**Dr. Miro Cerar**

**USTAVA REPUBLIKE SLOVENIJE:**

**ČLOVEKOVE PRAVICE IN TEMELJNE SVOBOŠČINE**

## Narava človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Pravica je pravno zavarovano upravičenje pravnega subjekta do določenega aktivnega ali pasivnega ravnanja. V primeru posega v svoje upravičenje ima nosilec pravice s strani države zagotovljeno pravno varstvo. Tudi za človekove pravice, kot pravice najvišjega ranga, ki varujejo najpomembnejše človekove dobrine, je značilno, da so kot kategorija mednarodnega in notranjega (državnega) prava konstituirane v *pravni*obliki, tako da zagotavljajo njihovim nosilcem pravno varstvo.

V filozofski, politični in pravni doktrini človekovih pravic, ki se je razvila v obdobju evropskega razsvetljenstva (začetki te doktrine segajo v čas 17. in 18. stol.), se zatrjuje, da so človekove pravice univerzalne, absolutne ter dane človeku že zgolj z njegovo (človeško) naravo. Gre za ugotovitve različnih mislecev, ki so prišli do spoznanj, da obstajajo neke temeljne, vsem ljudem skupne in po naravi vsakemu posamezniku dane vrednote oziroma dobrine, ki jim je treba v obliki temeljnih oziroma človekovih pravic pred oblastno prisilo zagotoviti celovito in učinkovito varstvo. Vendar pa nam, kljub tehtnim filozofsko-humanističnim izhodiščem in argumentom navedene doktrine, po kateri naj bi bile vsem ljudem človekove pravice dane že po naravi, mednarodna ureditev in posamezne državne ureditve človekovih pravic ter še posebej njihovo (ne)udejanjanje v praksi dokazujejo, da so človekove pravice v družbi realno priznane in varovane le toliko, kolikor jih oblast in posamezniki v resnici spoštujejo in uresničujejo ter kolikor jih uspejo državni organi v resnici zagotavljati posameznikom, katerim so bile kršene. V tem družbeno realnem pogledu je zato bistveno, da so te pravice opredeljene že z ustavo ter da je na zakonski ravni in pri konkretnem uresničevanju prava zagotovljeno njihovo učinkovito varstvo.

Ustava uporablja besedno zvezo *človekove pravice in temeljne svoboščine*, pri čemer je mogoče oboje združiti v enotni pojem človekovih (temeljnih) pravic v širšem smislu. Za navedena pojma je značilno, da ima svoboščina predvsem filozofski izvor, pravica pa je primarno pravna kategorija. Svoboščina je po izvoru moralna vrednota oziroma etična kategorija v smislu zagotavljanja prostosti in neomejevanja človeške svobode, pravica pa se prvenstveno kaže kot pravno zavarovano upravičenje njenih nosilcev do določenega aktivnega ali pasivnega ravnanja. V ustavnem kontekstu je razlikovanje med pravicami in svoboščinami predvsem odraz povzemanja tradicionalnih nazivov, zaradi česar je treba naravo vsake posamezne pravice oziroma svoboščine presojati glede ne njeno konkretno vsebino. Vsekakor pa je mogoče tako človekove pravice kot temeljne svoboščine označiti tudi s skupnim nazivom: človekove pravice (v tem širšem pomenu je izraz človekove pravice večkrat uporabljen tudi v nadaljevanju).

Opozoriti je treba, da države v svojih ustavah določene *človekove* pravice zagotavljajo samo *državljanom*. Tako je v Sloveniji za državljane praviloma pridržana volilna pravica (43. člen URS), le državljani imajo v okviru Slovenije pravico do vlaganja peticij in do drugih pobud splošnega pomena (45. člen), državljani imajo tudi ustavno zagotovljeno pravico do socialne varnosti (50. člen) itd. Tudi v teh in podobnih primerih gre za človekove pravice, tj. pravice, ki varujejo najvišje človekove dobrine in jih je treba zagotavljati vsem ljudem kot takšnim, pri čemer pa so navedene pravice take narave, da jih mora vsaka država zagotoviti predvsem svojim državljanom. Povsem nerealno bi bilo namreč pričakovati, da bi npr. posamezne države politične in socialne pravice v celoti zagotavljale tudi tujcem.

## Ustavna ureditev človekovih pravic in temeljnih svoboščin

V ustavnih členih od 14 do 16 so vsebovane izhodiščne oziroma splošne določbe glede človekovih pravic. V 14. členu je določeno, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj, invalidnost ali katerokoli drugo osebno okoliščino *(načelo nediskriminacije)*. Posebej je tudi določeno, da so vsi pravni naslovljenci pred zakonom enaki, s čimer je zagotovljeno *načelo pravne enakosti***.** To pomeni predvsem, da je treba z zakoni enake oziroma podobne primere urejati na enak ali podoben način *(enakost v zakonu)* ter da je treba zakone na prav takšen način tudi razlagati in izvrševati *(enakost pred zakonom)*.

V prvem in drugem odstavku 15. člena ustave je določeno, da se človekove pravice in temeljne svoboščine uresničujejo neposredno na podlagi ustave. Z zakonom je mogoče predpisati le način njihovega uresničevanja,če tako določa ustava ali če je to nujno zaradi narave posamezne pravice ali svoboščine. Tu je treba reči, da ustavne določbe glede podrobnejšega urejanja človekovih pravic v številnih primerih izrecno napotujejo na zakonsko ureditev, kar pomeni, da je pravno ureditev človekovih pravic mogoče v celoti razumeti in udejanjati le v povezavi med ustavnimi normami in zakonskimi normami, ki ustavo razčlenjujejo in dopolnjujejo. Ob tem velja, da lahko poleg ustave le zakon določa oziroma opredeljuje temeljne in druge pravice ter dolžnosti pravnih subjektov, kar pomeni, da podzakonski akti ne smejo izvirno urejati, spreminjati, bistveno omejevati ali ukinjati pravic državljanov ter drugih oseb (glej 87. člen URS). Podzakonski akti lahko zgolj razčlenjujejo in izpeljujejo v ustavi in zakonih že opredeljene pravice in dolžnosti.

V tretjem odstavku 15. člena ustave je zapisano, da so človekove pravice in temeljne svoboščine omejene samo s pravicami drugih in v primerih, ki jih določa ustava.V naslednjem odstavku tega člena je določeno,da sta zagotovljena sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravica do odprave posledic njihove kršitve. Peti odstavek istega člena pa določa, da nobene človekove pravice ali temeljne svoboščine, urejene v pravnih aktih, ki veljajo v Sloveniji, ni dopustno omejevati z izgovorom, da je ustava ne priznava ali da jo priznava v manjši meri.

V 16. členu ustava izjemoma dopušča začasno razveljavitev ali omejitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vendar le v vojnem ali izrednem stanju. Človekove pravice se smejo v takšnih primerih razveljaviti le za čas trajanja vojnega ali izrednega stanja in to le v obsegu, ki ga tako stanje zahteva ter tako, da sprejeti ukrepi ne povzročajo neenakopravnosti, ki bi temeljila le na rasi, narodni pripadnosti, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, gmotnem stanju, rojstvu, izobrazbi, družbenem položaju ali katerikoli drugi osebni okoliščini. Ob tem je nekaterim najpomembnejšim pravicam zagotovljeno *absolutno varstvo*, kar pomeni, da jih niti začasno ni dopustno razveljaviti ali omejiti. Gre za pravice, ki jih zagotavljajo naslednji členi:

* 17. člen (nedotakljivost človekovega življenja; prepoved smrtne kazni),
* 18. člen (prepoved mučenja),
* 21. člen (varstvo človekove osebnosti in dostojanstva v pravnih postopkih, med odvzemom prostosti in izvrševanjem kazni),
* 27. člen (domneva nedolžnosti),
* 28. člen (načelo zakonitosti v kazenskem pravu),
* 29. člen (pravna jamstva v kazenskem postopku),
* 41. člen (svoboda vesti).

Ustava v II. poglavju od 17. do 65. člena ureja posamezne človekove pravice. Te je mogoče strnjeno in pregledno razvrstiti v naslednje skupine oziroma kategorije:

1. *Osebne pravice in svoboščine:* nedotakljivost človekovega življenja (17. člen URS), prepoved mučenja (18. člen), pravica do osebne svobode (19. člen), svoboda gibanja (32. člen), pravica do zasebne lastnine in dedovanja (33. člen), pravica do osebnega dostojanstva in varnosti (34. člen), varstvo pravic zasebnosti in osebnostnih pravic (35. člen), nedotakljivost stanovanja (36. člen), varstvo tajnosti pisem in drugih občil (37. člen), varstvo osebnih podatkov (38. člen), svoboda izražanja in obveščanja(39. člen), pravica do popravka in odgovora (40. člen), svoboda vesti (41. člen), pravica do ugovora vesti v skladu z zakonom (46. člen).

*Osebne pravice in svoboščine, namenjene pravnemu varstvu posameznika v kazenskem in drugih pravnih postopkih*, so: pravica do osebne svobode (19. člen URS), omejenost odreditve in trajanja pripora (20. člen), varstvo človekove osebnosti in dostojanstva v kazenskem in v vseh drugih pravnih postopkih (21. člen), enako varstvo pravic v pravnih postopkih (22. člen), pravica do sodnega varstva (23. člen), javnost sojenja (24. člen), pravica do pritožbe ali drugega pravnega sredstva (25. člen), pravica do povračila škode (26. člen), domneva nedolžnosti (27. člen), načelo zakonitosti v kazenskem pravu (28. člen), pravna jamstva v kazenskem postopku (29. člen), pravica do rehabilitacije in odškodnine (30. člen), prepoved ponovnega sojenja o isti stvari (31. člen).

1. *Politične pravice in svoboščine:*pravica do zbiranja in združevanja (42. člen URS), volilna pravica (43. člen), pravica do sodelovanja pri upravljanju javnih zadev (44. člen), pravica do peticije in do drugih pobud splošnega pomena (45. člen), prepoved izročanja in predaje slovenskih državljanov (47. člen), pravica do pribežališča (azila) (48. člen).
2. *Socialne in ekonomske pravice in svoboščine:*svoboda dela (49. člen URS), pravica do socialne varnosti (50. člen), pravica do zdravstvenega varstva (51. člen), pravice invalidov in drugače huje prizadetih oseb (52. člen), varstvo zakonske zveze in družine (53. člen), pravice in dolžnosti staršev do svojih otrok (54. člen), svobodno odločanje o rojstvih otrok (55. člen), pravice otrok (56. člen).
3. *Kulturne pravice in pravice, ki izvirajo iz ustvarjalnih dejavnosti:* svoboda izobraževanja (57. člen URS), avtonomnost državnih univerz in drugih visokih šol (58. člen), svoboda znanstvenega in umetniškega ustvarjanja (59. člen), pravice iz ustvarjalnosti (60. člen), pravica pripadnikov različnih narodov ali narodnih skupnosti do ohranjanja svoje kulture, jezika in pisave (61. člen), pravica do uporabe svojega jezika in pisave v postopkih pred državnimi in drugimi organi (62. člen), znakovni jezik in jezik gluhoslepih (62.a člen).
4. *Pravice narodnih oziroma etničnih skupnosti:* pravica do izražanja narodne pripadnosti (61. člen URS), posebne pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti (64. člen), posebne pravice romske skupnosti (65. člen).

Italijanska in madžarska narodna skupnost imata pravico, da na območjih, kjer živita, svobodno uporabljata svoje narodne simbole, da za ohranjanje svoje narodne identitete ustanavljata organizacije, razvijata gospodarske, kulturne, znanstveno-raziskovalne dejavnosti ter dejavnosti na področju javnega obveščanja in založništva, oblikujeta in razvijata vzgojo in izobraževanje v svojem jeziku ter da gojita odnose s svojima matičnima narodoma in njunima državama (64. člen).

Urejanje položaja in posebnih pravic romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ustava v celoti prepušča zakonskemu urejanju (65. člen).

V 63. členu ustava določa splošno prepoved spodbujanja k neenakopravnosti in nestrpnosti ter prepoved spodbujanja k nasilju in vojni. Tako je protiustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti. Prav tako je, kot rečeno, protiustavno tudi vsakršno spodbujanje k nasilju in vojni. Določba iz predzadnje alineje prvega odstavka 160. člena ustave kaže, da imajo protiustavna dejanja iz 63. člena ter seveda tudi druga protiustavna dejanja še posebno težo, če jih storijo politične stranke, kajti v takšnem primeru je za konkretno odločitev o protiustavnosti pristojno kar ustavno sodišče (torej ne redno sodišče ali upravni organ).

## Ustavno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin

Z vidika učinkovitosti varstva človekovih pravic je treba poudariti, da v skladu s sodobnim dinamičnim razumevanjem prava ustava ni le sklop materialnopravnih določb, to je tistih določb, ki opredeljujejo varstvo posameznih pravic in svoboščin, temveč je hkrati tudi mreža povezanih pravnih in političnih (organizacijskih, postopkovnih, nadzornih itd.) mehanizmov, ki v medsebojni prepletenosti zagotavljajo varstvo pravic. Ob tem, ko so človekove pravice in prepovedi njihovih kršitev kot takšne materialnopravno opredeljene v posameznih ustavnih členih, ustava zagotavlja varstvo teh pravic tudi in predvsem na naslednje načine:

1) Ustavno vzpostavljen *sistem zavor in ravnovesij*(predvsem med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo državne oblasti) onemogoča monopolizacijo oziroma zlorabo politične moči, s čimer so posredno, vendar dobro varovane tudi človekove pravice in svoboščine. Ohranjanje in uspešno delovanje demokratičnih institucij je namreč temeljna predpostavka za zagotavljanje človekovih pravic. Ob tem so za preprečevanje oblastnih uzurpacij in zlorab, oziroma za demokratično izvrševanje državne oblasti izjemno pomembni *svoboda informiranja*ter *svobodna* *civilna družba*, ki z državljani soustvarjata kritično *javno mnenje*, ter aktivna in demokratična *parlamentarna in širša politična opozicija*, kot dodatna kritična instanca v sistemu zavor in ravnovesij.

2) Z uveljavitvijo trajnosti sodniške funkcije (129. člen URS) se dejansko krepi *neodvisnost sodstva*(125. člen), kar praviloma pomeni tudi učinkovitejšo sodno zaščito posameznika pred morebitnimi nedopustnimi posegi drugih vej oblasti ali drugih subjektov v človekove pravice. V tem okviru prispeva k varstvu človekovih pravic tudi to, da ustava prepoveduje ustanavljanje izrednih, v mirnem času pa tudi vojaških sodišč (126/2 URS), kajti takšna sodišča lahko zaradi posebnosti svojega delovanja znižujejo procesne oziroma postopkovne in druge standarde varstva človekovih pravic.

3) Na temelju 159. člena ustave je z zakonom ustanovljen *varuh človekovih pravic*(po zgledu švedskega ombudsmana), ki kot poseben organ opozarja na kršitve človekovih pravic. Ustava in zakon mu sicer ne podeljujeta močnejših formalnih pristojnosti, tako da ne more oblastno odločati o posameznih zadevah, vendar lahko z javnim delovanjem in drugimi dejanji iz okvira svojih pristojnosti močno pripomore k spoštovanju človekovih pravic v državi. Varuh, ki ga izvoli državni zbor na predlog predsednika republike, je pri svojem delu neodvisen in samostojen. Državni organi, organi lokalnih skupnosti in nosilci javnih pooblastil mu morajo na njegovo zahtevo zagotoviti vse podatke in informacije iz njihove pristojnosti ne glede na stopnjo zaupnosti in mu omogočiti izvedbo preiskave. Varuh lahko naslavlja na državne organe različne predloge, mnenja, kritike ali priporočila, ki so jih ti organi dolžni obravnavati in nanje odgovoriti v roku, ki ga določi varuh. Postopek pri varuhu je zaupen, s čimer se varujejo posamezniki, ki so se nanj obrnili. O svojih ugotovitvah in ukrepih varuh obvešča državni zbor, kateremu tudi poroča o svojem delu z rednimi letnimi ali posebnimi poročili.

4) Poseben vidika varstva človekovih pravic je tudi pristojnost ustavnega sodišča, da odloča o *ustavnih pritožbah zaradi kršitev človekovih pravic*(160/1, 6. alineja URS; glej tudi 160/3, 161/2 in 162/3 URS). To pomeni, da ustavno sodišče obravnava tudi posamične akte, ki (domnevno) kršijo človekove pravice, če je poprej izčrpano drugo pravno varstvo. To je dodatno jamstvo za varstvo posameznikovih človekovih pravic, čeprav velja poudariti, da gre za izjemno možnost, saj mora biti tovrstno pravno varstvo v demokratični oziroma pravni državi praviloma zagotovljeno že v okviru večstopenjskega rednega sodstva.

5) Posebno jamstvo za varstvo človekovih pravic pomeni nenazadnje tudi ustavna določba 8. člena ustave o *neposredni uporabi ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb*, ki širi področje tovrstnega pravnega varstva, saj Slovenijo zavezuje tudi z vidika spoštovanja mednarodnega prava človekovih pravic. To je z vidika človekovih pravic še posebej pomembno zato, ker je Slovenija podpisnica vseh najpomembnejših mednarodnih konvencij o človekovih pravicah, med katerimi ima največji praktičen pomen leta 1994 ratificirana Evropska konvencija o človekovih pravicah z več dopolnilnimi protokoli. Določbe te konvencije se v Sloveniji uporabljajo neposredno, kar se kaže tudi v praksi slovenskega sodstva in ustavnega sodišča. Poleg tega konvencija posameznikom, ki so izčrpali možnosti pravnega varstva svojih temeljnih oziroma človekovih pravic v Sloveniji, omogoča, da se lahko pod določenimi pogoji pritožijo na Evropsko sodišče za človekove pravice, s sedežem v Strasbourgu.