi imen oziroma potekov cest, ulic in trga na območju mesta Ljubljana, Uradni list RS, št. 21/91).

¹² Drugi odstavek 20. člena ZDOIONUS določa, da se ime ulice določi po zemljepisnem imenu, imenu dogodka ali datumu, povezanem z zgodovino, ali po osebi, ki je bistveno prispevala k razvoju naselja ali je pomembna v širšem družbenem okolju ali po kulturnem izročilu.

¹³ To potrjujejo številne zgodovinske izkušnje. V času pomembnih družbenih sprememb, tuje okupacije ali sprememb državne ureditve so se poimenovanja ulic, cest, trgov in drugih javnih prostorov praviloma obsežno spreminjala, kar je bilo nedvomno neposredna posledica spremembe vrednot, ki so bile s temi poimenovanji izražene in za katere se je vsakokratna oblast zavzemala.

sorazmernosti (tj. tehtanju med javnim interesom in prizadetimi ustavnimi vrednotami), temveč je takšno ravnanje samo po sebi protiustavno. Z ustavnopravnega vidika je tako povsem nekaj drugega, če določene protiustavne vrednote zagovarja in podpira posameznik v okviru svojega osebnega prepričanja, kot če se s temi vrednotami prek simbolov poistoveti oblast.¹⁴

15. Simbolna razsežnost Titove ceste je neločljivo povezana s simbolnim pomenom imena Josipa Broza Tita, jugoslovanskega maršala in kasnejšega dosmrtnega predsednika SFRJ. Ime Tito ne simbolizira zgolj osvoboditve ozemlja današnje države Slovenije izpod fašistične okupacije v drugi svetovni vojni, kot to zatrjuje nasprotna udeleženka, temveč simbolizira tudi povojni totalitarni komunistični režim, ki so ga zaznamovale obsežne in grobe kršitve človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zlasti v desetletju neposredno po drugi svetovni vojni. Zgodovinska dejstva, zabeležena v številnih dokumentih, listinah in strokovnih zgodovinskih delih, pričajo tudi o izvensodnih povojnih pobjah, političnih kazenskih procesih,¹⁵ eksekucijah prebežnikov na državni meji ter o zlorabah oblasti za ohranjanje enostrankarskega sistema in preprečevanje demokracije. Dejstvo, da je bil Josip Broz Tito vodja nekdanje države, pomeni, da prav njegovo ime v največji meri simbolizira nekdanji totalitarni režim. Titovega simbolnega pomena ni mogoče razcepiti in upoštevati le pomena ravnanj, ki jih nasprotna udeleženka pripisuje njegovi zgodovinski vlogi in osebnosti. Ponovno uvedbo poimenovanja ceste po Josipu Brozu Titu kot simbolu jugoslovanskega komunističnega režima je mogoče razumeti kot podporo ne le njemu kot zgodovinski osebnosti oziroma njegovim posameznim dejanjem, temveč kot podporo celotnemu zgodovinskemu obdobju njegove vladavine in tej vladavini kot taki. Zato ni pomembno, kaj so mestne oblasti želele doseči z uvedbo Titove ceste oziroma katere cilje so zasledovale, pomembno je, da je izpodbijani Odlok mogoče objektivno razumeti kot priznanje nekdanjemu nedemokratičnemu režimu.

16. Oblastno izražanje priznanja totalitarnim režimom, ki so v 20. stoletju pretresali Evropo in vodili k milijonom žrtvam in sistematičnim kršitvam človekovih pravic, je v nasprotju z zavzemanjem za spoštovanje človekovega dostojanstva, človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter drugih vrednot, ki jih delijo sodobne evropske ustavne demokracije. V preteklih letih so tudi različne evropske institucije sprejele dokumente, ki obsojajo totalitarne režime, kot so nacizem, fašizem in komunizem. Omeniti je treba Resolucijo št. 1481 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope z dne 25. januarja 2006 o potrebi po mednarodni obsodbi zločinov totalitarnih komunističnih režimov in Resolucijo Evropskega parlamenta z dne 2. aprila 2009 o evropski zavesti in totalitarizmu. V teh resolucijah je poudarek predvsem na spominu in izkazovanju spoštovanja konkretnim usodam posameznikov, ki so v totalitarnih režimih, kamor sodi tudi komunistični režim pod vodstvom Josipa Broza Tita, na lastni koži izkusili kršitve človekovih pravic v kazenskih ali drugih postopkih oziroma sta jim bili zaradi protipravnega trpljenja bližnjih povzročeni huda žalost in bolečina. Žrtvam vseh totalitarizmov morajo oblastni organi na vseh ravneh izkazovati, če že ne aktivno sočutje, razumevanje in priznanje za njihovo

¹⁴ Prim. s sodbo ESČP v zadevi *Vajnai proti Madžarski* z dne 8. oktobra 2008, v kateri je ESČP presodilo, da je prepoved nošenja rdeče zvezde nedovoljen poseg v 10. člen EKČP, ki zagotavlja svobodo izražanja. V sodbi je ESČP poudarilo, da je pomembna razlika, če rdečo zvezdo nosi posameznik pri uresničevanju političnega govora oziroma če se s takim simbolom poistoveti nosilec oblasti v okviru izvrševanja oblasti (48. in 49. točka obrazložitve).

¹⁵ O tem Ustavno sodišče že v odločbi št. U-I-247/96 z dne 22. 10. 1998 (Uradni list RS, št. 76/98, in OdlUS VII, 195).

trpljenje, pa vsaj pasivno spoštovanje z opustitvijo ravnanj, ki so nezdržljiva s temeljnimi ustavnimi vrednotami in za katera je mogoče vnaprej predvidevati in pričakovati, da bodo povzročila novo prizadetost. Tudi Državni zbor Republike Slovenije je v Deklaraciji o seznanitvi z Resolucijo Evropskega parlamenta o evropski zavesti in totalitarizmu z dne 2. aprila 2009 (Uradni list RS, št. 84/09 – DeReEPEZT) med drugim zapisal, da s sprejetjem te deklaracije izraža "spoštovanje do vseh žrtev totalitarnih režimov" ter da si bo "prizadeval, da se tragična dejanja in delitve med 2. svetovno vojno in v času enopartijskega socialističnega sistema po njej ter njihove posledice pomnijo kot zgodovinska dejstva, ki naj ne povzročajo novih delitev, nasprotovanj in sovraštev."

17. Nezdržljivost nekdanjega komunističnega režima z evropskimi standardi varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin, katerim je zavezana tudi Republika Slovenija, je večkrat ugotovilo tudi Ustavno sodišče. Tako je v odločbi št. U-I-69/92 z dne 10. 12. 1992 (Uradni list RS, št. 61/92, in OdlUS I, 102) presodilo, da je šlo v prejšnjem sistemu za "državo, katere tedanja oblast je po končani vojni izvedla množične poboje bivših vojaških in takratnih političnih nasprotnikov, pravno nesprejemljive kazenske procese s smrtnimi kaznimi, nezakonite zaplembe premoženja, onemogočanje in likvidacijo političnih strank v nasprotju z lastnim pravnim redom itd., s čimer je povzročila pri prizadetih utemeljen strah za življenje v primeru bivanja v taki državi." V enakem duhu je v odločbi št. U-I-158/94 z dne 9. 3. 1995 zapisalo, da "bivši jugoslovanski in v njegovem okviru slovenski ustavni in državno-institucionalni sistem v nasprotju z [...] izročilom evropske pravne civilizacije ni postavljajal v ospredje človekovih pravic in ni izoblikoval jasnih pravnih omejitev državni oblasti in njenemu nasilju. Zato je odpiral možnosti za arbitrarno oblast, njegova ustava pa ni bila v celoti pravni dokument v pomenu sodobne evropske pravne civilizacije." Razliko med prejšnjim totalitarnim režimom in novim sistemom, ki temelji na varstvu individualnih človekovih pravic kakor tudi na svobodnih demokratičnih volitvah, je Ustavno sodišče poudarilo v odločbi št. Up-301/96 z dne 15. 1. 1998 (Uradni list RS, št. 13/98, in OdlUS VII, 98): "Zaradi bridkih zgodovinskih izkušenj slovenske družbe iz obdobja bivšega komunističnega totalitarnega sistema je v zgodovinsko poslanstvo slovenske ustave vgrajen tudi njen temeljni cilj, preprečiti vsakršen poskus ponovne vzpostavitve totalitarnega sistema." Omeniti je treba še odločbo št. U-I-248/96 z dne 30. 9. 1998 (Uradni list RS, št. 76/98, in OdlUS VII, 176), v kateri je Ustavno sodišče poudarilo, da je o svobodni demokratični družbi mogoče govoriti le v ureditvi, "ki ob izključitvi vsakršnega nasilja in samovolje predstavlja družbeni red pravne države na podlagi samoodločbe ljudstva glede na voljo večine ter svobodo in enakost. K temeljnim načelom takega reda je treba šteti vsaj še naslednje ključne predpostavke: spoštovanje človekovih pravic, določenih v Ustavi, pravico posameznika do življenja, nedotakljivost osebnostnih pravic, suverenost ljudstva, delitev oblasti, odgovornost vlade in zakonitost delovanja izvršilne oblasti, neodvisnost sodišč, večstrankarski politični sistem in enake možnosti za vse politične stranke s pravico do oblikovanja opozicije in delovanja v njej v skladu z Ustavo." V popolnem nasprotju z navedenim, v odločbi nadaljuje Ustavno sodišče, pa je povojna oblast v Sloveniji oblast uveljavljala "tudi z nasiljem, z zlorabami prava v kazenskih postopkih in s sistemsko-strukturnim grobim kršenjem človekovih pravic. Zakoni niso bili uporabljeni le z namenom kaznovanja kolaboracije, ampak tudi z namenom izločitve razrednega sovražnika, prevzema oblasti in utrditve totalitarnega sistema. Do vzpostavitve svobodne družbene ureditve je v Sloveniji prišlo šele leta 1990 po prvih svobodnih volitvah v večstrankarski parlament."

18. V Sloveniji, kjer se je razvoj demokracije in svobodne družbe, ki temelji na spoštovanju človekovega dostojanstva, začel s prelomom s prejšnjo ureditvijo, pri čemer je ta prelom jasno razviden tudi na ustavnopravni ravni (najprej z ustavnimi amandmaji k ustavi Socialistične republike Slovenije, nato pa še s sprejetjem TUL in Ustave kot temeljnih ustavnih dokumentov), je oblastno povečevanje komunističnega totalitarnega režima s poimenovanjem ceste po voditelju tega režima protiustavno. Takšno novo poimenovanje v današnjem prostoru in času nima več svojega mesta, ker je v nasprotju z načelom spoštovanja človekovega dostojanstva, ki sodi v samo jedro ustavne ureditve Republike Slovenije. Poimenovanje ceste po Josipu Brozu Titu namreč ni poimenovanje, ki bi se ohranilo še iz prejšnje ureditve in bi bilo danes le del zgodovine. Izpodbijani Odlok je bil sprejet leta 2009, osemnajst let po osamosvojitvi Slovenije in vzpostavitvi ustavnega reda, ki temelji na ustavnih vrednotah, nasprotnih vrednotam režima pred osamosvojitvijo. Ne samo žrtve ali nasprotniki prejšnjega režima, temveč tudi druga javnost lahko takšno ravnanje oblasti v sedanjem času razume kot novo oblikovano oblastno podporo nekdanjemu komunističnemu režimu. Takšno ravnanje je v neskladju z vrednotami, na katerih temelji Ustava.

19. Na podlagi navedenega je Ustavno sodišče presodilo, da je 2. člen Odloka protiustaven, ker krši načelo spoštovanja človekovega dostojanstva. To načelo je utemeljeno v 1. členu Ustave in pomeni omejitvev pri odločanju demokratično izvoljenih predstavniških organov. Tako kot država je tudi občina pri izvrševanju svojih oblastnih pristojnosti vezana na Ustavo. Odločitev Mestnega sveta MOL, da se cesta v Ljubljani na novo poimenuje po Josipu Brozu Titu, je zato podvržena vsebinskim omejitvam, ki izhajajo iz Ustave, še posebej, če gre za varstvo temeljnih vrednot ustavnega reda, med katerimi osrednje mesto pripada človekovemu dostojanstvu. Ker je 2. člen Odloka v neskladju z načelom spoštovanja človekovega dostojanstva, ga je Ustavno sodišče odpravilo.

C.

20. Ustavno sodišče je sprejelo to odločbo na podlagi drugega odstavka 45. člena ZUstS v sestavi: predsednik dr. Ernest Petrič ter sodnice in sodniki dr. Mitja Deisinger, dr. Dunja Jadek Pensa, mag. Marta Klampfer, dr. Etelka Korpič – Horvat, mag. Miroslav Mozetič, Jasna Pogačar, mag. Jadranka Sovdat in Jan Zobec. Odločbo je sprejelo soglasno. Sodnice Jadek Pensa, Korpič – Horvat in Sovdat ter sodnika Petrič in Zobec so dali pritrdilna ločena mnenja.

dr. Ernest Petrič
Predsednik