

VLADAVINA PRAVA ZA POLITIKE

Vladavina prava, Vodnik za politike. Prevod: dr. Danilo Türk.
GV Založba, Ljubljana 2013. 76 strani.

13. novembra 2013 je bil na ljubljanski univerzi imeniten dogodek – predstavitev drobne žepne knjižice z naslovom *Vladavina prava, vodnik za politike*.¹ Izid takšnega vodnika je vse pozornosti vreden dogodek, že zato, ker je spoštovanje vladavine prava zelo trd oreh za politike, zlasti za tiste, ki mislijo, da imajo v »lasti in posesti« edino in večno Resnico, hkrati z naborom zveličavnih Vrednot. V imenu Resnice in Vrednot si domišljajo, da imajo pravico, še več, celo dolžnost vladati neukim, zapeljanim ljudem in jim te Resnice in Vrednote vlivati v od nekdanjega socializma zmedene glave, če ne gre drugače, tudi s silo, na primer z lustracijo. Vsebina knjižice o vladavini prava je seveda pravo nasprotje malo prej opisanega pojmovanja oblasti, saj ves čas govori o omejevanju samovoljne oblasti in o nujnosti njenega podrejanja pravu zaradi človekove svobode in njegovih pravic.

Druga okoliščina, zaradi katere sem predstavitev Vladavine prava označil za imeniten dogodek, je to, da so jo opravili prof. dr. Danilo Türk, naš nekdanji predsednik in prevajalec knjižice, prof. dr. Ivo Josipović, predsednik Republike Hrvaške, in prof. dr. Alenka Šelih, redna članica SAZU. Toda o tem je v 45. številki *Pravne prakse* (21. november 2013) pisala dr. Nana Weber in na kratko povzela tudi nekatere poudarke iz njihovih vse pozornosti vrednih izvajanj, ki so bila praviloma povezana z aktualnimi dogodki in problemi s področja vladavine prava. Ne bo pa odveč, če v tem zapisu, ki naj bo prikaz vsebine knjižice, vendarle povzamem misel vseh treh uvodničarjev, da je delo napisano tako, da je dostopno slehernemu državljanu. Zato bi bilo koristno, če bi doživelo množično distribucijo, kajti načelo vladavine prava ne velja samo za vodilne politike, čeprav zanje predvsem, marveč tudi za slehernega človeka. Ravnanje

¹ Podatki o knjižici: *Vladavina prava, Vodnik za politike*. Prevod: dr. Danilo Türk. The Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law. The Hague Institute for the Internationalisation of Law, 2012. GV Založba, Ljubljana 2013.

v skladu s tem načelom je temelj državljanske odgovornosti, je zapisal prof. dr. Danilo Türk v uvodni besedi, sam pa dodajam, da je obenem tudi temelj njegovih političnih, državljanskih ter tudi ekonomskih, socialnih in kulturnih pravic.

Ta zapis seveda ni recenzija, vsaj v grobih obrisih pa knjižico moram predstaviti, že zato, ker je namen tega mojega pisanja motivirati kar se le da širok krog pravnikov, da bi jo prebrali in uporabljali. Najprej zato, ker pri nas slabo razločujemo, kot je poudarila profesorica Alenka Šelih, oblast kot vladanje nad ljudmi in oblast kot služenje blaginji ljudi ter njihovim pravicam in svoboščinam. Lahko pa bi nemara uporabljali njene ugotovitve o vladavini prava tudi, kadar se morajo braniti pred očitki, da te ali one (ideološke) Vrednote niso upoštevali pri odločanju o tem ali onem, češ da zato, ker so obsedeni z načelom zakonitosti in z vsemi pravili, ki iz tega načela izhajajo. Pravkar povedano pa seveda ne pomeni, da tudi ob striktnem spoštovanju zakonitosti ni potreben zdrav razum. To pomeni, da je zakonsko normo treba razumeti in uporabiti tako, da ne nasprotuje zahtevam človečnosti, enakopravnosti in pravičnosti. Na ta vidik vladavine prava knjižica večkrat opozarja v odstavkih o diskreciji, o ustreznosti prisile, enakopravni obravnavi in o zaupanju državljanov v vladavino prava ali o njeni legitimnosti.

Knjižica ima tri dele. Prvi se ukvarja z vprašanji vladavine prava na ravni države, drugi obravnava vladavino prava na mednarodni ravni, v tretjem pa opozarja na soodvisnost vladavine prava na ravni države in na mednarodni ravni.

V prvem delu najprej razloži, kaj je in v čem je pomen vladavine prava. Definicija je sicer na videz preprosta, ko pove, da se morajo državljani in vsi vladajoči pokoravati pravu. V nadaljevanju pa pokaže, da stvar sploh ni preprosta, že ko opozori, da je obseg pravnega urejanja razmerij na ravni posamezne države v različnih državah zelo različen in da vladavina prava, na kratko povedano, ni relevantna za prav vsa razmerja med državljani in drugimi zasebnimi dejavniki. Toda ko ta izvajanja poveže z odgovornostjo politikov, izrecno poudari, da je vladavina prava vselej merilo, ko gre za izvrševanje vladne, se pravi izvršne oblasti. Tu izjeme niso dovoljene, trdijo avtorji, čeprav sicer opozarjajo, da je vladavina prava veliko širši, celo kulturno-civilizacijski pojem in se ne omejuje samo na omejevanje vladne oblasti.

V nadaljevanju je poudarek na treh konstitutivnih elementih vladavine prava, in sicer so to zakonitost, demokracija in človekove pravice. Pojem zakonitosti je prikazan kot zelo kompleksen. Najprej obsega zahtevo po izpolnjevanju formalnih meril, ki so glede na to, za kakšne pravne akte gre (zakon), kako so nastali (demokratsko ali ne) in kakšna je njihova vsebina (zahteva po spoštovanju človekovih državljanskih, političnih, gospodarskih, socialnih in kultur-

nih pravic ali legitimnost), tolikšnega pomena, da ob njihovi kršitvi ne gre več za vladavino prava, marveč za vladavino s pomočjo prava.

V nadaljevanju se knjižica posveča zahtevam vladavine prava na ravni države. Na prvo mesto avtorji postavijo ustavnost. Ta zahteva pomeni, da mora najvišji pravni akt države določiti, kateri organi države so odgovorni za izvrševanje treh vej oblasti, ko morajo biti določene tudi meje izvrševanja pristojnosti državnih organov. Brez takega temeljnega pravnega okvira, pravi besedilo, ni mogoče (z razumno mero natančnosti) meriti vladnega spoštovanja načela vladavine prava.

V podpoglavju o zahtevi po javnosti, jasnosti, neretroaktivnosti in stabilnosti prava knjižica posveča posebno pozornost vsem navedenim zahtevam in pri tem navaja tudi odločbo Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je zahteve po javnosti, jasnosti in predvidljivosti razglasilo že leta 1979 (Sunday Times proti Združenemu kraljestvu). Za uresničevanje teh zahtev so še posebej odgovorni parlamenti. Zato bi morali to besedilo prebrati vsi poslanci, da bi razumeli, zakaj morajo biti zakoni in zakonodaja kot celota poleg vsega že povedanega tudi notranje skladni, zakaj sicer grozi zmeda, preobilica zakonov in zmedenost uradnikov in državljanov. Prav tako bi bilo koristno, če bi poslanci in člani vlade upoštevali priporočilo, naj pri zakonopisnem delu sodelujejo neodvisne ustanove, nevladne organizacije, sindikati in poslovne skupnosti, ker je le tako mogoče zagotoviti ustrezno kakovost zakonodaje.

Pri tem moram še posebej poudariti pomen, ki ga avtorji pripisujejo prepovedi retroaktivnega učinkovanja zakonov. Očitno so dobro poučeni o skušnjavi politikov, da bi njihove v pravo oblečene odločitve veljale tudi za nazaj. Tudi zato je treba pozdraviti nedavno odločitev Ustavnega sodišča Slovenije v zadevi »Lex Kramar«, kar ne pomeni podpore pohlepu, marveč za pravno varnost ljudi izjemno pomembnemu ustavnemu načelu. Posebej besedilo knjižice na to vprašanje opozarja v zvezi s pravosodjem in izvršno oblastjo, kjer je prepoved retroaktivne uporabe zakonov najpomembnejša. Parlamenti morajo poskrbeti, da do kršitev tega pravila ne pride.

Za politike bi morali biti poučni odstavki o diskreciji in o delitvi oblasti. Na to še posebej opozarjam, ker obe kategoriji politikom povzročata veliko težav. Kar pogosto se zgodi, da kakšne zamisli, ki se zdi kakemu politiku odrešilna, ni mogoče uresničiti, ker je v nasprotju z zakonom, ali zakonsko ni urejena, ali je celo v nasprotju z ustavo. V takšnih primerih je velika skušnjava, da bi kršili zakon v imenu kakšne »odrešilne« ideje (ukrepa) ali pa da bi zakonsko pooblastilo ali praznino razlagali tako široko, da bi lahko kršili ustavo. Prostor za diskrecijo izvršne oblasti seveda mora biti, a mora biti omejen, ugotavlja knjižica, poleg tega pa naj izvršna oblast diskrecije ne jemlje preveč zlahka, in

če jo že uporabi, naj jo uporabi v dobri veri. V nadaljevanju avtorji priporočajo uporabo priročnika Medparlamentarne unije o parlamentarnem nadzoru nad varnostnim sektorjem, ki vsebuje načela, mehanizme in dobre prakse, ker se dileme v zvezi z diskrepcijo najpogosteje pojavljajo v zvezi z nacionalno varnostjo in delovanjem obveščevalnih služb.

Naslednji odstavek je posvečen sicer že prej omenjenemu načelu delitve oblasti. Avtorji priznavajo, da so na svetu različni sistemi in da v resničnosti ni absolutne in stroge ločitve. Toda bistvena naloga tega načela je preprečiti, da bi kakšna institucija ali celo kakšna oseba pridobila absolutno oblast. To nalogo najbolje opravlja sistem zavor in ravnotežij, ki pomeni, da je vsako izvrševanje oblasti podvrženo nadzoru druge veje oblasti.

Zaradi tega ni čudno, da se področje pravosodja pojavlja kot naslednja tema knjižice o vladavini prava, saj je nepogrešljiv pogoj zanjo. Po uvodni razlagi pojmov se knjižica posveti temeljnim pogojem za delovanje pravosodja, kot sta neodvisnost in nepristranskost. To sta dva postulata, ki ju najbolj ogroža politika, kot je razvidno tudi iz naše bolj oddaljene, žal pa tudi iz nedavne preteklosti. Zato vodnik zahteva, da ju morajo politiki javno sprejemati in spoštovati. Kaj to pomeni, je dovolj obširno, a tudi koncizno povedano v besedilu knjižice, a ne bo odveč, če povzamem: politiki ne smejo podajati mnenj o tem, kakšen naj bi bil izid kakšne pravosodne zadeve: vzdržati se morajo komentarjev in ocen o posameznih zadevah, biti morajo nadvse previdni, kadar razpravljajo o pogojih za zaposlovanje sodnikov. Za nekatere naše politike bi moralo biti poučno izrecno navodilo, da se ni primerno opredeljevati za odpravo njihovega trajnega mandata, ki je pglavitni pogoj njihove neodvisnosti in nepristranskosti.

Seveda pa je potrebna pozornost posvečena tudi tistim pogojem, ki jih mora izpolnjevati pravosodje samo, da bi si priborilo ali obdržalo ustavnopravni položaj neodvisne in nepristranske veje oblasti. Na prvem mestu je zahteva po poklicni etiki sodnikov. Za pravilno uporabo prava so poleg pravil nujni visoki standardi poklicne etike, pravijo avtorji knjižice. Sodniki se tudi ne smejo kompromitirati v zasebnem življenju in morajo biti skrajno previdni tudi pri dejavnostih, ki sicer niso protipravne, a bi sodnika lahko privedle v položaj, ko bi postal predmet zunanjih pritiskov. Poleg teh splošnih in načelnih postulatov za dobro delovanje pravosodja v smislu vladavine prava knjižica opozarja še na dostopnost sodišč, na razumen čas trajanja postopkov in na postulat poštenega postopka. Pojem poštenega postopka ni ideološka ali politična, marveč je strokovna kategorija, ki obsega vrsto pravil o vrsti in sestavi sodišča, o njegovi neodvisnosti, ki ne sme priti niti pod abstraktni vprašaj, in še kopico postopkovnih zahtev, česar vsega politiki pogosto niti ne razumejo, razen zahteve o razumnem času, in še to le v poenostavljenem pomenu hitrega sojenja ali

drugega odločanja. Zato zagotovo ne bi bilo odveč, če bi se s tem obširneje seznanili, saj bi tako nabrano znanje morda preprečilo glasovanje za vsako spremembo zakona o kazenskem postopku, ki jo štejejo za oviro »hitremu in učinkovitemu« odločanju v skladu z njihovimi kratkoročnimi strankarskimi interesi.

Knjižica se ukvarja tudi z alternativnimi oblikami reševanja sporov, ki jim priznava skladnost z vladavino prava, če zagotavljajo pravno varstvo vsem strankam, vključno s pravico do sodnega varstva, in če zadostijo zahtevam za neodvisnost in nepristranskost tovrstnega reševanja sporov.

Na koncu tega dela se knjižica ukvarja z drugimi organi odločanja, ki morajo prav tako ravnati v skladu s pravom. V tem okviru gre zlasti za državne upravne organe, ki morajo delovati znotraj meja, ki jih določa pravo, ker je to bistvenega pomena za delovanje vladavine prava. Posebej naj opozorim tudi na načelo sorazmernosti pri uporabi ustrezne prisile. Tu najdemo tudi odgovore na vprašanje, zakaj je vladavina prava na ravni države nujno potrebna, in sicer zaradi brzdanja izvrševanja oblasti, zaradi pravne predvidljivosti in človekove svobode ter zaradi enakopravnosti.

Drugi del knjižice govori o vladavini prava na mednarodni ravni. Že na začetku ugotavlja, da je šele v zadnjih dveh desetletjih široko sprejeto spoznanje, da mora vladavina prava prodreti tudi v mednarodne odnose in tako postopno zamenjevati zdaj še večinoma na nasilju in na domnevni pravici močnejših utemeljeno ureditev sveta. Zato se zavzema za več spoštovanja vladavine prava v okviru mednarodnega pravnega in političnega sistema.² Pri tem lahko samo opozorim na zanimiva izvajanja o pomenu vladavine prava na mednarodni ravni in o razlikah med državnim in meddržavnim vidikom vladavine prava. Sicer pa so zahteve vladavine prava tudi na mednarodni ravni podobne, saj so poleg nenasilja tudi javnost, dostopnost, jasnost in predvidljivost aksiomi na mednarodni ravni. Posebej se avtorji knjižice ukvarjajo tudi z različnimi oblikami mednarodnih sodišč in poudarjajo potrebo po njihovi neodvisnosti in nepristranskosti.

Tretji del knjižice je posvečen neodvisnosti vladavine prava na ravni države in na mednarodni ravni. Potem ko poudari številne skupne lastnosti vladavine prava na obeh ravneh, postavi vprašanja, ali vladavina prava na mednarodni ravni kaj pridobi od vladavine prava na državni ravni in ali vladavina prava na mednarodni ravni krepi vladavino prava na ravni države. Odgovor na obe

² Obširneje o procesih postopnega prodiranja koncepta o vladavini prava v mednarodnih odnosih glej *Mednarodno kazensko pravo*, red. L. Bavcon in M. Škrk, Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana 2012.

vprašnji je pritrديل in razmeroma obsežno utemeljen, a to moram prepustiti bralcu.

Naj končam ta prikaz knjižice z ugotovitvijo, da sem kar nehote posvetil precej več pozornosti prvemu delu, ki se ukvarja z vladavino prava na ravni države. To ne pomeni, da podcenjujem mednarodnopravni vidik vladavine prava ali medsebojno vplivanje državne in mednarodne ravni tega vidika politične in pravne ureditve današnjega globaliziranega sveta. Res pa je, da imajo slovenski politiki vsaj za zdaj veliko več težav z vladavino prava kot neizogibno sestavino demokratične politične in ustavne ureditve kot s tem vprašanjem na mednarodni ravni.

Upam, da so bile te kratke informacije zadosten motiv za branje in zlasti za uporabo pri vsakdanjem delu vsakega pravnika in politika, ki je polno dilem, ali spoštovati vladavino prava navkljub vsem skušnjavam, pritiskom in včasih celo prisili. Vladavina prava namreč ni statična kategorija, marveč je dinamičen in konflikten proces, v katerem naj prevladuje vladavina prava nad nasiljem, arbitrarnostjo in samovoljo, ker je samo tako mogoče zagotavljati človekovo dostojanstvo, njegovo pravno varnost ter svobodo in njegove pravice.

Ljubo Bavcon,
*univerzitetni diplomirani pravnik, doktor pravnih znanosti,
zaslužni profesor Univerze v Ljubljani*

Prikaz knjige

UDK: 340.132.6(049.3)

BAVCON, Ljubo: Vladavina prava za politike

Pravnik, Ljubljana 2014, let. 69 (131), št. 1-2

Po uvodni zelo preprosti definiciji pojma vladavine prava se knjižica posveča trem vidikom vladavine prava. Najprej je na vrsti raven države, pri kateri avtorji poudarjajo zlasti načelo zakonitosti, pravila demokratične politične »igre« in človekove pravice kot končni smoter vladavine prava. Knjižica je namenjena politikom in zato najdemo ob skoraj vsaki zahtevi vladavine prava še posebno neposredno ali posredno opozorilo politikom.

Book Review

UDC: 340.132.6(049.3)

BAVCON, Ljubo: Rule of Law for Politicians

Pravnik, Ljubljana 2014, Vol. 69 (131), Nos. 1-2

After a very brief definition of the rule of law, the booklet considers three aspects of the rule of law. Firstly the level of the state, where the authors emphasize primarily the legality principle, the rules of the democratic “game”, and human rights as the final aim of the rule of law. The booklet is intended for politicians. Consequently, every prerequisite for the rule of law is followed by a direct or indirect warning for the politicians.