



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

9 | 2009

Argumentiranje v pravni državi

Suverenost, ljudstvo in človekove pravice

Prispevek k razumevanju konceptov

Sovereignty, the People and Human Rights

Andraž Teršek



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/447>

DOI: 10.4000/revus.447

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2009

Number of pages: 45-64

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Andraž Teršek, « Suverenost, ljudstvo in človekove pravice », *Revus* [Spletna izdaja], 9 | 2009, Datum spletne objave: 10 novembre 2011, ogled: 17 juillet 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revus/447> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revus.447>

All rights reserved

Andraž Teršek

Suverenost, ljudstvo in človekove pravice

Prispevek k razumevanju konceptov

Članek obravnava štiri vidike suverenosti. Prvi vidik je teoretična predpostavka, da je politična oblast utemeljena s suvereno odločitvijo naroda kot nosilca neodtujljive pravice do politične samoodločbe in samobitnosti. Pojem naroda gre razumeti kot skupek zgodovine in tradicije, temeljnih pravil, načel, vrednot, pričakovanj ipd. Je širši od pojma ljudstva kot skupnosti določenih in živečih posameznikov. Ljudstvo ni suvereno, tudi ne njegova volja. Ljudstvo je v slovenski predstavniki demokraciji (le) nosilec oblasti za vzpostavitev in legitimacijo vladajoče strankarske politike. Svojo neposredno vez s suverenostjo izčrpa z volitvami. To je drugi vidik. Tretji vidik je dejstvo, da je državna oblast le bolj ali manj avtonomna, ne pa dejansko suverena. Suverenost kot politični in moralni koncept zahteva očitno in prepričljivo vez s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami ter s človečnostjo, kot smotrom in ciljem suverenosti. Njim gre pripisati suverenost – kot politično in moralno kakovost. Tako je tudi v Republiki Sloveniji, kjer je uveljavljen model temeljske ustavne demokracije.

Ključne besede: narodna, ljudska in državna suverenost, človečnost, oblast ljudstva, človekove pravice in svoboščine, modeli ustavne demokracije (edninski, dvojniški, temeljski), Slovenija

*Človekove pravice so neodtujljive, ker so utemeljene
v sami človeški naravi, zato jih nihče ne more izgubiti.
Človekove pravice so v notranji zvezi z obćim dobrim.
Absolutno neodtujljive so v svojem bistvu.*

Jacques Maritain¹

1 UVOD

Koncept suverenosti je trajno prisoten v pravni znanosti, predvsem pri njenih ustavnopravnih poudarkih. Je pogosto uporabljen element tako v pravniškem diskurzu kot tudi v sferi dnevnopolitičnega dogajanja. Posebej pogosto se uporablja pri temah, ki zadevajo Evropsko unijo oziroma nadnacionalne institucije,

1 Jacques Maritain, *Človek in država*, Ljubljana, Študentska založba (Claritas), 2002, 123–124.

zakonodajo in politike.² Pa naj gre za suverenost v povezavi z državno oblastjo,³ ljudstvom, narodom,⁴ tržnim kapitalizmom,⁵ nadnacionalno upravljanim političnim procesom ali njegovimi posameznimi elementi.⁶ Suverenost se pogosto uporablja tudi v slovenski pravni znanosti in dnevni politiki. Vendarle pa se razumevanje ali razlaga tega koncepta ne zdita vselej teoretično najbolj posrečena, tudi ne pravilna. Zato želim v tej razpravi skromno prispevati k razumevanju konceptov suverenost, ljudstvo in človekove pravice. Pojasniti želim tudi svoje razumevanje konceptov suverenost naroda, oblast ljudstva, državna suverenost in vezi med oblastjo ljudstva in suverenostjo. Zdi se mi namreč primerno razlikovati pomen in stopnjo suverenosti glede na narod, ljudstvo in državo.

Temeljne človekove pravice in svoboščine, ki niso le trajno prisotne v pravni znanosti in pri dnevnopolitičnem dogajanju, pač pa se iz obeh zornih kotov zdijo tudi odločilne, imajo s konceptom suverenosti tesno, tudi enkratno vez.⁷ A dogaja se, da tudi prevladujoče razumevanje te vezi med temeljnimi človekovimi pravicami in konceptom suverenosti bodisi ni teoretično prepričljivo bodisi premalo poudarja tisto, kar se zdi za to vez bistvenega pomena: omejenost sleherne politične volje in oblasti s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami na eni strani ter status teh pravic in svoboščin kot nečesa najvišjega, v tem smislu torej dejansko suverenega, na drugi strani.

Oboje, tako pravilnost razumevanja koncepta suverenosti kot njegove vezi s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami, se zdi pomembno za teoretično utemeljitev modela demokracije, ki je prisoten v določeni politični skupnosti. Ta teoretični model ni sam sebi namen, temveč pomembno vpliva na iskanje prepričljivih odgovorov na nekatera konkretna in pomembna družbena (pravna, politična, institucionalna ipd.) vprašanja.⁸

2 Glej npr. John Tillotson, Nigel Foster, *Text, Cases and Materials on European Union Law*, London, Sidney, Portland, Oregon, Cavendish Publishing Limited, 2003, predvsem 3. pogl.

3 Glej npr. Leonid Pitamic, *Država*, Ljubljana, Cankarjeva založba, 1996; ali pa Leonidas Pitamic, *A Treatise On the State. Selected Works*, let. 1, Ljubljana, Ministry of Justice, 2008.

4 Glej npr. Jürgen Habermas, *Private and Public Autonomy, Human Rights and Popular Sovereignty*, v Obrad Savić (ur.), *The Politics of Human Rights*, London, New York, Verso, 1999.

5 Glej npr. Abram Chayes, Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty*, Cambridge, Massachusetts, London, England, Harvard University Press, 1995.

6 Glej npr. Gianfranco Poggi, *The State: Its Nature Development and Prospects*, Cambridge, Polity Press, 1990.

7 Prim. Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1998.

8 Med takšnimi pomembnimi vprašanji je na primer vprašanje pristojnosti ustavnega sodišča. Tudi na primer vprašanje, ali ustavno sodišče sme vsebinsko presoati akt o spremembi ustave, ki ga je z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev sprejel državni zbor kot ustavodajni organ. Menim, da takšna pristojnost ustavnega sodišča načeloma ni sporna. O tem sem pisal že v Andraž Teršek, *Ustavnopravna strnjenska izbrisanih*, *Pravna praksa* 49–50/2008, priložila II–VIII. O teoretičnih temeljih ustavnosodnih pristojnosti sem pisal predvsem v Andraž Teršek, *Legitimnost kot prvina političnih in pravnih konceptov sodobne ustavne demokracije*,

V tem eseju bom zato pozoren na tri, sicer povezane teme. Prvič, ponujam skromni prispevek k razumevanju koncepta suverenosti. Predvsem s primerjalnim ozirom na povezanost koncepta suverenosti z narodom, ljudstvom in državo. V drugem delu poskušam koncept suverenosti povezati s temeljnimi človekovimi pravicami. Najprej z umestitvijo temeljnih človekovih pravic v jedro suverenosti *per se*, potem pa z domnevo o značaju suverenosti sodobne doktrine temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Tretji del pomeni poskus utemeljitve modela ustavne demokracije v Sloveniji na temelju, postavljenem v prvih delih razprave, in s (ponovnim) poudarkom temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Razpravo končuje kratka sinteza razmišljanj o povezovanju suverenosti z narodom, ljudstvom, državo in temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami.

2 OBLAST LJUDSTVA

Ne glede na ugovore in kritična opozorila zoper demokratičnost kot kakovost politične realnosti naše družbe, posebej ko gre za njene sistemske posebnosti in praktične podrobnosti, vendarle živimo demokracijo.⁹ V središče političnega sistema, tudi slovenskega, so postavljeni *ljudje*.¹⁰

V preambuli k Ustavi Republike Slovenije je zapisano:

Izhajajoč iz Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije,¹¹ ter temeljnih človekovih pravic in svoboščin, temeljne in trajne pravice slovenskega naroda do samoodločbe, in iz zgodovinskega dejstva, da smo Slovenci v večstoletnem boju za narodno osvoboditev izoblikovali svojo narodno samobitnost in uveljavili svojo državnost, sprejema Skupščina Republike Slovenije Ustavo Republike Slovenije.

doktorska disertacija (mentor prof. dr. Ciril Ribičič), Ljubljana, Pravna fakulteta v Ljubljani, 2008, 7. in 9. pogl. Dostopno na: <http://www.pint.upr.si/centri/center-za-povezano-znanost-in-razvoj/legitimnost-kot-prvina-politichnih-in-pravnih-konceptov-sodobne-ustavne-demokracije/view> (15. 4. 2009). Na splošno glej npr. David Held, *Modeli demokracije*, Ljubljana, Krt, 1989; Bruce Ackerman, *We the People 1: Foundations*, Cambridge, Massachusetts, London, The Belknap Press of Harvard University Press, 1992; Robert A. Dahl, *Uvod v teorijo demokracije*, Ljubljana, Krt, 1997; Robert A. Dahl, *Democracy and Human Rights Under Different Conditions of Development*, v Savić 1999 (op. 4); Larry Alexander, *Constitutionalism. Philosophical Foundations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

9 Glej npr. Noam Chomsky, *Profit pred ljudmi*, Ljubljana, Tigr, 2005; Mitchel S. Muncy (ur.), *The End of Democracy II: A Crisis of Legitimacy*, Dallas – Texas, Spence Publishing Company, 1999; Francis Fukuyama, *Konec človeštva. Posledice revolucije v biotehnologiji*, Tržič, Učila, 2003; Antonio Negri, Michael Hardt, *Imperij*, Ljubljana, Študentska založba, ČZKZ, 2003; Antonio Negri, Michael Hardt, *Multituda. Vojna in demokracija v času imperija*, Ljubljana, Časopis za kritiko znanosti, domišljijo in novo antropologijo, Politikon, 2005.

10 Prim. Maritain 2002 (op. 1), 1. pogl. Maritain prav koncepte suverenosti, ljudstva, naroda in človekovih pravic, hkrati pa njihova stičišča, pojasni na enkratni način. Prim. tudi Niclas Berggren, Nils Karlson, Joakim Nergelius (ur.), *Why Constitutions Matter*, London, Transaction Publisher, New Brunswick, 2002, vii.

11 Ta v III. točki določa, da »Republika Slovenija zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije ...«.

V 3. členu pa Ustava Republike Slovenije pravi:

Slovenija je država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe.

V Sloveniji ima oblast ljudstvo. Državljanke in državljanji jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno.

Ustava Republike Slovenije torej določa, da je Republika Slovenija utemeljena na in v *slovenskem narodu*, njegovi *neodtujljivi pravici do samoodločbe* in njegovi *samobitnosti*, da izhaja iz *temeljnih človekovih pravic in svoboščin*, da je država *vseh svojih državljanek in državljanov* in da *ima oblast ljudstvo*.¹²

Ljudje so izvor politične oblasti. Tudi njene legitimacije.¹³ Gre za organizacijsko legitimacijo ali za temelj legitimacije politične oblasti, ki se udejanja v okvirih sodobnega ustavnštva.¹⁴ Ljudski izvor in legitimacijski temelj oblasti za ustavnopravno teorijo pomenita tudi teoretično predpostavko, s katero doktrinarno utemeljimo in legitimiramo politično oblast. Takšen teoretični pristop zadeva predvsem temelj vzpostavitve in legitimnosti vsakokratne, dnevnopolitične oblasti v sodobnih, ustavnih in predstavniških demokracijah.

S tega teoretičnega gledišča je zatorej vsakokratna vladajoča politika legitimirana z odločitvijo volilnih upravičencev kot ljudstva na periodičnih, predvsem pa splošnih, enakih, transparentnih in obveščenih, pod temi temeljnimi pogoji pa tudi demokratičnih volitvah.¹⁵ Dnevnopolitična (tudi strankarska ali strankarskokoalicijska) in zakonodajna oblast na ta način izvirata iz ljudstva in sta z glasovanjem (izbiranjem) ljudstva organizacijsko (vzpostavitevno) legitimirani.¹⁶ Ljudstvo politično oblast neposredno uresničuje na naslednjih

12 Ustava Republike Slovenije, *Uradni list Republike Slovenije*, št. 33-1409/91-I, 28. december 1991 (v nadaljevanju Ustava). Primeren angleški izraz za to bi bil verjetno *popular authority* ali pa *political authority of the people*.

13 Prim. Ivan Kristan, Ciril Ribičič, Franc Grad, Igor Kaučič, *Državna ureditev Slovenije*, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, 1994, I. poglavje; Ivan Bele in drugi, *Nova ustavna ureditev Slovenije. Zbornik razprav*, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, 1992, pogl. I., II. in IV.; Lovro Šturm (ur.), *Komentar Ustave Republike Slovenije*, Ljubljana, FPDEŠ, 2002 (v nadaljevanju *Komentar Ustave*); glej komentar 1. in 3. člena Ustave Republike Slovenije; o zgodovinskem razvoju suverenosti slovenskega naroda (ne ljudstva) v poglavju o preambuli ustave, str. 30 in nasl.

14 Za strnjeno analizo in pojmovno utemeljitev ustavnštva glej Andraž Teršek, *Ustavnštvo in novo ustavnštvo*, *Pravna praksa* 9/2009 (glej tam navedeno literaturo, z opombo, da je ta izraz prvi predlagal Andrej Kristan). Novo (evropsko) ustavnštvo želi predvsem zagotoviti ali omogočiti slehernemu posamezniku, da bo nosilec temeljnih pravic in svoboščin in da se bo podrejal prav tistim omejitvam (pravicam, svoboščinam in interesom drugih), za katere lahko moralno utemeljeno in racionalno pri(po)znano predpostavimo, da je hkrati tudi sam njihov avtor in da jih bo zato tudi želel uresničevati in spoštovati. Tudi v tem doktrinarnem pogledu ima ustavnštvo ljudski značaj.

15 Prim. Slavko Gaber, *Predstavništvo in demokracija* (uvod), v Slavko Gaber (ur.), *Volilni sistemi*, Ljubljana, Krt, 1996.

16 O tem podrobneje v Teršek 2008 (op. 8), 9. pogl.

volitvah ali z neposrednim sprejemanjem odločitev na referendumih, ki in če so zavezujoči. To neposredno izvrševanje oblasti s strani ljudstva pa pomeni tudi uresničevanje suverenosti v smislu politične oblasti v državi le ob vsakokratnih volitvah, ne pa tudi ob običajnem referendumskem glasovanju, razen če je predmet takšnega referendumskega odločanja, katerega izid je tudi pravno zavezujoč, neposredno povezan z vprašanjem politične suverenosti kot politične samoodločbe (samoopredelitve) naroda.¹⁷ Oblast ljudstva je zatorej v modelu predstavniške demokracije z reprezentativnim mandatom in s splošno ter enako volilno pravico neposredno povezana s suverenostjo in v tem pogledu suverena zgolj v okviru volilnega procesa in volilne legitimacije vladajoče (strankarskokoalicijske) oblasti.¹⁸

3 SUVERENOST NARODA

Ideja o ljudeh kot nosilcih oblasti je neposredno povezana z načelom demokratičnosti,¹⁹ ki je tudi temeljno ustavno načelo civilizacijskega okolja, v katerem živimo. Neposredno povezana pa je tudi z načelom in teoretično predpostavko o suverenosti naroda. Narod gre razumeti kot politični koncept, ki pooseblja in predstavlja določeno zgodovino in tradicijo, določena temeljna pravila (norme), vrednote in načela, pa tudi interese, hotenja, pričakovanja ipd. preteklih in bodočih rodov. Tudi kot politično skupnost, politični duh, politično samobitnost z določeno in vsaj deloma opredeljivo vsebino.

Narod ima (pod določenimi pogoji, ki jih opredeljuje mednarodno pravo)²⁰ pravico do samoopredelitve in samoodločbe, do uresnitve politične samobitnosti v obliki države. Dejansko to pravico uresniči politično organizirana skupnost konkretnih in živečih posameznikov, ki politično in po vzpostavitvi države pomeni ljudstvo.²¹ Tako narod kot politični in ustavnopravni koncept razpola-

17 Referendumsko glasovanje in plebiscitarno odločanje ljudi pomenita tudi uresničevanje suverenosti le v primeru, ko sta vsebina ali predmet odločanja neposredno povezana z vprašanjem suverenosti: npr. odločitev naroda o samostojnosti v okviru države ali odločanje o prenosu dela suverenih pravic državne oblasti na nadnacionalne organizacije. O tem sem pisal v Andraž Teršek, *Ustavna demokracija in konstitucionalizem: (evropska) izhodišča in onkraj njih*, Portorož, XII. dnevi javnega prava, zbornik, 2003; Andraž Teršek, O zlorabi referendumov, s primerom 'votlosti' referendumskega odločanja, *Revus* (2005) 4.

18 V tem primeru gre za oblast ljudstva z močjo politične suverenosti, ki bi ji lahko dodali ustrezno v angleškem prevodu kot *popular sovereignty* ali *sovereignty of the people*.

19 Ustava, 1. člen: »Slovenija je demokratična republika.«

20 Prim. Juraj Andrassy, Božidar Bakotić, Budislav Vukas, *Mednarodno pravo*, Zagreb, Školska knjiga, 1995.

21 Prim. Komentar Ustave 2002 (op. 13), 45–46. Avtor Peter Jambrek pojasnjuje, da »pred-ustavna, nad-ustavna in naravnopravna legitimnost« pravice slovenskega naroda do samoodločbe »izvira tudi iz mednarodnopravnih dokumentov in iz skupne zgodovinske usode slovenskega naroda«, v Komentar Ustave 2002 (op. 13), 47. Glej tudi Ciril Ribičič, *Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije*, Ljubljana, Uradni list Republike Slovenije, 1992.

ga tudi z ustavodajno oblastjo. V tem pogledu je narod suveren. Ni in ne more pa biti suvereno ljudstvo v smislu tukaj in zdaj živeče skupnosti državljanov, volilnih upravičencev ali prebivalcev, ki so ob teritoriju in pretežno učinkoviti oblasti eden od treh temeljnih elementov države. Zato tudi njegova trenutna, empirična volja (*voluntas*, tudi interesi, mnenja, prepričanja, pričakovanja, zahteve ipd.) v zvezi z določenim vprašanjem, ki je splošnega družbenega pomena, ni suverena.²² Narod kot koncept zato ni suveren v svoji pravici do politične samobitnosti zaradi ali prek ljudstva, pač pa neodvisno od volje ljudstva.

Teoretična shema se zdi hermenevitično sklenjena. Ideja (predpostavka) o suverenosti naroda pomeni, da je ustavno načelo demokratičnosti, ki obliko državne ureditve opredeljuje kot demokratično, utemeljeno z načelom suverene samoodločitve (politične samoopredelitve) naroda oziroma njegove politične samobitnosti. Iz te pa vznikla ustavno načelo, da imajo politično in organizacijsko-legitimacijsko, tudi (re)vzpostavitevno oblast v državi ljudje oziroma ljudstvo.²³ Iz zornega kota prvine legitimnosti to pomeni, da politična oblast predstavlja *oblast zaradi ljudi*²⁴ in zaradi *človečnosti*.²⁵

Posebej je treba poudariti, da v tej teoretični shemi oziroma pri tem konceptu suverenosti in ljudstva koncept naroda ni izključujoč oziroma absolutno povezan z državo in oblastjo. »Ljudstva« in »države« kot »organizirane politične skupnosti državljanov ne smemo prek pravice do samoodločbe (samoopredelitve in politične samobitnosti) neposredno in izključevalno povezovati zgolj s skupno zgodovino, kulturnim izročilom, tradicijo, etničnimi značilnostmi ipd., vezanimi na narod. »Ljudstvo« je z vidika države koncept, ki ga opredeljuje predvsem pravna vez državljanstva, pa tudi drugačna pravna vez, ki izraža pripadnost določenemu kolektivnemu nosilcu državne oblasti in pravnemu redu, ki se razteza nad določenim teritorijem in tamkajšnjim prebivalstvom. Zato »slovensko ljudstvo« (morda bi bilo bolje zapisati *ljudstvo Republike Slovenije*) ne more biti zgolj skupnost državljanov v ožjem in dobesednem smislu, »ki jo povezuje in opredeljuje ista zgodovinska usoda« ali celo »ključna zgodovinska izkušnja v prelomnem času realizacije pravice do samoodločbe 23. decembra 1991«. Ljudstvo Slovenije predstavljajo ljudje, ki so kot pravni subjekti in volilni upravičenci podrejeni njenemu pravnemu redu in pretežno učinkoviti oblasti. Glej Komentar Ustave 2002 (op. 13), 47. Nasprotno bi šlo za koncept na »volji naroda« temelječega nacionalizma, tudi nacionalistične in etnično opredeljene homogenosti. Takšen koncept ljudstva pa gre zavrniti. Od trenutka, ko prestopimo zgodovinsko prelomnico od naroda, ki si želi države, k narodu, ki je dobil državo ali ki je postal država, moramo govoriti o ljudstvu (tudi naciji), ki ga opredeljuje državljanska ali drugačna pravna vez z določeno politično oblastjo, v smislu pravice do političnega odločanja pravzaprav *volilna upravičenost*. Ljudstvo Republike Slovenije so vsi državljani in državljanke Republike Slovenije, kot to določa prvi odstavek 3. člena Ustave Republike Slovenije.

22 Prim. Maritain 2002 (op. 1), 60. Prim. o tem tudi Andraž Teršek, Schmittova teorija legalnosti in legitimnosti, *Revus* (2008) 8, pogl. 3., predvsem 55 in 59.

23 Podrobneje o tem v Teršek 2008 (op. 8), pogl. 9.1.3.

24 Na tem mestu sem sprva želel zapisati, da gre tudi za oblast ljudi nad ljudmi in zaradi ljudi. Vendar sem to namero opustil, da ne bi tvegala napačnega razumevanja mojih sporočil. Oblast ljudi nad ljudmi bi bila mišljena le v operativnem ali organizacijskem, torej izvedbenem smislu. Sicer pa gre oblast, kot poskuša utemeljiti ta razprava, zakonom oziroma pravu, vladavini prava, s poudarkom na temeljnih človekovih pravicah, svoboščinah in načelih. Zato je res, da ljudem ne vladajo drugi ljudje, temveč zakoni in Pravo.

25 Prim. Maritain 2002 (op. 1), 2. pogl.

Politična oblast potrebuje za svoj obstoj in za svoje delovanje pristno legitimacijo, ki je ne more utemeljiti nobena druga instanca (kot na primer Bog,²⁶ ideologija, zgodovinski cilji, razredni interesi ipd.) razen *ljudi in človečnosti*.²⁷ Gre torej za pravno veljavno, ustavnopravno in mednarodnopravno institucionalizirano legitimacijo, za institucionalizirane temelje vzpostavitve, upravičenosti in organizacije oblasti. Takšna oblast ljudi, tudi ljudstva, se, kot se zdi, prilega načelom svobode, politične samoodločbe in samoopredelitve (samobitnosti) naroda. Idejo, da je ljudstvo (edini) nosilec oblasti, je zatoj treba razumeti kot organizacijsko ustavno načelo in legitimacijsko izhodišče, ki izhaja iz koncepta ljudstva kot predstavnika naroda in naroda kot politične skupnosti z določenimi in opredeljivimi lastnostmi, ki izražajo predvsem določeno zgodovino, tradicijo, temeljna pravila in načela, hotenja in pričakovanja ipd. Narodu gre politična samobitnost kot suverena pravica do politične samoopredelitve. Ljudstvo je del naroda. Tako politično kot tudi pravno izhaja iz naroda. Politično obstaja zaradi predpostavke o suverenosti naroda pri političnem samoopredeljevanju (organiziranju v obliki države) in njegove politične samobitnosti. Na ta način je ljudstvo v modelu predstavniške demokracije z reprezentativnim mandatom in s splošno ter enako volilno pravico neposredno povezano s suverenostjo, uresničuje pa jo kot nosilec in uresničevalec vrhovne ali najvišje oblasti za vzpostavljanje in legitimiranje vsakokratne (strankarskokoalicijske) vladajoče politike.

4 SUVERENOST TEMELJNIH ČLOVEKOVIH PRAVIC IN SVOBOŠČIN

V nadaljevanju bom poskusil dopolniti temeljne razloge o tem, zakaj lahko suverenost pripišemo samo temeljnim človekovim pravicam in svoboščinam.

Bistvo sodobne ustavne demokracije (sam ji dodajam še oznako liberalno-socialna)²⁸ in novega ustavnštva, kot rečeno, ni neposredno, na primer refe-

26 Sodobno ustavnštvo se na nekaterih mestih v literaturi označuje tudi kot »civilna religija«. Ta oznaka nima ničesar opraviti s tistimi institucionaliziranimi religioznimi izročili, ki »sve-to« ločujejo od »posvetnega«. Glej Larry Siedentop, *Democracy in Europe*, London, Penguin Books, 2003. Prim. tudi Fukuyama 2003 (op. 9), 128, ki pravi, da je bistvo modernega liberalizma odstranjevanje religije kot osnove za politično ureditev.

27 Človečen -čna -o prid., človečnejši knjiž. 1. *ki kaže v odnosu do okolja pozitivne moralne lastnosti; človeški*: skušal je biti človečen do nasprotnikov; človečno ravnanje 2. *ki ima za človeka značilne lastnosti*: razumljivejši je in človečnejši kot druge osebe. Človečiti -im nedov., publ. *delati kaj človeško, dobro, plemenito; humanizirati*: umetnost nas človeči; človečiti stvarnost / človečiti odnose med ljudmi. Človečnost -i ž 1. *lastnost človeka, ki kaže v odnosu do okolja pozitivne moralne lastnosti*: prebuditi človečnost v človeštvu; cenili so njegovo globoko človečnost; težnja po človečnosti / boj za človečnost medsebojnih odnosov; človečnost vzgojnih postopkov 2. *redko človekost*: človek zaradi svoje človečnosti hrepeni po sreči. *Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša ZRC SAZU*, Iskanje po Slovarju slovenskega knjižnega jezika, gesla 7176–7200), <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html>.

28 Podrobneje o tem v Teršek 2008 (op. 8), 7. pogl.

rendumsko uveljavljanje vsakokratne večinske volje ob določenem vprašanju. Njuno bistvo je prav ustavnopravno omejevanje te volje.²⁹ Načeli o suvereni politični samobitnosti naroda in oblasti ljudstva imata zato globlji pomen. Neposredno sta povezani s temeljnimi pravili in načeli politične organizacije oziroma političnega procesa, v katerem se institucionalizirano oblikujejo in sprejemajo zavezujoče odločitve. Torej z ustavnimi temelji političnega in pravnega sistema, ki jim pripisujemo značaj moralne utemeljenosti, racionalnega priznanja in razumnosti. Ti so varovalni mehanizem pred spremenljivostjo, čustvenostjo, nepremišljenostjo, nevednostjo ali moralno kratkovidnostjo, lahko tudi sprijenostjo večinske volje. Središče teh temeljnih načel in vrednot so temeljne človekove pravice in svoboščine.

Oblast ljudstva je neposredno povezana s pretehtano, glede na obstoj dobrih in prepričljivih razlogov najboljšo možno in razumno oziroma racionalno priznано in moralno utemeljeno družbeno ureditvijo, ki jo vzpostavljajo temeljna pravila in načela.³⁰ Ta mora biti utemeljena z vrednoto »spoštovanja« in si mora prizadevati za enakopravno varstvo slehernega posameznika, njegove svobode in njegovega dostojanstva.³¹ Suverenost je neposredno povezana s posameznikom kot človeškim in moralnim bitjem, posameznikom kot »osebo« in s človečnostjo. Pravzaprav je tako utemeljena. Pristna suverenost zato lahko izhaja le iz koncepta temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ki so lastne in priznane slehernemu posamezniku kot »osebi« in katerih smoter je zagotavljanje človečnosti. Predpostaviti gre, da je suverenost ljudskega značaja kot človečnost vgrajena v temelje institucionaliziranega družbenega življenja. Materija ustave kot najvišjega pravnega akta države institucionalizirano izraža bistvo tega temelja. Iz njega vznika težnja po varstvu slehernega posameznika in sleherne manjšine. Zato ne moremo govoriti o suverenosti ljudstva in njegove večinske volje. To bi pomenilo diktaturo večine in spremenljive človeške volje. Govoriti moramo o suverenosti človečnosti in o suverenosti enakopravnega dostojanstva slehernega posameznika. Suverenost se odmika od »voluntas« na področje »ratio« in naprej v sfero človečnosti kot moralne kakovosti, ki naj se kaže pri razumevanju in uresničevanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin kot nečesa dejansko najvišjega, vrhovnega in neodtujljivega.³²

29 Razliko med neposredno demokracijo, posredno demokracijo in referendumom, ki je medij med obema, je večje pojasnil Pitamic. Glej Pitamic 2008 (op. 3), 51.

30 Obstoječa temeljna pravila in načela so predpostavljena kot »najboljša možna ureditev« ali kot ureditev, ki ima največ možnosti, da postane objekt širšega družbenega konsenza. Podobno lahko govorimo o socialnem liberalnodemokratskem sistemu kot o vzpostavitvi okoliščin in pogojev za doseganje »najboljših možnih rezultatov« in na ta način uresničevani »volji ljudstva«. Prim. Nicola Matteucci, *Novoveška država*, Ljubljana, FDV, 1999, 225; Alexander 1998 (op. 8), 3–4.

31 Prim. Boštjan M. Zupančič, *O spoštovanju. Pismo iz Strasbourga*, Ljubljana, GV Založba (zbirka Pravna praksa, 4), 2006.

32 Treba je ponovno spomniti na Schmittovo politično filozofijo, ki utemelji tudi to razlikovanje. Glej Teršek 2008 (op. 22).

Suverenost zatorej izraža najvišjo vrednost, vrhovnost temeljnih pravil, načel in vrednot političnega procesa in pravnega reda v okviru socialno-liberalnega demokratičnega (novega) ustavnštva. To si mora po najboljših močeh prizadevati za uresničevanje človečnosti. Sklicevanje na suverenost pomeni sklicevanje na ta temeljna pravila, načela in vrednote, ki prav zaradi svoje racionalne prepričljivosti in moralne utemeljenosti, usmerjene k človečnosti, sploh omogočajo, da oblast izvršujejo ljudje zaradi ljudi in človečnosti. Temeljna pravila, načela in vrednote utemljujejo politično samobitnost.³³ Na tako razumljeno suverenost gre gledati kot na *razlog* za sklicevanje na oblast ljudstva (glej 3. člen Ustave Republike Slovenije), ki v modelu predstavniške demokracije z reprezentativnim mandatom in s splošno ter enako volilno pravico pomeni organizacijsko izhodišče in legitimacijo vsakokratne politične in predstavniške oblasti. Suverenost uteleša tisto, kar lahko spoznamo in priznamo za suvereno in zaradi česar je nekaj lahko vrhovno ali suvereno. To pa je tisto, kar zaradi svoje vrednosti vzpostavlja in utemljuje politični proces in pravni red, kar utemljuje in omejuje sleherno uresničevanje oblasti, kar vzpostavlja in utemljuje tisto, kar je normativno zavezujoče: to je moč racionalno prepričljivega in moralno utemeljenega argumenta, tudi moč logike, ki je v funkciji zagotavljanja človečnosti. Vladavina takšnega argumenta je univerzalni pogoj za univerzalnost temeljnih pravil, vrednot in načel, med katerimi imajo osrednje mesto temeljne človekove pravice in svoboščine. Državljan – posameznik je pri tem kot politični subjekt predvsem abstrahirana oseba, nosilec pravic in obveznosti, imetnik dostojanstva in statusa enakopravnega subjekta. Enakopravnost, spoštovanje in dostojanstvo morajo biti med temeljnimi normami (socialno-)liberalnega in demokratičnega političnega sistema.³⁴ Tu gre iskati izvor človečnosti in njeno suverenost. Človečnost pogojuje suvereno politično samobitnost naroda in izvrševanje oblasti s strani ljudi zaradi ljudi.³⁵

5 DRŽAVNA SUVERENOST

Sodobni pogled na suverenost zato ne pomeni več tistega, kar je suverenost v povezavi z oblastjo pomenila izvirno, v času svojega nastanka oziroma v obdobju absolutizma.³⁶ Njena vrhovnost, nedeljivost, absolutnost in

33 Podobno, a zaradi drugačnih nadaljnjih izpeljav ne povsem enako teoretično predpostavko najdemo v že predstavljeni Schmittovi ustavnopravni teoriji, ki govori o konstitutivni in enoznačni volji ljudstva, da ustanovi politično organizirano skupnost v obliki države, ki povezuje homogeno ljudstvo in katere primarna sposobnost mora biti zagotavljanje varnosti pred drugimi državami.

34 Prim. Andrew Z. Drzemczewski, *European Human Rights Convention In Domestic Law. A Comparative Study*, Oxford, Clarendon Press, Oxford University Press, 1985.

35 Prim. Maritain 2002 (op. 1), 4. pogl.

36 Glej Matteucci 1999 (op. 30), 2. pogl., 186–187; Anton Stres, *Svoboda in pravičnost*, Celje, Mohorjeva družba, 1996, V. pogl.

osredotočenost je lahko podana le na način oziroma v smislu, kot je bilo pojasnjeno zgoraj. Suverenosti kot takšne zato ne moremo več pripisovati ne posameznikom, ne konkretnemu živečemu ljudstvu in ne institucijam. Pripisujemo jo lahko le normam, temeljnim načelom in vrednotam, predvsem pa temeljnim človekovim pravicam in svoboščinam ter z njimi neposredno povezanim načelom vladavine prava, demokratičnosti, socialnosti, svobode, dostojanstva, spoštovanja ipd. Gre za elemente človečnosti in za sredstva, ki naj omogočijo njen razcvet. Tudi narodu lahko potemtakem pripišemo (priznamo) suvereno pravico do politične samoopredelitve in samobitnosti (oziroma suverenost kot politično in moralno kakovost) samo v primeru, če ga razumemo v vsebinskem smislu, kot je bilo pojasnjeno zgoraj, in če narod kot koncept ostaja prepričljivo povezan s temeljnimi pravili (normami), načeli in vrednotami, med katerimi imajo osrednje mesto dostojanstvo, spoštovanje in druge temeljne človekove pravice in svoboščine, ki naj omogočijo razcvet človečnosti.³⁷

Dejanske suverenosti pa tudi ne moremo pripisati državi. S praktičnega, političnega vidika tisto, kar se z neposrečenim sklicevanjem na suverenost pripisuje državi kot značilnost njene avtoritete, ne pomeni bistveno več kot le določeno (pogojeno in spremenljivo) stopnjo njene avtonomije, samostojnosti, tudi vrhovnosti. Ta je v funkciji zagotavljanja, spoštovanja in uresničevanja teh pravil, načel in pravic.³⁸ Avtonomija državne oblasti obstaja predvsem zaradi temeljnih človekovih pravic in svoboščin, ki so v funkciji avtonomije posameznika kot osebe, njegove integritete, dostojanstva in končno človečnosti. Država je institucionalizacija odgovornosti za vzpostavitev, uresničevanje in ohranjanje te avtonomije posameznika, za zaščito in uresničevanje teh temeljnih pravic, svoboščin in načel, za uresničenje človečnosti.³⁹

Suverenost naroda se kot politično dejanje pravzaprav izčrpa s samoodločbo in ustavodajno utemeljitvijo politične skupnosti (in v tem smislu s samoopredelitvijo ali uresničeno samobitnostjo).⁴⁰ Od tod naprej se je treba osredotočiti na širše in vsebinsko razumevanje suverene politične samobitnosti naroda kot skupka

37 Glej 3. pogl. in op. 21.

38 Zelo nazorno to pojasnjuje Maritain 2002 (op. 1), 219–220, 235 idr. Že na str. 60 pa zapiše: »Država ni in nikoli ni bila zares suverena.« Za razvoj koncepta suverenosti in o polemikah glede njegove današnje vloge glej Negri in Hard 2003 (op. 9), 67–170; Negri in Hard 2005 (op. 9), 314–325.

39 V tem smislu ima država nad teritorijem in ljudstvom vrhovno oblast. Glej Maritain 2002 (op. 1), 69. Prim. tudi Matteucci 1999 (op. 30); Alec Stone Sweet, *Governing With Judges. Constitutional Politics In Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000; Joseph H. H. Weiler, Marlene Wind, *European Constitutionalism Beyond the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

40 Samoodločba naroda za vzpostavitev politične skupnosti in konsenz glede vsebine njenih ustavnih pravnih temeljev je prva teoretična predpostavka. Vešče jo je utemeljil Schmitt. Glej Teršek 2008 (op. 22).

tistih temeljnih pravil (norm), načel in vrednot, ki politični skupnosti omogočajo oblikovati, razviti in ohraniti njeno identiteto. Njeno jedro morajo biti temeljne človekove pravice in svoboščine in temeljna ustavna načela o vladavini prava in demokratičnosti. Samo slednja ohranjajo značaj pristne suverenosti. Ljudstvo, zakonodajna oblast in njuna volja v razmerju do tega jedra niso suvereni.

Tudi oblast ljudstva se mora ukloniti prav tistim omejitvam, ki hkrati vzpostavljajo politični prostor za politični obstoj ljudstva (tj. državo) in določajo omejitve sleherni politični oblasti: vzpostavitevna samoodločba naroda (samobitnost),⁴¹ ustavni red,⁴² splošno uveljavljeni in učinkoviti standardi vladavine prava in demokratičnosti⁴³ ter temeljne in ustavne človekove pravice in svoboščine, katerih suverenost omejuje politično in pravno avtonomijo držav in pristojnosti njihovih naddržavnih povezav.

Koncept suverenosti gre zato v dnevnem pravniškem in političnem diskurzu uporabljati le v povezavi s temeljnimi človekovimi pravicami, svoboščinami in načeli.⁴⁴ Ob tem se je treba zavedati pogojne in omejene avtonomije države in njene oblasti, ki ni dejansko suverena. Pozoren je treba biti na omejene pravodajne pristojnosti nadnacionalnih političnih tvorb. Končno pa v ustavni in predstavniški demokraciji, ki je vzpostavljena v Sloveniji, ne gre zamenjevati neobstoječe suverenosti ljudstva z legitimacijsko-vzpostavitevno oblastjo ljudstva kot skupka volilnih upravičencev in pravnih subjektov.

Krog vzpostavitve in utemeljitve politične skupnosti ljudi (državne v smislu samobitnosti in naddržavne organiziranosti držav) se zdi sklenjen prav v točki temeljnih človekovih pravic in svoboščin in temeljnih načel demokratičnosti in vladavine prava. Predpostaviti gre, da je ta točka moralno utemeljena in racionalno priznana.⁴⁵ Politična vzpostavitev in utemeljitev sta možni zaradi te točke in sta hkrati v funkciji njene uresničitve.⁴⁶ Suverenost je zato kakovost narodove politične samobitnosti, države ali sleherne politične oblasti le, dokler se ne pretrga vez s temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami ter s človečnostjo, ki so smoter in cilj suverenosti.

41 Z nujno teoretično predpostavko o konsenzu glede vsebine ustavnih pravnih temeljev politične skupnosti.

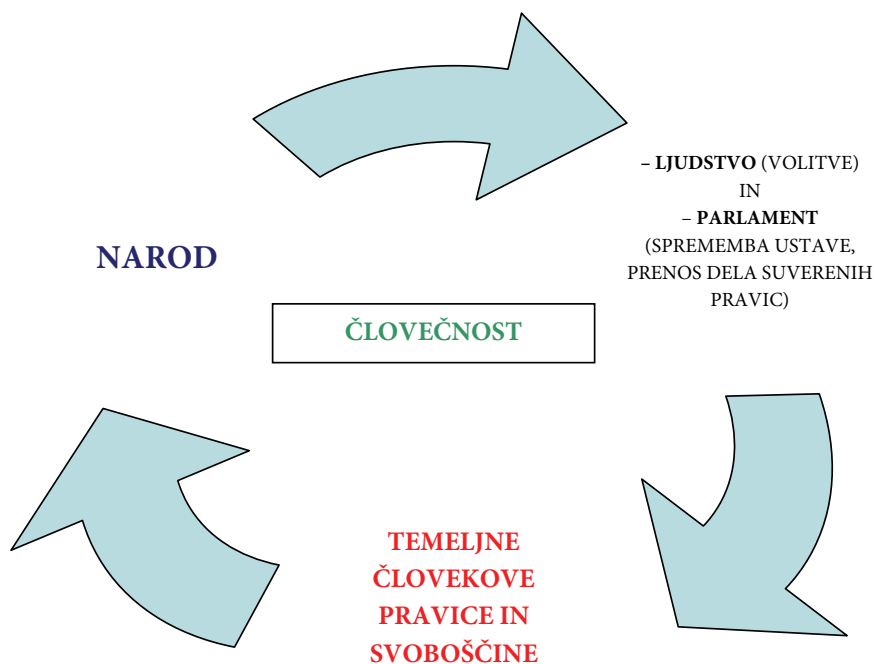
42 V najširšem smislu besede: določbe ustave, temeljna ustavna načela, razlaga in vsebina določb ustave (ustavnosodni precedensi, ustavnopravna doktrina, ustavno pravilna zakonodaja in univerzalni ustavnopravni diskurz) in mednarodno pravo.

43 Pri tem gre dejansko za minimalne skupne standarde, kot jih določajo organi in institucije Sveta Evrope, predvsem Evropsko sodišče za človekove pravice. Dobro je, če ali kadar k temu lahko prištejemo tudi njihovo nadgradnjo v nacionalnih ustavnih redih v širšem smislu.

44 Dejanska suverenost temeljnih človekovih pravic in svoboščin je druga teoretična predpostavka.

45 Tudi ta sklep lahko štejemo za (nujno) teoretično predpostavko.

46 To je tretja nujna teoretična predpostavka.



Sklenjeni krog **suverenosti**, z njeno vpetostjo med tri temeljna izhodišča in iz zornega kota države

6 MODEL USTAVNE DEMOKRACIJE V SLOVENIJI

Pomuditi se moramo še ob vprašanju modela ustavne demokracije, kakršen je uveljavljen v Republiki Sloveniji. Tudi iz takšnega modela lahko razberemo težišče suverenosti. Hkrati pa ustavna ureditev koncepta suverenosti ustvarja model ustavne demokracije.

V središče pozornosti postavljam Ackermanovo trojno delitev modela demokracije na monistično (edninsko), dualistično (dvojniško) in fundacionalistično (temeljsko) demokracijo ali demokracijo temeljnih pravic.⁴⁷ Ackermanu ta delitev demokracije služi kot orodje pri iskanju odgovora na vprašanje, ali in v kolikšni meri je *ljudstvo* (angl. *the People*) v določeni državni entiteti resnično

47 Ackerman 1991 (op. 8), 3–17. Slovenjeni izrazi v oklepajih so predlog Andreja Kristana, ki jim brez posebnih ali utemeljenih pridržkov pritrjujem.

»suvereno«, kakšen in kolikšen del oblasti se ob vsakokratnih volitvah prenese z nosilca suverenosti na njenega izvajalca (zakonodajalca in vlado) ter, ne nazadnje, kdo je tisti organ oziroma institucija, ki dokončno in zavezujoče odloča o najpomembnejših vprašanjih, ki zadevajo pogodbeni oziroma ustavni ustroj politične in pravne skupnosti.

Osrednja značilnost *edninskega* ali monističnega modela demokracije je v tem, da mandat, pridobljen z volilnim rezultatom, vsakokratno oblast pooblašča za sprejemanje tako rekoč vsakršnih odločitev. Kot primer lahko navedemo čisti tip angleškega tradicionalnega modela o suverenosti parlamenta. Ljudstvo svoje pritrjevanje ali nasprotovanje sprejetim odločitvam pokaže na naslednjih volitvah.

V *dvojniškem* ali dualističnem modelu demokracije mora vsakokratna oblast za sprejem radikalnih odločitev oziroma odločitev, ki pomembno spreminjajo ustaljeno podobo družbenopolitičnega sistema, pridobiti soglasje oziroma podporo ljudstva.

Model demokracije temeljnih pravic ali model *temeljske* demokracije (z neposrečeno tujko fundacionalistični) predstavlja demokracijo, v kateri ni le oblast, temveč tudi ljudstvo samo vezano na določena trajna, sorazmerno nespremenljiva in zavezujoča načela in vrednote, ki se kažejo v izročilu in doktrini temeljnih človekovih pravic in svoboščin.⁴⁸

Postavlja se vprašanje, kakšen model demokracije je potemtakem uveljavljen v Republiki Sloveniji. Pred leti sem v eni izmed svojih razprav zapisal, da »značilnosti slovenske ustavne ureditve pričajo o tem, da v Sloveniji zagotovo ni uveljavljen edninski (monistični) model demokracije«. ⁴⁹ To trditev želim tukaj popraviti. Sklep, da gre v Sloveniji za mešani model dvojinke (dualistične) demokracije in temeljske (fundacionalistične) demokracije temeljnih pravic, sem oblikoval v času, ko v Ustavo Republike Slovenije še ni bila vpisana sprememba, ki odločilno določa model slovenske ustavne demokracije.

V prid dokazovanju o očitnem pretrganju vezi med ljudstvom in suverenim političnim samoopredeljevanjem se zdita odločilno pomembni dve institucionalni dejstvi iz ustavnega reda Republike Slovenije. Prvič, besedilo Ustave Republike Slovenije že samo po sebi prekinja razmerje med volilnimi upravičenci kot ljudstvom in Ustavo Republike Slovenije. Državljeni Republike Slovenije namreč nimajo ustavno zagotovljene pravice ali mož-

48 Ackerman analizo te teorije in njeno aplikacijo na severnoameriški ustavni in politični sistem nadaljuje v knjigi *We the People II. Transformations*, Cambridge, Massachusetts, London, England, The Belknap Press of the Harvard University Press, 1998. Prim. Alexander 1998 (op. 8), kjer najznamenitejši ameriški ustavnopravni teoretiki utemeljujejo svoja videnja modela ameriške demokracije.

49 Glej Teršek 2003 (op. 17); tudi Teršek 2008 (op. 8), 7.3.3.x pogl.

nosti, da bi sami in neposredno zahtevali uvedbo postopka za spremembo ustave.⁵⁰

Drugo odločilno dejstvo pa izhaja iz vsebine 3.a člena Ustave. Po tej ustavni določbi namreč referendum o prenosu izvrševanja dela suverenih pravic države na mednarodne organizacije in o vstopu države v obrambno zvezo z drugimi državami ni obvezen. Odločitev o referendumskem ugotavljanju volje ljudstva je prepuščena presoji in odločitvi Državnega zbora Republike Slovenije.⁵¹ Z ustavnim pogojem, da je takšen »prenos izvrševanja dela suverenih pravic« na mednarodno organizacijo ali vstop v obrambno zvezo dopusten le, če ta organizacija ali zveza temelji na spoštovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin, demokratičnosti in načel pravne države, se ustava sicer odziva na vsebinsko pojmovanje in predpostavljene vsebinske kriterije suverene pravice do politične samoopredelitve in suverenosti temeljnih človekovih pravic, svoboščin in načel, kot je bilo pojasnjeno zgoraj. Torej kot skupek tradicije, zgodovine, duha, teženj, interesov, vrednot, pravil in načel, ki jih izraža ustavni red v širšem pomenu besede, pri čemer so poudarjene temeljne človekove pravice in svoboščine, ki so postavljene v (tudi institucionalizirane kot) jedro *samobitnosti* in *človečnosti*. A to seveda ne pomeni ustavne institucionalizacije suverenosti ljudstva kot skupnosti državljanov in državljanov Republike Slovenije, volilnih upravičencev ali pravnih subjektov.

Ob tem pa je treba posebej poudariti še dve zadevi. Prvič, sintagma v 3.a členu Ustave, da lahko država prenese »izvrševanje dela suverenih pravic« na mednarodno organizacijo, ni posrečena. Suverene pravice države so pravica do politične samoopredelitve in samobitnosti in temeljne človekove pravice in svoboščine. Država teh pravic ne bo prenesla na mednarodno organizacijo. Omenjena sintagma se zdi sprejemljiva le, če se kot suverena pravica države šteje pravica do določene stopnje avtonomije, ki jo ima država v funkciji zaščite, razvoja in uresničevanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter temeljnih načel. Kot elementov

50 Postopek za spremembo ustave ureja ustava v členih od 168 do 171. Predlog za začetek postopka za spremembo ustave lahko da dvajset poslancev državnega zbora, vlada ali najmanj trideset tisoč volivcev. O predlogu odloči državni zbor z dvotretjinsko večino glasov navzočih poslancev. Državni zbor sprejme akt o spremembi ustave z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev. Državni zbor mora predlagano spremembo ustave predložiti v sprejem volivcem na referendumu, če to zahteva najmanj trideset poslancev. Sprememba ustave je na referendumu sprejeta, če zanjo glasuje večina volivcev, ki so glasovali, pod pogojem, da se glasovanja udeleži večina vseh volivcev. Sprememba ustave začne veljati z razglasitvijo v državnem zboru. Očitno je, da vez med ljudstvom in suverenostjo v tem primeru ni neposredna, zato tudi ni tesna. Med spremembe ustave in ljudstvo ponovno vstopajo glavni politični subjekti: proces spremembe ustave lahko steče le z odobritvijo dveh tretjin poslancev državnega zbora.

51 Ustava Republike Slovenije, 3.a člen, prvi odstavek: »Slovenija lahko z mednarodno pogodbo, ki jo ratificira državni zbor z dvotretjinsko večino glasov vseh poslancev, prenese izvrševanje dela suverenih pravic na mednarodne organizacije, ki temeljijo na spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, demokracije in načel pravne države, ter vstopi v obrambno zvezo z državami, ki temeljijo na spoštovanju teh vrednot.« Drugi odstavek: »Pred ratifikacijo mednarodne pogodbe iz prejšnjega odstavka lahko državni zbor razpiše referendum.«

človečnosti in kot orodja, ki naj omogoči njen razcvet. To avtonomijo ima država, kot rečeno, samo če ohranja in dokler ohranja prepričljivo vez s temi pravicami in načeli. Takšna avtonomija se potem, če se ob izpolnjenosti teh pogojev šteje za suvereno pravico države, lahko deloma prenese v (pravno in politično) izvrševanje mednarodni organizaciji, ki je utemeljena na teh istih temeljnih pravicah, svoboščinah in načelih, dokler z njimi ohranja prepričljivo vez.

Drugič, tudi v primeru odločitve Državnega zbora Republike Slovenije, da razpiše referendumsko glasovanje o vstopu države v takšno mednarodno organizacijo, je iz istih razlogov, pojasnenih v prejšnjem odstavku, očitno, da volilni upravičenci (državljeni in državljanke) neposredno ne uresničujejo suverenosti, pač pa (le) politično oblast.

Ob zapisanem vendarle ni videti potrebe, še manj nujnosti, da bi v Ustavo Republike Slovenije zapisali narod namesto ljudstvo.⁵² Velja pa na ustavnopravno oziroma teoretično primeren način razumeti pomen konceptov suverenost,

52 Na potrebno razlikovanje med ljudstvom in narodom na eni strani ter oblastjo in suverenostjo na drugi je nedavno opozoril Andrej Kristan. Glej njegov članek Za razpravo o družbotvornem pomenu ideoloških simbolov, *Pravna praksa* 10/2008, 18–19. Prim. Michel Troper, *Tre esercizi di interpretazione costituzionale*. 3. »La sovranità nazionale appartiene al popolo«. L'articolo 3 della Costituzione francese del 1958, v Paolo Comanducci in Riccardo Guastini (ur.), *Analisi e diritto* 1990. *Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, Giappichelli, 1990, 215–234.

Neposrečen je na primer naslednji učbeniški zapis o suverenosti, če zadeva utemeljevanje ustavnega reda s suverenostjo ljudstva na modelu ustavne in predstavniške demokracije v Sloveniji, z reprezentativnim poslanskim mandatom, četudi s splošno in enako volilno pravico: »Ljudska suverenost je (ideološko) načelo, ki označuje ljudstvo kot nosilca suverene oblasti v posamezni, družbeno urejeni skupnosti. Z njim se izraža zamisel o tem, da vsa oblast v državi izhaja iz ljudstva in pripada ljudstvu ter da nosilci oblasti delujejo kot predstavniki ljudstva. Na tej zamisli je zgrajen model demokratične oblike političnega sistema, v katerem so nosilci oblasti s strani ljudstva pooblaščenji izvajalci državne oblasti. Ljudska suverenost je tudi moderni način ideologizacije državne oblasti ... Za razliko od državne suverenosti, ki obeležuje najvišjo oblast v družbi, označuje ljudska suverenost nosilca državne oblasti, to je ljudstvo«; glej Kristan, Grad, Kaučič in Ribičič 1994 (op. 13), 16. Nosilca državne oblasti, kot je bilo prikazano zgoraj, v ustavnem redu Republike Slovenije označuje načelo ljudstva, ne pa načelo suverenosti ljudstva. Ljudstvo ni nosilec suverenosti oziroma suverene oblasti, če je s tem mišljeno več kot le volilno vzpostavljanje in legitimiranje vladajoče, strankarskokoa-licijske politike v Republiki Sloveniji kot ustavni, predstavniški (posredni) demokraciji z reprezentativnim mandatom ter splošno in enako volilno pravico. Podobno neposrečen je zato tudi Komentar Ustave 2002 (op. 13), 45–46, če zadeva Republiko Slovenijo. Posebej § 8 in 9, kjer je celo zapisano, da ljudstvo razpolaga z ustavodajno oblastjo, da ima ljudstvo suverenost in ustavodajno moč in da to konkretizira Ustava Republike Slovenije v členih 168–171. To preprosto ne drži. Posebna previdnost je umestna tudi pri razumevanju razlikovanja med narodom in ljudstvom, med suvereno pravico naroda do samoodločbe in oblastjo ljudstva, o čemer teče beseda v Komentarju Ustave. Slednji to vprašanje obravnava na str. 47–48, § 13–16. Slovensko ljudstvo, bolje ljudstvo Republike Slovenije, opredeljuje pravna vez državljanstva, ne pa morebiti *zgolj* »ista zgodovinska usoda« in »državotvorna izkušnja v prelomnem času realizacije pravice do samoodločbe«. Suverena pravica naroda, ki omogoči realizacijo državo-tvornosti, zagotovi prostor za oblast ljudstva, za avtonomijo državne oblasti in za suverenost temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Glej op. 21.

narod, ljudstvo ter temeljna ustavna načela, pravice in svoboščine. Seveda tudi razmerje med temi koncepti. Kadar je torej mišljeno, da gre za »transcendentno zgodovinsko bit, sestavljeno iz vseh preteklih, sedanjih in bodočih rodov«,⁵³ ko imamo torej v mislih slovenski narod kot sintezo politično opredeljive skupnosti, z njeno zgodovino, tradicijo, vrednotami, težnjami in političnimi ravnanji, kadar je mišljena vsebina ustavnega reda v Republiki Sloveniji, kadar so mišljeni vsebinski kriteriji in razlogi legitimnosti, ko gre za politično samobitnost, kadar mislimo na vladavino prava, kot jo vzpostavlja v Sloveniji veljavni ustavni red, in ko gre, ne nazadnje, za institucionalizacijo človečnosti prek temeljnih človekovih pravic, svoboščin in načel, je treba uporabljati besedo narod.⁵⁴ Nasprotno pa je treba uporabljati besedo ljudstvo, kadar mislimo na konkretno živeče posameznike in na koncept ljudstva kot izvora ali nosilca organizacije, vzpostavitve in legitimacije vladajoče, strankarskokoalijske politike.⁵⁵

Ob dejstvih, da ustava torej ne omogoča državljanom zahtevati uvedbe postopka za spremembo ustave⁵⁶ in da državni zbor ni zavezan k razpisu referendumu, niti ko gre za vprašanje prenosa izvrševanja dela suverenih pravic na naddržavne organizacije ali obrambne zveze držav, dejansko stanje na prvi pogled spominja prav na edninski (monistični) model demokracije.

A ker je tudi pristojnost državnega zbora pri omenjenem prenosu dela suverenih pravic z besedilom 3.a člena Ustave izrecno in kategorično pogojena s tem, da zadevne naddržavne organizacije in obrambne zveze temeljijo na načelih spoštovanja človekovih pravic, demokratičnosti in vladavine prava, se zdi umesten sklep, da tudi iz zornega kota pristojnosti Državnega zbora Republike Slovenije ta država pomeni model ustavne demokracije temeljnih človekovih pravic in načel (v prvi vrsti načel pravnosti in demokratičnosti) oziroma *temeljne demokracije*.

Za utemeljitev tega sklepa je treba navesti še druge pomembnejše elemente:⁵⁷

- (1) Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije v tretjem odstavku določa enega od temeljnih razlogov za osamosvojitve Republike Slovenije: »... ob dejstvu, da SFRJ ne deluje kot pravno urejena država in se v njej hudo kršijo človekove pravice ...«;

53 Kristan 2008 (op. 52), 19.

54 Za razvojni prikaz nekaterih vidikov koncepta naroda glej Vincent P. Pecora, *Nations and Identities: Classic Readings*, Oxford, Blackwell Publishers, 2001.

55 Sodno vejo oblasti gre v obravnavanem teoretičnem okvirju pustiti ob strani, ker je s strani ljudstva legitimirana posredno, hkrati pa pomeni glavno protiutež dnevnopolitični in strankarski oblasti, ki jo predstavljata parlament in vlada. Slednja dejansko delujeta kot eno politično telo, ker (in če) ima vlada v parlamentu *de facto* zagotovljeno večino glasov poslancev.

56 Glej 3.a člen Ustave (op. 51) in IX. pogl. Ustave (op. 50).

57 Teršek 2003 (op. 17); tudi Teršek 2008 (op. 8), 7.3.3.x pogl.

- (2) preambula k Ustavi Republike Slovenije poudarja pomen človekovih pravic: »Izhajajoč iz ... temeljnih človekovih pravic in svoboščin ...«;⁵⁸
- (3) besedilo Ustave Republike Slovenije, določbe o temeljnih ustavnih načelih,⁵⁹ določbe o človekovih pravicah in svoboščinah,⁶⁰ določbe o neposredni uporabi mednarodnih dokumentov⁶¹ in določbe o pristojnostih ustavnega sodišča;⁶²
- (4) vloga Evropske konvencije o človekovih pravicah in sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v Sloveniji;⁶³
- (5) ustavnosodna praksa Ustavnega sodišča Republike Slovenije. Vse tiste odločbe, v katerih je ustavno sodišče postavilo meje državni oblasti in referendumskemu glasovanju državljanov, z namenom varstva ustavnih ali temeljnih človekovih pravic in svoboščin;⁶⁴
- (6) Komentar Ustave Republike Slovenije: »... ostaja njen (od Ustave – op.) najpomembnejši neposredni cilj varovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin vsakogar danes in tukaj ...«;⁶⁵
- (7) uveljavitev doktrine o pozitivnih obveznostih države in vertikalni učinek temeljnih človekovih in ustavnih pravic in svoboščin.⁶⁶

58 Prim. Ciril Ribičič, Interpretativna moč preambule ustava, Sarajevo, *Pravna misao* (2005) 3–4.

59 Predvsem 2., 3. in 5. člen Ustave.

60 Glej II. in III. poglavje Ustave.

61 Glej 8. člen Ustave.

62 Glej VIII. pogl. Ustave.

63 Prim. npr. zgolj odločbe Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. Up-123/95, Up-127/95, obe z dne 6. oktobra 1995, in Up-78/00 z dne 29. junija 2000 (www.us-rs.si). Prim. Komentar Ustave 2002 (op. 13), 140 in nasl. Na problem in nesprejemljivost zniževanja že dosežene ravni varstva pravic in svoboščin v Sloveniji na raven minimalnih strasbourških standardov sem že opozoril v več člankih. Enako je storil podpredsednik Ustavnega sodišča Republike Slovenije prof. Ciril Ribičič. Glej npr. Teršek 2008 (op. 8), 377 idr.; Ciril Ribičič, *Evropsko pravo človekovih pravic*, Ljubljana, Pravna fakulteta v Ljubljani (Scripta), 2007, 7. pogl.; Boštjan M. Zupančič, *Constitutional Law and the Jurisprudence of the European Court of Human Rights: An Attempt at the Synthesis*, *Revus* (2003) 1. Glej tudi nedavno (10. 2. 2009) odklonilno ločeno mnenje ustavnega sodnika Ribičiča v združenih zadevah št. Up-511/05 in Up-512/05 (www.us-rs.si). Seveda pa na temelju 8. člena Ustave Republike Slovenije v pravnem redu Republike Slovenije veljajo tudi drugi mednarodnopravni dokumenti s področja temeljnih človekovih pravic in svoboščin, med katerimi nekateri vsebujejo bolj, drugi pa nekoliko manj neposredno uporabljive (angl. *self-executing*) določbe. Prim. Komentar Ustave 2002 (op. 13), 140 in nasl.

64 Na primer in posebej odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije št. U-I-111/04 z dne 28. aprila 2004 (www.us-rs.si).

65 Komentar Ustave 2002 (op. 13), 30–35, 43–52, 107, 804–809.

66 Na primer odločba Ustavnega sodišča Republike Slovenije v združenih zadevah št. Up-555/03 in Up-827/04 z dne 6. julija 2006 (www.us-rs.si). Glej tudi Boštjan M. Zupančič, Komentar 5. člena Ustave, v Komentar Ustave 2002 (op. 13), 112 in nasl. Glej tudi Teršek 2008 (op. 8), 375.

7 SKLEP

Koncept suverenosti je treba razumeti drugače, ko gre za povezavo tega koncepta bodisi z narodom, ljudstvom, državo ali pa s človekovimi pravicami. Zdi se tudi, da gre pri prvih treh konceptih enkrat za sprejemljivo teoretično predpostavko o suverenosti kot suvereni pravici do politične samoodločbe in samobitnosti (narod), drugič za neobstoj dejanske suverenosti (ljudstvo) in tretjič zgolj za avtonomijo, ne pa za dejansko suverenost (država). Samo v primeru temeljnih človekovih pravic in načel se zdi, da lahko govorimo o dejanski in pristni suverenosti.

Narod gre razumeti kot skupnost ljudi, preteklih in bodočih rodov, ki jih povezujejo določena skupna zgodovina in tradicija, določena temeljna pravila (norme), načela in vrednote, tudi določene težnje in pričakovanja. Med njimi gre osrednje mesto spoštovanju, enakopravnosti, dostojanstvu in drugim temeljnim človekovim pravicam in svoboščinam, ki naj omogočijo razcvet človečnosti. Sprejemljiva se zdi predpostavka, da je tako razumljen narod nosilec suverene pravice do politične samoopredelitve oziroma politične samobitnosti. Ta je v funkciji zaščititi, razvijati in uresničevati omenjene vsebinske elemente naroda, da bi se uresničevala človečnost kot temeljni smoter politične organiziranosti ljudi. Tisto, kar je bilo vzpostavljeno kot rezultat suverene politične samoopredelitve naroda, se potem na ravni države odvija kot politični proces, v katerem kot glavna, ne pa tudi suverena igralca nastopata ljudstvo in vsakokratna vladajoča politika. Ta dva sta izpostavljena nadnacionalnemu (sodnemu in političnemu) nadzoru,⁶⁷ predvsem ko gre za vprašanje spoštovanja minimalnih standardov pri zaščiti temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Ljudstvo predstavljajo ljudje, ki imajo skupno določeno pravno vez z državo. Vsi njegovi predstavniki morajo uživati enakopravnost, enako spoštovanje in dostojanstvo. Na enak način morajo biti podrejeni pravnemu redu, ne glede na svojo siceršnjo vez s suvereno politično samoopredelitvijo naroda ob izoblikovanju države in ne glede na katerokoli osebno značilnost ali okoliščino. Ljudstvo kot politično organizirana skupnost živečih posameznikov je v ustavni in predstavniški demokraciji, z reprezentativnim poslanskim mandatom, čeprav z enako in splošno volilno pravico, le nosilec oblasti, s katero ljudstvo na vsakokratnih volitvah ponovno vzpostavi in legitimira vladajočo, predstavniško, strankarskokoalicijsko, dnevno politično oblast. Neposredna vez politične oblasti ljudstva s suvereno politično samobitnostjo naroda se s tem izčrpa. Še naprej in vselej pa ostaja sleherni posameznik posredno povezan s suverenostjo, dokler uresničuje prav tista temeljna pravila (norme), ki

⁶⁷ Glavno vlogo imata pri tem v evropskem prostoru organizacija Svet Evrope in Evropsko sodišče za človekove pravice. Glej Chayes in Handler Chayes 1995 (op. 5), Negri in Hard 2003 in 2005 (op. 9), Weiler in Wind 2003 (op. 39), Ribičič 2007 (op. 63).

so utemeljena z neodtujljivimi temeljnimi človekovimi pravicami in svoboščinami, temeljnimi načeli demokratičnosti, vladavine prava in socialnosti ter ne nazadnje temeljnimi vrednotami, ki ljudem hkrati omogočajo biti njihov nosilec.

Državna oblast je na drugi strani le bolj ali manj avtonomna in vrhovna, ko gre za njen teritorij in prebivalce, nikakor pa ni pristno suverena. Njena oblast je v funkciji smotra, da se institucionalno zagotovijo, zaščitijo in uresničujejo temeljne človekove pravice in svoboščine in temeljna načela vladavine prava, demokratičnosti, enakopravnosti, spoštovanja, dostojanstva itd. Človečnost je razlog za sklicevanje na avtonomnost in vrhovnost državne oblasti, ki se razteza na njenem ozemlju, in je predpogoj za njeno vrhovnost.

Za današnji čas se zdi primerno, če suverenost pripišemo le notranjemu, moralno utemeljenemu in racionalno priznanemu bistvu temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter temeljnemu načelom, kot so (vsebinska in pristna) demokratičnost, vladavina prava in socialnost.

O slovenski demokraciji je treba govoriti kot o ustavni demokraciji in kot o *temeljski demokraciji*: demokraciji temeljnih pravic, svoboščin in načel. Zanj so namreč bistvenega pomena kakovostni poudarki na ustavnosti, ustavnilstvu ter človekovih pravicah, svoboščinah in temeljnih načelih vladavine prava, socialnosti in demokratičnosti. Ne pa morebiti na politični (samo) volji parlamenta ali (samo)volji večine volilnih upravičencev.⁶⁸ V Republiki Sloveniji so suvereni temeljne človekove in ustavne pravice in svoboščine ter temeljna ustavna načela (pravne države in vladavine prava, socialnosti in demokratičnosti).

Nedvomno je danes v družbi prisotno precejšnje nelagodje, pravzaprav dvom o tem, ali je sploh še mogoče govoriti o konsenzu glede omenjenih temeljnih predpostavk in načel družbenega življenja. Smiselno je tudi postaviti vprašanje o empiričnih dokazih, da se tem predpostavkam in načelom še vedno priznava njihova temeljnost.⁶⁹ Tudi ko gre za temeljne človekove pravice in svoboščine. Predvsem pa, ko gre za idejo o ali težnjo po njihovi univerzalnosti. A dvom in (samo)spraševanje na to temo naj bosta predmet morebitne razprave ob kaki drugi priložnosti.

68 Slovenija je seveda res parlamentarna demokracija, a v organizacijskem smislu. Prim. France Bučar, v *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*, Ljubljana, Nova revija, 1998, 65, ki poudarja parlamentarnost slovenske demokracije, brez takšnega organizacijskega pojasnila oziroma brez morebitnega poudarka ustavne kakovosti demokracije. O »volji ljudstva«, njenih vidikih in pomanjkljivostih ter o razmerju med formalno in dejansko oblastjo razmišlja na str. 67–92. Na str. 84 zapiše, da je »prava demokracija samo neposredna demokracija«. Tako zapisanemu (četudi ne nujno tako in dobesedno mišljenemu) stališču, kot izhaja tudi iz te razprave, ne pritrujem.

69 Glede teh vprašanj kaže brati predvsem novejša besedila Slavoj Žižka, Alaina Badiouja, Antonia Negrija, Immanuela Wallersteina in drugih znamenitih mislecev našega časa.

Predstavitev avtorja

Dr. Andraž Teršek je diplomiral, magistriral in doktoriral na Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani. V letih 1999–2008 je bil zaposlen kot asistent na Katedri za teorijo in sociologijo prava Pravne fakultete v Ljubljani. Prejel je nagrado Zveze društev pravnikov Slovenije mladi pravnik. Je nekdanji pomočnik urednika revije Dignitas – slovenske revije za človekove pravice, urednik zbornika Pravna vprašanja o začetku in koncu življenja: abortus in evtanazija, avtor številnih člankov, razprav in analiz, večinoma o ustavnem pravu, ustavni demokraciji in ustavnosti, človekovih pravicah in svoboščinah, legalnosti in legitimnosti ter sodnem pravotvorju ESČP in Ustavnega sodišča RS. Spisal je nekaj uspešnih in odmevnih pobud za ustavnosodno presojo. Je tudi avtor knjige Svoboda izražanja (2007) in soavtor knjige Preludij demokracije – civilna družba in svoboda javnega komuniciranja (2005). Je član upravnega odbora Društva za ustavno pravo, potem pobudnik, soustanovitelj in sourednik revije Revus in predsednik Kluba Revus – Centra za raziskovanje evropske ustavnosti in demokracije. Kot raziskovalec je zaposlen na Primorskem inštitutu za naravoslovne in tehnične vede, Koper, Univerza na Primorskem, kjer je predstojnik Centra za povezano znanost in razvoj. Je tudi predsednik odbora Kolokvija Univerze na Primorskem.