

OD IZVOROV ČLOVEKOVIH PRAVIC K NJIHOVEMU URESNIČEVANJU

Uvod

279

Zagotavljanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin je eden od stebrov vsake demokratične družbe, ki spoštuje, zagotavlja in izpolnjuje ustavne ali mednarodnopravne obveznosti na področju človekovih pravic. Državljske in politične pravice ter ekonomske, socialne in kulturne pravice so enakopravne in nedeljive in država jih mora obravnavati kot celoto, če želimo doseči celovito uresničevanje vseh človekovih pravic v slovenskem prostoru. Normativno ustavnopravno varstvo človekovih pravic je le ena stran varstva človekovih pravic. Enako oziroma morda še bolj pomembno je učinkovito varstvo pravic, pri čemer bi morala biti v slovenskem prostoru zagotovljena možnost individualnega uveljavljanja kršenja človekovih pravic ekonomske, socialne in kulturne narave, ker so tiste, ki so varovane v ustavi na splošni ravni, v večini primerov neiztožljive. Uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa ni odvisno samo od državnih organov, temveč od vseh nas, ki si moramo prizadevati za njihovo uresničevanje v našem vsakodnevnem delovanju. Pričujoči prispevek obravnava izbrane pravno-filozofske in normativne odgovore na vprašanje izvora človekovih pravic in njihovega uresničevanja. Prispevek je razdeljen na dva dela. V prvem delu obravnavamo izvor pojma človekovih pravic ter poskušamo ugotoviti, ali imajo univerzalno naravo. V drugem delu pa obravnavamo izbrane poudarke iz vsakodnevnega varstva človekovih pravic v slovenskem pravnem redu. V naslednjem poglavju se torej najprej posvečamo izvorom človekovim pravic.

Izvori človekovih pravic

2. 1. Razprava v Valladolidu

Ko se sprašujemo in razmišljamo o izvorih pojma človekovih pravic, velikokrat prezremo dela pogumnih posameznikov, ki so živeli v turbulentnih časih in so se vsaj na filozofski ravni uprli nečloveškemu ravnanju državnega aparata in njegovih uradnikov. Tako v večini del o človekovih pravicah zaman iščemo vsaj kratko omembo debate, ki sta jo v letih 1550 in 1551 v španskem Valladolidu imela dominikanski menih in škof Bartolomé de las Casas in prav tako dominikanski menih Juan Ginés de Sepúlveda. Potem ko je Krištof Kolumb jeseni 1492 priplul na obale Bahamov, se je za avtohtona ljudstva Srednje in Južne Amerike pričelo temno poglavje njihove zgodovine. Večina avtohtonih prebivalcev je v stiku z Evropejci usodno zbolela za epidemijo črnih koz in ošpic. Tisti, ki jih niso pokopale bolezni, pa so bili podvrženi nečloveškemu ravnanju evropskih osvajalcev. V današnjem času ne bi pretiravali, če bi takratna hudodelstva španskih osvajalcev opisali kot hudodelstva zoper človečnost.

280

Debata v španskem mestu Valladolid je tako obravnavala upravičenost španskega nečloveškega ravnanja z avtohtonimi prebivalci. Bartolomé de las Casas je zaradi grozodejstev, ki jim je bil priča, zagovarjal tezo, da so avtohtoni prebivalci svobodni ljudje ter da jim pripada človeško dostojanstvo. Mednarodno pravo naj bi že takrat prepovedovalo nečloveško in ponižujoče ravnanje z avtohtonimi prebivalci. De las Casas je zato utemeljeval, da je potrebno prebivalce obravnavati enakopravno. Nasprotoval mu je Juan Ginés de Sepúlveda, ki je trdil, da je potrebno avtohtona ljudstva zaradi njihovih »nenaravnih« običajev (kanibalizem in človeško žrtvovanje) podrediti v suženjstvo ter v prisilno delo, saj jih ni mogoče enačiti s prebivalci španskega kraljestva. Barbarski običaji avtohtonih ljudstev naj bi upravičevali vojskovanje zoper njih in kršenje njihovih človekovih pravic. Sepúlveda je tako zagovarjal interese kolonialnih posestnikov, ki so pripadnike avtohtonih ljudstev potrebovali za delo na svojih velikih posestvih t. i. »encomienda«. Avtohtoni prebivalci so na posestvih morali prisilno oziroma suženjsko delati. Avtohtonim ljudstvom naj namreč ne bi pripadal enakopraven položaj.

Bartolomé de las Casas je v svojo tezo še bolj natančneje opisal v *Kratkem poročilu o uničevanju Indij (Brevísima relación de la destrucción de las Indias)*, kjer je opisal kršenje človekovih pravic v Latinski Ameriki. Uvodni del knjige de las Casas zaključuje z naslednjimi besedami: »*Y con color de que sirven al rey los españoles en América, deshonran a Dios, y roban y destruyen al Rey*« (»Špan-

sko ravnanje v Ameriki onečašča boga in uničuje kralja«). V prvem stoletju po »odkritju« Srednje Amerike naj bi umrlo oziroma bilo pobitih petinsedemdeset milijonov avtohtonih prebivalcev.

Debata v Valladolidu sicer ni imela zmagovalca, saj sta bila oba udeleženca prepričana v svojo zmago. Prav tako ni imela kratkoročnih posledic za izboljšanje položaja avtohtonih ljudstev v španskih kolonijah. Šele dobri dve desetletji kasneje je španski kralj v kraljevi uredbi izdal natančna navodila o ravnanju s prebivalci na novo odkritih območjih ter prepovedal enostranske operacije zoper avtohtona ljudstva. Kraljeva uredba je omogočala tudi ustanovitev posebne funkcije »zagovornika Indijancev« (»protector de indios«), ki je zastopal interese avtohtonih ljudstev nasproti španskim oblastnikom. Prvi zagovornik je postal prav de las Casas. Navodila so kolonialni oblastniki le malokrat upoštevali. Vsekakor ima debata v Valladolidu veliko sporočilno vrednost o vrednotah človekovega dostojanstva in enakega obravnavanja, ki utemeljujejo človekove pravice. Ter zato nedvomno sodi med temeljne filozofske stebre današnjega normativnega varstva človekovih pravic. Debata, predvsem delo Bartoloméja de las Casasa, je postavila temelje za danes skoraj univerzalno sprejeto normativno prepoved rasne diskriminacije. Vendar je tudi v današnjem času, štiri in pol stoletja po debati, obravnavanje avtohtonih ljudstev Latinske Amerike daleč od zelenih ciljev in pričakovanj de las Casasa. Evropsko priseljevanje je namreč pustilo posledice.

Avtohtona ljudstva Latinske Amerike so dandanes v veliki manjšini in živijo v morju špansko oziroma portugalsko govoreče večine. Še največ jih v slabih ekonomskih pogojih živi v Peruju, Mehiki, Boliviji, Gvatemali in Ekvadorju, pri čemer v preostalih državah Srednje in Južne Amerike predstavljajo le majhen del prebivalstva. Medameriško sodišče za človekove pravice je v zadnjih letih v številnih primerih države obsodilo kršitve temeljnih človekovih pravic avtohtonih ljudstev. Glede na vse skupaj je zato morda napočil čas za novo debato o položaju in pravicah avtohtonih ljudstev v Srednji in Južni Ameriki. V naslednjem pododdelku obravnavamo univerzalnost človekovih pravic.

2. 2. Univerzalnost človekovih pravic

Vstaje zadnjih mesecev v arabskem svetu so znova obudile staro debato o univerzalnosti človekovih pravic. Ali so človekove pravice univerzalne in ali so vse pravice univerzalne oziroma zgolj le nekatere? Arabske države običajno priznavajo veljavnost človekovih pravic, če ne nasprotujejo islamskemu pravu. V praksi slednje velikokrat pomeni, da državni organi izvršujejo oblast neomejeno in arbitrarno, človekove pravice pa ostanejo le črnilo na papirju.

Zato se porodi vprašanje, ali je lahko pojem univerzalnosti človekovih pravic realističen oziroma utopičen? Ali vse človekove pravice izhajajo iz vrednot, kot so človekovo dostojanstvo, enakost in svoboda, in so skupne vsem družbam tega sveta? Revolucije v Tuniziji, Egiptu, Bahreinu in Libiji jasno kažejo, da tudi tamkajšnji prebivalci želijo, da državne oblasti varujejo njihove temeljne človekove pravice in ne samo privilegije vladarja in njegove družine.

Univerzalnost človekovih pravic pomeni, da je pojem človekovih pravic mogoče najti v vseh oziroma v večini družb na tem svetu. Generalna skupščina Združenih narodov je 10. decembra 1948 sprejela in razglasila Splošno oziroma univerzalno deklaracijo človekovih pravic. Deklaracija Združenih narodov označuje človekove pravice kot splošne. V 5. odstavku preambule določa, da »... Ljudstva Združenih narodov ponovno (so) potrdila svojo vero v temeljne človekove pravice in dostojanstvo in vrednost človekove osebnosti, v enakopravnost moških in žensk ...«. Ljudstva Združenih narodov naj bi potrdila »vero v temeljne človekove pravice«, čeprav pomen besedne zveze ni natančneje pojasnjen. Čeprav Splošna deklaracija o človekovih pravicah nosi naslov »univerzalna«, je bilo njeno sprejetje vse prej kot univerzalno, saj je zanjo glasovalo le 48 držav, pri čemer se jih je 8 vzdržalo, med njimi celoten komunistični blok, vključno z našo bivšo državo. Še več, zanjo so glasovale le tri afriške države (Egipt, Etiopija in Liberija), kar je razumljivo, saj je bila večina afriških držav takrat še pod okovi kolonialnih oblastnikov. Tudi azijskih držav, ki so glasovale za deklaracijo, je bilo le za peščico. Zato se poraja senca dvoma o univerzalnosti deklaracije, ki jo je sprejelo tako omejeno število članic mednarodne skupnosti.

282

Univerzalnost človekovih pravic lahko razdelimo na vrednostno in normativno univerzalnost. Vrednostna univerzalnost človekovih pravic pomeni, da obstajajo neke temeljne etične in moralne vrednote, ki so skupne vsem družbam tega sveta. Normativna univerzalnost pa se nanaša na normativno varstvo človekovih pravic na domači, regionalni in univerzalni ravni.

O normativni univerzalnosti človekovih pravic bi bilo težko govoriti. V domačih pravnih redih varstvo človekovih pravic ni univerzalno niti v pravnih virih niti v praksi. Le najbolj demokratične in pravne države lahko varujejo človekove pravice vsem prebivalcem. Četudi večina ustav vsebuje kataloge človekovih pravic, pa je njihovo uresničevanje neobstoječe, neučinkovito ter marsikdaj celo arbitrarno.

Regionalno varstvo človekovih pravic je še bolj pomanjkljivo urejeno. Če denimo trije posamezniki v Sloveniji, Vietnamu in Egiptu dvomijo o nepristranskosti in neodvisnosti sodišča, ki odloča o obtožnici v kazenskem postop-

ku, in zato uveljavljajo kršenje pravice do poštenega sojenja, ima posameznik samo v Sloveniji možnost, da vloži pritožbo na regionalno institucijo (Evropsko sodišče za človekove pravice) za varstvo človekovih pravic zaradi kršitve pravice do poštenega sojenja. Azija ne pozna Azijske konvencije o človekovih pravicah in posledično tudi ne regionalne institucije za njihovo varstvo. Afriške države so sicer sprejele Afriško listino o človekovih pravicah in pravicah ljudstev, vendar je njeno uresničevanje neučinkovito, saj so odločitve Afriške komisije za človekove pravice pravno neobvezujoče. Afriško sodišče za človekove pravice pa je pričelo delovati šele pred dvema letoma in ima trenutno le dve državi pogodbenci.

Varstvo človekovih pravic na ravni Organizacije združenih narodov je normativno dobro urejeno, saj trenutno obstaja devet mednarodnih pogodb za varstvo človekovih pravic, a nobena ni bila univerzalno ratificirana. Največje število ratifikacij je dosegla Pravica o varstvu pravic otrok, ki so jo ratificirale vse države razen Somalije in Združenih držav. Nadzorni mehanizmi Združenih narodov za spoštovanje in uresničevanje omenjenih pogodb pa lahko sprejemajo priporočila neobvezujoče narave. Zato normativno univerzalnost človekovih pravic vsaj na pozitivno pravni ravni težko zagovarjamo, več možnosti za takšno argumentacijo je v vrednosti komponenti univerzalnosti oziroma v običajnem pravu. Pojem vrednostne univerzalnosti človekovih pravic se nanaša na izvor in uporabnost človekovih pravic.

Temeljne človekove pravice izhajajo iz nacionalnih in mednarodnih vrednostnih sistemov. Izhajajo iz pomena, ki ga posamezna družba pripisuje vrednotam človekovega življenja in dostojanstva. Vrednote utemeljujejo normativno varstvo človekovih pravic, pri čemer priznavajo vsako človeško bitje kot dragocenega člana vsakokratne družbene skupnosti. Spoštovanje človekovega življenja in človekovega dostojanstva je predpogoj za spoštovanje in uživanje drugih temeljnih človekovih pravic, ker je le-ta temeljna človekova pravica *conditio sine qua non* za uživanje drugih človekovih pravic. Družbe, od vasice v Zambiji preko mestec v Združenih arabskih emiratih do industrijskih mest na kitajski obali, naj bi povezovala zavezanost nekaj temeljnim vrednotam. Vrednotam, ki so skupne in jih morajo spoštovati vsi posamezniki na tem svetu. Domači in mednarodni vrednostni sistemi izhajajo iz skupnih, ki obsegajo človekovo dostojanstvo, enakost in svobodo. Te vrednote utemeljujejo spoštovanje temeljnih človekovih pravic. Veljavnost kateregakoli domačega pravnega reda temelji na načelih človekovega dostojanstva, enakosti in svobode. Temeljne človekove pravice izhajajo iz domačega in mednarodnega prava kot tudi iz moralne in etične plasti vsakokratne družbe. Univerzalne moralne vrednote

in temeljne človekove pravice se medsebojno prekrivajo. Prepletanje med vrednotami in temeljnimi človekovimi pravicami zajema temeljno enotnost med jezikom prava in jezikom morale. Domači in mednarodni vrednostni sistemi zato izhajajo iz temeljnih vrednot, ki so skupne vsem skupnostim v svetu. Iz skupnih vrednot pa tako lahko oblikujemo normativne človekove pravice, ki so skupne vsem družbam tega sveta, kot so denimo prepoved suženjstva, prisilnega dela, rasne diskriminacije, genocida ter hudodelstev zoper človečnost. V naslednjem podpoglavju obravnavamo pravičnost in pravo.

2. 3. Pravičnost in pravo

284

Pravo vsebuje temeljne družbene vrednote in etična načela. Pravičnost je mogoče najti v vseh družbenih plasteh. Je vrednota, ki naj bi urejala prav vsa družbena razmerja, tako zasebne kot tudi javne narave. Pravičnost tako pogojuje legitimnost preostalih družbenih pravil in utemeljuje nastanek, obstoj in prenehanje pravnih pravil. Pravičnost je nad pravom. Vse pravne norme naj bi smiselno zasledovale pravičnost in je naj ne bi omejevale. Zakon oziroma postopanje državnih oblasti, ki niti v najmanjši meri ne sledi vsebinski pravičnosti, lahko izgubi pravno veljavnost. Nemški pravni filozof Gustav Radbruch je v »tretji minuti« svojega eseja »Pet minut filozofije prava« zapisal: »pravo je volja do pravičnosti. Pravičnost pa pomeni: soditi ne glede na osebo, vse meriti z isto mero.«¹ Radbruch je še dodal, da si moramo »prizadevati za pravičnost in istočasno upoštevati pravno varnost, saj je del pravičnosti, in (...) zgraditi pravno državo, ki mora po možnosti zadostiti obema idejama.«²

Pravna pravila so torej notranje povezana s pravičnostjo. Kljub temu pa se postavlja tehtno vprašanje oziroma dilema, kako postopati, ko zakon ali zakonska pravna norma ne sledi pravičnosti oziroma, ko ji neposredno nasprotuje oziroma jo zanika. Radbruch rešuje slednjo dilemo tako, da utemeljuje: »če zakoni zavestno zatajijo voljo do pravičnosti, in na primer ljudem samovoljno zagotavljajo ali odrekajo človekove pravice, potem ti zakoni niso veljavni, potem jim narod ne dolguje poslušnosti in v tem primeru morajo tudi pravniki zbrati pogum, da jim odrečejo pravni značaj.« Zakoni, ki ne sledijo pravičnosti, izgubijo naravo prava. Vsebinsko nepravičen zakon torej ni pravo, temveč zgolj vsebinska nepravičnost v formalnopravni preobleki. Vendar Radbruchova formula ne razreši dileme, kako postopati, ko zakonu ali zakonski normi ni dorečen pravni značaj. Ali morajo pravni naslovniki še vedno spo-

1 G. Radbruch, *Filozofija prava*, Cankarjeva založba, Ljubljana 2001, str. 267.

2 Ibid., str. 281.

štovati takšen zakon ali je mogoče naravo prava odreči zakonu samo na pravno-filozofski ravni? Kako pojasniti oziroma preseči razmere, ko pravni red na sistematični ravni zanika najosnovnejša pravila pravičnosti oziroma ko pravni red temelji na vsebinsko nepravičnih pravnih virih? Poskusimo opredeliti navzkrižje med vsebinsko pravičnostjo in formalnopravno sprejetimi zakoni na treh primerih iz ustavnopravnega reda gospodarsko vzpenjajoče se Ljudske Republike Kitajske.

Primer I. Pred dobrima dvema letoma je izbruhni škandal, ko je na Kitajskem zaradi onesnaženega mleka v prahu, ki je vsebovalo kemikalijo melamin, zbolelo več tisoč dojenčkov, pri čemer jih je nekaj sto zaradi zastrupitve tudi umrlo. Očeta enega od obolelih otrok, ki je po razkritju zastrupitve močno kritiziral vladajočo totalitarno oblast, ker ni zagotovila učinkovitega nadzora korporativnih proizvajalcev mleka v prahu, je sodišče lansko leto obsodilo na dvojnopolletni zapor.

Primer II. Kitajski disident Harry Wu je v prejšnjem stoletju preživel dve desetletji v laogai – kitajskih delovnih taboriščih, kamor je bil v petdesetih letih poslan zaradi mirnega nasprotovanja totalitarnemu prevzemu oblasti. V laogai so ga kitajske oblasti mučile ter z njim nečloveško ravnale, tako da je zaradi pomanjkanja hrane skoraj umrl. Po izpustu iz zapora so ga oblasti izgnale s kitajskega ozemlja.

Primer III. Politika enega otroka. Kitajska vlada je v letu 1978 prepovedala, da bi imele družine več kot enega otroka na družino. Na Kitajskem si starši zaradi tradicionalnih, kulturnih in preostalih družbenih razlogov bolj želijo rojstva dečka kot deklice. Zato prihaja do sistematičnih splavov zarodkov ženskega spola že pred njihovim rojstvom ter kasneje, po rojstvu, tudi do infanticidov deklic. V nekaterih kitajskih pokrajinah se tako rodi 135 dečkov na 100 rojenih deklic. Na Kitajskem naj bi bilo tako leta 2020 že trideset milijonov več dečkov kot deklic. K takšnem nesorazmerju med številu otrok je pripomogla tudi takšna politika kitajske vlade, ki družinam ni omogočila imeti več otrok.

Vsi trije primeri vsak zase izražajo vsebinsko nepravično postopanje oblasti ter vsebinsko nepravične zakone. Primer I prikazuje vsebinsko nepravično postopanje oblasti, ki posameznikom tudi ob najbolj izjemnih družbenih situacijah odreka pravico, da svobodno izražajo svoje mnenje in nestrinjanje z ravnanjem oblasti. Primer II kaže na izkrivljen odnos prevladujoče družbenointeresne skupine do posameznika, ki je samo izvrševal temeljne človekove pravice. Takšno oblastno postopanje ni samo vsebinsko nepravično do posameznika, ampak kaže na zavračanje temeljnega koncepta človekovih pravic in pravičnosti na podlagi formalnega spoštovanja kolektivnih vrednot, ki naj bi

utemeljevale tradicionalno kitajsko družbo, kljub temu da si prebivalci Ljudske republike Kitajske želijo bolj učinkovitega spoštovanja človekovih pravic. Radbruch zapiše, da »pravnega značaja ... nimajo vsi tisti zakoni, ki ljudi obravnavajo kot podljudi in jim odrekajo človekove pravice.«³ Primer III pa nazorno prikazuje plasti kitajske zgodbe, ko se mora vsebinska pravičnost izbire vsakokratne kitajske družine umakniti nekakšnemu zakonskem ne-pravu v obliki kitajske populacijske politike.

Smisel pravičnosti ni zgolj v tem, da prikaže in opozori na vsebinsko nepravičnost nekega zakona ali postopanja vsakokratne oblasti, temveč da tudi osvetli pot, ki bo presekala takšno izjemno družbeno situacijo. Dosledno upoštevanje pravičnosti lahko pokaže luč na koncu tunela, ki lahko pripomore odpraviti zakonsko nepravo – vsebinsko nepravične zakone in vsebinsko nepravično postopanje oblasti na Kitajskem ali kjerkoli drugod. Prepoznava vsebinsko nepravičnega zakona oziroma postopanja državnih oblasti, ki jim je potrebno odvzeti veljavnost, je, kot povsod, odvisna od pogumnih ljudi s pokončno držo.

286

Varstvo temeljnih pravic v slovenskem pravnem redu

3. 1. Pravica do referendumu kot neusahljivi vir slovenske državnosti

V zadnjih letih so predlagatelji vložili kar nekaj zahtev za razpis zakonodajnih referendumov. V štirih zadevah pa je Ustavno sodišče RS prepovedalo odločanje državljanov na referendumu, saj naj bi z morebitno zavrnitvijo zakonov nastale protiustavne posledice. Ustava RS sicer ne določa pravice do referendumu neposredno, vendar v 3. členu določa, da ima v Sloveniji oblast ljudstvo, ter v 44. členu določa, da imajo državljani pravico do neposrednega in posrednega sodelovanja pri upravljanju javnih zadev. Na pravici do referendumu je utemeljena ne samo demokratična slovenska država, ampak tudi njen ustavnopravni red. Prebivalci Republike Slovenije smo prav na referendumu 23. decembra 1990 potrdili, da želimo živeti v samostojni in neodvisni državi. Že zaradi tega simboličnega in zgodovinskega dejstva pravica do referendumu ne uživa samo simboličnega pomena, temveč tudi super-normativno pravno veljavo.

V slovenskem ustavnopravnem redu 1. člen ustave določa, da je Slovenija demokratična država. Državljanke in državljani oblast izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

3 Ibid., str. 278.

3. člen ustave določa oblike neposredne demokracije, ki vključujejo referendum, zbor občanov ter ljudsko iniciativo. Glede na to, da je slovenska država utemeljena na plebiscitu, obliki neposredne demokracije ljudstva, se postavlja vprašanje, ali gre pri pravici do referenduma za človekovo pravico oziroma za nekakšno kolektivno pravico ljudstva ali zgolj za ustavno določbo, ki ji gre nekakšna nižja normativna veljava. V Sloveniji poznamo vrsto oblik referendumov, od ustavno-revizijskega, zakonodajnega, posvetovalnega, do tistih o vstopu v mednarodne povezave ter referendumov o ustanovitvi občine oz. o aktu občinskega sveta na lokalnih ravneh.

Ustavno sodišče je v zadevi U-I-172/294 zapisalo, da »teorija demokracije poudarja, da je učinkovitost demokratičnega procesa odvisna zlasti od (a) poštenih volitev na vseh ravneh, ki omogočajo oblikovanje predstavniških organov države in lokalne samouprave v skladu z voljo ljudstva, (b) od javnega nadzora nad zakonodajno, sodno in izvršno vejo oblasti, ter (c) od priznane pravice do politične opozicije vsakokratni oblasti (1. odstavek).« K takšni formulaciji pravzaprav ni nič dodati, morda le da bi točka (a) lahko vključevala tudi pravico, da oblast izvršujejo neposredno na podlagi referenduma oziroma plebiscita. Ustavno sodišče je v svoji sodni praksi varovalo ustavne vrednote v razmerju do referenduma. V zadevi U-I-111/04 so ustavni sodniki še podrobneje zapisali, da je bistvo demokracije, »da lahko vrednote, ki jih varuje Ustava, in med njimi posebej temeljne človekove pravice in svoboščine (Preambula k Ustavi), prevladajo nad demokratično sprejetimi odločitvami večine (26. odstavek).« V zadevi U-I-45/09 pa je Ustavno sodišče zapisalo, da »ustava neposrednega odločanja ljudi na referendumu ne postavlja v podrejen položaj.«

Referendum ali plebiscit nedvomno predstavljata neusahljivi vir slovenske državnosti, ki sodi med temeljne vrednote slovenske ustavne ureditve. Kljub temu oziroma prav zaradi tega se je potrebno vprašati, ali je mogoče pravico do referenduma tudi omejevati ter pod kakšnimi okoliščinami. Omejevanje pravice do referenduma je nujno samo takrat, kadar trči ob najbolj temeljne vrednote slovenske ustavne ureditve. Še v teh primerih pa je prepoved odločanja državljanov mogoča le na podlagi striktnih kriterijev ter uporabe načela sorazmernosti. Pravico do referenduma bi bilo mogoče omejiti samo tedaj, ko bi bila prepoved primerna in nujna za doseg končnega cilja varovanja temeljnih ustavnih vrednot. Sama prepoved pravice do referenduma je mogoča samo v primerih, ko bi bila prepoved sorazmerna z varovanjem temeljnih ustavnih dobrin, kamor sodijo na primer človekove pravice in temeljne svoboščine.

Prepoved referenduma naj bi bila v skladu s prakso Ustavnega sodišča nekakšno preventivno sredstvo za preprečevanje neposrednega odločanja

ljudstva na referendumu o protiustavnih zakonskih predlogih oziroma o že sprejetih zakonih. Ustavno sodišče je takšno utemeljitev obrazložilo s tem, da »ustava in odločbe Ustavnega sodišča ne zavezujejo samo Državnega zbora kot zakonodajalca, temveč tudi državljane, kadar oblast izvršujejo neposredno z odločanjem o posameznem zakonu na referendumu (sklep Ustavnega sodišča št. U-II-3/03 z dne 22. 12. 2003, OdlUS XII, 101).« Tako mora Ustavno sodišče v vsakokratnem primeru opraviti tehtanje ustavnih vrednot ter na njegovi podlagi oceniti, ali je dopustno poseči v človekovo pravico do referenduma, oziroma v drugo ustavno vrednoto (glej 1. odstavek 21. člena Zakona o referendumu in ljudski iniciativi (ZRLI)).

288

Ustavno sodišče mora pri presojanju v pravico do referenduma opraviti test sorazmernosti oziroma prekomernih posegov. Pri tem bi moralo US presoditi, ali je prepoved referenduma v skladu s ciljem, ki ga US želi zavarovati. Prepoved referenduma mora biti utemeljena s ciljem zavarovanja drugih ustavnih dobrin, tako da čim manj vpliva na pravice in interese prizadetih državljanov, ki ne bodo mogli izvrševati svoje, tj. človekove pravice do odločanja na referendumu. Ustavno sodišče je v svoji sodni praksi že zapisalo, da morajo biti ukrepi za omejevanje ustavnih pravic »primerni za dosego zakonodajalčevih ciljev, potrebni za njihovo implementacijo glede na objektivne interese državljanov ter ne smejo biti izven vsakega razumnega razmerja do družbene oziroma politične vrednosti teh ciljev« (U-I-77/93, 39. odstavek). V ustavno zavarovane pravice je mogoče posegati le, »kolikor je to neogibno potrebno za uresničevanje zakonodajalčevega cilja«.

Če se pravna argumentacija omejevanja ali celo prepovedi pravice do referenduma v razmerju z drugimi ustavnimi vrednotami zanemari, se postavi vprašanje, ne samo kaj sploh še ostane od institucije referenduma, iz katere izvira in na podlagi katere je utemeljena slovenska državnost, ampak tudi kaj še ostane od legitimnosti slovenske ustavnopravne ureditve. Pravica do referenduma je neusahljivi vir slovenske državnosti in ustavnopravnega reda. Njeno neupravičeno in neustrezno obrazloženo omejevanje pa ne bi pomenilo le prekomerni poseg v pomembno ustavno dobrino, ampak tudi zanikanje izvora slovenske državnosti in pravne države. Omejevanje pravice do odločanja na referendumu je mogoče samo v izjemnih pravnih situacijah zaradi varstva temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Načelo pravne države zahteva, da gre pravico do odločanja na referendumu omejiti samo na podlagi striktne in obrazložene uporabe načela sorazmernosti. Naslednji pododdelek obravnava ustavno pritožbo kot pravno sredstvo za varovanje človekovih pravic v slovenskem pravnem redu.

3. 2. Ustavna pritožba: temelj svobodne demokratične družbe

Slovenski ustavnopravni red pred letom 1991 ni dovoljeval vložitve ustavne pritožbe zoper posamične akte državnih organov, zaradi kršitve človekovih pravic ali temeljnih svoboščin. Človekove pravice posameznikov niso bile zagotovljene in varovane, zaradi česar je prihajalo do številnih zlorab in arbitrarne uporabe pravnih pravil. Posamezniki so v sodnem sistemu zaman iskali varuha, ki bi jim varoval temeljne pravice in svoboščine. Šele s sprejetjem Ustave RS 23. decembra 1991 se je rodil nov pravni institut ustavne pritožbe. Ustava RS tako v 160. členu določa, da Ustavno sodišče odloča o ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin s posamičnimi akti. Ustavna pritožba je v slovenski ustavnopravni red prinesla novo kakovostno, etično ter vrednostno dimenzijo, saj je v ospredje ustavnega varstva postavila človeka in ne oblasti, kot je veljalo v totalitarnem sistemu.

Pravica do vložitve ustavne pritožbe je temeljna ustavna kategorija, ki posameznikom omogoča, da lahko vložijo ustavno pritožbo zaradi kršitve človekove pravice ali temeljne svoboščine zoper posamični akt, s katerim je državni organ, organ lokalne skupnosti ali nosilec javnih pooblastil odločil o pravici, obveznosti ali pravni koristi posameznika ali pravne osebe (1. odstavek 50. člen Zakona o ustavnem sodišču (ZUstS)). Pomeni pravno sredstvo posameznika v razmerju do državnih in drugih organov, s katerim lahko uveljavlja varstvo temeljnih pravic in svoboščin. Zato lahko pravico do ustavne pritožbe označimo kot temeljno pridobitev in tudi kot temelj svobodne demokratične družbe.

289

Dvajset let po prelomu s totalitarnim režimom in s prihodom svobodne demokratične družbe pravni institut ustavne pritožbe še vedno pomeni enega od vrednostnih stebrov slovenske svobodne demokratične družbe. Prav zato pa presenečajo mnenja nekaterih strokovnjakov in nosilcev javnih funkcij, ki v zadnjem času pozivajo, da je potrebno pravico do vložitve ustavne pritožbe omejiti. Ustavno sodišče naj bi tako v prihodnje po prosti presoji odločalo, katero ustavno pritožbo bo sprejelo v obravnavo. Izbiri naj bi opravljal na osnovi še neznanih kriterijev, povezanih s »pomembnostjo« in »nujnostjo« zadeve za slovenski ustavnopravni red. V skladu s temi mnenji se ustavno sodišče naj ne bi več opredeljevalo do vseh vloženi pritožb. »Nepomembne« pritožbe nikoli ne bi prišle do ustavnih sodnikov. Predlagana ureditev naj bi nekako sledila zgledu ameriškega Vrhovnega sodišča, ki si samo izbira zadeve za obravnavo.

Takšni predlogi zrejo v napačno smer in so neutemeljeni. Kažejo na šibko raven uresničevanja načel pravne države in človekovih pravic v slovenskem

javnem prostoru. Le redko bi si v slovenskem prostoru upal trditi, da sta slovenska demokratična družba in njen ustavnopravni red že dosegla takšno stopnjo zrelosti in demokratičnosti, da je v sedanjem trenutku, zgolj dvajset let po padcu totalitarnega režima, že nastopil čas, da bi se lahko omejil temeljni pravni institut slovenskega ustavnopravnega reda za varstvo temeljnih pravic in svoboščin. Le redki bi lahko zagovarjali tezo, da je v slovenskem pravnem redu uresničeno načelo pravne države in vladavine prava. Še več, omejevanje pravice do ustavne pritožbe ne more biti upravičeno in dopustno niti tedaj, ko se načeli pravne države in varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin učinkovito uresničujeta. Toliko bolj zapisano velja za slovenski javni prostor.

290 Slovenska demokratična družba izhaja iz mračne zgodovinske izkušnje, ki nam sporoča, da posamezniki še do nedavnega niso imeli pravice oziroma možnosti vlagati ustavne pritožbe zaradi kršenja temeljnih pravic in svoboščin. Oblast je te pravice samovoljno teptala, zlorabljala in se ni ozirala na pravice posameznikov ter je varovala le privilegije peščice »samo-izbranih«. Zakaj naj bi prav zaradi oz. kljub naši zgodovinski izkušnji posegli v temeljno pravico do ustavne pritožbe, ni niti najmanj jasno.

Nekateri strokovnjaki omenjajo visok porast zadev na Ustavnem sodišču, ki naj jih ta organ ne bi mogel presojati v razumnem roku. Vendar številke kažejo drugačno sliko. Ustavno sodišče je v letu 2007 prejelo 3937 ustavnih pritožb, leta 2008 je prejelo 3132 pritožb, leto kasneje pa le še 1495, predvsem zato, ker se je število ustavnih pritožb s področja prekrškov občutno zmanjšalo. Število ustavnih pritožb se torej zmanjšuje. Zato argument prevelikega porasta ustavnih pritožb odpade. Vendar pa se moramo tudi v primeru, če bi bil porast višji, spomniti na 5. člen Ustave RS, ki v prvem odstavku določa, da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Država mora zato posredno zagotavljati, da bo Ustavno sodišče zmoglo obravnavati vse ustavne pritožbe, ki jih prejme. Še več, država mora zagotoviti, da bo Ustavno sodišče s svojim osebjem zmoglo obravnavati vse zadeve in se bo izogibalo izdaji ne-obrazloženih sklepov o zavrženju ustavnih pritožb.

Kljub vsemu pa v slovenskem javnem prostoru prevladuje prepričanje, da so v slovenski demokratični družbi človekove pravice varovane le v formalnopravnih aktih, medtem ko primanjkuje doslednega spoštovanja človekovih pravic. Pravica do ustavne pritožbe je pridobitev svobodne demokratične družbe ter njenega ustavnopravnega varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Alternative za ustavno pritožbo ne sme in ne more biti. Omejevanje pravice do ustavne pritožbe bi nas vse pripeljalo nazaj v preteklost, ko se je samovoljno odločalo, kdaj in komu so bile kršene človekove pravice. Učinko-

vitejše sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin pa je mogoče doseči le s prostim dostopom posameznika do Ustavnega sodišča.

Zaključek

Šibko uresničevanje varstva človekovih pravic ne pripomore k učinkovitemu uresničevanju načel pravne države in vladavine prava. Ni dovolj le, da država varuje človekove pravice ter žrtvam kršitev človekovih pravic zagotavlja pravično zadoščenje. Države si morajo prizadevati, da posamezno področje sistematično uredijo v korist vseh prebivalcev. Prihodnje desetletje bo pokazalo, ali se bo slovenski pravni red učinkovito odzval na naraščajoče število kršitev človekovih pravic. Ne nazadnje ne pretiravamo, če zapišemo, da gre za preživetje varstva človekovih pravic v slovenskem pravnem redu, kot ga poznamo danes.