

ODPRTA TRIBUNA

Ureditev človekovih pravic v prihodnji ustavi



Dr. Danilo
Türk

Pred letom pa pol, v deseti številki 1988, smo objavili pogovora z dvema predsednikoma, sveta in odbora za človekove pravice: Intervju Sodobnosti: Igor Bavčar, prof. dr. Ljubo Bavcon: dva predsednika o človekovih pravicah; zdaj je na svoji redni seji (20. 2. 1990) »Bavconov svet« pregledal in kritično ocenil svoje delo. Poudarek pri delu in delovanju tega sveta je bil in ostaja na strokovnosti, na povsem konkretnih predlogih za spremembo ustave in zakonov, nič manj seveda tudi naše sodne in kaznovalne prakse. Prav temu vidiku je posvečena tudi razprava, ki jo je na omenjeni seji imel dr. Danilo Türk, podpredsednik sveta. Prepričani smo, da so avtorjeve ugotovitve, razmišljanja in predlogi sveta, kot tudi pregled njegovega že opravljenega dela, zanimivi tudi za širši krog naših bralcev, saj je prav vprašanje človekovih pravic in svoboščin postalo preizkusni kamen vseh političnih strank in gibanj pri nas in v svetu.

Ur.

Živimo v državi, ki je od nastanka v tako rekoč stalnem konstituiranju in rekonstituiranju. Ustavno urejanje in preurejanje je zato ena poglobitvenih značilnosti našega političnega življenja in naša usoda. Ta vidik naše družbene stvarnosti ni mogel obiti dejavnosti Sveta za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, posebej še zato, ker je v sedanjih razpravah o ustavnem urejanju naše domovine naposled postalo jasno, da je prav ureditev in zagotovitev človekovih pravic na ustavni ravni eno temeljnih vprašanj, če ne sploh temeljno vprašanje prihodnje ustavne ureditve in naše prihodnosti.

Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin se je prvič soočil s problematiko ustavne ureditve že na začetku svojega dela, jeseni 1988 ob sprejemanju amandmajev k ustavi SFRJ. Spričo izkušenj iz takratnih razprav smo se odločili, da tudi sami aktivneje posežemo v oblikovanje tistih ustavnih rešitev, ki so posebno pomembne s stališča človekovih pravic. Določili smo posebno delovno skupino in decembra 1988 izdelali prvi celoviti osnutek ustavnih določb o človekovih pravicah. Odločili smo se, da naš prispevek za razpravo o ustavni ureditvi človekovih pravic zapišemo kot normativno oblikovano besedilo, t.j. kot določbe, kakršne naj bi po našem mnenju sestavljale temelj nove ustavne ureditve. Te določbe smo formulirali na podlagi uveljavljenih mednarodnih standardov, vsebovanih v mednarodnih pogodbah, ki jih je Jugoslavija že ratificirala, in standardov Evrop-

ske konvencije o človekovih pravicah, sprejete v Svetu Evrope. Upoštevali smo seveda tudi določila veljavne ustave in izkušnje v uresničevanju teh določil. Poleg normativno oblikovanega besedila možnih ustavnih določb pa smo v osmih tezah glede nekaterih bistvenih vprašanj pri zagotavljanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin podali svoje poglede na tiste ustavnopravne probleme, ki ne sodijo neposredno v okvir ustavnih določb o človekovih pravicah, vendar pa so s stališča uveljavitve teh določb bistvenega pomena. Med drugim smo v teh tezah poudarili naše stališče, da v miru ne bi smeli imeti vojaških sodišč, zavzeli smo se za to, da ustavno sodišče pridobi pristojnost za presojanje konkretnih pravnih aktov, kadar gre za vprašanja kršitev človekovih pravic itd.

Opisani pristop nam je omogočil, da je Svet izoblikoval celovit pogled na ustavno urejanje človekovih pravic in preciziral konkretne rešitve, ki smo jih pripravljene ponuditi v razpravo v ustreznem trenutku. Ta pristop se je izkazal kot učinkovit v lanskih razpravah o amandmajih k Ustavi SR Slovenije. Svet je na podlagi svojih, že prej opravljenih razprav, 4. aprila 1989 izdelal svoja stališča in predloge in jih 15. aprila objavil v dnevnem tisku. Ta stališča in predloge boste našli tudi med prilogami k poročilu Sveta, ki je bilo obravnavano v okviru 1. točke dnevnega reda današnje konference (priloga 10).

Naj za ponazoritev samo omenim, da smo takrat ponudili v razpravo nekaj formuliranih določb (npr. o svobodi veroizpovedi, o pravici do mirnega zborovanja in združevanja), glede nekaterih drugih vprašanj pa smo predlagali stališča do tega, kakšne naj bodo ustavne rešitve. Tako smo npr. predlagali stališče, naj bo uradnim organom dopuščeno, da posegajo v človekovi pravici do nedotakljivosti stanovanja in do nedotakljivosti dopisovanja samo izjemoma, ob natančno določenih pogojih in zlasti *samo na podlagi sklepa sodišča*. Z zadovoljstvom ugotavljamo, da so bili ti in še nekateri drugi predlogi sprejeti v ustavne amandmaje, ki jih je Skupščina SR Slovenije sprejela 27. septembra 1989. Glede preostalih predlogov pa upamo, da bodo sprejeti v nadaljnjih stopnjah pri spreminjanju ustavne ureditve. Naj ob tem ponovno poudarim, da naši predlogi pravzaprav ne vsebujejo povsem novih »izumov«, ampak tiste, tudi mednarodno uveljavljene rešitve, ki se nam zdijo primerne, ker je njihovo ustreznost potrdilo življenje, to je naše in tuje izkušnje.

Upamo, da bo besedilo, ki ga je izdelal Svet, pomenilo vsaj majhen prispevek k razpravi o novi ustavni ureditvi Slovenije kakor tudi k razčiščevanju vprašanj, ki zadevajo naše sožitje v skupni jugoslovanski državi. Menimo namreč, da je med najpomembnejšimi kriteriji tega sožitja prav odnos do človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno na primer s pravico narodov do samoodločbe kot ene od temeljnih človekovih pravic. Zato smo prepričani, da je sporazum o mestu človekovih pravic v novi ustavni ureditvi in o njihovi ustavnopravno zagotovljeni vsebini med poglavitnimi in vitalnimi vidiki konsekvence o življenju v skupni državi. Jugoslavija bo država, v kateri so človekove pravice vsem ustavno dosledno zagotovljene in dejansko spoštovane, ali pa je ne bo.

Glede na takšno prepričanje smo se v Svetu za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin odločili, da naše predloge pošljemo Ustavni komisiji Skupščine, Predsedstvu SR Slovenije, kakor tudi Zboru za ustavo in vsem političnim organizacijam, strankam in zvezam na Slovenskem.

S tem želimo pomagati pri razpravah o ustavnopravnih vprašanjih, torej pri razpravah, ki so pred vrati, in ki gotovo ne bodo ne lahke ne preproste.

K vsebini naših predlogov pa velja ta čas poudariti naslednje:

Besedilo o človekovih pravicah smo zasnovali kot prvo poglavje nove ustave, 1. člen pa naj bi se glasil:

»Človekove pravice in temeljne svoboščine, ki so zagotovljene s to ustavo, so temelj upravne ureditve države. Vse druge norme je treba razlagati in uresničevati tako, da se zagotovi spoštovanje ustavno določenih človekovih pravic.

Zagotovljeno je sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, določenih s to ustavo.«

Navedeno besedilo ima več pomembnih implikacij. Predvsem je v njem jasno izražena hierarhija norm: norme o človekovih pravicah so ostalim nadrejene, so torej konstitutivne norme, ostale norme pa morajo služiti zagotovitvi človekovih pravic.

Nadaljnja posledica te določbe je, da dajemo človekovim pravicam, kamor sodi tudi pravica narodov do samoodločbe, prednost pred pravili o organiziranju države, ki mora biti podrejena kriterijem, vsebovanim v pravilih o človekovih pravicah.

Jasno je tudi, da v novo ustavo ne sodijo nobene ideološke konstrukcije (npr. »združeno delo«), kaj šele, da bi bilo dopustno podrežati človekove pravice interesom uresničevanja takih ideoloških konstrukcij. Konkretno to tudi pomeni, da v novo ustavo ne sodijo nobene takšne določbe, kot jih najdemo na primer v 203. členu sedaj veljavne ustave SFRJ, ki omogočajo tako rekoč poljubno omejevanje človekovih pravic – po poti restriktivnih zakonov in celo podzakonskih aktov.

Takšen pristop k človekovim pravicam je na Slovenskem široko sprejet in verjetno o tem že obstaja družbeni konsenz. Seveda pa ustavna ureditev, v kateri živimo, še ni povsem na ravni teh zahtev in zlasti še ni jasno, ali je možen resničen konsenz glede tega v celotni Jugoslaviji. Pobude za začetek priprave nove jugoslovanske ustave, ki jo je pred kratkim podalo Predsedstvo SFRJ, ne zbuja zaupanja, saj je preveč obremenjena z logiko ideološko pogojenega ustavnega koncepta, kakršnega imamo zdaj, in človekove pravice so v njej močno omejene z različnimi restrikcijami in še vedno nimajo mesta, ki bi ga v novi ustavi ureditvi morale imeti. Zato menim, da je treba razpravo o pobudi Predsedstva SFRJ odložiti in ponuditi zasnove, ki bodo pomenile radikalno alternativo temu, z ideologijo obremenjenemu konceptu.

Toda vrnimo se k predlogu, ki ga ponuja Svet za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V našem besedilu smo oblikovali določila, namenjena zaščiti človekovega življenja, integritete, osebne varnosti in zaščite v vseh vrstah sodnih in drugih postopkov. Morebiti so te določbe videti celo preveč podrobne. Vendar smo v razpravah, v katerih so sodelovali tudi naši najvidnejši strokovnjaki za kazensko in posebej za kazensko procesno pravo, skupno ugotovili, da so taka določila na ravni ustavnih norm o človekovih pravicah nujno potrebna, če želimo zagotoviti podlago za ustrezno varstvo človekove osebne svobode.

V okviru teh določb smo tudi zapisali, katerih pravic v nobenih razmerah ni dopustno omejevati, tudi v vojnih in izrednih razmerah ne. S tem smo sledili mednarodno uveljavljenim standardom, ki opredeljujejo kategorijo absolutnih pravic, kot je pravica do življenja, pravica do varstva pred

mučenjem in drugim ponižujočim, surovim ali nehumanim ravnanjem ali kaznovanjem, zaščita pred prisilnim delom itd. Izvajanje sedanjih izrednih ukrepov na Kosovu nas je ponovno in brutalno prepričalo, kako nujno je storiti vse za zavarovanje teh najbolj temeljnih človeških in družbenih vrednot.

Kot sem že omenil, smo bili od vsega začetka proti določbam, kakršne najdemo npr. v 203. členu sedaj veljavne ustave, ki omogočajo omejevanje človekovih pravic po poti zakonov in celo podzakonskih aktov. Alternativa, ki jo ponujamo, vsebuje možnost omejevanja nekaterih političnih pravic – pravice do svobode gibanja, pravice do svobode mirnega zborovanja in pravice do svobode združevanja. Vendar pa smejo biti omejitve določene le z ustavo in morajo biti v ustavi taksativno našteje.

In naposled naj v zvezi s temi temeljnimi človekovimi pravicami omenim, da po našem mnenju ni nobenih razlogov, da bi med človekove pravice uvrščali tudi vojaško obveznost, kot je to storjeno v 172. členu sedaj veljavne ustave SFRJ. Menimo namreč, da je omenjanje »obrambe države« v tej zvezi preveč ohlapno in dopušča različne razlage in manipulacije. Naša alternativa, ki smo jo zapisali v 6. člen našega predloga, je, da je pravica do obrambe domovine, v primeru, *če bi jo napadla kakšna tuja država*, neodtujljiva pravica vsakega državljana, pravica, ki temelji na nujnosti obrambe pravice do življenja.

Poleg temeljnih državljanskih in političnih pravic smo v naš predlog uvrstili tudi vse tiste ekonomske, socialne in kulturne pravice, ki so danes predmet obče sprejetih mednarodnih standardov. Za te pravice, med katere sodi pravica do dela, svoboda dela, pravica do ustreznih delovnih pogojev, pravica do sindikalne dejavnosti, vključno s pravico do stavke, pravica do socialne varnosti, pravica do izobraževanja itd. velja, da je stopnja njihove uresničljivosti veliko odvisna od materialnih pogojev in dostopnih virov. Vendar pa smo naš osnutek zastavili tako, da je – kot to terjajo veljavni mednarodnopravni akti – država dolžna ukrepati tako, da se uresničujejo te pravice, in to do najvišje možne stopnje, v skladu z ustavo in zakonom (57. člen predloga). Seveda pa bo uresničevanje teh pravic, ki bodo spričo današnjih razmer v neposredni prihodnosti izpostavljene hudim pritiskom ekonomske in obče družbene krize, zahtevalo ustrezno zakonsko urejanje in zlasti ustrezno socialno politiko, ki je z ustavo ni mogoče neposredno predpisovati.

Naj v svojih opombah k posameznikovim človekovim pravicam dodam še dve. V pripravi naših predlogov smo menili, da ne bi bilo prav, če bi iz korpusa človekovih pravic izključili pravico do samoupravljanja. Odločili pa smo se, da določbe o tej pravici oblikujemo drugače, kot je to storjeno v sedaj veljavni ustavi. Zato v 37. členu našega predloga opredeljujemo pravico do samoupravljanja kot pravico vsakega, »da odloča o svojih osebnih in skupnih interesih v delovni organizaciji in v organih družbene skupnosti«. To pa je mogoče samo ob doslednem spoštovanju temeljnih državljanskih in političnih pravic in pravic, povezanih z delovnim razmerjem, to je pravic, ki so opredeljene v členih pred tistim členom, ki se nanaša na pravico do samoupravljanja.

In naposled, čeprav nikakor najmanj pomembno uvrščamo med individualne človekove pravice (v 56. členu) tudi pravico do zdravega življenjskega okolja in pravico vsakega, da s tako imenovano *actio popularis*, torej s tožbo, ki je na voljo vsakemu, pred pristojnim sodiščem doseže spoštova-

nje dolžnosti drugih, fizičnih in pravnih oseb, glede varovanja okolja in odškodninsko odgovornost onesnaževalcev okolja.

Pa še besedo, dve o pravici do samoodločbe, torej tisti kolektivni pravici, ki mora biti spoštovana, da bi lahko govorili o polni uveljavitvi človekovih individualnih pravic. Če je namreč res, in verjamem, da je tako, da svobodne narode sestavljajo samo svobodni posamezniki, pa je treba tudi upoštevati, da ne more biti polne uveljavitve svobode in človekovih pravic za človeka, ki pripada nesvobodnemu narodu, to je narodu, ki mu ni priznana pravica do samoodločbe. Tako pojmovanje je dandanes splošno sprejeto, tudi z obema Mednarodnima paktoma o človekovih pravicah, ki vsebujeta, v prvem členu, določila o pravici do samoodločbe.

V 2. člen našega predloga smo zapisali:

»Vsi jugoslovanski narodi imajo trajno, celovito in neodtujljivo pravico do samoodločbe, ki vsebuje tudi pravico do odcepitve in združitve. Na podlagi te pravice si narodi svobodno določajo svoj politični status in zagotavljajo svoj gospodarski, družbeni in kulturni razvoj.«

Pravica do samoodločbe je – tako kot druge človekove pravice – trajna in ponovljiva pravica, ki je preprosto ni mogoče »izčrpati« ali »konzumirati«. Videti je, da je to preprosto in temeljno spoznanje sprejelo tudi Ustavno sodišče Jugoslavije v svojem mnenju o slovenskih ustavnih amandmajih – s tem ko ni ocenilo za »sporno« temeljno vsebino pravice do samoodločbe, ampak le določbe v zvezi s postopkom njenega uresničevanja. Seveda pa tudi to mnenje in nekateri alternativni modeli uresničevanja pravice do samoodločbe, ki so bili predloženi v pripravi pobude Predsedstva SFRJ za novo jugoslovansko ustavo, kažejo, da bodo potrebna nadaljnja razčiščevanja.

Pravica naroda do samoodločbe vsekakor vsebuje tudi pravico svobodnega določanja političnega statusa, vključno z odcepitvijo in združitvijo. Nobenemu narodu pa ne daje pravice, da kakorkoli, neposredno ali posredno, vzpostavi dominacijo nad drugim narodom. V tej zvezi velja morda spomniti, da ravno zavoljo tega nekateri mednarodnopravni akti poudarjajo povezanost med samoodločbo in *enakopravnostjo* narodov. Samoodločba je torej najtesneje povezana z enakopravnostjo narodov, pravica do odcepitve pa je tista skrajna meja samoodločbe, ki je še združljiva z enakopravnostjo narodov. Seveda pa odcepitev ni edina in največkrat tudi ne najbolj zaželena vsebina samoodločbe, temveč le njen skrajni doseg in sredstvo, ki omogoča, tudi kot potencialna možnost, to, da postane samoodločba realna in resno vzeta družbena in pravna kategorija.

Temeljna vsebina pravice do samoodločbe narodov – tj. pravica do svobodnega določanja političnega statusa in do svobodnega zagotavljanja gospodarskega, družbenega in kulturnega razvoja, sodi v okvir človekovih pravic. Konkretizacija in izvedba te vsebine pa je predmet drugih delov ustave in ne tistega, ki določa temeljne človekove pravice. Seveda pa določbe, ki konkretizirajo izvrševanje pravice do samoodločbe, ne smejo biti v nasprotju z njeno temeljno vsebino. Začo ne bi bile sprejemljive nobene ustavne rešitve, ki bi na primer pogojevale izvedbo pravice do samoodločbe s soglasjem drugih ali celo s preglasovanjem v kateremkoli zveznem organu. Take rešitve bi pomenile negacijo načela o *svobodnem* določanju političnega statusa in o *svobodnem* zagotavljanju razvoja. Nekaj drugega pa so rešitve, ki izhajajo iz svobodne narodove volje, in ki bi se

izrazile v svobodnem soglasju volje naroda s svobodno izraženo voljo drugih, enakopravnih narodov.

V okviru sedanjih razprav še ni mogoče konkretno razpravljati o konkretnih vidikih načela samoodločbe v okviru nove ustavne ureditve pri nas. Načelna izhodišča, ki sem jih omenil, so dokaj zanesljiv okvir za tako razpravo. Vse drugo pa sodi v okvir pluralističnega političnega procesa, to je takega političnega procesa, ki se je na Slovenskem že začel in ki bo omogočil oblikovanje narodove volje. Naj mi bo ob tej priložnosti dovoljeno izreči osebno mnenje in oceno, da volja slovenskega naroda o konkretnih oblikah samoodločbe še ni do konca izoblikovana. Čas bo pokazal, ali je slovenski narod pripravljen živeti v federativno ali v konfederativno urejeni skupnosti jugoslovanskih narodov ali v kakšnem drugem, svobodno določenem in realno možnem političnem statusu. Bližnje pluralistične volitve bodo pomembna postaja v oblikovanju narodove volje. Stališča, ki jih glede tega zavzemajo razne politične zveze in stranke pri nas, so anticipacija takšne volje. Samo volitve lahko pokažejo njihovo dejansko težo in vrednost in samo ustrezen čas trajajoči politični procesi lahko izkažejo voljo naroda, to je tisto voljo, ki jo je treba po načelu samoodločbe dosledno spoštovati.